

Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych



INPRIS

Instytut Prawa i Społeczeństwa

Instytut Prawa i Społeczeństwa
Warszawa 2012 r.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Spis treści

Analiza Danych Zastanych - wnioski	5
I. Poradnictwo prawne i obywatelskie – problem definicji – wnioski	5
II. Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej, przygotowany – wnioski i rekomendacje	6
III. Wnioski z badań ewaluacyjnych projektów poradnictwa realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki	9
IV. Poradnictwo prawne i obywatelskie w dokumentach strategicznych – wnioski	10
V. Dotychczasowe projekty ustaw dotyczące systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego – wnioski	10
VI. Źródła finansowania poradnictwa – wnioski	11
VII. Ekonomiczna analiza problematyki poradnictwa prawnego i obywatelskiego – wnioski	12
VIII. System poradnictwa prawnego i obywatelskiego z perspektywy ekonomicznej – wnioski	14
IX. Ubezpieczenia pomocy prawnej – wnioski	18
X. Podmioty świadczące poradnictwo prawne - wnioski	18
XI. Analiza porównawcza zagranicznych modeli systemów pomocy prawnej - wnioski	20
XII. Analiza wybranych polskich, europejskich oraz międzynarodowych przepisów prawa dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej oraz standardów konstytucyjnych – wnioski	22
XIII. Standardy w poradnictwie prawnym i obywatelskim – wnioski	23
XIV. Polskie i zagraniczne instytucje wspierające poradnictwo prawne i obywatelskie – wnioski ..	24
XV. Odpowiedzialność cywilna – wnioski	25
XVI. Elementy równości płci w analizie danych zastanych	26
CZĘŚĆ I	28
1. Autorzy, opis metody pracy oraz doboru materiałów	28
CZĘŚĆ II	31
1. Poradnictwo prawne i obywatelskie – problem definicji	31
2. Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej, przygotowany na potrzeby projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”	41
3. Badania ewaluacyjne w ramach programu „Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013.”	104
4. Wybrane krajowe i zagraniczne instytucje zajmujące się problematyką poradnictwa prawnego lub obywatelskiego	113
a) International Legal Aid Group	113
b) The Global Network for Public Interest Law	113

c)	Open Society Justice Initiative	114
d)	CEPEJ: The European Commission for the Efficiency of Justice.....	115
e)	Citizens Advice International	116
f)	Uniwersytet w Tilburgu.....	117
g)	NAMATI – Innovations in Legal Empowerment.....	118
h)	Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych	119
i)	Instytut Spraw Publicznych	120
j)	Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS.....	121
k)	Związek Biur Porad Obywatelskich	122
l)	Helsińska Fundacja Praw Człowieka	123
m)	Samorząd adwokacki i radców prawnych.....	124
5.	Krajowe podmioty udzielające porad i informacji prawnych i obywatelskich	127
a)	Biuro obsługi interesantów w sądach powszechnych w aspekcie udzielania bezpłatnych porad prawnych	127
b)	Prokuratura w systemie bezpłatnego poradnictwa prawnego.....	130
c)	Bezpłatne poradnictwo prawne w ramach ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie	132
d)	Urząd skarbowy – bezpłatne poradnictwo prawne	134
e)	Państwowa Inspekcja Pracy	135
f)	Ośrodki Pomocy Pokrzywdzonym Przestępstwem	139
g)	Uniwersyteckie Poradnie Prawne (Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych)	143
h)	Związek Biur Porad Obywatelskich	147
i)	Rzecznik Praw Obywatelskich	149
j)	Rzecznik Praw Pacjenta.....	152
k)	Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych	154
o)	Rzecznik Praw Ubezpieczonych	156
n)	Rzecznik Praw Konsumentów	161
a)	Federacja Konsumentów	165
p)	Stowarzyszenie Konsumentów	166
r)	Biura porad prawnych i obywatelskich w ramach PO KL.....	167
s)	Statystyki poradnictwa w ramach podmiotów udzielających pomocy prawnej lub obywatelskiej	168
6.	Poradnictwo specjalistyczne	177
7.	Poradnictwo prawne i obywatelskie w dokumentach strategicznych	195

8. Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego	203
a) Standardy międzynarodowe	203
b) Standardy konstytucyjne	204
c) Przepisy prawa polskiego	207
9. Przegląd projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego	219
a) I projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (2004 – 5)	226
b) II projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (2006 – 7)	227
c) Projekty ustaw o nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2008 – 2010	229
d) Prace nad reformą dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej od 2011	231
10. Źródła finansowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce	233
11. Ekonomiczna analiza problematyki poradnictwa prawnego i obywatelskiego	240
a. Nieodpłatna pomoc prawna - przegląd badań i materiałów z zakresu ekonomicznej analizy prawa	240
b. System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji	256
12. Standardy świadczenia pomocy prawnej i obywatelskiej	301
a) Standardy usług a poradnictwo prawne	301
b) Wykaz standardów	323
13. Odpowiedzialność cywilna	328
14. Ubezpieczenia pomocy prawnej	330
15. Poradnictwo prawne i obywatelskie a nowe technologie	333
16. Zagraniczne modele świadczenia porad prawnych i obywatelskich	339
i. System pomocy prawnej w Anglii i Walii	339
ii. System pomocy prawnej w Belgii	343
iii. System pomocy prawnej w Chorwacji	348
iv. System pomocy prawnej w Holandii	353
iv. System pomocy prawnej w Niemczech	361
v. System pomocy prawnej w Republice Południowej Afryki	366
vi. System pomocy prawnej w Szwecji	372
vii. System pomocy prawnej na Ukrainie	375
viii. System pomocy prawnego we Francji	382
17. Zagraniczne opracowania eksperckie	387
Część pierwsza. Doświadczenia międzynarodowe	387
Część druga. Ku nowoczesnemu systemowi informacji i porad prawnych	396

Część trzecia. Rola organizacji pozarządowych i biur porad obywatelskich	400
Część czwarta. Monitoring i ewaluacja pozarządowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa	409
Część piąta. Standardy i kontrola jakości	424
Załączniki do opracowania ekspertów	438
CZĘŚĆ 3 Załączniki	444
i. Baza podmiotów udzielających porad oraz informacji prawnych i obywatelskich	444
ii. Lista przetłumaczonych publikacji (całych lub części)	444

Analiza Danych Zastanych - wnioski

Niniejszy rozdział poświęcony został przedstawieniu wniosków płynących z analizy danych zastanych dotyczących nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Jest to zbiór wniosków z opublikowanych w raporcie analiz poszczególnych zagadnień związanych z poradnictwem prawnym i obywatelskim.

I. Poradnictwo prawne i obywatelskie – problem definicji – wnioski

Część raportu dotyczącego kwestii pojęć poradnictwa prawnego i obywatelskiego zwraca uwagę na praktyczny problem braku jednolitych i spójnych definicji w tym zakresie. Brakuje jednolitej definicji normatywnej, co implikuje rozbieżności interpretacyjne i niespójności. W opracowaniu przedstawiono rezultat analizy obowiązujących aktów prawnych, która potwierdza, iż jak dotąd nie wypracowano systemowej i wyczerpującej normatywnej definicji „nieodpłatnej pomocy prawnej”. Najpełniejszą definicję poradnictwa prawnego i obywatelskiego zawiera oferuje obecnie Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

Z niniejszego opracowania płyną wnioski odnośnie poprawności definicji poradnictwa prawnego i obywatelskiego przyjętej na potrzeby badania, które ma dostarczyć wiedzy wystarczającej do zbudowania skutecznego, efektywnego i możliwego do wdrożenia systemu pomocy prawnej. Definicja poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinna się charakteryzować tym, że:

- powinna być operacyjna, tj. pozwalać na skonstruowanie narzędzi badawczych,
- wolna od wartościujących i emocjonalnych projekcji na temat właściwego sposobu świadczenia pomocy prawnej,
- użyte narzędzia badawcze nie powinny pozostawiać swobody definiowania pomocy prawnej samym badanym.

Kierując się tymi założeniami, w opracowaniu zaproponowano roboczą wersję definicji poradnictwa prawnego i obywatelskiego na potrzeby badania, rozumianej jako: wszystkie działania, podejmowane systematycznie przez zorganizowane podmioty, wyłącznie w celu udzielenia informacji prawnej w konkretnej sprawie lub/i wykonania usługi prawnej w konkretnej sprawie, na rzecz zindywidualizowanej osoby fizycznej, zindywidualizowanej grupy osób fizycznych lub zindywidualizowanej osoby prawnej działającej na zasadach non – profit. Pomoc prawna w tym przypadku podejmowana jest na wniosek sformułowany przez beneficjenta. Tego rodzaju pomoc, podejmowana w celach niekomercyjnych, dostępna jest dla każdej zainteresowanej osoby.

W opracowaniu znalazł się fragment raportu z badania autorstwa Łucji Krzyżanowskiej, które dotyczyło m.in. rozumienia pojęcia poradnictwa prawnego przez osoby zaangażowane w jego rozwój, co również jest użyteczne z punktu widzenia budowania modelu pomocy. Oprócz pożądaných cech poradnictwa, rozmówcy odnieśli się do szerszego znaczenia poradnictwa. Ten aspekt

nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego również powinien być wzięty pod uwagę w budowaniu modelu.

W opracowaniu zwraca się również uwagę na to, iż poradnictwo oznacza nie tylko dostarczanie porad prawnych, ale również informacji prawnych i porad obywatelskich, co także musi być ujęte w modelu nieodpłatnej pomocy. Pojęcia informacji prawnej i poradnictwa obywatelskiego są scharakteryzowane oraz poruszono wątek ich znaczenia dla społeczeństwa, co powinno być również uwzględnione podczas budowania modelu nieodpłatnej pomocy.

II. Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej, przygotowany – wnioski i rekomendacje

Przegląd literatury na temat dostępności z korzystania z pomocy prawnej skłaniają do następujących wniosków:

- Zgromadzona literatura każe sądzić, że posiadanie problemów prawnych jest w nowoczesnych społeczeństwach zjawiskiem masowym. Nie wynika stąd jednak powszechna deprywacja prawna obywateli, ponieważ dominującym sposobem rozwiązywania problemów prawnych i życiowych są metody nieformalne, samopomoc i kompromis prywatny. Deprywacja taka występuje jednak w najsłabszych społecznie i ekonomicznie grupach obywateli. W ich przypadku ujawnia się „efekt św. Mateusza” – pozostawanie w trudnej sytuacji życiowej wiąże się z posiadaniem większej liczby problemów prawnych i to często trudniejszych do rozwiązania. Dodatkowo osoby nimi dotknięte mają większe trudności niż pozostali obywatele, gdy chodzi o ich rozwiązywanie i są bardziej narażone na negatywne następstwa tych problemów.
- W wielu analizowanych badaniach zarejestrowano istnienie zjawiska klastrów problemów prawnych. Jest prawdopodobne, że występuje tu mechanizm „zamkniętego kręgu” tj. że posiadanie problemów pewnych rodzajów wywołuje kolejne problemy, te zaś kolejne, itd. Konsekwencje posiadania problemów prawnych wykraczają poza sferę prawną i obejmują negatywne następstwa finansowe, psychologiczne, rodzinne i zdrowotne.
- Badania dowodzą, że gotowość do poszukiwania pomocy prawnej jest najsilniej uzależniona od typu problemu, o który chodzi. Na podstawie zreferowanych badań można twierdzić, że w większości badanych krajów największe znaczenie ma tu przymusowy charakter takich sytuacji. Oznacza to, że w większości kultur prawnych obywatele nie są z natury skłonni do podejmowania działań „skargliwych”, nawet jeśli napotykają istotne problemy prawne.
- W krajach, w których istnieją systemy nieodpłatnej lub subsydiowanej pomocy prawnej, udzielają one istotnego odsetka porad prawnych.
- Bariery dostępu do pomocy prawnej można podzielić na ekonomiczne i pozaekonomiczne. Badania nie udzielają definitywnej odpowiedzi na pytanie o znaczenie barier ekonomicznych dla dostępu do prawa. Można sądzić, że kwestie ekonomiczne mają największą wagę w sytuacjach, w których korzystanie z pomocy prawnej nie jest na obywatelach bezpośrednio lub pośrednio wymuszone przez okoliczności życiowe, lub uregulowania prawne. Największe znaczenie wydają się mieć bariery pozaekonomiczne: wiedza o prawie i kompetencje

niezbędne do korzystania z pomocy prawnej, bariery mentalne, trudności w uzyskaniu kontaktu z organizacją świadczącą porady prawne lub kancelarią prawną, kwestie organizacyjne związane z odesłaniami z jednej instytucji pomocowej do drugiej, nadmierna biurokratyzacja pomocy i niedostatki w zakresie sprawiedliwości proceduralnej w procesie jej świadczenia. Zarówno bariery ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne stanowią ograniczenie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej.

- Osoby znajdujące się w szczególnych sytuacjach zdrowotnych, społecznych i ekonomicznych charakteryzują się szczególnymi problemami prawnymi i szczególnymi trudnościami w ich rozwiązywaniu. Ze względu na niewielkie liczebności takich grup, ich problemy mogą być niedostrzegane a systemy pomocy prawnej – niedostosowane do ich rozwiązywania, nawet jeśli dla takich osób mają istotne znaczenie.
- Badania dotyczące nietypowych sposobów świadczenia pomocy prawnej - na odległość, poza siedzibą organizacji pomocowej/kancelarii, za pomocą ADR, wskazują, że poszukiwanie innowacji w tej dziedzinie może przynieść zwiększenie skuteczności pomocy, a niekiedy także jej efektywności ekonomicznej. Istnieją jednocześnie wskazówki, że wypieranie standardowych form udzielania pomocy przez niestandardowe, a także ograniczanie dostępu do tych pierwszych może być niekorzystne dla beneficjentów pomocy i samego systemu.
- Badania wskazują, że istnieje związek między formą finansowania pomocy prawnej a sposobem udzielania porad. Analiza literatury nie prowadzi do wniosku, żeby istniały takie formy finansowania pomocy prawnej, które są pozbawione negatywnych skutków ubocznych.
- Badania nad efektami istnienia systemów bezpłatnej lub subsydiowanej pomocy prawnej wskazują, że wywołują one pozytywne skutki zarówno dla samych beneficjentów, jak i szerszego otoczenia. Dane na temat efektów negatywnych są mniej przekonujące.
- Skuteczność systemów pomocy prawnej wydaje się związana z właściwym sposobem ich organizacji i finansowania.
- W krajach, w których istnieje system pomocy prawnej, prowadzone są kompleksowe, przekrojowe badania empiryczne dotyczące jego funkcjonowania i efektów, które przynosi. Liderem w tym zakresie jest Wielka Brytania. Badania prowadzone są przez wyspecjalizowane w tym celu jednostki badawcze, niemające powiązań instytucjonalnych i personalnych z organizacjami zajmującymi się świadczeniem pomocy prawnej. W ostatnich kilkunastu latach nastąpił znaczny postęp, gdy chodzi o metodologię badań tego rodzaju.

Rekomendacje:

1. Należy przypuszczać, że masowość występowania problemów prawnych jest także zjawiskiem występującym w Polsce. Z tego względu utworzenie publicznego systemu pomocy prawnej jest celowe.
2. System taki powinien brać pod uwagę istniejące wzory rozstrzygania problemów prawnych i kierować się zasadą subsydiarności, to znaczy stwarzać możliwości uzyskiwania pomocy prawnej tam, gdzie jej brak wywołuje szczególnie poważne skutki społeczne. Nie powinien natomiast mieć roli sprawczej, to znaczy nie powinien zmierzać w stronę wykreowania popytu na nieistniejące dotąd usługi prawnicze.
3. Projektując system, należy w szczególności uwzględnić potrzeby prawne najsłabszych i wykluczonych grup obywateli.

4. Interwencja władz publicznych w odniesieniu do tych grup obywateli powinna być nieproporcjonalnie znaczna, tak aby pozwoliła na zmniejszenie przypuszczalnego „efektu św. Mateusza”. Pomoc powinna być więc dostosowana w szczególności do potrzeb i możliwości grup najsłabszych społecznie i wykluczonych.
5. System powinien być zdolny do „wczesnej interwencji” to znaczy zapewnienia pomocy prawnej niezwłocznie po pojawieniu się problemu. Jest to sposób na zmniejszenie zjawiska klastrów problemów prawnych i ich eskalacji.
6. System powinien być skoordynowany z istniejącym systemem pomocy społecznej i innych świadczeń socjalnych, tak aby zapewniał zintegrowaną pomoc prawną i socjalną, co pozwoli na zminimalizowanie negatywnych konsekwencji problemów prawnych i negatywnych prawnych konsekwencji problemów socjalnych.
7. System powinien w szczególności być nakierowany na pomoc w takich sytuacjach, w których od obywateli wymaga się podejmowania działań prawnych, lub takich, w których ich niepodejmowanie może być dla obywateli szczególnie niekorzystne.
8. Należy się spodziewać, że popyt na usługi systemu nieodpłatnej lub subsydiowanej pomocy prawnej będzie znaczny. Należy podjąć działania zmierzające do zapewnienia jego odpowiedniej wydajności, co wymaga przygotowań finansowych, organizacyjnych i komunikacyjnych. Niezbędne jest zwłaszcza wypracowanie rozwiązań uniemożliwiających nadużywanie usług świadczonych w systemie.
9. System powinien zmierzać do zminimalizowania zarówno barier ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych w dostępie do porad prawnych.
10. Bariery ekonomiczne należy szczególnie ograniczać w sytuacjach, w których korzystanie z pomocy prawnej jest na obywatelach wymuszone bezpośrednio lub pośrednio przez regulacje prawne, lub działania administracji publicznej.
11. Należy zwrócić szczególną uwagę na znoszenie barier pozaekonomicznych. System powinien być łatwo dostępny, co można osiągnąć eliminując zbędne wymogi biurokratyczne, zapewniając zróżnicowane kanały dostępu, i prowadząc umiejętne działania informacyjne. Może to także wymagać podejmowania szeroko zakrojonych działań edukacyjnych i wytworzenia odpowiedniej kultury organizacyjnej w organizacjach pomocowych.
12. Także projektując system nieodpłatnej czy subsydiowanej pomocy prawnej należy zwrócić uwagę na ekonomiczne bariery dostępu, niewynikające jednak z konieczności wnoszenia opłat za usługi, ale związane z kosztami kontaktu, dojazdu itp.
13. Projektując system pomocy prawnej, należy uwzględnić nietypowe potrzeby niektórych grup osób, pamiętając o tym, że jednolity i sformalizowany system pomocy prawnej sam będzie wytwarzał bariery dostępu dla takich osób.
14. Celowe jest poszukiwanie innowacyjnych sposobów świadczenia pomocy prawnej, pod warunkiem jednak że nie wykluczy to możliwości uzyskiwania pomocy drogą tradycyjną.
15. Ponieważ wszystkie mechanizmy finansowania usług prawnych mogą mieć negatywne skutki uboczne, należy minimalizować ich występowanie, wprowadzając zróżnicowanie, gdy chodzi o wykorzystywane przez system sposoby finansowania (system mieszany).
16. Należy prowadzić monitoring pozytywnych i negatywnych efektów istnienia systemu pomocy prawnej, modyfikując założenia systemu w zależności od wyników monitoringu.
17. Należy zapewnić satysfakcjonujące, konkurencyjne wynagrodzenia dla osób świadczących usługi w systemie, jednocześnie nie nakładając na nie nadmiernych obowiązków o charakterze biurokratycznym. Nie należy też dopuszczać do wytworzenia się sytuacji, w

której system pomocy nieodpłatnej lub subsydiowanej oferuje gorszą jakość usług niż dostępna na rynku. Taki stan może być przeciwnie skuteczny, to znaczy może prowadzić do skutków gorszych, niż istniejące przed wprowadzeniem systemu.

18. Powołanie do życia systemu pomocy prawnej powinno wiązać się z utworzeniem kompleksowego mechanizmu jego monitoringu, obejmującego zbieranie danych o problemach prawnych obywateli, ewaluację jakości i ocenę skutków świadczonych usług, ocenę satysfakcji klientów i ocenę jakości warunków i procesu świadczenia usług. System powinien być również wyposażony w skuteczne narzędzia superwizji finansowej.
19. Mechanizm taki nie powinien ograniczać się do analizy danych statystycznych, wytwarzanych przez organizacje świadczące pomoc, a opierać się na niezależnie prowadzonych badaniach impaktowych i ewaluacyjnych. Badania takie powinny być zlecane centralnie, a nie przez organizacje zajmujące się świadczeniem pomocy. System monitoringu powinien być jednolity w czasie i na terenie funkcjonowania systemu pomocy prawnej.
20. Należy w szerokim zakresie korzystać z doświadczeń zagranicznych w zakresie badań nad funkcjonowaniem systemów pomocy prawnej, w szczególności narzędzi i metod wypracowanych w ramach nurtu *paths to justice*. Należy jednocześnie mieć świadomość ograniczeń tych narzędzi i zmierzać w stronę wyeliminowania ich niedoskonałości.

III. Wnioski z badań ewaluacyjnych projektów poradnictwa realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Analiza przykładowych badań ewaluacyjnych w ramach programu z zakresu tworzenia i wdrażania projektów darmowego poradnictwa prawnego i obywatelskiego (PO KL) pokazuje, że istnieje problem standaryzacji narzędzi badawczych. Zastosowanie przez każdego z projektodawców innych narzędzi i metodologii spowodowało nagromadzenie nieporównywalnych ze sobą danych empirycznych. Jeden sposób mierzenia efektów, skuteczności projektów oraz potrzeb beneficjentów w zakresie porad prawnych/obywatelskich pozwoliłby dostarczyć obiektywną wiedzę w skali całego kraju. Na tej podstawie możliwe byłoby tworzenie kolejnych strategii i działań w zakresie poradnictwa.

Istnieją przypadki badań ewaluacyjnych charakteryzujących się niską jakością realizacji. Jedno z analizowanych badań miało nieprawidłowo dobraną próbę respondentów (mały rozmiar badanej grupy osób, próba niedostosowana do celów badawczych). Błędy w badaniu uniemożliwiły oszacowanie obiektywnych efektów ewaluowanego projektu – co jak wiadomo jest jednym z podstawowych celów badań ewaluacyjnych.

Pomimo braku możliwości porównania wyników badań (np. ze względu na zastosowanie różnych pytań w kwestionariuszu) można zaobserwować ich pewną powtarzalność. Szczególne podobieństwa - w ramach analizowanych wyników badań ewaluacyjnych – widać w przypadku profili klientów korzystających z pomocy biur porad prawnych i obywatelskich oraz problemów z którymi udają się po pomoc. Przy analizie i porównaniu profili klientów biur porad zwrócono szczególną uwagę na aspekt poci i dostępu do poradnictwa ze względu na to kryterium podziału.

IV. Poradnictwo prawne i obywatelskie w dokumentach strategicznych – wnioski

Analiza dokumentów strategicznych (obowiązujących albo będących w zaawansowanej formie projektowania) wskazuje na liczne odniesienia do poradnictwa prawnego lub obywatelskiego. Forma w jakiej pojawiają się wzmianki o poradnictwie prawnym lub obywatelskim ma charakter ogólny, polegający raczej na pokazaniu pewnych kierunków w myśleniu o poradnictwie. Brak konkretyzacji jest szansą dla tworzącego się modelu poradnictwa, ponieważ nie stoi on w opozycji do celów strategicznych, a może wręcz wypełniać lukę proponując określone rozwiązania.

V. Dotychczasowe projekty ustaw dotyczące systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego – wnioski

Od 2005 r. w debacie publicznej pojawiło się szereg projektów systemowych rozwiązań problematyki poradnictwa prawnego. Dwa projekty dotarły do Sejmu, kilka innych było przedmiotem prac Rady Ministrów, czy Ministerstwa Sprawiedliwości. Żaden nie został uchwalony, jednak dorobek dotychczasowych prac jest godny uwagi i stanowi ciekawy materiał, który powinien być wykorzystywany w trakcie dalszej refleksji nad zmianami systemowymi.

Zaproponowano, jak dotąd, szereg różnych rozwiązań: od stworzenia zupełnie nowej struktury administracyjnej – sieci biur porad prawnych, poprzez oparcie systemu na istniejących instytucjach, jak powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, oddziały krajowego rejestru sądowego przy sądach, po pomysły na organizowanie poradnictwa poprzez przetargi ogłaszane dla poszczególnych powiatów.

Dzięki pracom nad zupełnie różnymi rozwiązaniami mamy obecnie możliwość porównania (dokonanego także w dalszej części raportu) proponowanych rozwiązań, oceny ich mocnych i słabszych stron.

Wydaje się, że najważniejszy dorobek dotychczasowych prac obejmuje:

- refleksję nad zakresem przedmiotowym poradnictwa i zaakceptowanie postulowanego przez organizacje społeczne podziału na: informację prawną, poradnictwo prawne, pomoc prawną (kwalifikowaną),
- propozycję, która pojawiła się niemal we wszystkich projektach, utworzenia Rady Pomocy Prawnej – organu, który zajmowałby się badaniami systemu, jego oceną, proponowaniem zmian, wypracowywaniem standardów itp.,
- refleksję na temat uprawnionych do korzystania z poradnictwa – poza osobami fizycznymi (różne kryterium zamożności), proponowano objęcie systemem także przedsiębiorców,
- rozważanie dotyczące procedury uzyskiwania pomocy (od nierealnego 4-stopniowego systemu, w którym decydują organy państwa oraz sądy, po znacznie prostsze procedury, w tym włączenie w proces usługodawców świadczących poradnictwo),

- uwzględnienie różnorodności podmiotów świadczących poradnictwo prawne, w projektach obok prawników członków samorządów prawniczych pojawiają się także, jako potencjalni usługodawcy, absolwenci prawa, organizacje społeczne, uniwersyteckie poradnie prawne,
- początki refleksji na temat potrzeby standaryzowania, zwłaszcza przez Radę Pomocy Prawnej, początki refleksji na temat jakości poradnictwa i pomocy prawnej, kontroli jakości oraz potrzeby ewaluacji działania systemu.

Rekomendacje – w pracach nad alternatywnymi modelami poradnictwa prawnego i obywatelskiego należy uwzględnić dotychczasowy dorobek i te propozycje rozwiązań, które znajdują wstępne uznanie grupy roboczej pracującej nad wypracowaniem modelu. Będą one następnie przedmiotem konsultacji i opiniowania przez różne środowiska. W pracach nad modelem trzeba odnieść się do dotychczasowego dorobku.

VI. Źródła finansowania poradnictwa – wnioski

Dane dot. źródeł finansowania poradnictwa są trudno dostępne. W przypadku większości analizowanych źródeł istnieją ogólnodostępne dane finansowe, ale nie informują one o dokładnej ilości wydatkowanych pieniędzy na poradnictwo prawne i obywatelskie (wyjątkiem od tej reguły są programy organizacji pozarządowych oraz program poradnictwa w ramach PO KL).

Największym dotychczasowym źródłem finansowym poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest program tworzenia i wdrażania projektów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Dobre Rządzenie, poddziałania 5.4.2. Najmniej pieniędzy w tym zakresie oferują organizacje pozarządowe i program „Obywatel i Prawo” (edycja I – V) oraz Program prawny Fundacji im. Batorego.

Analiza okresu finansowania poradnictwa wskazuje, że najdłużej funkcjonują źródła pieniędzy oferowane przez organizacje pozarządowe (Program prawny Fundacji im. Batorego i program Obywatel i Prawo, edycja I – V). Może to świadczyć o tym, że podmioty te realizują długofalową politykę finansowania poradnictwa, inaczej niż to ma miejsce w przypadku doraźnych źródeł finansowania ze środków publicznych.

W ramach analizy starano się odnaleźć bezpośrednie nawiązania do poradnictwa w dokumentach strategicznych wybranych źródeł finansowych. Nawiązania do poradnictwa odnaleziono m.in. w „Szczegółowym opisie priorytetów PO KL 2007 – 2013” (Poddziałania 6.1.3 oraz 7.2.2), w „Europejskim Funduszu na rzecz Uchodźców. Program 2010. Wytyczne dla wnioskodawców (tryb konkursowy)”, oraz w „Programie Wieloletnim Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców na lata 2008 – 2013”. W tym aspekcie wartym odnotowania jest również przypadek „Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich” w ramach którego nie odnaleziono bezpośrednio sformułowanych celów odnoszących się do poradnictwa prawnego lub obywatelskiego. Udało się jednak odnaleźć jednostkowe przykłady, gdzie realizowano wsparcie poradnictwa prawnego w Gminnych Ośrodkach Pomocy Społecznej finansowane przez ww. program.

VII. Ekonomiczna analiza problematyki poradnictwa prawnego i obywatelskiego – wnioski

Należy stwierdzić, że obecny stan literatury z zakresu ekonomicznej analizy prawa dotyczącej zjawiska nieodpłatnej pomocy prawnej w szerokim sensie (obejmującego także zjawisko poradnictwa prawnego i obywatelskiego) trzeba uznać za z jednej strony niezadowalający, a z drugiej strony za obiecujący. Ocena stanu tej literatury jako niezadowalającego wynika z szeregu następujących ustaleń. Odsetek prac odnoszący się do ekonomicznych aspektów funkcjonowania zjawiska pomocy prawnej jest nieznacznym w odniesieniu do całości literatury socjologiczno-prawnej odnoszącej się do tego fenomenu. Brak jest monografii teoretycznej z zakresu ekonomicznej analizy prawa pomocy prawnej. Ogólne opracowania ekonomiczno-prawne odnoszą się do tej problematyki zdawkowo lub w ogóle ją pomijają. Niewiele jest szerszych opracowań artykułowych o charakterze teoretycznym, odnoszącym się do tego tematu. Nieco więcej jest opracowań o charakterze empirycznym, w ramach których jednak problematyka modelowania ekonomicznego jest potraktowana w sposób dość ograniczony. Znacząca część opracowań zawierających wartościowe ustalenia merytoryczne ma status *working papers* albo *reports*, a nie artykułów recenzowanych. Istniejące pozycje literatury analizują interesujący nas problem w sposób raczej wycinkowy, zarówno w aspekcie analizy teoretycznej, jak i w odniesieniu do charakteru i struktury branych pod uwagę danych empirycznych. Jednocześnie, istniejący stan badań należy określić jako wielce obiecujący jeśli chodzi o dalsze perspektywy badawcze. Jeśli chodzi o opracowania teoretyczne, zwraca uwagę zbiór artykułów dotyczących wpływu systemu pomocy prawnej na motywację sprawców czynów niedozwolonych. Opracowania te posługują się w trafny sposób zaawansowanymi modelami mikroekonomicznymi. Dostrzegana jest potrzeba kontynuowania tych badań. Podobnie, niektóre spośród istniejących pozycji literaturowych integrujących elementy modelowania ekonomicznego oraz stosowania ww. modeli do wyników badań empirycznych spełniają wysokie standardy naukowe. Istniejące wartościowe opracowania pozwalają wyprowadzić rekomendacje co do prowadzenia dalszych badań w zakresie ekonomiczno-prawnych aspektów zjawiska pomocy prawnej.

W istniejącej literaturze z zakresu ekonomiczno-prawnej analizy zjawiska pomocy prawnej dostrzega się konieczność prowadzenia dalszych badań z tego zakresu z uwagi na interesujące wyniki uzyskane w wąskich wycinkach rozważań to tej pory i niedostatek szerszych i bardziej pogłębionych opracowań. Podkreśla się konieczność prowadzenia zaawansowanych analiz teoretyczno-ekonomicznych pomocy prawnej, a także pozyskiwania i strukturyzowania relewantnych danych empirycznych w tym zakresie.

Za najważniejszy wniosek, jaki wypływa z lektury istniejących opracowań ekonomiczno-prawnych, pomimo pewnych ograniczeń dotyczących wywodliwości tego wniosku wynikających z niedostatków obecnego stanu literatury wskazywanego powyżej, należy uznać stwierdzenie, zgodnie z którym, generalnie rzecz ujmując, zjawisko pomocy prawnej należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia jego skutków ekonomicznych. W konsekwencji, istnienie systemu pomocy prawnej uzyskuje uzasadnienie nie tylko aksjologiczne, lecz również teoretyczno-ekonomiczne, a pewnym zakresie również i empiryczne. Podkreśla się przy tym doniosłość i konieczność prowadzenia badań ekonomiczno-prawnych tego zjawiska, w celu wyboru najbardziej optymalnego wariantu spośród proponowanych modeli. Wskazuje się nie tylko na pozytywne skutki ekonomiczne w zakresie generowania korzyści finansowych dla beneficjentów pomocy prawnej, lecz również na pozytywne efekty zewnętrzne

dotyczące ograniczenia niekorzystnych społecznie zjawisk takich jak bezdomność, przemoc domowa, ograniczone szanse edukacyjne. Mając na uwadze ograniczoną generalność wniosków, podnosi się, że funkcjonowanie systemu poradnictwa prawnego podnosi szeroko rozumianą aktywność transakcyjną beneficjentów. Dostrzegane są również negatywne zjawiska ekonomiczne związane z poradnictwem prawnym, takie jak niemożność zaspokojenia istniejącego popytu, szkodliwe skutki niedostatecznej kontroli nad podmiotami świadczącymi pomoc prawną, czy negatywny wpływ istnienia nieodpłatnej pomocy prawnej na motywację sprawców czynów niedozwolonych. Można jednakże bez ryzyka popełnienia błędu twierdzić, że większość autorów ocenia funkcjonowanie systemów nieodpłatnej pomocy prawnej pozytywnie z ekonomicznego punktu widzenia. Ta pozytywna ocena niekiedy wydaje się wręcz zbyt optymistyczna z uwagi na niedostateczne udokumentowanie wynikami badań empirycznych, lecz w wielu przypadkach należy uznać ją za dobrze uzasadnioną.

Istniejąca literatura dotycząca stosowania nowych technologii w kontekstach prawnych jest bardzo obszerna (tysiące pozycji artykułowych i dziesiątki książkowych). W ogólnym zakresie wszystkie te pozycje mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do zjawiska pomocy prawnej. Z uwagi na oczywiste ograniczenia, analizie poddano te propozycje literaturowe, które odnoszą się bezpośrednio do problematyki pomocy prawnej i poradnictwa prawnego. Literaturę tę można podzielić na dwa zasadnicze nurty: (1) nurt dotyczący komputerowego modelowania rozumowań związanych z prawem i rozwiązywaniem sporów, w tym w szczególności rozwiązywania sporów on-line (Online Dispute Resolution, ODR) oraz (2) nurt dotyczący zastosowań nowych technologii w zakresie ułatwiania dostępu do informacji prawnej oraz usprawnienia funkcjonowania podmiotów świadczących pomoc prawną. Należy stwierdzić, że prace e zakresu zastosowania nowych technologii do problematyki pomocy prawnej cechuje co do zasady wysoki poziom merytoryczny, wynikający zapewne również w konsekwentnie stosowanego systemu recenzyjnego. Badania te są również prowadzone w sposób względnie usystematyzowany, co ułatwia wyprowadzenie ogólniejszych wniosków.

Ogólnie rzecz ujmując, podkreśla się zalety stosowania nowych technologii w procesie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Podstawowe argumenty dotyczące tego pozytywnego stanowiska są następujące. Stosowanie nowych technologii potencjalnie redukuje koszty osobowe świadczenia pomocy prawnej. Technologie umożliwiają kompetentnemu użytkownikowi samodzielne uzyskanie informacji prawnej w przystępnej formie. Systemy informatyczne znacząco usprawniają funkcjonowanie podmiotów świadczących pomoc prawną, a także wydatnie ułatwiają katalogowanie informacji, zarządzanie sprawami, a w konsekwencji również kontrolę i ewaluację procesu świadczenia poradnictwa. Posługiwanie się narzędziami informatycznymi prowadzi także do promocji alternatywnych, a nie sądowych, metod rozwiązywania sporów. Niektórzy autorzy twierdzą wręcz – chociaż jest to stanowisko dyskusyjne – że jedynie stosowanie technologii może pozwolić na opanowanie problemu niezaspokojonego popytu na nieodpłatną pomoc prawną. Podsumowując, wnioski wyprowadzone z analizy istniejącej literatury wskazują na zasadność posługiwania się narzędziami informatycznymi przy projektowaniu systemu pomocy prawnej, zaś ewentualne trudności dotyczące ograniczonej kompetencji internetowej potencjalnych i rzeczywistych beneficjentów traktuje się jako przewidywalne, głównie poprzez projektowanie bardziej przyjaznych i intuicyjnych narzędzi.

Rekomendacje:

Zasadne i konieczne jest prowadzenie szeroko zakrojonych badań ekonomiczno-prawnych zjawiska nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym w szczególności prowadzenia prac opartych na wynikach odpowiednio opracowanych badań empirycznych. Szczególnie uzasadnione jest podjęcie próby ujęcia zjawiska z perspektywy makroekonomicznej oraz stworzenie ogólnego, całościowego modelu ekonomicznego systemu pomocy prawnej (w kilku wariantach). Projektowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej bez prowadzenia refleksji ekonomiczno-prawnej jest działaniem nieracjonalnym. Z tego względu należy postulować jak najszersze wykorzystywanie narzędzi ekonomiczno-prawnych przy projektowaniu systemu.

Szczególnie istotne jest zwrócenie uwagi przy projektowaniu systemu na procedury kontroli oraz ewaluacji jest funkcjonowania. Niedostateczne zwrócenie uwagi na te problemy może prowadzić do marnotrawstwa środków publicznych w związku z nieefektywną ich alokacją.

Należy zwrócić szczególną uwagę na konstruowanie modeli mieszanych, opartych na zdywersyfikowanych źródłach finansowania oraz metodach i zakresach świadczenia pomocy prawnej. Hipoteza o efektywności tego typu modeli domaga się jednak weryfikacji.

Wskazane jest uwzględnienie aspektu stosowania nowych technologii przy projektowaniu systemu, co najmniej w zakresie rozwiązań logistycznych dotyczących sposobu funkcjonowania podmiotów świadczących poradnictwo, a także ich kontroli i ewaluacji. Należy rekomendować stworzenie mechanizmów instytucjonalnych stanowiących bodziec do implementowania narzędzi informatycznych u podmiotów świadczących poradnictwo prawne.

VIII. System poradnictwa prawnego i obywatelskiego z perspektywy ekonomicznej – wnioski

Wnioski ogólne:

1. Sformalizowane narzędzia ekonomicznej analizy prawa umożliwiają obiektywizację szacunków popytu i podaży na usługi prawne.
2. Jedynie operacjonalizacja sformalizowana a priori daje szansę na sformułowanie adekwatnych pytań ankietowych umożliwiających jej metodologicznie poprawną implementację, w tym określenie wysokości oczekiwanego popytu po wprowadzeniu reformy.
3. Nawet przy istniejących ograniczeniach informacji, przedstawiona operacjonalizacja daje możliwość określenia rzędu wielkości oczekiwanego popytu na porady prawne i obywatelskie po wprowadzeniu reformy, a w konsekwencji również adekwatnego dostosowania wysokości niezbędnej podaży, przy zachowaniu kryterium minimalizacji kosztów.
4. Wdrożenie reformy doprowadzi do wystąpienia szeregu efektów zewnętrznych, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, przy czym kwerenda literatury tematu oraz doświadczenia innych krajów wskazują przewagę korzyści społecznych nad ewentualnymi stratami.

Wnioski teoretyczne:

1. W warunkach braku odpłatności usług, popyt na porady prawne i obywatelskie jest równy wysokości potrzeb. Dlatego też nie istnieje niebezpieczeństwo pojawienia się popytu nadwyżkowego.
2. Wprowadzenie reformy wpłynie na zmianę (zwiększenie) zagregowanego popytu.
3. Kluczowe znaczenie dla wysokości oczekiwanego popytu ze strony beneficjentów mają świadomości przywileju dostępu oraz „fizyczna/lokomocyjna” możliwość zaspokojenia popytu.
4. Świadomość przywileju dostępu jest kategorią nieelastyczną w dół, czyli stosunkowo łatwo można osiągnąć jej przyrost, ale jej spadek nie jest możliwy, gdyż zakłada „fizyczne” zapomnienie o takim przywileju ze strony zainteresowanych.
5. Konieczność zrównoważenia rynku poradnictwa jest jako warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym wystąpienia makroekonomicznej efektywności systemu. Dlatego wysokość popytu należy uznać za wielkość wiążącą dla ustalenia wysokości podaży, zapewniającej zrównoważenie rynku.
6. Zrównoważenie zagregowanej (w skali całego kraju) podaży ze zagregowanym popytem nie implikuje równowagi na rynkach lokalnych (brak możliwości operacjonalizacji z powodu niemożności identyfikacji regionalnej respondentów badania ogólnopolskiego).
7. Przy ustalonym popycie wyznaczyć można optymalną wysokość podaży usługodawców, przy jednoczesnym zapewnieniu minimalizacji kosztów osobowych korpusu prawnego. Tak zamierzony cel zrealizować można przy użyciu dobrze rozpoznanego zagadnienia programowania matematycznego – tzw. problemu przydziału - które zapewnia minimalizację łącznych kosztów realizacji określonego celu ekonomicznego. Zagadnienie to dobrze opisuje proces bilansowania podaży z popytem na porady prawne i obywatelskie, przy jednoczesnej realizacji klasycznego kryterium makroekonomicznej efektywności. Rozwiązanie optymalne uzyskuje się poprzez zastosowanie algorytmu SIMPLEX.
8. Po wdrożeniu reformy liczyć należy się z wystąpieniem efektu „pękniętej tamy”.
9. Kryteria wejścia powinny być uznane za parametry legislacyjne, z możliwością ich ewentualnych zmian w przypadku wystąpienia bardzo silnych napięć na rynku nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich.
10. Sprawy wnoszone przez populację beneficjentów, którzy dotychczas byli „uśpieni” w dochodzeniu swoich praw, mogą mieć liczne znamiona bezprecedensowości, gdyż nie do końca wiadomo w jakim stopniu interesy tej słabej grupy społecznej są normowane obowiązującymi regulacjami prawnymi.

Wnioski empiryczne i techniczne:

1. Liczebność populacji beneficjentów powinna być wyliczona na podstawie danych GUS, zaś poszczególne kategorie dekompozycji popytu na usługi poradnictwa prawnego i obywatelskiego - na podstawie ogólnopolskiego badania ankietowego, uzupełnionego o szereg założeń/informacji dodatkowych.
2. Praktycznym ograniczeniem dla dyskrejonalnego ustalania kryteriów dostępu do poradnictwa prawno-obywatelskiego jest możliwość zidentyfikowania populacji

beneficjentów na podstawie ogólnokrajowego badania ankietowego. Jeżeli bowiem dane kryterium nie znalazło się na liście pytań ankietowych, wówczas nie ma możliwości jego operacjonalizacji, gdyż wyniki badania ankietowego nie dostarczą niezbędnych danych reprezentatywnych dla populacji spełniającej takie kryterium.

3. Obliczenie odpowiednich frakcji beneficjentów według kryteriów znajomości świadomości przywileju dostępu oraz kosztów dostępu do usług poradnictwa umożliwia przeprowadzenie szacunków wysokości popytu po wdrożeniu reformy.
4. Ze względu na oczekiwane zmiany wartości parametrów wymienionych w punkcie 3, wyznaczyć można alternatywne i realistyczne warianty wysokości oczekiwanego popytu po wprowadzeniu reformy.
5. Przyjęcie pragmatycznego punktu widzenia, że „za jakość trzeba dopłacić” - zamiast pryncypialnego, że „jakość jest wartością samą w sobie” – umożliwia włączenie problematyki jakości w ramy analizy ilościowej.
6. Wykorzystanie danych rynkowych do ustalenia relacji płac w systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego usuwa wszelką arbitralność w trakcie ustalania średniej płacy wszystkich – poza referencyjnym (bazowym) – typów usługodawców.
7. W praktyce policzyć można kilka wariantów kosztów ogólnych funkcjonowania systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w zależności od różnej wysokości średniej płacy grupy referencyjnej.
8. Operacjonalizacja umożliwia włączenie do analizy różnorodnych aspektów związanych z praktycznym funkcjonowaniem poradni, takich jak:
 - a) konieczność zachowania ustalonych proporcji pomiędzy typami usługodawców,
 - b) przysługujących przerw w pracy,
 - c) innych kosztów wdrożenia reformy.

Rekomendacje:

1. Unikalną możliwość oceny zmian w poziomach świadomości w zależności od sposobu wdrożenia reformy (bez rozgłosu *versus* intencjonalne i masowe działania promujące i nagłaśniające) daje badanie pilotażowe wdrożenia reformy w małej skali, na przykład w dwóch zbliżonych uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi powiatach.
2. Należy zachować ostrożność – przynajmniej w początkowej fazie funkcjonowania systemu – w dążeniu do rozniecania świadomości uprawnień beneficjentów, tak aby ustawa nie stała się „ofiarą własnego sukcesu”. Ustalenie kryteriów dostępu nie powinno być regulowane aktem prawnym o wadze ustawy, gdyż ich zmiana byłaby wówczas bardzo utrudniona.
3. „Wariant talonowy” reformy zakładający wdrożenie reformy w oparciu o istniejącą sieć komercyjnych instytucji prawniczych jest ekonomicznie nieefektywny i dlatego nie powinien być brany pod uwagę jako opcja wdrożenia reformy.
4. Wprowadzenie rynku nieodpłatnych porad prawnych doprowadzi w pewnym stopniu do zmniejszenia popytu na usługi odpłatne. Dlatego sektor komercyjny powinien partycypować w systemie poradnictwa prawnego-obywatelskiego, ale jedynie w stopniu zapewniającym pokrycie utraconych dochodów z powodu wdrożenia reformy.
5. Stawki płac korpusu prawniczego zatrudnionego w poradnictwie prawnym i obywatelskim powinny być wyższe od stawek rynkowych.

6. System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinien w jak najmniejszym stopniu oddziaływać na równoległe funkcjonujący system poradnictwa komercyjnego. W konsekwencji, najbardziej efektywnym rozwiązaniem w przypadku przyznawania akredytacji na prowadzenie poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest aby korpus prawny stanowili pracownicy w jak najmniejszym stopniu związani z dotychczasową działalnością komercyjną.

Implementacja i dalsze badania

Na podstawie danych zastanych nie jest możliwa w pełni metodycznie poprawna implementacja, gdyż w badaniach ankietowych nie sformułowano adekwatnych pytań, na podstawie których można byłoby ustalić wartości wszystkich parametrów operacjonalizacji. Jednakże pomimo tych słabości można podjąć próbę wykonania adekwatnych obliczeń, pod warunkiem przyjęcia dodatkowych założeń upraszczających (po stronie popytowej) oraz przeprowadzenia uzupełniających badań eksperckich (po stronie podażyowej).

Szczegółowe informacje dotyczące dostępności danych w kontekście proponowanej operacjonalizacji zawarto w załączniku do opracowania głównego. Tam również sformułowano liczne uwagi, których celem było określenie faktycznych możliwości pomiaru adekwatnych parametrów jedynie na podstawie informacji zastanych. Jednakże w odniesieniu do licznych zmiennych trzeba będzie przyjąć arbitralne założenia. Arbitralność tę można – jak należy przypuszczać - ograniczyć korzystając z doświadczeń innych krajów: wymagać to będzie dodatkowej kwerendy literaturowej ze szczególnym uwzględnieniem ilościowych aspektów związków. Należy także wyraźnie podkreślić, iż szereg parametrów operacjonalizacji ma charakter wtórny względem dyskrejonalnych założeń natury prawno-proceduralnej. Takie czynniki, jak kryteria dostępu, podział przedmiotowy usług, podział podmiotowy usługodawców, wycena jednostkowych kosztów (pracochłonności) poszczególnych typów porad, itp. są względem proponowanej operacjonalizacji zmiennymi egzogenicznymi.

W świetle poczynionych uwag konieczne będzie sięgnięcie po następujące źródła informacji:

- a. przetworzone dane zastane, w szczególności adekwatnie zakodowane wyniki ogólnopolskiego badania ankietowego,
- b. oficjalne dane GUS,
- c. uzupełniające dane z badania eksperckiego, dotyczącego jednostkowych pracochłonności według podziału przedmiotowego usług oraz podziału podmiotowego usługodawców,
- d. kwerenda literatury obcej w poszukiwaniu kwantyfikowalnych odpowiedzi na pytania dotyczące brakujących parametrów operacjonalizacji.

Ramy dalszych prac związanych z implementacją są zatem bardzo szerokie i wielowątkowe oraz wymagają znacznych nakładów pracy. Gdyby implementacja miała również objąć kwestie szacunku pełnych kosztów wdrożenia reformy – w odróżnieniu od kosztów osobowych korpusu prawniczego – wówczas niezbędne nakłady musiałyby ulec znaczącemu powiększeniu. W przypadku zaś podjęcia próby szacunku efektów zewnętrznych wdrożenia reformy, trudno nawet określić skalę koniecznych działań, gdyż aspekty te zostały – niestety - całkowicie zignorowane w przeprowadzonych ankietowych badaniach diagnostycznych.

IX. Ubezpieczenia pomocy prawnej – wnioski

Z punktu widzenia przyszłego modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego pomysłem wartym rozważenia jest wprowadzenie indywidualnych ubezpieczeń pomocy prawnej. W Polsce ubezpieczenia pomocy prawnej nie cieszą się popularnością. Szacuje się, że w roku 2011 ubezpieczeniem tego typu objętych było 677 tys. obywateli (ponad 1 mln w roku 2010). Dla porównania w Szwecji ponad 90%, a w Niemczech około 80% obywateli jest objętych ubezpieczeniami pomocy prawnej.

Przykładowe obszary podlegające rekompensacie z tytułu ubezpieczenia pomocy prawnej to koszty wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego (ubezpieczony ma prawo swobodnego wyboru adwokata lub radcy prawnego), pokrycie kosztów sądowych, zwrot kosztów strony przeciwnej oraz koszty telefonicznej porady prawnej lub pisemnej opinii prawnej.

Istnieją przykłady ubezpieczenia grupowego pomocy prawnej oferowane przez Zarządy Wojewódzkie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów. Zarządy Wojewódzkie NSZZ zawierają umowy z prywatnymi kancelariami lub firmami ubezpieczeniowymi, na mocy których policjantom zrzeszonym w związku oferowana jest pomoc prawna. Ubezpieczenia grupowe są relatywnie tańsze od ubezpieczeń indywidualnych i nie przekraczają kilku złotych miesięcznie (dla porównania indywidualne roczne ubezpieczenie pomocy prawnej w prywatnej firmie ubezpieczeniowej kosztuje ok 171 zł).

X. Podmioty świadczące poradnictwo prawne - wnioski

Analiza podmiotów świadczących poradnictwo wskazuje, że:

1. Nie ma jednego systemowego rozwiązania, a poradnictwo z perspektywy instytucjonalnej wykazuje wysoki poziom rozproszenia. Różnice w podmiotach uniemożliwiają traktowanie poradnictwa jako jednolitego systemu oparte są na:
 - różnicach wynikających ze struktury i podmiotowości prawnej,
 - sprzecznościach w sposobie gromadzenia i analizy danych empirycznych,
 - braku jednolitych standardów.
2. W rzeczywistości instytucjonalnej Polski możemy kategoryzować podmioty świadczące poradnictwo według następujących przykładowych dychotomii:
 - a) Podmioty wyspecjalizowane vs. niewyspecjalizowane – specjalizacja zwykle dotyczy tematyki udzielanych porad i kategorii osób, którym pomoc przysługuje. Linie podziały przebiegają nie tylko pomiędzy różnymi podmiotami, ale również w ramach samych podmiotów. Przykładowo, organizacje pozarządowe (fundacje i stowarzyszenia) udzielające porad w ramach prowadzonych biur mogą specjalizować się w pomocy tylko i wyłącznie kierowanej do kobiet, osób dyskryminowanych, uchodźców, itp. Mianem wyspecjalizowanych możemy określić również Ośrodki Pomocy Pokrzywdzonym Przestępstwem, które udzielają pomocy osobom spełniającym pewne określone

warunku. Inne wyspecjalizowane podmioty to na przykład: Federacja Konsumentów, Rzecznik Praw Pacjenta, czy Rzecznik Praw Ubezpieczonych. Z kolei niewyspecjalizowane podmioty to te zrzeszone w Związku Biur Porad Obywatelskich i dofinansowane w ramach PO KL. Dostęp do porad prawnych w ramach podanych podmiotów obejmuje szersze grupy społeczne. Również tematyka porad nie jest ograniczona tylko do specyficznych problemów.

- b) Podmioty publiczne vs. niepubliczne – podział wynikający z różnic ustanowionych w prawie. Działalność poradnicza podmiotów publicznych wynika pośrednio albo bezpośrednio z przepisów ustawowych. Przykładem podmiotów, gdzie działalność poradnicza wynika bezpośrednio z przepisów ustawy są Ośrodki Pomocy Społecznej i Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, które na mocy ustawy o pomocy społecznej świadczą obywatelom wyspecjalizowaną pomoc, w skład której wchodzi porady prawne realizowane przez prawnika. Z kolei przykładem podmiotu publicznego, którego działalność poradnicza wynika z innych aktów prawnych niż ustawa, to prokuratura. Podmioty niepubliczne nie mają ustawowo zapisanego poradnictwa. Poradnictwo prawne może być określone w celach statutowych danej organizacji, która dzięki własnym zasobom ludzkim i ekonomicznym stara się je realizować. Podmiotami niepublicznymi w prezentowanej dychotomii są przede wszystkim organizacje pozarządowe, fundacje i stowarzyszenia.
3. Nie istnieje uwspólniony system gromadzenia i analizowania danych empirycznych. Jedyna możliwość porównania danych ogranicza się wyłącznie do liczby udzielonych porad. Każdy z analizowanych podmiotów udzielających porad prawnych lub obywatelskich dysponuje (albo nie) własną logiką przetwarzania danych. Przykładowo, ogólnodostępne dane ze strony Federacji Konsumentów dotyczą spraw z podziałem na rodzaj działań i interwencji powziętych ze strony FK, z kolei w sprawozdaniach z działalności Państwowej Inspekcji Pracy możemy zapoznać się ze strukturą skarg i udzielanych porad przez PIP. Logika i system gromadzenia danych w niektórych z analizowanych podmiotów wynika poniekąd ze struktury danego podmiotu: na przykład sprawy rozpatrywane przez Rzecznika Ubezpieczonych są nieporównywalne pod względem jakościowym do spraw rozpatrywanych przez Stowarzyszenie Konsumentów. Brakuje jednolitego systemu gromadzenia i informacji o problemach obywateli w skali całego kraju, który uwzględnia różnice w specyfice niektórych instytucji udzielających porad. System tego typu mógłby zostać z pożytkiem wykorzystaniu nie tylko w procesie uczenia się i adaptacji do aktualnej sytuacji społecznej przez funkcjonujący model systemowego poradnictwa, ale dodatkowo stanowiłby praktycznie źródło informacji o obywatelach mających istotne problemy w swoim życiu. Są to informacje mające wysoką wartość w procesie tworzenia różnych polityk na szczeblu krajowym i samorządowym przez instytucje publiczne oraz społeczne.
4. Nie istnieje jeden zbiór standardów, którego przestrzegać muszą wszystkie podmioty świadczące poradnictwo. Niektóre z organizacji, takie jak kliniki prawa zrzeszone w Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, czy biura porad obywatelskich zrzeszone w Związku Biur Porad Obywatelskich wypracowały własne zasady i reguły udzielania porad. Wciąż brakuje systemowego rozwiązania wprowadzającego jednolite standardy, do przestrzegania których byłyby zobowiązane wszystkie podmioty.

Dane dotyczące liczby udzielonych porad wskazują, że najwięcej porad (i pomocy prawnej) w 2011 r. udzieliła Federacja Konsumentów, Biura Porad Prawnych i Obywatelskich finansowane w ramach PO KL, Biura Porad Obywatelskich zrzeszone w Związku Biur Porad Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Pacjenta. Generalnie pomoc udzielana przez podmioty niepubliczne była większa od tej udzielone przez podmioty publiczne (rzecznicze).

W analizie zastanych danych empirycznych pojawił się problem z interpretacją danych pochodzących ze strony Polskiej Inspekcji Pracy i Instytucji Pomocy Społecznej (OPSy, PCPRy). W przypadku PIP dane empiryczne przedstawiane były jako liczba rodzajów problemów, z którymi stykają się klienci PIP w swoim życiu. W efekcie Państwowa Inspekcja Pracy interweniowała w ramach ponad miliona problemów rocznie – jest to wyniki znacząco przeszacowany i nie pokazuje prawdziwego obrazu poradnictwa w jej ramach.

Jeśli chodzi o Instytucje Pomocy Społecznej, to dane pokazują liczbę rodzin i osób w rodzinach, które uzyskały pomoc specjalistyczną, czyli prawną, psychologiczną lub rodzinną. Sposób gromadzenia danych nie przewiduje oddzielnego potraktowania danych o poradach prawnych, pomocy psychologicznej i rodzinnej. Stąd też interpretacja wyników może być obciążona istotnym błędem – nie jesteśmy w stanie ocenić jaki udział w pomocy ogółem miała tylko pomoc prawna.

XI. Analiza porównawcza zagranicznych modeli systemów pomocy prawnej - wnioski

Analiza porównawcza zagranicznych modeli systemów pomocy prawnej pokazuje różnorodność krajowych rozwiązań w tej dziedzinie. W analizie zostały wzięte pod uwagę takie elementy jak: struktura instytucjonalna – organizacyjna, beneficjenci i kryteria dostępu do pomocy prawnej oraz zasady finansowania pomocy prawnej.

Cechą wspólną poszczególnych systemów jest fakt, iż dostęp do nieodpłatnej mają osoby znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej. W tym kontekście pojawiają się rozważania w dwóch istotnych kwestiach: kryteria dostępu do pomocy prawnej oraz zasady finansowania pomocy prawnej. Głównym kryterium dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, choć nie jedynym, jest kryterium finansowe. Poszczególne systemy pomocy prawnej biorą również pod uwagę takie czynniki jak: zasadność prowadzenia sprawy, korzystanie ze świadczeń socjalnych, ubieganie się o nadanie statusu uchodźcy czy też pozbawienie wolności. Co do zasady, koszty pomocy prawnej pokrywane są przez państwo, ale większość krajowych ustawodawstw wprowadza tzw. partycypację w kosztach. Umożliwia to otrzymanie pomocy prawnej przez osoby, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, lecz mimo to nie kwalifikują się do całkowitego sfinansowania pomocy prawnej przez państwo. Dzięki swojemu udziałowi w kosztach, osoba jest w stanie uzyskać pomoc prawną w myśl przepisów o pomocy prawnej. Jest to rozwiązanie bardzo korzystne, bowiem dopuszczając pewnego rodzaju elastyczność, pomoc prawna ma możliwość dotarcia do większej grupy odbiorców. Ważna jest tutaj rola instytucji do spraw organizowania i administrowania systemem pomocy prawnej powoływanych przez państwo, bowiem ich nadzór nad działaniami podejmowanymi w ramach

pomocy prawnej umożliwia na sprawne dostosowywanie systemu do realnych i bieżących potrzeb społeczeństwa. Przykładem tego rodzaju instytucji jest holenderskie Legal Aid Board.

Koszty pomocy prawnej mogą być pokrywane: z budżetu określonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, z budżetów lokalnych lub regionalnych, z darowizn oraz innych legalnych źródeł (Chorwacja), z budżetów samorządów prawniczych (Francja), z dotacji uniwersyteckich (ruch kliniczny w RPA).

Istotne różnice są widoczne w przypadku organizacji systemu pomocy prawnej. Kraje takie jak Anglia czy Holandia charakteryzują się rozwiniętym ustawodawstwem w zakresie systemu pomocy przedsądowej, podczas gdy kraje tak jak Chorwacja czy Ukraina kładą większy nacisk na prawne uregulowanie dostępu do pomocy prawnej na etapie sądowym. Kolejnym aspektem, który zostaje poruszony w analizie, jest kwestia podmiotów świadczących pomoc prawną. Regulacje niektórych krajów uprawniają do tego wyłącznie wykwalifikowanych prawników, a inne zaś obok prawników dopuszczają tzw. paralegals, czyli osoby wyszkolone do udzielania tego rodzaju pomocy, lecz nie posiadające wyższego wykształcenia prawniczego. Ma to również związek z tym, że świadczenie pomocy prawnej w niektórych krajach spoczywa wyłącznie w rękach samorządów prawniczych, zaś część systemów, jak np.: angielski, holenderski czy południowoafrykański posiada rozwiniętą strukturę obejmującą również organizacje pozarządowe, uniwersyteckie poradnie prawne oraz punkty obsługi prawnej, gdzie pomoc ta świadczona jest przez osoby bez wykształcenia prawniczego.

Ciekawym rozwiązaniem w zakresie dostępu do pomocy prawnej są rozwiązania np. niemieckie i szwedzkie wprowadzające dobrowolne ubezpieczenia pokrywające koszty pomocy prawnej. Wykupowanie ubezpieczeń pokrywających koszty usług prawnych w tych krajach jest zjawiskiem o charakterze powszechnym, jednakże jego brak nie wyłącza możliwości dostępu do pomocy prawnej świadczonej przez państwo.

Analiza porównawcza zagranicznych modeli systemów pomocy prawnej pokazuje jak funkcjonuje ustawodawstwo innych państw w zakresie dostępu do pomocy prawnej oraz umożliwia przyjrzenie się doświadczeniom i dobrym praktykom zagranicznym. Pozwala również dostrzec polskie braki w tej dziedzinie oraz problemy, którym musi sprostać polski ustawodawca. Po pierwsze, chodzi tu o brak ustawy traktującej kompleksowo kwestię nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Po drugie, duże rozproszenie podmiotów świadczących nieodpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie. Po trzecie, aktualnie obowiązujące przepisy w znacznie większym stopniu skupiają się na regulowaniu zagadnienia pomocy prawnej na etapie sądowym i przede wszystkim w zakresie prawa karnego. Nie mniej istotny jest brak wiedzy obywateli o przysługujących im możliwościach w zakresie uzyskania pomocy prawnej.

XII. Analiza wybranych polskich, europejskich oraz międzynarodowych przepisów prawa dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej oraz standardów konstytucyjnych – wnioski

Polskie ustawodawstwo w zakresie dostępu do pomocy prawnej charakteryzuje się z jednej strony brakiem jednej ustawy regulującej to zagadnienie w sposób kompleksowy, a z drugiej strony obecnością wielu przepisów prawnych rozproszonych w wielu ustawach.

Ważne miejsce, w omawianej kwestii, zajmuje Konstytucja RP wyznaczająca podstawowe standardy, które muszą zostać spełnione przez państwo. Do tych standardów możemy zaliczyć: przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka (art. 30); zasadę równości (art. 32); prawo do zabezpieczenia społecznego 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 nie mając innych środków utrzymania (art. 67); prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania przysługujące każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, co oznacza w szczególności możliwość wyboru obrońcy lub korzystania na zasadach ogólnych z obrońcy z urzędu (art. 42 ust. 2); prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45); zakaz zamykania drogi do sądu (art. 77 ust. 2); prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2); prawo do zaskarżania orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji (art. 78). Budowanie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego musi uwzględniać je, aby dostęp do prawa i wymiaru sprawiedliwości był rzeczywiście efektywnym prawem.

Polskie przepisy prawne dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej można najczęściej odnaleźć je w przepisach z zakresu procedur: karnej, cywilnej, administracyjnej, dotyczącej sporów transgranicznych oraz działań podejmowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przepisy te dotyczą pomocy prawnej świadczonej na etapie sądowym.

W przypadku pomocy prawnej dostarczanej na etapie przedsądowym, jedną z ważniejszych ustaw jest ustawa o pomocy społecznej, która stanowi, iż formą pomocy społecznej jest tzw. poradnictwo specjalistyczne, które obejmuje m.in. świadczenie poradnictwa prawnego i rodzinnego. Do ustawy o pomocy społecznej nawiązują ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym.

Na tle pozostałych przepisów prawnych, ustawa o pomocy społecznej wydaje się w zasadzie jedynym aktem prawnym, który wprost stanowi, iż osobom w trudnej sytuacji życiowej należy się pomoc prawna, a zwrot „poradnictwo prawne” sugeruje, iż nie chodzi tu wyłącznie o pomoc świadczoną na etapie sądowym, ale również na etapie przedsądowym.

Pozostałe przepisy (z wyłączeniem przepisów procesowych) znajdują się najczęściej w ustawach specjalistycznych, m.in.: o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terenie RP, o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Kodeksie Rodzinnym i Opiekuńczym, o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, o radcach i adwokaturze, o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania, prawo o ustroju sądów

powszechnych, o świadku koronnym, o postępowaniu w sprawach nieletnich, o sejmowej komisji śledczej. Ustawy te bardzo często mówią dosyć ogólnie o pomocy, jaka przysługuje osobom w danej sytuacji, ale należy uznać, iż chodzi również tu o pomoc prawną, bowiem tylko kompleksowe podejście do pojęcia pomocy sprawia, iż nie jest to jedynie fikcyjny zapis ustawowy.

Krótką analizę polskiego prawa pokazuje wyraźnie braki w zakresie polskiego ustawodawstwa dotyczącego nieodpłatnej pomocy prawnej. Nie tylko jest to brak jednej ustawy odnoszącej się kompleksowo do pomocy prawnej, ale również ogromne rozproszenie przepisów prawa i brak poświęcenia większej uwagi zagadnieniu pomocy przedsądowej obejmującego poradnictwo i informację prawną. Wyjątek stanowi w tym zakresie ustawa o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania, której uchwalenie jest konsekwencją obowiązkowej implementacji unijnej dyrektywy Rady 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze.

Analiza wybranych przepisów prawa europejskiego i międzynarodowego pokazuje, iż zagadnienia związane z pomocą prawną leżą w orbicie zainteresowań wielu organizacji, zarówno o regionalnym, jak i globalnym zasięgu. Przepisy znajdują się w wielu aktach prawnych, które różnią się od siebie pod względem mocy wiążącej państwa członkowskie. Z jednej strony mogą to dokumenty stanowiące twarde prawo, wiążące rządy państw członkowskich, jak np. MPPOiP ONZ, a z drugiej strony są również obecne w dokumentach, które w żaden sposób nie mają mocy wiążącej, jak np. zalecenia RE, a ich realizacja czy przestrzeganie jest jedynie wyrazem dobrej woli władz państw członkowskich. Na gruncie polskiego prawa, wydaje się, iż najważniejszą rolę mogą odegrać przepisy unijne, bowiem stanowią one integralną część prawa polskiego. Po stronie krajów państw członkowskich UE leży obowiązek implementacji postanowień dyrektyw unijnych, czego wyrazem jest przyjęcie przez Polskę ustawy o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania.

Kolejnym wnioskiem, jaki nasuwa się w wyniku analizy przepisów europejskich i międzynarodowych, jest fakt, iż w głównej mierze dotyczą one pomocy prawnej w sprawach karnych, zaś w pozostałych przypadkach (w sprawach cywilnych) najczęściej bywa, iż konieczność przyznania pomocy prawnej przez odpowiednie organy władzy państwowej jest efektem szerszej interpretacji. Dokonuje jej najczęściej międzynarodowy organ sądowy. Dużą rolę odgrywa tutaj Europejski Trybunał Praw Człowieka i jego linia orzecznicza w tej kwestii.

XIII. Standardy w poradnictwie prawnym i obywatelskim – wnioski

Rozważania na temat standardów w poradnictwie prawnym i obywatelskim otwiera kwestia ustalenia definicji pojęcia „standardu”, które może być rozumiane dwojako: po pierwsze może być rozumiany jako pewien poziom usług lub towarów, czyli pewne bezwzględne minimum; po drugie

może być rozumiany jako „typowy i przeciętny model czegoś”, czyli pewne typowe zachowanie. Są to różnice, które są widoczne w określaniu pojęcia standardu przez pracowników poszczególnych instytucji, co również może utrudniać dyskusję na temat standardów w poradnictwie prawnym i obywatelskim.

Kolejnym wnioskiem, jaki wypływa z analizy dostępnych materiałów dotyczących standardów w poradnictwie na świecie i w Polsce, jest fakt, iż dominuje zdecydowanie refleksja nad standardami dotyczącymi kwalifikowanej pomocy prawnej (badania, zbiory zasad itp.) i są trudności z identyfikacją standardów w poradnictwie pozasądowym.

Szczególnie ważne jest również wyodrębnienie powodów jasnego określania standardów w poradnictwie prawnym i obywatelskim:

- po pierwsze, istotne jest jasne określenie prawa obywateli do otrzymania usługi o określonej jakości, co może skutkować przyznaniem obywatelom roszczenia do o dostarczanie pomocy prawnej z zachowaniem określonej jakości;
- po drugie, dlatego, że należy dążyć by usługa, do której otrzymania dano obywatelom prawo, były takiej samej jakości i ilości dla każdego korzystającego lub chcącego z niej skorzystać;
- po trzecie, istotna jest ewaluacyjna i kontrolna funkcja standardów, bowiem opracowanie standardów świadczenia pomocy prawnej oznacza konieczność wypracowania mechanizmów kontroli i oceny ich stosowania;
- po czwarte, dzięki istnieniu standardów wiadomo dokładnie, za jaką usługę płaci Skarb Państwa.

Niemniej istotnym zagadnieniem, które zostało omówione, dotyczy typów standardów funkcjonujących w poradnictwie prawnym i obywatelskim standardów. Wyróżniono 3 typy standardów, istotnych z punktu widzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego, biorąc pod uwagę takie czynniki jak: kto tworzy dany standard; kiedy są tworzone i po co; co określają; stopień szczegółowości; stopień kontroli, skutki nieprzestrzegania oraz przykłady. Określenie typów standardów jest istotne z punktu widzenia celów jakim mają służyć w kontekście świadczonego poradnictwa.

XIV. Polskie i zagraniczne instytucje wspierające poradnictwo prawne i obywatelskie – wnioski

W raporcie dotyczącym Analizy Danych Zastanych zostały opisane polskie i zagraniczne instytucje, których różnorodne działania mają służyć wsparciu poradnictwa. Działaniami podejmowanymi przez instytucje zagraniczne są m.in.: organizowanie konferencji międzynarodowych poświęconych poradnictwu, publikacje naukowe i artykuły, wspieranie krajowych systemów pomocy prawnej i ruchu Pro Bono prawników, raporty dotyczące efektywności systemów pomocy prawnej, realizacja projektów w zakresie wzmacniania świadomości prawnej i ich monitoring czy też prowadzenie prac badawczych przez ekspertów w ramach wydziału prawa. Pośród zagranicznych instytucji

wspierających wymienione zostały: International Legal Aid Group, the Global Network for Public Interest Law (PILnet), Open Society Justice Initiative, the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Citizens Advice International, Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems w ramach wydziału prawa na Uniwersytecie w Tilburgu, NAMATI – Innovations in Legal Empowerment.

Opisane zostały również polskie instytucje wspierające nieodpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie, z doświadczeń których należy również czerpać, szukając najbardziej optymalnych rozwiązań dla polskiego modelu systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Opisane zostały:

- Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, która oprócz finansowania uniwersyteckich poradni prawnych, koordynuje ich działalność oraz wyznacza standardy, prowadzi działania informacyjne skierowane do innych instytucji oraz środowisk prawniczych czy też wspiera ruch Pro Bono prawników w Polsce;
- Instytut Spraw Publicznych, który wraz z Polsko – Amerykańską Fundacją Wolności realizuje Program „Obywatel i Prawo”, którego głównym celem jest poszerzanie i ułatwianie obywatelom dostępu do pomocy prawnej oraz pomoc obywatelom w korzystaniu ze swoich praw;
- Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS zajmujący się problematyką dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. W ramach swojej działalności stworzył bibliotekę, która zawiera dorobek kilkunastu lat pracy rządów i organizacji pozarządowych nad reformą dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej;
- Związek Biur Porad Obywatelskich będący ogólnopolskim stowarzyszeniem biur porad obywatelskich, które wypracowało własne standardy poradnictwa;
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka, której działalność w zakresie poradnictwa ma trojaki wymiar: po pierwsze, działania na rzecz reformy; po drugie, działania w ramach nieformalnej koalicji organizacji pozarządowych; po trzecie, świadczenie pomocy prawnej przez prawników Fundacji.

W analizie wzięto również pod uwagę rolę samorządów adwokackiego i radcowskiego, których działania na rzecz nieodpłatnej pomocy prawnej są warte uwagi. Są to takie działania jak: zaangażowanie w ruch Pro Bono prawników, organizowanie dni bezpłatnych porad prawnych, współpraca z organizacjami pozarządowymi, uniwersyteckimi poradniami prawnymi itp. Podkreślanie znaczenia środowisk prawniczych ma szczególne znaczenie dla budowanego polskiego modelu pomocy prawnej, gdyż od tej grupy zależy w głównej mierze to jak w praktyce funkcjonuje system pomocy prawnej.

XV. Odpowiedzialność cywilna – wnioski

Wnioski jakie wypływają z analizy zagadnienia ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów świadczących pomoc prawną i obywatelską jasno wskazują na brak systemowych rozwiązań w tym zakresie. Jedyną grupą podmiotów świadczących pomoc prawną objętą obowiązkowym

ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej są adwokaci i radcy prawni, a obowiązek ten wynika z ustaw o radcach prawnych i adwokaturze i rozporządzeń.

Podobnym obowiązkiem nie są objęte inne podmioty świadczące poradnictwo, lecz może być on wprowadzony jako wewnętrzny standard w ramach danej organizacji. Przykładem tego jest Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, która wprowadza obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej działalności uniwersyteckich poradni prawnych.

Brak systemowego rozwiązania w tym zakresie jest dostrzegalny, czego wyrazem jest ujęcie tego problemu w projekcie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (autopoprawka do projektu, 2006 r.). Wciąż jednak jest brak zgody co do kształtu tego przepisu, bowiem postulowane zmiany polegające na wprowadzeniu obowiązku tego rodzaju ubezpieczenia w momencie startowania podmiotu świadczącego pomoc prawną w konkursie, mogłyby okazać się zbyt obciążające, zwłaszcza dla organizacji pozarządowych. Natomiast odmienną kwestią jest obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w okresie świadczenia pomocy (oraz po wygaśnięciu umowy o świadczenie pomocy), który jest jak najbardziej racjonalnym i pożądanym rozwiązaniem.

XVI. Elementy równości płci w analizie danych zastanych

Element równości płci został uwzględniony w:

1. przykładach badań zagranicznych zawartych w rozdziale dotyczącym literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej (dla przykładu wskazano badania brytyjskie, w których uwzględniono kwestie problemów prawnych, z jakimi borykają się kobiety i mężczyźni, tj. problemy z przemocą wśród kobiet czy też skargi na działania policji wśród mężczyzn),
2. analizie dotyczącej specjalistycznego poradnictwa prawnego, w której uwzględniono poradnictwo świadczone na rzecz kobiet (Centrum Praw Kobiet, Fundacja La Strada, Fundacja Rodzić po Ludzku, uruchomienie przez Ośrodki Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przestępstwem linii telefonicznej skierowanej wyłącznie dla kobiet, tworzenie sekcji praw kobiet w ramach klinik prawa),
3. bazie podmiotów udzielających pomocy prawnej lub obywatelskiej, gdzie wyróżniono organizacje zajmujące się pomocą wyspecjalizowaną, która kierowana jest do osób doświadczających dyskryminacji m.in. ze względu na płeć,
4. analizie dotyczącej podmiotów świadczących pomoc prawną, z której wynika, że niektóre z instytucji mają ustawowy obowiązek świadczenia pomocy kobietom (np.: ochrona pracy kobiet przez PIP),
5. analizie dotyczącej zagranicznych modeli systemów pomocy prawnej (np.: u podstaw południowoafrykańskiego systemu pomocy prawnej leży pomoc grupom najbardziej zagrożonym wykluczeniem społecznym, a do nich zalicza się m.in. kobiety, do których pomoc prawna musi być kierowana w sposób szczególny),
6. analizie badań ewaluacyjnych, gdzie płeć była istotną kategorią różnicującą dostęp do pomocy prawnej i obywatelskiej przez badanych respondentów (w świetle badań kobiety korzystają częściej z pomocy niż mężczyźni);

7. zakupionej literaturze (np. temat organizacji pozarządowych wyspecjalizowanych w niesieniu pomocy prawnej kobietom odnajdujemy w pozycji D. L. Rhode, *Access to Justice*, Oxford University Press 2004),
8. tłumaczeniach zagranicznych tekstów dotyczących pomocy prawnej (np. w tekście poświęconym szacowaniu kosztów i jakości dostępu do wymiaru sprawiedliwości uwzględniono specjalistyczne poradnictwo na rzecz kobiet i ich podstawowych problemów prawnych, w tekście poświęconym programowi krótkich porad prawnych w Norwegii zostały podane informacje na temat specjalistycznych programów skierowanych dla kobiet),

CZĘŚĆ I

1. Autorzy, opis metody pracy oraz doboru materiałów

Raport opracował zespół w składzie:

- Łukasz Bojarski (INPRIS) – główny analityk (prawnik)
- Grzegorz Wiaderek (INPRIS) – analityk (prawnik)
- Agata Witkowska (INPRIS) – researcher (prawnik)
- Paweł Maranowski (INPRIS) – researcher (socjolog)
- dr Jan Winczorek (UW) – ekspert (prawnik, socjolog)
- dr Michał Araszkiewicz (UJ) – ekspert (prawnik)
- dr Waldemar Florczak (UŁ) - ekspert (ekonomista)
- dr Witold Klaus (PAN, SiP) – ekspert (prawnik)

W pracy badawczej przyjęto następujące metody zbierania i analizy danych:

1. Analiza danych zastanych, w ramach której analizowano poniższe źródła:
 - Strony internetowe instytucji świadczących poradnictwo (np. poszczególne strony biur porad prawnych i obywatelskich, poradni specjalistycznych, podmiotów publicznych) oraz instytucji i organizacji zajmujących się problematyką bezpłatnego poradnictwa i dostępem obywateli do wymiaru sprawiedliwości (np. NAMATI, Open Society Justice Initiative, Helsińska Fundacja Praw Człowieka).
 - Literatura, publikacje naukowe oraz publikacje popularyzatorskie wydawane przez organizacje zajmujące się problematyką bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego;
 - Raporty z badań naukowych i ewaluacyjnych;
 - Sprawozdania i raporty z działalności podmiotów świadczących poradnictwo ogólne i wyspecjalizowane;
2. Spotkania i seminaria tematyczne z ekspertami odbywające się w Instytucie Prawa i Społeczeństwa dotyczącymi tematyki dostępu obywateli do pomocy prawnej, kosztów pomocy prawnej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości;
3. Wizyta studyjna w Holandii, mająca na celu obserwację i analizę funkcjonowania systemu pomocy prawnej w tym kraju;
4. Opracowania polskich i zagranicznych ekspertów, które obejmowały następującą problematykę:
 - a. Ekonomia i finanse w aspekcie poradnictwa prawnego i obywatelskiego;
 - b. Standardy świadczeń pomocy prawnej i obywatelskiej;
 - c. Sposoby monitorowania, ewaluacji oraz oceny jakości porad prawnych i obywatelskich;
 - d. Rola organizacji pozarządowych i biur porad obywatelskich w przedsądowej pomocy prawnej i obywatelskiej;
5. Tłumaczenia tekstów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Zakres zebranych materiałów obejmował:

1. Dane statystyczne związane:

- ze skalą udzielanej pomocy przez różne podmioty publiczne i niepubliczne;
 - z badaniami ewaluacyjnymi realizowanymi w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (badanie całego programu tworzenia i wdrażania projektów bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, badanie ewaluacyjne realizowane na zlecenie Fundacji Familijny Poznań) oraz danymi empirycznymi badań świadomości prawnej obywateli w Polsce (np. Monitor Jakości Rządzenia);
2. Informacje o organizacjach i instytucjach udzielających pomocy prawnej, na podstawie których powstała baza organizacji udzielających porad;
 3. Informacje o organizacjach i instytucjach zajmujących się problematyką poradnictwa prawnego i obywatelskiego;
 4. Informacje o zagranicznych modelach świadczenia pomocy prawnej i obywatelskiej;
 5. Literaturę i publikacje dotyczące problematyki poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Dane statystyczne wymienione w powyższym zakresie zebranych materiałów miały podwójną funkcję:

1. Stanowiły materiał uzupełniający do opisu instytucji udzielających porad prawnych i obywatelskich. Dane statystyczne obejmowały przede wszystkim informacje na temat skali udzielanych porad/ przyjmowanych skarg i - zależnie od przedstawionych przez nie informacji – szczegółowe dane dotyczące np. formy, czy tematyki udzielanej pomocy;
2. Są podstawą do dalszej analitycznej pracy związanej z oszacowaniem wzorów korzystania z pomocy prawnej w ujęciu przestrzennym.

W ramach analizy danych zastanych zgromadzono informacje o organizacjach i instytucjach świadczących poradnictwo prawne i obywatelskie. Informacje te zostały umieszczone w bazie danych (w załączniku). Każdą z organizacji opisaną pod kątem danych teleadresowych i specyfiki ich funkcjonowania. Wyszczególniono następujące podmioty:

1. Podmioty niepubliczne:

- Organizacje pozarządowe;
- Organizacje pozarządowe prowadzące biura porad finansowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki;
- Ośrodki Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem;
- Kliniki prawa funkcjonujące przy uczelniach wyższych;
- Biura Porad Obywatelskich zrzeszone w Związku Biur Porad Obywatelskich;
- Kluby Federacji Konsumentów;
- Związki Zawodowe zrzeszone w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych (dodatkowo umieszczono dane dot. NSZZ „Solidarność”).

2. Podmioty publiczne:

- Biura poselskie i senatorskie;
- Biura Obsługi Interesanta funkcjonujące w ramach sądów;
- Ośrodki Pomocy Społecznej;
- Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie;

- Powiatowi i Miejscy Rzecznicy Konsumentów;
- Okręgowe Inspektoraty Pracy;
- Rzecznicy (np. Rzecznik Ubezpieczonych, Rzecznik Praw Pacjenta, itp.).

CZĘŚĆ II

1. Poradnictwo prawne i obywatelskie – problem definicji

Poradnictwo prawne — problem definicji

Praktycznym problemem w dotychczasowych staraniach różnych instytucji na rzecz wzmocnienia poradnictwa prawnego i obywatelskiego był brak jednolitych i spójnych definicji pojęć związanych z tą problematyką. Funkcjonuje wiele pojęć odnoszących się do wspierania prawnego ubogich: pomoc prawna, poradnictwo prawne, poradnictwo obywatelskie, pomoc z urzędu, prawo ubogich, informacja prawna. Brak jest jednolitej definicji normatywnej. Poszczególne pojęcia pojawiają się w polskim ustawodawstwie, dokumentach strategicznych polskiego rządu, a także w programach operacyjnych i dokumentacjach konkursowych będących podstawą wydatkowania środków publicznych. Problem w tym, że nie są one precyzyjnie zdefiniowane lub mają one bardzo ograniczony charakter i są niespójne. Najbardziej rozbudowane definicje poradnictwa prawnego i obywatelskiego oferuje Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

Poradnictwo obywatelskie jest w nim definiowane jako nie będące poradnictwem prawnym udzielanie osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym porad i informacji o prawach i obowiązkach obywatela będące metodą wsparcia osób, które w wyniku nieznanomości przepisów znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Porady dotyczyć mogą m.in. spraw mieszkaniowych, rodzinnych, świadczeń socjalnych i ubezpieczenia społecznego, a informacje m.in. spraw imigracji i repatriacji, relacji z administracją publiczną, pozbawienia wolności, spraw spadkowych, konsumenckich i własnościowych.

Poradnictwo prawne zaś to udzielanie osobom fizycznym porady prawnej lub informacji o obowiązującym stanie prawnym regulującym daną sprawę oraz wynikających z niego prawach i obowiązkach oraz o trybie, podmiocie lub organizacjach właściwych do jej załatwienia, a także pomoc w opracowywaniu pisma dotyczącego danej kwestii prawnej, prowadzone przez osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze, w tym przez aplikantów sądowych, adwokackich, prokuratorskich, radcowskich i notarialnych lub studentów prawa.

Z kolei na stronie Związku Biur Porad Obywatelskich (www.zbpo.org.pl) zamieszczona jest definicja poradnictwa obywatelskiego: „Poradnictwo obywatelskie obejmuje informowanie obywatela o przysługujących mu prawach i spoczywających na nim obowiązkach w zakresie istotnym dla rozwiązania jego problemu oraz pomoc w wyborze optymalnego rozwiązania. Porady udzielane są w sprawach: mieszkaniowych, rodzinnych, świadczeń socjalnych, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, zatrudnienia i bezrobocia. Informacje udzielane są w sprawach: imigracji/repatriacji, finansowych, niepełnosprawności, obywatela a instytucji, pozbawienia wolności, spadkowych, konsumenckich, stosunków międzyludzkich, własności.”

/źródło: (1) Poradnictwo prawne, Pojęcie, Jakość, Efektywność, Analizy i Rekomendacje INPRIS, grudzień 2010 – zespół pod kierunkiem G. Wiaderka; (2) T. Schimanek, Możliwości wsparcia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego przez samorządy lokalne, Raport z realizacji

programu Obywatel i Prawo IV, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009; (3) kwerenda internetowa/

W toku prac nad narzędziami badawczymi w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” dr Jan Winczorek (ekspert INPRIS) dla celów badania rozważał problem definiowania pomocy prawnej. Zaproponował m.in. jej roboczą wersję.

[...]

Problem definicji pomocy prawnej.

1. Uważam, że problem definicji pomocy prawnej na potrzeby przyszłego modelu pomocy (zwłaszcza ewentualnej definicji legalnej i upoważnienia do świadczenia pomocy przez osoby niebędące adwokatami i radcami prawnymi) należy oddzielić od definicji pomocy prawnej na potrzeby badania. Jeśli badanie ma dostarczyć wiedzy wystarczającej do zbudowania skutecznego, efektywnego i możliwego do wdrożenia modelu pomocy prawnej, powinno obejmować wszelkie zjawiska znaczące dla przyszłych wydatków publicznych i zaspokojenia potrzeb, i nie wykluczać z góry jakichś obszarów pomocy.
2. Definicja pomocy prawnej na potrzeby badania powinna jednocześnie być operacyjna, to znaczy powinna pozwalać na skonstruowanie narzędzi badawczych, dostarczających kompletnej i adekwatnej wiedzy na temat istniejącego stanu pomocy prawnej w Polsce.
3. Należy w szczególności unikać obciążania tej definicji wartościującymi i emocjonalnymi projekcjami na temat właściwego czy pożądanego sposobu świadczenia pomocy prawnej. Tego rodzaju kwestie mają zasadnicze znaczenie, ale powinny zostać rozważone na etapie konstruowania modelu, a nie projektowania i prowadzenia badań empirycznych.
4. Ponadto, użyte narzędzia badawcze, zwłaszcza gdy chodzi o badanie ilościowe, nie powinny pozostawiać swobody definiowania pomocy prawnej samym badanym, ponieważ muszą służyć porównaniu podejmowanych dziś działań i zakresu realizacji potrzeb. Prowadzenie badań w sposób nieugruntowany jest oczywiście uprawnione metodologicznie, ale na poziomie badań podstawowych, a nie stosowanych.
5. Jako element toczącej się dyskusji, proponuję następującą, operacyjną definicję pomocy prawnej na potrzeby badania empirycznego jako:
 1. wszystkie *działania*,
 2. podejmowane *systematycznie i regularnie*,
 3. przez *zorganizowane podmioty*,
 4. *wyłącznie* w celu udzielenia *informacji prawnej w konkretnej sprawie*,
 5. i/lub wykonania *konkretnej usługi prawnej w konkretnej sprawie*,
 6. na rzecz *zindywidualizowanej osoby fizycznej, zindywidualizowanej grupy osób fizycznych lub zindywidualizowanej osoby prawnej działającej na zasadach non-profit*,
 7. podejmowane na *wniosek sformułowany przez beneficjenta*,
 8. *dostępne dla każdego*,
 9. *podejmowane dla celów niekomercyjnych*.

W świetle tej definicji, pomocą prawną jest np.: informacja udzielana przez poradnie prawne, kliniki prawa, związki zawodowe (pod warunkiem, że nie są ograniczone do członków związku), prawników dyżurujących przy parafiach, redakcjach gazet (o ile robią to regularnie i obsłużą każdego, kto się zgłosi) organizacje samorządowe i państwowe, pomoc w przygotowaniu pisma urzędowego lub procesowego przez taki podmiot, pomoc udzielona za zwrotem kosztów, ale nie w celu uzyskania zysku. Pomocą prawną nie będzie natomiast: pomoc adwokata lub radcy prawnego na ogólnych zasadach (warunek 9), informacja udzielona telefonicznie anonimowej osobie przez dowolny podmiot lub organizację (warunek 7), mająca charakter poradnictwa psychologicznego, praktycznego, klasycznej pomocy społecznej (warunek 4, 5), działalność mająca ewidentnie charakter promocyjny lub reklamowy, albo taka, gdy nie dochodzi do podjęcia żadnych realnych działań („proszę się zgłosić do kancelarii”, „to nie leży w zakresie naszych kompetencji”) (warunek 1, 9), pomoc udzielona przez znajomego lub członka rodziny, nawet jeśli jest adwokatem, radcą prawnym lub temu podobnym (2, 3, 8), informacja udzielona anonimowo przez prywatną osobę na forum internetowym (warunek 3), przystąpienie do postępowania przez organizację kierującą się w doborze spraw interesem publicznym, a nie wyłącznie indywidualnym – np. HFPCz, prokuratura (warunek 4, 5, 6, 8), opublikowanie ogólnej informacji prawnej (4, 6, 7), działanie interwencyjne podejmowane z własnej inicjatywy (7), pomoc świadczona nieodpłatnie przez banki (8, 9), działalność okazjonalna, akcyjna i jednorazowa (2 - jeśli np. akcje samorządów zawodowych są podejmowane w sposób zaplanowany i w ustalonych przedziałach czasowych, to mieszczą się w definicji)

6. Skupienie się na zjawiskach objętych definicją nie uchyla jednak potrzeby badania innych form pomocy prawnej ze względów wspomnianych w punkcie 1.5.

[...]

/źródło: materiały wewnętrzne INPRIS/

Problematyka rozumienia pojęć i definicji związanych z poradnictwem prawnym i obywatelskim była też przedmiotem analizy ekspertów w ramach projektu *„Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”*. Informacje na ten temat znajdują się w części poświęconej ekspertyzom zagranicznym.

Informacje o pojęciach związanych z poradnictwem prawnym używanych w projektach regulacji prawnych bezpłatnej pomocy prawnej zawarte są w analizie Łukasza Bojarskiego w części analizy danych zastanych poświęconej tym projektom.

Poniżej znajduje się fragment raportu z badania autorstwa Łucji Krzyżanowskiej. Badanie polegało na przeprowadzeniu we wrześniu i w październiku 2010 r. wywiadów pogłębionych z osobami zaangażowanymi w rozwój poradnictwa prawnego. Rozmowy dotyczyły też m.in. rozumienia pojęć poradnictwa prawnego i obywatelskiego (materiał wewnętrzny INPRIS).

„[...]

Kwestie definicyjne – o czym w ogóle jest mowa

Większość rozmówców deklarowała, że nie stworzono dobrych, jednoznacznych, rozłącznych definicji porady prawnej, obywatelskiej oraz informacji prawnej. Każdy z respondentów kładł nacisk na różne elementy i aspekty tychże porad.

Poradnictwo prawne

Przy poradnictwie prawnym podkreślano mocno, że są to porady **fachowe**, udzielane przez osoby **kompetentne**, posiadające **udokumentowaną dyplomem wiedzę** (prawnicy, adwokaci, radcowie prawni, studenci prawa pod nadzorem profesorów).

Duży nacisk kładziony był również na **konkretność/rzeczowość porady** – porada prawna nie może być abstrakcyjna, musi być mocno osadzona w kontekście, zindywidualizowana, skoncentrowana na konkretnej osobie, na konkretnym przypadku. W ramach porady klient dowiaduje się w jaki sposób, przy użyciu jakich mechanizmów prawnych, jakich narzędzi prawnych może rozwiązać swoją sprawę.

Zdarzały się również opinie, które kładły naciska na problem jakiego dotyczą zazwyczaj porady – nieskomplikowane kwestie prawne, wstępny etap sprawy. **Poradnictwo dotyczące spraw codziennych** (prawo pracy, problemy związane z mieszkaniami, prawo rodzinne i alimentacyjne, zaopatrzenie społeczne: renty, emerytury). Często też koncentrujące się wokół spraw na styku z administracją, w tym także prawo budowlane.

Niektórzy mocno podkreślali, że cechą porady prawnej jest **niemożność reprezentowania klienta w sądzie**.

Nacisk kładziony był także na kwestie finansowania poradnictwa. Rozmówcy podkreślali, że poradnictwo nie musi, choć oczywiście może być, bezpłatne. To **pomoc nieodpłatna z punktu widzenia beneficjenta**. Nie musi być jednak świadczona charytatywnie. Rolą państwa jest znalezienie środków na finansowanie tejże pomocy. Nieodpłatność porady prawnych jest elementem prawa ubogich.

Jeden z badanych proponował wprowadzenie rozróżnienia na poradę i pomoc prawną. Ta pierwsza miałaby być pomocą przesądową, gdy spór nie jest jeszcze zinstytucjonalizowany. Byłaby to również porada zindywidualizowana, bazująca na konkretnych przepisach osadzonych w konkretnych realiach. Natomiast pomoc prawna obejmować miałaby reprezentację klienta przed sądem (nie przed organami administracyjnymi) i wymagałaby znacznie większych kwalifikacji od udzielającego niż porada.

Najważniejsze cechy porady prawnej:

!

- Nieodpłatna
- Udzielana przez specjalistę
- Zindywidualizowana
- Konkretna
- Nie będąca reprezentacją przed sądem
- Często dotycząca codziennych, niezbyt skomplikowanych spraw

Rozmówcy wspominali też o szerszym znaczeniu poradnictwa prawnego. Wielu obywateli, gdyby nie możliwość skorzystania z bezpłatnej porady w ogóle nie zdawałyby sobie sprawy z tego, że ma do czegoś prawa. Poradnictwo buduje również obywatelskie społeczeństwo otwarte. Ludzie dowiadują się, że mają nie tylko prawa, ale też obowiązki. Poza informowaniem i rozwiązywaniem problemów biura porad **promują prawo i edukują społeczeństwo**.

Poradnictwo prawne może i powinno pełnić również funkcję edukacyjną. Powinno **kształtować świadomość prawną**, informować ludzi, a nie tylko rozwiązywać ich problemy. Według jednego z badanych można poradnictwo prawne potraktować jako profilaktykę – jeśli w odpowiednim momencie obywatel zdobędzie wiedzę, to w przyszłości nie popełni błędów.

Poradnictwo prawne ma także szansę na przełamanie błędnego koła, które od dłuższego czasu jest w Polsce widoczne: Polacy mają niską wiedzę i świadomość prawną, co prowadzi do braku zaufania do zawodów prawniczych (CBOS), co znowu przekłada się na niską wiedzę. Szeroki dostęp do porad prawnych może ten schemat przełamać.

Informacja prawna

Poprzez udzielenie informacji prawnej rozmówcy rozumieli **udzielenie podstawowych informacji** (jakie przepisy regulują ten obszar problemowy, do jakiego sądu należy się zgłosić, jakiej wysokości pobierane są opłaty). Informacja prawna jest **abstrakcyjna**, oderwana od konkretnej osoby i jej przypadku, bardzo **ogólna** (np.: od orzeczenia pierwszej instancji przysługuje odwołanie). To przywołanie procedur i aktów prawnych. Stanowi bazę dla dalszych działań (porad obywatelskich i /lub prawnych). Może być udzielana przy pomocy ulotek i innych materiałów informacyjnych.

Często jako przykład przywoływane były Punkty Informacyjne funkcjonujące w sądach.

Niektórzy zwracali również uwagę na fakt, że udzielenie informacji prawnej nie niesie za sobą żadnej odpowiedzialności. W przeciwieństwie do porady prawnej.

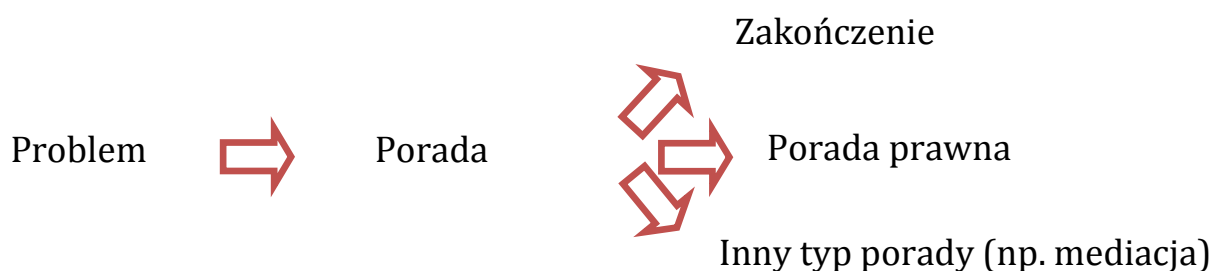
Porady Obywatelskie

Najwięcej rozbieżności pojawiło się przy definiowaniu poradnictwa obywatelskiego. Część rozmówców rozumie je jako **poradę o szerszym, niż porada prawna, zakresie**. Na poradę obywatelską składać się może porada prawna, psychologiczna, medyczna, socjologiczna, podatkowa itd. Zakres tematyczny i zakres możliwych rozwiązań jest w tym rozumieniu znacznie szerszy niż w przypadku porady prawnej, która koncentruje się tylko na rozwiązaniu prawnych. To szersze, wszechstronne doradztwo dla ludzi, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej, w kłopotach, mają problem, z którym sami nie potrafią sobie poradzić. Szukanie najlepszego rozwiązania dla danego problemu. To rozwiązanie wcale nie musi być związane z prawem.

Podobnie jak porada prawna, w odróżnieniu od informacji, jest **indywidualizowana**, bardzo mocno **osadzona w kontekście** i konkretnie. Niezbędne jest wejście głęboko w problem klienta i szczegółowe przeanalizowanie jego sytuacji.

Znaczna część rozmówców traktowała poradnictwo obywatelskie, jako **pierwszy etap rozwiązywania problemu**. Udanie się po poradę prawną powinno być dopiero kolejnym krokiem, jeśli będzie taka konieczność.

Schemat 1, miejsce porad obywatelskich w systemie poradniczym



W jednej z rozmów poruszony został wątek informowania obywateli zwracających się po poradę obywatelską o przysługujących mu prawach i spoczywających na nim obowiązkach, w zakresie istotnym dla rozwiązania jego problemu. Dla badanego ważny był również **edukacyjny i kształcący charakter porad obywatelskich**. Celem takiej porady jest nie tylko rozwiązanie problemu, ale również wpieranie klienta, oświecania go, edukowanie, uczenie samodzielnego rozwiązywania problemów, sprawienie, żeby w przyszłości potrafił poradzić sobie samemu w trudnej sytuacji.

Pojawiła się również opinia, że poradnictwo obywatelskie to element **kształtowania ładu, budowania zaufania społecznego**. Ten rodzaj poradnictwa ma bowiem na celu urzeczywistnienie praw i obowiązków obywatelskich. Ma pokazać ludziom różne sposoby rozwiązywania ich spraw i problemów np. poprzez założenie stowarzyszenia lub zorganizowanie referendum. Nie chodzi jedynie o poinformowanie obywatela o przepisach, ale pokazanie mu różnych sposobów przejawiania się tychże pisanych zasad.

Zdarzyła się również opinia zgodnie z którą porada obywatelska jest przede wszystkim **nazwą własną stowarzyszenia, a nie specyficznym typem porady**. Tym, co odróżnia ją od porady prawnej jest tylko podmiot jej udzielający (nie musi być to prawnik). W tym przypadku porada obywatelska była także silnie utożsamiana z samopomocowym oddolnym ruchem społecznym.

Rozmówcy przyznawali, że czasem bardzo trudno odróżnić poradę prawną od obywatelskiej, gdyż ich granice są umowne i bardzo płynne.

Jeden z rozmówców postulował nie włączanie poradnictwa obywatelskiego w poradnictwo prawne. Według niego to osobne dziedziny. Krytykował jednocześnie funkcjonowanie tegoż poradnictwa w praktyce. Według niego rozróżnienie na porady obywatelskie zostało wprowadzone ze względów bezpieczeństwa, żeby uniknąć ciężaru odpowiedzialności za udzieloną poradę. Poradnictwo obywatelskie stawia sobie światłe cele – niesienie szerokiej pomocy osobom w potrzebie – ale to tylko ideał, którego w praktyce nie udaje się osiągnąć.

Według badanych, porad obywatelskich nie muszą, choć mogą, udzielać prawnicy. Zazwyczaj jednak zajmują się tym **doradcy**, którzy przeszli specjalistyczne szkolenie, mają szeroką wiedzę z wielu zakresów. Przydatnej jest również ich doświadczenie życiowe.

Rozmówcy podkreślali, że porada prawna udzielona w ramach porady obywatelskiej może być **mniej fachowa** i mniej wyspecjalizowana niż przy poradnictwie prawnym.

! Najważniejsze cechy porady obywatelskiej:	
• Nieodpłatna • Udzielana przez doradcę (niekoniecznie prawnika) • Znacznie szersza niż porada prawna • Urzeczywistnienie praw i obowiązków	• Zindywidualizowana • Konkretna • Powinna być pierwszym etapem rozwiązywania problemu

[...]”

Analizę prawną związaną z pojęciem definicji poradnictwa prawnego przeprowadziła Michał Ziółkowski w swojej ekspertyzie z 2010 r. sporządzonej na zlecenie INPRIS (materiał wewnętrzny INPRIS). Poniżej fragment tej ekspertyzy:

„[...]”

2. Definicje pomocy prawnej.

2.1. Analiza obowiązujących aktów prawnych wskazuje, że nie wypracowano dotąd systemowej i wyczerpującej normatywnej definicji „nieodpłatnej pomocy prawnej”, która odpowiadałaby postulatowi powszechnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz uwzględniała formy pomocy prawnej, które wykształciły się już w praktyce. Art. 47 akapit 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE)¹ formułując wprost obowiązek zagwarantowania dostępu do pomocy prawnej, która powinna być udzielana osobom nie posiadającym wystarczających środków w zakresie, w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, nie wskazuje bowiem materialnych składników pojęcia „pomoc prawna”². Zważywszy jednak, że normy zrekonstruowane w oparciu o przepisy KPP UE mają moc obowiązującą równą Traktatom (art. 6 ust. 1 TUE³), należy uznać, że przepis ten może stać się podstawą do rekonstrukcji pozytywnego obowiązku do określenia materialnych granic pojęcia „pomoc prawna”.

2.1.1. W obowiązującym stanie prawnym można wskazać na dwie podstawowe definicje pomocy prawnej, które mają jednak ograniczony przedmiotowo i podmiotowo zakres.

W świetle pierwszej z nich, ma ona charakter niepieniężnego świadczenia z pomocy społecznej⁴, które polega na udzielaniu informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów⁵. Świadczenie jest realizowane w ramach zadań własnych powiatu przez placówki specjalistycznego poradnictwa (jednostki organizacyjne pomocy społecznej) i przysługuje osobom oraz rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód.

1 Dz. U. UE C z 30 marca 2010 r., Nr 83, s. 401.

2 Zob. jednak art. 47 akapit 2 KPP UE *in fine*.

3 Dz. U. UE C z 5 maja 2008 r., Nr 115, s. 119.

4 Art. 36 ust. 2 lit. G ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 – t. jedn.; dalej ustawa o pomocy społecznej.

5 Art. 46 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej

W świetle drugiej z nich, pomoc prawna obejmuje a) zwolnienie od kosztów sądowych, b) ustanowienie adwokata albo radcy prawnego – jeżeli to możliwe, władającego językiem zrozumiałym dla wnioskodawcy – celu świadczenia pomocy prawnej, w szczególności udzielenia wnioskodawcy niezbędnej porady prawnej oraz występowania w jego imieniu przed sądem; c) ponoszenia przez Skarb Państwa niezbędnych kosztów podróży wnioskodawcy związanych z nakazaniem przez sąd osobistym jego stawianiem, jeżeli wnioskodawca nie może być przesłuchany w inny sposób⁶. Tak rozumiana pomoc może mieć charakter albo pełny albo częściowy⁷. Zgodnie jednak z art. 4 ustawy o pomocy prawnej w sporach transgranicznych w ramach UE, pomoc tego rodzaju przysługuje jedynie wnioskodawcy mającemu miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu w innym niż Rzeczypospolita Polska i Królestwo Danii państwie członkowskim UE. Wskazana regulacja miała bowiem za zadanie jedynie zrealizować postanowienia Dyrektywy Rady 2003/8/WE⁸.

2.1.2. Ujęcie „pomocy prawnej” w kategoriach „prawa”, które obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego obecne jest w procedurze sądowo-administracyjnej⁹.

Analogiczną treść pojęcia „pomoc prawna” można zrekonstruować w oparciu art. 117 § 1 k.p.c.¹⁰ oraz art. 101 – 118 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹¹. Normy te pozwalają bowiem na częściowe lub całkowite zwolnienie od kosztów sądowych w procedurze cywilnej oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Ponadto w art. 96 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ustawodawca określił katalog podmiotów, które nie mają obowiązku uiszczania kosztów sądowych w sprawach cywilnych. Sąd może przyznać pomoc adwokata lub radcy prawnego, jeżeli strona podając szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania, wykaże, że nie może, bez uszczerbku utrzymania swojego i rodziny, ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego.

Podobnie, w postępowaniu karnym oskarżony, który nie ma obrońcy z wyboru może żądać, aby mu wyznaczono obrońcę z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny (art. 78 § 1 k.p.k.¹²).

2.2. Stosując kryterium funkcjonalne i nawiązując do przywołanych powyżej regulacji, w literaturze zakłada się, że termin „nieodpłatnej pomocy prawnej” oznacza poradnictwo i zastępstwo prawne opłacane przez Skarb Państwa, jako pomoc prawną z „urzędu”¹³. Zarazem jednak wskazuje się, że w szerszym ujęciu pojęcie to obejmuje: a) zwolnienie od kosztów sądowych; b) działalność

6 Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie do pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania, Dz. U. z 2005 r., nr 10, poz. 67, ze zm. (dalej: ustawa o pomocy prawnej w sporach transgranicznych w ramach UE).

7 Art. 6 ust. 1 ustawy o pomocy prawnej w sporach transgranicznych w ramach UE.

8 Dyrektywa z dnia 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze, Dz. U. UE L z 31.01. 2003 r., Nr 26, s. 41 i n.

9 Art. 244 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.

¹¹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. z 2010, nr 90, poz. 254 – t. jedn.

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, z zm.

¹³ Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy*, s. 24.

organizacji społecznych w imieniu lub na rzecz obywateli; c) wytaczanie powództw przez prokuratora; d) pomoc Rzecznika Praw Obywatelskich w konkretnych sprawach; e) nałożony na organy prowadzące postępowanie obowiązek informowania uczestników o ich sytuacji prawnej; f) nałożony w niektórych sprawach na sąd obowiązek orzekania ponad żądanie powoda¹⁴.

2.3. Pojęcie „pomocy prawnej” nie zostało zdefiniowane w orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny analizował je tylko w kontekście oceny konstytucyjności zmian legislacyjnych w ustawach o zawodzie adwokata i radcy prawnego, opłat za czynności radców prawnych oraz ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Z uwagi na przedmiot opracowania, celowe wydaje się jednak poczynienie następujących uwag w świetle obowiązującego *acquis constitutionnel*.

Po pierwsze, „pomoc prawna dla osób ubogich ma rangę konstytucyjną oraz rangę wynikającą z wiążących Polskę międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Nie dotyczy to tylko spraw karnych, lecz wszystkich spraw rozpoznawanych przez sądy”¹⁵.

Po drugie, pomoc państwa dla strony, która nie jest w stanie ponieść kosztów profesjonalnej pomocy prawnej, jest ważna z uwagi na zapewnienie realizacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji)¹⁶. Stwierdzenie to wydaje się tym istotniejsze, że w najnowszym orzecznictwie konstytucyjnym silnie akcentuje się zasadę sprawiedliwości proceduralnej jako - wynikającą zarówno z art. 45 ust. 1 jak i art. 2 Konstytucji - „wartość samą w sobie”¹⁷ i wzorzec kontroli konstytucyjności prawa¹⁸.

Po trzecie, możliwie szeroki dostęp do pomocy prawnej jest wartością konstytucyjną, która nie stoi *per se* w kolizji z zasadą wyrażoną w art. 17 Konstytucji i związanymi z nią uprawnieniami zawodów zaufania publicznego. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „istnieją bowiem wyraźne racje społeczne przemawiające za poszerzeniem dostępu obywateli do profesjonalnej pomocy prawnej”¹⁹, a „ustawodawca winien otworzyć możliwość świadczenia pomocy prawnej w ograniczonym zakresie przez osoby, które legitymują się ukończeniem wyższych studiów prawnych i uzyskały tytuł zawodowy magistra prawa”²⁰. Aktualne pozostaje stwierdzenie, że „poza sferą profesjonalnej działalności adwokatów i radców prawnych istnieje – jak wskazano – szereg innych jeszcze obszarów związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Nie można tracić też z pola widzenia potrzeb związanych z zapewnieniem nieodpłatnej pomocy prawnej tym grupom społecznym, których

14 Tamże, s. 24.

15 Wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94. W świetle zalecenia Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z 8 stycznia 1993 r. dla państw członkowskich, co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych., Nr R (93), państwa członkowskie są zobowiązane do „ułatwiania osobom ubogim w sytuacji wszelkiego ubóstwa dostępu do prawa poprzez wspieranie służb świadczącym tym osobom doradztwo prawne oraz pokrywanie kosztów doradztwa prawnego dla tych osób przez system pomocy prawnej” (zob. też. Zalecenie Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr 76 (5) o pomocy prawnej w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych oraz Zlecenie Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr 78 (8) o pomocy i poradach prawnych i por. z Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego z 17 grudnia 1991 r., nr 46/121 oraz Rezolucją Komisji Praw Człowieka z 18 lutego 1992 r. nr 1991/11).

16 Wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80.

17 Zob. np. wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118.

18 Zob. np. wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113.

19 Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45.

20 Wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32.

nie stać na opłacenie radcy prawnego lub adwokata. Tego rodzaju świadczenie pomocy prawnej jest udzielane np. przez uniwersyteckie Kliniki Prawa, fundacje czy stowarzyszenia wyspecjalizowane w pomocy prawnej w środowisku ludzi biednych, niepełnosprawnych i wymagających wsparcia w rozmaitych sferach życia”²¹.

2.4. Z uwagi jednak na brak kompleksowej regulacji dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, a co za tym idzie normatywnego punktu odniesienia, piśmiennictwo koncentruje się na pomocy prawnej udzielanej przez – zajmujące się ochroną praw człowieka – organizacje pozarządowe. Odwołując się do statutowych form ich aktywności wyróżnia się pomoc prawną w szerokim i wąskim znaczeniu.

W pierwszym wypadku obejmuje ona działalność polegającą na: a) zaangażowaniu danej organizacji bezpośrednio w sprawę albo na przekazaniu jej do prowadzenia współpracującym z tą organizacją prawnikom lub kancelariom prawnym; b) udzielaniu informacji prawnej oraz wskazywaniu możliwych rozwiązań prawnych w przedłożonym stanie faktycznym (tzw. działalność obywatelska); c) polegająca na organizowaniu konferencji lub szkoleń poświęconych problematyce przysługujących jednostce praw oraz instrumentów skutecznego ich dochodzenia (tzw. działalność edukacyjna); d) inicjowaniu oraz organizacji medialnych kampanii społecznych mających głównie na celu przybliżenie zagadnień z zakresu praw podstawowych przysługujących jednostce - tzw. działalność informacyjna (pomoc prawna *sensu largo*)²².

W drugim wypadku obejmuje ona: a) udostępnienie informacji prawnej polegające na przekazaniu klientowi informacji o powszechnie obowiązującym w Polsce prawie lub praktyce jego stosowania; b) udzielenie porady prawnej (skonkretyzowanej informacji) znajdującej zastosowanie w oznaczonej sprawie na podstawie dokumentów przekazanych przez klienta; c) udzielenie pomocy prawnej w postaci reprezentacji klienta przed organami wymiaru sprawiedliwości lub administracji publicznej (pomoc prawna *sensu stricto*)²³.

2.5. Z wskazanym powyżej rozumieniem pomocy prawnej koresponduje traktowanie jej w kategoriach informacji, która może być udostępniona za pomocą elektronicznych środków masowej komunikacji, w szczególności Internetu. W piśmiennictwie wskazuje się, że pomoc prawna może polegać zarówno na dostępie do a) materiałów archiwalnych o prawie; b) zbiorów orzecznictwa; c) informacji o obowiązującym prawie; c) wzorów pism procesowych, jak i d) interaktywnej wymianie informacji prawnej za pośrednictwem poczty elektronicznej lub forów prawnych²⁴. [...]”

21 Wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22.02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97.

22 G. Wiaderek, M. Ziółkowski, *Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe*, [w:] *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji trzeciej edycji Programu*, red. A. Winiarska, Warszawa 2008, s. 14.

23 W. Klaus, Ł. Bojarski, *Podstawowe problemy w dostępie obywateli do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania*, [w:] *Obywatel i Prawo II edycja. Raport z realizacji Programu*, red. E. Morawska, Warszawa 2006, s. 93.

24 P. Wąglowski, *Internet jako źródło informacji i porad prawnych*, [w:] *Obywatel i prawo. Raport z realizacji czwartej edycji Programu*, red. A. Winiarska, Warszawa 2009, s. 41-66. W tym kontekście zwraca się również uwagę na potrzebę szerokiego rozumienia konstytucyjnego obowiązku publikacji aktów normatywnych (art. 87 Konstytucji) i wprowadzenia systemu elektronicznego ich ogłaszania (Tamże, s. 66-72). Ujęcie to zakłada, że podmiotem, który w pierwszej kolejności zobowiązany jest do pomocy prawnej rozumianej jako udzielenie informacji o obowiązującym prawie, jest państwo. Postulat ten odpowiada potrzebie interpretacji konstytucyjnych gwarancji demokratycznego państwa prawnego, do których zasada publikacji aktów normatywnych niewątpliwie się zalicza (art. 87 w zw. z art. 2 Konstytucji).

2. Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej, przygotowany na potrzeby projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”

Dr Jan Winczorek

Katedra Socjologii Prawa

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

Niniejsze opracowanie przedstawia stan wiedzy na temat dostępu obywateli do pomocy prawnej w świetle polskiej i zagranicznej literatury naukowej. Można sądzić, że wiedza taka ma istotne znaczenie dla projektowania przyszłego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce, i to z kilku przyczyn. Po pierwsze, system taki powinien być dostosowany do rzeczywistych warunków udzielania pomocy prawnej i korzystania z niej w Polsce. Literatura naukowa, w szczególności z zakresu socjologii, ma tu do zaoferowania pewne wskazówki. Po drugie, można przypuszczać, że niektóre ustalenia na temat zjawiska społecznego, jakim jest świadczenie pomocy prawnej i korzystanie z niej, opisywane w zagranicznej literaturze, są względnie uniwersalne i mają także zastosowanie do sytuacji w Polsce. Wiedza taka może mieć znaczenie dla decyzji na temat polskich rozwiązań systemowych. Po trzecie, projektując system pomocy prawnej, należy unikać zagrożeń i ograniczeń, jakie mogą wiązać się z przyjmowaniem rozwiązań organizacyjno – instytucjonalnych, które nie sprawdziły się gdzie indziej. Badania naukowe mogą dostarczyć istotnej wiedzy na ten temat.

Dla uniknięcia nieporozumień, na wstępie należy dokonać pewnych uściśleń terminologicznych. Niniejsze opracowanie przygotowano w ramach projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” i na jego potrzeby. Określa to zakres tematyczny podejmowanych zagadnień, i to w kilku wymiarach. Po pierwsze, projekt w założeniu dotyczy usług „nieodpłatnych” (a więc nie: odpłatnej, częściowo odpłatnej czy dotowanej pomocy prawnej). Po drugie, oznacza to, że dla projektu mają znaczenie zagadnienia z zakresu „poradnictwa prawnego i obywatelskiego”, a więc czegoś innego niż „pomoc prawna” w ścisłym sensie. Po trzecie, projekt odnosi się zasadniczo do sytuacji „osób ubogich”, a nie całej populacji. Po czwarte wreszcie, prace studyjne podejmowane w jego ramach dotyczą pomocy pozasądowej, nie zaś wszelkiej pomocy prawnej, dostępnej w sytuacjach procesowych i pozaprocesowych.

Z wymienionymi terminami wiązą się jednak istotne trudności. Trzeba zauważyć, że określenie „pomoc prawna i obywatelska” nie występuje jako samodzielny termin ani w polskiej, ani w międzynarodowej literaturze naukowej²⁵. W tej ostatniej na określenie problematyki objętej

²⁵ Co oczywiście nie przeczy istnieniu instytucji pomocowych, posługujących się zbliżonymi nazwami, takich jak Citizens Advice Bureaux w Wielkiej Brytanii.

wspomnianym projektem stosowane są najczęściej takie zwroty jak „legal aid” czy szersze (i wieloznaczne) „access to justice”. Z tego względu niniejsze opracowanie posługuje się bezpośrednim odpowiednikiem tego pierwszego określenia, jakim jest „pomoc prawna”, przyjmując na potrzeby polskich dyskusji, że termin ten jest równoznaczny ze zwrotem „pomoc prawna i obywatelska”. W konsekwencji, niniejszy tekst dotyczy wszelkich form poradnictwa prawnego, w szczególności bez względu na to, czy są one świadczone w formule korporacyjnej (przez członków prawniczej korporacji zawodowej) czy innej, w tym zwłaszcza „obywatelskiej”.

Ponadto, literatura naukowa nie ogranicza się do nieodpłatnej pomocy prawnej, ale opisuje rzeczywiście istniejące systemy pomocy prawnej w całej ich złożoności, obejmując zarówno ich segment nieodpłatny, jak odpłatny czy współpłatny. Dokonanie precyzyjnego rozgraniczenia usług płatnych i nieodpłatnych jest zresztą trudne, o ile nie – niemożliwe – z przyczyn koncepcyjnych. Należy raczej sądzić, że systemy pomocy prawnej stanowią swojego rodzaju całościowy system, w ramach którego obywatele mogą zaspakajać swoje potrzeby prawne. Sposób i skala funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej jest więc do pewnego stopnia zależna od sposobu i skali funkcjonowania pomocy odpłatnej, tj. ilość i rodzaj udzielanych w systemie porad odpłatnych zależy do pewnego stopnia od ilości i rodzaju porad nieodpłatnych. Podobnie jest także podmiotowymi i przedmiotowymi ograniczeniami dostępu do pomocy prawnej: można sądzić, że w pewnym zakresie (choć nie w całości!) potrzeby prawne, które nie mogą być zrealizowane nieodpłatnie z powodu przyjętych ograniczeń systemu, są finansowane z innych źródeł.

Z tego względu niniejsze opracowanie, choć kładzie szczególny nacisk na usługi nieodpłatne, wychodzi poza ścisłe ramy systemów nieodpłatnych i odnosi się do wszelkich publicznie dostępnych systemów pomocy prawnej, bez względu na zakres ich publicznego finansowania. Takie ujęcie wydaje się korzystne z punktu widzenia potrzeb studyjnych, zwłaszcza biorąc pod uwagę to, że ostateczne decyzje w sprawie formuły ewentualnego polskiego systemu pomocy prawnej mają dopiero zostać podjęte.

Zakres niniejszego opracowania jest natomiast ograniczony tematycznie i koncentruje się na empirycznej literaturze socjologicznej i socjologiczno – prawnej. Wątki ekonomiczne podejmowane w literaturze, w szczególności związane z ekonomiczną analizą prawa przedstawia opracowanie przygotowane przez dr. Michała Araszkiewicza. Raport nie porusza też problematyki prawnej, instytucjonalnej i ustrojowej, a skupia się na wynikach badań empirycznych, zaprojektowanych i przeprowadzonych w celu zbadania istniejących systemów pomocy prawnej.

W pierwszej kolejności niniejsze opracowanie przedstawia główne nurty badań nad problematyką poradnictwa prawnego. W dalszej jego części referowane są wyniki badań dotyczących następujących zagadnień: wzorów poszukiwania pomocy prawnej przez obywateli, barier dostępu do pomocy prawnej, szczególnych potrzeb pewnych kategorii osób, nietypowych form udzielania porad prawnych, wpływu sposobu finansowania poradnictwa na wzory korzystania z niego, efektów istnienia systemu pomocy prawnej, dobrych praktyk w zakresie badań nad systemami pomocy. Opracowanie kończy zestawienie wniosków i rekomendacji, jakie można sformułować na podstawie wiedzy uzyskanej w badaniach.

Główne nurty refleksji nad pomocą prawną w literaturze naukowej

W polskiej empirycznej literaturze naukowej zagadnienie dostępu do pomocy prawnej nie było szerzej analizowane. Istniejące badania w większości dotyczą tej problematyki jedynie w sposób pośredni, przyczynkarski i niesystematyczny. Brakuje natomiast całościowego spojrzenia na zagadnienie dostępności poradnictwa prawnego, w szczególności nieodpłatnego lub współfinansowanego ze środków publicznych.

Można sądzić, iż jest to konsekwencja faktu, że jeśli podejmowano w Polsce zbliżone zagadnienia, to czyniono to z perspektywy tzw. problemów podstawowych w socjologii prawa i naukach prawnych, nie zaś w praktycznych (stosowanych) badaniach nad funkcjonowaniem konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. W najsilniejszej w Polsce tradycji badań nad społecznym działaniem prawa, tj. w badaniach nad postawami wobec prawa daje się jednak dostrzec pewne elementy istotne z punktu widzenia problematyki podejmowanej w projekcie badawczym. Należy tu zwłaszcza zwrócić uwagę na badania pt. „Spór i sądy” dotyczące prawnego rozstrzygania konfliktów i sporów. Były one prowadzone przez zespół Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych UW w końcu lat siedemdziesiątych XX w (Kurczewski 1982) i powtórzone na początku lat dwutysięcznych (Kurczewski & Fuszara 2004) i dostarczyły przekonującej wiedzy na temat kulturowych źródeł zachowań związanych z korzystaniem z prawa i pośrednio poszukiwaniem pomocy prawnej.

Z kolei w badaniach „Prawo i wykluczenie”, przeprowadzonych przez Katedrę Socjologii Prawa WPiA UW w 2008 roku (Turska 2010), podjęto próbę ustalenia zakresu „wykluczenia prawnego” obywateli, tj. sytuacji braku dostępu do prawa i trudności w realizacji własnych potrzeb w tym zakresie. Problematyka ta podejmowana jest jednak w ogólnej perspektywie postaw wobec prawa i poglądów na jego temat, a więc dostarcza raczej wiadomości o subiektywnym postrzeganiu sytuacji wykluczenia prawnego przez Polaków, niż bezpośredniej wiedzy o tym, jak korzystają oni z pomocy prawnej i czy są gotowi do jej poszukiwania w przyszłości.

Pomocniczą i zdecydowanie pośrednią wiedzę na temat gotowości korzystania z pomocy prawnej można wreszcie czerpać z liczniejszych prac na temat postrzegania prawa i postaw wobec sądów (Por. np. Borucka-Arctowa & Pałeczki 2003). Warto też wspomnieć o monograficznych ujęciach poszczególnych instytucji dostarczających obywatelom pomocy prawnej (Zob. Krajewska 2009; Arcimowicz 2001).

W odróżnieniu od prac polskich, w literaturze zagranicznej problematyka dostępności pomocy prawnej była przedmiotem szerokich dyskusji przynajmniej od lat siedemdziesiątych XX w i odzwierciedlała zarówno teoretyczne, jak i praktyczne zainteresowania badaczy. Co charakterystyczne, najbardziej żywe dyskusje i najszerzej zakrojone prace badawcze podejmowano w większości w krajach common law, w których implementacja systemu pomocy prawnej była najbardziej zaawansowana, tj. w Wielkiej Brytanii, USA i Kanadzie, a także w tych krajach Europy kontynentalnej, które w największym zakresie zaangażowały się w tworzenie systemu pomocy prawnej (Holandia, Niemcy, kraje skandynawskie). Trudno przesądzić, czy skala i zakres tej debaty były skutkiem zapotrzebowania na prace studyjne w związku z budową systemów pomocy prawnej, czy też systemy te powstawały w efekcie publicznych dyskusji: rozwój prac naukowych i systemów pomocy prawnej był wymienionych krajach raczej równoległy. Nie ulega natomiast wątpliwości, że

współwystępowanie badań i rozwiązań instytucjonalnych było wskaźnikiem istnienia w tych krajach silnych, i zazwyczaj oddolnych ruchów reformatorskich na rzecz szerokiego dostępu do pomocy prawnej (W odniesieniu do USA zob. Snyder 2003; W odniesieniu do Europy zob. np. Blankenburg & Cooper 1982; Blankenburg 1993; Blankenburg 1982).

Dziś zainteresowanie omawianą problematyką jest szersze i występuje w większości krajów rozwiniętych oraz wielu krajach rozwijających się. Istniejąca literatura naukowa na temat pomocy prawnej jest bardzo obszerna, liczy setki pozycji i jest wytwarzana w różnych dyscyplinach²⁶. Na potrzeby niniejszego opracowania publikacje te można podzielić na kilka typów. Po pierwsze, są to deskryptywne prace historyczno-politologiczne oraz teoretyczne, opisujące założenia, funkcjonowanie, oraz polityczne i ekonomiczne warunki powstania i zmiany systemów pomocy prawnej. Po drugie, są to prace badawcze, zmierzające do empirycznego oszacowania zakresu, wzorów i konsekwencji korzystania z pomocy prawnej. Są one prowadzone za pomocą zróżnicowanych metod: najczęściej są to narzędzia sondażowe, ale często także metody jakościowe, analizy danych urzędowych oraz badania aktowe. Badania tego rodzaju mają charakter empiryczny i są niekiedy dość zaawansowane metodologicznie, czasem jednak, zwłaszcza w przypadku prac ewaluacyjnych zleczanych przez sponsorów systemów pomocy prawnej, ograniczają się do prostszych technik badawczych. Po trzecie, są to prace o charakterze metodologicznym, dostarczające wskazówek w sprawie sposobu prowadzenia takich badań. Po czwarte, są to teksty wyrażające postulaty pod adresem systemów pomocy prawnej, proponujące ich reformy, uzasadniające ich istnienie itd. Niniejsze opracowanie odnosi się głównie do prac należących do drugiej kategorii z wymienionych, ale zawiera także skrócony przegląd dobrych praktyk w zakresie metodologii.

Prace badawcze nad potrzebami prawnymi sięgają do lat trzydziestych (Clark & Corstvet 1938), a w przypadku Niemiec, nawet do początku XX w (Blankenburg & Cooper 1982). W literaturze zagranicznej można wymienić kilka osobnych i częściowo równoległych, nurtów refleksji (Zob. omówienie w Goriely et al. 2001). Chronologicznie najwcześniejsze prace, w szczególności zorientowane praktycznie i prowadzone w Stanach Zjednoczonych, ujmowały problem dostępu do pomocy prawnej w kategoriach prosto definiowanych „potrzeb prawnych” obywateli. Zakładały więc, że każda sytuacja, w której obywatele nie korzystali z pomocy prawnej, a z prawnego punktu widzenia mogliby to z sensem uczynić, jest przypadkiem „niezaspokojonych potrzeb prawnych”. Co charakterystyczne, taką formę prawnej deprivacji wiązano najczęściej z okolicznościami ekonomicznymi.

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych, pod wpływem szerokiej krytyki pierwszych studiów, nastąpiło odejście od prostego szacowania potrzeb prawnych na rzecz bardziej złożonych narzędzi badawczych (Jako klasyczne często wskazywane są badania przedstawione w pracy B. A. Curran 1977; Por. badania opisane w: Legal Services Corp 1994). W ich ramach starano się więc ocenić zapotrzebowanie na usługi związane z poradnictwem prawnym, uwzględniając także czynniki psychologiczne i kompetencyjne. Najczęściej dokonywano tego prowadząc bardziej złożone badania sondażowe i zmierzając do uchwycenia związku między deklarowaną skalą potrzeb a czynnikami demograficznymi, ekonomicznymi, związanymi z przynależnością jednostek do różnych grup

²⁶ Na potrzeby niniejszego opracowania zgromadzono bibliograficzną bazę danych liczącą około 400 pozycji, w większości w języku angielskim i w większości nowszych (opublikowanych po roku 2000). Jest to jednak zbiór dalece niepełny.

społecznych, czy ich pozycją w strukturze społecznej. Równolegle do tych zainteresowań prowadzono badania o charakterze etnograficznym i bardziej złożone studia nad społecznymi czynnikami wpływającymi na dostępność prawa, skłonność do rozwiązywania konfliktów za pomocą prawa czy nad „skłonnością do litygacji”.

Od końca lat dziewięćdziesiątych w dyskusji nad problematyką pomocy prawnej dominuje podejście *paths to justice*, bezpośrednio wywodzące się z pracy angielskiej autorki Hazel Genn pod tym samym tytułem (Genn 1999), a pośrednio opierające się na znacznym dorobku socjologii prawa i empirycznych nauk prawnych, sięgającym lat sześćdziesiątych XX wieku. Stało się ono także podstawą dla opracowania bardziej złożonych metodologii badania pomocy prawnej. Założeniem ujęcia *paths to justice* jest to, że poszukiwanie pomocy prawnej jest złożonym zjawiskiem społecznym, zależnym od wielu czynników kulturowo-mentalnych, motywacyjnych, ekonomicznych, związanych z posiadanym wykształceniem i wiedzą, fizyczną dostępnością pomocy czy wreszcie typem problemu życiowego, który próbuje się rozwiązać za pomocą prawa.

Z tego punktu widzenia, nie można mówić o istnieniu niezależnych od innych zjawisk, trwałych „potrzeb prawnych” obywateli, możliwych do ustalenia bez względu na to, czy zaangażowali się oni w proces poszukiwania pomocy prawnej, czy też nie. „Potrzeby prawne” są tu więc postrzegane jako swojego rodzaju kategoria abstrakcyjna, obserwowana *post factum* przez badaczy i rekonstruowana przez nich niezależnie od świadomości samej jednostki. Żeby więc można było mówić o ich zaistnieniu, spełnionych musi zostać szereg warunków, od świadomości posiadania jakiegoś problemu życiowego, przez motywację do jego rozwiązywania w drodze prawnej, możliwości ekonomiczne i odpowiednie kompetencje do podjęcia tego działania.

W konsekwencji, głównym obiektem zainteresowania autorów kierujących się koncepcją *paths to justice* jest proces poszukiwania pomocy prawnej – ciąg zachowań zależny od występowania znacznej liczby sprzyjających i niesprzyjających okoliczności. Mówiąc obrazowo, zjawisko poszukiwania pomocy prawnej można w tym ujęciu porównać do wchodzenia po drabinie: wystąpienie jakichś negatywnych przesłanek lub brak pozytywnych przesłanek na którymś ze „szczebli” prowadzących do skutecznego uzyskania pomocy prawnej skutkuje jej niezyskaniem.

Stosunkowo nowe – i wywołujące pewne spory – podejście do pomocy prawnej można wreszcie odnaleźć w pracach odwołujących się do idei *legal empowerment* (Commission on Legal Empowerment of the Poor 2008; Zob. omówienie w Banik 2009), promowanej min. przez Commission on Legal Empowerment of the Poor Narodów Zjednoczonych. Opierają się one na ogólniejszym przeświadczeniu, że zjawisko biedy nie ma wyłącznie natury ekonomicznej i że należy je rozumieć jako formę wykluczenia społecznego, to jest jako niemożność skutecznej partycypacji w życiu zbiorowym. Jest to zarówno wykluczenie z uczestnictwa w wymianie ekonomicznej, spowodowane brakiem pracy lub niewystarczającymi dochodami, niedostępność treści kulturowych w związku z brakiem wykształcenia czy niemożność skutecznego wyrażenia swoich preferencji politycznych spowodowaną ograniczeniem środków ekspresji.

Z tej perspektywy, zapewnienie dostępu do prawnych metod dochodzenia swoich interesów stanowi jeden ze sposobów dostarczania środków pozwalających osobom społecznie upośledzonym na szerszy udział w życiu zbiorowym („empowerment”), a więc jest metodą zwalczania wykluczenia społecznego, inkluzji. Dostęp do pomocy prawnej jest tu postrzegany jako warunek realizacji

instytucjonalnych i formalnych gwarancji bezpieczeństwa prawnego (Banik 2009), a pośrednio jako narzędzie łagodzenia zjawiska biedy.

Podejście *legal empowerment* znalazło swój rezonans zwłaszcza w pracach zorientowanych na problematykę rozwoju cywilizacyjnego. Konieczność zapewnienia prawnych środków realizacji swoich interesów jest podkreślana zwłaszcza w odniesieniu do wykluczonych zbiorowości w krajach Trzeciego Świata.

Poniższe omówienie prac badawczych odwołuje się do wszystkich trzech wymienionych nurtów, jednak skupia się na najlepiej opracowanych metodologicznie badaniach z nurtu *paths to justice*. Warto jednak zastrzec, że dokonywane tu analizy przekraczają granice państw narodowych i porównują ze sobą dane zebrane w bardzo różnych kontekstach kulturowych, ekonomicznych, prawnych i socjalnych. Jakkolwiek istnieją dobre powody, by tak czynić (Kritzer et al. 1991) – można mianowicie sądzić, że zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej są szczególnie silnie uwarunkowane przez strukturę społeczną, a więc ten aspekt życia społecznego, który można w miarę systematycznie porównywać – to trzeba pamiętać o tym, że tego rodzaju analizy mają istotne ograniczenia.

Referowana literatura pochodzi w większości z lat dwutysięcznych i dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku, a jej wybór był ograniczony dostępnością materiałów. Jest też ona w znakomitej większości anglojęzyczna, co częściowo również wynika z dostępności źródeł, jednak jest silniej związane z faktem, że badania empiryczne nad systemami pomocy prawnej prowadzono przede wszystkim w krajach angielskojęzycznych. Niekwestionowanym liderem w tej materii jest Wielka Brytania.

Istotnym ograniczeniem referowanej literatury jest to, że jest dość jednostronna, skupiając się na zachowaniach obywateli i ich konsekwencjach. Co więcej, z niewielkimi wyjątkami, omawiana literatura w dużej mierze ignoruje instytucjonalny wymiar pomocy prawnej, a zwłaszcza nie uwzględnia faktu, że zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej mogą być zależne od działalności instytucji, które taką pomoc świadczą. Nie istnieją również badania, które systematycznie analizowałyby dane na temat zachowań związanych z pomocą prawną w zależności od systemu prawnego istniejącego w danym kraju.

Częstość poszukiwania pomocy prawnej i okoliczności z tym związane

Podstawową kwestią poruszaną we wszystkich pracach na temat dostępu do pomocy prawnej są wzorce jej poszukiwania przez obywateli. W badaniach ustala się, jak często obywatele to robią, w jakich okolicznościach się na to decydują, a w jakich nie, jakiego rodzaju sprawy starają się rozwiązać, a jakie pozostawiają bez rozwiązania, czym charakteryzuje się populacja osób poszukujących pomocy prawnej itd. Oprócz istotnej wagi poznawczej, wiedza taka ma fundamentalne znaczenie praktyczne, ponieważ pozwala na precyzyjne szacowanie popytu na pomoc prawną i odpowiednie kształtowanie sposobu jego zaspakajania. Dzięki takim ustaleniom można też określić bariery dostępu do istniejących form poradnictwa prawnego.

Jak to zostało powiedziane, w Polsce nie istnieje literatura naukowa, która by na podstawie danych empirycznych przedstawiała skłonność obywateli do poszukiwania pomocy prawnej w ogóle, a pomocy nieodpłatnej w szczególności. Pośredniej i niekompletnej wiedzy mogą dostarczyć tu nieliczne badania na temat korzystania z usług prawnych, między innymi zrealizowane przez CBOS w ramach projektu „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie” (Kojder 2008) czy trochę nowsze badania wykonane na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych (Anon n.d.). Wskazują one na niewielką częstość korzystania przez Polaków z usług prawnych: w pierwszym z wymienionych badań (które zresztą jest metodologicznie doskonalsze niż drugie) kontakt z radcą prawnym lub adwokatem miało, w okresie pięciu lat poprzedzających badanie, odpowiednio 7,4% oraz 7,6% respondentów. W drugim z nich, odsetek osób, które w takim samym okresie korzystały z usług znanego im prawnika, wyniósł 14%, a gremialnie (99% wskazań !) wskazywany przez respondentów powód, dla którego tak się działo, to brak odczuwanej potrzeby skorzystania z tego rodzaju pomocy.

Niezależnie od zasadniczego braku danych, istniejące prace z zakresu badań podstawowych także rzucają nieco światła na omawiane zagadnienie. We wspomnianych wcześniej badaniach ISNS UW (Kurczewski 1982) starano się ustalić skłonność Polaków do rozwiązywania konfliktów życiowych za pomocą prawa i, ostatecznie, drogi sądowej. W tym celu min. proszono badanych o stwierdzenie, jakie działanie, spośród kilku podanych możliwości, podjęliby, gdyby znaleźli się w jednej z kilkunastu hipotetycznych sytuacji konfliktowych, które im streszczono. Wyniki ujawniły, że preferowanym przez Polaków sposobem rozwiązywania konfliktów jest kompromis prywatny. W porównaniu do odsetków osób deklarujących korzystanie z drogi oficjalnej lub sądu, odsetki zwolenników rozwiązań polubownych i prywatnych są znacząco większe. Choć daje się zaobserwować pewne zróżnicowanie w zależności od typu sytuacji, o którą chodzi, to nawet w przypadku dość poważnych sytuacji konfliktowych, deklarowana chęć odwołania się do drogi prawnej stanowi mniejszość odpowiedzi.

Co istotne, między końcem lat siedemdziesiątych, kiedy przeprowadzono pierwsze badanie, i początkiem lat dwutysięcznych, kiedy je powtórzono, nie zachodzą znaczące różnice w rozkładzie odpowiedzi (Kurczewski & Fuszara 2004). Biorąc pod uwagę skalę zmian strukturalnych: ustrojowych, ekonomicznych i społecznych, które miały miejsce w tym okresie, należy sądzić, że ma to swoje źródła w silnych uwarunkowaniach kulturowych, wpływających na preferencje dla rozwiązywania konfliktów. To zaś prowadzi do wniosku, że nawet zniesienie niektórych barier w dostępie do pomocy prawnej (takich jak bariery ekonomiczne czy trudności z fizycznym dostępem do takich usług) nie musi przyczyniać się do gwałtownego wzrostu liczby osób korzystających z poradnictwa.

Z drugiej jednak strony, wspomniane badania nad wykluczeniem prawnym (Turska 2010) pokazują, że respondenci pytani o preferowany sposób działania w abstrakcyjnych sytuacjach „ograniczenia uprawnień” wskazują dochodzenie swoich racji za pomocą prawa. Jednocześnie wyrażają przekonanie, że prawo i prawnicy nie służą ani interesowi „zwykłych ludzi” ani osób o specjalnych potrzebach (na przykład niepełnosprawnych) i twierdzą, że ich szanse na realizację interesów w drodze prawnej są niewielkie.

Sprzeczność tę można interpretować na różne sposoby, ale niewątpliwie wskazuje ona na istnienie wśród badanych swoistej prawnej depriwacji. Z wieloma zastrzeżeniami wynikającymi z metodologii i ograniczonej tematyki wspomnianych badań, a także mając na względzie istnienie konkurencyjnych wyjaśnień, można też na tej podstawie twierdzić, że postrzegane przez obywateli

warunki pozyskiwania pomocy prawnej nie sprzyjają podejmowaniu przez nich takich kroków, i że oceniają oni ten stan rzeczy negatywnie. Zreferowane wyżej wyniki wskazują więc, że istnieje luka między deklarowanymi potrzebami a realnymi możliwościami ich realizacji, związana ze sposobem postrzegania własnej sytuacji życiowej oraz negatywną oceną szans uzyskania skutecznej pomocy prawnej.

Obserwacje te są w ogólnym zarysie zgodne z ustaleniami przedstawianymi w empirycznej literaturze zagranicznej. Przy całym swoim zróżnicowaniu, dostarcza ona jednak nieporównanie dokładniejszej i znacznie lepiej udokumentowanej wiedzy na temat pomocy prawnej w poszczególnych krajach niż wspomniane badania polskie. Co interesujące, niezależnie od wielu różnic metodologicznych pomiędzy badaniami oraz znaczących różnic ekonomicznych, społecznych, ustrojowych i kulturowych pomiędzy populacjami badanymi w różnych krajach, wyniki te są też pod pewnymi względami spójne. Można tu wyróżnić kilka powszechnie badanych aspektów zjawiska dostępu do pomocy prawnej. Zostaną one omówione poniżej.

Pierwszym z nich jest częstość występowania problemów prawnych w populacji. Studia nad tym zagadnieniem są podejmowane po to, aby ustalić możliwą skalę zainteresowania poradnictwem prawnym i oszacować ile osób, spośród tego potrzebujących, rzeczywiście taką poradę uzyskuje. Przegląd literatury dowodzi, że posiadanie problemów prawnych jest zjawiskiem masowym. Od około 1/3 do około 2/3 badanych populacji deklaruje, iż w czasie wskazanym w badaniu (zazwyczaj kilkuletnim) miało do czynienia z istotnymi problemami prawnymi (w literaturze przyjęło się trudno przetłumaczalne na język polski określenie „justiciable problems”²⁷). Jak podają autorzy badań z 2004 roku (Genn et al. 2004), liczba ta dla niektórych krajów anglosaskich wynosiła: Szkocja: 24%, USA: 49%, Nowa Zelandia: 51%, Anglia z Walią: 37% (w 2006 roku 36%, w 2010 - 33%) (M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010) Irlandia Północna – 35% (Digman 2006) przy czym okres, o który chodziło, wynosił od 3,5 do 5 lat w zależności od badania. W badaniach przeprowadzonych w Hongkongu było to 32% w ciągu 5 lat poprzedzających badanie (Anon 2006), w Bułgarii – 43,6% w ciągu 3,5 roku (Gramatikov 2008). W badaniach amerykańskich (Legal Services Corp 2009) usiłuje się niekiedy przeliczać liczbę problemów prawnych („legal needs”) na liczbę gospodarstw domowych, uzyskując liczbę od 1,3 do 3 w zależności od stanu²⁸. W badaniu kanadyjskim na osobach o niskim dochodzie (niereprezentatywnym dla całej populacji) stwierdzono, że 47% ankietowanych doświadczyło problemów prawnych w ciągu 3 lat przed badaniem (Currie 2006), a w innym badaniu na całej populacji – 45% (Currie 2009). Największą częstość problemów ujawniły badania

27 Za taki problem uznaje się każdy problem mający konsekwencje prawne, wskazany przez respondenta badania, w odpowiedzi na ogólne pytanie o „problemy życiowe”, nawet jeśli sam respondent nie uważa tego problemu za prawny (Genn 1999). Istotę takich problemów następnie ustala się dokładniej za pomocą specjalnie zaprojektowanej baterii pytań, która pozwalała uniknąć wytwarzania artefaktów, a jednocześnie pozwalała na zaklasyfikowanie problemów życiowych, zgłaszanych przez badanych, do jednej z kilkudziesięciu kategorii problemów prawnych, określanych przez badaczy. Podane wyżej liczby w żadnym przypadku nie stanowią więc odsetka pozytywnych odpowiedzi na bezpośrednie pytanie o to, czy respondent posiada problemy prawne, czy też nie.

28 Działanie takie budzi jednak poważne wątpliwości związane ze zróżnicowaniem badanej materii i trudności z określeniem jednostki analizy i dlatego może być traktowane tylko jako obrazowa ilustracja, nie zaś dobry miernik liczby problemów.

holenderskie: w ciągu 5 lat przed badaniem deklarowało je 67% ankietowanych, co przekłada się na 2,5 „problemu” („justiciable problems”) na badaną osobę (Velthoven & Ter Voert 2004).²⁹

Drugą z okoliczności, którą są zazwyczaj zainteresowani badacze pomocy prawnej, stanowią czynniki sprzyjające pojawianiu się problemów prawnych. Co nie może dziwić, problemy prawne są na ogół statystycznie współzależne z okolicznościami znanymi skądinąd jako niekorzystnie wpływające na społeczną sytuację jednostki. Dlatego też okoliczności skorelowane z posiadaniem takich problemów są dość uniwersalne: występują w odległych od siebie kulturach, rozbieżnych warunkach ekonomicznych i systemach prawnych, oraz powtarzają się w kolejnych badaniach. Według wielu badań zrealizowanych w różnych krajach (Por. Genn et al. 2004; L. Curran 2007; Coumarelos et al. 2006; Velthoven & Ter Voert 2004; Currie 2006), problemy prawne współwystępują więc z chorobą lub niepełnosprawnością, byciem samotnym rodzicem, wiekiem (zależność jest tu jednak odwrotna, to znaczy osoby starsze deklarują mniej problemów niż młodsze), niekorzystną sytuacją ekonomiczną, wykształceniem (osoby z wyższym wykształceniem deklarują więcej problemów, co wskazuje, że mają większą świadomość ich posiadania).

Badania prowadzone w różnych krajach zgodnie wskazują również, że problemy współwystępują, tworząc szersze grupy (klastry) (Pleasence et al. 2004; L. Curran 2007; Gramatikov 2008; Currie 2006; Currie 2009; Moorhead & Robinson 2006). Jest to dobrze znane zjawisko w socjologii problemów społecznych: występowanie jednego niekorzystnego czynnika życiowego (np. bezrobocie) często pociąga za sobą dalsze (np. ubóstwo), które mają swoje kolejne następstwa (np. stres i wywołana nim choroba) i oddziałują zwrotnie na pierwotną przyczynę trudności życiowych (np. niemożność znalezienia pracy wskutek choroby), ostatecznie tworząc trudno rozwiązywalną wiązkę (lub „krąg”) problemów. W badaniach brytyjskich ustalono na przykład istnienie klastrów problemów rodzinnych (przemoc domowa współwystępuje z rozwodami i innymi problemami z rozpadem związków – i odwrotnie), ekonomicznych (posiadanie problemów konsumenckich koreluje z problemami finansowymi, z pracą i sąsiedzkimi), a także związanych z bezdomnością (nadużycia władzy przez policję, mieszkaniowe, z zasiłkami) oraz dyskryminacyjnych, co współwystępuje z błędami lekarskimi (M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010).

Co równie istotne, badania dowodzą, że osoby, które doświadczają problemów prawnych konkretnego typu, najprawdopodobniej będą również doświadczać kolejnych przypadków tego samego rodzaju. W badaniach przeprowadzonych w Bułgarii ustalono, że prawdopodobieństwo wystąpienia problemu danego typu u osób, który taki problem już raz miały, wynosi 0,57 (Gramatikov 2008; Por. też dla Kanady Currie 2009). Te same badania pokazują też, że występowanie problemów prawnych ma charakter eskalujący, tj. że prawdopodobieństwo wystąpienia kolejnego problemu wzrasta wraz z liczbą problemów, które miało się już wcześniej. W wielu badaniach ustala się problemy inicjujące tego rodzaju „kaskadowe” występowanie problemów prawnych. Dla przykładu, badania kanadyjskie informują, że najczęściej występującymi problemami uruchamiającymi sekwencję zwielokrotnionych problemów są problemy rodzinne, z dyskryminacją i spadkowe (Currie 2006) a także (w innych badaniach w tym samym kraju) – problemy z zatrudnieniem (Currie 2009).

Po trzecie, w badaniach pomocy prawnej ustala się, jakie typy problemów dominują w populacji i określa się, w jaki sposób ich występowanie jest powiązane z cechami społeczno –

29 Wszystkie wymienione badania posługiwały się metodologią *paths to justice* lub bardzo zbliżoną.

demograficznymi respondentów. Jest to również aspekt badań, pozwalający na dokonywanie szacunków popytu na pomoc prawną. Wiedząc, jakie problemy są typowe dla jakich kategorii obywateli, i znając demograficzno-społeczną charakterystykę konkretnych obszarów, można mianowicie przewidywać występujące w nich zapotrzebowanie na usługi konkretnego rodzaju, co ma fundamentalne znaczenie organizacyjne i finansowe.

Porównanie badań zagranicznych dowodzi, że pomiędzy poszczególnymi krajami występują tu istotne różnice, i to wynikające zarówno z odmienności sytuacji społecznych, różnic prawnych, jak i różniących się metodologii badań (sposobu klasyfikowania problemów³⁰). Według wspomnianych ustaleń brytyjskich, kanadyjskich, holenderskich, bułgarskich i z Hongkongu, wśród deklarowanych problemów dominują problemy konsumenckie (odsetki sięgają ponad 20%), liczne są również problemy z pracą, wypadkami, własnością, finansowe, pomocą społeczną, sąsiedzkie i mieszkaniowe, jednak występują one w różnej kolejności w zależności od badania. W badaniach amerykańskich jako najczęstsze wskazuje się problemy z zakresu mieszkalnictwa, konsumenckie, rodzinne, prawa pracy, socjalne i dostępu do pomocy zdrowotnej (Legal Services Corp 2009; por. Legal Services Corp 1994), podobne kategorie wspomina raport australijski (dodatkowo wymienia także sprawy związane z przestępczością oraz spadkowe) (Coumarelos et al. 2006). Porównanie kolejnych badań brytyjskich pokazuje natomiast że występowanie problemów jest dość stabilne w czasie, z różnicami pomiędzy kolejnymi sondażami zbliżonymi do kilku punktów procentowych.

Szczegółowa charakterystyka problemów w każdym z omawianych badań jest różna w zależności od kategorii respondentów, o którą chodzi i nie pozwala na dokonywanie zbyt daleko idących uogólnień (Sandefur & Charn 2009). Z tym zastrzeżeniem, daje się jednak zauważyć pewne podobieństwa między badaniami prowadzonymi w różnych krajach. Istotne znaczenie mają tu zmienne socjodemograficzne, sugerując, że występowanie niektórych problemów jest bardziej typowe dla osób o niższym statusie społecznym, a innych – wyższym. Dla przykładu, według badań brytyjskich, problemy z zatrudnieniem i mieszkaniem dominują wśród młodszych badanych, problemy konsumenckie i z własnością wśród starszych i zamożniejszych, problemy z przemocą wśród kobiet, skargi na działania policji wśród mężczyzn. Istotnym predyktorem jest także rodzaj miejsca zamieszkania (typ budynku i prawna forma korzystania z niego), typ rodziny oraz stan zdrowia (Genn et al. 2004; M. Smith et al. 2007). Podobne ustalenia, choć różniące się szczegółową charakterystyką problemów, zawiera większość pozostałych omawianych raportów.

Po czwarte, badania dostępu do pomocy prawnej starają się uchwycić, którzy spośród badanych poszukują pomocy prawnej i w jakich okolicznościach to się dzieje. Czynniki wskazywane w zagranicznej literaturze jako związane z poszukiwaniem pomocy prawnej są, z natury rzeczy, dość zróżnicowane, i niewątpliwie zależą od warunków instytucjonalno - ustrojowych funkcjonowania systemów pomocy prawnej, które znacznie różnią się pomiędzy krajami (Sandefur & Charn 2009; Sandefur 2008; Sandefur 2007), utrudniając porównanie.

30 Warto zwłaszcza podkreślić to, że wiele badań nie uwzględnia problemów prawnokarnych, co częściowo wynika z istnienia równoległych systemów pomocy prawnej w sprawach karnych i cywilnych. Wbrew stereotypowym przekonaniom, problemy te, choć ważne, zazwyczaj nie stanowią jednak zazwyczaj dominującej kategorii statystycznej. Projektując polski system pomocy prawnej, należy mieć to na uwadze, i zapewnić odpowiedni balans między poradnictwem z zakresu prawa karnego i wszelkim innym.

Także i tu daje się jednak dostrzec istotne uniwersalne wzory. We wszystkich badaniach ujawnia się duża grupa osób niepodjęających żadnego działania. W zależności od kraju, jest ona albo większościowa, albo przynajmniej znaczna. Uwagę zwraca również fakt, że niezależnie od typu problemu prawnego, który deklarowali badani, dominującym lub zdecydowanie dominującym sposobem ich rozwiązywania są sposoby nieformalne i samopomoc, następnie różnorodne poradnictwo „obywatelskie”. Korzystanie zaś z usług prawnych i podejmowanie formalnych działań prawnych jest wskazywane przez respondentów dopiero w dalszej kolejności, nawet jeśli wcześniej zdecydowali się na poszukiwanie pomocy innego rodzaju (Przekrojowo zob. Kritzer 2008b; Dla poszczególnych krajów: Anon 2006; Legal Services Corp 2009; Coumarelos et al. 2006; Genn 1999; Genn et al. 2003; M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010; Velthoven & Ter Voert 2004; Gramatikov 2008; Murayama 2007; Murayama 2009; Legal Services Corp 1994; Forell & Clarke 2007; Currie 2009).

Co interesujące, badanie przeprowadzone w kilku krajach rozwijających się (jednak na bardzo niewielkiej próbie) wskazuje, że prawidłowość ta jest w dużym stopniu niezależna od poziomu rozwoju cywilizacyjnego. (Gramatikov & Verdonschot 2010). Jedyny wyjątek wydaje się stanowić tu Bułgaria, w której najczęściej odwoływano się do „kompetentnych władz” (co jednak nie oznacza sądu) (Gramatikov 2008), a nie do kompromisu prywatnego czy samopomocy. We wszystkich badanych typach spraw i według wszystkich badań, korzystanie z sądu jest jednak zachowaniem podejmowanym bardzo rzadko. Jest to więc obserwacja zgodna z przedstawionymi wyżej wynikami badań polskich.

Co jednak bardzo istotne, od referowanych ustaleń istnieją pewne wyjątki, związane z typem problemu życiowego, który usiłuje się rozwiązać za pomocą prawa. Jak się okazuje, to właśnie rodzaj problemu najsilniej wpływa na decyzję o poszukiwaniu pomocy prawnej. We wspomnianych badaniach brytyjskich, pomocy prawnej poszukiwano najczęściej w przypadku problemów rodzinnych, zwłaszcza rozwodowych oraz spraw związanych z wypadkami. W pozostałych typach spraw (według częstości poszukiwania pomocy: problemy z zatrudnieniem, spory sąsiedzkie, konsumenckie, problemy z wynajmem, problemy o charakterze finansowym) odsetek osób, które poszukiwały pomocy prawnika, był znacząco niższy (Genn 1999; por. A. Paterson & H. G. Genn 2001; M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010),

W innych badaniach z tego samego kraju dowiedziono, że spośród wszystkich spraw opłacanych z pomocy prawnej, 60% dochodu prawników wytwarzały sprawy rodzinne, przy czym większość z nich dotyczyła opieki nad dziećmi, cywilnoprawnych konsekwencji przemocy domowej oraz zagadnień majątkowych, a także kombinacji tych kwestii. Ponadto w sprawach takich z pomocy sądowej korzystano w 30% przypadków (MacLean 2000a). Badania holenderskie wskazują natomiast najwyższą częstość poszukiwania pomocy w sprawach rodzinnych, własnościowych i związanych z uszczerbkiem na zdrowiu odniesionym w pracy (Velthoven & Ter Voert 2004).

Bardzo podobne wyniki uzyskano także w kulturach prawnych odległych od europejskich. Modelowe pod względem metodologicznym badania japońskie (Murayama 2007; Murayama 2009) pokazują z kolei, że korzystanie z usług prawnych było w tym kraju ponad czterokrotnie częstsze w przypadku problemów rodzinnych i około półtora raza częstsze w przypadku problemów z nieruchomością i kredytem/finansami, niż ogółem. Dane z badania w Hongkongu wskazują

półtorakrotnie większą częstość korzystania z pomocy w sprawach rodzinnych, karnych oraz związanych z najmem i wynajmowaniem nieruchomości (Anon 2006)

Względnie nietypowe są w tej mierze badania bułgarskie, według których w sprawach rodzinnych pomocy prawnej poszukiwano rzadko, co wyjaśnia się brakiem świadomości prawnej w zakresie przemocy domowej jak również szczególną procedurą rozwodową (Gramatikov 2008). Badania amerykańskie z lat 1990. pokazują natomiast wzorce korzystania zbliżone do już opisanych, z problemami rodzinnymi stanowiącymi, w zależności od badanej grupy dochodowej, motywację do działań prawnych o ponad jedną trzecią częstszą niż drugie w kolejności problemy związane z wypadkami lub o kilkanaście procent częstszą niż zajmujące drugie miejsce problemy z własnością nieruchomości (Legal Services Corp 1994). Podobne wyniki przyniosły badania kanadyjskie (Currie 2006). W badaniach australijskich odnotowano natomiast większą gotowość do poszukiwania pomocy w sprawach wypadkowych, prawa pracy oraz związanych z własnością nieruchomości i spadkami (Coumarelos et al. 2006). Można więc sądzić, że skłonność do poszukiwania pomocy prawnej w niektórych typach spraw jest okolicznością nieuwarunkowaną kulturowo.

Z drugiej strony, analogiczne wzory daje się ustalić w przypadku rezygnacji z podejmowania jakichkolwiek działań, prób polubownego rozwiązania problemu oraz braku sukcesu w poszukiwaniu rozwiązania. Na przykład w cytowanych badaniach brytyjskich rezygnacją najczęściej kończyły się doświadczenia bycia dyskryminowanym i problemy ze zdrowiem psychicznym, jak również problemy związane z zatrudnieniem, imigracją i kontaktami z policją. Rozwiązania polubowne uzyskiwano natomiast najczęściej w przypadku kwestii konsumenckich, mieszkaniowych i finansowych. W badaniach kanadyjskich brak skutecznego rozwiązania problemu w ciągu trzech lat od jego wystąpienia korelował z niskim dochodem, młodym wiekiem, byciem członkiem mniejszości etnicznej lub imigrantem oraz korzystaniem z pomocy socjalnej (Currie 2006; Currie 2009). Można więc sądzić, że szczególnie często z poszukiwania pomocy prawnej rezygnują osoby, które są społecznie najślabsze, lub takie, które doświadczają najtrudniejszych problemów.

Wreszcie, zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej próbuje się wyjaśniać, poszukując dalszych czynników, zwłaszcza demograficzno – strukturalnych, które są skorelowane z faktem, że dany respondent podjął poszukiwanie pomocy prawnej konkretnego rodzaju. W badaniach brytyjskich, oprócz poszukiwania rozstrzygnięcia w wymienionych typach spraw, pozytywnie skorelowane z poszukiwaniem pomocy prawnej były następujące okoliczności: wiek powyżej 45 lat, znaczna wartość i subiektywna waga sporu, uzyskiwanie wysokich dochodów, wyższe poziomy wykształcenia. Co charakterystyczne, nieco większą gotowością poszukiwania pomocy prawnej cechowały się kobiety niż mężczyźni. Z kolei zachowania pasywne, tj. odstąpienie od poszukiwania jakiegokolwiek pomocy, a także poszukiwanie pomocy poza sferą profesjonalnego doradztwa prawnego wiąże się z postrzeganiem problemu jako niemożliwego do rozwiązania (Genn et al. 2004). Podobne zależności przedstawiają także inne badania (Por. Anon 2006; Legal Services Corp 2009; Coumarelos et al. 2006), niemniej ich siła jest słabsza niż ta związana z typem problemu.

Poszukując odpowiedzi na pytanie o strukturalne czynniki sprzyjające poszukiwaniu pomocy prawnej można, oprócz wspomnianych badań nad pomocą prawną prowadzonych w metodologii *paths to justice*, odwołać się do częściowo pokrywających się nimi tematycznie studiów nad „zachowaniami skargliwymi” („claiming”). Także przywoływane w nich okoliczności podejmowania działań prawnych bywają zróżnicowane, ale zasadniczo wspierają przeświadczenie, że najistotniejsze

znaczenie ma właśnie ogólny typ sprawy, wraz z bardziej szczegółowymi jej okolicznościami (Kritzer et al. 1991; Pleasence et al. 2011). Wspomina się w nich też takie czynniki jak wykształcenie i dochody jednostki, jej status na rynku pracy, typ strony, przeciwko której skarga jest wnoszona lub do której jest kierowana, typ wspólnoty lokalnej, do której należy jednostka czy fakt, że podejmowała podobne zachowania w przeszłości, a także okoliczności mniej istotne z punktu widzenia warunków polskich: przynależność etniczna czy religijna. Na tej podstawie autorzy amerykańscy twierdzą, że głównym czynnikiem wpływającym na działania prawne wcale nie są posiadane zasoby (ekonomiczne, relacje społeczne, doświadczenie), które można wykorzystać dowodząc swoich racji, ale społeczny kontekst tej sytuacji. W pewnych okolicznościach, pewne typy spraw niejako wymuszają na pewnych typach obywateli zachowanie „skargliwe” (Kritzer et al. 1991) nawet jeśli jest to dla nich kosztowne lub z innych względów uciążliwe.

Gdy wreszcie chodzi o udział pomocy nieodpłatnej w całości pomocy prawnej i o specyficzne wzory korzystania z niej, trzeba zauważyć, że jest to problem dość trudny do badania ze względu na niewielkie liczebności osób, które mają takie doświadczenie, uzyskiwane w badaniach na próbach reprezentatywnych. Nieco światła rzucają tu badania brytyjskie, które jednak charakteryzują się w tej mierze pewną niespójnością. Badania z 2006 roku wskazują, że około 8% problemów zostało przedstawionych pracownikom centrów porad prawnych wobec około 16% procent z pomocy odpłatnej (*barristers, solicitors*) (M. Smith et al. 2007), zaś w badaniach z 2010 roku odsetki te były wyższe i wyniosły odpowiednio 18 i 26% (Pleasence et al. 2010).

We wcześniejszych badaniach brytyjskich wskazuje się, że wśród osób skutecznie poszukujących pomocy około 30% korzystało z usług centrów poradnictwa prawnego (Genn et al. 2003). Jest to więc istotny odsetek. Wniosek ten wspierają dane z badań aktowych i wywiadów z prawnikami, które wskazują na nieproporcjonalnie duży (60% spraw) udział spraw opłacanych z funduszu pomocy prawnej w badanej szczegółowo kategorii spraw – sprawach rodzinnych (MacLean 2000a). Inne badania brytyjskie, koncentrujące się na pomocy prawnej dla bardzo wrażliwej grupy osób, jaką są rodzice samotnie wychowujące dzieci, wskazują, że w zależności od typu problemu prawnego, o który chodzi, z biur pomocy prawnych korzystano w bardzo zróżnicowanym stopniu. Stosowne odsetki wynosiły tu od 4% w przypadku problemów z przemocą domową, do ponad 50% w przypadku problemów z pracą i finansowych, przy czym najczęściej występująca wartość to około 20% (Moorhead et al. 2004). Tak duże rozbieżności wskazują, że porównywanie zachowań pomiędzy badaniami prowadzonymi w różnych krajach i wyciąganie na tej podstawie uniwersalnych wniosków jest obarczone bardzo dużym błędem³¹.

Można natomiast sądzić, że z przedstawionych wyników płynie względnie uniwersalny wniosek, iż dostępność pozasądowej pomocy prawnej ma szczególne znaczenie dla rozwiązywania problemów życiowych obywateli w takich sytuacjach, w których jest to wymuszone dodatkowymi,

31 Możliwe jest oczywiście zestawienie liczby porad udzielanych w poszczególnych krajach, uzyskiwanych w badaniach statystyk urzędowych. Dokonywanie bezpośrednich porównań jest jednak silnie ograniczone charakterystyką systemu: kryteriami dostępu, zakresem poradnictwa, jego rzeczywistą dostępnością, tym, czy chodzi o pomoc pierwszej i drugiej linii. (i czy w ogóle istnieje taki podział) itp. i prowadzi do bardzo różnych wyników, które, nawet jeśli są podobne, nie muszą być porównywalne. Dla przykładu, w Norwegii (4,5 mln mieszkańców) w 1987 roku w biurach porad prawnych udzielono 155 000 porad (Johnsen 1999). W Afryce Południowej (43 mln mieszkańców) w połowie lat 90. z pomocy prawnej adwokatów skorzystano w 108 000 przypadków (McQuoid-Mason 1999). Bezpośrednie zestawienie obydwu przytoczonych liczb sugerowałoby, że systemy te są podobne, co oczywiście jest wnioskiem nonsensownym.

zewnątrznymi okolicznościami. Będzie tak w szczególności tam, gdzie wymaga tego sama regulacja prawna, tam, gdzie interwencja państwa w ich problemy życiowe jest szczególnie daleko idąca, albo tam, gdzie problem jest z jakichś względów szczególnie uciążliwy lub dotkliwy. Modelowym przykładem takiej sytuacji są problemy z zakresu prawa rodzinnego: rozwodu zazwyczaj nie da się przeprowadzić poza sądem i bez pomocy prawnika, a problemy z utrzymaniem praw rodzicielskich nad dziećmi są odczuwane jako szczególnie dotkliwe. Wyjaśnia to, dlaczego według większości badań najczęściej spotykane problemy, takie jak problemy konsumenckie, wcale nie należą do tych, których rozwiązania najczęściej się poszukuje (Por. dane w Currie 2009).

Niezależnie jednak od tego wniosku, trzeba pamiętać, że te same rodzaje problemów mogą mieć różną uciążliwość w zależności od pozycji danej osoby w strukturze społecznej: jej dochodów, wykształcenia, zatrudnienia, płci. W przypadku osób o niskim wykształceniu czy dochodzie, niektóre typy problemów mogą być postrzegane jako szczególnie dotkliwe, podczas gdy dla osób w relatywnie lepszej sytuacji mogą być one jedynie uciążliwe. Na przykład, dla osoby pozbawionej dochodów konieczność wyprowadzenia się z zajmowanego lokalu może oznaczać bezdomność, podczas gdy dla osoby posiadającej pewien dochód jedynie obniżenie standardu życia lub po prostu konieczność przeprowadzki (Bickel 2006). Podobnie, dla osoby samotnie wychowującej dzieci (zwłaszcza kobiety³²) problemy prawnokarne są poważniejsze niż dla osób mających partnera lub bezdzietnych (Currie 2004). Wreszcie, należy mieć na uwadze fakt, że bariery dostępu do pomocy prawnej nie są jednolite dla wszystkich obywateli i różnią się w zależności od typu problemu, o jaki chodzi (Bickel 2006).

Trzeba także zauważyć dodatkową konsekwencję wynikającą z przedstawionej wiedzy. Otóż wymienione cechy społeczno – demograficzne osób poszukujących pomocy prawnej opisują raczej przedstawicieli klasy średniej niż osoby ubogie, a więc charakteryzują kategorię obywateli, których dostęp do pomocy prawnej jest z wielu powodów łatwiejszy niż osób o gorszym wykształceniu czy mniej zamożnych. Podobne, chociaż tylko przyczynkarskie, rezultaty przynoszą wspomniane polskie badania zlecone przez KIRP: wynika z nich, że częstość korzystania z usług prawnych wyraźnie wzrasta wraz z poziomem wykształcenia. Należałoby więc sądzić, że wśród osób korzystających z pomocy prawnej nadreprezentowane są osoby o względnie wyższym statusie ekonomicznym, kulturowym i społecznym.

Podsumowując powyższe ustalenia można stwierdzić, że badania nad wzorcami korzystania z pomocy prawnej prowadzone za granicą prowadzą do wniosku, że posiadanie problemów prawnych, nawet jeśli definiuje je się w konserwatywny sposób wyznaczany przez metodologię *paths to justice*, jest we współczesnych rozwiniętych społeczeństwach zjawiskiem masowym. Biorąc pod uwagę zróżnicowane warunki prowadzenia omówionych badań, należy też sądzić, że jest to w dużej mierze niezależne od okoliczności ekonomicznych czy kulturowych. Trzeba ponadto podkreślić, że z posiadaniem problemów prawnych silnie korelują inne czynniki społecznego wykluczenia, a problemy

32 Kanadyjski autor Ab Currie dowodzi, że przedmiotowe kryteria dostępu do pomocy prawnej w sprawach karnych, wedle których pomoc taka nie przysługuje w przypadkach drobniejszych, w istocie oddziałują nierówno na osoby znajdujące się w różnych sytuacjach życiowych. Posługuje się przy tym przykładem samotnych matek, zauważając, że kobiety najczęściej są sprawcami drobniejszych czynów, tj. częściej mają do czynienia z sytuacjami, w których pomoc prawna nie przysługuje, a jednocześnie są szczególnie silnie narażone na negatywne konsekwencje sankcji karnych, ponieważ wywołują one również negatywne efekty dla dzieci, nad którymi kobiety te sprawują opiekę (Currie 2004).

odczuwane przez najstarsze kategorie obywateli różnią się rodzajem, skalą i natężeniem od tych, których doświadczają osoby znajdujące się w lepszej sytuacji życiowej.

Z drugiej strony, korzystanie z poradnictwa prawnego nie jest dominującym sposobem rozwiązywania problemów, a przeważa poszukiwanie rozwiązań prywatnych. Istnieją jednak pewne typy spraw, w których poszukiwanie pomocy prawnej jest szczególnie częste: są to w szczególności sprawy, w których istnieją zewnętrzne okoliczności zmuszające obywateli do tego, by swoje problemy rozwiązywać w drodze prawnej. Co więcej, w krajach, w których istnieje system pomocy prawnej dla obywateli, korzystanie z niego stanowi dość znaczny odsetek wszystkich udzielanych porad prawnych.

Ponieważ omawiane prawidłowości powtarzają się w badaniach prowadzonych w różnych krajach i w dużej mierze zależą od czynników strukturalnych, należy przypuszczać, że nie inaczej kształtuje się występowanie problemów prawnych w społeczeństwie polskim. Można też sądzić, że uniwersalne obserwacje dotyczące korzystania z pomocy prawnej mogą mieć zastosowanie także w Polsce.

Bariery dostępu do pomocy prawnej

Istotnym problemem, którego rozwiązaniu mają ostatecznie służyć systemy pomocy prawnej dla obywateli, jest występowanie barier w dostępie do prawa i pomocy prawnej. Można je próbować charakteryzować apriorycznie, to znaczy w oderwaniu od danych z badań. Dla przykładu, autorzy optujący za ideą *legal empowerment* wskazują następujące ograniczenia w dostępie do prawa: geograficzne, finansowe, związane ze szczególnym językiem prawnym, wynikające ze skomplikowania prawa, uwarunkowane normami kulturowymi, które zniechęcają do korzystania z niego, wynikające z czasem trwania postępowań, a także związane z istnieniem „gatekeepers” tj. osób i organizacji, które formalnie lub nieformalnie decydują o dostępie do prawa, czy wreszcie z brakiem wiedzy na temat prawa (J. M. Barendrecht & de Langen 2008). Podkreślają też fakt, że te same bariery działają z różną siłą w zależności od kategorii osób, o którą chodzi: osoby z różnych względów znajdujące się w gorszej sytuacji będą silniej odczuwać występowanie tych samych problemów.

Niezależnie od poznawczej wartości takich klasyfikacji, warto zauważyć, że bariery w dostępie do pomocy prawnej mogą mieć też dalsze, bardziej złożone uwarunkowania. Można je też definiować w sposób bardziej abstrakcyjny niż to czynią wymienieni badacze. Na przykład, w amerykańskiej tradycji refleksji socjologicznej nad prawem (która tylko do pewnego stopnia ma zastosowanie w kontynentalnych warunkach europejskich ze względu na odmiennność systemów prawnych) silnie akcentuje się różnice w szansach przeformowaniu swoich racji przez podmioty i osoby korzystające z prawa okazjonalnie lub jednorazowo oraz regularnie (Galanter n.d.).

W literaturze przyjęło się także przekonanie o istnieniu faz w procesie poszukiwania pomocy prawnej czy szerzej rozwiązywania problemów za pomocą prawa. Rozróżnia się trzy takie etapy: fazę identyfikowania swojego problemu prawnego („naming”), poszukiwania osób odpowiedzialnych za jego wystąpienie („blaming”) oraz formułowania roszczeń („claiming”) (Sarat et al. 1980). Można

sądzić, że bariery w dostępie do pomocy prawnej mogą utrudnić zrealizowanie każdego z tych etapów: obywatele mogą nie wiedzieć, że posiadają problem prawny, trafnie zidentyfikować podmiot, który jest za to odpowiedzialny, czy sformułować roszczeń pod jego adresem. Racjonalne wydaje się też przypuszczenie, że bariery w dostępie do pomocy prawnej mają różne znaczenie w zależności od istniejącego systemu instytucji prawnych w różnych krajach i ustrojach: istnienia instytucji rzeczników praw obywatelskich, typu administracji publicznej, systemu sądowego itp. (Sandefur 2008).

Problem barier dostępu do pomocy prawnej jest więc złożony, a prawidłowe rozpoznanie istnienia takich barier silnie zależy od właściwego przeglądu kontekstu. Warto zwłaszcza zauważyć, że „bariery dostępu” nie muszą być „obiektywne” i widoczne niejako wprost, a raczej mają charakter relatywny: ujawniają się dopiero po porównaniu sytuacji jakiejś grupy osób z sytuacją innych osób w jakiejś szerszej populacji. Dla przykładu, bariery dostępu do pomocy prawnej z sukcesem mierzono, określając relatywną częstość poszukiwania pomocy prawnej wśród niektórych osób, oraz częstość odrzucanych wniosków o jej udzielenie (Hunter & De Simone 2009).

W związku z tym trzeba podkreślić, że dopiero posiadanie streszczonej wyżej wiedzy na temat problemów prawnych i zachowań zmierzających do ich rozwiązania pozwala na kompetentne rozważanie problemu barier w dostępie do pomocy prawnej. Tylko wtedy, gdy jest się w stanie ocenić, jaki odsetek osób w określonych kategoriach społecznych doświadcza jakich problemów prawnych i w jakich okolicznościach ma to miejsce, a następnie sprawdzić, jak wiele spośród nich rzeczywiście poszukuje profesjonalnej porady prawnej i w związku z którymi problemami, można starać się ustalić, jakiej części z nich się to nie udaje i dlaczego³³.

Przegląd badań prowadzonych za granicą wskazuje, że nie wszystkie okoliczności wskazane wyżej jako bariery dają się potwierdzić, a przynajmniej, że takie potwierdzenie nie jest możliwe w świetle posiadanych danych. W pierwszej kolejności zostaną omówione ekonomiczne bariery dostępu do pomocy prawnej, a następnie bariery wynikające z pozaekonomicznych kosztów ponoszonych przez beneficjentów systemów pomocy, utrudnienia organizacyjne i geograficzne ograniczenia w dostępie)

Gdy chodzi o koszty ekonomiczne, wyniki badań prowadzonych w metodologii *paths to justice* nie są jednoznaczne. W szczególności nie prowadzą one do wniosku, że korzystanie z pomocy prawnej rośnie proporcjonalnie do dochodów, nawet po uwzględnieniu interweniujących zmiennych niezależnych (na przykład tego, że osoby uboższe z zasady mają relatywnie poważniejsze problemy prawne).

Szczególnie wartościowe dla rozwikłania tych kwestii są ustalenia amerykańskiego badacza Kritzera, który dokonał obszernej wtórnej analizy danych z badań przeprowadzonych w siedmiu

³³ Nieuwzględnianie tej dyrektywy stanowi na przykład wadę wspomnianych wyżej badań kanadyjskich (Currie 2006) i amerykańskich (Legal Services Corp 2009), które były prowadzone na celowych próbach osób o średnich i niskich dochodach i nie pozwalały na porównanie danych uzyskanych dla takich grup z danymi dla całej populacji. Warto też zauważyć, że wypływa stąd istotny wniosek, że nie można sądzić, że już zgłoszone problemy prawne są reprezentatywne dla wszystkich problemów prawnych, jakie istnieją w populacji. Co więcej, nawet badania sondażowe nie są w stanie zupełnie wiernie oddać rzeczywistości, ponieważ badanych różni również świadomość posiadanych problemów: jak to zostało powiedziane, w niektórych badaniach liczba wskazywanych problemów koreluje pozytywnie z wykształceniem.

krajach (Kritzer 2008b; Zob. też Kritzer 2008a). Zwraca on uwagę, że w ich świetle koszt dostępu do usług prawnych wcale nie stanowi zasadniczej bariery. Jego zdaniem, czynnikiem najsilniej wpływającym na podjęcie decyzji o skorzystaniu z pomocy prawnej jest natomiast rodzaj problemu życiowego, z którym mają do czynienia obywatele, w tym także jego subiektywna waga. Jeśli zaś istnieje korelacja między poszukiwaniem pomocy prawnej a statusem materialnym, to jest ona słaba i często niemonotoniczna (tj. korzystanie nie wzrasta ani nie spada jednokierunkowo wraz z zamożnością. Badania prowadzone w niektórych krajach nie potwierdzają jednak tej konkretnej obserwacji. Zob. Anon 2006; Legal Services Corp 1994). Decyzję o poszukiwaniu pomocy prawnika można zatem jego zdaniem ujmować w kategoriach bilansu domniemanych kosztów i korzyści, jakie może przynieść pomoc prawna. Podobne wnioski płyną z nowszych badań brytyjskich (Pleasence et al. 2011).

Można jednak sądzić, że kwestia kosztów jako bariery dostępu do prawa ma różne znaczenie w zależności od etapu poszukiwania pomocy, na którym znajduje się jej beneficjent (klient). Wskazują na to względnie zaawansowane metodologicznie, jednak prowadzone na niewielkiej próbie badania holenderskie (Gramatikov & Klaming 2009), które dowodzą, że zadowolenie z uzyskanej nieodpłatnej pomocy prawnej jest najsilniej związane właśnie z ponoszonymi przez jej beneficjentów dodatkowymi kosztami ekonomicznymi. Inne „koszty” przez nich ponoszone, takie jak koszty psychologiczne i czas poświęcony na załatwianie swojej sprawy, mają niższe znaczenie dla całościowej wyrażanej przez nich oceny. Naturalnie, badania te nie biorą pod uwagę osób, które ostatecznie nie skorzystały z pomocy prawnej, a zatem w ogóle nie uwzględniają osób, które zrezygnowały z jej poszukiwania z dowolnych przyczyn, zwłaszcza nieekonomicznych.

Brytyjskie badania nad potrzebami prawnymi samotnych rodziców (Moorhead et al. 2004) potwierdzają pośrednio jednak ustalenia holenderskie, wskazując, że koszt ekonomiczny jest nie tylko barierą dostępu do pomocy prawnej, ale także wpływa na ciągłość korzystania z poradnictwa, sprawiając niekiedy, że mimo nierozwiązania problemu osoby takie rezygnują z dalszego korzystania z poradnictwa. Nie można jednak wykluczyć też, że zaobserwowana we wspomnianym badaniu prawidłowość wiąże się ze specyfiką holenderskiego systemu pomocy prawnej.

Wreszcie, można przypuszczać, że zagadnienie kosztów dostępu do pomocy prawnej bywa postrzegane stereotypowo, a więc że decyzje w tym zakresie nie są podejmowane z pełną informacją o kosztach, a więc w stanie „ograniczonej racjonalności” (*bounded rationality*). Jak dowodzi badanie niemieckie (Por. Kilian 2003) koszty dostępu były tam wskazywane jako istotna bariera zniechęcająca do korzystania z pomocy prawnika, nawet jeśli badani nie potrafili trafnie wskazać rzeczywistej wysokości koniecznych opłat.

Jeśli opisane prawidłowości miałyby się uogólnić bez odrzucania wniosków płynących z każdego z opisanych badań, trzeba byłoby przyjąć, że koszty ekonomiczne są znaczące dla osób, które już podjęły i zrealizowały decyzję o poszukiwaniu pomocy prawnej, natomiast samo podjęcie tej decyzji, choć w pewnej mierze uwarunkowane wyobrażeniami na temat kosztów, silniej zależy od okoliczności innego rodzaju. Przypuszczenie takie jest zwłaszcza spójne ze wskazanym już faktem, że to typ sprawy, a nie charakterystyka społeczno – demograficzna klienta, najsilniej wpływa na podjęcie decyzji o poszukiwaniu pomocy prawnej. Formułując taką prawidłowość, należy jednak mieć na uwadze to, że niezależnie od czynników subiektywnych ujawnianych w badaniach sondażowych, identyczny koszt uzyskania pomocy prawnej ma różną użyteczność dla osób znajdujących się w różnej

sytuacji ekonomicznej. Dla osoby ubogiej, koszt np. postępowania rozwodowego może mieć zupełnie inne znaczenie życiowe niż dla osoby zamożnej, nawet jeśli ostatecznie i jedna i druga godzi się go ponieść.

Trzeba też zauważyć, że wszelkie uogólnienia czynione na temat kosztów są w dużej mierze zależne od czynników instytucjonalnych. Istotne znaczenie dla oceny barier dostępu pomocy prawnej ma choćby sposób określenia ekonomicznych (dochodowych, majątkowych) kryteriów dostępności bezpłatnej pomocy w chwili badania. Badania kanadyjskie sugerują mianowicie, że w przypadku zbyt restrykcyjnych kryteriów, grupa osób ubogich może zostać podzielona na takie, które z pomocy prawnej będą korzystać nieodpłatnie, i takie, które zostaną zmuszone do prób samodzielnego rozwiązywania swoich problemów prawnych, bo nie będą w stanie uzyskać odpowiedniej pomocy, płacąc za nią cenę rynkową (Currie 2004). Występowanie takiej sytuacji może istotnie zaburzyć wszelkie ustalenia czynione w badaniach na temat wagi kosztów ekonomicznych jako bariery dostępu do pomocy prawnej.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że niezależnie od rozstrzygnięcia pytania o koszty ekonomiczne, zasadnicze i samodzielne znaczenie ma kwestia kosztów pozaekonomicznych. Mogą one zaważyć zarówno na kontaktach z prawnikami, jak i z organizacjami świadczącymi nieodpłatną pomoc prawną i występują ze szczególnym natężeniem wśród osób, których sytuacja społeczna jest skądinąd niekorzystna oraz osób wykluczonych. Dlatego też odgrywają one zupełnie fundamentalną rolę tam, gdzie chodzi o tą drugą formę dostarczania poradnictwa prawnego.

Jak zwracają uwagę autorzy badań brytyjskich (Genn et al. 2003; Moorhead et al. 2004) i australijskich (Coumarelos et al. 2006) czy japońskich (Murayama 2009; Tamaki 2011), istotne bariery dostępu do pomocy prawnej stanowią nie tylko jej „twarde” koszty, ale „miękkie” ograniczenia, takie jak brak właściwej informacji i związane z tym subiektywne czynniki psychologiczne: brak pewności co do właściwego sposobu postępowania i zgeneralizowana obawa przed korzystaniem z narzędzi prawnych. Taki wniosek wypływa też dobitnie na przykład z cytowanych starszych badań amerykańskich, które pokazały, że w grupie osób uprawnionych od bezpłatnej pomocy prawnej jedynie ok. 40% wiedziało, że przysługuje im takie prawo, przy czym wiedza taka pozytywnie korelowała z podejmowaniem jakichś działań w celu rozwiązania problemu i negatywnie – z dochodem (tj. osoby o nieco wyższych dochodach w tej grupie znacznie częściej błędnie sądziły, że uprawnione nie są) (Legal Services Corp 1994).

Pośrednio potwierdzają to także dane cytowane w opracowaniu na temat pomocy prawnej w Norwegii (Johnsen 1999), które wskazują, że mimo ograniczenia dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej przez zaostrenie kryteriów ekonomicznych, liczba osób, które skorzystały z opłacanej przez państwo pomocy prawnej wzrosła, a nie spadła (między rokiem 1982 a 1988 liczba osób uprawnionych spadła o połowę, a liczba udzielonych porad – wzrosła o połowę). Znaczenie mogło tu mieć właśnie upowszechnienie się wiedzy o istnieniu systemu i jego decentralizacja, ułatwiająca fizyczny dostęp. Ograniczeniem tych ustaleń jest jednak to, że cytowane dane nie biorą pod uwagę rozmaitych zewnętrznych okoliczności, wpływających na częstość korzystania z pomocy, takich jak opisane wcześniej w niniejszym opracowaniu, dlatego też nie wyjaśniają spadku częstości korzystania z pomocy prawnej, który nastąpił po opisanych wzrostach mimo utrzymania kryteriów dostępu na niezmiennym poziomie (między rokiem 1989 a 1995 liczba porad spadła o jedną trzecią, przy czym

badania sondażowe pokazywały 94% rozpoznawalność „pierwszoliniowej” instytucji porad prawnych).

Na ogólniejszym poziomie, zwraca się uwagę (w nawiązaniu do bardzo znaczących badań psychologicznych), że istotnym aspektem kontaktów obywateli z wymiarem sprawiedliwości, w tym także z systemem pomocy prawnej, jest spełnianie przezeń wymogów sprawiedliwości proceduralnej. Zagadnienie to wykracza poza ramy niniejszego opracowania, jednak warto wspomnieć, że na ocenę pomocy prawnej wpływają takie czynniki jak: ocena możliwości wpływania na przebieg postępowania (tzw. „decision control” i „process control”), ocena jego bezstronności, możliwości skorygowania błędów, trafności ujęcia rozpatrywanego problemu, spójności i ogólnej etyczności (Giesen & Klaming 2008). Należy zatem przypuszczać, że niespełnianie przez system pomocy prawnej takich warunków, lub istnienie wśród obywateli negatywnych przeświadczeń i stereotypów w tym zakresie, będzie stanowić istotny czynnik zniechęcający do korzystania z systemu, nawet jeśli pod innymi względami byłoby to dla nich korzystne.

Badania zagraniczne wskazują ponadto, że istotną barierą dostępu do pomocy prawnej są kwestie organizacyjne, takie jak konieczność osobistego korzystania z poradnictwa, trudność w uzyskaniu zdalnego kontaktu, czas trwania procedur, jak również zjawisko zniechęcenia wskutek odsyłania osób poszukujących pomocy przez kolejne instytucje do dalszych („referral fatigue”) (Genn et al. 2003; M. Smith et al. 2007; Sullivan 2011). Trudności z kontaktem są szczególnie istotne wobec faktu, że z badań tych wynika, iż większa część kontaktów z biurami porad prawnych była inicjowana na odległość (telefonicznie, przez internet) (M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010). Problem z efektywnością odesłań potwierdzają też badania prowadzone w innych krajach (Pearson & Davis 2002).

Potrzeba skutecznego systemu odesłań wydaje się szczególnie istotna w związku z tym, że w świetle badań brytyjskich większość osób, które w korzystały z centrów pomocy prawnej, czyniły to wskutek rady profesjonalnego doradcy z zakresu spraw socjalnych i że znaczny odsetek z nich wcześniej poszukiwał pomocy gdzie indziej (Balmer, Buck & M. Smith 2010). Ponadto, badania brytyjskie pokazały, że dobór doradcy spośród różnych możliwości porad prawnych i pozaprawnych często zależy od wcześniejszego z nimi kontaktu (Forell & Clarke 2007; Por. też identyczny wniosek w zupełnie innym kontekście kulturowym Murayama 2009).

Badania prowadzone w tym kraju dowodzą też, że istotne znaczenie mogą mieć inne problemy organizacyjne, w szczególności niedopasowanie kompetencji doradców do potrzeb klientów. W badaniach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej okazywało się mianowicie, że treść porad udzielanych obywatelom w podobnych sprawach była zróżnicowana w zależności od typu instytucji, do której się zwracali, i odwrotnie: wybór instytucji różnił się w zależności od rodzaju sprawy. W efekcie, mniejszość osób, które deklarowały problem prawny, ostatecznie uzyskało poradę, którą można zakwalifikować jako prawną (Genn et al. 2003). Z drugiej strony, badania nad osobami doświadczającymi wielu problemów jednocześnie pokazują, że nie zawsze otrzymywały one pomoc, która była im potrzebna, ponieważ nie zawsze udzielający im pomocy doradca był wykwalifikowany poza wąską dziedziną, do której należał pierwotny problem (Moorhead & Robinson 2006).

Wszystkie te ustalenia mogą wskazywać, że nie zawsze istnieje zgodność między beneficjentem pomocy, a świadczącym usługi, gdy chodzi o ocenę problemu jako prawnego, albo też, że system odesłań jest nieskuteczny (odesłania do niewłaściwych specjalistów). Wreszcie, wynika stąd potrzeba uwzględnienia w systemie poradnictwa prawnego pomocy wykraczającej charakterem poza pomoc ściśle prawną (Forell & Clarke 2007). Badania sugerują jednak, że rozwiązaniem tego problemu nie jest zatrudnianie osób o ogólnych kompetencjach, ponieważ mają one tendencję do sugerowania samodzielnego rozwiązywania problemów przez klientów. (Moorhead & Robinson 2006).

Zagadnienie niedopasowania może mieć przy tym bardzo daleko idące skutki. Przykładowo dostarczają badania nad problemami prawnymi kobiet. Z jednej strony, istnieją wskazówki, że choć zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej mogą być zróżnicowane ze względu na płeć, to w niewielkim stopniu (Moorhead et al. 2004). Badania australijskie (Hunter & De Simone 2009) pokazują jednak znaczny poziom deprywacji prawnej wśród niektórych kategorii kobiet (starsze, niemówiące po angielsku, z mniejszości etnicznych, niepełnosprawnych), co jest związane z niedostosowaniem systemu do ich specyficznych potrzeb (np. tym, że system pomocy w związku z przemocą domową jest nakierowany na osoby młode, co wiąże się z nasileniem takich problemów w tej grupie). Jej opisywana skala była znaczna, na co wskazują kilkudziesięcioprocentowe odsetki odrzuconych wniosków w niektórych typach spraw, z dominującą konsekwencją w postaci podejmowania przez aplikantki samodzielnych prób rozwiązania problemu (najczęściej bez powodzenia) lub rezygnacją.

Badania dowodziły, że w efekcie takich niedopasowań, statystycznie najbardziej skuteczną metodą poszukiwania pomocy prawnej w badanej kategorii było wynajęcie prywatnego prawnika. Dowodzi to, że system pomocy prawnej powinien być dostosowany do potrzeb osób także w ramach przecinających czy też nakładających się na siebie kategorii; wskazuje to także, że istotne bariery dostępu do pomocy prawnej mogą być wytworzone przez sam system pomocy, który jest strukturalnie niedostosowany do istniejącego zapotrzebowania. Taka sytuacja jest niekorzystna nie tylko z punktu widzenia osób, które nie otrzymały pomocy prawnej, ale także samego systemu, ponieważ prowadzi do wielokrotnego składania aplikacji w różnych sprawach przez te same osoby, co jest wywołane „klastrową” charakterystyką ich problemów. Nerozwiązany pierwszy problem prawny (wskutek odrzucenia wniosku) wywołuje kolejne, które są podstawą kolejnych aplikacji (Hunter & De Simone 2009).

Warto też zauważyć, że w niektórych krajach daje zauważyć się zjawiska przeciwności poradnictwa prawnego. Istnieją mianowicie bariery dostępu do pomocy prawnej wynikające z samego faktu istnienia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, to znaczy stanowiące konsekwencję uprzywilejowania niektórych grup obywateli. Przekrojowe badania holenderskie (Velthoven & Ter Voert 2004) wskazują, że częstość korzystania z pomocy prawnej jest większa w przypadku osób o niskich dochodach i niskim poziomie wykształcenia, oraz tych o najwyższym statusie majątkowym (Taki sam wniosek płynie z danych brytyjskich: Balmer & Buck & M. Smith 2010), zaś częstość rezygnacji z poszukiwania pomocy prawnej w przypadku napotkania problemu prawnego – najwyższa wśród osób uboższych.

Wynik ten można uznać za znaczący z kilku względów. Po pierwsze, te same badania holenderskie dowodzą, że dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej jest w Holandii szczególnie dobry,

co pozwala potraktować przedstawiony wynik jako przybliżony opis sytuacji, gdy bariery stojące przed najgorzej usytuowanymi osobami zostaną zniesione. Oznacza to, że w sytuacji, gdy pomoc prawna jest łatwo dostępna i względnie tania, korzystają z niej także osoby sytuujące się na niższych szczeblach drabiny społecznej. Z drugiej jednak strony, oznacza to pojawienie się paradoksalnego zjawiska względnej depriwacji osób średnio sytuowanych, to znaczy tych, które nie kwalifikują się, by korzystać z pomocy prawnej nieodpłatnie. Jeśli więc celem systemu pomocy prawnej jest zapewnienie obywatelom (materialnie) równego dostępu do pomocy prawnej, stan ten należy uznać za niekorzystny, bo oznacza on, że całokształt systemu pomocy prawnej (płatnej i nieodpłatnej) w najmniejszym stopniu odpowiada potrzebom i możliwościom działania właśnie wymienionej grupy³⁴. Mówiąc jeszcze inaczej, system redukcji kosztów, które wiążą się z korzystaniem z pomocy prawnej, jest nieproporcjonalnie silnie dostosowany do specyficznych typów kosztów, ponoszonych przez osoby najmniej zamożne i najslabiej wykształcone.

Kolejnym istotnym teoretycznie problemem w dostępie do pomocy prawnej, który podejmowano w badaniach, jest rozkład geograficzny instytucji świadczących pomoc prawną. Dla przykładu, badania australijskie wskazują, że 76% firm prawniczych świadczących pomoc prawną znajduje się na obszarach wielkomiejskich (TNS Social Research 2006), co w naturalny sposób ogranicza dostęp do pomocy prawnej w obszarach wiejskich i że barierą dla rozwoju pomocy prawnej jest tam niewystarczająca ilość siły roboczej. Należy przypuszczać (nawet uwzględniając specyfikę Australii), że zbliżone da się zaobserwować w wielu krajach rozwiniętych, i że geograficzna niedostępność wykwalifikowanej siły roboczej, wynikająca z jej koncentracji w wielkich miastach, może stanowić ograniczenie dla budowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej także w Polsce.

Warto jednak zauważyć, że rola pomocy prawnej na obszarach nieurbanizowanych i słabo zurbanizowanych jest inna niż w wielkich miastach. W angielskiej literaturze badawczej podkreśla się na przykład rolę nieformalnych relacji wiążących prawników z ich lokalnymi wspólnotami (Franklin & Lee 2007). Wyraża się to zarówno w eksponowanej przez klientów potrzebie zwracania się do zaufanych, znanych sobie osób, jak i poprzez niematerialne korzyści odnoszone przez prawników działających w takich wspólnotach, na przykład w postaci prestiżu i szacunku (Moorhead & Pleasence 2004). Powinno to mieć swoje odzwierciedlenie w sposobie funkcjonowania systemu pomocy prawnej: w miejscach o silnych więzach społecznych należy korzystać z pomocy lokalnie zakorzenionych doradców. Może mieć to znaczenie zarówno dla efektywności pomocy dla beneficjentów systemu, ale także wywoływać negatywne konsekwencje dla samego systemu pomocy prawnej, jeśli warunki dostępu do niego będą nadmiernie zbiurokratyzowane.

Nie lekceważąc wagi geograficznej dostępności pomocy prawnej, należy też odnotować dalsze zastrzeżenia zgłaszane w literaturze przedmiotu. Na przykład autor norweski (Johnsen 1999) omawiając bardzo znaczne różnice w dostępie do pomocy prawnej między obszarem metropolitalnym Oslo (na którym funkcjonowało 40% prawników pracujących w całym kraju) a resztą Norwegii, podkreśla rolę nieformalnych relacji w rozwiązywaniu sytuacji spornych w obszarach wiejskich oraz niższe zapotrzebowanie na sformalizowaną pomoc i usługi państwa i związaną z tym niższą gotowość do odwoływania się do rozstrzygnięć sądowych. Podkreśla, że także pomoc prawna powinna być dostosowana do tych potrzeb i oczekiwań. Warto też zastrzec, jak czyni ten autor, że

34 Warto zauważyć jednak, że konsekwentne przyjmowanie perspektywy *legal empowerment* może prowadzić do odmiennych wniosków.

założenie o niedostępności geograficznej pomocy prawnej w odległych terenach, należy zmodyfikować, uwzględniając już istniejące wzorce podróżowania (na przykład związane z dojazdami do pracy).

Badania brytyjskie potwierdzają te obserwacje³⁵. Zestawienie wzorów korzystania z pomocy prawnej z informacją o odległości do najbliższego punktu świadczenia takiej pomocy (Patel et al. 2008) prowadzi do wniosku, że dystans w przestrzeni nie stanowił istotnego czynnika modyfikującego zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej, zwłaszcza wobec faktu, że badani nie zawsze posiadali prawidłowe rozpoznanie w sprawie umiejscowienia w ich okolicy ośrodków pomocy prawnej. Ustalono jednak, że istotne znaczenie miało tu posiadanie własnego środka transportu: po uwzględnieniu w analizie tej informacji okazało się, że osoby, które znajdowały się w dalszej odległości od punktu świadczącego pomoc, częściej rezygnowały z korzystania z niej, natomiast częściej wykorzystywały do tego celu telefon lub internet. Można sądzić, jak sugerują autory badania, że tym samym uzyskiwały pomoc gorszej jakości, nie rozwiązując swoich istotnych problemów (inne badania wskazują, że pomoc prawna świadczona telefonicznie napotyka istotne ograniczenia).

Powyższa rekonstrukcja wątków przedstawianych w empirycznych badaniach nad barierami dostępu do pomocy prawnej ma swoje konsekwencje w postaci zaleceń praktycznych pod adresem podmiotów decydujących o kształcie przyszłego systemu pomocy prawnej w Polsce. Jest ich przynajmniej siedem. Po pierwsze, system ten powinien w szczególnym zakresie (większym niż by to wynikało wprost z wyników badań) uwzględniać specyfikę niektórych grup społecznych, zwłaszcza potrzeby osób o niższym statusie społecznym. Po drugie jednak, zapewnienie efektywnej pomocy prawnej osobom ubogim wymaga usunięcia także innych przeszkód, niżli tylko bariery ekonomiczne. Nawet usunięcie barier ekonomicznych nie wystarcza do usunięcia przeszkód w dostępie do pomocy prawnej i że także system pomocy nieodpłatnej może być pod wieloma względami niedostępny. W szczególności należy zatem zadbać o zapewnienie właściwej informacji wśród wszystkich grup obywateli, formułując odpowiednie przekazy w taki sposób, aby były łatwo dostępne i zrozumiałe, a także wprowadzić działające, wiarygodne i dostępne mechanizmy pomocy na odległość. Po trzecie, wskazane jest również podejmowanie działań edukacyjnych, skorelowanych z wprowadzeniem systemu. Po czwarte, niezbędne jest powiązanie systemu pomocy prawnej z innymi systemami pomocy dla obywateli, tak aby możliwe było uzyskanie całościowego poradnictwa bez potrzeby odsyłania beneficjentów pomiędzy różnymi agendami. W tym samym celu system musi również dysponować wystarczającą wiedzą na temat kompetencji poszczególnych ekspertów udzielających pomocy. Po piąte, uwzględniając potrzeby osób najuboższych system nie może, bez narażenia się na zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa, pomijać potrzeb osób średniozamożnych. Powinien więc być zorganizowany w taki sposób, aby wspierać najistotniejsze problemy także tej grupy obywateli. Po szóste, system powinien wspierać klientów, pomagając im w usuwaniu na przyszłość mentalnych barier, które utrudniają im samodzielne rozwiązywanie własnych problemów („empowerment”). Nie powinno to jednak, po siódme, uniemożliwiać podejmowania działań o charakterze interwencyjnym przez samą organizację świadczącą pomoc.

35 Należy jednak zastrzec, że badania te prowadzono w warunkach bardzo dobrze rozwiniętego systemu bezpłatnej pomocy prawnej. Świadczy o tym fakt, że w reprezentatywnej, kilkutysięcznej próbie badawczej nie udało się zgromadzić wystarczającej liczby osób, które mieszkalyby w większej odległości od Biura Porad Obywatelskich (CAB) niż 5 mil.

Niestandardowe formy rozwiązywania problemów prawnych

Formy udzielania pomocy prawnej można podzielić na kilka kategorii, w zależności od sposobu komunikacji czy roli doradcy. W świetle większości badań z nurtu *paths to justice*, dominującą formę świadczenia pomocy prawnej, odpłatnej i nieodpłatnej, stanowi wciąż poradnictwo udzielane podczas bezpośredniego spotkania doradcy z klientem w siedzibie tego pierwszego. W systemach pomocy nieodpłatnej w niektórych krajach wykorzystuje się jednak także rozmaite niestandardowe formy udzielania pomocy prawnej: za pośrednictwem infolinii telefonicznych, komunikacji elektronicznej, w drodze poradnictwa świadczonego poza siedzibą organizacji pomocowej, zachęcające klientów do rozwiązywania konfliktów w drodze ADR. Badania empiryczne prowadzone na ten temat wskazują, co do zasady, że formy te są pod pewnymi względami korzystne dla klientów, jednak wskazują też na istotne problemy. Poniżej omówione zostaną istniejące badania dotyczące niektórych niestandardowych form pomocy prawnej.

Gdy chodzi o poradnictwo prawne udzielane telefonicznie („legal hotlines”) prym wiodą organizacje amerykańskie. W USA prowadzi się także najwięcej badań na ten temat. Dowodzą one, że ta forma świadczenia usług charakteryzuje się dość niską skutecznością i poziomem satysfakcji klientów (Bickel 2006; W sprawie poziomu satysfakcji odmiennie: Pearson & Davis 2002). Wskazuje się, że problematyczna efektywność pomocy tego rodzaju może być związana z trudnościami w rozpoznaniu sytuacji osoby dzwoniącej. Prawdopodobne jest w niej zwłaszcza nieuwzględnienie niektórych istotnych okoliczności sprawy, których ustalenie wymaga analizy dokumentów. Co więcej, najbardziej narażone na tego rodzaju błędy są osoby o skądinąd najsłabszej pozycji: niskim poziomie edukacji, nieznające języka, o ograniczonych możliwościach intelektualnych (z przyczyn zdrowotno – jednostkowych, albo sytuacyjnych: w związku ze stresem, przeżywanym lękiem itd.), o ograniczonych możliwościach dysponowania czasem (Bickel 2006; Pearson & Davis 2002).

Badania pokazały też, że w znacznej części przypadków rady podawane przez osoby zatrudnione w infolinii nie były realizowane, a najlepsze efekty dla rozwiązania problemu przynosiły takie porady, w których oprócz informacji ustnej udzielono także porady pisemnej. Najmniej skuteczne okazywały się odesłania do innych instytucji oraz sugestie, by w sprawie zatrudnić adwokata. Jednocześnie, osoby korzystające z infolinii rzadko wykorzystywały inne źródła informacji. Na uzyskanie pozytywnych efektów największy (i znaczny) wpływ miało wykształcenie, najbardziej niekorzystne efekty uzyskiwały natomiast osoby zupełnie pozbawione dochodów (Pearson & Davis 2002).

Referowane badania amerykańskie (Pearson & Davis 2002) pokazują wreszcie, że cechy społeczno – demograficzne osób korzystających z infolinii prawnych różniły się znacząco od typowych dla całej populacji. Z tej formy poradnictwa w dużej większości korzystały kobiety, najczęściej w wieku około 40 lat, posiadające przynajmniej jedno dziecko, często rozwiedzione lub w separacji, korzystające z pomocy społecznej i cierpiące (lub ktoś im bliski) z powodu problemów zdrowotnych, lub niepełnosprawności. Problemy, które te osoby próbowały rozwiązać za sprawą kontaktu z infolinią były natomiast zbliżone do raportowanych we wspomnianych przekrojowych amerykańskich badaniach sondażowych problemów prawnych. Dotyczyły one głównie prawa rodzinnego, kwestii konsumenckich, mieszkaniowych, i, w znacznie niższym odsetku, prawa pracy. Można więc sądzić, że

w warunkach amerykańskich telefoniczna forma udzielania porad jest atrakcyjna dla dość specyficznej grupy klientów, i że nieefektywność tej formy poradnictwa wiąże się ze szczególnymi warunkami żywymi, w których funkcjonują te osoby.

Obserwację tę potwierdzają pośrednio badania brytyjskie nad potrzebami prawnymi samotnych rodziców. Pokazują one dość duże poziomy satysfakcji klientów z tej formy pomocy, co wiązało się z jej dostępnością, szybkością porady i możliwością jej uzyskania anonimowo (Moorhead et al. 2004). Dla objętej badaniem grupy osób zasadnicze znaczenie ma oczywiście fakt dostępności porad w dowolnych godzinach, ponieważ są one szczególnie obciążone opieką nad dziećmi. Badania pokazały również, że osoby te w znacznym odsetku korzystały z infolinii biur porad prawnych jako z narzędzia rozwiązywania swoich problemów, a nie tylko informacji o miejscach, gdzie taką pomoc można dopiero uzyskać. Z drugiej strony, badani wskazywali, że pomoc świadczona przez infolinię ma swoje ograniczenia, i przyznawali, że jest ona przydatna raczej w prostych sprawach i że niekiedy potrzebny jest kontakt bezpośredni. Zwracano też uwagę na koszt połączeń.

Także inne badania prowadzone w Wielkiej Brytanii (Patel et al. 2008) wskazują, że porady telefoniczne są wykorzystywane równie często lub częściej niż porady bezpośrednie jedynie w przypadku niektórych typów spraw. W przypadku problemów wywołujących bardziej poważne konsekwencje życiowe, ekonomiczne i psychologiczne, ta forma kontaktu była wybierana znacznie rzadziej. Może to świadczyć o tym, że w przypadku niemożności bezpośredniego kontaktu z biurem porad prawnych lub adwokatem, obywatele decydowali się raczej zrezygnować z poszukiwania pomocy niż korzystać z usług na odległość (Ale zob. dane podawane w kontekście USA przez Villarreal 2010).

Obraz pomocy telefonicznej, jaki rysuje się w świetle omówionych badań, jest więc dość złożony. Z jednej strony, wydaje się, że informacja prawna i porady prawne udzielane telefonicznie mogą pomóc niektórym typom klientów w samodzielnym rozwiązaniu swoich problemów. Z drugiej jednak strony, istnieje prawdopodobieństwo, że osoby, które mogą korzystać z tego rodzaju usług, należą do grup najbardziej upośledzonych społecznie, a zatem w najmniejszym stopniu zdolnych do skutecznego wykorzystania otrzymywanych porad. Płyne stąd wniosek, że nadmierne poleganie na tej formie poradnictwa może prowadzić do niekorzystnych skutków dla korzystających z nich osób.

Gdy chodzi o pomoc udzielaną na odległość, prowadzono także badania nad innymi niż infolinie narzędziami komunikacyjnymi, w szczególności wykorzystującymi technologie informatyczne. I tak, zespół badaczy australijskich dokonał także międzynarodowego przeglądu badań nad wykorzystaniem telekonferencji jako narzędzia ułatwiającego dostęp do bezpłatnych usług prawniczych³⁶ (Forell et al. 2011). Jakkolwiek w żadnym z referowanych tam badań nie ustalono, czy skuteczność poradnictwa na odległość jest zbliżona do rozwiązywania problemów w drodze kontaktu bezpośredniego, to ich wyniki są dość zachęcające. W wielu przypadkach doświadczenie otrzymywania i (zwłaszcza) udzielania pomocy za pomocą wideokonferencji było opisywane jako zbliżone do kontaktu twarzą w twarz. Narzędzia telekonferencyjne pozwalały zwłaszcza na udzielanie porad w krótszym czasie i niższym koszcie (bez potrzeby dojazdu) niż w przypadku tradycyjnych form. Jako szczególnie udane jawią się tu próby wprowadzenia systemu telekonferencji w aresztach i więzieniach (Bardziej krytycznie na ten temat w kontekście doświadczeń kanadyjskich: Currie 2004).

³⁶ Były to zarówno dedykowane narzędzia informatyczne, jak system telekonferencyjny w więzieniach kanadyjskich, jak i popularne systemy wideokonferencji, takie jak Skype.

Autorzy omawianego raportu podkreślają jednak, że w świetle ich ustaleń osiągnięcie sukcesu w tej dziedzinie wymaga spełnienia szeregu warunków. Usługi na odległość wymagają znacznych inwestycji, powinny być dostępne tam, gdzie nie istnieją inne, konkurencyjne sposoby udzielania pomocy prawnej, oraz być prowadzone w sposób, który zapewnia klientom wystarczającą prywatność, i to zarówno gdy chodzi o bezpieczeństwo transmisji danych, jak i odpowiednie pomieszczenia. Ponadto skuteczny system pomocy na odległość powinien brać pod uwagę niechęć niektórych klientów do korzystania z nieznanym im rozwiązań technicznych, brak wystarczających umiejętności w tej dziedzinie, i to zarówno po stronie klientów, jak i organizacji świadczących takie usługi, oraz ograniczenia techniczne (problem przysyłania dokumentów, awaryjność). Jak można sądzić, wspiera to wnioski sformułowane w kontekście pomocy telefonicznej: zapewnienie obywatelom możliwości korzystania z nowoczesnych systemów teleinformatycznych powinno pozostawiać im szansę dokonania także innego wyboru.

W kontekście nieodpłatnej pomocy prawnej badano także wzory korzystania z internetu. Przekrojowe badania brytyjskie (M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010) wskazują na kilkukrotny wzrost liczby osób poszukujących pomocy prawnej przez internet między 2001 a 2010 rokiem – w tym ostatnim pomocy w ten sposób szukało niemal 20% osób, które napotkały problem prawny. Badania australijskie wskazują natomiast pewne zalety tej formy kontaktu, gdy chodzi o pomoc prawną: komunikacja elektroniczna pozwalają na łatwiejsze przekraczanie barier mentalnych związanych z poszukiwaniem pomocy (Giddings & Robertson 2003).

Warto jednak zauważyć, że w świetle pierwszych cytowanych badań internet był znacznie rzadziej wykorzystywany do poszukiwania pomocy prawnej przez osoby uprawnione do otrzymania bezpłatnej pomocy prawnej, niż przez pozostałych obywateli. Może to świadczyć o jakiejś formie cyfrowego wykluczenia tych pierwszych, ale także o tym, że w jej wypadku dostęp do „tradycyjnych” usług prawnych jest łatwiejszy. Ostatni z cytowanych autorów zauważa natomiast, że w świetle literatury empirycznej na temat usług świadczonych na odległość (ale niekoniecznie poświęconej usługom prawnym) skuteczność takiego poradnictwa zależy w dużej mierze od dodatkowych czynników, niezależnych od samego systemu świadczenia pomocy, takich jak kompetencje klientów i ich możliwości poznawcze.

W cytowanych już badaniach na temat potrzeb prawnych samotnych rodziców (Moorhead et al. 2004) wskazywano ponadto, że internet był wykorzystywany w szczególny sposób. Za jego pomocą przede wszystkim poszukiwano ogólnej informacji prawnej, nie zaś pomocy w konkretnej sprawie. Wynik ten ma jednak ograniczone zastosowanie ze względu na zmiany w technologii, które nastąpiły od czasu przeprowadzenia badania, jest jednak zgodny z ustaleniami badań przeprowadzonych w Australii (Giddings & Robertson 2003). Dotyczyły one efektywności systemów wspomagających samodzielne poszukiwanie rozwiązań prawnych (poprzez dostarczanie stosownych materiałów) i wskazują, że tego rodzaju system pomocy może być skuteczny wtedy, gdy pozwala na uzyskanie zindywidualizowanej konsultacji z prawnikiem. Jest to tym bardziej istotne, im bardziej szczegółowa jest poszukiwana i znajdowana informacja.

Te same badania dowodziły ponadto, że istotne ograniczenie skuteczności systemów wspierających stanowią niskie poziomy kompetencji kulturowych u osób poszukujących pomocy, podobnie jak ich utrwalone oczekiwania wobec pomocy prawnej oraz bariery poznawcze i

zdrowotne. Skutecznemu samodzielnemu poszukiwaniu rozwiązań prawnych sprzyjają natomiast odpowiednia determinacja, zasoby wolnego czasu oraz pewność siebie (Giddings & Robertson 2003).

Można zatem sądzić, że komunikacja internetowa, choć znosi bariery geograficzne i fizyczne, nie likwiduje problemów kompetencyjnych. Jest to wniosek zgodny z już przedstawionymi w sprawie infolinii i telekonferencji. Niezależnie więc od ostatecznego wyjaśnienia zaobserwowanych zachowań, z referowanych badań płynie wniosek, że projektując system pomocy prawnej, nie należy rezygnować z tradycyjnych form udzielania pomocy i że formy te powinny być równie łatwo dostępne co formy zdalne.

Inną z innowacji w zakresie form świadczenia pomocy prawnej, wykorzystywaną niekiedy w systemach pomocy nieodpłatnej, jest jej dostarczania poza siedzibą organizacji pomocowej. Za tą ideą, oprócz potrzeby dotarcia do klientów, którzy z różnych względów nie mogą lub nie chcą skorzystać z pomocy udzielanej *in situ*, stoi rejestrowana w badaniach potrzeba świadczenia usług zintegrowanych, to znaczy takich, w których pomoc prawna jest udzielana równolegle do pomocy socjalnej, zdrowotnej czy finansowej (Moorhead & Robinson 2006; Noone 2009). Pomoc może, rzecz jasna, być integrowana wokół organizacji świadczących pomoc prawną, ale, jak się wydaje, częstsza jest praktyka dołączania usług prawniczych do usług innego rodzaju, co często wiąże się z „zamięscowym” trybem udzielania porad prawnych.

Tej formie organizacyjnej przypisuje się w empirycznej literaturze takie pozytywne cechy, jak ułatwienie przekazywania klientów od jednego specjalisty do drugiego, eliminowanie sytuacji, w których klient nie korzysta ze wskazanego mu, właściwego sposobu pomocy z przyczyn psychologicznych lub organizacyjnych, usprawnienie przepływu informacji, oraz zwiększanie niezbędnego zaufania między organizacją pomocową a klientem (klient korzysta z usługi w miejscu, które już zna, i kierowany jest do doradcy prawnego przez osoby, którym ufa).

Dla przykładu, australijskie badania nad pomocą prawną udzielaną w przychodniach zdrowia pokazują, że w niemal 15% przypadków porada medyczna odnosiła się także do zagadnień związanych z prawami socjalnymi (Noone 2009), w związku z czym inicjatywa okresowego świadczenia porad prawnych w przychodniach okazała się sukcesem. O efektywności pomocy zintegrowanej może także świadczyć wynik badań przeprowadzonych przez autorów brytyjskich wśród osób poszukujących pomocy z powodu zadłużenia (Pleasence et al. n.d.), gdzie ustalono, że zintegrowane poradnictwo finansowo-prawne ma znaczną skuteczność, i to zarówno w kategoriach subiektywnych, zdrowotnych, sytuacji społecznej, jak i wielkości zadłużenia. Jednocześnie jednak, w wymienionych badaniach zwraca się uwagę na trudności organizacyjne związane z tym sposobem dostarczania pomocy: wymaga on dobrej współpracy i niekiedy może prowadzić do konkurencji w ramach szerszego systemu pomocy społecznej.

W Wielkiej Brytanii przeprowadzono ponadto autorskie badania w ramach pilotażowego programu udzielania porad prawnych w sprawach finansowych poza biurem porad prawnych, obejmujące niemal 5000 spraw (M. Smith & Patel 2008). Pilotaż obejmował dziesięć różnych typów miejsc, w których udzielano porad, min. poradnie zdrowia, szkoły i instytucje pomocy społecznej. Dane uzyskane w badaniu pokazują, że klientami takiej pomocy były nieproporcjonalnie często osoby znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej, życiowej i zdrowotnej, a także, i to częściej niż w

przypadku pomocy „stacjonarnej” – osoby młode, co wskazuje na znaczną skuteczność przyjętej formy docierania do nich.

Odnosząc się do podnoszonego niekiedy zarzutu, że poradnictwo „wyjazdowe” stanowi jedynie rodzaj promocji usług, a rzeczywista praca z klientem i tak wymaga jego przyjazdu do siedziby organizacji, w referowanych badaniach ustalono, że w znakomitej większości przypadków wystarczające były porady na miejscu (nie było potrzeby reprezentacji przed urzędami czy w sądach), a także, że poradnictwo cechowało się znaczną skutecznością, co można wiązać właśnie z holistycznym podejściem. Dane pokazują jednocześnie niższą efektywność kosztową działań „wyjazdowych”, co wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów stałych, natomiast nie wynika z konieczności poświęcenia większej ilości czasu na sprawy klientów pozyskanych tą drogą, niż jest to potrzebne w przypadku klientów „stacjonarnych”.

Odmianą zamiejscowego poradnictwa prawnego jest lokowanie go w takich miejscach, gdzie potencjalni klienci spotykają się po raz pierwszy ze swoimi problemami (np. szpitale i przychodnie w przypadku problemów z dostępem do opieki zdrowotnej, agencje kredytowe i banki w przypadku problemów finansowych itp.). Na ten temat istnieje znaczna literatura, która pozwoliła badaczom australijskim na dokonanie systematycznego przeglądu celowości prowadzenia tego rodzaju usług (Gray & Forell 2009). Przedstawiane przez nich wnioski są w dużej mierze pozytywne: ta forma pomocy pozwala na dokonanie „wczesnej interwencji” specjalisty. Nawet jeśli nie jest to możliwe, działania takie mają istotne znaczenie psychologiczne, pomagając klientowi w przezwyciężeniu mentalnych barier w późniejszym poszukiwaniu pomocy prawnej.

Opisywane podejście do poradnictwa prawnego, choć zasadniczo kosztowne w organizacji, może też okazać się efektywne ekonomicznie i umożliwiać dotarcie do trudno dostępnych klientów. Wymaga to jednak zapewnienia odpowiedniej współpracy z zewnętrznymi partnerami i właściwego doboru miejsc i środków. Jak zalecają wspomniani badacze, działania takie powinny być nakierowane na usługi deficytowe i prowadzone w miejscach, gdzie należy spodziewać się dużej liczby potencjalnych klientów, a jednocześnie zapewniających odpowiednie warunki udzielania pomocy (pozwalających na zachowanie prywatności). Podobnie jak w przypadku świadczeń zintegrowanych, także usługi prowadzone w trybie „wczesnej interwencji” powinny pozwalać na wykorzystanie istniejących relacji zaufania goszczącej instytucji z potencjalnymi klientami.

Ostatnią z niestandardowych form świadczenia pomocy prawnej, wspominaną w empirycznej literaturze badawczej, są alternatywne metody rozwiązywania sporów (ADR), pozwalające na rozwiązywanie konfliktów bez konieczności odwoływania się do klasycznych porad prawnych oraz, co jest szczególnie istotne, drogi sądowej. Biorąc pod uwagę wspomniane wyżej wyniki przekrojowych badań nad wzorami korzystania z pomocy prawnej, które sugerują znaczną częstość prywatnych i kompromisowych form rozwiązywania sporów w wielu społeczeństwach, należałoby sądzić, że racjonalną strategią bezpłatnego poradnictwa prawnego powinno być upowszechnianie ADR w ramach systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Jak się jednak okazuje, literatura poświęcona temu zagadnieniu nie jest obszerna. Jednocześnie, wydaje się, że wnioski, które z niej wypływają, nie są specyficzne dla problematyki nieodpłatnej pomocy prawnej, a są zgodne z ustaleniami znacznie szerszej literatury na temat ADR jako takich.

I tak, badania holenderskie (Velthoven & Ter Voert 2004) wskazują, że istnieje dość silny związek pomiędzy nieformalnym sposobem rozstrzygnięcia sporu a tym, czy badani uznają swój główny cel za osiągnięty. W przypadku poszukiwania rozstrzygnięć w drodze sądowej poziom satysfakcji jest więc widocznie niższy niż w przypadku metod alternatywnych. Trzeba jednak zastrzec, że nie ma pewności, czy nie wynika to z bardziej złożonego lub bardziej zaognionego charakteru sporów, które ostatecznie są rozstrzygane przed sądami.

Podobnie, polskie monograficzne badania nad rozstrzyganiem sporów konsumenckich, przeprowadzone przez A. Krajewską (Krajewska 2009) dowodzą, że choć instytucja rzeczników konsumentów i sądów konsumenckich cierpi z powodu wielu niedostatków, z których część spowodowana jest niedofinansowaniem, to jej działalność jest stosunkowo skuteczna w kategoriach obiektywnych (spory są skutecznie rozstrzygane) i subiektywnych (strony sporów wyrażają satysfakcję z tej formy ich rozwiązania). Płyne stąd wniosek, że rozwiązania systemowe z zakresu pomocy prawnej, wdrożone ewentualnie w Polsce, powinny dążyć do polubownego, mediacyjnego i możliwie nieformalnego sposobu załatwiania spraw. Choć z pewnością nie jest to jedyne źródło wzorców instytucjonalnych, można sądzić, że wskazane jest czerpanie wzorów z istniejących instytucji poradnictwa konsumenckiego.

Obraz ADR w kontekście nieodpłatnej pomocy prawnej nie jest jednak jednoznacznie pozytywny. W literaturze zagranicznej zwraca się zwłaszcza uwagę na to, że ADR nie może stanowić panaceum na bardziej złożone problemy prawne, a zwłaszcza nie może stanowić alternatywy dla systemu pomocy prawnej, finansującego także reprezentację przed sądem. Twierdzi się też, że niekiedy rozstrzygnięcie sądowe jest społecznie bardziej korzystne niż rozwiązanie polubowne (Hunter 2003).

Z drugiej strony, ta sama autorka zwraca uwagę, że nie można utożsamiać pomocy prawnej z pomocą sądową. Referowane przez nią badania prowadzone w Wielkiej Brytanii i Australii, ale także gdzie indziej, wskazują, że istotnym aspektem pomocy świadczonej przez prawników jest doprowadzanie do rozwiązań polubownych, w tym także w przypadku spraw, które już zostały formalnie wszczęte przed sądem. Zmniejszanie dostępu do pomocy prawnej nie prowadzi w związku z tym do wzrostu ilości rozstrzygnięć polubownych, ale raczej do zwiększenia częstości rozwiązań prywatnych, a nawet, paradoksalnie, do zwiększenia się liczby długotrwałych postępowań sądowych, wszczynanych przez samych obywateli bez wsparcia profesjonalnej pomocy prawnej.

Niniejszy przegląd niestandardowych form pomocy prawnej wydaje się zachęcać do oferowania klientom ewentualnego polskiego systemu poradnictwa prowadzonego w zróżnicowanych formach. Jednocześnie jednak, płynie z niego wniosek, że nie należy przy tym rezygnować z pomocy świadczonej w formach tradycyjnych. Należy zwłaszcza podkreślić to, że niezależnie od ostatecznej formy tego systemu, oferowane klientom formy świadczenia pomocy powinny być zróżnicowane i łatwo dostępne.

Za szczególnie niekorzystną należałoby zwłaszcza uznać sytuację, w której niektóre kategorie klientów, w tym zwłaszcza klienci znajdujący się w szczególnie trudnej sytuacji, albo szczególnie problematyczni z punktu widzenia organizatora poradnictwa, korzystają wyłącznie z form niestandardowych. Za bardzo kontrowersyjne rozwiązanie należałoby również uznać mechaniczne (formalne lub nieformalne) „kanalizowanie” niektórych typów problemów prawnych, to znaczy

ograniczanie dostępnych w ich przypadku form doradztwa prawnego do z góry ustalonych, w tym ADR.

Za niewątpliwie korzystne należy natomiast uznać świadczenie pomocy w formach zintegrowanych z innymi usługami socjalnymi lub w postaci pozwalającej na „wczesną interwencję”. W tym przypadku należy jednak pamiętać o trudnościach organizacyjnych i finansowych, które mogą się z tym wiązać. W jakimś stopniu można je zmniejszać świadcząc tego rodzaju usługi w przypadku problemów lub klientów priorytetowych – znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, lub mających szczególnie duże trudności z dotarciem do poradnictwa prawnego.

Problemy prawne osób wykluczonych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej

Przegląd literatury wskazuje, że oprócz ogólnych, przekrojowych badań nad problemami prawnymi i wzorami korzystania z pomocy prawnej w całych populacjach, prowadzonymi na reprezentatywnych próbach, dość często realizowane są także badania odnoszące się do sytuacji konkretnych grup społecznych. Chodzi tu zwłaszcza o takie grupy, o których sądzi się, że mogą z jakichś powodów cechować się szczególnymi problemami prawnymi, odczuwać ich szczególne konsekwencje, posługiwać się szczególnymi sposobami ich rozwiązywania – lub które charakteryzować się dowolną kombinacją tych własności. Także w niektórych przypadkach badań przekrojowych, zwłaszcza prowadzonych na większych próbach, udaje się prowadzić dodatkowe analizy problemów wyodrębnionych kategorii badanych.

I jedno i drugie działania badawcze prowadzą do dość charakterystycznych, a zarazem oczekiwanych wniosków. Wskazują mianowicie, że osoby znajdujące się w szczególnie złej sytuacji życiowej są szczególnie (tzn. nieproporcjonalnie bardzo) narażone na występowanie problemów prawnych, problemy te mają szczególnie istotny, negatywny wpływ na ich życie a podejmowane przez nie działania mające służyć rozwiązaniu tych problemów są szczególnie często nieskuteczne. Inaczej mówiąc, analizy odnoszące się do takich grup osób stanowią ilustrację znanego socjologii „efektu św. Mateusza”.

Oczywiście, podstawowe znaczenie ma tu sposób wyodrębnienia owych szczególnych grup. Jak to już zostało powiedziane, nie jest wcale jasne, czy dobrą ich definicję stanowi proste kryterium ekonomiczne. Bardziej jednoznaczne wyniki uzyskiwano, prowadząc badania na celowych próbach opierających się na kryteriach podmiotowych lub przedmiotowych, niż analizując wyniki przekrojowych badań wykorzystujących informację o dochodach czy zamożności badanych. W materiale analizowanym na potrzeby niniejszego opracowania odnaleziono takich badań kilkanaście.

I tak, badania brytyjskie przeprowadzone wśród osób uprawnionych do otrzymania pomocy prawnej (a więc w grupie zdefiniowanej za pomocą kryterium dochodowego) dowodzą, że problemy przez nie doświadczane nie różnią się od problemów występujących w całej populacji i to zarówno pod względem rozkładu, ogólnej częstości występowania, jak i typów klastrow, w jakie układają się problemy itd. (M. Smith et al. 2007). Podobnie przedstawiają się także działania podejmowane przez obydwie grupy osób i ich efekty. Wyniki te nie są jednak spójne z rezultatami sondażu

przeprowadzonego przez tę samą grupę badaczy trzy lata później (Pleasence et al. 2010), który wskazuje, że częstość występowania problemów jest większa w przypadku osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej, że występuje wśród nich więcej takich, które mają więcej niż jeden problem i że częściej nie podejmują one żadnych działań, aby problemom tym zaradzić. Wśród szczególnych problemów tej grupy osób wymieniane są takie problemy jak problemy sąsiedzkie, z długami, z wynajmem mieszkań, z pomocą społeczną/zasiłkami, a więc kwestie charakterystyczne dla osób uboższych, a negatywne konsekwencje posiadania problemów są częściej sygnalizowane w badaniu³⁷. Pierwszemu wspomnianemu ustaleniu częściowo przeczą też badania amerykańskie (Legal Services Corp 1994).

Z drugiej jednak strony, kwestia liczby problemów występujących wśród beneficjentów pomocy prawnej była także przedmiotem wyspecjalizowanych badań brytyjskich nad zjawiskiem klastrów problemów prawnych, przeprowadzonym na celowej próbie typów spraw (sprawy mieszkaniowe, z długami i świadczeniami socjalnymi) w wybranych instytucjach świadczących pomoc prawną (Moorhead & Robinson 2006). Dowiodły one, że zjawisko to jest szczególnie silne wśród najuboższych ekonomicznie grup klientów, znajdujących się w grupie wykluczonych społecznie lub na jej granicy i że w badanej, niereprezentatywnej próbie spraw i organizacji pomocowych klienci z więcej niż jednym problemem stanowili większość. Co więcej, badania te prowadzą do wniosku, że ta grupa klientów jest szczególnie narażona na negatywne konsekwencje występowania zgrupowanych problemów prawnych i że problemy te są zazwyczaj silnie powiązane z ich pozaprawnymi kłopotami życiowymi, również występującymi w klastrach. Badacze wyciągają na tej podstawie wniosek o potrzebie koordynacji pomocy prawnej i pomocy socjalnej, zwłaszcza w przypadku najbardziej wrażliwych grup klientów pomocy prawnej.

Podobnie, badania brytyjskie dotyczące spraw rodzinnych pokazały na przykład, że 94% wszystkich spraw cywilnych stanowiących konsekwencje przemocy domowej i finansowanych ze środków funduszu pomocy prawnej było wszczynane przez kobiety, zaś w sprawach o opiekę nad dziećmi – jedynie około 20% (MacLean 2000a). Te same badania wskazują również, że kobiety były częściej skłonne niż mężczyźni, by akceptować polubowne rozstrzygnięcie sporu, nawet jeśli było to dla nich niekorzystne. Mierzono to częstością sytuacji, w których do rozstrzygnięcia polubownego doszło mimo tego, że prawnik danej strony radził co innego.

Zbliżoną kategorią obywateli o specyficznych problemach prawnych – tym razem jednak wyodrębnionych podmiotowo – są osoby samotnie wychowujące dzieci – jak to zostało powiedziane, bycie samotnym rodzicem jest w wielu badaniach „czynnikiem ryzyka”, gdy chodzi o problemy prawne. Według badań angielskich zrealizowanych na tej grupie. (Moorhead et al. 2004) częstość występowania problemów była w niej niemal dwukrotnie wyższa niż przypadku całej populacji, co częściowo wynika z ich sytuacji socjoekonomicznej, a częściowo z postępowań rozwodowych i innych rodzinnych, w które są zaangażowani. Problemy, których doświadczają te osoby, należą jednak do wszystkich wykorzystanych w badaniu kategorii problemów prawnych, a problemy związane z prawem rodzinnym (opieka nad dziećmi, kontakt dzieci z drugim rodzicem), i prawem pomocy społecznej (zasiłki rodzinne, pomoc w opiece nad dziećmi) są dominujące, ale nie jedyne. Oprócz

37 Efekt ten może wynikać z faktu, że w późniejszych badaniach zmodyfikowano kryterium uznawania problemu wskazanego przez badanych za istotny, łagodząc je. Oznacza to, że osoby uprawnione do nieodpłatnej pomocy jako istotne problemy postrzegali też takie kwestie, które we wcześniejszych wersjach tych badań były uznawane za zbyt drobne.

nich, szczególnie częste są problemy finansowe (długi) oraz mieszkaniowe – i jedno i drugie mające wymiar czy aspekt prawny. Osoby takie mają również znacznie więcej problemów niż przeciętnie w populacji (na jedną osobę przypada większa liczba problemów) i częściej występują one w postaci „klastrow”. Problemy te dłużej utrzymują się też w czasie.

Wreszcie, zestawienie amerykańskich badań nad potrzebami prawnymi rodzin o niskich dochodach (Fennell 2010) również dowodzi, że potrzeby te, choć nasilone, są w dużej mierze niespecyficzne, to znaczy nie różnią się szczególnie od najczęściej występujących problemów w populacji. Można sądzić, że częściowo wynika to z faktu, że to właśnie rodziny o najniższych dochodach, w tym zwłaszcza osoby samotnie wychowujące dzieci, należą do grup najbardziej narażonych na napotykanie problemów prawnych, a więc ich problemy są szczególnie szeroko reprezentowane w całej populacji. Wyjątek stanowią tu, co nie może stanowić zaskoczenia, problemy z zakresu szeroko rozumianego prawa rodzinnego (w tym także przemoc domowa), które zdarzają się w podgrupie rodzin o niskich dochodach częściej niż w całej populacji. Co również nie jest specyficzne, uznawana jest trudność w rozpoznaniu właściwej natury posiadanych problemów i umiejętność znalezienia właściwej pomocy prawnej.

Co charakterystyczne, w badaniach brytyjskich okazało się, że w przypadku samotnych rodziców, nieproporcjonalnie często występuje rezygnacja z poszukiwania pomocy (Moorhead et al. 2004). W zależności od typu spraw jest to nawet 30% do 50% przypadków (z wyjątkiem rozwodów). Badania te wskazują wreszcie na dużą (nawet kilkudziesięcioprocentową, w zależności od typu sprawy) częstość sytuacji, w których pomocy nie udawało się badanym uzyskać mimo jej poszukiwania.

Podobnie, badania nad osobami chronicznie chorymi lub niepełnosprawnymi wskazują, że mają one więcej problemów prawnych niż reszta populacji i to we wszystkich kategoriach problemów prawnych. Osoby takie częściej mają również więcej niż jeden problem (Coumarelos & Wei 2009). Szczególnie istotne okazują się tu być problemy związane ze zdrowiem psychicznym (Coumarelos & Wei 2009), co niektórych badaczy prowadzi nawet do twierdzenia, że relacja między tym typem problemów a zdrowiem jest dwustronna. Wskazują na to pośrednio badania nad konsekwencjami problemów prawnych, wedle których osoby mające tego rodzaju kłopoty częściej niż przeciętnie uskarżają się na dolegliwości psychofizyczne, wiążąc ich występowanie właśnie z doświadczaniem problemów prawnych. Problemy ze zmysłem wzroku lub słuchu są natomiast predyktorem rzadszego występowania problemów prawnych niż wśród osób, które takich problemów nie mają (Coumarelos & Wei 2009). Te same badania wskazują natomiast, że osoby chronicznie chore lub niepełnosprawne nie różniły się względem całej populacji, gdy chodzi o częstość poszukiwania pomocy prawnej i jej typ. Pewną odmienność dało się natomiast dostrzec, gdy chodzi o skuteczność rozwiązywania problemów – osoby takie nie uzyskiwały rozwiązania o około połowę częściej niż osoby zdrowe. Szczególnie znaczny odsetek porażek w tej materii zgłaszały osoby cierpiące na problemy ze zmysłem wzroku lub słuchu. Można sądzić, że także te ustalenia uzasadniają wspomnianą już potrzebę koordynacji między pomocą prawną a pomocą innego rodzaju, w tym medyczną.

Pokrewną grupę osób stanowią osoby z zaburzeniami poznawczymi, spowodowanymi przez wypadki, choroby psychiczne i dolegliwości neurologiczne. Badania przeprowadzone w Australii (Gray et al. 2009) dowodzą, że osoby takie szczególnie często mają do czynienia z problemami związanymi z ubezwłasnowolnieniem i działaniem przez pełnomocnika, długami (co często wiąże się z trudnościami

w rozpoznaniu właściwego funkcjonowania systemów płatności), świadczeniami socjalnymi, opieką nad dziećmi oraz wynikającymi z byciem ofiarą przestępstw. Osoby takie są również nieproporcjonalnie często skazywane jako przestępcy. Jako szczególne bariery dostępu do pomocy prawnej wymienia się w tej grupie bariery komunikacyjne, problemy ze zrozumieniem własnych praw i obowiązków i uzależnienie od działań i decyzji osób trzecich. Problemy te wzmacnia to, że działania prawne wymagają czynności dokonywanych na piśmie, są złożone i stresujące, a także to, że działania przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości nie są dostosowane do możliwości poznawczych omawianej grupy osób, a niekiedy opierają się na stereotypowej wiedzy.

Inną ważną grupę, charakterystyczną już tylko ze względu na fakt, że w badaniach przekrojowych nieproporcjonalnie rzadko deklarującą posiadanie problemów prawnych, są osoby starsze. Nie przeprowadzono jednak do tej pory wielu badań na ten temat, a na czoło wysuwają się wszechstronne badania australijskie (Ellison et al. 2004). Wskazują one na istnienie w tej grupie szczególnych potrzeb w zakresie dostępu do pomocy prawnej oraz istnienie specyficznych barier w dostępie do niej, związanych z psychofizycznymi, społecznymi i ekonomicznymi korelatami starości. Gdy chodzi o formę pomocy, oczekiwana była prosta informacja przekazywana w bezpośrednich i niewymagających relacjach z doradcą, natomiast negatywnie oceniano pomoc wymagającą dalszego zaangażowania ze strony samych klientów.

Gdy chodzi o bariery, w relacjonowanym badaniu wskazywano min. brak potrzebnych osobom starszym wyspecjalizowanych usług i trudność w dostępie do usług istniejących. Osoby starsze miały także do czynienia ze specyficznymi problemami prawnym, związanymi z warunkami życia w okresie starości. Były to kwestie związane z pobytem w domu opieki, najmem mieszkań, opieką zdrowotną i dostępem do niej, rentami i emeryturami, dostępem do niektórych typów usług, problemami konsumenckimi, w tym oszustwami i wyłudzeniami, dyskryminacją ze względu na wiek, opieką socjalną, kontaktami z wnukami, dziedziczeniem.

Gdy chodzi o grupy wiekowe, szczególną kategorię stanowią również osoby młode. Większość z przekrojowych badań nad pomocą prawną dowodzi, że osoby mieszczące się w najniższej wyróżnionej w danym badaniu grupie wiekowej są nieproporcjonalnie rzadko klientami pomocy prawnej, w tym także nieodpłatnej. Przegląd brytyjskich badań nad zachowaniami młodzieży związanymi z poszukiwaniem pomocy prawnej (Wintersteiger 2008) wskazuje ponadto, że osoby takie są mniej świadome swoich praw, rzadziej wiedzą o tym, że mogą korzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej, i częściej nie udaje im się takiej pomocy uzyskać, jeśli już zdecydują się na jej poszukiwanie. Z drugiej strony, badania wskazują, że ludzie młodzi charakteryzują się szczególnymi potrzebami prawnymi, związanymi zwłaszcza z bezdomnością i kwestiami mieszkaniowymi, byciem sprawcą lub ofiarą przestępstwa czy problemami ze zdrowiem psychicznym. W tej grupie częściej niż w populacji występują także klastry problemów. Wyniki te mogą wskazywać na potrzebę powiązania systemu pomocy prawnej z edukacją prawną i propagowania informacji o jego istnieniu poprzez system szkolny.

Jeszcze inną, szczególną kategorię osób, które mogą poszukiwać pomocy prawnej, stanowią imigranci. W literaturze zwraca się uwagę, że status taki szczególnie utrudnia dostęp do pomocy prawnej z przyczyn językowych i kulturowych, ale także ze względu na nieznaną strukturę systemu prawnego (Currie 2004). Należy też pamiętać, że w ramach grupy imigrantów szczególne miejsce mają imigranci nielegalni. Można przypuszczać, że taki status społeczny stanowi dalszą, znaczącą

barierę dla podejmowania kontaktów z prawem i wymiarem sprawiedliwości, bo zwiększają one ryzyko ujawnienia i deportacji (Magalhaes et al. 2010). Badania amerykańskie wskazują jednak, że korzystanie z prawa może być różne w zależności od społecznego kontekstu, w którym funkcjonują nielegalni imigranci. Dla osób, które wychowywały się w kraju docelowym i przybyły do niego jako dzieci (tzw. imigranci w pokoleniu 1,5) status taki jest raczej źródłem stygmatyzacji społecznej, a nie lęku przed ujawnieniem, co jest mniejszą barierą dla poszukiwania pomocy prawnej, gdy taka jest potrzebna (Abrego 2011). Płyne stąd wniosek, że docieranie z pomocą i informacją prawną do osób przebywających w Polsce nielegalnie powinno być realizowane różnymi środkami, w zależności od konkretnego typu adresatów.

Wreszcie, szczególną sytuacją, gdy chodzi o dostęp do pomocy prawnej, charakteryzują się osoby pozbawione wolności: skazane i zatrzymane, a także przebywające w zakładach psychiatrycznych. Literatura zwraca tu uwagę na znaczne utrudnienia dostępu wytwarzane nieformalnie ze strony policji i służb więziennych (i to w sytuacji istnienia scentralizowanego systemu pomocy prawnej na odległość dla osób aresztowanych (Currie 2004), ograniczenia formalne (Forell et al. 2008), a także na fakt, że populacja osób pozbawionych wolności cechuje się nieproporcjonalnie wysokimi odsetkami jednostek z problemami psychicznymi, niewystarczającym wykształceniem i innymi dysfunkcjami utrudniającymi korzystanie z pomocy prawnej, w tym brakiem umiejętności właściwego zdefiniowania swoich potrzeb (Currie 2004; Forell et al. 2008).

Jednocześnie, problemy, z jakimi spotykały się te osoby, nie różniły się znacząco od problemów osób pozostających na wolności, ponieważ stanowiły w dużej mierze konsekwencję ich życia na wolności. Z drugiej strony, problemy te wzmagaly się w okresie po powrocie na wolność (Forell et al. 2008). Poszukiwane rozwiązania były natomiast specyficzne, między innymi wymagając uczestnictwa osób trzecich, zapewniających kontakt między osobami osadzonymi a zewnętrznymi instytucjami.

Wnioski płynące z przedstawionych analiz wydają się jednoznaczne. Osoby najłabsze pod względem społecznym w szczególnie silnie cierpią z powodu problemów prawnych. Problemy te występują u nich częściej i są poważniejsze niż w przypadku reszty populacji. Częściej występują w postaci klastrow, co skutecznie utrudnia ich rozwiązywanie, a jednocześnie dotyczą osób, które w mniejszym stopniu są w stanie się z nimi uporać. W przypadku grup wykluczonych, problemy prawne stanowią więc dodatkowy czynnik pogarszający ich pozycję społeczną, lub wręcz uniemożliwiający jej poprawienie. We wszystkich omawianych grupach osób o niekorzystnej sytuacji społecznej, występowanie problemów prawnych może więc prowadzić do nieproporcjonalnie większych konsekwencji życiowych, niż w przypadku reszty populacji („efekt św Mateusza”).

Jeśli chodzi o zalecenia wynikające z przedstawionej wiedzy dla tworzonego w Polsce systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, to są one dwojakie. Po pierwsze, system ten musi opierać się na dobrym rozpoznaniu nie tylko typowych, „powszechnych” problemów prawnych, ale także brać pod uwagę szczególną sytuację osób społecznie słabszych i wykluczonych. Po drugie, system pomocy prawnej dla obywateli nie może funkcjonować według „jednolitej miary”, stosowanej w identyczny sposób wobec wszystkich kategorii osób, to znaczy musi uwzględniać specyfikę potrzeb najłabszych grup i aktywnie się do niej dostosowywać.

Sposoby finansowania

Kolejnym istotnym aspektem funkcjonowania systemów pomocy prawnej jest forma ich finansowania. W zakresie niniejszego opracowania mieszczą się w szczególności warunki niezbędne do właściwego funkcjonowania systemu finansowania, jego wpływ na działalność poradniczą oraz społeczne efekty, jakie działalność ta wywołuje w zależności od jej źródeł finansowych. Ma to, rzecz jasna, podstawowe znaczenie, gdy podejmuje się decyzje dotyczące finansowania projektowanego systemu pomocy prawnej, ponieważ w ich efekcie można uzyskać system przynoszący różne skutki uboczne i napotykający różne ograniczenia.

W literaturze zauważa się zwłaszcza, że zachowania prawników świadczących pomoc prawną, w tym także w ramach systemu pomocy nieodpłatnej, mogą być w pewnym zakresie warunkowane przez formę i źródło uzyskiwanego wynagrodzenia. Zachowania te opisywano na przykład za pomocą koncepcji „nieokreśloności etycznej” (Tata 2007). Wymieniony autor wyraża przekonanie, że badania, ogólnie rzecz biorąc, wspierają przekonanie, że istnieje związek pomiędzy istniejącym systemem płatności a sposobem świadczenia pomocy prawnej. Efekt ten ma wynikać z faktu, że prawnicy spośród różnych możliwości działania korzystnych dla klienta, wybierają tę, która również służy ich interesom, określonym przez organizacyjne i finansowe warunki świadczenia pomocy, a więc optymalizują swoje działania pod wpływem zewnętrznych zachęt, ale czynią to w sposób, który jest obojętny dla klienta, a więc nie podlega jednoznacznej ocenie etycznej.

Trzeba też zauważyć, że ze względu na wielość znanych na świecie mechanizmów finansowania poradnictwa prawnego, opisywane zagadnienie jest dość złożone i wymaga systematyzacji. Dla potrzeb niniejszego opracowania można posłużyć się typologią opracowaną przez wspomnianego już amerykańskiego badacza H. Kritzera. Wymienia on następujące sposoby finansowania usług prawnych: wynagrodzenia stałe, za czas pracy, za określone czynności, ustawowe lub umowne w proporcji do wartości transakcji lub sporu, opierające się na oszacowaniu. Ponadto, proponuje następujący dalszy podział tych sposobów finansowania ze względu na podmiot, który ostatecznie ponosi koszty: osoby lub podmioty korzystające z poradnictwa, strona przeciwna, trzecia strona, nikt (prawnik wykonuje pracę pro bono). W ramach wszystkich czterech wymienionych kategorii podmiotowych występują dalsze podziały. W trzeciej i czwartej kategorii, najbardziej istotnej dla niniejszego opracowania, Kritzer wymienia następujące typy finansowania: pomoc opłacana przez ubezpieczyciela, pomoc ze środków publicznych pokrywających wynagrodzenie prywatnego prawnika (tzw. model *judicare*), wynagrodzenie ze środków publicznych lub prywatnych wypłacanych prawnikowi zatrudnionemu w agencji wyspecjalizowanej w świadczeniu pomocy prawnej (Kritzer 2001).

Jak można łatwo zauważyć (czego jednak sam referowany autor nie czyni), skrzyżowanie tych sposobów pokrywania kosztów z wymienionymi metodami kalkulacji opłat daje 12 możliwych systemów finansowania „nieodpłatnych” systemów pomocy prawnej. Nawet jednak tak przeprowadzony podział jest bardzo ogólny i nie uwzględnia faktu, że w rzeczywistości systemy mogą być mieszane (np. system pomocy prawnej ze współpłatnością) i że systemy opłat różnią się w zależności od typu sprawy. Jak się można spodziewać, nie wszystkie możliwości są też opisywane w badaniach empirycznych.

Wyróżnienie wymienionych kategorii pozwala jednak Kritzerowi na dokonanie systematycznej wtórnej analizy badań empirycznych nad efektami opłacania pomocy w określony sposób, wyniki której mają znaczenie dla niniejszego opracowania. Gdy chodzi o pomoc całkowicie bezpłatną dla klienta i opłacaną ze środków publicznych, Kritzer powołuje się na angielskie badania H. Genn z lat 80., które dowodziły, że prawnicy opłacani ze środków prywatnych realizują w sprawach wypadkowych mniej agresywne strategie negocjacyjne i sądowe, niż prawnicy opłacani ze środków publicznych.

Występowanie tego efektu ma być powiązane z koniecznością raportowania przez tych ostatnich swoich działań w ramach zatrudniających ich organizacji, co z kolei negatywnie wpływało na ich skłonność do przedwczesnego akceptowania propozycji polubownego rozwiązywania sporów, przedstawianych przez drugą stronę (zazwyczaj firmę ubezpieczeniową). Z drugiej strony, szczegółowe regulacje finansowe sprawiały, że z punktu widzenia prawnika opłacanego ze środków publicznych kontynuacja sporu w sądzie jawiła się jako działanie mało ryzykowne, zaś klienci płacący za swoje sprawy byli silniej zainteresowani rozwiązaniami niskokosztowymi, takimi jak pozasądowa ugoda. Za wytwarzające najbardziej efektywne rezultaty uznawano finansowanie pomocy prawnej przez związki zawodowe, ponieważ ten model skłaniał prawników do podejmowania najbardziej racjonalnych działań z punktu widzenia interesów ich klientów. Podobne wyniki dały nowsze badania brytyjskie odnoszące się jednak do spraw rodzinnych (Pleasence et al. 2005).

Kritzer (Kritzer 2001) odnosi się też do praktyki ustalonych wynagrodzeń (*fixed-fees*) na efektywność pracy prawników, co może mieć znaczenie zarówno dla systemu bezpłatnej pomocy prawnej, w którym pomoc udzielana jest przez wyspecjalizowane agencje, jak również dla systemu ubezpieczeniowego, w którym sprawy są „sprzedawane” w dużych partiach za z góry ustaloną kwotę. Cytowane przez niego badania wskazują, że tego rodzaju forma wynagradzania skłania do minimalizowania nakładów pracy, między innymi poprzez ograniczanie litygacji. Z drugiej jednak strony, autor ten wskazuje, że istnieją badania, które wskazują, że nie ma to wpływu na wynik spraw sądowych (wynik ten jest jednak ograniczony do spraw karnych).

Gdy natomiast chodzi o system *fixed fees* opierający się na usługach prawników zatrudnianych w organizacjach pomocowych, Kritzer wskazuje, że może to skłaniać prawników do ograniczania działań postrzeganych jako nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy, zaś zarządzających organizacjami – do zwiększania obciążenia prawników pracą (co jednak zależy od tego, czy dochody organizacji są uzależnione od liczby spraw). Z drugiej jednak strony, system taki może zachęcać do poświęcania większej ilości czasu na konkretne sprawy pod warunkiem, że prawnicy specjalizują się w pewnej kategorii spraw: poświęcenie większej ilości czasu na pewien typ spraw niż wynika to z ustalonego z góry wynagrodzenia, może stanowić formę inwestowania w rozwój własnych kompetencji. W takiej sytuacji efekt ograniczania ilości czasu poświęcanego na jedną sprawę jest w pewnym zakresie minimalizowany.

Z drugiej jednak strony, alternatywny wobec systemu *fixed fees* system pomocy prawnej opierający się na niskich stawkach godzinowych może prowadzić do negatywnych konsekwencji w postaci „popytu wytwarzanego przez podaż” (zob. niżej w sekcji nt efektów funkcjonowania poradnictwa prawnego), to znaczy zachęcać prawników do poświęcania poszczególnym sprawom większej ilości czasu niż jest to potrzebne. Wspominani wyżej autorzy brytyjscy przeprowadzili jakościowe i ilościowe badanie strategii prawników w sprawach rodzinnych dotyczących dzieci, które

pozwała im stwierdzić, że efektem względnie nieatrakcyjnego wynagrodzenia jest obniżanie jakości pracy albo przeciwnie, właśnie próba maksymalizacji dochodów poprzez maksymalizację ilości opłacanego czasu poświęcanego na sprawy (Pleasence et al. 2005),

Porównanie kosztów finansowanej publicznie pomocy prawnej, udzielanej w centrach pomocy prawnej i przez prywatnych prawników (w równoległym systemie zbliżonym do *judicare*) przeprowadzone w badaniach amerykańskich, dowodzi jednak, że ci ostatni generowali znacznie niższe koszty, ale tylko jeśli uwzględni się typ udzielanej usługi (prosta porada, bardziej złożona porada, reprezentacja przed sądem). W opisywanym systemie obydwie typy podmiotów (centra pomocy prawnej i prywatne kancelarie) były uprawnione do pełnej reprezentacji klientów; choć większość trudnych spraw była podejmowana przez prywatne kancelarie, to generowany przez nie koszt na sprawę tego rodzaju był niższy (Millemann 2007). Wynik ten można wiązać z faktem, że trudne sprawy przekraczały kompetencje centrów pomocy, zmuszając je do większego nakładu pracy, a co za tym idzie, zwiększania kosztów.

Inne badania brytyjskie pozwalają też na przedstawienie kilku obserwacji na temat efektów pomocy prawnej udzielanej przez prawników i osoby niebędące prawnikami należącymi do korporacji zawodowych. Jak zauważają ich autorzy, dokonawszy szerokiego przeglądu wcześniejszych badań, literatura empiryczna potwierdza występowanie wśród profesjonalnych doradców prawnych negatywnych tendencji w relacjach z klientami, takich jak traktowanie ich oczekiwań jako nierealistycznych lub wręcz nieistotnych dla sprawy, i w konsekwencji przejmowania zbyt wielkiej roli w kształtowaniu rozstrzygnięć ich problemów prawnych. Z drugiej strony, jak twierdzą, daje się także odnaleźć empiryczne argumenty za tezą o większej efektywności porad świadczonych przez instytucje pomocowe w niektórych typach spraw, zwłaszcza takich, które wymagają wiedzy wykraczającej poza standardowe *curriculum* prawnicze, na przykład z zakresu prawa socjalnego (Moorhead et al. 2003a).

Relacjonując własne badania, badacze ci twierdzą, podobnie jak to miało miejsce w opisanych badaniach amerykańskich, że po uwzględnieniu typu spraw, kancelarie prawne generowały niższe koszty na jedną sprawę niż biura porad prawnych, co wynikało z faktu, że te ostatnie przeznaczały na sprawy więcej czasu i zajmowały się nimi w odmienny sposób niż kancelarie. Dane pozwalają również na wysunięcie przypuszczenia, że biura nieodpłatnej pomocy prawnej uwzględniały, obliczając swoje nakłady godzinowe, także pozaprawne aspekty pracy. Adwokaci mogli natomiast minimalizować swój nakład pracy na tego rodzaju sprawy, ponieważ główne źródło dochodu stanowili dla nich klienci „komercyjni”.

Może płynąć stąd wniosek, że racjonalne ekonomicznie jest pozostawienie w gestii biur porad prawnych jedynie spraw prostszych, i przekazanie spraw bardziej złożonych kancelariom prowadzonym przez adwokatów i radców prawnych, opłacanych w systemie zbliżonym do *judicare*. Z drugiej strony, oznacza to, że dla zachowania niezbędnej jakości konieczne jest prowadzenie zaawansowanej kontroli jakości pracy i jakości raportowania wydatków i to zarówno wśród biur porad prawnych, jak i profesjonalnych kancelarii.

Gdy chodzi o finansowanie poradnictwa prawnego za pomocą systemu ubezpieczeń prawnych³⁸, warto odwołać się do doświadczeń niektórych krajów europejskich, w których

38 Można wyróżnić dwa zasadnicze typy ubezpieczeń prawnych: zawierane przed wystąpieniem zdarzenia wymagającego pomocy prawnej (before the event – „BTE”), tradycyjnie wykorzystywane zwłaszcza w Niemczech

funkcjonuje on w dużej skali. Chodzi w szczególności o Niemcy, Austrię, Szwecję i Holandię, gdzie ubezpieczeniami pokrywającymi koszty prawne dysponuje większość populacji. Dla przykładu, według badań holenderskich, w 2009 roku polisą taką dysponowało ponad 60% gospodarstw domowych (Velthoven & Haarhuis 2011).

Warto jednak zauważyć, że wprowadzenie skutecznego systemu ubezpieczeniowego pozwalającego na finansowanie potrzeb prawnych obywateli nie jest kwestią decyzji abstrahującej od szerszego kontekstu. Autorzy badający rynek ubezpieczeń prawnych w Niemczech i Szwecji (Regan & Kilian 2004) wymieniają znaczną liczbę czynników, które mają wpływ na powodzenie tego rodzaju oferty na rynku ubezpieczeniowym. Jest to między innymi dostępność bezpłatnej pomocy prawnej opłacanej ze środków publicznych, sposób regulacji rynku prawniczego, powszechność istniejącego systemu pozwalająca na dystrybucję ryzyka i obniżenie cen, dostępność i koszt alternatywnych metod rozwiązywania sporów czy nawet przepisy dotyczące kosztów postępowania w postępowaniach sądowych (np. dopuszczalność tzw. *contingency fees*).

Zwracano też uwagę, że rozwojowi systemu ubezpieczeniowego sprzyjał w Niemczech system taryf za usługi prawne, który sprawiał, że koszty postępowań sądowych były przewidywalne, a zatem łatwiejsze do ubezpieczenia (generowały niższe ryzyko niż system opłat za godzinę). Z drugiej strony, wskazywano, że Niemcy są z przyczyn kulturowych szczególnie dużym rynkiem na usługi prawne, co również jest korzystne dla systemu ubezpieczeń (Dannemann 1996).

Można też sądzić, że wybór ubezpieczenia prawnego jest decyzją zależną od powszechnego stosunku do ryzyka, co jest okolicznością uwarunkowaną kulturowo³⁹. Jest to też kwestia znacząco określana przez czynniki ekonomiczne – posiadanie ubezpieczenia prawnego wiąże się pozytywnie z dochodem (Regan & Kilian 2004; Velthoven & Haarhuis 2011), choć wymienieni autorzy holenderscy wskazują także, że zgodnie z ich badaniami wśród osób o najniższych dochodach odsetek ubezpieczonych od kosztów prawnych wynosi 30%.

Inny autor sugeruje jednak na podstawie analizy ekonomiczno – prawnej, że przy wszystkich swoich ograniczeniach, system ubezpieczeń może być szczególnie korzystny dla osób należących do klasy średniej, które nie kwalifikują się do uzyskania pomocy bezpłatnej, ale jednocześnie często nie są w stanie pokryć rynkowych kosztów pomocy prawnej. Podkreśla jednocześnie, że system taki, aby był efektywny, wymaga powszechnego uczestnictwa, i twierdzi, że skuteczny sposób jego

i Austrii, oraz po jego wystąpieniu (after the event - „ATE”). To ostatnie odnosi się zazwyczaj do nieznanych w chwili zawarcia ubezpieczenia kosztów postępowania sądowego i niekiedy współwystępuje z systemem wynagrodzeń prawniczych wypłacanych po wygraniu sprawy („contingency fees”). Ta ostatnia praktyka jest w krajach Europy kontynentalnej uważana za kontrowersyjną i zakazywana. Odmienne jest w USA i w pewnym zakresie w Wielkiej Brytanii. Uwagi przedstawiane tutaj dotyczą jedynie systemu „BTE”.

Warto też wspomnieć o szczególnej formie finansowania dostępu do pomocy prawnej, jaką są systemy zbiorowego współpłacenia za tego rodzaju usługi. Jest to w istocie rodzaj ubezpieczenia, które nie ma charakteru powszechnego: do systemu przystępują tu jedynie członkowie określonej grupy, np. osoby należące do związku zawodowego jakiejś branży, które uzyskują prawo do porad prawnych w zamian za niewielką, stałą stawkę. Od ubezpieczeń indywidualnych różni je też to, że dotyczy całej grupy jednostek. Zagraniczna literatura empiryczna na ten temat była bardzo obfita w latach 1970., w szczególności w USA; współcześnie jednak nie dostarcza ona wielu obserwacji i badań. Nieco późniejsze badania kanadyjskie (dane z końca lat 80.) wskazują na dużą skuteczność tak zorganizowanego systemu pomocy. (Wydrzynski, Hildebrandt & Blonde 1990)

³⁹ Warto też wspomnieć, że systemy ubezpieczeń prawnych zazwyczaj nie obejmują spraw karnych i rodzinnych, a więc takich, które stanowią istotne obciążenie dla systemów bezpłatnej pomocy prawnej

wprowadzenia wymaga, by twórcy polityki państwa wymusili na ubezpieczycielach stosowanie silnych zachęt do korzystania z niego (na przykład wprowadzenia ubezpieczeń prawnych jako standardowego produktu oferowanego w systemie „opt-out” razem z ubezpieczeniami innego rodzaju, np. komunikacyjnymi) (van Boom 2010). Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że w tradycyjnym systemie niemieckim i austriackim istnieje zakaz łącznej sprzedaży ubezpieczeń prawnych i ubezpieczeń „ogólnych” co wynika z przekonania, że prowadzi to do konfliktu ról i ingerencji w niezależność adwokatury.

Gdy chodzi o efekty systemu ubezpieczeniowego, dyskusje na jego temat koncentrowały się wokół hipotezy tzw. *moral hazard*, to znaczy częstszego podejmowania przez osoby ubezpieczone niż nieubezpieczone zachowań narażających ich na kontakt z prawem (i związane z tym koszty) – efektów selekcji, tj. tego, że ubezpieczenia wykupują osoby szczególnie narażone na ryzyko ponoszenia kosztów prawnych oraz jakości pracy prawników opłacanych z ubezpieczeń.

W tej pierwszej kwestii, wspomniany już autor (Dannemann 1996) twierdzi, że system ubezpieczeń może zachęcać do podejmowania sporów sądowych, bo obniża ich koszt. W związku z tym, jego zdaniem, przypadek niemiecki można interpretować jako rodzaj samonapędzającego się mechanizmu: im większa skłonność do korzystania z ubezpieczeń tym szerszy zakres litygacji, a im większy zakres litygacji, tym większa skłonność do korzystania z ubezpieczeń i tym większa ich podaż. Z tego punktu widzenia, system ubezpieczeń prawnych może być postrzegany jako rodzaj mechanizmu popytu indukowanego przez podaż.

Dane holenderskie (Velthoven & Haarhuis 2011), które zestawiają ze sobą statystyki zachowań osób ubezpieczonych i nieubezpieczonych pokazują rzeczywiście, że te pierwsze raportowały nieco więcej problemów prawnych niż te drugie, i to po uwzględnieniu dodatkowych zmiennych kontrolnych. Wskazują one również na istotne różnice, gdy chodzi o wzory korzystania z pomocy prawnej. We wszystkich wyróżnionych grupach dochodowych, osoby ubezpieczone były bardziej skłonne do poszukiwania pomocy prawników, korzystały z tej pomocy bardziej intensywnie i średnio niemal dwukrotnie częściej rozstrzygały sprawę w sądzie niż osoby nieubezpieczone. Z drugiej strony, dane te pokazują, że statystyka sposobu rozstrzygnięcia problemu nie różniła się wśród osób ubezpieczonych i nieubezpieczonych, co może świadczyć o niskiej skuteczności pomocy prawnej uzyskiwanej tą drogą (efekty były wręcz negatywne – osoby ubezpieczone uzyskiwały lepsze rezultaty w rozwiązywaniu problemów prawnych niż nieubezpieczone jedynie w grupie osób najuboższych).

W badaniach dotyczących konsekwencji systemu ubezpieczeniowego zwraca się też uwagę, że może on wywoływać efekt związany ze sprzedażą dużej liczby spraw przez agencje ubezpieczeniowe w pakietach, co skłania prawników do „optymalizowania” nakładu pracy na jedną sprawę (Kritzer 2001). Analizując dane odnoszące się do Szwecji, wspomniani już autorzy (Regan & Kilian 2004) wskazują natomiast, że przejście od systemu bezpłatnej pomocy prawnej do systemu ubezpieczeniowego, przeprowadzone w tym kraju, doprowadziło do znacznego obniżenia dostępności pomocy prawnej (zwłaszcza w drobnych sprawach i mającej charakter wstępno – diagnostyczny) przy nieproporcjonalnym obniżeniu całkowitych kosztów ponoszonych na ten cel przez państwo i obywateli.

Ostatnią szerzej badaną empirycznie formą finansowania pomocy prawnej dla osób, które nie mogą sobie na to pozwolić, jest pomoc pro bono. Jest ona szczególnie istotna w USA, gdzie stanowi nawet jedną trzecią całości nieodpłatnej pomocy prawnej (Sandefur 2007). USA są też krajem, w którym istnieje najszerza literatura empiryczna na ten temat. Jej analiza prowadzi do wniosku, że wielu badaczy empirycznych i teoretyków podziela sceptyczne poglądy w sprawie motywów stojące za podejmowaniem tej formy aktywności zawodowej. Próbuje się zwłaszcza pokazywać, że ostatecznie wszystkie lub część działań tego rodzaju jest podejmowanych z pobudek merkantylnych, a nie altruistycznych, a w szczególności zależy od bodźców rynkowych (Zob. analizę różnych twierdzeń tego rodzaju w McLeay 2008). Niezależnie od zagadnień etycznych, jakie się z tym wiążą, może to oczywiście mieć swoje znaczenie dla sposobu funkcjonowania systemu bezpłatnej pomocy prawnej, ponieważ oznacza zmiany podaży pomocy (oraz struktury ekspertów, którzy jej udzielają) w zależności od zewnętrznych warunków, co w efekcie prowadzi do niestabilności podaży.

Autorzy amerykańscy i brytyjscy zwracają zwłaszcza uwagę na fakt, że instytucjonalizacja pomocy pro bono ma negatywne konsekwencje w postaci uzależnienia nieodpłatnego poradnictwa prawnego od pozytywnych efektów, jakie jej świadczenie przynosi dla firm prawniczych. Jak się zauważa (Granfield 2007), działalność pro bono może skutkować podniesieniem prestiżu i zaufania do firmy, a także ma wewnętrzne efekty motywacyjne i edukacyjne, zwłaszcza w przypadku młodszych prawników, którym zazwyczaj nie powierza się w dużych firmach prowadzenia spraw w całości. Działalność pro bono na to pozwala, umożliwiając socjalizację młodych prawników do standardów obowiązujących w organizacji bez ponoszenia związanego z tym ryzyka ekonomicznego. Stąd też, można przypuszczać, że przynajmniej w pewnym zakresie podejmowanie działalności pro bono może być wymuszone strategicznymi interesami firm prawniczych, kalkulowanymi w zależności od bieżącego zapotrzebowania na usługi, dostępności wykwalifikowanej siły roboczej i ogólniejszej sytuacji rynkowej, nie zaś potrzebami określonymi przez samorząd zawodowy (Sandefur 2007).

Badania wskazują zwłaszcza, że skłonność do podejmowania działalności pro bono jest większa w przypadku dużych firm prawniczych niż firm małych i samodzielnych praktyk (Granfield 2007). To z kolei postrzegane jest jako jedna z okoliczności, które powodują, że dostępność usług pro bono jest zależna od aktualnej sytuacji rynkowej na głównym obszarze działalności prawników, którzy równolegle świadczą usługi pro bono. W literaturze zwraca się też uwagę na ograniczenia związane z konfliktami interesów, oraz potrzebę zewnętrznej koordynacji pomocy pro bono, tak aby odpowiadała popytowi, a nie strukturze interesów firm prawniczych (Sandefur 2007). Niezależnie więc od tego, czy ustalenia amerykańskie dają się ekstrapolować na warunki polskiego rynku usług prawniczych, czy nie (a jeśli tak, to w jakim zakresie), to trzeba sądzić, że opieranie wyłącznie na nich jest niekorzystne nie tylko z powodu ich ograniczonego zakresu, ale także możliwego wpływu niezależnych czynników, które mogą zakłócić podaż usług.

Wnioski płynące ze zreferowanych ustaleń potwierdzają wypowiedziane już przekonanie, że systemy pomocy prawnej należy postrzegać jako zintegrowaną całość, niezależnie od sposobu finansowania. Badania wskazują mianowicie, że między poszczególnymi segmentami rynku usług prawniczych, finansowanymi w różny sposób, istnieją silne związki, bez względu na to, czy jest to intencją twórców systemu, czy nie. I tak, sytuacja rynkowa może wpływać na sposób świadczenia i jakość usług w systemie *judicare* i pro bono oraz oddziaływać na rynek ubezpieczeń prawnych. Z drugiej strony, system pomocy prawnej opierający się na organizacjach pomocowych może okazać

się niewystarczająco wydolny i przez to zbyt kosztowny. Jego istnienie równoległe z systemem *judicare* może też prowadzić do konkurencji między nimi poprzez obniżanie jakości, tak aby odpowiadało to oczekiwaniom kosztowym organizacji sponsorujących system.

Gdy chodzi o zalecenia, które ze zrekonstruowanej literatury mogą płynąć dla polskiego systemu pomocy prawnej, to można za ich sprawą zidentyfikować szereg zagrożeń i ograniczeń. Wprowadzenie systemu finansowego opierającego się na rozliczeniach godzinowych wymaga ścisłej kontroli celowości wydatków, zaś systemu *fixed fees* – jakości usług. Istotne jest także to, aby system pomocy prawnej świadczonej przez wyspecjalizowane organizacje nie prowadził do obciążania ich sprawami, które przekraczają ich kompetencje lub możliwości organizacyjne. System ubezpieczeniowy jest z kolei silnie zależny od uwarunkowań instytucjonalnych i (zwłaszcza) kulturowych, które w Polsce nie sprzyjają jego wprowadzeniu. Można jednak rozważyć stworzenie zachęt dla rozbudowy tego rynku w taki sposób, aby odpowiadał na potrzeby osób nieco lepiej sytuowanych. Wreszcie, system pro bono jawi się jako zbyt silnie zależny od zewnętrznych okoliczności, by mógł stanowić stabilną podstawę systemu pomocy prawnej.

Ogólnie rzecz biorąc, przedstawiona literatura wydaje się przemawiać za mieszanym systemem finansowania pomocy prawnej, uwzględniającym wszystkie główne wymienione mechanizmy: *judicare* (w poważniejszych sprawach), system pomocy w organizacjach pomocowych, opierający się na finansowaniu typu *fixed fees*, system ubezpieczeniowy.

Efekty istnienia systemu pomocy prawnej

Ostatnią z istotnych i badanych empirycznie kwestii związanych z systemami nieodpłatnej lub subsydiowanej pomocy prawnej są efekty, jakie te systemy wywołują. Można je podzielić na kilka rodzajów. Po pierwsze, są to subiektywne i obiektywne korzyści, jakie systemy te przynoszą korzystającym z nich klientom. Po drugie, chodzi o efekty, jakie systemy te wywołują dla zewnętrznego otoczenia. Po trzecie, badane są skutki, jakie systemy takie mogą wywoływać dla innych form świadczenia usług prawniczych i organizacji ich dostarczających.

Najprostsze do zrelacjonowania są tu badania dotyczące subiektywnej satysfakcji klientów systemów poradniczych, mierzonej podczas badań przekrojowych oraz w wyspecjalizowanych badaniach ewaluacyjnych. Większość badań, w których takie pytania formułowano, wskazuje na znaczną satysfakcję badanych z uzyskanych porad prawnych. Należy jednak zauważyć – biorąc pod uwagę fakt, że niektóre z badań ujawniają istotne bariery dostępu do pomocy prawnej – że nie prowadzono badań oddzielających od siebie sam fakt uzyskania pomocy prawnej od oceny ich jakości. Możliwe jest więc, że na ogólną satysfakcję oddziałuje nie tyle wysoka jakość otrzymywanej usługi, co fakt, że ostatecznie udało się ją uzyskać mimo wielu przeszkód. Wniosek ten potwierdzają badania brytyjskie (Pleasence et al. 2010), w których pytano także o życiowe efekty uzyskanej pomocy. Niemal połowa osób, które korzystały z jakiejś jej formy przy rozwiązywaniu swoich problemów (przy czym nie chodzi tylko o pomoc ściśle prawną) wskazywała satysfakcję z jej uzyskania, bez względu na realnie uzyskany efekt.

Zbliżone ustalenia wynikają z badań porównujących satysfakcję klientów biur pomocy prawnej i korzystających z usług odpłatnych. Badania brytyjskie (Moorhead et al. 2003b) pokazały, że odsetki osób oceniających pracę obydwu typów poradników jako bardzo dobrą były podobne i wysokie, i to zarówno gdy chodzi o uogólnioną satysfakcję z usługi, jak i o jej bardziej szczegółowe wymiary (Por. też Moorhead et al. 2004).

Z drugiej jednak strony, miary obiektywnej skuteczności pomocy użyte w tym samym badaniu wskazywały na istotnie większą skuteczność pomocy biur porad prawnych (nie wzięto jednak pod uwagę możliwych rozbieżności w poziomie trudności spraw, zgłaszanych kancelariom prawnym i biuram), zaś ocena akt spraw metodą peer review również dowiodła wyższego odsetka spraw, które oceniano jako „wyjątkowo dobrze obsłużone” w biurach, a nie kancelariach. Gdy chodzi o sprawy obsłużone źle lub poniżej wymaganego standardu, odsetki były podobne. Zbliżone wyniki przyniosło kilka innych badań angielskich i amerykańskie, wskazując, że jakość usług biur poradnictwa prawnego i profesjonalnych kancelarii była zasadniczo podobna (Sullivan 2011).

Cytowane badania angielskie pokazały też, że wśród klientów biur pomocy prawnej była niemal dwukrotnie większa liczba osób niepełnosprawnych i chorych niż w przypadku kancelarii. Doprowadziło to badaczy do wniosku, że w przypadku tych ostatnich istnieją bariery dostępu dla tej kategorii obywateli. Z drugiej jednak strony, badania przeprowadzone metodą *mystery shopping* dowiodły istnienia znacznych trudności z uzyskaniem porady także w biurach porad.

Referowane badania wskazywały wreszcie na trafność wspomnianego już przekonania o odmiennych sposobach rozwiązywania problemów klientów w biurach porad i w kancelariach. W niektórych typach spraw, biura porad były bardziej skłonne do podejmowania sporu w kontradiktoryjnej procedurze niż kancelarie prawne.

Inne badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii na temat jakości pracy biur porad prawnych (Moorhead 2010), i obejmujące min. pomiar jakości metodą *peer-review* oraz ocenę ostatecznych efektów porad, pokazują jednak, że zasadniczy poziom świadczonych usług był zasadniczo niski lub bardzo niski. Zauważono jednocześnie, że jakość usług, mierzona obydwoma tymi kryteriami, była istotnie wyższa wśród wyspecjalizowanych (tj. certyfikowanych przez Legal Services Commission) pracowników biur pomocy prawnej niż wśród kancelarii prawnych. Z drugiej jednak strony, dostępność specjalistów była silnie ograniczona i w niektórych typach spraw doradzali oni jedynie w kilkunastu procentach przypadków.

Niezależnie od wyraźnych niespójności (które być może wskazują na zmiany, jakie zaszły między 2004 a 2010 rokiem), wyniki te sugerują więc, że satysfakcja klientów z korzystania z porad nie jest prostą funkcją obiektywnie mierzonej jakości pomocy. Obserwacja ta jest natomiast zgodna ze wspomnianymi wcześniej uwagami na temat „sprawiedliwości proceduralnej”. Autorzy pierwszych badań zastrzegają jednak, że obserwacje dotyczące jakości pracy prawników i poradników z Biur Porad Obywatelskich (CAB) powinny być oceniane ostrożnie, ponieważ najprawdopodobniej różne rezultaty uzyskałoby się, gdyby bardziej dogłębnie badać sprawy dotyczące problemów różnych typów.

Istotną kwestią, i to w pewnym zakresie niezależną od problemu jakości usług, jest znaczenie, jakie dla klientów badanych instytucji miała możliwość skorzystania z ich usług. Pamiętając o tym, co zostało powiedziane na temat problemów prawnych, należy sądzić, że istnienie systemu pomocy

prawnej odgrywało w ich sytuacji bardzo znaczącą rolę. I tak, badania brytyjskie wskazują, że osoby korzystające z pomocy prawnej w lokalnych centrach pomocy prawnej (Community Local Advice Centres) w ponad 90% przypadków określały swój problem prawny jako istotny lub bardzo istotny, a jednocześnie większość z nich nie była w stanie wskazać innego miejsca, w którym mogłaby uzyskać podobną pomoc (Balmer, Buck & M. Smith 2010).

Większość wspomnianych tu przekrojowych raportów dowodzi też, że badani odczuwają negatywne efekty uboczne istnienia problemów prawnych, takie jak problemy ze zdrowiem (w tym poważne), zwiększony poziom stresu, obniżone poczucie bezpieczeństwa i pewności siebie, uzależnienia, przemoc, problemy z dziećmi i ogólne obniżenie jakości życia (Zob. np. Currie 2009; Moorhead & Robinson 2006). Liczba odczuwanych efektów ubocznych była skorelowana z liczbą współwystępujących problemów prawnych (Currie 2009). a posiadanie kilku problemów prowadziło do szczególnie nasilonych negatywnych konsekwencji (Moorhead & Robinson 2006). Niezależnie więc od ostatecznej oceny jakości pomocy, sam fakt jej świadczenia jest dla jej klientów korzystny.

Z drugiej strony, badania kanadyjskie pokazują, że zjawisko wytwarzania się klastrow problemów prawnych jest związane z faktem późnej interwencji i braku wystarczającego rozwiązania problemów na ich wczesnym etapie (Currie 2004; Currie 2006). Zjawisko to występuje ze szczególnym natężeniem w przypadku szczególnie wrażliwych, słabszych grup (Currie 2006). Płyńie stąd wniosek, że system pomocy prawnej, aby był skuteczny, musi być łatwo dostępny. Jego nieistnienie prowadzi natomiast do pogłębiania się deprywacji potencjalnych klientów i pogłębiania się negatywnych konsekwencji sytuacji życiowej, w której się znaleźli.

Pokazują to badania brytyjskie (M. Smith et al. 2007; Por. omówienie kilku badań w Sullivan 2011), które wskazują, że osoby, które nie uzyskały pomocy prawnej, choć próbowały, jak również takie, które nie podjęły takiej próby, ostatecznie znacznie częściej nie rozwiązywały swoich problemów niż osoby, które takie próby podjęły z sukcesem lub od początku starały się swój problem rozwiązać samodzielnie. Wynik ten jest tym bardziej wymowny, że dokonane w tych badaniach porównanie częstości otrzymywania pomocy prawnej przez osoby uprawnione do korzystania z pomocy nieodpłatnej oraz do tego nieuprawnione wskazuje na brak wielkich różnic w tym zakresie. Biorąc pod uwagę fakt, że osoby uprawnione z różnych przyczyn napotykają trudności z dostępem, świadczy to o skuteczności działania brytyjskiego systemu pomocy prawnej.

W literaturze istnieją też wskazówki, które świadczą o długoterminowych efektach funkcjonowania systemu pomocy prawnej. Badacze, którzy dokonali zestawienia kilkunastu różnorodnych studiów nas efektami nieodpłatnej pomocy prawnej, dowodzą, że ma ona bardzo znaczne, pozytywne oddziaływania na sytuację prawną i życiową beneficjentów a przez to przynosi mierzalne zyski społeczne, wykraczające poza sytuację samych tych beneficjentów. W szczególności okazuje się, że pomoc taka jest efektywna w stosunku do nakładów, które są na nią ponoszone, ponieważ pozwala na proporcjonalnie większe obniżenie nakładów ponoszonych przez państwo i inne publiczne instytucje w innych obszarach (Vignola & L. K. Abel 2010).

I tak, referowane przez wymienionych autorów badania dotyczące pomocy prawnej dla nieletnich wskazują, że zapewnienie pozaprocesowej pomocy prawnej wcześniej notowanym nieletnim (dotyczącej na przykład uzyskiwania świadczeń socjalnych) zmniejsza prawdopodobieństwo kolejnych aresztowań o kilkadziesiąt procent. Podobną skalę skuteczności odnotowano, gdy chodzi o

oddziaływanie pomocy prawnej udzielonej kobietom – ofiarom przemocy – badania porównawcze wskazują, że pomoc ta zmniejszała potrzebę stosowania sądowych środków zapobiegawczych o około 30%. Dostępność pomocy prawnej dla osób zagrożonych eksmisją zmniejszała z kolei potrzebę stosowania egzekucji z nieruchomości około 50%. Pozytywne efekty odnotowano także, gdy chodzi o sprawy rodzinne: dostępność pomocy prawnej zwiększała szanse rekonstrukcji rodziny po okresie separacji, zmniejszała częstość sytuacji, w których opieka nad dziećmi była przejmowana przez osoby niespokrewnione, oraz sprawiała, że postępowania w tej sprawie toczyły się szybciej. Co być może najbardziej zaskakujące, wymienieni autorzy referują badania dowodzące pozytywnych efektów zdrowotnych wśród osób, które korzystały z pomocy prawnej, co związane jest z redukcją stresu związanego z koniecznością korzystania z prawa.

Z drugiej jednak strony, można sądzić, że pomoc prawna może wywoływać powstawanie dodatkowych kosztów społecznych, między innymi w wymiarze sprawiedliwości. Badania holenderskie (Velthoven & Ter Voert 2004) dowodzą na przykład, że wśród osób, które uzyskały subsydiowaną pomoc prawną, było około sześciokrotnie więcej takich, które zdecydowały się na podjęcie drogi sądowej, niż wśród osób, które działały samodzielnie. Podobne ustalenia zawierają wyniki sondaży brytyjskich (Pleasence et al. 2010; M. Smith et al. 2007) a także przeprowadzonych tam badań aktowych w sprawach rodzinnych. Te ostatnie dowodziły, że w zależności od typu sprawy rodzinnej, od 40 do 70% z nich znajdowała swoje rozstrzygnięcie w sądzie (MacLean 2000b).

Badania brytyjskie wskazują też, że dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej może zachęcać do podejmowania litygacji, a nie odwoływania się do alternatywnych metod rozwiązywania sporów, do czego prowadzi omawiany niżej mechanizm indukowania popytu przez podaż (Pleasence et al. 2005), oraz do obniżenia jakości ugód niesądowych, co z kolei wynika z omawianego niżej mechanizmu „juniorizacji”.

Może to świadczyć o tym, że poprawa dostępu do pomocy prawnej może prowadzić do zwiększenia się gotowości obywateli do korzystania z sądów, a zatem – do zwiększenia w pewnym zakresie ich obciążenia pracą. Z drugiej jednak strony, nie ma danych, które by pozwoliły stwierdzić, jak działałyby osoby, które w przypadku nieistnienia systemu pomocy prawnej nie uzyskałyby pomocy i czy w takiej sytuacji swoje sprawy starałyby się rozstrzygnąć przed sądem, czy też nie. Można przypuszczać, że problemy prawne, które były przedmiotem porady prawnej były bardziej znaczące niż te, które nie były, a więc że w każdym przypadku zapoczątkowałyby większą liczbę postępowań sądowych.

Istnieją jednak pewne wskazówki, sugerujące, że bezpłatna pomoc prawna nie przyczynia się do pogorszenia, a przeciwnie, do poprawienia funkcjonowania sądownictwa. Badania amerykańskie, przeprowadzone na losowej próbie osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej i nie, i wykorzystujące schemat eksperymentalny (próba badawcza i próba kontrolna) wskazują (po uwzględnieniu rozmaitych interweniujących czynników), że zapewnienie dostępu do pomocy prawnej nie obniża efektywności funkcjonowania sądów, jednocześnie poprawiając sytuację prawną beneficjentów pomocy (Seron et al. 2001). Liczba osób, przeciwko którym wydano niekorzystny wyrok w badanych sprawach (eksmisja) była tu kilkadziesiąt procent niższa niż w grupie kontrolnej, w której prawnika nie było, co jednocześnie nie wywołało negatywnych skutków, gdy chodzi o czas

postępowania. Podobne wnioski zawierają inne badania, odnoszące się do usług odpłatnych (Kritzer & Silbey 2003) ⁴⁰.

Z drugiej jednak strony, badacze angielscy wskazują, że w systemie odpłatności za godzinę, który można wykorzystywać także w systemie subsydiowanej pomocy prawnej, w interesie prawników mogą leżeć przestoje i opóźnienia, a także wykorzystywanie możliwości proceduralnych do wytwarzania kilkukrotnego korzystania z pomocy prawnika w tej samej sprawie (Pleasence et al. 2005), co prowadzi do generowania przez system nadmiernych kosztów (wszystkie wymienione działania stanowią naturalnie naruszenie stosownych norm etycznych).

Wreszcie, badania amerykańskie wskazują, że dostępność prostej informacji prawnej może wyjaśniać obserwowany spadek w liczbie osób korzystających z pomocy adwokatów w sprawach rozwodowych (Mather 2003). Świadczyłoby to o tym, że nawet niewielka pomoc może w istotny sposób ułatwić rozstrzygnięcie obywatelom swojego problemu prawnego.

Dość szeroko dyskutowaną w literaturze, hipotetyczną negatywną konsekwencją wprowadzenia systemu pomocy prawnej, jest to, że pojawienie się systemu bezpłatnej pomocy prawnej powoduje wygenerowanie dodatkowego popytu na pomocą prawną, takiego, który by w innym wypadku nie zaistniał (Bankowski & Mungham 1976; Nelken & Paterson 1984; Bevan 1996; Por. Goriely et al. 2001). Hipoteza ta ma, jak się zdaje kilka różnych wariantów. Po pierwsze, można ją przedstawiać na poziomie makro: pojawienie się nowych form podaży usług prawnych prowadzi do wytworzenia nowych wzorców „skargliwości” wśród obywateli, co z kolei przyczynia się do rozmaitych negatywnych skutków: wzrostu obciążenia sądów, pojawiania się nowych form sporów itp. Spory i problemy prawne, które można byłoby rozstrzygnąć nieformalnie i polubownie są więc, w myśl tej hipotezy, rozstrzygane formalnie, co wcale nie musi służyć ich stronom ani społeczeństwu.

Po drugie, hipoteza o popycie indukowanym przez podaż może być też formułowana na poziomie mikro. Można mianowicie sądzić, że w pewnych warunkach osoby udzielające pomocy mogą starać się nieformalnie przekonywać swoich klientów – osoby, jak to zostało powiedziane, często życiowo niezaradne – do korzystania z dodatkowych usług wiedząc, że koszty tej usługi ostatecznie poniesie państwo. Może to prowadzić do „robienia sprawy” w sytuacjach, w których nie leży ani w interesie beneficjenta, ani interesie społecznym. Zachowanie takie jest ponadto niezgodne z deontologią zawodową korporacji prawniczych, co może oznaczać, że istnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej wystawia poradników na pokusę podejmowania działań nieetycznych.

Literatura empiryczna, w której usiłuje się rozstrzygać problem istnienia i skali zjawiska popytu indukowanego przez podaż, nie dostarcza na to pytanie definitywnych odpowiedzi. Można to wiązać min. z faktem, że zagadnienie to jest trudne do badania. Jak się jednak wydaje, przeważają głosy sceptyczne. Z drugiej strony, niekiedy odrzuca się możliwość istnienia całego zjawiska z przyczyn konceptualnych. Wspomniana teza o „etycznym niezdeterminowaniu” zachowań prawników sugeruje na przykład, że nie da się postrzegać sytuacji świadczenia pomocy prawnej w ściśle ekonomicznych kategoriach popytu i podaży i konsumpcji usług, tj. że ani podaż, ani popyt nie

40 Należy pamiętać o silnie kontradyktoryjnym charakterze procesu amerykańskiego, kładącego nacisk na rolę przedstawicieli stron i minimalizującego rolę sądu, Zmniejsza to możliwość projektowania omawianych na europejskie systemy sądowe, w tym polski.

są niezależne od siebie. Sprawia to, że hipoteza „podaży indukowanej popytem” w wariacie mikro jest interpretowany jako możliwość czysto teoretyczna.

Większość uwag w literaturze empirycznej wydaje się jednak odwoływać do tej tezy w jej wariacie makro, a w każdym razie opiera się na danych statystycznych dotyczących relacji nakładów na pomoc prawną i liczby spraw, co nie pozwala na bezpośrednie zweryfikowanie twierdzenia o nieformalnych działaniach „perswazyjnych” podejmowanych przez prawników. Na przykład, brytyjski autor D. Wall, rejestruje wzrost obciążenia systemu pomocy prawnej sprawami w czasie, twierdząc jednocześnie (na podstawie dość ograniczonych danych), że model świadczenia usług przez prawników zatrudnionych przez usługodawcę jest bardziej efektywny kosztowo niż model *judicare* i że należy uwzględnić czynniki związane z dodatkowymi warunkami udzielania pomocy, zwłaszcza politykę państwa (Wall 1996). Na tej podstawie wyciąga wnioski, że teza o indukcji popytu przez podaż jest zasadniczo trafna, zajmując jednocześnie sceptyczne stanowisko w sprawie możliwości wyciągania na tej podstawie wniosków dotyczących modyfikacji systemu w stronę poszerzenia elementu *judicare*.

W jedynych istniejących badaniach, które były powtarzane za pomocą zbliżonej metodologii, pozwalając na dokonywanie wiarygodnych porównań zmian popytu w czasie, to jest w badaniach prowadzonych w Anglii i Walii (Genn 1999; Genn et al. 2003; Genn et al. 2004; M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010) rejestruje się niewielką zmienność występującej liczby problemów, strategii radzenia sobie z nimi i poszukiwania pomocy prawnej. Sugerowałoby to względną stabilność popytu na pomoc prawną, a więc jej niezależność od istnienia zewnętrznych źródeł jego finansowania. Należy jednak zauważyć, że wszystkie te badania były prowadzone w sytuacji istnienia dobrze rozwiniętego i instytucjonalnie stabilnego systemu pomocy prawnej. Trudno zatem ocenić efekt jego wprowadzenia, a zatem jednoznacznie osądzić, czy stabilność popytu na pomoc prawną stanowi efekt zaspokojenia potrzeb istniejących w populacji (tj. wynika z tego, że wyczerpano wszystkie możliwości „indukowania popytu”), czy też jest skutkiem tego, że zjawisko wytwarzania popytu przez podaż nie istnieje.

Badacze brytyjscy (Moorhead & Cape 2005) którzy rozważali wzrost nakładów na nieodpłatną pomoc prawną w sprawach karnych w Anglii i Walii stwierdzają po wszechstronnej analizie danych, że istotne znaczenie ma tu przede wszystkim kształt polityki karnej, co pośrednio określa zakres obowiązków prawników wobec ich klientów i wpływa na koszty. Badania te nie prowadzą jednak do jednoznacznego odrzucenia tezy o popycie wywoływanym podażą.

Ostatnim zagadnieniem omawianym w literaturze empirycznej jest wpływ systemu subsydiowanej pomocy prawnej na funkcjonowanie podmiotów ją świadczących, w szczególności kancelarii prawnych. Była już o tym mowa wyżej, w kontekście finansowym. W tym miejscu wspomniane zostaną więc jedynie efekty inne niż ekonomiczne. Oprócz oczywistych skutków w postaci zwiększenia się liczby porad udzielanych przez kancelarie, w badaniach dostrzega się też pewne konsekwencje negatywne. W większości nie są one zależne od samego istnienia takiego systemu, ale zależą od szczegółowych rozwiązań w nim zastosowanych.

Badania australijskie wskazują, że jedynie 19% z ankietowanych firm prawniczych nigdy nie uczestniczyło w świadczeniu bezpłatnej pomocy prawnej, ale że w chwili badania brała w tym znacznie mniejsza ich liczba (TSR 2006). Wskazuje to na znaczną częstość rezygnacji z udzielania

pomocy po pewnym okresie partycypacji w systemie. Te same badania wskazują też, że motywacje do świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej są mieszane i obejmują zarówno spodziewane, społeczne zalety takiej działalności, jak i korzyści, jakie to przynosi samym kancelariom prawnym. Wśród powodów rezygnacji z jej udzielania wymieniane są głównie okoliczności ekonomiczne (zbyt niskie wynagrodzenia) oraz związane z konieczną administracją i uciążliwością pracy dla klientów nieodpłatnych. W tym kontekście nie pojawia się natomiast brak satysfakcji z pracy dla publicznego dobra. Wśród zaś dalszych konsekwencji istnienia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej badanie wymienia konieczność niewielkich dostosowań w profilu świadczonych usług prawnych, z ich przesunięciem w stronę prawa rodzinnego i karnego.

Inne badania systemów pomocy prawnej wskazują, w zgodzie z powyższymi ustaleniami, że istotną przyczyną rezygnacji prawników z uczestnictwa w systemie pomocy prawnej jest nadmierna kontrola ze strony jej organizatorów, połączona z przesadną biurokratyzacją i formalizacją pracy z klientami. Jest to czynnik, który przeważa nad dość istotnymi w omawianym segmencie rynku usług prawnych motywacjami altruistyczno – społecznymi (Sommerlad 2001; Sommerlad 1999). Można więc przypuszczać, że czynnikami, które decydują o aktywnym uczestnictwie kancelarii w systemie pomocy, są odpowiednie wynagrodzenia i brak daleko idących administracyjnych ograniczeń w jej wykonywaniu. Wniosek ten jest istotny, ale jednocześnie dość kłopotliwy, ponieważ stoi w sprzeczności z koniecznością kontroli wydatków, o której była już mowa.

Inną hipotetyczną konsekwencją istnienia systemu bezpłatnej pomocy prawnej jest obniżenie jakości świadczonej pomocy w porównaniu do usług odpłatnych oraz „junioryzacja” usług, to znaczy przejmowanie odpowiedzialności za sprawy opłacane ze środków publicznych przez mniej doświadczonych prawników w danej kancelarii. Badania australijskie (z pewnymi zastrzeżeniami) przeczą temu przypuszczeniu (TSR 2006), jednak znajduje ono potwierdzenie w niektórych badaniach w innych krajach (Fleming & Daly 2007; Pleasence et al. 2005). Badania australijskie przekonują natomiast, że podaż usług jest względnie niezależna od sytuacji rynkowej, natomiast zależy od niej jakość usług – sytuacja niskich stawek urzędowych i wzrostu możliwości zarobku na rynku – a więc poza systemem pomocy prawnej – może stanowić źródło obniżania jakości usług (Fleming & Daly 2007). Ustalenia te są więc zgodne z przedstawionymi już obserwacjami na temat podatności systemu subsydiowanych porad prawnych na fluktuacje popytu, podaży i cen na rynku usług odpłatnych.

Gdy chodzi o wnioski wypływające z przedstawionej literatury, trzeba sądzić, że bezpłatna lub subsydiowana pomoc prawna może mieć bardzo istotne, pozytywne efekty, i to zarówno dla samych jej beneficjentów, jak i szerszej zbiorowości. Nie ma przy tym całkowitej pewności, czy systemy bezpłatnej pomocy wywołują negatywne konsekwencje w postaci zwiększonego obciążenia systemu sądowego, czy też nie.

Z drugiej strony, badania prowadzone w dobrze zinstytucjonalizowanym systemie brytyjskim wskazują, że istnieją istotne zagrożenia dotyczące jakości usług, związane najprawdopodobniej z przeciążeniem systemu sprawami i niedopasowaniem kompetencji osób świadczących usługi w centrach pomocy prawnej do charakterystyki zleczanych spraw. Istnieją też istotne zagrożenia związane z jakością usług świadczonych przez kancelarie prawne. Warunkiem aktywnego i skutecznego uczestniczenia przez nie w systemie (poza istnieniem sprzyjających warunków rynkowych) jest zapewnienie właściwej równowagi między administracyjną kontrolą nad jakością i

wydatkami, i finansowymi zachętami w postaci wynagrodzeń, Fakt podatności działań kancelarii prawnych na warunki rynkowe sugeruje również, że warunki finansowe udzielania pomocy nie powinny być stałe, a podlegać dostosowywaniu do zmian zachodzących na rynku.

Wreszcie, gdy chodzi o hipotezę „popytu indukowanego przez podaż” istniejące badania nie są konkluzywne.

Przegląd dobrych praktyk badawczych w zakresie monitoringu i ewaluacji systemów pomocy prawnej

Oprócz zreferowanych wyżej ustaleń na temat strukturalnych warunków korzystania z pomocy prawnej i organizacyjno – systemowych uwarunkowań jej świadczenia, literatura zgromadzona na potrzeby niniejszego opracowania dostarcza także wiedzy na temat właściwych sposobów prowadzenia badań empirycznych – eksploracyjnych i ewaluacyjnych – dotyczących systemu pomocy prawnej. Zagadnienia te doczekały się zresztą samodzielnych opracowań, w tym podręcznika poświęconego pomiarowi „dostępu do sprawiedliwości” (Gramatikov 2010). W tej części opracowania przedstawionych zostanie kilka obserwacji na te tematy.

Trzeba przede wszystkim zauważyć, że zgromadzona literatura dowodzi, iż w ostatnich kilkunastu latach w empirycznych badaniach na temat pomocy prawnej nastąpił istotny postęp metodologiczny. Dotyczy on zwłaszcza podstawowych zagadnień związanych z konceptualizacją tematyki badań, ale także rozwoju wykorzystywanych narzędzi badawczych. Efektem tego jest możliwość prowadzenia coraz bardziej złożonych i coraz bardziej precyzyjnych badań odnoszących się do coraz bardziej szczegółowych zagadnień dotyczących całościowej skuteczności i efektywności systemu pomocy prawnej, a także szczegółowych kwestii związanych z potrzebami prawnymi konkretnych grup obywateli i działalnością podmiotów świadczących pomoc prawną.

Niewątpliwie, najbardziej zaawansowane prace badawcze prowadzone są w Wielkiej Brytanii. Obecnie prowadzi je agenda Ministerstwa Sprawiedliwości – Legal Services Research Commission, ale badania są wykonywane także niezależnie, na przykład przez prężne środowisko naukowe – empirycznych badaczy prawa, Legal Services Board, Law Society i organizacje prywatne. Dominuje referowane już wcześniej podejście *paths to justice* i wykorzystywane są zróżnicowane techniki badawcze, od wywiadów kwestionariuszowych przez różnorodne badania jakościowe, badania aktowe, analizy danych urzędowych, metody quasi-eksperymentalne aż po *mystery shopping*. Jak się wydaje, różnorodne są także źródła finansowania badań. Niezależnie więc od ogólnej oceny systemu brytyjskiego i różnic ustrojowych i społecznych między tym krajem a Polską, można sądzić, że to właśnie z Wielkiej Brytanii należy czerpać wzorce do naśladowania, gdy chodzi o prowadzenie badań nad funkcjonowaniem systemu pomocy prawnej.

Prowadzone w Wielkiej Brytanii i gdzie indziej badania nad systemami pomocy prawnej można podzielić na kilka typów. Po pierwsze, są to przekrojowe badania nad funkcjonowaniem systemu jako całości, takie jak referowane wyżej badania H. Genn i kolejne wzorowane na nich. Zbierają one informacje o ilości i zakresie potrzeb prawnych obywateli, działaniach przez nich

podejmowanych w celu ich rozwiązania, uzyskiwanych efektach, całościowej skuteczności i efektywności pomocy itd. Po drugie, są to badania odnoszące się do celowo wybranych kategorii osób lub problemów prawnych, ustalające podobieństwa i różnice między ich sytuacją a sytuacją całej populacji. Po trzecie, choć w badaniach zagranicznych jest to zdecydowanie najmniej liczna kategoria, prowadzi się przekrojowe badania instytucji udzielających pomoc.

Wreszcie, po czwarte, są to bardzo różnorodne metodologicznie badania ewaluacyjne zmierzające do oceny jakości usług świadczonych przez konkretne organizacje lub kategorie organizacji. Można je podzielić na następujące dalsze typy: badania subiektywnej satysfakcji klientów z otrzymanych porad, badania obiektywnej skuteczności pomocy w konkretnych sprawach, badania jakości pracy prawników i innych osób udzielających porad, badania jakości organizacji udzielających porad i jakości procesów poradnictwa, badania rzetelności wykorzystania publicznych środków finansowych (W sprawie wymiarów jakości w usługach prawniczych por. Sullivan 2011).

Trzeba podkreślić, że prowadzenie badań należących do wszystkich wymienionych kategorii jest niezbędne dla kontroli właściwego funkcjonowania systemu. Bez wiedzy o rzeczywistych problemach prawnych obywateli i poszukiwanych przez nich rozwiązaniach nie da się mianowicie ustalić, czy system pomocy prawnej funkcjonuje w sposób skuteczny i efektywny. Nie można zwłaszcza stwierdzić, jaki odsetek problemów jest w rzeczywistości rozwiązywany, jakie okoliczności stanowią bariery w dostępie do pomocy prawnej i dla jakich kategorii osób, ani też zmodyfikować warunków funkcjonowania systemu tak, aby osiągał założone cele.

Bez wiedzy wynikającej ze studiów ewaluacyjnych nie można natomiast określić tego, czy jakość świadczonych usług jest właściwa i czy nakłady ponoszone na pomoc świadczoną przez konkretne podmioty są wykorzystywane odpowiednio.

Właściwe prowadzenie badań wymaga też ich regularności, spójności metodologicznej i niezależności wykonujących je podmiotów. Jak dowodzą referowane wyżej badania, korzystanie z pomocy prawnej i jej świadczenie to złożone zjawiska społeczne, zależne na wiele sposobów od znacznej liczby zewnętrznych okoliczności. Ustalane w badaniach wyniki, nawet jeśli są względnie uniwersalne, wymagają więc regularnej aktualizacji, bo mogą ulegać zmianie wskutek przemian społecznych, ekonomicznych czy prawnych. Z tych też względów badania takie powinny być powtarzane cyklicznie i wykonywane za pomocą zbliżonej metodologii, tak aby możliwe było rejestrowanie zmian w czasie i akumulacja zbieranej wiedzy. Istotne jest także to, żeby badania były projektowane i prowadzone przez podmioty niezależne w stosunku do systemu pomocy prawnej, to znaczy nieświadczące pomocy i jej niefinansujące - jest to podstawowa zasada wszelkich prawidłowo prowadzonych studiów ewaluacyjnych, zasadniczo przestrzegana w badaniach prowadzonych w innych krajach. Można sądzić, że wszystkie te postulaty można zrealizować za pomocą scentralizowanego systemu prowadzenia badań.

Wreszcie, rzeczą o kluczowym znaczeniu jest to, aby nie mieszać ze sobą ustaleń dotyczących poszczególnych wymienionych zagadnień, a zwłaszcza nie uogólniać wniosków wynikających z różnych kategorii badań ewaluacyjnych ponad ich zakres przedmiotowy (Wiele przykładów błędów wynikających z takiego działania omawia L. Curran 2012). Na przykład, miary efektywności ekonomicznej systemu, poszczególnych form świadczenia pomocy prawnej czy poszczególnych organizacji udzielających porad nie stanowią wskaźników skuteczności świadczenia pomocy (pomoc

może być bardzo efektywna kosztowo i jednocześnie zupełnie nieskuteczna), ocena jakości porad nie jest tożsama z oceną ich skuteczności, jakość zarządzania organizacją nie musi przekładać się na jakość porad, badania ewaluacyjne nie dostarczają wiedzy o rozkładzie problemów w populacji itd. Inaczej mówiąc, doświadczenia zagranicznych systemów pomocy prawnej wskazują, że prawidłowo prowadzone badania powinny obejmować wszystkie wymienione aspekty, ale każdy z nich powinien być (nawet w ramach tego samego badania) badany za pomocą wyspecjalizowanych narzędzi.

W Wielkiej Brytanii, ale także w większości innych krajów, gdzie prowadzi się badania nad systemami pomocy prawnej, podstawowym źródłem wiedzy są przekrojowe badania sondażowe, prowadzone na reprezentatywnych próbach mieszkańców danego kraju lub gospodarstw domowych. W tym celu wykorzystuje się zróżnicowane techniki badawcze, jednak dominują kwestionariuszowe wywiady bezpośrednie lub wywiady telefoniczne wspomagane komputerowo (CATI).

Częsta jest sytuacja, w której zasadnicze badanie, prowadzone metodą wywiadu bezpośredniego lub telefonicznego, jest poprzedzone przez badanie wstępne, prowadzone telefonicznie, którego zadaniem jest ustalenie, czy respondent miał w zadanym okresie jakieś problemy prawne (Por. tylko Genn 1999). Główne badanie przeprowadza się natomiast tylko wśród osób, które zadeklarowały, że jakichś problemów rzeczywiście doświadczyły. Taki schemat badania pozwala obniżyć jego koszty, bo główna część badania nie musi być realizowana wśród osób, które nie posiadały problemów prawnych. Z drugiej strony, konsekwentnie prowadząc badania w ten sposób, wyklucza się możliwość zbadania przyczyn czy społecznych korelatów *nieposiadania* problemów prawnych.

Trzeba podkreślić, że prawidłowe przeprowadzenie badań nad korzystaniem z pomocy prawnej wymaga zastosowania prób badawczych o znacznej liczebności. Wynika to z faktu, że otrzymanie statystycznie istotnych wyników, wykraczających poza proste określenie odsetków poszczególnych problemów w populacji a obejmujących kilka przecinających się kategorii osób, problemów i rozwiązań (a więc na przykład ustalenie odsetków osób bezrobotnych, które skorzystały z pomocy prawnika w przypadku problemów z zatrudnieniem), wymaga uzyskania odpowiednich minimalnych liczebności w zrealizowanej próbie, w każdej tak określonej kategorii. Jest to trudne do osiągnięcia, ponieważ tak zdefiniowanych kategorii może w pojedynczym badaniu być kilkadziesiąt, oraz dlatego, że posiadanie problemów prawnych oraz (zwłaszcza) poszukiwanie ich rozwiązań w konkretny sposób jest, w reprezentatywnej próbie, zjawiskiem występującym stosunkowo rzadko.

W konsekwencji, liczebności prób wykorzystywanych w badaniu muszą być więc zdecydowanie większe niż w przypadku standardowych reprezentatywnych badań sondażowych. Jest to powszechnie akceptowana dyrektywa w badaniach z nurtu *paths to justice*. Dla przykładu, badania japońskie przeprowadzono na próbie 25014 respondentów (Murayama 2007), pierwsze badania brytyjskie na próbie 4125 (Genn 1999), a kolejne – od około 3500 do około 5500 badanych, badania holenderskie 3516 (Velthoven & Ter Voert 2004) i 5166 (Velthoven & Haarhuis 2010) respondentów, badania w Hongkongu: 10385 (Anon 2006), kanadyjskie – 6665 (Currie 2009) itd.

Trzeba też zauważyć, że alternatywą dla przekrojowych badań prowadzonych na dużych próbach reprezentatywnych dla całej populacji nie mogą być studia wykonywane na próbach celowych, określonych przez dowolne kryteria podmiotowe, przedmiotowe lub ich kombinację (np. wśród klientów biur pomocy prawnej lub klientów kancelarii prawnych). Wprawdzie pozwalają one

na ustalenie charakterystyki problemów prawnych i ich poszukiwanych rozwiązań dla tak określonych grup, ale mają też bardzo daleko idące ograniczenia, wynikające ze sposobu dobierania respondentów do próby.

Po pierwsze, badania takie dotyczą najczęściej osób, które kontaktowały się z organizatorami pomocy prawnej lub z takiej pomocy korzystały. Sprawia to, że należy polegać na danych osobowych rejestrowanych i udostępnianych przez pomioty prowadzące takie usługi. Rodzi to oczywiste kłopoty prawne, ale także metodologiczne, ponieważ nie ma pewności, czy dane udostępnione są reprezentatywne dla wszystkich klientów korzystających z usług takich organizacji.

Po drugie, co bardziej istotne, badania przeprowadzone na próbie osób, które *już* zgłosiły swój problem prawny, w istotny sposób zaniża reprezentację (albo w ogóle eliminuje z badania) osób, które takich problemów nie zgłosiły oraz takich, które nie mają świadomości posiadania problemów prawnych. W efekcie, badania takie nie informują o problemach osób, które najsilniej cierpią z powodu depriwacji prawnej! Po trzecie, ten sposób prowadzenia badań nie pozwalają na ustalenie wzorów poszukiwania pomocy prawnej, a w szczególności wyjaśnienia powodów rezygnacji z prób jej uzyskania lub porażki w tym zakresie.

Z tych samych względów nie można ograniczyć badań nad problemami prawnymi obywateli do danych statystycznych wytwarzanych w organizacjach świadczących pomoc. Również one uwzględniają wyłącznie te problemy, o których takie organizacje wiedzą, co nie oznacza jednak, że jest to wiedza pełna. Ponadto, istnieje literatura naukowa, wskazująca na ograniczenia wiarygodności ustaleń, dokonywanych przez podmioty zbierające informacje na temat własnej działalności.

W badaniach brytyjskich podkreśla się natomiast potrzebę nałożenia na organizacje świadczące pomoc prawną dostarczania danych umożliwiających porównywanie ich działalności (Patel & M. Smith 2010). W badaniach tych rekomenduje się także prowadzenie badań w „fazach”, co pozwala na ocenę jakości i skuteczności świadczonych usług na poszczególnych etapach ich świadczenia. W szczególności jednak autorzy przestrzegają przed dokonywaniem ocen jakości bezpośrednio po udzieleniu porady lub w krótkim czasie po tym zdarzeniu, zauważając, że dość często pozytywne efekty pomocy prawnej są odsunięte w czasie.

Do listy dobrych praktyk w badaniach należy dodać realizowanie badań nad systemami pomocy prawnej przy wykorzystaniu triangulacji, to znaczy prowadzenie równoległych badań na ten sam temat za pomocą różnych metod. Wynika to z faktu, że odmienne metody prowadzą do błędów różnego rodzaju, co można kontrolować za pomocą zróżnicowania ich repertuaru. Można w ten sposób zmniejszać choćby negatywne efekty niereprezentatywności badań prowadzonych na próbach celowych lub danych urzędowych. Na przykład zestawienie danych z wywiadów i danych aktowych, dokonane w jednym z badań brytyjskich (Moorhead & Robinson 2006) wskazuje na niedoreprezentowanie niektórych typów problemów w tym pierwszym lub nadreprezentowanie innych w tym drugim typie badań.

W badaniach eksploracyjnych, zmierzających do ustalenia częstości występowania problemów prawnych w populacji, kluczowe zagadnienie stanowi sposób zdefiniowania problemu prawnego (W kontekście metodologii zob. na ten temat Baker & Barrow 2006; Goriely et al. 2001). Trzeba silnie podkreślić, że niewłaściwe jest projektowanie narzędzi badawczych w taki sposób, by badani byli zmuszani do udzielenia bezpośredniej odpowiedzi na pytanie o to, jakich problemów

prawnych doświadczali w przeszłości. Konstrukcja pytań o posiadanie problemów powinna natomiast odpowiadać wzorcom opracowanym w ramach podejścia *paths to justice* i wielokrotnie wykorzystywanym w badaniach na całym świecie (Por. uwagi na temat pojęcia *justiciable problem* w przypisie 3, powyżej). Kwestionariusz powinien mieć w związku z tym budowę „lejkową” to znaczy powinien wychodzić od ogólnych pytań o problemy życiowe respondenta i za pomocą baterii pytań precyzować uzyskiwane odpowiedzi tak, aby owe problemy można było zaklasyfikować jako prawne lub nie i należące do konkretnej założonej kategorii problemów prawnych.

Powszechnie przyjęty w badaniach *paths to justice* sposób konstruowania narzędzi badawczych zakłada też badanie pomocy prawnej w kategoriach procesu dochodzenia przez obywatela do rozstrzygnięcia problemu. To zaś wymaga, by w odniesieniu do każdego z problemów prawnych, pytać badanych o kolejne kroki, które podejmowali w tym celu. Kwestionariusz taki powinien pozwolić na klasyfikowanie przyczyn niepowodzeń według zróżnicowanej typologii (problemy związane z brakiem świadomości własnych praw, problemy ekonomiczne, dostępnością porad itp.) Analogiczny sposób postępowania można wykorzystać w badaniach na próbach celowych. Przykładowe kwestionariusze opierające się na takich założeniach można odnaleźć w większości referowanych w niniejszym opracowaniu raportów z badań, poczynając od (Genn 1999).

Również prowadzenie badań ewaluacyjnych nie jest zadaniem trywialnym. W obszernym opracowaniu poświęconym ewaluacji programów pomocy prawnej, australijska badaczka L. Curran (L. Curran 2012) zwraca uwagę, że pomiar jakichkolwiek efektów działań publicznych wymaga dogłębnej refleksji, wyboru odpowiednich miar i metod pomiaru, i że w tej kwestii nie należy polegać na prostym przenoszeniu wzorców z sektora prywatnego. Ryzykowne, jej zdaniem, jest zwłaszcza ustalanie pożądanych efektów funkcjonowania systemu poprzez określanie arbitralnych „wskaźników”, które należy osiągnąć, a następnie mechaniczne rozliczanie organizacji z ich wykonania. Istnieje mianowicie znaczne prawdopodobieństwo, że w takiej sytuacji organizacje będą dążyć do osiągania tylko jak najlepszych wskaźników, a nie rzeczywistych efektów, które mają podlegać ocenie.

Problematyczne wyniki może także dawać stosowanie miar opierających się na zadowoleniu klientów, ponieważ wcale nie musi ono świadczyć o udzieleniu prawidłowej porady prawnej, choćby z przyczyn kompetencyjnych. Wskazują na to wyraźnie różnorodne badania brytyjskie, silnie sugerując równoległe stosowanie zarówno subiektywnych, jak i obiektywnych miar jakości usług (Sullivan 2011). Z drugiej strony, wspomniany podręcznik mierzenia „dostępu do sprawiedliwości” sugeruje dokonywanie pomiaru właśnie poprzez odwołanie do percepcji użytkowników, a więc wykorzystanie miar subiektywnych (Gramatikov 2010; Gramatikov 2007).

Nie ulega też wątpliwości, że trudne może być również mierzenie obiektywnych wyników poradnictwa prawnego, ponieważ wymaga to określenia wskaźników, które można uznać za miarę sukcesu porady, a to nie jest jednoznaczne z osiągnięciem jakiegoś mierzalnego efektu, korzystnego dla beneficjenta (L. Curran 2012). Nie jest też zupełnie jasne, czy oceniając obiektywne konsekwencje porad, należy raczej kierować się korzyściami uzyskiwanymi przez klientów czy może ogólniejszymi skutkami społecznymi.

Niezależnie od takich uwag, można sądzić, że pomiędzy badaczami istnieje konsensus w sprawie najogólniejszych wytycznych dotyczących sposobu prowadzenia badań. We wszystkich

wymienionych wymiarach badań, badania ewaluacyjne, zwłaszcza opierające się na metodologii ilościowej, mają mianowicie charakter wskaźnikowy. Projektując takie badania, przyjmuje się pewien zbiór kryteriów, które mają kluczowe znaczenie dla właściwego funkcjonowania systemu w badanym aspekcie, a następnie ustala się szczegółowe wskaźniki, które wspólnie (np. tworząc indeks) mierzą realizację owych kryteriów. Wskaźniki takie są wreszcie przekładane na pytania w badaniach kwestionariuszowych, kategorie analizy w badaniach aktowych lub zagadnienia poruszane w wywiadach swobodnych i innych badaniach jakościowych.

W konsekwencji sprawą o zasadniczym znaczeniu dla badań ewaluacyjnych jest zidentyfikowanie kryteriów opisujących prawidłową praktykę poradnictwa prawnego i ich operacjonalizacja w każdym z badanych wymiarów czy aspektów funkcjonowania systemu pomocy prawnej. W zależności więc, czy bada się satysfakcję klientów, czy jakość porad, i jaką metodą się to robi, poszukuje się odpowiednich korelatów poszukiwanych wymiarów funkcjonowania systemu w świadomości i deklaracjach klientów, zawartości i formalnych cechach dokumentów wytworzonych podczas udzielania porad itd.

W badaniach wykorzystuje się wiele takich kryteriów (Por. tylko dyrektywy referowane w: L. Curran 2012) a w literaturze wymienia różne cele, jakim powinny służyć systemy pomocy prawnej czy, szerzej, „dostępu do sprawiedliwości” (Bedner & Vel 2010; M. Barendrecht et al. 2008; L. Curran & Noone 2008). Nawet nie wdając się w ich szczegółową analizę, można sądzić, że zagadnienie to nie doczekało się jednolitych standardów. Przeciwnie, oczekiwania w sprawie właściwego funkcjonowania systemu pomocy różnią się niekiedy pomiędzy badaniami prowadzonymi w tym samym kraju (Por. Patel & M. Smith 2010; L. Curran 2012), a problematyka celów systemu pomocy prawnej jest wyraźnie zależna od przyjmowanych przez badaczy perspektyw światopoglądowych.

W perspektywie ewaluacji ewentualnego polskiego systemu należy więc postulować wypracowanie przekrojowych, jednolitych kryteriów, których wykorzystanie we wszystkich badaniach ewaluacyjnych systemu byłoby obligatoryjne. Zależy to oczywiście od precyzyjnego ustalenia celów, jakie powinien osiągać system pomocy prawnych, co, wobec istnienia kwestii światopoglądowych, należy do sfery decyzji politycznych. Ustalanie natomiast poszczególnych wskaźników, które mierzą założone cele, powinno niewątpliwie być kwestią szerszych uzgodnień, obejmujących stosowne dyskusje w ramach środowisk zawodowych zajmujących się poradnictwem (zarówno samorządów zawodów prawniczych, jak organizacji poradniczych) i ostatecznie powinno odzwierciedlać poglądy praktyków na właściwe sposoby świadczenia poradnictwa. Jednocześnie jednak, do problematyki pomocy prawnych podchodzi się niekiedy jako do szczególnego rodzaju praw konsumenckich, co skłania do uwzględnienia także perspektywy konsumentów.

Gdy chodzi o propozycje przedstawiane w literaturze, można wspomnieć, jako szczególnie dobrze opracowane, propozycje przedstawiane przez M. Gramatikova. Zakłada on, że jakość „dostępu do sprawiedliwości” daje się analizować w wymiarze kosztów, jakości procedury i jakości osiągniętych rezultatów (Gramatikov 2010). Aspekty te rozбивa następnie, odpowiednio, na: koszty finansowe, koszty utraconych możliwości i koszty niematerialne ponoszone przez klientów, zagadnienia sprawiedliwości proceduralnej, naprawczej, interpersonalnej i informacyjnej określające sposób uzyskiwania pomocy, oraz problemy właściwej dystrybucji, odpowiedniej funkcjonalności i transparentności efektów pomocy prawnych, które następnie uściśla w ośmiu aspektach sprawiedliwościowych. Każdy z tych aspektów jest z kolei mierzony baterią pytań.

Niezależnie od opisanych kwestii metodologicznych, powstaje tu dodatkowa kwestia prawna i praktyczna, związana z ewaluacją pomocy prawnej dostarczanej przez przedstawicieli korporacji zawodowych. O ile bowiem w przypadku organizacji zatrudniających doradców prawnych stosowanie technik ewaluacyjnych, dotyczących treści udzielanych porad, wydaje się dopuszczalne (zastrzeżenia można ewentualnie mieć w sprawie stosowania techniki *mystery shopping*, ale nie są one specyficzne dla usług prawniczych), o tyle w przypadku profesji prawniczych stałoby to w sprzeczności z przysługującym im przywilejem autonomicznego wykonywania czynności zawodowych. Zastrzeżenie to utrzymuje się nawet wtedy, gdy konsekwencją wykrycia usług niewłaściwej jakości byłaby w najgorszym przypadku rezygnacja z finansowania ze środków publicznych usług świadczonych przez danego prawnika lub daną kancelarię.

Zgodnie więc z zaleceniami formułowanymi w literaturze, celowe jest tu wykorzystanie metody *peer review*, polegającej na analizie akt wytworzonych w sprawie przez darzone autorytetem i posiadające najwyższe kwalifikacje osoby należące do korporacji zawodowych. (Paterson & Sherr 2008) Dzięki temu unika się naruszeń autonomii zawodowej adwokatów czy radców prawnych przy jednoczesnym zachowaniu możliwości oceny ich pracy, niezbędnej dla utrzymania skuteczności i efektywności systemu. Zauważa się jednak, że ten punkt widzenia nie zawsze jest podzielany przez klientów usług prawniczych (Sullivan 2011).

Podobnie jak w przypadku innych metod oceny jakości, także w przypadku metody *peer review* wykorzystuje się zestandaryzowane arkusze ocen, zawierające kilkanaście obszarów, które podlegają ocenie. Cytowani autorzy brytyjscy przytaczają jako ilustrację formularz oceny stosowany w Wielkiej Brytanii, obejmujący 17 kryteriów, podzielonych na trzy grupy: jakość komunikacji z klientem, merytoryczna trafność porady, zakres czynności podjętych przez prawnika.

Przy wszystkich zastrzeżeniach w sprawie oceny jakości prawników należących do korporacji zawodowych, należy pamiętać o tym, że także w przypadku kancelarii prawnych i indywidualnych praktyk przedmiotem oceny może i powinien być sposób funkcjonowania organizacji udzielającej pomoc prawną, obejmujący rozmaite zagadnienia niemerytoryczne, w tym finansowe. Praktyka taka istnieje min. w Holandii.

Reasumując wątki przedstawione w niniejszej części opracowania, trzeba podkreślić istnienie międzynarodowych standardów metodologicznych prowadzenia badań nad systemami pomocy prawnej. Przyszły polski system, aby mógł funkcjonować skutecznie efektywnie, powinien opierać się na najlepszej możliwej wiedzy na temat potrzeb obywateli, rzeczywistym funkcjonowaniu podmiotów prowadzących poradnictwo i skutkach, jakie wywołuje dla klientów i otoczenia. Powinien je ustalać, kierując się najlepszą dostępną wiedzą metodologiczną. Z tych względów celowe wydaje się korzystanie ze zreferowanych doświadczeń zagranicznych.

Wnioski

1. Zgromadzona literatura każe sądzić, że posiadanie problemów prawnych jest w nowoczesnych społeczeństwach zjawiskiem masowym.

2. Nie wynika stąd jednak powszechna deprywacja prawna obywateli, ponieważ dominującym sposobem rozwiązywania problemów prawnych i życiowych są metody nieformalne, samopomoc i kompromis prywatny.
3. Deprywacja taka występuje jednak w najsłabszych społecznie i ekonomicznie grupach obywateli.
4. W ich przypadku ujawnia się „efekt św. Mateusza” - pozostawanie w trudnej sytuacji życiowej wiąże się z posiadaniem większej liczby problemów prawnych i to często trudniejszych do rozwiązania. Dodatkowo osoby nimi dotknięte mają większe trudności niż pozostali obywatele, gdy chodzi o ich rozwiązywanie i są bardziej narażone na negatywne następstwa tych problemów.
5. W wielu analizowanych badaniach zarejestrowano istnienie zjawiska klastrów problemów prawnych. Jest prawdopodobne, że występuje tu mechanizm „zamkniętego kręgu” tj. że posiadanie problemów pewnych rodzajów wywołuje kolejne problemy, te zaś kolejne, itd.
6. Konsekwencje posiadania problemów prawnych wykraczają poza sferę prawną i obejmują negatywne następstwa finansowe, psychologiczne, rodzinne i zdrowotne.
7. Badania dowodzą, że gotowość do poszukiwania pomocy prawnej jest najsilniej uzależniona od typu problemu, o który chodzi. Na podstawie zreferowanych badań można twierdzić, że w większości badanych krajów największe znaczenie ma tu przymusowy charakter takich sytuacji. Oznacza to, że w większości kultur prawnych obywatele nie są z natury skłonni do podejmowania działań „skargliwych”, nawet jeśli napotykają istotne problemy prawne.
8. W krajach, w których istnieją systemy nieodpłatnej lub subsydiowanej pomocy prawnej, udzielają one istotnego odsetka porad prawnych.
9. Bariery dostępu do pomocy prawnej można podzielić na ekonomiczne i pozaekonomiczne.
10. Badania nie udzielają definitywnej odpowiedzi na pytanie o znaczenie barier ekonomicznych dla dostępu do prawa. Można sądzić, że kwestie ekonomiczne mają największą wagę w sytuacjach, w których korzystanie z pomocy prawnej nie jest na obywatelach bezpośrednio lub pośrednio wymuszone przez okoliczności życiowe, lub uregulowania prawne.
11. Największe znaczenie wydają się mieć bariery pozaekonomiczne: wiedza o prawie i kompetencje niezbędne do korzystania z pomocy prawnej, bariery mentalne, trudności w uzyskaniu kontaktu z organizacją świadczącą porady prawne lub kancelarią prawną, kwestie organizacyjne związane z odesłaniami z jednej instytucji pomocowej do drugiej, nadmierna biurokratyzacja pomocy i niedostatki w zakresie sprawiedliwości proceduralnej w procesie jej świadczenia.
12. Zarówno bariery ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne stanowią ograniczenie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej.
13. Osoby znajdujące się w szczególnych sytuacjach zdrowotnych, społecznych i ekonomicznych charakteryzują się szczególnymi problemami prawnymi i szczególnymi trudnościami w ich rozwiązywaniu. Ze względu na niewielkie liczebności takich grup, ich problemy mogą być niedostrzegane a systemy pomocy prawnej – niedostosowane do ich rozwiązywania, nawet jeśli dla takich osób mają istotne znaczenie.

14. Badania dotyczące nietypowych sposobów świadczenia pomocy prawnej - na odległość, poza siedzibą organizacji pomocowej/kancelarii, za pomocą ADR, wskazują, że poszukiwanie innowacji w tej dziedzinie może przynieść zwiększenie skuteczności pomocy, a niekiedy także jej efektywności ekonomicznej. Istnieją jednocześnie wskazówki, że wypieranie standardowych form udzielania pomocy przez niestandardowe, a także ograniczanie dostępu do tych pierwszych może być niekorzystne dla beneficjentów pomocy i samego systemu.

15. Badania wskazują, że istnieje związek między formą finansowania pomocy prawnej a sposobem udzielania porad. Analiza literatury nie prowadzi do wniosku, żeby istniały takie formy finansowania pomocy prawnej, które są pozbawione negatywnych skutków ubocznych.

16. Badania nad efektami istnienia systemów bezpłatnej lub subsydowanej pomocy prawnej wskazują, że wywołują one pozytywne skutki zarówno dla samych beneficjentów, jak i szerszego otoczenia. Dane na temat efektów negatywnych są mniej przekonujące.

17. Skuteczność systemów pomocy prawnej wydaje się związana z właściwym sposobem ich organizacji i finansowania.

18. W krajach, w których istnieje system pomocy prawnej, prowadzone są kompleksowe, przekrojowe badania empiryczne dotyczące jego funkcjonowania i efektów, które przynosi. Liderem w tym zakresie jest Wielka Brytania.

19. Badania prowadzone są przez wyspecjalizowane w tym celu jednostki badawcze, niemające powiązań instytucjonalnych i personalnych z organizacjami zajmującymi się świadczeniem pomocy prawnej.

20. W ostatnich kilkunastu latach nastąpił znaczny postęp, gdy chodzi o metodologię badań tego rodzaju.

Rekomendacje

1. Należy przypuszczać, że masowość występowania problemów prawnych jest także zjawiskiem występującym w Polsce. Z tego względu utworzenie publicznego systemu pomocy prawnej jest celowe.

2. System taki powinien brać pod uwagę istniejące wzory rozstrzygania problemów prawnych i kierować się zasadą subsydiarności, to znaczy stwarzać możliwości uzyskiwania pomocy prawnej tam, gdzie jej brak wywołuje szczególnie poważne skutki społeczne. Nie powinien natomiast mieć roli sprawczej, to znaczy nie powinien zmierzać w stronę wykreowania popytu na nieistniejące dotąd usługi prawnicze.

3. Projektując system, należy w szczególności uwzględnić potrzeby prawne najsłabszych i wykluczonych grup obywateli.

4. Interwencja władz publicznych w odniesieniu do tych grup obywateli powinna być nieproporcjonalnie znaczna, tak aby pozwoliła na zmniejszenie przypuszczalnego „efektu św. Mateusza”. Pomoc powinna być więc dostosowana w szczególności do potrzeb i możliwości grup najsłabszych społecznie i wykluczonych.
5. System powinien być zdolny do „wczesnej interwencji” to znaczy zapewnienia pomocy prawnej niezwłocznie po pojawieniu się problemu. Jest to sposób na zmniejszenie zjawiska klastrow problemów prawnych i ich eskalacji.
6. System powinien być skoordynowany z istniejącym systemem pomocy społecznej i innych świadczeń socjalnych, tak aby zapewniał zintegrowaną pomoc prawną i socjalną, co pozwoli na zminimalizowanie negatywnych konsekwencji problemów prawnych i negatywnych prawnych konsekwencji problemów socjalnych.
7. System powinien w szczególności być nakierowany na pomoc w takich sytuacjach, w których od obywateli wymaga się podejmowania działań prawnych, lub takich, w których ich niepodejmowanie może być dla obywateli szczególnie niekorzystne.
8. Należy się spodziewać, że popyt na usługi systemu nieodpłatnej lub subsydiowanej pomocy prawnej będzie znaczny. Należy podjąć działania zmierzające do zapewnienia jego odpowiedniej wydajności, co wymaga przygotowań finansowych, organizacyjnych i komunikacyjnych. Niezbędne jest zwłaszcza wypracowanie rozwiązań uniemożliwiających nadużywanie usług świadczonych w systemie.
9. System powinien zmierzać do zminimalizowania zarówno barier ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych w dostępie do porad prawnych.
10. Bariery ekonomiczne należy szczególnie ograniczać w sytuacjach, w których korzystanie z pomocy prawnej jest na obywatelach wymuszone bezpośrednio lub pośrednio przez regulacje prawne, lub działania administracji publicznej.
11. Należy zwrócić szczególną uwagę na znoszenie barier pozaekonomicznych. System powinien być łatwo dostępny, co można osiągnąć eliminując zbędne wymogi biurokratyczne, zapewniając zróżnicowane kanały dostępu, i prowadząc umiejętne działania informacyjne. Może to także wymagać podejmowania szeroko zakrojonych działań edukacyjnych i wytworzenia odpowiedniej kultury organizacyjnej w organizacjach pomocowych.
12. Także projektując system nieodpłatnej czy subsydiowanej pomocy prawnej należy zwrócić uwagę na ekonomiczne bariery dostępu, niewynikające jednak z konieczności wnoszenia opłat za usługi, ale związane z kosztami kontaktu, dojazdu itp.
13. Projektując system pomocy prawnej, należy uwzględnić nietypowe potrzeby niektórych grup osób, pamiętając o tym, że jednolity i sformalizowany system pomocy prawnej sam będzie wytwarzał bariery dostępu dla takich osób.
14. Celowe jest poszukiwanie innowacyjnych sposobów świadczenia pomocy prawnej, pod warunkiem jednak że nie wykluczy to możliwości uzyskiwania pomocy drogą tradycyjną.

15. Ponieważ wszystkie mechanizmy finansowania usług prawnych mogą mieć negatywne skutki uboczne, należy minimalizować ich występowanie, wprowadzając zróżnicowanie, gdy chodzi o wykorzystywane przez system sposoby finansowania (system mieszany).
16. Należy prowadzić monitoring pozytywnych i negatywnych efektów istnienia systemu pomocy prawnej, modyfikując założenia systemu w zależności od wyników monitoringu.
17. Należy zapewnić satysfakcjonujące, konkurencyjne wynagrodzenia dla osób świadczących usługi w systemie, jednocześnie nie nakładając na nie nadmiernych obowiązków o charakterze biurokratycznym. Nie należy też dopuszczać do wytworzenia się sytuacji, w której system pomocy nieodpłatnej lub subsydiowanej oferuje gorszą jakość usług niż dostępna na rynku. Taki stan może być przeciwny, to znaczy może prowadzić do skutków gorszych, niż istniejące przed wprowadzeniem systemu.
18. Powołanie do życia systemu pomocy prawnej powinno wiązać się z utworzeniem kompleksowego mechanizmu jego monitoringu, obejmującego zbieranie danych o problemach prawnych obywateli, ewaluację jakości i ocenę skutków świadczonych usług, ocenę satysfakcji klientów i ocenę jakości warunków i procesu świadczenia usług. System powinien być również wyposażony w skuteczne narzędzia superwizji finansowej.
19. Mechanizm taki nie powinien ograniczać się do analizy danych statystycznych, wytwarzanych przez organizacje świadczące pomoc, a opierać się na niezależnie prowadzonych badaniach impaktowych i ewaluacyjnych. Badania takie powinny być zlecane centralnie, a nie przez organizacje zajmujące się świadczeniem pomocy. System monitoringu powinien być jednolity w czasie i na terenie funkcjonowania systemu pomocy prawnej.
20. Należy w szerokim zakresie korzystać z doświadczeń zagranicznych w zakresie badań nad funkcjonowaniem systemów pomocy prawnej, w szczególności narzędzi i metod wypracowanych w ramach nurtu *paths to justice*. Należy jednocześnie mieć świadomość ograniczeń tych narzędzi i zmierzać w stronę wyeliminowania ich niedoskonałości.

Bibliografia

- Abrego, L.J., 2011. Legal Consciousness of Undocumented Latinos:: Fear and Stigma as Barriers to Claims-Making for First- and 1.5-Generation Immigrants. *Law & Society Review*, 45(2), pp.337–371.
- Anon, 2006. *Consultancy Study on the Demand for and Supply of Legal and Related Services*, Hong Kong.
- Anon, n.d. *Zawody prawnicze w opinii i w doświadczeniu Polaków.: Omówienie badań przeprowadzonych przez TNS OBOP*, Prezentacja Powerpoint. Krajowa Izba Radców Prawnych.
- Arcimowicz, J., 2001. *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich W Polsce*, Warszawa: Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej.
- Baker, D. & Barrow, S., 2006. Proxy Models of Legal Need: Can They Contribute to Equity

- of Access to Justice?. *Journal of Social Policy*, 35(2), pp.267–282.
- Balmer, N., Buck A. & Smith M., 2010. *Community Legal Advice Centres – A Survey of Clients in Reception Areas*,
- Banik, D., 2009. Legal Empowerment as a Conceptual and Operational Tool in Poverty Eradication. *Hague Journal of the Rule of Law*, 1(1), pp.117–131.
- Bankowski, Z. & Mungham, G., 1976. *Images of law*, London; Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Barendrecht, J.M. & de Langen, M., 2008. Legal empowerment of the poor: Innovating access to justice. In *The state of access: Success and failure of democracies to create equal opportunities*. Washington: Brookings institution press, pp. 250–271.
- Barendrecht, M., Kamminga, P. & Verdonshot, J.H., 2008. Priorities for the Justice System: Responding to the Most Urgent Legal Problems of Individuals. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*.
- Bedner, A. & Vel, J.A.C., 2010. An analytical framework for empirical research on Access to Justice. *Law, Social Justice & Global Development*, 2010(1), pp.1–30.
- Bevan, G., 1996. Has there been supplier-induced-demand for legal aid. *Civil Justice Quarterly*, 15, pp.98–114.
- Bickel, R., 2006. Limited Legal Services: Is It Worth It? *Columbia Journal of Law & Social Problems*, 39(3), pp.331–374.
- Blankenburg, E. & Cooper, J., 1982. A Survey of Literature on Legal Aid in Europe. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, (2), pp.263–292.
- Blankenburg, E., 1982. European experience in innovating legal services. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 2(1), pp.247–293.
- Blankenburg, E., 1993. Private Insurance and the Historical “Waves” of Legal Aid. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 13, pp.185–201.
- Borucka-Arctowa, M. & Pałeczki, K., 2003. *Sądy w opinii społeczeństwa polskiego*, Kraków: Wydaw. “Polpress”.
- Clark, C.E. & Corstvet, E., 1938. The Lawyer and the Public: An A. A. L. S. Survey. *The Yale Law Journal*, 47(8), p.1272.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor, 2008. *Making the Law Work for Everyone*,
- Coumarelos, C. & Wei, Z., 2009. *The legal needs of people with different types of chronic illness or disability*,
- Coumarelos, C., Wei, Z. & Zhou, A.Z., 2006. *Justice Made to Measure. NSW legal needs survey in disadvantaged areas*,
- Curran, B.A., 1977. *The Legal Needs of the Public: The Final Report of a National Survey, a Joint Undertaking by the American Bar Association Special Committee to Survey Legal Needs and the American Bar Foundation*, The Foundation.
- Curran, L. & Noone, M.A., 2008. Access to Justice: A New Approach using Human Rights Standards. *International Journal of the Legal Profession*, 15(3), pp.195–229.
- Curran, L., 2007. *Ensuring justice and enhancing human rights: a report on improving legal aid service delivery to reach vulnerable and disadvantaged people*, Bundoora, : La Trobe Law.
- Curran, L., 2012. *A Literature Review: Examining the literature on how to measure the “successful outcomes”: Quality, effectiveness and efficiency of Legal Assistance Services.*,

- Currie, A., 2004. The nature and extent of unmet need for criminal legal aid in Canada. *International Journal of the Legal Profession*, 11(3), pp.191–212.
- Currie, A., 2006. A National Survey of the Civil Justice Problems of Low- and Moderate-income Canadians: Incidence and Patterns. *International Journal of the Legal Profession*, 13(3), pp.217–242.
- Currie, A., 2009. The Legal Problems of Everyday Life. In *Access to Justice*. Emerald, pp. 1–41.
- Dannemann, G., 1996. Access to Justice: an Anglo-German Comparison'. *European Public Law*, 2, pp.271–292.
- Digman, T., 2006. *Northern Ireland Legal Needs Survey: Statistical Annex Report prepared for Northern Ireland Legal Services Commission*,
- Ellison, S. et al., 2004. *The legal needs of older people in NSW*,
- Fennell, M.A., 2010. Using State Legal Needs Studies to Increase Access to Justice for Low-Income Families. *Family Court Review*, 48(4), pp.619–630.
- Fleming, D. & Daly, A., 2007. The Retreat of the Legal Profession from Legal Aid: Labour Market Change in the Australian Mixed Model. *International Journal of the Legal Profession*, 14(1), pp.21–56.
- Forell, S. & Clarke, S., 2007. *Pathways to justice: The role of non-legal services*,
- Forell, S., Grunseit, A. & McCarron, E., 2008. *Taking justice into custody: The legal needs of prisoners - summary report*,
- Forell, S., Laufer, M. & Digiusto, E., 2011. *Legal assistance by video conferencing: What is known?*,
- Franklin, A. & Lee, R.G., 2007. The Embedded Nature of Rural Legal Services: Sustaining Service Provision in Wales. *Journal of Law and Society*, 34(2), pp.218–243.
- Galanter, M., Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. In *Law and Society*. pp. 165–230.
- Genn, H. et al., 2003. Causes of Action: First Findings of the LSRC Periodic Survey. *Journal of Law and Society*, 30(1), pp.11–30.
- Genn, H. et al., 2004. *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*,
- Genn, H., 1999. *Paths to justice: what people do and think about going to law*, Oxford England; Portland Or.: Hart Pub.
- Giddings, J. & Robertson, M., 2003. Large-scale Map or the A-Z? The Place of Self-help Services in Legal Aid. *Journal of Law and Society*, 30(1), pp.102–119.
- Giesen, I. & Klaming, L., 2008. Access to Justice: The Quality of the Procedure. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, (002).
- Goriely, T. et al., 2001. *Local Legal Need*,
- Gramatikov, M. & Klaming, L., 2009. Justice as Experienced by the User: A Study of the Costs and Quality of a Path to Justice in The Netherlands. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, (004).
- Gramatikov, M. & Verdonshot, J.H., 2010. Legal Needs of Vulnerable People: A Study in Azerbaijan, Mali, Rwanda, Egypt and Bangladesh. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, (009).
- Gramatikov, M., 2007. Methodological Challenges in Measuring Cost and Quality of Access to Justice. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, 10.

- Gramatikov, M., 2008. Multiple Justicable Problems in Bulgaria. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, (16).
- Gramatikov, M., 2010. *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice*, Maklu.
- Granfield, R., 2007. The Meaning of Pro Bono: Institutional Variations in Professional Obligations among Lawyers. *Law & Society Review*, 41(1), pp.113–146.
- Gray, A. & Forell, S., 2009. *Outreach legal services to people with complex needs: What works?*,
- Gray, A., Forell, S. & Clarke, S., 2009. Cognitive impairment, legal need and access to justice. *Justice Issues*, p.16.
- Hunter, R. & De Simone, T., 2009. Women, Legal Aid and Social Inclusion. *Australian Journal of Social Issues*, 44(4), pp.379–398.
- Hunter, R., 2003. Adversarial Mythologies: Policy Assumptions and Research Evidence in Family Law. *Journal of Law and Society*, 30(1), pp.156–176.
- Johnsen, J.T., 1999. Progressive legal services in Norway? *International Journal of the Legal Profession*, 6(3), pp.261–310.
- Kilian, M., 2003. Alternatives to Public Provision: The Role of Legal Expenses Insurance in Broadening Access to Justice: The German Experience. *Journal of Law and Society*, 30(1), pp.31–48.
- Kojder, A., 2008. *Kkontakty z prawem, ocena instytucji prawnych i poczucie bezpieczeństwa Polaków: komunikat z badań „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie” BS/42/2008*, Warszawa: CBOS.
- Krajewska, A., 2009. *Spory konsumenckie i ich rozwiązywanie*, Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Kritzer, H.M. & Silbey, S.S. (red.), 2003. *In litigation: do the haves still come out ahead?*, Stanford, Calif.: Stanford Law and Politics.
- Kritzer, H.M., 2001. Lawyer Fees and Lawyer Behavior in Litigation: What Does the Empirical Literature Really Say. *Texas Law Review*, 80, p.1943.
- Kritzer, H.M., 2008a. Examining the Real Demand for Legal Services. *Legal Studies Research Paper Series*, 5(102), pp.4–5.
- Kritzer, H.M., 2008b. To Lawyer or Not to Lawyer: Is that the Question?. *Journal of Empirical Legal Studies*, 5(4), pp.875–906.
- Kritzer, H.M., Bogart, W.A. & Vidmar, N., 1991. *Context, context, context: A cross-problem, cross-cultural comparison of compensation seeking behaviour*,
- Kurczewski, J. & Fuszara, M (red.), 2004. *Polskie spory i sądy*, Warszawa: Ośrodek Badań Społecznych ISNS UW.
- Kurczewski, J., 1982. *Spór i sądy*, Warszawa: Wyd. UW.
- Legal Services Corp., 1994. *Legal Needs and Civil Justice, a survey of Americans. Major Findings from the Comprehensive Legal Needs Study*,
- Legal Services Corp., 2009. *Documenting the Justice Gap In America The Current Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans An Updated Report of the Legal Services Corporation*,
- MacLean, S., 2000a. Public investment in private problems: legal aid and the family justice system. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 22(2), pp.145–157.
- MacLean, S., 2000b. Public investment in private problems: legal aid and the family justice

- system. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 22(2), pp.145–157.
- Magalhaes, L., Carrasco, C. & Gastaldo, D., 2010. Undocumented Migrants in Canada: A Scope Literature Review on Health, Access to Services, and Working Conditions. *Journal of Immigrant Minority Health*, 12, pp.132–151.
- Mather, L., 2003. Changing Patterns of Legal Representation in Divorce: From Lawyers to Pro Se. *Journal of Law and Society*, 30(1), pp.137–155.
- McLeay, F., 2008. The Legal Profession's Beautiful Myth: Surveying the Justifications for the Lawyer's Obligation to Perform "pro bono" Work. *International Journal of the Legal Profession*, 15(3), pp.249–271.
- Millemann, M.A., 2007. Diversifying the delivery of legal services to the poor by adding a reduced fee private attorney component to the predominantly staff model, including through a judicare program. *University of Maryland Law Journal of Race, Religion, Gender & Class*, 7(2), pp.227–251.
- Moorhead, R. & Cape, E., 2005. *Demand Induced Supply? Identifying Cost Drivers in Criminal Defence Work A Report to the Legal Services Commission*,
- Moorhead, R. & Pleasence, P., 2004. Legal Aid and the Decline of Private Practice: Blue Murder or Toxic Job? *International Journal of the Legal Profession*, 11(3), pp.159–190.
- Moorhead, R. & Robinson, M., 2006. *A trouble shared – legal problems clusters in solicitors' and advice agencies*,
- Moorhead, R., 2010. Lawyer Specialization–Managing the Professional Paradox. *Law & Policy*, 32(2), p.226.
- Moorhead, R., Paterson, A. & Sherr, A., 2003a. Contesting Professionalism: Legal Aid and Nonlawyers in England and Wales. *Law & Society Review*, 37(4), pp.765–808.
- Moorhead, R., Paterson, A. & Sherr, A., 2003b. Contesting Professionalism: Legal Aid and Nonlawyers in England and Wales. *Law & Society Review*, 37(4), pp.765–808.
- Moorhead, R., Sefton, M. & Douglas, G., 2004. *The advice needs of lone parents*,
- Murayama, M., 2007. Experiences of problems and disputing behaviour in Japan. *Meiji Law Journal*, 14, pp.1–59.
- Murayama, M., 2009. Expanding Access to Lawyers: The Role of Legal Advice Centers. In *Access to Justice*. Emerald Group Publishing, pp. 167–201.
- Nelken, D. & Paterson, A.A., 1984. Evolution of Legal Services in Britain: Pragmatic Welfarism or Demand Creation, The. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 4, p.98.
- Noone, M.A., 2009. Towards Integrated Legal Service Delivery.
- Patel, A. & Smith, M., 2010. *Using Monitoring Data: Examining Community Legal Advice Centre Delivery*, Legal Services Research Centre.
- Patel, A., Balmer, N. J. & Pleasence, P., 2008. Geography of advice seeking. *Geoforum*, 39(6), pp.2084–2096.
- Paterson, A. & Genn, H., 2001. *Paths to justice Scotland: What people in Scotland do and think about going to law*, Oxford: Hart Publishing.
- Paterson, A. & Sherr, A., 2008. Professional Competence. Peer Review and Quality Assurance. *Alberta Law Review*, 45(5),
- Pearson, J. & Davis, L., 2002. *The hotline outcomes assessment study final report-phase III: full-scale telephone survey*,
- Pleasence, P. et al., 2004. Multiple Justiciable Problems: Common Clusters and Their Social

- and Demographic Indicators. *Journal of Empirical Legal Studies*, 1(2), pp.301–329.
- Pleasence, P. et al., 2010. *English and Welsh Civil and Social Justice Panel Survey: Wave 1*, Legal Services Commission.
- Pleasence, P. et al., *A Helping Hand The Impact of Debt Advice on People's Lives*,
- Pleasence, P., Balmer, N. J. & Reimers, S., 2011. What Really Drives Advice Seeking Behaviour? Looking Beyond the Subject of Legal Disputes. *Oñati Socio-Legal Series*, 1(6), pp.2–13.
- Pleasence, P., Kemp, V. & Balmer, N., 2005. Incentivising disputes: The Role of Public Funding in Private Law Children Cases. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 27(2), pp.125–141.
- Regan, F. & Kilian, M., 2004. Legal Expenses Insurance and Legal Aid - Two Sides of the same Coin? The Experience from Germany and Sweden. *International Journal of the Legal Profession*, 11(3), pp.233–255.
- Sandefur, R. L., 2008. Fulcrum Point of Equal Access to Justice: Legal and Nonlegal Institutions of Remedy. *Loyola of Los Angeles Law Review*, 42, p.949.
- Sandefur, R. L. & Charn, J., 2009. Class and Advice-Seeking: Comparative Insights.
- Sandefur, R. L., 2007. Lawyers' Pro Bono Service and American-Style Civil Legal Assistance. *Law & Society Review*, 41(1), pp.79–112.
- Sarat, A., Felstiner, W.L.F. & Abel, R.L., 1980. Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming..., The. *Law and Society Review*, 15(3-4), pp.631–674.
- Seron, C. et al., 2001. The Impact of Legal Counsel on Outcomes for Poor Tenants in New York City's Housing Court: Results of a Randomized Experiment. *Law & Society Review*, 35(2), p.419.
- Smith, M. et al., 2007. *Civil justice in England and Wales: Report of the 2006 English and Welsh civil and social justice survey*,
- Smith, Marisol & Patel, Ashish, 2008. *Money Advice Outreach Evaluation: Cost and Effectiveness of the Outreach Pilots*, Legal Services Research Centre.
- Snyder, D., 2003. Legal Aid in the United States: Past and Current Challenges. *Conference Papers -- American Sociological Association*, pp.1–11.
- Sommerlad, H., 1999. The Implementation of Quality Initiatives and the New Public Management in the Legal Aid Sector in England and Wales: Bureaucratisation, Stratification and Surveillance. *International Journal of the Legal Profession*, 6(3), pp.311–343.
- Sommerlad, H., 2001. "I've lost the plot": An everyday story of legal aid lawyers. *Journal of Law and Society*, 28(3), pp.335–360.
- Sullivan, R., 2011. *Quality in legal services: A literature review*,
- Tamaki, T., 2011. "Legal needs" of the parties in divorce cases in Japan. *Societas/Communitas*, (2), pp.167–185.
- Tata, C., 2007. In the Interests of Clients or Commerce? Legal Aid, Supply, Demand, and "Ethical Indeterminacy" in Criminal Defence Work. *Journal of Law and Society*, 34(4), p.489.
- TNS Social Research, 2006. *Study of the participation of private legal practitioners in the provision of legal aid services in Australia*,
- TSR, 2006. *Study of the participation of private legal practitioners in the provision of legal aid services in Australia*,

- Turska, A., 2010. *Prawo i wykluczenie: studium empiryczne*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- van Boom, W.H., 2010. Juxtaposing BTE and ATE: the Role of the European Insurance Industry in Funding Civil Litigation. *Oxford University Comparative Law Forum*, 1.
- Velthoven, B. C. J. & Haarhuis, K. C.M., 2011. Legal Aid and Legal Expenses Insurance, Complements or Substitutes? The Case of the Netherlands. *Journal of Empirical Legal Studies*, 8(3), pp.587–612.
- Velthoven, B. C. J. & Haarhuis, K., 2010. *Geschilbeslechttingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Boom Juridische uitgevers.
- Velthoven, B.C.J. & Ter Voert, M., 2004. *Paths to justice in the Netherlands: Looking for signs of social exclusion*, Available at: <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/21296/>.
- Vignola, S. & Abel, L.K., 2010. Economic and Other Benefits Associated with the Provision of Civil Legal Aid. *Seattle Journal for Social Justice*, 9(1).
- Villarreal, N., 2010. Improving Legal Aid to Rural Communities in California. *Berkeley La Raza Law Journal*, 20, pp.191–204.
- Wall, D.S., 1996. Legal Aid, Social Policy, and the Architecture of Criminal Justice: The Supplier Induced Inflation Thesis and Legal Aid Policy. *Journal of Law and Society*, 23(4), pp.549–569.
- Wintersteiger, L., 2008. *Young people's experience of law-related events: The role of public legal education*,

3. Badania ewaluacyjne w ramach programu „Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013.”

Poniżej opisane zostały dwa badania ewaluacyjne zrealizowane w ramach ogólnopolskiego programu „Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013”. Pierwszą z przedstawionych ewaluacji⁴¹ można określić mianem ewaluacji w *makro* kontekście, gdyż jej zakres obejmował wszystkie poszczególne projekty w ramach całego programu. Mamy tutaj do czynienia z ewaluacją wszystkich biur porad prawnych i obywatelskich wyłonionych w ramach konkursów z zakresu poradnictwa ogłoszonych przez Instytucję Pośredniczącą (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) oraz ich beneficjentów.

Druga z zaprezentowanych ewaluacji⁴² – badanie na *mikro* poziomie - odnosi się tylko do jednego konkretnego projektu. Za jego realizację odpowiadała Fundacja Familijny Poznań. Projekt „Sieć Biur Porad Prawnych i Informacji Obywatelskiej” podlegał podwójnej ewaluacji o charakterze mid-term i ex-post⁴³.

Za nim jednak przejdziemy do opisu konkretnych wyników badań, należy przynajmniej w kilku słowach opisać założenia (1) programu z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego: „Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013.”⁴⁴ oraz realizowany w jego ramach (2) projektu „Sieć Biur Porad Obywatelskich”.

(1) Przedmiotem konkursów DWF_5.4.2_2_2008 DWF_5.4.2_5_2010 powołanych na rzecz ww. programu było stworzenie i wdrożenie projektów z zakresu wspierania poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W ramach konkursów zakładano dofinansowanie projektów na terenach powiatów, na których poradnictwo do tej pory nie funkcjonowało. Grupami docelowymi objętymi działaniem projektów ustanowiono: mieszkańców powiatów, administrację publiczną i personel odpowiedzialny w projektach za udzielania poradnictwa prawnego lub obywatelskiego.⁴⁵ W ramach projektów ustalono m.in. następujący zakres możliwych działań podlegających dofinansowaniu:

- Świadczenie poradnictwa prawnego lub obywatelskiego;

⁴¹ Raport końcowy, Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego realizowanych w projektach konkursów: nr DWF_5.4.2_2_2008 oraz DWF_5.4.2_5_2010 – Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013, , http://www.kapitalludzki.gov.pl/download/gfx/kapitalludzki/pl/defaultmultilistaplikow/173/11/1/rk_ppio_final.pdf, dostęp 01.10.2012 r.

⁴² Monitoring i Ewaluacja Projektu „Sieć biur porad prawnych i informacji obywatelskiej”

⁴³ W niniejszym raporcie przedstawiono jedynie wyniki badań mid-term. W momencie pisania raportu nie nastąpiła jeszcze realizacja fazy ewaluacji ex-post. Dzięki uprzejmości Fundacji Familijny Poznań Instytut Prawa i Społeczeństwa naniósł własne uwagi w narzędziu CATI.

⁴⁴ Opis dokonano na podstawie konkursów DWF_5.4.2_2_2008 DWF_5.4.2_5_2010 powołanych w ramach programu

⁴⁵ Wymienione grupy docelowe odnoszą się tylko do konkursu DWF_5.4.2_2_2008. W drugim konkursie nr DWF_5.4.2_5_2010 grupy docelowe stanowiły: organizacje pozarządowe, związki i porozumienia organizacji pozarządowych, osoby poszukujące porady prawnej oraz administracja publiczna.

- Przygotowanie i realizacja programów współpracy z samorządem terytorialnym w aspekcie poradnictwa prawnego lub obywatelskiego;
- Promowanie i upowszechnianie standardów świadczenia usług z zakresu poradnictwa prawnego lub obywatelskiego;
- Działania informacyjne, promocyjne i edukacyjne związane z poradnictwem prawnym i obywatelskim;
- Stworzenie i wdrożenie systemu rejestracji prowadzonych spraw w zakresie poradnictwa prawnego lub obywatelskiego.

(2) Celem projektu „Sieć Biur Porad Prawnych i Informacji Obywatelskiej”⁴⁶ realizowanego przez Fundację Familijny Poznań było zagwarantowanie powszechnego i bezpłatnego dostępu do poradnictwa prawnego i obywatelskiego na obszarze miasta Poznań, Leszno, Piła, Konin oraz powiatu poznańskiego, leszczyńskiego, pilskiego i konińskiego. W ramach projektu utworzono cztery Biura Porad Prawnych i Informacji Obywatelskiej funkcjonujące w okresie 30 miesięcy⁴⁷. Projekt zakładał osiągnięcie następujących celów: stworzenie i wprowadzenie w życie modelowych rozwiązań z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego; niwelowanie barier w dostępie do pomocy prawnej i obywatelskiej; zagwarantowanie dostępu do bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego kobietom wymagającym wsparcia; wzrost wiedzy na temat praw i obowiązków obywateli; przełamanie stereotypów odnoszących się od osób poszukujących pomocy. Cele projektu realizowanego przez Fundację Familijny Poznań wpisują się zatem w te określone w ramach konkursów DWF_5.4.2_2_2008 oraz DWF_5.4.2_5_2010.

Tabela nr 1 zawiera porównanie dwóch badań ewaluacyjnych względem różnych kategorii. Ewaluacja nr 1 (zlecona przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), przedmiotem której był cały program dotyczący poradnictwa, obejmowała wielość zastosowanych narzędzi badawczych i jednostek analizy. Wynika to z tego, że w ramach Ewaluacji nr 1 zdecydowano się przebadać wszystkie realizowane projekty z zakresu poradnictwa. Na uwagę i pozytywną ocenę zasługuje badanie nie tylko samego poradnictwa w ramach biur, ale i również otoczenia, które w badaniu reprezentowane było poprzez instytucje pomocy społecznej oraz inne instytucje lokalne. Badaniem o mniejszym zakresie była Ewaluacja nr 2 (zlecona przez Fundację Familijny Poznań). Przedmiotem analizy w jej ramach byli tylko beneficjenci Biur oraz informacje zawarte na kartach rejestracyjnych gromadzonych przez wszystkie Biura powstałe w ramach projektu „Sieć Biur Porad Prawnych i Informacji Obywatelskiej”.

Cele porównywanych ewaluacji również nie były zbieżne. W przypadku Ewaluacji nr 1 mamy do czynienia z oceną w skali makro całego programu. Autorzy badania wykorzystali kryteria ewaluacyjne takie jak: efektywność, użyteczność, trafność i trwałość. Jeżeli chodzi o cel Ewaluacji nr 2 to było nim – jak to określi autorzy badania – „wsparcie procesu zarządzania projektem”. W ewaluacji projektu realizowanego przez Familijny Poznań nie posłużono się stosowanymi powszechnie kryteriami ewaluacji. Ograniczono cele badawcze do monitoringu i zdiagnozowania ewentualnych problemów oraz rozbieżności pomiędzy rzeczywistym a planowanym oddziaływaniem projektu na grupy docelowe.

⁴⁶ Projekt został wyłoniony w ramach konkursu DWF_5.4.2_5_2012.

⁴⁷ Działalność biur rozpoczęła się w kwietniu 2011 r.

Tabela 1. Porównanie badań ewaluacyjnych pod względem różnych kategorii

	Ewaluacja nr 1 (Departament Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)	Ewaluacja nr 2 (Familijny Poznań)
Tytuł ewaluacji	<i>Ocena wdrożonych programów w ramach konkursów: nr DWF_5.4.2_2_2008 oraz DWF_5.4.2_5_2010 – Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.</i>	<i>Monitoring i ewaluacja projektu „Sieć Biur Porad Prawnych i Informacji Obywatelskiej”. Raport Mid-Term.</i>
Cele ewaluacji	Ocena funkcjonowania bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w ramach konkursów DWF_5.4.2_2_2008 i DWF_5.4.2_5_2010.	Wsparcie procesu zarządzania projektem.
Projekt/program	Projekty wyłonione w ramach konkursów dot. tworzenia biur i punktów bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.	Projekt „Sieć biur porad prawnych i obywatelskich” realizowany przez Fundację Familijny Poznań wyłoniony w ramach jednego z konkursów.
Przedmiot analizy	• Dokumenty programowe projektów wyłonionych w ramach konkursów; • Beneficjenci projektów; • Personel udzielający porad prawnych; • Klienci biur porad prawnych i obywatelskich; • Biura poradnicze (jako instytucje); • Instytucje pomocy społecznej	• Klienci biur porad prawnych obywatelskich; • Karty rejestracyjne wszystkich biur powstałych w ramach projektu; • Biura poradnicze na terenie powiatu poznańskiego, leszczyńskiego, pilskiego i konińskiego;
Metoda badawcza	• Analiza danych zastanych: - jakościowa analiza dokumentów projektowych; - ilościowa analiza dokumentów projektowych; • Badania terenowe: - pogłębione wywiady telefoniczne; - badania kwestionariuszowe techniką ankiety internetowej (CAWI); • Badanie ankietowe klientów; • Studia przypadku (biura porad obywatelskich);	• Analiza danych zastanych: - karty rejestracyjne zgromadzone przez biura; • Badanie kwestionariuszowe techniką ankiety telefonicznej (CATI); • Badania terenowe: - pogłębione wywiady telefoniczne; - Tajemniczy Klient;

--	--	--

Niestety, ale możliwości porównania wyników prezentowanych tutaj ewaluacji są dość ograniczone. Nie pozwalają nam na to następujące różnice w:

1. Pytaniach badawczych;
2. Zastosowanych narzędziach badawczych;
3. Doborze i właściwościach próby badawczej;
4. Charakterze projektów i przyjętych podejściach oraz kryteriach ewaluacji.

Rozbieżności te zmuszają do opisu i interpretacji danych niezależnie od siebie. Poniżej zostaną streszczone podstawowe wyniki obydwu badań ewaluacyjnych.

Ewaluacja nr 1 – streszczenie wyników

Na podstawie wyników ewaluacji można stwierdzić, że:

- Oferowana pomoc prawna i obywatelska ze strony biur jest adekwatna do potrzeb, ale wciąż niewystarczająca. Okazuje się, że w praktyce zapotrzebowanie na poradnictwo było większe, niż zakładano przy opracowywaniu projektów.

Zdaniem 77% badanych OPSów i PCPRów z terenu powiatów, gdzie realizowane były projekty z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, działania w zakresie niesienia pomocy prawnej są potrzebne. W opinii tych samych badanych instytucji potrzeby w zakresie bezpłatnego poradnictwa nie są w pełni zaspokajane (67%).

- Główną zdiagnozowaną barierą dostępu do pomocy prawnej są ograniczenia terytorialne. Biura finansowane w ramach PO KL były dostępne częściej w większych miastach, co dla mieszkańców mniejszych miejscowości wiązało się z ponoszeniem kosztów podróży do biura.

Wniosek ten wysnuто na podstawie wypowiedzi przedstawicieli organizacji prowadzących biura. Ich zdaniem nie istnieją bariery, które związane są ze zmiennymi społeczno-demograficznymi, takimi jak: wiek, płeć, czy stan rodzinny. Zdarzały się jednak sytuacje, w których to barierą ograniczającą dostęp do pomocy prawnej było miejsce zamieszkania. Pojawiały się problemy z dojazdem do miejsca, w którym udzielano porad (np. koszty biletów, brak komunikacji).

- Badane biura napotykają problemy z upowszechnianiem informacji o swoich działaniach wśród potrzebujących grup. Natomiast lokalne instytucje pomocy społecznej, policja, i sądy są w małym stopniu zainteresowane współpracą z biurami.

Najlepszą metodą promocji działań jest budowanie zaufania wśród lokalnej społeczności. Zauważalne jest, że im mniejsza miejscowość, w której funkcjonuje biuro, tym łatwiejsza promocja działań. Wiąże się to zapewne ze specyfiką małych wspólnot (rozbudowane sieci relacji, zaufanie, wysoka spójność grupowa, etc.).

- Najbardziej potrzebującymi pomocy prawnej grupami obywateli według wskazań OPSów i PCPRów są osoby bezrobotne (55%), niepełnosprawni, chorzy i ich rodziny (51%), ofiary przemocy (40%) oraz rodzice samotnie wychowujące dzieci/ rozbite rodziny (38%). Z kolei zdaniem biur porad grupami obywateli najczęściej korzystających z bezpłatnych porad są bezrobotni (37% - porady prawne, 31% - porady obywatelskie), emeryci/osoby starsze (39% - porady prawne, 25% - porady obywatelskie) oraz ubodzy (18% - porady prawnej, 10% - porady obywatelskie).
- Na podstawie szczegółowej analizy profili społeczno-demograficznych klientami biur są najczęściej:
 - Kobiety (68,9%);
 - Osoby mieszczące się w przedziale wiekowym 25 – 34 lat (22,5%) , przy czym średnia wieku klientów wynosi około 45 lat;
 - Osoby pochodzące ze wsi (34,8%);
 - Osoby z wykształceniem średnim (42,2%);
 - Osoby niepracujące (48,6%), w tym bezrobotni bez pracy powyżej dwóch lat (67,7%);
 - Obywatele posiadające łączny dochód wszystkich osób należących do gospodarstwa domowego w przedziale od 1501 do 2000 zł (22,2%);
- Klienci biur są zainteresowani przede wszystkim pomocą w zakresie:
 - Spraw spadkowych (13%);
 - Spraw finansowych, majątkowych, podatkowych (12%);
 - Ubezpieczeń społecznych, praw opieki zdrowotnej, emerytury i renty (11%);
 - Praw nieruchomości (9%);
 - Spraw rodzinnych (8%).⁴⁸
- Istnieje problem w kwestii weryfikacji przez biura porad prawnych i obywatelskich kryterium „ubogi”. Wyniki ewaluacji wskazują, że część z badanych biur ma problemy z ustaleniem, czy dana osoba kwalifikuje się do otrzymania darmowej porady, czy też nie. Brakuje wypracowanych mechanizmów kontroli dopuszczalności obywateli do porad prawnych i obywatelskich.
- Wyniki badań wskazują, że pewna część środków przeznaczonych na konkursy mogła zostać wykorzystana w sposób nieefektywny. Każde z funkcjonujących biur w ramach programu przeznacza środki na zakup rozwiązań informatycznych i dostępu do aktów prawnych. Brak jest jednolitego systemowego rozwiązania dystrybucji narzędzi i zbiorów procedur, które pozwoliłyby oszczędzić pieniądze.

⁴⁸ Kategorie spraw i problemów, z jakimi zgłaszali się klienci biur powstały na podstawie zakodowania odpowiedzi otwartych. Można mieć wiele zastrzeżeń do zastosowanej kategoryzacji, np. niczym nieuzasadnione jest łączenie w jedną kategorię takich spraw jak finansowe, majątkowe i podatkowe.

- Badane biura posiadają system monitorowania i ewaluacji swojej działalności. Brakuje jednakże rozwiązań monitorujących jakość świadczonych usług.

Ewaluacja nr 2 – streszczenie wyników

Na podstawie wyników ewaluacji można stwierdzić, że:

- Klienci biur oceniają pomoc przez nie oferowaną bardzo pozytywnie. Zdecydowana większość badanych stwierdziła, że pomoc, którą otrzymała w Biurze Porad Prawnych była przydatna w rozwiązaniu ich problemów (78,2%).
- Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że większość klientów pozytywnie ocenia biura pod kątem różnych aspektów związanych z obsługą klienta. Najlepiej oceniano uprzejmość pracowników (99,8%), zrozumiałość przekazanych informacji (98,5%) oraz szybkość udzielonej pomocy (93,9%).
- Badane biura porad są często pierwszym miejscem kontaktu dla osób szukających pomocy prawnej. Wskazuje to na istotną rolę biur wśród obywateli, którzy z nich korzystają. Zdecydowana większość badanych twierdzi, że biuro porad jest dla nich jedynym miejscem, w którym skorzystali z pomocy prawnej w danej sprawie (81,8%). Klienci biur po skorzystaniu z pomocy zwykle nie podejmują dalszych kroków, aby rozwiązać swój problem (70,2%), wśród nich zaś największy odsetek stanowią osoby, które uważają, że udało im się rozwiązać swój problem (56,1%).

Osoby próbujące rozwiązać swój problem poza biurem porad podejmowały najczęściej następujące czynności:

- Sporządzały i wysyłały pisma do danej instytucji (44,5%);
- Załatwiały sprawę na własną rękę (29,1%);
- Występowały na inną drogę oficjalną, pozyskiwały pomoc od innych instytucji (9,9%);
- Szukały informacji w Internecie (6,2%);
- Wynajmowały adwokata, radcę prawnego, notariusza (4,5%);
- Konsultowały sprawę ze znajomymi (2,4%);
- Występowały do sądu lub prowadziły sprawy dalej w sądzie (1,7%).

Osoby, które nie podejmowały żadnych innych czynności, aby rozwiązać swój problem poza biurem porad prawnych zapytano o powody takiego działania. Większość badanych stwierdziła, że ich problem został rozwiązany w Biurze Porad Prawnych. Zdecydowanie mniej respondentów jako przyczynę takiego stanu rzeczy podało:

- Brak potrzeby, problem sam się rozwiązał, sytuacja się zmieniła (12%);
- Wysokie koszty (9,7%);
- Świadomość braku możliwości rozwiązania sprawy po swojej myśli (9,3%);
- Zniechęcenie do dalszego działania (8,3%).

- Na podstawie szczegółowej analizy profili społeczno-demograficznych klientami biur są najczęściej:
 - Kobiety (69,2%);
 - Osoby w przedziale wiekowym 37 – 61 lat (53,8%);
 - Osoby zamieszkujące najczęściej miasta od 51 tys. do 100 tys. mieszkańców (53%);
 - Osoby z wykształceniem zawodowym (25,7%);
 - Obywatele posiadające dochód netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym w przedziale 1001 – 2000 zł.
- Klienci biur są zainteresowani przede wszystkim pomocą w zakresie (5 najważniejszych):
 - Spraw spadkowych, majątkowych (20,9%);
 - Spraw finansowych, dotyczących zadłużenia, egzekucji komorniczych (8,8%);
 - Spraw dotyczących prawa pracy (8,6%);
 - Spraw mieszkaniowych (8,6%);
 - Spraw dotyczących alimentów (8,5%).

W ramach prac analitycznych uzyskano również wyniki ewaluacji projektu „Obywatelskiego Biur Porad” realizowanego przez „Stowarzyszenie Kastor – Inicjatywa dla Rozwoju”. Celowo pominięto w opisie wyniki badania, gdyż po ich wnikliwym przestudiowaniu można mieć wiele zastrzeżeń co do ich rzetelności. Ewaluacja ta jest ilustracją tego, jakich błędów należy unikać w procesie konceptualizacji i realizacji badań. Przykładem jest przerost założonych celów badawczych nad zastosowanymi metodami badawczymi i doбором próby. Faktem jest, iż w żadnym z przedstawionych w tym rozdziale badań nie dobierano próby w sposób probabilistyczny, tj. ściśle statystycznie reprezentatywny. Niwelowano jednak ten efekt poprzez rozmiar próby sięgający tysiące jednostek obserwacji w badaniach ilościowych i kilkudziesięciu respondentów w badaniach jakościowych. Nie widać podobnej strategii działania w ewaluacji projektu „Obywatelskiego Biur Porad”.

W badaniach społecznych poprawnie metodologiczną procedurą jest dobieranie odpowiednich metod do pytań, a te z kolei do celów badawczych. Niestety, ale cele ewaluacji projektu „Obywatelskie Biuro Porad” nie mają swojego odzwierciedlenia w wyborze metody i dobru próby badawczej. Aby w ogóle możliwa była na przykład „identyfikacja barier i problemów związanych z realizacją projektu na poziomie Beneficjenta i uczestników”⁴⁹, powinno się zrealizować badanie na próbie reprezentatywnej lub przynajmniej o dużej liczebności starającej się wyczerpać całą badaną populację. W omawianej ewaluacji przebadaną próbę beneficjentów projektu (klientów biur) stanowiło 28 respondentów (przy szacunkowych 1000 porad w ciągu 36 miesięcy)⁵⁰. Tak mały rozmiar próby nie pozwala na wnioskowanie i oszacowywanie „barier i problemów”, „stopnia realizacji zamierzonych celów”, czy „stopnia w jakim cele projektu odpowiadają problemom na etapie planowania projektu”⁵¹.

⁴⁹ RAPORT EWALUACYJNY Z PROJEKTU „Obywatelskiego Biuro Porad” realizowanego w ramach Poddziałania 5.4.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na terenie powiatu wołomińskiego województwa mazowieckiego, str. 8

⁵⁰ Tamże, str. 7

⁵¹ Tamże, str. 9

Wnioski końcowe

Powyższa analiza trzech ewaluacji prowadzi do następujących konkluzji:

- **Brak standaryzacji** charakteryzujący się zastosowaniem w przedstawionych ewaluacjach różnych narzędzi badawczych. Dzięki standaryzacji narzędzi i metod badawczych możliwe jest gromadzenie i porównywanie danych w większej skali. Należy jednak brać pod uwagę specyficzny kontekst realizowanych projektów, aby nie umknęła osobom realizującym badanie specyfika danego projektu. W analizowanych ewaluacjach standaryzacji sprzyjał fakt, że były one realizowane w ramach tego samego programu. Brak było jednak wytycznych ze strony Instytucji Pośredniczącej co do ujednolicenia procedury zbierania danych o profilach klientów, efektywności oraz skuteczności projektów na poziomie realizowanych badań.
- **Niska jakość realizowanych badań** (przynajmniej w jednym z analizowanych przypadków). Charakteryzuje się ona:
 - nieprawidłowym doбором metod badawczych względem celów badawczych;
 - niewystarczającą wielkością próby, która uniemożliwia wnioskowanie i oszacowywanie efektów ewaluowanego projektu.
- **Potwierdzalność wyników badań.** Tabela nr 2 zawiera porównanie niektórych wyników badań Ewaluacji nr 1 oraz Ewaluacji nr 2. Przy analizowaniu przedstawionych wyników badań należy mieć na uwadze fakt, iż są one efektem zastosowania różnych pytań.

Szczególne podobieństwa widać w aspekcie profili klientów korzystających z poradnictwa. Zdecydowana większość klientów to kobiety (prawie 70% w jednym, jak i w drugim badaniu). Wiek klientów wskazuje również na pewne podobieństwa w obydwu badaniach. W przypadku Ewaluacji nr 2 ponad połowa wszystkich badanych klientów biur to osoby w wieku od 37 do 61 lat. Nieco więcej w podobnym przedziale wiekowym zaobserwowano w Ewaluacji nr 1 (wiek od 35 do 64 lat – 62,2%). W Ewaluacji nr 1 najwięcej badanych osób charakteryzowało się wykształceniem średnim (42,2%), zaś w Ewaluacji nr 2 po połączeniu kategorii „Średnie (licealne) ogólnokształcące” oraz „Średnie (licealne) zawodowe” uzyskamy podobny odsetek osób (42,1%). Ostatnia porównywana kategoria „Problemy” wskazuje, że najczęściej powtarzаныmi problemami, z którymi borykają się klienci biur to: „Sprawy spadkowe” (13% - Ewaluacja nr 1), „Sprawy spadkowe, majątkowe (20,9% - Ewaluacja nr 2), „Spraw finansowych, majątkowych, podatkowych” (12% - Ewaluacja nr 1) oraz „Spraw finansowych, dotyczących zadłużenia, egzekucji komorniczych (8,8% - Ewaluacja nr 2).

Tabela 2. Porównanie niektórych wyników badań Ewaluacji nr 1 i Ewaluacji nr 2

	Ewaluacja nr 1 (Departament Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)	Ewaluacja nr 2 (Familiijny Poznań)
Płeć	Kobiety - 68,9% Mężczyźni – 31,1%	Kobiety 69,2% Mężczyźni – 30,8%
Wiek	18 – 24 lat – 6,3% 25 – 34 lat – 22,5%	Poniżej 36 – 27,3% 37 – 61 lat – 53,8%

	35 – 44 lat – 20,9% 45 – 54 lat – 20,2% 55 – 64 lat – 21,1% Powyżej 65 – 9,1%	Powyżej 62 lat – 16,9%
Wielkość miejscowości zamieszkania	Wieś – 34,8% Miasto do 5000 mieszkańców – 6,5% Miasto od 5001 do 20 000 mieszkańców – 20,8% Miasto do 20 001 do 50 000 mieszkańców – 17,9% Miasto powyżej 50 001 mieszkańców – 19,9%	Wieś – 14% Miasto do 20 000 mieszkańców – 9% Miasto do 21 000 do 50 000 mieszkańców – 7% Miasto do 51 000 do 100 000 mieszkańców – 53% Miasto do 101 000 do 500 000 mieszkańców – 3% Miasto powyżej 500 000 mieszkańców – 15%
Wykształcenie	Podstawowe – 11,1% Zawodowe – 26,8% Średnie – 42,2% Wyższe 19,9%	Gimnazjalne, podstawowe – 7,2% Zasadnicze zawodowe – 23% Niepełne średnie (niepełne licealne) – 12% Średnie (licealne) ogólnokształcące – 16,4% Średnie (licealne) zawodowe – 25,7% Pomaturalne (policealne) – 2,2% Niepełne wyższe (bez żadnego dyplomu) – 1% Wyższe licencjackie lub zawodowe – 5,2% Wyższe magisterskie – 17,1%
Problemy	Spraw spadkowych (13%); Spraw finansowych, majątkowych, podatkowych (12%); Ubezpieczeń społecznych, praw opieki zdrowotnej, emerytury i renty (11%); Praw nieruchomości (9%); Spraw rodzinnych (8%).	Spraw spadkowych, majątkowych (20,9%); Spraw finansowych, dotyczących zadłużenia, egzekucji komorniczych (8,8%); Spraw dotyczących prawa pracy (8,6%); Spraw mieszkaniowych (8,6%); Spraw dotyczących alimentów (8,5%).

4. Wybrane krajowe i zagraniczne instytucje zajmujące się problematyką poradnictwa prawnego lub obywatelskiego

a) International Legal Aid Group

ILAG jest siecią specjalistów zajmujących się tematyką nieodpłatnej pomocy prawnej. W jej skład wchodzi: osoby z kadry kierowniczej instytucji zajmujących się pomocą prawną, wysocy rangą urzędnicy (policy makers) oraz czołowi światowi badacze zajmujący się tematyką nieodpłatnej pomocy prawnej. Misją ILAG jest oddziaływanie poprzez dialog i dyskusję na politykę państw w zakresie tworzenia prawa i wprowadzania nowych rozwiązań dotyczących pomocy prawnej dla osób ubogich.

Od 1992 r. ILAG organizuje co dwa lata konferencje. Ostatnia konferencja odbyła się w Helsinkach w 2011 r. Od 2008 r. publikowane są cykliczne biuletyny na temat nowych rozwiązań wprowadzanych w systemach pomocy prawnej na świecie. Od 2010 r. działa również strona internetowa ILAG. Te przedsięwzięcia mają na celu ożywienie dyskusji na temat problemów z jakimi borykają się systemy nieodpłatnej pomocy prawnej.

Na stronie internetowej ILAG dostępne są: materiały pokonferencyjne (zamieszczane po każdej z konferencji odbywającej się regularnie co dwa lata), raporty narodowe prezentujące stan poszczególnych, krajowych systemów 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).

Strona internetowa: www.ilagnet.org

b) The Global Network for Public Interest Law

PILnet został utworzony w 1997 r. jako Public Interest Law Initiative in Transitional Societies na Uniwersytecie Columbia. PILnet został przekształcony w organizację non – profit w 2007 r. z siedzibą w Nowym Jorku (wówczas pod nazwą the Public Interest Law Institute). Pod obecną nazwą organizacja działa od 2011 r. W 2002 r. PILnet utworzył swoje lokalne biuro na Węgrzech, które miałyby koordynować działania w Europie Środkowo – Wschodniej. Podobne biura zostały utworzone także w Rosji (2004) i Chinach (2008).

Nazwa organizacji ma odzwierciedlać jej cel – stworzenie globalnej sieci tych osób, które używają narzędzi prawa w interesie publicznym. PILnet powstał jako odpowiedź na nową sytuację w jakiej znalazły się kraje Europy Środkowo – Wschodniej na początku lat 90 – tych. Musiały one na nowo

zdefiniować swoją tożsamość społeczno – ustrojową. Był to okres, kiedy prawo było postrzegane nie jako instrument na rzecz dobra wspólnego, lecz jako środek kontroli państwowej.

PILnet realizuje wizję rządów prawa, sprawiedliwości i ochrony praw człowieka. W tym celu nawiązuje współpracę z lokalnymi instytucjami, których statutową działalnością są właśnie wyżej wspomniane zagadnienia. PILnet inspirowa prawników by służyli interesowi publicznemu; wpływa na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, aby stało się zdolne do realnego oddziaływania na kształt prawa i polityki; podejmuje działania na rzecz ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości (zatem m.in. dostęp do pomocy prawnej).

Jednym ze strategicznych celów PILnet jest wsparcie krajowych systemów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz ruchu Pro Bono prawników. W tym celu PILnet współpracuje z rządami, samorządami terytorialnymi oraz samorządami prawniczymi, a celem tej współpracy jest wypracowanie rozwiązań, które byłyby właściwe i skuteczne w danym systemie prawa. PILnet również skupia wysiłki na dążeniu do jak najszerszego zaangażowania organizacji pozarządowych oraz prywatnych partnerów w budowaniu efektywnych rozwiązań w systemach nieodpłatnej pomocy prawnej. PILnet gromadzi i analizuje różnego rodzaju dane, które umożliwiają zidentyfikowanie problemów, z jakimi borykają się systemy nieodpłatnej pomocy prawnej oraz potrzeb społeczeństwa w tym zakresie. PILnet realizuje swoje założenia poprzez: organizowanie konferencji oraz warsztatów poświęconych nieodpłatnej pomocy prawnej czy prowadzenie badań porównawczych w tym obszarze. PILnet był szczególnie aktywnie zaangażowany w reformy w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej w Rosji, a także w projekty reform na Litwie, w Bułgarii, Polsce, Serbii oraz Bośni i Hercegowinie.

PILnet był dwukrotnie organizatorem Europejskiego Forum Dostępu do Wymiaru Sprawiedliwości (European Forum on Access to Justice) w Budapeszcie – forum wymiany poglądów, dobrych praktyk. Na stronie PILnet znajduje się wiele publikacji dotyczących tej problematyki oraz blog Dimy Shabelnikova.

PILnet aktywnie propaguje i przyczynia się do rozwoju ruchu pro bono wśród prawników na całym świecie. W tym celu koncentruje swoje wysiłki na zbudowaniu modelu świadczenia pomocy prawnej przez prawników w ramach ruchu pro bono, na który składałoby się dostarczanie pomocy technicznej, wymiana know – how oraz inne formy koordynacji współpracy w szczególności w takich krajach jak Polska, Czechy i Rumunia. PILnet organizuje co roku Europejskie Forum Pro Bono, które stanowi dynamiczną, międzynarodową platformę wymiany informacji i umiejętności związanych z działalnością pro bono prawników w Europie i poza nią. Uczestnikami Forum są prawnicy oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych.

Strona internetowa: www.pilnet.org

c) Open Society Justice Initiative

Open Society Foundations działają na rzecz rozwoju aktywnych i tolerancyjnych społeczeństw, których rządy są odpowiedzialne i otwarte na udział wszystkich ludzi. Open Society Foundations dążą do wzmocnienia: rządów prawa, poszanowania praw człowieka oraz mniejszości narodowych i etnicznych, poszanowania różnorodności opinii, demokratycznego wyboru władzy oraz

społeczeństwa obywatelskiego. Open Society Foundations pomagają kształtować politykę publiczną i starają się wpływać na większą uczciwość w ramach systemów politycznych, prawnych i gospodarczych oraz przestrzeganie praw podstawowych. W tym celu Open Society Foundations rozwijają współpracę ponad narodami i kontynentami oraz inicjują wiele działań. Priorytetem wszelkich działań jest zapewnienie ochrony i poprawa jakości życia ludzi marginalizowanych.

Jednym z obszarów zainteresowań Open Society Foundations jest działanie na rzecz zapewnienia osobom ubogim dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. Cel ten osiągany jest dzięki finansowemu wsparciu krajowych instytucji zajmujących się reformą dostępu do pomocy prawnej, a także międzynarodowych przedsięwzięć, takich jak Europejskie Forum Pro Bono organizowane w ramach PILnet, wsparcie organizacji międzynarodowej NAMATI, czy też międzynarodowego projektu badawczego „Effective defence rights in the EU and access to justice: investigating and promoting best practice” (finansowanego przez Unię Europejską i Open Society Institute, realizowanego przez University of Maastricht, JUSTICE, University of West England, Open Society Institute i OSI Justice Initiative). Open Society Foundations również wspierają finansowo działalność wydawniczą, w szczególności poświęconą zagadnieniu dostępu do pomocy prawnej w postępowaniu karnym na etapie przygotowawczym.

Strona internetowa: www.soros.org/about/programs/open-society-justice-initiative

d) CEPEJ: The European Commission for the Efficiency of Justice

CEPEJ została ustanowiona 18 września 2002 roku na mocy Rezolucji (2002)12 wydanej przez Komitet Ministrów Rady Europy. Utworzenie CEPEJ jest wyrazem dążenia Rady Europy do jak najpełniejszej promocji zasady rządów prawa i praw podstawowych, w szczególności prawo do rzetelnego procesu i prawo do środków odwoławczych, zawarte w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Członkami CEPEJ są eksperci ze wszystkich 47 krajów członkowskich Rady Europy.

Misją CEPEJ jest poprawa efektywności i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Aby osiągnąć ten cel, CEPEJ gromadzi i analizuje dane regularnie przekazywane przez państwa; przygotowuje raporty, porady, wskazówki, plany działania itp.; rozwija kontakty ze specjalistami w tej dziedzinie, organizacjami pozarządowymi, jednostkami naukowymi; promuje rozwój sieci skupiającej prawników. Zadaniem CEPEJ są: analiza danych dotyczących systemów wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych krajach; identyfikacja trudności z jakimi się borykają; wskazywanie możliwości ulepszenia funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości oraz pomoc państwom w tym zakresie, o ile wyrażą taką potrzebę. Analiza porównawcza systemów sprawiedliwości w poszczególnych państwach oraz wymiana informacji jak one funkcjonują nie ogranicza się do porównania wyłącznie kategorii efektywności w wąskim znaczeniu, ale również skupia się na jakości i sprawności wymiaru sprawiedliwości. Aby jak najpełniej wypełnić to założenie, CEPEJ regularnie dokonuje ewaluacji systemów sprawiedliwości państw członkowskich Rady Europy.

Raporty CEPEJ wydawane są co dwa lata na podstawie danych przekazywanych przez państwa członkowskie zawierające informacje jakościowe i ilościowe dotyczące funkcjonowania krajowych wymiarów sprawiedliwości. Każdy z raportów CEPEJ, poza analizą wydatków na szeroko rozumiany

wymiar sprawiedliwości, zawiera dane demograficzne oraz ekonomiczne poszczególnych krajów. Z punktu widzenia analizy stanu krajowych systemów nieodpłatnej pomocy prawnej, istotne jest to, że każdy z raportów zawiera osobny rozdział dotyczący dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, w którym zawarty jest szereg informacji, takich jak:

- wysokość rocznego budżetu przekazywanego na nieodpłatną pomoc prawną i czy jest on umieszczony w ramach budżetu przekazywanego na sądownictwo;
- czym jest pomoc prawna (czy obejmuje reprezentację przed sądem, poradę prawną czy jest to inna forma pomocy);
- czy w ramach pomocy prawnej pokrywane są koszty sądowe;
- czy w sprawach karnych oskarżonym przysługuje pomoc prawna z urzędu, jeśli nie jest w stanie jej sam pokryć;
- kto podejmuje decyzje w sprawie przyznania pomocy prawnej;
- czy ocena czy pomoc prawna z urzędu należy się danej osobie przeprowadzana jest według stałego schematu;
- czy względy ekonomiczne są jedynymi brany pod uwagę w podejmowaniu decyzji o przyznaniu pomocy prawnej w sprawach innych niż karne;
- czy przeprowadzane są ankiety dotyczące poziomu satysfakcji w związku ze świadczeniem nieodpłatnych usług prawnych (czy ankietowanymi są klienci, prawnicy dostarczający usług, sędziowie, prokuratorzy czy też inne kategorie osób).

Powyższe informacje ujmowane są w formie zestawień danych z poszczególnych krajów, co umożliwia z jednej strony na porównanie stanu systemów nieodpłatnej pomocy prawnej, a z drugiej na identyfikację problemów w obrębie tej dziedziny.

Strona internetowa: www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp

e) Citizens Advice International

Citizens Advice International to nieaktywne już międzynarodowe porozumienie (platforma współpracy) pomiędzy biurami porad obywatelskich z różnych krajów. CAI zostało powołane w marcu 2004, aby reprezentować interesy organizacji udzielający niezależnych i bezpłatnych porad na całym świecie.

Podstawowymi celami organizacji było:

- Promowanie na arenie międzynarodowej systemów udzielania bezpłatnych, bezstronnych i poufnych porad obywatelskich;
- Reprezentowanie interesów członków organizacji przed instytucjami Unii Europejskiej i innymi międzynarodowymi organizacjami;

- Zapewnianie mechanizmów wymiany informacji, współpracy, realizacji wspólnych projektów pomiędzy członkami CAI.

Stronami w ramach porozumienia Citizen Advice International były następujące organizacje:

- Association of Citizens Advice Centers (Czechy),
- Citizens Advice (Anglia i Walia),
- European Citizens Action Service (ECAS) (Belgia),
- Lithuanian Citizens Advice Union (Litwa),
- National Association of Citizens Advice Bureaux (Rumunia),
- National Association of Citizens Information Centres in Ireland (Irlandia),
- Związek Biur Porad Obywatelskich (Polska).

Strona internetowa: www.citizensadvice.org.uk/international.htm

f) Uniwersytet w Tilburgu

Uniwersytet w Tilburgu to uczelnia w Holandii. Uniwersytet został założony w 1927 roku i specjalizuje się w naukach ekonomicznych i prawnych.

W ramach uczelni funkcjonuje Wydział Prawa powołany w roku 1963. Jego podstawową misją jest próba zrozumienia i doskonalenia roli prawa we współczesnych społeczeństwach w sytuacji wzmożonej globalizacji oraz gwałtownych zmian ekonomicznych, kulturowych i technologicznych. Część prac badawczych ekspertów wydziału prawa Uniwersytetu w Tilburgu ukierunkowana jest na problematykę bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Ekspertami Uniwersytetu w Tilburgu oraz pracownikami naukowymi Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems (TISCO) są m.in. prof. Maurits Barendrecht, dr Martin Gramatikov i Corry van Zeeland – eksperci w obszarze pomiaru kosztów oraz metodologii badań dostępu obywateli do prawa i ogólnej problematyki bezpłatnego poradnictwa prawnego. Eksperci Ci związani są również z Hague Institute for the Internationalisation of Law (HILL). Są oni uznanymi na arenie międzynarodowej autorami licznych publikacji dotyczących poradnictwa (część z nich została przetłumaczona przez INPRIS i jest dostępna na stronie inpris.pl), prowadzą także kilka stałych projektów związanych z poradnictwem – jak wykorzystanie innowacji i technologii w rozwiązywaniu sporów i poradnictwie.

Strona internetowa: www.tilburguniversity.edu

Blog dr Martina Gramatikova dotyczący dostępu do wymiaru sprawiedliwości:
ma2j.wordpress.com

g) NAMATI – Innovations in Legal Empowerment

Namati to międzynarodowa organizacja zajmująca się wzmacnianiem świadomości prawnej. W partnerstwie z organizacjami pozarządowymi i rządami państw, Namati realizuje i ewaluuje innowacyjne projekty o różnej tematyce, w tym projekty związane z ochroną środowiska i odpowiedzialnością za podstawowe usługi publiczne.

Namati przewodniczy rozwijającej się organizacji Globalnej Sieci Wzmacniania Świadomości Prawnej (Global Legal Empowerment Network). Członkowie GLEM dzielą się m.in. zasobami, doświadczeniem, wynikami badań, materiałami szkoleniowymi oraz narzędziami ewaluacyjnymi. Członkowie sieci są aktywni na każdym kontynencie, podczas gdy programy samej organizacji Namati skupiają się na badaniu potencjału wzmacniania świadomości prawnej w tak specyficznych krajach jak: Sierra Leone, Indie, Liberia, Mozambik i Uganda.

Namati zapewnia pomoc rozwijającym się organizacjom oraz instytucjom publicznym w zakresie wzmacniania świadomości prawnej. Możliwy zakres pomocy odnosi się do:

1. Udzielania zainteresowanym organizacjom i instytucjom wskazówek dotyczących wdrażania projektów z zakresu:

- wzmacniania świadomości prawnej,
- bezpłatnego poradnictwa prawnego,
- mechanizmów odpowiedzialności w zakresie podstawowych usług takich zdrowie, edukacja i integracja wspólnot partycypujących w regulacjach środowiska naturalnego.

2. Zapewniania monitoringu i oceny realizowanych projektów.

3. Udzielania specjalistycznej informacji i ekspertyz w dziedzinie wzmacniania świadomości prawnej zainteresowanym stronom.

Namati prowadzi kilka programów badawczych. Jeden z nich dotyczy pomocy prawnej i nosi nazwę „Legal Aid 2.0” Celem programu jest niesienie pomocy ludziom, którzy borykają się z niesprawiedliwością, poprzez większą elastyczność i kreatywność działań w obszarze pomocy prawnej. Działania te dostosowane są do kontekstu społecznoprawnego i skoncentrowane są nie tylko na zwykłym dostarczaniu usług prawnych, ale również na budowaniu instytucji i trwałych rozwiązań. Projekt ten jest wspierany przez Open Society Justice Initiative. Aktualnie partnerzy projektów Namati pracują nad: rozwojem nowych przepisów uznających *paralegals* jako osoby świadczące usługi prawne, ustanowieniem mechanizmów nadzoru świadczeniodawców oraz ustalaniem standardów dla *paralegals* i organizacji świadczących poradnictwo prawne.

Strona internetowa: www.namati.org

h) Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP) powstała w 2002 r. i aktualnie zrzesza w sieci 25 Uniwersyteckich Poradni Prawnych, w których porad prawnych udzielają studenci prawa ostatnich lat pod nadzorem pracowników naukowych.

Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, oprócz zadania finansowania uniwersyteckich poradni w Polsce, spełnia rolę wzmacniającą potencjał programu na przyszłość. W tym celu podejmowane są działania na rzecz standaryzacji oraz utrzymywania odpowiednio wysokiego poziomu funkcjonowania edukacji klinicznej. Zgodnie ze Statutem Fundacja będzie realizować swoje cele w szczególności przez: wspieranie współpracy poradni, wspieranie międzynarodowej współpracy w zakresie praktycznej edukacji prawniczej, organizowanie szkoleń, konferencji, prezentacji, wydawanie publikacji, zbieranie i przetwarzanie danych statystycznych o działalności poradni, gromadzenie i upowszechnianie know-how w zakresie organizacji poradni, propagowanie idei darmowej pomocy prawnej.

Polski program klinicznego nauczania prawa jest obecnie jednym z wiodących tego typu programów w naszym regionie geograficznym. Na przykład podczas konferencji regionalnej, która odbyła się w listopadzie 2002 r. powołana została platforma wymiany informacji i doświadczeń o tematyce klinicznej, której regionalnym koordynatorem została Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych.

Jednym z głównych celów FUPP jest rozbudowywanie i wzmacnianie istniejącej więzi z amerykańskimi ośrodkami akademickimi, które są liderami na świecie w zakresie prowadzenia programów klinicznych nauczania prawa. Przede wszystkim FUPP współpracuje z ośrodkami Georgetown University i Catholic University z Waszyngtonu czy Columbia University z Nowego Jorku.

Zasadniczą częścią programu klinicznego nauczania prawa jest rzetelna i jak najpełniejsza pomoc prawna osobom, których nie stać na pomoc adwokata czy radcy prawnego, zatem zadaniem FUPP jest szkolenie i doskonalenie kadry pracowników naukowych, jak i pracujących w klinikach studentów. Kolejnym celem jest także rozwinięcie pola zainteresowań o kolejne obszary prawa oraz poszerzenie liczby studentów biorących udział w programie.

Celem FUPP jest także prowadzenie kampanii informacyjnych skierowanych głównie do instytucji państwowych i samorządowych, aby poradnie były traktowane jako trwała i poważna instytucja.

Ponadto, FUPP stawia sobie za cel usprawnienie jakości i formy prowadzenia programów klinicznych. Aby to osiągnąć, koordynuje współpracę poradni prawnych oraz wyznacza standardy ich działalności. Promuje także nawiązywanie kontaktów z organizacjami pozarządowymi oraz informowanie ich o bieżącej działalności poradni. Takie działania mają na celu nie tylko promocję poradni, ale także rozpowszechnianie informacji na ich temat wśród osób najbardziej potrzebujących.

FUPP co roku publikuje sprawozdanie merytoryczne, finansowe oraz szczegółową ankietę, w których zawarta jest ewaluacja działalności każdej poradni. Gromadzone są także materiały związane z działalnością poradni prawnych w Polsce i za granicą, które tym samym tworzą archiwum publikacji i artykułów tematycznych. Dzięki zbieraniu i przetwarzaniu danych statystycznych o działalności poradni możliwe będzie uzyskanie danych porównawczych oraz określanie trendów i kierunków w jakich powinny ewoluować poradnie.

W ramach projektu zrealizowanego przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych opracowano⁵² na przykład *Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*; wypracowane przez 10 organizacji pozarządowych, przyjęte i opublikowane w 2006 roku.

Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych zajęła się także problemem współpracy organizacji pozarządowych z korporacjami prawniczymi – organizowano spotkania przedstawicieli korporacji i organizacji, ustalano zasady współpracy, opracowano wiele konkretnych propozycji takiej współpracy. Jednym z efektów między innymi tych działań jest pozytywne nastawienie adwokatury do działań *pro bono* i współpracy z organizacjami poradniczymi wyrażane w uchwałach ze Zjazdów oraz rozważany przez adwokaturę pomysł, dotyczący wkomponowania w element szkolenia aplikacyjnego współpracy aplikantów z organizacjami poradniczymi.

Strona internetowa: www.fupp.org.pl

i) Instytut Spraw Publicznych

Instytut Spraw Publicznych to polski think tank oraz niezależny podmiot badawczo-analityczny. Instytut prowadzi badania, analizy i ekspertyzy dotyczące publicznej sfery życia. Organizacja współpracuje z ekspertami i badaczami z Polski oraz z zagranicznych ośrodków naukowych. Instytut zrzeszony jest w organizacji Policy Association for an Open Society, zrzeszającej 41 think tanków z krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Centralnej Azji.

Na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych możemy zapoznać się z następującą misją organizacji:

- *podnoszenie jakości debaty publicznej w Polsce i na poziomie europejskim, aby była merytoryczna oraz nastawiona na rozwiązywanie problemów i budowanie wiedzy*
- *wprowadzanie do debaty publicznej nowych tematów oraz upowszechnianie innowacyjnego podejścia do kwestii publicznych*
- *tworzenie mechanizmów umożliwiających włączanie obywateli oraz różnych ich grup i środowisk w debatę publiczną, a także w inne formy aktywności życia publicznego*
- *dbanie o jakość polityki publicznej realizowanej w Polsce poprzez inspirowanie zmian prawnych i instytucjonalnych*

Instytut Spraw Publicznych wraz z Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności realizuje Program „Obywatel i Prawo”⁵³. Głównym celem Programu jest ułatwianie i poszerzanie obywatelom dostępu do pomocy prawnej oraz pomocy w aktywizowaniu obywateli do korzystania ze swoich praw. W ramach konkursów przeznaczane są granty organizacjom pozarządowym oraz uniwersyteckim poradniom prawnym udzielającym bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich najbardziej potrzebującym obywatelom.

⁵² Poniższe uwagi za Ł.Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian*, w: Obywatel i prawo III, A. Winiarska (red.), W-wa 2008, s. 34-67.

⁵³ Aktualnie realizowana jest VII edycja programu.

W ramach Programu „Obywatel i Prawo” powołano w 2005 roku niezależne i wyspecjalizowane ciało „Radę Ekspertów”. Celem działań Rady jest tworzenie propozycji dotyczących systemowym rozwiązań dostępu obywateli do pomocy prawnej, obejmującej pomoc przedsądową, jak i pomoc prawną na etapie sądowym. W ramach swojej działalności Rada Ekspertów zajmuje się:

- organizowaniem publicznych debat;
- prowadzeniem badań i analiz;
- realizacją projektów pilotażowych obejmujących nowatorskie rozwiązania w dziedzinie dostępu do pomocy prawnej.⁵⁴

Do tej pory, w ramach prac Rady, dyskutowano m.in. na następujące tematy:

- ograniczenie dostępu do zawodów prawniczych;
- problemy i wyzwania stojące przed wymiarem sprawiedliwości;
- problemy w dostępie obywateli do bezpłatnej pomocy prawnej;
- finansowanie pomocy prawnej;
- reforma zawodów prawniczych;⁵⁵
- bariery pomocy prawnej pro bono;
- bezpłatna pomoc prawna dla najuboższych;
- rola nowoczesnych technologii w poszerzaniu dostępu obywatela do prawa.

Strona internetowa: www.isp.org.pl

j) Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS

INPRIS w naturalny sposób zajmuje się problematyką pomocy prawnej i poradnictwa prawnego, jako że osoby, które stworzyły INPRIS w 2009 r. od wielu lat zajmowały się tematyką nieodpłatnej pomocy prawnej. Już jako INPRIS stworzyliśmy i prowadzimy bibliotekę dot. reformy nieodpłatnej pomocy prawnej (w ramach grantu z programu Obywatel i Prawo): <http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/>.

W Bibliotece zebraliśmy dorobek kilkunastu lat pracy rządów i organizacji pozarządowych nad reformą dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej dla ubogich.

W Bibliotece znaleźć można m.in. projekty założeń ustawowych i ustaw, ekspertyzy i opinie dotyczące projektów, informację o procesie legislacyjnym, publikacje naukowe, informacje o działaniach organizacji społecznych na rzecz reformy systemu pomocy prawnej. Dodatkowo dla ułatwienia najważniejsze dokumenty zostały zebrane w osobnych działach dotyczących prac nad kolejnymi projektami w latach 2004-5, 2006-7, 2008-10 i od 2011r.

⁵⁴ www.isp.org.pl/programy,program-prawa-i-instytucji,projekty,rada-ekspertow-programu-obywatel-i-prawo-v,486.html, stan z dnia 16.10.2012

⁵⁵ Tamże

Dlaczego stworzyliśmy Bibliotekę? Prace nad regulacją dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej trwają od wielu lat. Kolejne rządy przygotowały liczne projekty, wiele działań podejmowały organizacje pozarządowe. Nie ma jednak miejsca gdzie ten wieloletni dorobek byłby dostępny. Uczestnicy aktualnej debaty często nie znają wcześniejszych prac i ich efektów. Warto, by wszyscy zainteresowani reformą systemu pomocy prawnej mieli łatwy dostęp do materiałów na ten temat.

Pracownicy INPRIS są także autorami wielu publikacji dotyczących pomocy prawnej oraz poradnictwa, są one dostępne na stronie <http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/publikacje/>

Już natomiast jako INPRIS opublikowaliśmy kilka Biuletynów INPRIS (polic papers) dotyczących problematyki związanej z poradnictwem:

Poradnictwo prawne i obywatelskie - pojęcie, jakość, efektywność (grudzień 2010)

Reforma dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej (grudzień 2010)

Badania pomocy prawnej. Organizacje społeczne a socjologowie prawa - perspektywy współpracy (grudzień 2010)

Powszechny dostęp do aktów prawnych i orzeczeń sądowych (grudzień 2010)

Strona internetowa: www.inpris.pl

k) Związek Biur Porad Obywatelskich

Związek Biur Porad Obywatelskich (ZBPO) jest ogólnopolskim stowarzyszeniem niezależnych organizacji społecznych, którego głównym celem jest zapewnienie obywatelom dostępu do informacji o przysługujących im prawach, tak aby potrafili samodzielnie i skutecznie rozwiązywać swoje problemy. Jest to istotą poradnictwa obywatelskiego, w ramach którego doradca współpracuje z klientem by ten uzyskał wszelkie informacje na temat swoich praw i obowiązków oraz umiał samodzielnie wybrać optymalne dla siebie rozwiązanie⁵⁶.

Związek Biur Porad Obywatelskich działa od 1998 r. i aktualnie zrzesza 29 Biur. Od 2004 jest członkiem międzynarodowej organizacji (powstałej m.in. z inicjatywy ZBPO) Citizens Advice International, która promuje ideę poradnictwa obywatelskiego na forum międzynarodowym, reprezentuje interesy członków przed międzynarodowymi organizacjami oraz umożliwia wymianę doświadczeń i współpracy między członkami.

Głównym celem Związku jest zapewnienie by Biura przestrzegały wspólnie wypracowanych i zaakceptowanych standardów pracy, zasad poradnictwa obywatelskiego oraz jakości udzielanych porad. Związek prowadzi również bezpłatne szkolenia dla kierowników Biur oraz doradców, dostarcza

⁵⁶ Poradnictwo obywatelskie, źródło: http://www.zbpo.org.pl/page/pl/co_robi_bpo/definicia_poradnictw/, 17.09.12.

informacji niezbędnych do udzielania porad, aktywnie poszukuje organizacji chętnych do zakładania nowych biur. Współpracuje z wieloma krajowymi i zagranicznymi organizacjami i instytucjami szczebla centralnego i lokalnego, zajmującymi się problematyką ochrony praw obywatelskich, poradnictwem prawnym oraz pomocą społeczną.

Na stronie internetowej Związku Biur Porad Obywatelskich dostępnych jest szereg informacji odnośnie funkcjonowania Biur zrzeszonych w ramach Związku, w tym informacje na temat: standardów świadczenia porad obywatelskich; rodzajów spraw, w rozwiązywaniu których pomagają Biura; sposobów wspierania klientów przez Biuro; możliwości założenia Biura oraz możliwości wsparcia Biur przez samorząd lokalny.

W 2002 r. Związek Biur Porad Obywatelskich został laureatem konkursu Pro Publico Bono.

Strona internetowa: www.zbpo.org.pl

I) Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Działalność HFPC (www.prawaczlowieka.pl) w obszarze poradnictwa ma trojaki wymiar. Są to, po pierwsze, samodzielne działania systemowe na rzecz reformy, po drugie, działania w ramach nieformalnej koalicji organizacji pozarządowych, i wreszcie, po trzecie, świadczenie pomocy prawnej przez prawników i współpracowników Fundacji.

HFPC prowadziła od 1999 roku⁵⁷ szerokie badania problematyki pomocy prawnej – między innymi analizowano prawo i orzecznictwo, zbierano i analizowano dostępne dane statystyczne dotyczące pomocy prawnej, prowadzono badania ankietowe klientów sądów, skazanych i prawników, organizowano grupy focusowe z sędziami itp. Fundacja publikowała raporty⁵⁸ i organizowała konferencje (między innymi Forum Pomocy Prawnej w Sejmie RP, zorganizowane we współpracy z Sejmową Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka w czerwcu 2002 roku). Choć wielu przedstawicieli władzy (parlamentu, rządu) oraz korporacji prawniczych (adwokatury, radców prawnych) deklarowało rozpoczęcie prac nad całościowymi zmianami i koncepcją reformy to *de facto* na obietnicach się kończyło i żadne poważne prace nie zostały podjęte.

Wcześniejsze nieudane próby doprowadzenia do reformy oraz pierwsze wspólne przedsięwzięcia różnych organizacji były impulsem do podjęcia decyzji dotyczącej wspólnego działania. Cztery organizacje – Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej i Związek Biur Porad Obywatelskich stworzyły nieformalną koalicję organizacji pozarządowych, działających na rzecz reformy. Partnerzy koalicji spotykali się wielokrotnie, wypracowując wspólną strategię i propozycje zmian systemowych. Koalicja poszukiwała sojusznika w staraniach o reformę. Naturalnym kandydatem był Rzecznik Praw Obywatelskich, który zorganizował, w październiku 2004 roku, wspólnie z koalicją, konferencję w siedzibie biura RPO. Podczas konferencji Koalicja przedstawiła swoje propozycje zmian, zawarte w dokumencie: *Dostęp do*

⁵⁷ Poniższe uwagi za Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian*, w: Obywatel i prawo III, A. Winiarska (red.), W-wa 2008, s. 34-67.

⁵⁸ Najwięcej materiałów zawiera książka: Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003.

informacji, poradnictwa obywatelskiego i prawnego oraz pomocy prawnej – proponowane rozwiązania, Rzecznik poparł potrzebę zmian. W wyniku konferencji po raz pierwszy przystąpiono (w Ministerstwie Sprawiedliwości) do szczegółowych prac nad projektem ustawy o pomocy prawnej.

W kolejnych latach organizacje brały udział w pracach nad opracowywaniem dwóch kolejnych projektów ustawy o pomocy prawnej (z 2005 roku i 2007 roku). Do koalicji przyłączały się także stopniowo nowe organizacje i kolejne dokumenty były już sygnowane przez ich większą liczbę (do pierwszych czterech partnerów dołączyły: Centrum Praw Kobiet, Fundacja im. Stefana Batorego, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Parlament Studentów RP). Przedstawiciele Koalicji spotykali się z autorami projektów ustaw, dzielili swoim doświadczeniem, dorobkiem ruchu pozarządowego oraz materiałami porównawczymi.

HFPC prowadziła także prace dotyczące działalności prawników *pro bono* we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Znakomitym przykładem takiej współpracy jest działalność Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i jego współpraca z wieloma prawnikami i kancelariami. Program ten prowadził także lityzację strategiczną w sprawach dotyczących dostępu do pomocy prawnej, w tym ważnych spraw, w których orzekał Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (Laskowska przeciwko Polsce; Staroszczyk przeciwko Polsce i Siałkowska przeciwko Polsce).

W HFPC działa wreszcie wiele programów pomocy prawnej związanych z konkretną tematyką – jak zagadnienia niedyskryminacji, wolności słowa, pomoc prawna dla cudzoziemców itp. (więcej informacji na stronie HFPC w dziale programy prawne: <http://www.hfhr.pl/programy/programy-prawne/>).

Strona internetowa: www.hfhr.pl

m) Samorząd adwokacki i radców prawnych

Różnie można oceniać rolę i zaangażowanie adwokatury i radców prawnych w starania o reformę dostępu do poradnictwa prawnego na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Na poziomie deklaracji to zaangażowanie było zawsze, lecz na poziomie działań miało miejsce rzadziej.

Tytułem przykładu można podać, iż przy Naczelnej Radzie Adwokackiej już w maju 2002 r. („w przeddzień” Forum Pomocy Prawnej w Sejmie RP) utworzono specjalny Zespół, który miał się zająć problematyką reformy systemu pomocy prawnej, ale nigdy nie przedstawił swojego dorobku.

Można natomiast wymienić rodzaje działań, czy zaangażowania, gdzie przedstawiciele adwokatury i radców prawnych odgrywają rolę:

- Udział przedstawicieli w opiniowaniu projektów aktów prawnych
- Udział w pracach Rady Ekspertów programu Obywatel i Prawo

Promowanie działań pro publico bono prawników, w tym organizowanie akcji porad za darmo, dnia porad pro bono, współpraca z organizacjami pozarządowymi, uniwersyteckimi poradniami prawnymi, centrum pro bono itp. Wedle deklaracji adwokatury „Pomoc potrzebującym jest jedną z podstawowych misji polskiej palestry. Adwokaci spieszą z taką pomocą osobom niezamożnym

zarówno indywidualnie, jak też w formie akcji podejmowanych regionalnie i na skalę ogólnopolską. Dwa razy w roku – wiosną i jesienią – odbywają się ogólnopolskie dni bezpłatnych porad prawnych. Adwokaci współpracują też z ośrodkami pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami, hospicjom, oddziałom Caritasu i innymi organizacjami dobroczynnymi.“ Wiele informacji nt. Działań pro bono można znaleźć na stronie http://adwokatura.pl/?page_id=576 . Podobnie istotna jest problematyka działań pro bono dla radców, wyraża to między innymi Stanowisko Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 10 grudnia 2011 r. w sprawie pro bono (<http://kirp.pl/Akty-Prawne/Wewnetrzne-akty-prawne-KRRP/Stanowisko-KRRP>)

- Prowadzenie częściowych badań opinii publicznej dotyczących pomocy prawnej (głównie działania KRRP)
- Zaangażowanie w programy edukacji prawnej

Trzeba także podkreślić, że już od kilku lat panuje powszechna zgoda co do potrzeby reformy, dopominają się o nią już nie tylko organizacje pozarządowe, ale także obie korporacje prawnicze⁵⁹ – adwokatów i radców prawnych – w uchwałach, podjętych na Zjazdach (np. w 2007 r.). Podkreślają one wyraźnie potrzebę całościowej reformy – zdefiniowania pomocy prawnej oraz jej strategicznego uregulowania.

Uchwała Zjazdu radców prawnych:

„Zjazd⁶⁰ - powołując się na profesjonalne badania - dostrzega jednakże, w przypadku osób fizycznych, barierę ekonomiczną dostępu do pomocy prawnej. Zjazd stoi na stanowisku, że zarówno ustawodawca jak i samorządy zawodów prawniczych zaufania publicznego muszą dostrzegać w tym zakresie swoje zadania i odpowiednio współpracować z ustawodawcą w eliminowaniu tej bariery. Zjazd podkreśla, że samo zwiększanie ilości podmiotów świadczących pomoc prawną, bez zapewnienia gwarancji jakości tej pomocy, nie może być zaakceptowane, jako sprzeczne z interesem publicznym. Zjazd udziela pełnego poparcia dla ustawowego uregulowania nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez Państwo osobom fizycznym. Zjazd zobowiązuje Krajową Radę Radców Prawnych i okręgowe izby radców prawnych do pełnego zaangażowania się w realizację rozwiązań ustawowych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej.”

Uchwała Zjazdu adwokatury⁶¹:

„Adwokatura uważa, że system nieodpłatnej pomocy prawnej wymaga zasadniczej zmiany. Krajowy Zjazd Adwokatury zwraca się do Ministra Sprawiedliwości i Rady Ministrów oraz Parlamentu o przygotowanie i uchwalenie przepisów umożliwiających obywatelom korzystanie z nieodpłatnej pomocy prawnej finansowanej przez Państwo. Regulacja taka nie powinna wprowadzać dodatkowych kosztownych struktur administracyjnych. Powinna natomiast prowadzić do wykorzystania możliwości dotychczasowych organów władzy publicznej, rządowej i samorządowej oraz sądów i prokuratur. Nowy system nieodpłatnej pomocy prawnej winien przede wszystkim zakładać wprowadzenie pomocy przedsądowej, aby po kilku latach objąć jednolitym sprawdzonym systemem zarówno

⁵⁹ Poniższe cytaty za Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian*, w: Obywatel i prawo III, A. Winiarska (red.), W-wa 2008, s. 34-67.

⁶⁰ Uchwała Nr 4 /2007 VIII Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 9 listopada 2007 roku w sprawie: zadań samorządu radców prawnych i jego organów w latach 2007-2010, pkt. 3.3-3.4.

⁶¹ Uchwała nr 1 IX Krajowego Zjazdu Adwokatury Warszawa 23-25 listopada 2007 roku, pkt. 4.3.b-4.3.c.

pomoc prawną przedsądową, jak i udzielaną w postępowaniach sądowych i przed organami władzy publicznej. Nowy system powinien wykorzystywać możliwości organizacji pozarządowych”.

Jednym z ostatnich akordów świadczących o obecnie dogłębnym zainteresowaniu środowisk prawniczych nieodpłatną pomocą prawną jest konferencja zorganizowana przez NRA we wrześniu 2012, z której materiały mają się ukazać w formie książkowe (konferencja „Pomoc prawna z urzędu a prawo do sądu”, 15-16 września, Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego)⁶².

Z kolei Krajowa Rada Radców Prawnych rozpoczęła wydawanie publikacji nt. Systemów świadczenia pomocy prawnej w państwach europejskich. Ukazały się dotychczas dwa tomy⁶³: Świadczenie pomocy prawnej w państwach europejskich. Tom I: Wielka Brytania, Hiszpania, Turcja.”, „Świadczenie pomocy prawnej w państwach europejskich. Tom II: Niemcy, Ukraina, Węgry, Irlandia”.

⁶² <http://adwokatura.pl/?p=5294>

⁶³ <http://www.kirp.pl/Osrodek-Badan-Studiow-i-Legislacji/Wydawnictwa>

5. Krajowe podmioty udzielające porad i informacji prawnych i obywatelskich

W analizie wzięto pod uwagę następujące instytucje:

- Prokuratura;
- Biura Obsługi Interesantów w sądach;
- Federacja Konsumentów;
- Ośrodki Pomocy Społecznej i Powiatowe Centra pomocy Rodzinie;
- Urząd Skarbowy;
- Państwową Inspekcję Pracy;
- Ośrodki Pomocy Pokrzywdzonym Przestępstwem;
- Uniwersyteckie Poradnie Prawne;
- Związek Biur Porad Obywatelskich;
- Rzecznik Praw Obywatelskich;
- Rzecznik Praw Pacjenta;
- Rzecznik Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych;
- Rzecznik Praw Konsumenta;
- Rzecznik Praw Ubezpieczonych;
- Stowarzyszenie Konsumentów;
- Biura porad prawnych i obywatelskich w ramach PO KL.

Analizy zawierają między innymi takie informacje jak:

- Podstawa prawna działania instytucji;
- Rodzaj zadań jakie powyższe instytucje realizują w ramach bezpłatnego poradnictwa prawnego;
- Ewentualne akcje, w jakie instytucje angażują się, udzielając również w ramach nich bezpłatnych porad prawnych („Dni Otwarte”, „Tydzień Pomocy Ofiarom Przestępstw” itp.)
- Analiza danych zastanych w zakresie:
 - przyjmowania interesantów oraz przyjmowania skarg;
 - skali bezpłatnego poradnictwa prawnego i pomocy prawnej (czyli: liczba porad prawnych udzielanych bezpośrednio, telefonicznie, pisemnie; liczba napisanych pozwów; udział w rozprawach sądowych; liczba przeprowadzonych mediacji; liczba wystąpień pisemnych do organów administracji państwowej oraz podmiotów gospodarczych).

a) Biuro obsługi interesantów w sądach powszechnych w aspekcie udzielania bezpłatnych porad prawnych

Biura obsługi interesantów w sądach powszechnych tworzone są na mocy zarządzeń prezesów sądów. Uprawnienia prezesów sądów wynikają z ustawy o ustroju sądów powszechnych⁶⁴ oraz

⁶⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych.

wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych⁶⁵. Art. 41 ww. ustawy stanowi, iż prezes sądu odpowiedzialny jest za kierowanie sądem oraz pełni czynności z zakresu administracji sądowej. Czynności z zakresu administracji sądowej mające na celu zapewnienie warunków do realizacji podstawowej działalności sądów są wykonywane w oddziałach i innych wydzielonych komórkach organizacyjnych sądów. Tworzone są w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości przez prezesa sądu apelacyjnego, przy czym w wydziałach sądu okręgowego i sądów rejonowych z obszaru właściwości sądu okręgowego - na uzasadniony wniosek prezesa sądu okręgowego.

Według danych na dzień 1 stycznia 2011 r. na obszarze Polski funkcjonuje 321 sądów rejonowych, 45 okręgowych, 11 apelacyjnych. W latach 2008 – 2009 utworzono 85 biur obsługi interesantów, kolejne 90 w latach 2010 - 2011 w ramach realizowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu „Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki⁶⁶.

Na podstawie **projektu rozporządzenia z 13 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych**, biura obsługi interesantów będą utworzone przy każdym sądzie. Według projektu rozporządzenia, jeśli warunki techniczne sądu na to pozwalają, w skład biura wchodzi: biuro podawcze, kasa sądu (lub urządzenie umożliwiające dokonanie wpłaty) oraz czytelnia. Wyjątkowo, jeżeli ze względów technicznych lub organizacyjnych brak jest możliwości wyodrębnienia przestrzeni na utworzenie kompleksowego biura obsługi interesantów, bądź nawet samodzielnego biura wyodrębnionego organizacyjnie, albo z innych względów nie byłoby to racjonalne, zadania biura realizuje wyznaczony przez prezesa sądu pracownik biura podawczego w ramach wydzielonego punktu informacyjnego.

Do zadań biura należy w szczególności:

- 1) kierowanie interesantów, w zależności od celu wizyty w sądzie do odpowiednich komórek organizacyjnych sądu;
- 2) opieka nad świadkami i pokrzywdzonymi, polegająca na udzielaniu informacji, w razie potrzeby odprowadzaniu do odpowiednich pomieszczeń i zapewnieniu doraźnej stosownej pomocy, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych
- 3) udostępnianie informacji o sposobach wszczęcia postępowania i podstawowych dokumentach, które należy złożyć przy wnoszeniu sprawy do sądu, kosztach sądowych, sposobie ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych, przesłankach ustanowienia obrońcy lub pełnomocnika z urzędu, rodzajach środków odwoławczych i terminach do ich wniesienia, terminach i miejscach rozpraw;
- 4) udostępnianie list kancelarii adwokackich, radcowskich, notarialnych, komorniczych, tłumaczy przysięgłych, lekarzy sądowych oraz instytucji, których działalność wiąże się z ochroną praw człowieka wraz z informacją o ich adresach;
- 5) udostępnianie formularzy sądowych i wzorów pism;

⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych

⁶⁶ Projekt rozporządzenia z 13 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, źródło: <http://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/prawo-panstwowe/>

6) informowanie o wydziałach w sądzie, ich właściwości i lokalizacji, podawanie numerów telefonów i godzin urzędowania, adresu strony internetowej i poczty elektronicznej, a także adresów innych sądów, organów i urzędów centralnych oraz kierowanie do właściwych sal rozpraw;

7) przyjmowanie pism i wniosków, a w poniedziałek po godzinie 1600 również wydawanie interesantom przygotowanych przez sekretariat dokumentów, po złożeniu pisemnego opłaconego wniosku, jeśli wymagają tego przepisy szczególne⁶⁷.

Do zadań biura należy ponadto wykonywanie czynności z zakresu zadań biura podawczego, kasy i czytelní, jeżeli zostaną włączone organizacyjnie do biura obsługi interesantów, w tym w szczególności:

- 1) przyjmowanie korespondencji wpływającej do sądu i znakowanie jej pieczęcią wpływu;
- 2) rozdzielanie przyjętej korespondencji pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne, stosownie do wewnętrznych ustaleń w tym zakresie określonych przez prezesa sądu w instrukcji kancelaryjnej;
- 3) przyjmowanie pism do wysłania i ich ekspedycja;
- 4) ustalenia z pocztą w zakresie ekspedycji przesyłek;
- 5) udostępnianie akt do przeglądania.⁶⁸

Projekt przewiduje również udzielanie informacji telefonicznie o rozpoznawanej sprawie, w szczególności o: sygnaturze akt sprawy; terminach posiedzeń i rozpraw; dacie i treści rozstrzygnięcia, którego dotyczy zapytanie oraz czynności dotyczących postępowania międzyinstancyjnego.

Informacje dotyczące sądów, w tym biur obsługi interesantów będą dostępne także na stronach internetowych sądów, których sposób prowadzenia oraz zakres umieszczanych informacji powinien spełniać standardy określone przez Ministra Sprawiedliwości. Przewidziana jest także możliwość udzielania informacji drogą elektroniczną.

Założenia projektu w zakresie utworzenia biur obsługi interesantów w sądach są niezwykle istotne, bowiem szczegółowo określają ich funkcjonowanie. Określa nie tylko kompleksowy zakres działania, ale również wyznacza standardy architektoniczne, które zakładają takie usytuowanie biur, aby były one łatwe do odnalezienia, a także dostępne dla osób niepełnosprawnych. Biura mają być tworzone etapowo, co oznacza, że nawet w przypadku braku możliwości utworzenia takiego biura, muszą funkcjonować przynajmniej punkty informacyjne w obrębie biura podawczego.

Szczególna rola biur obsługi interesantów będzie polegać przede wszystkim na udzielaniu podstawowych informacji z zakresu postępowania sądowego, danych teleadresowych sądów i właściwości wydziałów. Zasadą ma być nie tyle udzielanie ustnych informacji, ale wydawanie broszur informacyjnych. Projekt zakłada również określenie godzin przyjęć interesantów tak, aby były one przystępne i umożliwiały załatwienie spraw, także raz w tygodniu po godzinie 16.

W projekcie podkreślone jest również to, iż **udzielane informacje nie mają charakteru porad prawnych.**

⁶⁷ Ibidem

⁶⁸ Ibidem

Przepisy dotyczące utworzenia biur obsługi interesantów wchodzi w życie 1 września 2012 r.⁶⁹.

b) Prokuratura w systemie bezpłatnego poradnictwa prawnego

Zarówno ustawa z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze⁷⁰, jak i rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury nie mówią wprost o obowiązku prokuratorów do udzielania bezpłatnych porad prawnych⁷¹. Podstawowe zadania prokuratury wynikają bezpośrednio z art. 2 ustawy o prokuraturze i dotyczą one strzeżenia praworządności oraz ścigania przestępstw. Sposób wykonywania tych zadań wylicza enumeratywnie art. 3 ustawy o prokuraturze. Z punktu widzenia ochrony interesów obywateli kluczowym jest art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o prokuraturze konstytuujący prawo prokuratora

Realizacja zadań prokuratora wynika również z faktu, iż na podstawie art. 67 Regulaminu, **prokuratorzy zobligowani są do przyjmowania interesantów**. Do przyjmowania interesantów zobowiązani są: Prokurator Generalny i jego zastępcy lub wyznaczeni prokuratorzy i pracownicy Prokuratury Generalnej. W pozostałych jednostkach organizacyjnych są to odpowiednio: prokurator apelacyjny, okręgowy i rejonowy, ich zastępcy lub wyznaczeni prokuratorzy i pracownicy prokuratury. Odbywa się to w godzinach wyznaczonych przez kierownika jednostki organizacyjnej, przy czym co najmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach urzędowania. Czas przyjęć interesantów nie może być krótszy niż połowa czasu urzędowania jednostki⁷².

Przyjęcia interesantów w Prokuraturze Generalnej, prokuraturach okręgowych oraz jednostkach podległych odbywają się w wyznaczonych dniach, a także w razie potrzeby i nagłej sytuacji, poza wyznaczonymi terminami. Dane dotyczące dni i godzin przyjęć interesantów umieszczone są na stronie internetowej prokuratury oraz wywieszone na tablicy informacyjnej każdej jednostki.

Interesanci przyjmowani są przez Prokuratorów Rejonowych i ich Zastępców, a także, w nagłych wypadkach, przez prokuratorów pełniących dyżury. W Prokuraturze Okręgowej interesantów przyjmuje Prokurator Okręgowy i jego Zastępcy oraz Naczelnicy Wydziałów. W Prokuraturze Generalnej interesantów przyjmuje Prokurator Generalny i jego zastępcy.

W Prokuraturze Okręgowej Warszawa - Praga w Warszawie wprowadzono w 2011 r. rejestr przyjęć interesantów, z którego wynika, iż przyjęto łącznie 27 osób. W Prokuraturach Rejonowych okręgu warszawsko – praskiego również jest różna praktyka odnotowywania przyjęć interesantów. Zeszyty przyjęć interesantów prowadzone są w Prokuraturach Rejonowych Warszawa Praga Północ i Południe, a od 2011r. – w Wołominie. Jak wynika z wpisów w 2010r. w Prokuraturze Rejonowej

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ Ustawa o prokuraturze, źródło: <http://www.pg.gov.pl/index.php?0,726>, Stan na dzień 13 kwietnia 2012 r.

⁷¹ i rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, źródło: <http://www.pg.gov.pl/index.php?0,726>, Stan na dzień 13 kwietnia 2012 r.

⁷² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, źródło: <http://www.pg.gov.pl/index.php?0,726>, Stan na dzień 13 kwietnia 2012 r.

Warszawa Praga Południe przyjęło 4 osoby (jest to informacja wynikająca z zapisów i nie oddającą faktycznej liczby przyjętych interesantów), w PR Warszawa Praga Północ – 22 osoby. W 2011r. na Pradze Północ – 18 osób, na Pradze Południe – 97 osób, zaś w Wołominie – 31 osób. Brak jest informacji o ilości osób przyjętych w pozostałych Prokuraturach Rejonowych⁷³.

Różne praktyki ewidencjonowania przyjęć interesantów w prokuraturach (bądź ich brak) pokazują, że trudno jest określić faktyczną skalę tego zjawiska.

W ramach przyjmowania interesantów prokurator **może udzielać porad** związanych z postępowaniem przygotowawczym, ale także szerszych, jeśli wynika to z wypowiedzi interesanta. Prokurator może udzielić porady jak należy rozwiązać dany problem prawny i wówczas może podjąć działania prawne. Jego zadania nie ograniczają się tylko do ścigania przestępstw, ale ma **on prawo do wytaczania powództw** w sprawach karnych i cywilnych oraz składanie wniosków i udziału w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o prokuraturze).

Na podstawie tych uprawnień, w 2010 r. prokuratorzy zainicjowali łącznie 20.682 postępowania sądowe przez⁷⁴:

- wytoczenie 4.406 powództw, w tym 520 o naprawienie szkody, 342 - o orzeczenie przepadku niegodziwego wzbogacenia (art. 412 k.c.), 26 - z zakresu prawa pracy, 66 - o ustalenie ojcostwa, 1.107 - o zaprzeczenie ojcostwa, 90 - o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa (unieważnienie uznania dziecka), 251 - o zasądzenie lub podwyższenie alimentów oraz 2.004 powództw innego rodzaju;
- wniesienie 16.276 wniosków wszczynających postępowanie nieprocesowe, w tym 2.944 wnioski dotyczące stosunków rodzinnych, 2.004 – o ubezwłasnowolnienie oraz 10.375 o zastosowanie przymusowego leczenia wobec osób nadużywających alkoholu.

Nadto prokuratorzy:

- wstąpili do 18.392 postępowań cywilnych wszczętych przez inne podmioty,
- wnieśli 119 apelacji od orzeczeń sądów cywilnych pierwszej instancji.

Prokuratorzy są także aktywni w zakresie prawa administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego, a aktywność tę realizują na dwóch płaszczyznach⁷⁵:

- inicjowanie lub wstępowanie do toczących się przed organami administracji publicznej postępowań administracyjnych;

⁷³ Informacja uzyskana dnia 17.05.2012 r. od rzecznika prasowego Prokuratury Okręgowej Warszawa – Praga Renaty Mazur.

⁷⁴ Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2010 roku, źródło: www.pg.gov.pl.

⁷⁵ Ibidem.

- aktywność w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W 2010 r. prokuratorzy zbadali 40.552 sprawy z zakresu prawa administracyjnego. Konsekwencją tego było zainicjowanie łącznie 16.994 postępowań administracyjnych. Wnieśli 191 odwołań od decyzji nieostatecznych, 780 sprzeciwów od decyzji ostatecznych, a ponadto skierowali 15.316 wniosków o wszczęcie postępowania administracyjnego. Skierowano także 115 wniosków o uchylenie uchwał jednostek samorządu terytorialnego oraz 14 wniosków o uchylenie rozporządzeń organów administracji rządowej. Zaś w zakresie dotyczącym postępowania sądowoadministracyjnego prokuratorzy wnieśli 492 skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skierowali 25 skarg kasacyjnych. Wnieśli także 61 zażaleń, wzięli udział w rozpoznaniu 483 skarg przez wojewódzkie sądy administracyjne, w tym uczestniczyli w 195 sprawach ze skarg innych podmiotów.

Duże znaczenie mają podejmowane akcje, w ramach których prokuratorzy udzielają obywatelom porad prawnym. Takim przykładem jest organizowany corocznie ogólnopolski Tydzień Pomocy Ofiarom Przestępstw. W ramach Tygodnia prokuratorzy pełnią dyżury, podczas których udzielają bezpłatnych, praktycznych porad nie tylko o tym jak zgłosić zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, ale także pomagają ocenić czy zachowanie partnera to już znęcanie, jak udokumentować obrażenia ciała, utrwalić dowody czy też co należy uczynić w przypadku bycia nękanym telefonami. Jak słusznie zauważyła Prokuratura Krajowa, potrzeba kompleksowego udzielenia pomocy prawnej ofiarom przestępstw wymaga zaangażowania wielu prokuratorów, w tym zajmujących się działalnością pozakarną. Konieczność ta jest podyktowana niską świadomością społeczną na temat szerokiej możliwości, jakie posiada prokurator w zakresie prawa cywilnego i administracyjnego⁷⁶. Należy dodać, iż prokuratorska aktywność w trakcie Tygodnia nie ogranicza się wyłącznie do pełnienia dyżurów, w trakcie których udzielane są porady prawne, ale również przejawia się w innych przedsięwzięciach, takich jak udział prokuratorów w programach telewizyjnych, nawiązywanie współpracy z organizacjami pozarządowymi czy też organizowanie szkoleń⁷⁷. Inicjatywa ta cieszy się dużą popularnością wśród obywateli, czego dowodem jest frekwencja obejmująca co roku kilka tysięcy osób.

c) Bezpłatne poradnictwo prawne w ramach ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie

Zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zarówno **ośrodki pomocy społecznej**, jak i **powiatowe centra pomocy rodzinie** są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej⁷⁸.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zapewnienia pomocy społecznej na poziomie gminy należy do zadań własnych samorządu gminnego, zaś na poziomie powiatu odpowiednio do

⁷⁶ Tydzień Pomocy Ofiarom Przestępstw - rok 2010 – sprawozdanie, źródło:

<http://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/pokrzywdzeni-przestepstwem/tydzien-pomocy-ofiarom-przestepstw/news,3047,tydzien-pomocy-ofiarom-przestepstw---rok-2010---.html>.

⁷⁷ Jak wyżej.

⁷⁸ Art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r.), źródło: <http://www.lex.pl/du-akt/-/akt/dz-u-04-64-593>, stan na dzień 7.05.2012 r.

samorządu powiatowego, a gwarancją wykonywania tych zadań jest ustawowy obowiązek tworzenia ośrodków pomocy społecznej⁷⁹ oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie⁸⁰. Na mocy ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z pomocy społecznej obejmują tzw. poradnictwo specjalistyczne, obejmujące w szczególności poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne, określane jako świadczenia niepieniężne⁸¹. Poradnictwo prawne realizowane jest przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów⁸². Odrębną instytucją jest instytucja interwencji kryzysowej, która poprzez swoją definicję obejmuje również udzielanie poradnictwa specjalistycznego⁸³. Co istotne, poradnictwo specjalistyczne przysługuje osobom i rodzinom wykazującym trudności lub potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód. Podobnie w przypadku interwencji kryzysowej, gdzie również wysokość dochodów osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej nie odgrywa roli⁸⁴. Ponadto udzielanie świadczeń w postaci poradnictwa nie wymaga wydania decyzji administracyjnej⁸⁵.

W przypadku obu tych instytucji analizowanych w kontekście udzielania bezpłatnego poradnictwa prawnego, znaczącą rolę pełnią ich kierownicy. Posiadają oni bowiem **prawo do wytoczenia na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne**. W postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym⁸⁶, co oznacza, iż kierownik ośrodka pomocy społecznej bądź powiatowego centrum pomocy rodzinie powinien wskazać w pozwie osobę, na rzecz której wytacza powództwo, a sąd zobowiązany jest ją o tym zawiadomić. Osoba ta ma prawo wstąpić do postępowania na każdym jej etapie w charakterze powoda (wtedy stosuje się odpowiednio przepisy o współuczestnictwie jednolitym). Wyrok prawomocny zapadły w sprawie wytoczonej przez kierownika ma powagę rzeczy osądzonej pomiędzy stroną, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo a stroną przeciwną (nie pozbawia to jednak strony zainteresowanej, która nie brała udziału w sporze, możliwości dochodzenia swoich roszczeń w całości lub w tej części, w której nie zostały zasądzone)⁸⁷.

Powiatowe centra pomocy rodzinie pełnią również istotną rolę w **zakresie udzielania pomocy uchodźcom**. Cudzoziemiec, któremu władze polskie nadały status uchodźcy ma prawo ubiegać się o pomoc, której celem jest wsparcie procesu jego integracji ze społeczeństwem polskim. Pomocy udziela starosta - poprzez działające w jego imieniu powiatowe centrum pomocy rodzinie – właściwe ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca. Pomoc ta realizowana jest w ramach indywidualnego programu integracji uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a uchodźcą określającego wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji

⁷⁹ Art. 7 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95), źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>, stan na dzień 7.05.2012 r.

⁸⁰ Art. 19 pkt 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r.), źródło: <http://www.lex.pl/du-akt/-/akt/dz-u-04-64-593>, stan na dzień 7.05.2012 r.

⁸¹ Art. 36 pkt 2 ppkt g w zw. z art. 46 ust. 1, źródło: jw

⁸² Art. 46 ust. 2, źródło: jw

⁸³ Art. 47, źródło jw

⁸⁴ Art. 46 ust. 2 oraz art. 47 ust. 2, źródło: jw

⁸⁵ Art. 106 ust. 2, źródło: jw

⁸⁶ Art. 110 ust. 5 oraz art. 112 ust. 3, źródło: jw

⁸⁷ Art. 55 – 60, Tytuł II Prokurator, Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U.1964.43.296), źródło: <http://www.lex.pl/akt-prawny/-/akt/dz-u-64-43-296-u>, Stan na dzień 7.05.2012 r.

życiowej uchodźcy i jego rodziny⁸⁸. Powiatowe centrum pomocy rodzinie udziela uchodźcy informacji dotyczącej pomocy określonej w programie; współdziała z uchodźcą w zakresie wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym; pomaga w uzyskaniu możliwości zamieszkania czy też udziela pomocy w podejmowaniu działań wynikających z indywidualnej sytuacji życiowej uchodźcy⁸⁹.

d) Urząd skarbowy – bezpłatne poradnictwo prawne

Urzędy skarbowe są państwowymi jednostkami budżetowymi działającymi na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych⁹⁰ oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – ordynacja podatkowa⁹¹. Realizacja zadania informacji obywateli z zakresu prawa podatkowego nie wynika formalnie z żadnej z tych ustaw, lecz z regulaminów urzędów skarbowych. Regulamin urzędu skarbowego określa jego strukturę organizacyjną wraz ze szczegółowym zakresem zadań poszczególnych komórek organizacyjnych. W każdym z urzędów funkcjonuje dział obsługi bezpośredniej, w ramach którego m.in. udzielane są niezbędne informacje z zakresu właściwości rzeczowej Urzędu, informacje w zakresie przepisów podatkowych oraz o sposobie załatwiania spraw w urzędzie czy też dokonywana jest weryfikacja pod względem formalnym składanych dokumentów⁹².

Nie mniejsze znaczenie mają działania informacyjne prowadzone przez poszczególne urzędy skarbowe, które mają na celu przybliżenie obywatelowi zasady funkcjonowania samego urzędu oraz treści przepisów prawno – podatkowych. Mogą być to „Dni Otwarte”, w ramach których prowadzone są szkolenia i prezentacje (np. dotyczące elektronicznego składania deklaracji)⁹³. To również zaangażowanie się urzędów skarbowych w inicjatywy innych instytucji, czego przykładem jest włączenie się Urzędu Skarbowego w Puławach w akcję „Dzień Poradnictwa – Załóż Firmę”, w trakcie którego jego pracownicy służyli pomocą udzielając odpowiedzi w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz identyfikacji podatników⁹⁴.

Na przeciw potrzebom obywateli w zakresie wyjaśniania zawichości prawa podatkowego wyszło również Ministerstwo Finansów, tworząc instytucję Krajowej Informacji Podatkowej. Dzięki niej każdy podatnik może uzyskać informacje na takie tematy jak podatek dochodowy od osób fizycznych,

⁸⁸ Art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r.), źródło: <http://www.lex.pl/du-akt/-/akt/dz-u-04-64-593>, stan na dzień 7.05.2012 r.

⁸⁹ Art. 93 ust. 2, źródło: jw

⁹⁰ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, źródło:

http://bip.mf.gov.pl/files/_administracja_skarbowa/akty_prawne/ustawa_o_urzedach_i_izbach_skarbowych_z_dnia_21_czerwca_1996_r..pdf, Stan na dzień 16 kwietnia 2012 r.

⁹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, źródło:

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971370926>, Stan na dzień 16 kwietnia 2012 r.

⁹² Na przykładzie regulaminu Urzędu Skarbowego w Świeciu: http://www.izba-skarbowa.bydgoszcz.pl/files/US0415/Regulamin_US_Swiecie.pdf oraz regulaminu Urzędu Skarbowego w Przemyślu: <http://www.bip.is.rzeszow.pl/przemysl/>, Stan na dzień 16 kwietnia 2012 r.

⁹³ Dzień Otwarty w Urzędzie Skarbowym w Przemyślu 10.03.2012 r., źródło:

<http://www.bip.is.rzeszow.pl/przemysl/>, Stan na dzień 16 kwietnia 2012 r.

⁹⁴ Źródło: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=4&dzial=609&id=80630> oraz

<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=4&dzial=609&id=75629&PortalMF=d4f9b091709%25>, Stan na dzień 16 kwietnia 2012 r.

podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od towarów i usług, podatek od czynności cywilnoprawnych czy też podatku od spadków i darowizn. Informacje te podatnik może uzyskać poprzez stronę internetową Ministerstwa Finansów (w zakładkach Podatki i Administracja Podatkowa) oraz Krajowej Informacji Podatkowej (www.kip.gov.pl), a także telefonicznie dzięki uruchomionej infolinii.

Krajowa Informacja Podatkowa funkcjonuje od 3 lipca 2006 r. Obejmuje ona zakres podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków od spadków i darowizn, procedur obowiązujących w administracji podatkowej oraz przesyłania deklaracji w formie elektronicznej. Usługa oferowana przez Krajową Informację Podatkową ma za zadanie wyjaśnić podatnikom wątpliwości związane z polskim prawem podatkowym. Dostępna jest w godzinach od 7.00 do 18.00. Stworzenie Krajowej Informacji Podatkowej było inicjatywą Ministra Finansów. Sieć została stworzona na bazie doświadczeń Wielkopolskiego Centrum Informacji Podatkowej w Lesznie, które funkcjonowało od 2000 r. Sieć przygotowana jest do obsłużenia około miliona połączeń w ciągu roku. Polska przy tworzeniu sieci biur KIP korzystała z pomocy ekspertów francuskich⁹⁵.

Ilość Urzędów Skarbowych w Polsce: 352

e) Państwowa Inspekcja Pracy

Podstawą prawną działania Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) jest ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy z dnia 13 kwietnia 2007 r.⁹⁶ Jej ustawowymi organami są: Główny Inspektor Pracy, okręgowi inspektorzy pracy oraz inspektorzy pracy, działający w ramach właściwości terytorialnej okręgowych inspektoratów pracy.

W zakresie pomocy prawnej, do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy:

- udzielanie porad służących ograniczaniu zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników, a także w zakresie przestrzegania prawa pracy;
- prawo wnoszenia powództw, a za zgodą osoby zainteresowanej – uczestnictwo w postępowaniu przed sądem pracy, w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy;
- na pisemny wniosek osoby zainteresowanej, udzielanie informacji o minimalnych warunkach zatrudnienia pracowników, określonych w Kodeksie Pracy.

Okręgowy inspektor pracy odpowiedzialny jest za przeprowadzanie postępowań kontrolnych związanych z przestrzeganiem prawa pracy i w tym zakresie współdziała ze związkami zawodowymi, organizacjami samorządu załogi, radami pracowników i społeczną inspekcją. Współdziałanie obejmuje m.in. udzielanie porad i informacji z zakresu prawa pracy.

W zakres świadczonych porad wchodzi „**porady prawne**” i „**porady techniczne**”. Porada prawna obejmuje sprawy z zakresu: stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających

⁹⁵ Krajowa Informacja Podatkowa. Jednolita informacja podatkowa dostępna dla wszystkich, źródło: http://www.mf.gov.pl/files/_aktualnoci/2006/pazdziernik/kip_info.pdf, stan na dzień 18.10.2012 r.

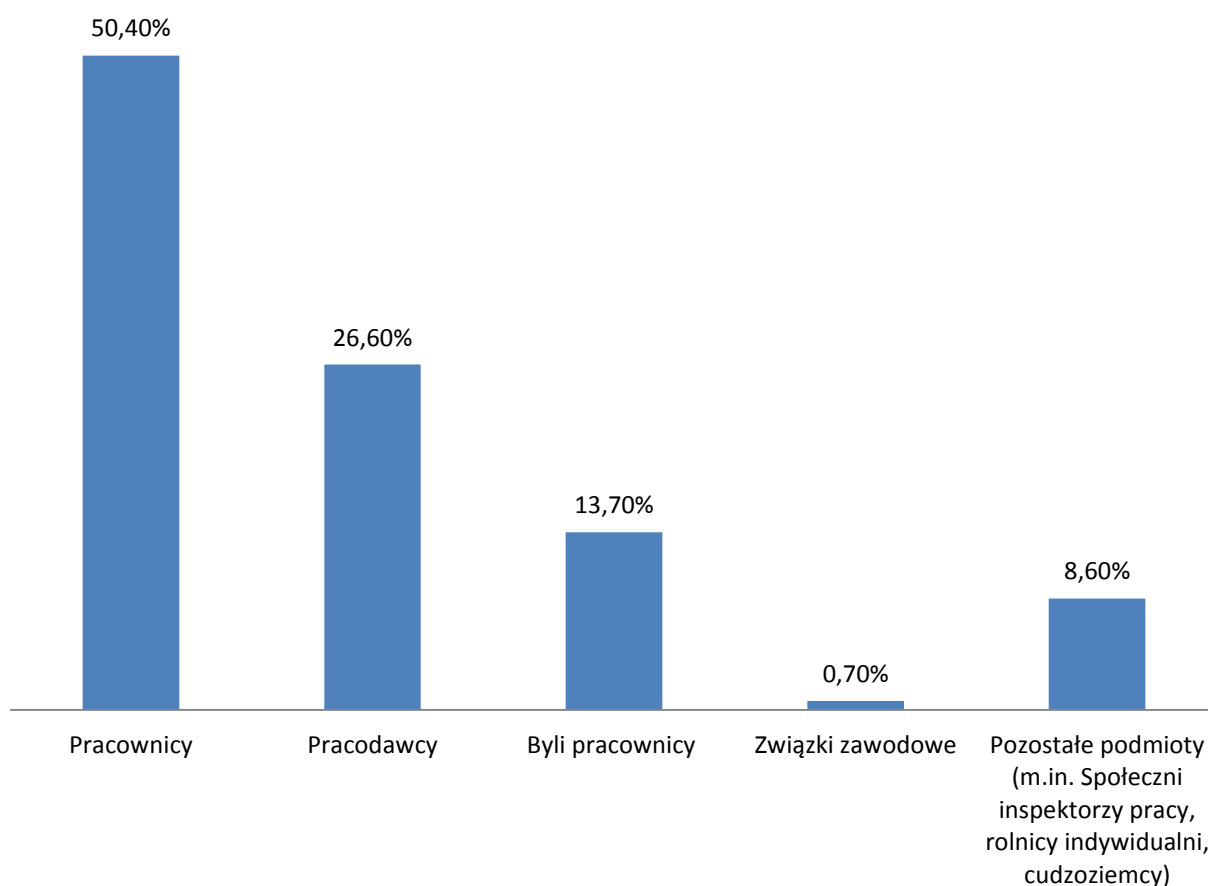
⁹⁶ Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy z dnia 13 kwietnia 2007 r. (Dz.U. 2007 Nr 89 poz. 589)

ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, ochrony pracy kobiet, zatrudnienia młodocianych oraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Porady techniczne obejmują kwestie zawarte w rozdziale X Kodeksu Pracy, m.in.: wymagania dotyczące obiektów budowlanych, pomieszczeń pracy i pomieszczeń higieniczno - sanitarnych, organizację szkoleń bhp dla pracowników, organizację profilaktycznej opieki lekarskiej dla pracowników, przepisy określające minimalne wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy dla różnych stanowisk pracy, przepisy dotyczące wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych⁹⁷.

W 2011 r. udzielono łącznie prawie 934 tys. bezpłatnych porad, w tym prawie 676 tys. porad prawnych (72%) i prawie 258 tys. porad technicznych (28%). W 2011 r. po porady zgłaszali się najczęściej⁹⁸:

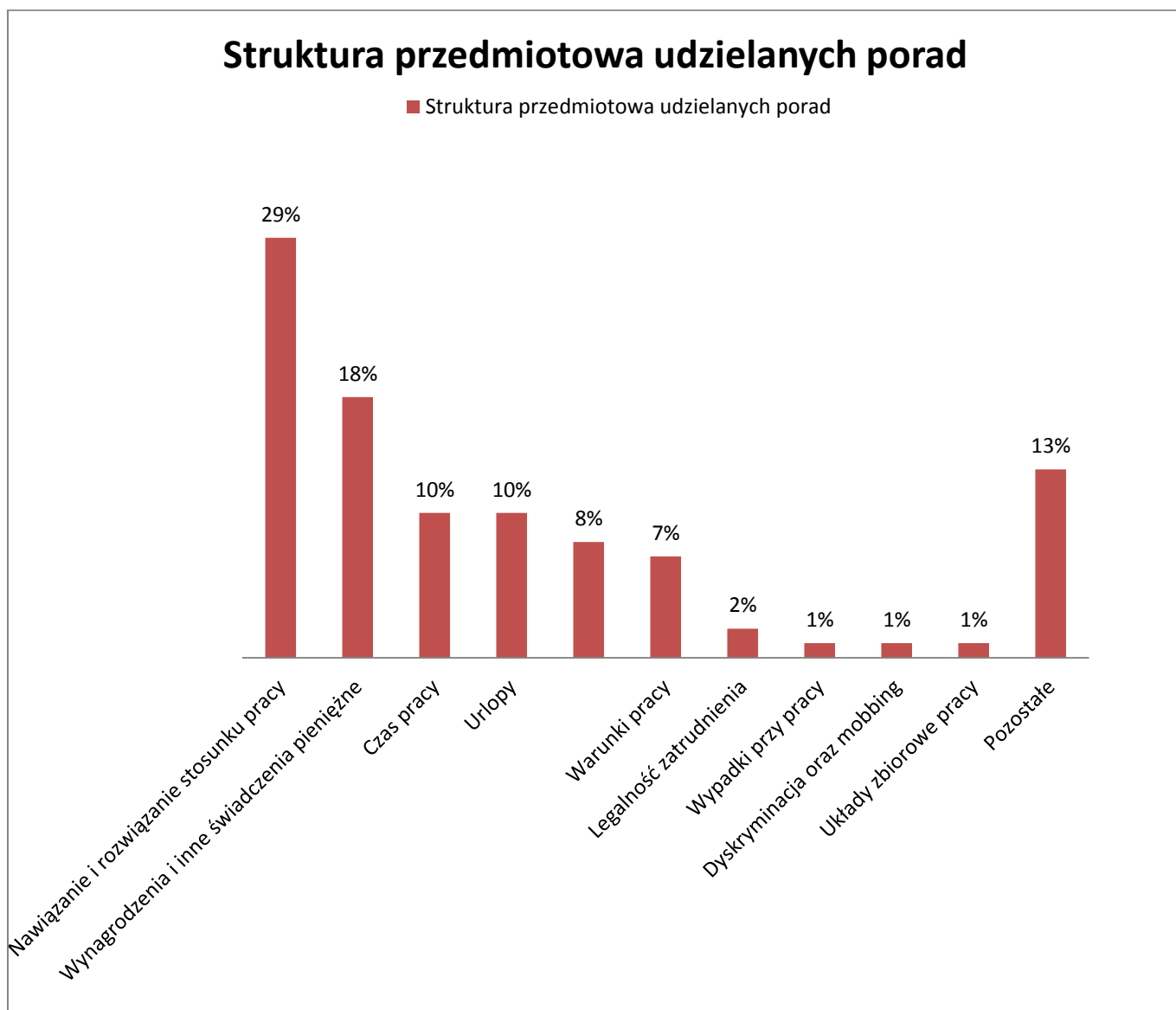
Podmioty zgłaszające się po porady

■ Podmioty zgłaszające się po porady



⁹⁷ Państwowa Inspekcja Pracy, Okręgowy Inspektorat Pracy we Wrocławiu, źródło: www.wroclaw.oip.pl

⁹⁸ Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2011 roku, źródło: www.pip.gov.pl



W tabelach 1 i 2 przedstawiono również dodatkowe dane z lat poprzednich, dotyczące struktury zgłaszanych skarg oraz struktury przedmiotowej udzielonych porad.

Tabela 1. Struktura przedmiotowa zgłaszanych skarg w latach 2006 - 2011⁹⁹

Struktura przedmiotowa zgłaszanych skarg	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
wynagrodzenie i inne świadczenia pieniężne	38%	34%	36%	38%	37%	37%
nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy	18%	19%	20%	20%	19%	20%

⁹⁹ Tamże

czas pracy	13%	14%	12%	10%	12%	10%
bezpieczeństwo i higiena pracy	nd	nd	14%	nd	nd	nd
warunki pracy	10%	12%	nd	18%	20%	19%
urlopy	3%	3%	2%	3%	3%	2%
dyskryminacja i mobbing	3%	4%	2%	2%	nd	nd
uprawnienia związane z rodzicielstwem	nd	1%	nd	nd	nd	nd
legalność zatrudnienia i inne pracy zarobkowej	nd	nd	3%	4%	4%	4%
pozostałe	15%	13%	11%	5%	5%	8%
SUMA	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabela 2. Struktura przedmiotowa udzielanych porad w latach 2006 - 2011¹⁰⁰

stosunek pracy	27%	28%	28%	29%	27%	29%
wynagrodzenie za pracę oraz inne świadczenia pieniężne	18%	19%	19%	19%	17%	18%
czas pracy	14%	15%	15%	15%	11%	10%
urlop	10%	11%	11%	9%	10%	10%
uprawnienia zw. z rodzicielstwem , zatrudnianie młodocianych	nd	7%	8%	9%	7%	8%
ochrona pracy kobiet, zatrudnianie młodocianych	6%	nd	nd	nd	nd	nd
bhp, warunki pracy	6%	3%	3%	5%	5%	7%
dyskryminacja oraz mobbing	nd	2%	2%	2%	1%	1%
legalność zatrudnienia	nd	nd	nd	nd	2%	2%
wypadki przy pracy	nd	nd	1%	1%	2%	1%
układy	nd	nd	nd	nd	nd	1%

¹⁰⁰ Tamże

zbiorowe pracy						
pozostałe	19%	15%	13%	11%	18%	13%
SUMA	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Należy dodać, iż Okręgowe Inspektoraty Pracy udzielają porad prawnych i technicznych zainteresowanej osobie nie tylko poprzez osobisty kontakt z nią, ale wiele z nich uruchomiło infolinię, dzięki której poradę można uzyskać telefonicznie. Większość z OIP – ów posiada również stronę internetową, na której dostępnych jest wiele informacji prawnych oraz porad prawnych (w ramach sekcji „Najczęściej zadawane pytania”). W podobny sposób działa strona główna Państwowej Inspekcji Pracy.

f) Ośrodki Pomocy Pokrzywdzonym Przepęstwem

Informacje ogólne

Sieć Pomocy Ofiarom Przepęstw (SPOP) to przedsięwzięcie organizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości i finansowane głównie z Funduszy Unii Europejskiej. Jego celem jest stworzenie spójnego systemu pomocy dla szerokiej gamy osób pokrzywdzonych przepęstwem. Idea stworzenia SPOP stanowi wyraz realizacji postanowień Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2001 r. o pozycji ofiar w postępowaniu karnym (2001/220/WSiSW). Celem tego programu jest zapewnienie ochrony oraz pomocy prawnej i psychologicznej osobom pokrzywdzonym przepęstwem, która polegać ma na wykorzystaniu dotychczasowych zasobów i bazy lokalowej organizacji opierających swoją działalność na pomocy prawnej, społecznej i psychologicznej świadczonej osobom pokrzywdzonym przepęstwem. Tak kompleksową pomoc osobom pokrzywdzonym zapewnić ma nawiązanie współpracy interdyscyplinarnej pomiędzy instytucjami zajmującymi się tą tematyką. Całościowy charakter systemu implikuje konieczność współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, wymiarem sprawiedliwości, samorządami prawniczymi, policją, przedstawicielami kościołów oraz instytucjami powołanymi do niesienia pomocy osobom pokrzywdzonym przepęstwem. Rolę koordynującą te działania miałyby pełnić **Ośrodki Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przepęstwem**¹⁰¹.

Najważniejszym założeniem projektu było utworzenie 16 Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przepęstwem, funkcjonujących w każdym województwie. Ośrodki te działają przy organizacjach samorządowych, pozarządowych i kościelnych, świadczących od wielu lat pomoc prawną i psychologiczną osobom pokrzywdzonym przepęstwem i wyłanianych przez Ministerstwo

¹⁰¹ Sprawozdanie merytoryczne z działalności ośrodków dla osób pokrzywdzonych przepęstwem w okresie 1 stycznia – 31 grudnia 2001 r., Departament Praw Człowieka, Ministerstwo Sprawiedliwości

Sprawiedliwości w drodze konkursu. W ośrodkach udzielana jest pomoc prawna i psychologiczna. W jej udzielanie zaangażowani są wolontariusze pełniący rolę opiekunów ofiar¹⁰².

Do kwietnia 2010 r. działalność Ośrodków była finansowana z funduszy Unii Europejskiej. Obecnie, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. organizacje zajmujące się problematyką pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem mają możliwość uzyskania dofinansowania na swoją działalność z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, co ma na celu ich uniezależnienie od środków unijnych. Finansowanie działalności Ośrodków powinno odbywać się także ze środków własnych w ramach działalności statutowej organizacji pozarządowej, przy której dany Ośrodek działa (działalność gospodarcza lub odpłatna działalność pożytku publicznego). Ponadto finansowanie może odbywać się z innych źródeł, jak np. wpłaty na cele statutowe¹⁰³.

16.12.2011 r. Ministerstwo Sprawiedliwości podpisało z Komisją Europejską nową umowę, na mocy której rozpoczęto realizację projektu „Wzmacnianie i rozbudowa Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw”. Jest on wciąż w trakcie realizacji (do 31.12.2013) i zakłada rozwój istniejących już Ośrodków, ale również powstanie nowych, tym razem na poziomie powiatów, poprzez tworzenie filii Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstw lub punktów pomocy przy współpracy lokalnych instytucji pomocowych np. w Powiatowych Centrach Pomocy Rodzinie, w Miejskich lub Gminnych Ośrodkach Pomocy Społecznej¹⁰⁴.

Zakres działania Ośrodków dostosowany jest do lokalnych potrzeb i możliwości. Każdy z nich musi spełniać minimalne standardy kadrowe, tj. muszą być zatrudnione następujące:

- koordynator, który odpowiada za organizację pracy Ośrodka oraz reprezentuje go na zewnątrz;
- specjalista z zakresu prawa – absolwent studiów prawniczych, posiadający specjalne umiejętności do udzielania pomocy prawnej osobom pokrzywdzonym przestępstwem;
- specjalista z zakresu psychologii – absolwent studiów psychologicznych, pedagogicznych lub innych kierunkowych, posiadający kompetencje do udzielania pomocy psychologicznej osobom pokrzywdzonym przestępstwem;
- pracownik administracyjno – biurowy/ pracownik pierwszego kontaktu – osoba, która musi posiadać specyficzne umiejętności, ponieważ jest odpowiedzialna za pierwszy kontakt z osobą szukającą pomocy, a ponadto musi posiadać wiedzę o zakresie i sposobie świadczenia pomocy przez Ośrodki;
- asystent pokrzywdzonego – największe novum jeśli chodzi o system pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Asystent pokrzywdzonego działa jako wolontariusz, a jego praca jest podstawą działalności Ośrodków. Jest przydzielany grupom szczególnie wrażliwym, a więc przede wszystkim osobom małoletnim, starszym oraz nieporadnym

¹⁰² Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw, źródło:

http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/7510/Siec_Pomocy_Ofiarom_Przestepstw.html, 6.09.12

¹⁰³ Sprawozdanie merytoryczne z działalności ośrodków dla osób pokrzywdzonych przestępstwem w okresie 1 stycznia – 31 grudnia 2001 r., Departament Praw Człowieka, Ministerstwo Sprawiedliwości

¹⁰⁴ Wzmacnianie i rozbudowa sieci pomocy ofiarom przestępstw w Polsce – konferencja Ministerstwa Sprawiedliwości, źródło: <http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,3841,wzmacnianie-i-rozbudowa-sieci-pomocy-ofiarom.html>, 6.09.12

życiowo, którzy stali się ofiarami w szczególności takich przestępstw jak: przestępstwa przeciwko życiu, przestępstwa domowe oraz przestępstwa popełnione na tle seksualnym. Pomoc asystenta jest nielimitowana, zatem może towarzyszyć on osobie pokrzywdzonej przestępstwem zarówno przed wszczęciem postępowania, w jego trakcie, jak i po jego zakończeniu. Decyzję o przyznaniu asystenta podejmuje koordynator Ośrodka, informując o tym jednocześnie osobę pokrzywdzoną. Rodzaj pomocy jest określany indywidualnie przez asystenta na podstawie rzeczywistych potrzeb osoby pokrzywdzonej¹⁰⁵. Jak wynika ze sprawozdania, instytucja asystenta pokrzywdzonego, nie jest wdrażana i realizowana w każdym z województw z powodzeniem. Należy tego upatrywać przede wszystkim w następujących przyczynach: niski wiek wolontariuszy; brak doświadczenia w pomocy pokrzywdzonym; brak uprawnień do występowania u boku pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym i sądowym; brak zaufania osoby pokrzywdzonej do przekazywania osobistych informacji¹⁰⁶.

Standardy

Ośrodki Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem muszą spełniać określone standardy w następujących obszarach¹⁰⁷:

- 1. Nadzór wewnętrzny i zewnętrzny**
- 2. Ewaluacja**
- 3. Bazy danych**
- 4. Rejestr usług**

Ad. 1

Wewnętrzny nadzór w zakresie merytorycznym i finansowym sprawuje koordynator Ośrodka we współpracy z osobą odpowiedzialną za księgowość. Ponadto koordynatorzy zobowiązani są do składania Ministerstwu Sprawiedliwości kwartalnych sprawozdań ze swojej działalności. Nadzór merytoryczny sprawowany jest dzięki regularnym spotkaniom zespołu, analizie dokumentów oraz wgląd w działania poszczególnych osób pracujących w Ośrodku.

Zewnętrzny nadzór nad Ośrodkami w zakresie merytorycznym i finansowym sprawuje Ministerstwo Sprawiedliwości, które w razie stwierdzenia uchybień może m.in. cofnąć akredytację.

Ad. 2

Ewaluacja działań Ośrodków obejmuje takie czynności jak: wymiana informacji między koordynatorami; kwartalne sprawozdania składane do Ministerstwa Sprawiedliwości; fakultatywne ankiety wypełniane przez osoby korzystające z usług Ośrodków oceniające ich pracę.

Ad. 3

¹⁰⁵ Sprawozdanie merytoryczne z działalności ośrodków dla osób pokrzywdzonych przestępstwem w okresie 1 stycznia – 31 grudnia 2001 r., Departament Praw Człowieka, Ministerstwo Sprawiedliwości

¹⁰⁶ Ibidem

¹⁰⁷ Ibidem

Ośrodki obligatoryjnie prowadzą lokalną bazę danych instytucji i placówek świadczących pomoc prawną i psychologiczną osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Ponadto każdy z Ośrodków powinien mieć dostęp do podobnej bazy tworzonej na szczeblu centralnym. Są to instrumenty, które mają na celu usieciowienie podmiotów świadczących pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Ad. 4

Ośrodki zobligowane są również do prowadzenia rejestru usług, w których zawierają się dane teled adresowe osoby pokrzywdzonej, datę oraz rodzaj udzielonej pomocy¹⁰⁸.

Świadczenie pomocy prawnej

Pomoc prawna świadczona przez Ośrodki Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przestępstwem obejmuje udzielanie informacji prawnych, mających zastosowanie w konkretnej sytuacji, na podstawie faktów przedstawionych przez osobę pokrzywdzoną. Jest to ten rodzaj pomocy, która może być świadczona w różnorodny sposób. Poza kontaktem bezpośrednim, Ośrodki wykorzystują metody kontaktu pośredniego z osobą pokrzywdzoną. Należą do nich:

- działania z wykorzystaniem telefonu;
- działania z wykorzystaniem poczty tradycyjnej/elektronicznej;
- działania z wykorzystaniem technik internetowych (komunikatory, internetowe forum dyskusyjne).¹⁰⁹

Działania z wykorzystaniem telefonu mogą również przybierać różną formę: telefonu informacyjnego; telefonu problemowego skierowanego do konkretnej grupy (np. do kobiet); telefonu interwencyjnego lub telefonu zaufania.

W ramach projektu, każdy z Ośrodków został wyposażony w sprzęt komputerowy, co miało na celu przede wszystkim ułatwienie kontaktu z poszczególnymi Ośrodkami oraz zapewnienie dostępu do informacji w zakresie pomocy osobom poszkodowanym przestępstwem. Są one dostępne na stronach internetowych poszczególnych Ośrodków oraz na stronie poświęconej pokrzywdzonym (www.pokrzywdzeni.gov.pl). Ponadto dostępne są komunikatory internetowe pozwalające na natychmiastowe przesyłanie komunikatów pomiędzy dwoma lub więcej komputerami, poprzez sieć komputerową oraz inne usługi internetowe, np. fora dyskusyjne¹¹⁰.

Pracownicy Ośrodków, udzielając pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, muszą kierować się pewnymi zasadami z uwagi na trudną sytuację osób, które zwracają się po tę pomoc. Do tych zasad należą:

- szacunek i troska o godność
- poufność;
- dostępność;
- równość;

¹⁰⁸ Ibidem

¹⁰⁹ Ibidem

¹¹⁰ Ibidem

- nieodpłatność;
- neutralność;
- rzetelność¹¹¹.

W 2011 r. udzielono 13 884 porady prawne. Dotyczyły one: przemocy fizycznej, przemocy psychicznej, przemocy seksualnej, przemocy wobec dzieci, ostrego zaniedbywania, mobbingu i innych sytuacji kryzysowych¹¹².

Mimo pewnych mankamentów, Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw jest efektywnym systemem, głównie dzięki swojej kompleksowości (nielimitowana w czasie pomoc prawnika i psychologa), dostępności i szybkości (brak długich kolejek).

g) Uniwersyteckie Poradnie Prawne (Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych)

Program Uniwersyteckich Poradni Prawnych, finansowany przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych, pełni dwojaką funkcję. Po pierwsze jest ważnym elementem kształcenia studentów prawa, po drugie jego celem jest niesienie pomocy prawnej osobom ubogim.

Pierwsza poradnia prawna rozpoczęła swoją działalność 1 października 1997 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Idea Uniwersyteckich Poradni Prawnych wywodzi się z amerykańskiej koncepcji „legal clinics” i stanowi połączenie praktycznej nauki prawa z niesieniem pomocy prawnej osobom, które nie są w stanie opłacić usług prawnika.

Polski program Uniwersyteckich Poradni Prawnych jest obecnie największym przedsięwzięciem tego typu w regionie Europy Środkowo – Wschodniej. Należy bowiem wspomnieć, iż idea klinik prawa jest niemal zupełnie nieznana w Europie Zachodniej.

Porady prawne udzielane są przez studentów prawa nadzorowanych przez pracowników naukowych Wydziałów Prawa. Studenci udzielają porad pisząc opinie, przygotowując pisma procesowe, wnioski, odwołania, zażalenia, skargi oraz podejmując interwencje. W ramach Poradni funkcjonują różne sekcje zajmujące się poszczególnymi problemami prawnymi, np.: sekcje cywilne, sekcje administracyjne, sekcje prawa pracy, sekcje praw kobiet czy sekcje praw uchodźców. Klienci trafiają do Uniwersyteckich Poradni Prawnych również za pośrednictwem między innymi: Ośrodków Pomocy Społecznej, Fundacji Helsińskiej, Caritas, Monar, kancelarii parafialnych, biur poselskich, Centrum Praw Kobiet, Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców, Biur Porad Obywatelskich czy Fundacji La Strada.

Poniżej w tabelach znajdują się informacje statystyczne związane z funkcjonowaniem Uniwersyteckich Poradni Prawnych zrzeszonych w FUPP.

¹¹¹ Ibidem

¹¹² Ibidem

Tabela 1. Liczba rodzajów spraw, w których poradnie udzielały pomocy w latach 2003 – 2011¹¹³

Rodzaje spraw	rok 2003/4	rok 2005/6	rok 2006/7	rok 2007/8	rok 2008/9	rok 2009/10	rok 2010/11
Administracyjne	432	563	421	474	523	577	653
Cywilne	1408	2397	2327	2622	2769	3214	3934
Finansowe	179	190	106	103	171	174	119
Inne	448	361	416	493	511	514	693
Karne	1046	1680	2012	2004	2190	2148	2620
Lokalne i spółdzielcze	484	633	591	832	838	916	761
NGO	8	96	14	37	11	4	6
Niepełnospraw ni	71	16	15	18	19	14	11
Pomoc społeczna	129	95	50	79	78	109	63
Praca i bezrobocie	696	1114	992	1124	1132	1120	1148
Przemoc wobec kobiet	18	31	29	16	11	28	19
Rodzinne	947	1409	1180	1303	1434	1608	1521
Służba zdrowia	51	38	31	47	60	45	48
Spadkowe	394	878	817	1010	1010	1094	1033
Uchodźcy i cudzoziemcy	285	332	398	436	318	334	157
SUMA	6596	9833	9399	10598	11075	11899	12786

¹¹³ Na podstawie rocznych (rok akademicki) podsumowań z działalności Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Brak jest sprawozdania z roku akademickiego 2004/2005

Tabela 2. Liczba spraw z podziałem na kliniki prawa w latach 2003 - 2011¹¹⁴

Miejscowość	rok 2003/4	rok 2005/6	rok 2006/7	rok 2007/8	rok 2008/9	rok 2009/10	rok 2010/11
Białystok (UwB)	533	452	249	379	467	599	620
Białystok (WSAP)	52	129	101	114	156	127	57
Gdańsk	129	393	293	304	323	309	496
Katowice	80	980	791	703	529	632	916
Kraków	873	762	880	1098	1011	1011	834
Kraków (CM UJ)	nd	26	57	75	20	nd	nd
Kraków (KA im. AFM)	nd	nd	nd	nd	nd	73	162
Lublin (KUL)	72	241	328	255	313	349	245
Lublin (UMCS)	103	175	184	222	152	207	206
Łódź	300	258	258	303	380	433	453
Olsztyn (ASPPiEE)	nd	54	325	416	228	nd	nd
Olsztyn (Stow.)	nd	nd	nd	nd	nd	257	nd
Olsztyn (UW-M)	nd	245	127	320	335	525	214
Opole	64	120	121	176	191	226	307
Poznań	756	718	329	478	786	717	734
Rzeszów	158	253	334	259	249	318	322
Słubice	253	554	454	548	597	479	367
SUMA	8736	15231	14230	16247	16811	18162	18719
Szczecin	552	622	586	486	441	343	349
Toruń	147	155	201	145	182	163	187
Warszawa	1315	2284	1958	2384	2347	2654	3274

¹¹⁴ Tamże

(AI)							
Warszawa (ALK)	nd	nd	nd	nd	208	218	233
Warszawa (EWSPIA)	nd	nd	nd	178	212	324	319
Warszawa (UKSW)	nd	38	38	68	73	53	27
Warszawa (UW)	1030	821	1012	1018	1159	1046	1215
Warszawa (WSHiP)	nd	131	205	167	200	107	119
Warszawa (WSPiZ)	nd	100	80	68	nd	nd	nd
Warszawa (WSZiP)	nd	241	98	60	94	184	35
Wrocław	177	119	390	373	421	546	1095
SUMA	6594	9871	9399	10597	11074	11900	12786

Działalność Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Uniwersytecką Poradnię Prawną kieruje kierownik poradnik, który jest samodzielnym pracownikiem naukowym. Sprawuje on nadzór merytoryczny nad studentami świadczącymi pomoc prawną w Poradni. Kierownik posiada również uprawnienia do przekazania nadzoru innej osobie, która jednakże również musi być pracownikiem naukowym uczelni bądź doktorantem. Funkcje techniczno – organizacyjne mogą pełnić także inne osoby. Kierownik ma prawo do ustalenia maksymalnej ilości spraw, jakimi zajmują się studenci w ramach świadczenia pomocy prawnej, aby nie doprowadzić do ich przeciążenia i w rezultacie do obniżenia jakości świadczonych porad.

Każda z Uniwersyteckich Poradni Prawnych musi zapewnić funkcjonowanie sekretariatu, gdzie co najmniej jedna osoba zajmuje się stałym prowadzeniem spraw administracyjnych i sekretarskich. Sekretariat powinny być otwarte w każdy dzień roboczy przez przynajmniej godzinę, a jeśli nie jest to możliwe, w regularnie wyznaczonych porach, jednak nie mniej niż dwa razy w tygodniu przez co najmniej godzinę.

Osoba korzystająca z usług Uniwersyteckiej Poradni Prawnej informowana jest na piśmie o zasadach świadczenia pomocy prawnej, tj.:

- o fakcie udzielania porad prawnych przez studenta prawa;
- o udzielaniu porad wyłącznie na piśmie;
- o tym, iż porada prawna udzielana jest wyłącznie osobie ubogiej;

- o tym, iż ani student ani pracownik Poradni nie mogą odmówić złożenia zeznań dotyczących prowadzonej sprawy oraz odpowiedzi na pytanie sądu, prokuratora lub innego uprawnionego organu;
- o tym, iż Poradnia nie prowadzi spraw, w których działa adwokat lub radca prawny reprezentujący klienta.

Osobą uprawnioną do uzyskania porady prawnej jest wyłącznie osoba, której nie stać na pokrycie pracy prawnika. W celu sprawdzenia kwalifikowalności danego klienta do uzyskania pomocy prawnej, Poradnia odbiera od niego oświadczenie o niekorzystnej sytuacji finansowej, a razie wątpliwości może wystąpić o dodatkowe wyjaśnienia. Badając sytuację finansową danej osoby, Poradnia bierze nie tylko wysokość majątku, ale także płynność majątkową. Pomoc prawną mogą uzyskać także osoby prawne, której majątek nie jest płynny.

Poradnia prowadzi spis swoich byłych i aktualnych klientów. Przed podjęciem sprawy, jest zobligowana do ustalenia czy nie zachodzą żadne konflikty interesów. Nie może, ponadto, prowadzić spraw, w których może wystąpić konflikt interesu klienta z interesem uczelni, personelu Poradni lub studenta.

Działalność Poradni podlega ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej, przy czym suma gwarancyjna nie może być niższa niż 10 tyś. euro. Każdy klient Poradni zobowiązany jest, przed podjęciem sprawy, do podpisania oświadczenia o wyrażeniu zgody na wyłącznie odpowiedzialności odszkodowawczej z wyjątkiem szkody z winy umyślnej.

Wszelkie informacje dotyczące ilości i rodzaju spraw prowadzonych przez Poradnię, informacje o liczbie studentów i opiekunów oraz wszelkie dodatkowe informacje przekazywane są do dnia 31 lipca każdego roku Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych.

h) Związek Biur Porad Obywatelskich

Związek Biur Porad Obywatelskich (ZBPO) jest ogólnopolskim stowarzyszeniem niezależnych organizacji społecznych, którego głównym celem jest zapewnienie obywatelom dostępu do informacji o przysługujących im prawach, tak aby potrafili samodzielnie i skutecznie rozwiązywać swoje problemy. Jest to istotą poradnictwa obywatelskiego, w ramach którego doradca współpracuje z klientem by ten uzyskał wszelkie informacje na temat swoich praw i obowiązków oraz umiał samodzielnie wybrać optymalne dla siebie rozwiązanie¹¹⁵.

Polskie Biura Porad Obywatelskich powstały na wzór brytyjskich biur Citizens Advice Bureaux, których utworzenie było odpowiedzią na społeczne potrzeby czasu wojny. Pierwsze polskie BPO zostało utworzone w 1996 r., co było związane z nowymi potrzebami społeczeństwa płynącymi z faktu przemian gospodarczych i ustrojowych ostatnich lat oraz konieczności budowania świadomości obywatelskiej.

¹¹⁵ Poradnictwo obywatelskie, źródło: http://www.zbpo.org.pl/page/pl/co_robi_bpo/definicja_poradnictw/, 17.09.12

Związek Biur Porad Obywatelskich działa od 1998 r. i aktualnie zrzesza 29 Biur. Biura zatrudniają zarówno płatny personel, jak i wolontariuszy. Każda z tych osób jest przeszkolonym doradcą. Ich praca musi być zgodna z przyjętymi przez Związek standardami, co ma pomóc zapewnić wysoką jakość świadczonych usług. Do standardów ZBPO zaliczamy:

- dostępność Biura i informacji dla klienta;
- profesjonalny personel;
- udział wolontariuszy;
- centralny oraz lokalny system informacji;
- udzielanie porad wg jednolitego systemu;
- dokumentacja wg jednolitego wzoru (ankieta, karta sprawy klienta, dokumenty dodatkowe);
- wspólny znak graficzny;
- finansowanie BPO;
- niezależność BPO;
- Samodzielność BPO¹¹⁶.

Osoby udzielające porad w ramach BPO nie posiadają wykształcenia prawniczego, zatem powstaje konieczność stworzenia odpowiedniego systemu informacyjnego, który będzie wychodził naprzeciw oczekiwaniom klientów w zakresie uzyskania kompleksowej porady. Autorami systemu informacyjnego są sami doradcy, którzy najlepiej potrafią ocenić jaki rodzaj informacji jest niezbędny oraz w jakim językiem powinny być napisane, aby były zrozumiałe dla odbiorców. Praca autorów systemu jest koordynowana przez jedną, wyznaczoną do tego osobę, która jednocześnie przygotowuje krótkie opracowania przepisów mających wejść w życie, a mogą być istotne z punktu widzenia potrzeb klientów BPO.

BPO dostępne są dla wszystkich, bez względu na płeć, wiek, rasę, wykształcenie, status majątkowy. Przychodząc do siedziby Biura, klient w pierwszej kolejności spotyka się z osobą pierwszego kontaktu, która udziela wszelkich informacji na temat zasad świadczenia usług w ramach BPO, a następnie odbywa rozmowę z doradcą, przy zachowaniu zasad dyskrecji i poufności. Po konsultacji z innymi doradcami i wykorzystaniu dostępnych informacji, doradca proponuje kilka możliwych rozwiązań, pozostawiając wybór samemu klientowi. Doradca stanowi wsparcie dla klienta w realizacji dokonanego wyboru, np.: poprzez napisanie pisma do urzędu czy skierowania do właściwego urzędu¹¹⁷.

Porady udzielane przez BPO dotyczą spraw: mieszkaniowych, rodzinnych, świadczeń socjalnych, świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz zatrudnienia i bezrobocia. Informacje udzielane są w sprawach: imigracji/repatriacji, finansowych, niepełnosprawności, relacji obywatel – instytucja, pozbawienia wolności, spadkowych, konsumenckich, stosunków międzyludzkich oraz własności¹¹⁸.

Ilość udzielanych porad udzielanych przez BPO stale wzrastają. W 2001 r. przyjęto ponad 18 000 spraw, najczęściej dotyczących problemów mieszkaniowych, rodzinnych, pracy oraz tzw. roszczeń

¹¹⁶ Standardy jakości pracy i świadczonych usług przez BPO, źródło:

http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/jak_dzialamy/standardy_1/, stan na dzień 17.09.12

¹¹⁷ Udzielanie porad w BPO, źródło: http://www.zbpo.org.pl/page/pl/co_rob_i_bpo/jak_udzielana_jest_p/, 17.09.12

¹¹⁸ Poradnictwo obywatelskie, źródło: http://www.zbpo.org.pl/page/pl/co_rob_i_bpo/definicja_poradnictwa/, 17.09.12

cywilnych. W 2002 r. przyjęto prawie 31 000 spraw, głównie mieszkaniowych, rodzinnych i dotyczących ubezpieczeń. W 2003 r. udzielono ponad 32 000 porad, najczęściej dotyczących spraw relacji obywatel – urząd, rodzinnych, mieszkaniowych oraz zatrudnienia/bezrobocia¹¹⁹.

i) Rzecznik Praw Obywatelskich

W myśl ustawy z dnia 15 lipca 1987 r.¹²⁰, Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) **stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania**. W tym zakresie bada czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. W sprawach dzieci RPO współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka. Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania. Ponadto Rzecznik regularnie sprawdza sposób traktowania osób pozbawionych wolności. Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje na wniosek obywateli (lub ich organizacji), na wniosek organów samorządów, na wniosek Rzecznika Praw Dziecka lub z własnej inicjatywy. Zadania te Rzecznik wykonuje przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto, za zgodą Sejmu, może ustanowić swoich pełnomocników terenowych.

Ustawa nie stanowi wprost o tym, iż RPO jest organem udzielającym nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich. Niemniej jednak, ustawowy zakres zadań Rzecznika wskazuje, iż osoby zgłaszające się do Rzecznika potrzebują pomocy prawnej, która może oznaczać podjęcie sprawy bądź wskazanie przysługujących środków działania. Dużym ułatwieniem dla osoby zgłaszającej wniosek do Rzecznika jest fakt, iż nie jest obciążony koniecznością zachowania szczególnej formy oraz jest wolny od opłat. Jedynym wymogiem jest określenie przedmiotu sprawy, wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i prawa sprawa dotyczy.

Z ustawy wynika, iż o podjęcie czynności przez Rzecznika może wnioskować nie tylko osoba fizyczna, ale także organizacja obywateli oraz organ samorządu. Można zatem przyjąć, że podmiotowym zakresem działań podejmowanych przez Rzecznika w celu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela objęte są nie tylko osoby fizyczne (obywatele polscy, cudzoziemcy i apatrydzi), ale i osoby prawne, a nawet jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej¹²¹.

W 2010 r. obywatele i cudzoziemcy zwrócili się do Rzecznika w 56 641 sprawach, w tym w 26 575 nowych. W zeszłym roku pracownicy przyjęli także 6217 osób, które zgłosiły się do Biura Rzecznika

¹¹⁹ http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/kim_jestesmy/historia/, 17.09.12

¹²⁰ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U 1987 Nr 21 poz. 123)

¹²¹ A. Zieliński, Glosa do postanowienia SN z dnia 18 stycznia 2002 r., III RN 199/00. Teza nr 1, PiP.2002.6.99, 33841/1 (Dz.U.2001.14.147)

oraz udzielili 20 763 porad, informacji i wyjaśnień w trakcie rozmów telefonicznych¹²². Statystyki z ostatnich lat dotyczące rodzajów spraw zostały przedstawione poniżej:

Tabela 1. Liczebność rodzajów spraw, które zostały rozpatrzone przez RPO w latach 2009 - 2011

	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
prawo karne	7728	6937	11374
prawo cywilne	nd	nd	6830
prawo administracyjne i gospodarcze	nd	nd	5634
prawo pracy i zabezpieczenia społeczne	5257	4316	4946
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	4959	4441	nd
prawo karne wykonawcze	4295	4421	nd
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	3374	nd	nd
prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	3067	nd	nd
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	nd	3907	3138
administracja publiczna, zdrowie i ochrona cudzoziemców	nd	3733	nd
inne	8389	6493	421
SUMA	37069	34248	32343

Tabela 2. Liczba rodzajów spraw, które podjęto do prowadzenia przez RPO w latach 2009 - 2011

	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
prawo karne	3345	2561	4786
prawo cywilne	1450	966	1295
prawo administracyjne i gospodarcze	nd	nd	758
prawo pracy i zabezpieczenia społeczne	1450	966	1295
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	1173	nd	nd
prawo karne wykonawcze	2630	2362	nd
prawo administracyjne i sprawy	1189	794	nd

¹²² Działalność, oficjalna strona Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1387&s=1>, 3.09.2012

mieszaniowe			
prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	nd	742	nd
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	nd	nd	823
administracja publiczna, zdrowie i ochrona cudzoziemców	1113	1843	nd
inne	2066	2542	101
SUMA	14416	12776	9058

Tabela 3. Liczba rodzajów spraw, które są przedmiotem nowych spraw w latach 2009 - 2011

	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
prawo karne	5543	5297	9051
prawo cywilne	nd	nd	5757
prawo administracyjne i gospodarcze	nd	nd	5189
prawo pracy i zabezpieczenia społeczne	4342	3532	4161
prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	3901	3324	nd
prawo karne wykonawcze	2916	3354	154
prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	2747	2090	nd
prawo gospodarcze, ochrona praw konsumenta, daniny publiczne	2901	2583	nd
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	1919	3685	2965
administracja publiczna, zdrowie i ochrona cudzoziemców	3863	2041	nd
prawo żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	2970	390	nd
inne	304	279	214
SUMA	31406	26575	27491

Działalność RPO w latach 2006 – 2010 objęła również **Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi**, w ramach których podjęto działania w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Udział Rzecznika oznaczał w tym przypadku:

- objęcie honorowym patronatem działalności poradniczej poszczególnych organizacji (np.: Śląska Fundacja Obywatelska LEX CIVIS w Katowicach, pod patronatem RPO, realizuje projekt "i_spoko – Internetowy Serwis Prawno-Obywatelski Katowice-Opole" współfinansowany z MPiPS w ramach Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich);
- udział w seminariach poświęconych poradnictwu (np. dotyczącemu wypracowywaniu standardów o świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej);
- podpisanie dokumentów o współpracy z trzynastoma Uniwersyteckimi Poradniami Prawnymi, Fundacją Academia Iuris, Stowarzyszeniem „Biuro Bezpłatnej Pomocy Prawnej w Prudniku” oraz Dolnośląskim Stowarzyszeniem Pomocy Ofiarom Przepływów "Karta 99" we Wrocławiu;
- podpisanie dokumentów o współpracy z siecią Biur Porad Obywatelskich (2005 r.)¹²³.

Jedną z ostatnich inicjatyw Rzecznika, jest uruchomienie dostępnej dla wszystkich, bezpłatnej infolinii (rozpoczęła swoją działalność 16.04.2012 o godzinie 10.00). Dzwoniąc na bezpłatną infolinię można uzyskać podstawową wiedzę na temat praw człowieka i kompetencjach RPO, a także dowiedzieć się wszystkiego na temat prawa antydyskryminacyjnego. Pracownicy infolinii udzielają niezbędnych informacji w tym zakresie bądź pomagają skierować sprawę do właściwej instytucji. Infolinia dostępna jest 2 dni w tygodniu (poniedziałek 10.00 – 18.00 oraz wtorek 8.00 – 16.00)¹²⁴.

Znaczenie ma również działalność wydawnicza Rzecznika Praw Obywatelskich. Na stronie internetowej RPO, obok licznych informacji i sprawozdań, dostępne są ulotki i informatory zawierające podstawowe wiadomości z zakresu praw i obowiązków człowieka i obywatela.

Są to działania istotne, bowiem podkreślają konieczność podniesienia świadomości prawnej i obywatelskiej społeczeństwa. Stanowią również wyraz wyjścia naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa, jak bowiem wynika z danych, w ponad 50 % spraw, które wpływają do Rzecznika, poucza się wnioskującego o przysługujących mu prawach¹²⁵. Dowodzi to ogromnej potrzeby zwiększenia świadomości prawnej obywateli oraz wypracowania rozwiązań systemowych.

j) Rzecznik Praw Pacjenta

Pozycję ustrojową oraz zakres kompetencji Rzecznika Praw Pacjenta reguluje ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹²⁶. Rzecznik jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony praw pacjentów. Nadzór nad jego działalnością sprawują Prezes Rady Ministrów. Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Praw Pacjenta.

Do ustawowych zadań Rzecznika Praw Pacjenta, w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, należy:

¹²³ Oficjalna strona RPO, <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1076>, 3.09.2012

¹²⁴ Ibidem, <http://www.rpo.gov.pl/?md=9745>, 3.09.2012

¹²⁵ Oficjalna strona Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1555&s=1>, 3.09.2012

¹²⁶ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. 2009 Nr 52 poz. 417)

- prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów;
- wszczęcie postępowania wyjaśniającego w razie powzięcia wiadomości co najmniej uprawdopodobniającej naruszenie praw pacjenta;
- może wszcząć postępowanie bądź wstąpić do toczącego się postępowania (na prawach przysługujących prokuratorowi) w sprawach cywilnych dotyczących naruszenia praw pacjenta;
- analiza skarg pacjentów w celu określenia zagrożeń i obszarów w systemie ochrony zdrowia wymagających naprawy¹²⁷.

Nie mniejsze znaczenie dla ochrony praw pacjenta mają działania Rzecznika w zakresie:

- popularyzacji wiedzy o prawach pacjenta dzięki opracowywaniu i wydawaniu publikacji oraz prowadzeniu programów edukacyjnych;
- współpracy z organami władzy publicznej, organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw pacjenta¹²⁸.

Działania Rzecznika w zakresie ochrony praw pacjenta mają charakter interwencyjny, bowiem są następstwem powzięcia wiadomości o uprawdopodobnieniu naruszenia praw pacjenta. Powzięcie wiadomości stanowi impuls do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Jej źródłem może być wniosek osoby zainteresowanej bądź informacje własne Rzecznika. Po zapoznaniu się z wnioskiem Rzecznik może: podjąć sprawę; poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu lub pacjentowi środków prawnych; przekazać sprawę według właściwości lub może nie podejmować sprawy, informując o tym jednocześnie wnioskodawcę i pacjenta¹²⁹. W 2011 r. skierowano do Rzecznika 10 161 pism, w których pacjenci i ich bliscy oraz instytucje związane z ochroną praw pacjenta informują o uprawdopodobnieniu naruszenia praw pacjenta. Spośród nich 4 157 pism stanowiły impuls do podjęcia sprawy i prowadzenia w trybie ustawy.

Aby dotrzeć do jak największej liczby osób, zgłoszenie może być dokonane także za pośrednictwem ogólnopolskiej bezpłatnej infolinii, czynnej od poniedziałku do piątku od 9.00 do 21.00. Za pośrednictwem połączenia telefonicznego diagnozowane są problemy związane z prawami pacjenta, jak również udzielane są stosowne wyjaśnienia i porady. W 2011 r. zarejestrowano 22 725 rozmów telefonicznych.

Osoba zainteresowana kontaktem z Rzecznikiem, może również zgłosić się osobiście w siedzibie Biura (od poniedziałku do piątku), po wcześniejszym umówieniu się i skonsultować problem bezpośrednio z Rzecznikiem bądź jego Zastępcą. W 2011 r. do Biura Rzecznika zgłosiło się osobiście 445 osób¹³⁰. Statystyki z lat poprzednich zawierają dane w poniższej tabeli.

¹²⁷ Art. 47 w zw. z art. 50 – 53 oraz art. 55, ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. 2009 Nr 52 poz. 417)

¹²⁸ Art. 47, Ibidem

¹²⁹ Art. 51, Ibidem

¹³⁰ Sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159) oraz przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2011

Tabela 1. Liczba spraw przyjętych przez BRPP z podziałem na formę zgłoszenia sprawy w latach 2009 i 2010¹³¹

Kolumna1	rok 2009	rok 2010
Infolinia Biura Rzecznika Praw Pacjenta	2382	12612
Za pośrednictwem pism oraz poczty elektronicznej	1903	7979
Zgłoszenie osobiste w BRPP	38	283
SUMA	4323	20874

k) Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych

W myśl ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. 1994 Nr 111 poz. 535) osoby korzystające ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpitale psychiatryczne mają prawo do pomocy w ochronie swoich praw. Ochrona tych praw należy do zadań Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego. Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego pełnią swoje zadania od 2006 r. Początkowo byli pracownikami Biura Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia, lecz od maja 2009 r. stali się pracownikami Biura Rzecznika Praw Pacjenta, które jednocześnie sprawuje nad nimi nadzór merytoryczny. W 2011 r. zatrudnionych było 26 Rzeczników realizujących swoje zadania w łącznie 47 placówkach opieki zdrowotnej na terenie 14 województw. Każdy z nich musi spełniać określone wymogi: być łatwo dostępny (konieczność spędzania większości czasu na wizytach oddziałów); musi być rozpoznawalny (musi budzić zaufanie) oraz musi być niezależny od dyrektora szpitala¹³².

W zakresie ochrony praw pacjentów szpitala psychiatrycznego Rzecznik może w szczególności:

- świadczyć pomoc w dochodzeniu praw w sprawach związanych z przyjęciem, leczeniem, warunkami pobytu i wypisaniem ze szpitala psychiatrycznego;
- wyjaśniać lub świadczyć pomoc w wyjaśnianiu ustnych i pisemnych skarg tych osób;
- współpracować z rodziną, przedstawicielem ustawowym, opiekunem prawnym lub faktycznym tych osób;
- inicjować i prowadzić działalność edukacyjno – informacyjną w zakresie praw osób korzystających ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny¹³³.

¹³¹ Sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417, z późn. Zm.) oraz przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Okres od dnia 21 maja 2009 r. do dnia 31 grudnia 2009 oraz drugie Sprawozdanie za okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2010 r.

¹³² Sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159) oraz przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2011

¹³³ Art. 10b ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. 1994 Nr 111 poz. 535)

W zakresie ochrony praw pacjenta szpitala psychiatrycznego Rzecznik Praw Pacjenta współpracuje z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Rzecznikiem Praw Dziecka oraz konsultantem krajowym i konsultantami wojewódzkimi w dziedzinie psychiatrii.

Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego w celu realizacji swoich ustawowych ma prawo wstępu do pomieszczeń szpitala psychiatrycznego związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych; występowania do personelu leczniczego o usunięcie przyczyny skargi bądź zaistniałych naruszeń; wglądu do dokumentacji medycznej; porozumiewania się z osobami korzystającymi ze świadczeń zdrowotnych w szpitalach psychiatrycznych. Zaś kierownik placówki, o której mowa, ma zapewnić Rzecznikowi możliwość wykonywania jego zadań ustawowych, co oznacza, że w szczególności musi umożliwiać przyjmowanie skarg od pacjentów oraz udostępniać pomieszczenia przeznaczone do odbywania spotkań Rzecznika z pacjentami, ich przedstawicielami ustawowymi i opiekunami¹³⁴.

Działalność Rzecznika może mieć charakter działalności interwencyjnej, doradczej, informacyjno – edukacyjnej oraz kontrolnej. Do Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego można zwrócić się bezpośrednio, telefonicznie, w formie pisemnej lub składając pisma (skargi, wnioski, pytania) do skrzynki umieszczonej na drzwiach gabinetu Rzecznika. Informacje o możliwości kontaktu z Rzecznikiem muszą być umieszczone w widocznym miejscu w izbie przyjęć oraz oddziałach szpitala psychiatrycznego. Coraz częściej takie informacje można odnaleźć na stronach internetowych szpitali.

Działalność interwencyjna wiąże się z reagowaniem na każdy sygnał uprawdopodobniający naruszenie praw pacjenta, który może pochodzić zarówno od pacjentów, jak i od ich rodzin czy też personelu medycznego. W tym zakresie interwencje Rzecznika mogą mieć charakter „miękki”, co oznacza możliwość załatwiania spraw w drodze ugody, mediacji, łagodzenia sporów, wyjaśniania nieporozumień powstałych między pacjentem a personelem medycznym bądź mogą być to interwencje o charakterze „twardym” polegające na złożeniu wniosku o bezzwłoczne usunięcie naruszeń praw pacjenta¹³⁵.

Działalność informacyjna polega na wyjaśnianiu obowiązujących przepisów prawa i stanowi najczęstszą formę pomocy udzielanej przez Rzeczników. Pomoc ta wiąże się z indywidualnymi spotkaniami, w trakcie których omawiane są problematyczne kwestie z pacjentami i ich rodzinami. Często problemy te wykraczają poza kwestie związane z ochroną praw pacjenta, dlatego Rzecznik wskazuje właściwe dla danej sprawy instytucje. W ramach tego rodzaju działalności Rzecznik pomaga również w sporządzaniu pism urzędowych, takich jak: wniosek o przyznanie pełnomocnika z urzędu, wniosek o wydanie opinii biegłego czy wniosek o udostępnienie kopii dokumentacji medycznej¹³⁶.

Działalność informacyjno – edukacyjna polega przede wszystkim na podnoszeniu świadomości pacjentów z zakresu obowiązujących przepisów prawa (w szczególności z zakresu praw człowieka, praw pacjenta, kwestii związanych z ubezwłasnowolnieniem). Najczęściej odbywa się to poprzez spotkania i dyskusje organizowane w poszczególnych placówkach, dostosowane do potrzeb pacjentów.

¹³⁴ Art. 10b ustawy o ochronie zdrowia psychicznego z dnia 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. 1994 Nr 111 poz. 535)

¹³⁵ Sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159) oraz przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2011

¹³⁶ Ibidem

Działalność kontrolna oznacza systematyczne pozyskiwanie informacji o pacjentach, w szczególności o tym czy są informowani o przysługujących im prawach i obowiązkach, a także o sposobie ich traktowania przez personel medyczny oraz analizowane jest bezpieczeństwo pacjentów.

W 2011 r. do Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wpłynęło i zostało rozpatrzonych 8 233 spraw.

o) Rzecznik Praw Ubezpieczonych

Pozycję ustrojową oraz zakres zadań Rzecznika Ubezpieczonych określa ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych¹³⁷. Jest to jedna z tzw. pakietowych ustaw normujących zagadnienia z zakresu ubezpieczeń. Celem tej ustawy było zapewnienie zgodności przepisów dotyczących kwestii ubezpieczenia (zwłaszcza obowiązkowego) z konstytucyjnymi prawami i swobodami obywatelskimi.

Ustawa ta stanowi, iż Rzecznik Ubezpieczonych reprezentuje interesy osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych. W celu realizacji tych zadań Rzecznik Ubezpieczonych współpracuje w szczególności z krajowymi i zagranicznymi organizacjami konsumenckimi oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich¹³⁸.

W zakresie działalności obejmującej nieodpłatne poradnictwo prawne oraz informację prawną, do zadań Rzecznika należy podejmowanie działań w zakresie ochrony osób, których interesy reprezentuje, a w szczególności:

- rozpatrywanie skarg w indywidualnych sprawach kierowanych do Rzecznika;
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między:
 - i) ubezpieczającymi, ubezpieczonymi, uposażonymi lub uprawnionymi z umów ubezpieczenia a zakładami ubezpieczeń,
 - ii) ubezpieczającymi, ubezpieczonymi, uposażonymi lub uprawnionymi z umów ubezpieczenia a agentami ubezpieczeniowymi,
 - iii) ubezpieczającymi, ubezpieczonymi, uposażonymi lub uprawnionymi z umów ubezpieczenia a brokerami ubezpieczeniowymi,
 - iv) towarzystwami emerytalnymi a członkami funduszy emerytalnych oraz wynikłych z uczestnictwa w pracowniczych programach emerytalnych, w szczególności poprzez organizowanie sądów polubownych do rozpatrywania tych sporów;

¹³⁷ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U.2011.234.1388)

¹³⁸ Art. 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U.2011.234.1388)

- inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową, lub osób uposażonych¹³⁹.

W sprawach indywidualnych, na wniosek zainteresowanej osoby, Rzecznik może występować do zakładów ubezpieczeń, funduszy emerytalnych, towarzystw emerytalnych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Polskiego Biura Ubezpieczeń Komunikacyjnych o udzielenie informacji lub wyjaśnień¹⁴⁰.

Bezpośrednią formą pomocy konsumentom i innym podmiotom jest przyjmowanie i rozpatrywanie skarg. Do Biura Rzecznika Ubezpieczonych w 2011 r. wpłynęło 14 356 pisemnych skarg zgłaszanych w indywidualnych sprawach z zakresu problematyki ubezpieczeń gospodarczych, co stanowi wzrost o ponad 20 % w stosunku do roku poprzedniego¹⁴¹. Należy nadmienić, iż od początku funkcjonowania urzędu Rzecznika Ubezpieczonych, liczba wnoszonych skarg systematycznie wzrasta. Niewielki spadek zanotowany był jedynie w 2002 r. w związku z uruchomieniem innych sposobów otrzymania porady prawnej od Rzecznika, tj. drogą telefoniczną i elektroniczną.

Skargi napływają bezpośrednio od ubezpieczonych, ubezpieczających, uposażonych i uprawnionych z umowy ubezpieczenia, jak również za pośrednictwem innych podmiotów. Coraz większą rolę w tym zakresie odgrywają kancelarie adwokackie i radcowskie, a także powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów, z którymi Rzecznik Ubezpieczonych współpracuje. W 2011 r. skargi najczęściej dotyczyły: ubezpieczeń na życie, pozostałych ubezpieczeń osobowych oraz ubezpieczeń majątkowych (obejmujących najliczniejszą grupę skarg dotyczących ubezpieczeń komunikacyjnych), a także ubezpieczeń mienia i budynków gospodarstw rolnych¹⁴².

Szczegółowe statystyki dotyczące tematyki skarg i ich źródła znajdują się w poniższych tabelach.

Tabela 1. Tematyka skarg z zakresu ubezpieczeń gospodarczych w latach 2009 – 2011¹⁴³

Tematyka skarg z zakresu ubezpieczeń gospodarczych	rok 2009	rok 2010	rok 2011
Dział I, Ubezpieczenia zawarte przed 1989 r. (tzw. Stary portfel)	89	50	26
Dział I, Ubezpieczenia zawarte po 1989: ubezpieczenia na życie	367	458	583
Dział I, Ubezpieczenia zawarte po 1989: ubezpieczenia posagowe, zapotrzebowania dzieci	11	8	16
Dział I, Ubezpieczenia zawarte po 1989: ubezpieczenia na życie z ub. funduszem kapitałowym	107	103	146

¹³⁹ Art. 20, Ibidem

¹⁴⁰ Art. 26 ust. 4, Ibidem

¹⁴¹ Sprawozdanie Rzecznika Ubezpieczonych za rok 2011, www.rzu.gov.pl, 5.09.2012

¹⁴² Sprawozdanie Rzecznika Ubezpieczonych za rok 2011, www.rzu.gov.pl, 5.09.2012

¹⁴³ Sprawozdania Rzecznika Ubezpieczonych w latach 2009 – 2011, źródło: www.rzu.gov.pl, 5.09.2012

Dział I, Ubezpieczenia zawarte po 1989: ubezpieczenia rentowe	1	6	2
Dział I, Ubezpieczenia zawarte po 1989: ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe (z opcją NNW)	584	831	1063
Dział I, Ubezpieczenia zawarte po 1989: składki (sposób naliczania, wymiar, zwrot)	111	98	75
Dział I, Ubezpieczenia zawarte po 1989: Interpretacja przepisów ubezpieczeniowych	31	26	31
Dział I, Ubezpieczenia zawarte po 1989: Procedury stosowane przez zakład ubezpieczeń	11	11	4
Dział I, Ubezpieczenia zawarte po 1989: Upadłość zakładów ubezpieczeń	1	nd	nd
Dział I, Ubezpieczenia zawarte po 1989: Brak danych umożliwiających podjęcie interwencji w sprawie	2	9	11
Dział II, ubezpieczenia komunikacyjne: OC	3046	3746	4574
Dział II, ubezpieczenia komunikacyjne: AC	854	1130	1352
Dział II, ubezpieczenia komunikacyjne: Zielona Karta	15	9	16
Dział II, ubezpieczenia komunikacyjne: Assistance	22	35	42
Dział II, ubezpieczenia komunikacyjne: Składki: sposób naliczania, wymiar, zwrot, tzw. podwójne ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych	1224	1566	1609
Dział II, ubezpieczenia komunikacyjne: NNW kierowcy i pasażerów	40	53	67
Dział II, ubezpieczenia komunikacyjne: UFG (kary i regres)	19	38	20
Dział II, ubezpieczenia komunikacyjne: UFG (dot. likwidacji szkód)	49	87	55
Dział II: Ubezpieczenia OC (pozostałe)	583	1118	1552
Dział II: Ubezpieczenia mienia	391	1194	1262
Dział II: Interpretacja przepisów ubezpieczeniowych	175	212	240
Dział II: Ubezpieczenia NNW	120	139	189
Dział II: Ubezpieczenia NNW młodzieży szkolnej	47	49	65
Dział II: Ubezpieczenia budynków w gospodarstwach rolnych	nd	168	
Dział II, ubezpieczenia turystyczne: Ubezpieczenia kosztów leczenia podczas pobytu za granicą	114	73	73
Dział II, ubezpieczenia turystyczne: Ubezpieczenia kosztów	30	14	16

rezygnacji z podróży			
Dział II, ubezpieczenia turystyczne: Ubezpieczenia bagażu	21	10	20
Dział II, ubezpieczenia turystyczne: Ubezpieczenia opóźnienia lotu za granicę	nd	nd	2
Dział II, ubezpieczenia turystyczne: Ubezpieczenia kosztów leczenia cudzoziemców	nd	nd	1
Dział II: Regresy	72	67	117
Dział II: Ubezpieczenia kredytu	51	94	89
Dział II: Składki (pozostałe): sposób naliczania, wymiar, zwrot	48	65	95
Dział II: OC rolników	43	55	73
Dział II: Procedury stosowane przez zakład ubezpieczeń	43	35	63
Dział II: Ubezpieczenia budynków w gospodarstwach rolnych	36	nd	260
Dział II: Ubezpieczenia upraw	32	33	52
Dział II: Ubezpieczenia zwierząt w gospodarstwie rolnym	5	4	5
Dział II: Ubezpieczenia operacji	nd	2	1
Dział II: Ubezpieczenia ochrony prawnej	4	6	7
Dział II: Gwarancje ubezpieczeniowe	nd	5	5
Dział II: Upadłość zakładów ubezpieczeń	4	2	2
Dział II: Ubezpieczenia kosztów leczenia	2	2	2
Dział II: Ubezpieczenia zwierząt w gospodarstwie domowym	nd	1	
Dział II: Casco statków powietrznych i morskich	2	5	1
Dział II: Ubezpieczenia kart płatniczych	2	5	3
Dział II: Ubezpieczenia dziennego pobytu szpitalnego	2	5	8
Dział II: Ubezpieczenia maszyn rolniczych	2	nd	
Dział II: Ubezpieczenia maszyn budowlanych	nd	1	3
Dział II: Ubezpieczenia ryzyk budowlanych	2	1	2
Dział II: UFG upadłość			3
Dział II: Ubezpieczenia ryzyk finansowych	1	2	
Dział II: Ubezpieczenia sprzętu gospodarstwa domowego	1	8	33
Dział II: Ubezpieczenia krótkoterminowych należności eksportowych	1	1	
Dział II: Brak danych umożliwiających podjęcie interwencji w sprawie	141	299	381

Brak właściwości Rzecznika Ubezpieczonych	7	8	39
SUMA	8566	11947	14356

Tabela 2. Źródła wpływu skarg z zakresu ubezpieczeń gospodarczych w latach 2009 - 2011¹⁴⁴

Źródło wpływu skarg z zakresu ubezpieczeń gospodarczych	2009	2010	2011
Bezpośrednio od skarżących	6704	9532	10929
Bezpośrednio od skarżących: Dział I (Ubezpieczenia na życie)	1194	1468	1776
Bezpośrednio od skarżących: Dział II Pozostałe ubezpieczenia osobowe oraz ubezpieczenia majątkowe	5505	8057	9122
Bezpośrednio od skarżących: Brak właściwości Rzecznika Ubezpieczonych	5	7	31
Za pośrednictwem pełnomocników	1722	2285	3245
Za pośrednictwem Biura Rzecznika Praw Obywatelskich	5	2	2
Za pośrednictwem Kancelarii Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Biur Poselskich	7	18	23
Za pośrednictwem Powiatowych i Miejskich Rzeczników Konsumentów	122	100	155
Za pośrednictwem redakcji gazet i czasopism	6	10	2
Za pośrednictwem (suma wszystkich)	1862	2415	3427

Rzecznik Ubezpieczonych odgrywa istotną rolę w zakresie ochrony praw konsumenta. Jeśli ze skargą zwraca się osoba fizyczna, Rzecznik ocenia zasadność sprawy, po czym może: podjąć sprawę, przekazać sprawę innemu organowi właściwemu w danym przypadku, wskazać wnioskodawcy przysługujące mu środki prawne bądź odmówić podjęcia sprawy, o czym musi poinformować wnioskodawcę. Podejmując sprawę, Rzecznik może zwrócić się o wyjaśnienie, ponowne rozpatrzenie sprawy bądź skierowanie sprawy do zbadania do właściwego organu.

Działalność poradnicza Rzecznika Ubezpieczonych nie ogranicza się wyłącznie do rozpatrywania skarg. Dużym zainteresowaniem cieszą się dyżury telefoniczne (w latach 2004-2005 zarejestrowano w sumie 10332 rozmów telefonicznych), a także możliwość uzyskania informacji prawnej bądź porady

¹⁴⁴ Tamże

prawnej za pośrednictwem e – maila lub strony internetowej (www.rzu.gov.pl)¹⁴⁵. Łatwy dostęp do informacji, sprzyja to również zwiększaniu świadomości obywateli w kwestiach prawnych dotyczących ubezpieczeń.

n) Rzecznik Praw Konsumentów

I. Pozycja ustrojowa i zadania powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów

Rzecznik konsumentów (powiatowy lub miejski) jest organem wykonującym zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów. Powiaty mogą, w drodze porozumienia, utworzyć jedno wspólne stanowisko rzecznika konsumentów¹⁴⁶. Z rzecznikiem konsumentów stosunek pracy nawiązuje starosta lub w miastach na prawach powiatu prezydent miasta. Rzecznikiem konsumentów może być osoba posiadająca wyższe wykształcenie, w szczególności prawnicze lub ekonomiczne, i co najmniej pięcioletnią praktykę zawodową. Rzecznik konsumentów jest bezpośrednio podporządkowany staroście (prezydentowi miasta). Rzecznika konsumentów wyodrębnia się organizacyjnie w strukturze starostwa powiatowego (urzędu miasta), a w powiatach powyżej 100 tys. mieszkańców i w miastach na prawach powiatu rzecznik konsumentów może wykonywać swoje zadania przy pomocy wyodrębnionego biura. Rzecznik konsumentów, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, przedkłada staroście (prezydentowi miasta) do zatwierdzenia roczne sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim oraz przekazuje je właściwej miejscowo Delegaturze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁴⁷.

Do zadań rzecznika konsumentów należy zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów oraz inne obowiązki jeśli wynikają one z przepisów odrębnych¹⁴⁸.

Istotnym uprawnieniem przewidzianym przez ustawę jest możliwość wytoczenia przez rzecznika konsumentów powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępowania, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów¹⁴⁹.

Ponadto rzecznik konsumentów uprawniony jest do przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu, nawet jeśli sam nie uczestniczy w sprawie¹⁵⁰, jak również może wnieść sprawę do sądu polubownego¹⁵¹.

¹⁴⁵ T. Wróblewski, Rola Rzecznika Ubezpieczonych w ochronie praw konsumentów w aspekcie prawnym, http://www.rzu.gov.pl/publikacje/artykuly-pracownikow-i-wspolpracownikow/Tomasz_Wroblewski_-_Rola_Rzecznika_Ubezpieczonych_w_ochronie_praw_konsumentow_w_aspekcie_pawnym__119

¹⁴⁶ Art. 39 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, źródło: www.uokik.gov.pl, stan na dzień 7 maja 2012 r.

¹⁴⁷ Art. 40,43 jw.

¹⁴⁸ Art. 42, źródło: jw.

¹⁴⁹ Art. 42 ust.2, źródło: jw.

¹⁵⁰ Art. 42 ust. 5, źródło: jw. w zw. z art. 63 Kodeksu Postępowania Cywilnego (Dz.U.1964.43.296), źródło: <http://www.lex.pl/akt-prawny/-/akt/dz-u-64-43-296-u>, Stan na dzień 7.05.2012 r.

W sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów pełni rolę oskarżyciela publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁵²

Na podstawie art. 479 (38) Kodeksu Postępowania Cywilnego rzecznik konsumentów jest uprawniony (posiada legitymację czynną) do wytoczenia powództwa w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone¹⁵³.

Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów w razie dokonania nieuczciwej praktyki rynkowej może żądać: zaniechania tej praktyki; złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie; zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na określony cel społeczny związany ze wspieraniem kultury polskiej, ochroną dziedzictwa narodowego lub ochroną konsumentów¹⁵⁴.

Bezpłatne poradnictwo prawne i informacja prawna w zakresie ochrony interesów konsumentów realizowane są poprzez:

- o udzielanie bezpośrednich porad w biurze Rzecznika;
- o udzielanie porad telefonicznych;
- o sporządzanie pism procesowych;
- o odpowiedzi na zapytania konsumentów;
- o wyjaśnianie i interpretacje przepisów prawa;
- o podejmowanie mediacji w celu polubownego rozwiązania spraw;
- o umożliwianie i ułatwianie konsumentom dostępu do materiałów edukacyjnych i informacyjnych traktujących o uprawnieniach konsumentów;
- o udzielanie pouczeń przedsiębiorcom, informowanie i zawiadamianie właściwych organów oraz instytucji o podejmowaniu i prowadzeniu przez przedsiębiorców działalności niezgodnej z przepisami prawa;
- o występowanie w imieniu konsumentów do przedsiębiorców z wnioskami o dobrowolne i ugodowe załatwianie spraw oraz naprawianie powstałych szkód;

¹⁵¹ Pomoc dla konsumentów, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, źródło: http://www.uokik.gov.pl/sprawy_indywidualne.php, Stan na dzień 7.05.2012 r.

¹⁵² Art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, źródło: www.uokik.gov.pl, stan na dzień 7 maja 2012 r.

¹⁵³ Art. 479 (38) Kodeksu Postępowania Cywilnego (Dz.U.1964.43.296), źródło: <http://www.lex.pl/akt-prawny/-/akt/dz-u-64-43-296-u>.

¹⁵⁴ Art. 12 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. 2007 nr 171 poz. 1206), źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20071711206>, stan na dzień 8 maja 2012 r.

- o wytaczanie powództw w imieniu konsumentów oraz świadczenie pomocy prawnej w trakcie toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów;
- o zapewnienie konsumentom pomocy prawnej w każdym stadium postępowania przed sądem konsumenckim działającym przy Inspekcji Handlowej oraz w toku postępowania przed sądami powszechnymi.

II. Realizacja ustawowych zadań rzeczników konsumentów w 2010 r. (na podstawie sprawozdania UOKiK „Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2010”)

W 2010 r. rzecznicy konsumentów udzielili 416 323 porad prawnych.

W zakresie usług (ogółem 159 023), skargi najczęściej dotyczyły¹⁵⁵:

- usług telekomunikacyjnych: 37 330
- usług finansowych: 21 985
- usług remontowo – budowlanych: 16 103
- usług ubezpieczeniowych: 13 021
- usług motoryzacyjnych: 7 792
- usług turystyczno – hotelarskich: 8 225

W zakresie umów sprzedaży zawieranych z przedsiębiorcami (ogółem 201 867), skargi najczęściej dotyczyły:

- zakupów obuwia i odzieży: 63 102
- sprzętu RTV i AGD: 37 405
- elementów wyposażenia mieszkania: 23 766
- komputerów i akcesoriów komputerowych: 14 400
- produktów motoryzacyjnych: 12 143

¹⁵⁵ Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2010, URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW, DEPARTAMENT POLITYKI KONSUMENCKIEJ.

III. Realizacja ustawowych zadań rzeczników konsumentów w 2011 r. (na podstawie sprawozdania UOKiK „Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2011”)

W 2011 r. rzecznicy udzielili 413 832 bezpłatnych porad prawnych. Ponadto przygotowali 4 078 pozwy i powództwa w sprawach indywidualnych. Rzecznicy uprawnieni są ponadto do interwencji u przedsiębiorcy, gdy sama porada prawna nie jest wystarczająca. W roku 2011 podjęli 51 540 interwencji.

W zakresie usług (ogółem 181 664), skargi wnoszone przez konsumentów najczęściej dotyczyły¹⁵⁶:

- usług telekomunikacyjnych: 44 411
- usług finansowych: 19 417
- usług remontowo – budowlanych: 15 497
- usług ubezpieczeniowych: 12 258
- usług związanych z dostawą energii, gazu, ciepła, wody i wywozu nieczystości: 10 118
- usług turystyczno – hotelarskich: 8 749

W zakresie umów sprzedaży zawieranych z przedsiębiorcami (ogółem 198 080), skargi najczęściej dotyczyły:

- zakupów obuwia i odzieży: 75 200 porad i 13 091 wystąpień
- sprzętu RTV i AGD: 36 866 skarg i 3 373 wystąpienia
- elementów wyposażenia mieszkania: 25 451 porad i 3 121 wystąpień
- komputerów i akcesoriów komputerowych: 14 561 porad i 1 107 wystąpień
- produktów motoryzacyjnych: 11 441 porady i 1 120 wystąpienia

Odnotowano wzrost porad dotyczących zakupów na odległość (np. sklep internetowe) oraz poza lokalem przedsiębiorcy (np. na pokazach). Ich liczba wzrosła od ponad 18 tyś. w 2009, przez 24 849 w 2010, do 33 287 w 2011.

IV. Działania informacyjno – edukacyjne

Istotnym rodzajem działań podejmowanych przez rzeczników jest działalność informacyjno – edukacyjna, zgodnie z założeniem, że dobrze poinformowany klient to klient świadomy swoich praw i obowiązków, potrafiący podejmować racjonalne decyzje zawierając umowy sprzedaży czy dostarczania usług. W ramach tego zadania, rzecznicy konsumentów:

- uczestniczyli w szkolnych spotkaniach z młodzieżą,
- przekazywali materiały do prac magisterskich,

¹⁵⁶ Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2011, URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW, DEPARTAMENT POLITYKI KONSUMENCKIEJ.

- rozpowszechniali broszury i ulotki, dotyczące ochrony konsumentów podczas udzielanych w biurze porad prawnych, jak również przesyłali je do poszczególnych gmin wchodzących w skład powiatu,
- współpracowali z lokalnymi mediami w celu popularyzacji wiedzy konsumenckiej,
- tworzyli witryny internetowe, dzięki którym konsument mógł nie tylko dowiedzieć się o swoich prawach i obowiązkach, ale również przedstawić zapytanie,
- udzielanie niezbędnych porad przedsiębiorcom – sprzedawcom w zakresie praw konsumentów wynikających z gwarancji oraz niezgodności towaru z umową,
- podczas prowadzonych interwencji wyjaśniali zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorcom sposobów postępowania przy składaniu reklamacji oraz zasad ochrony prawnej konsumentów¹⁵⁷.

a) Federacja Konsumentów

Federacja Konsumentów jest niezależną organizacją pozarządową, o statusie organizacji pożytku publicznego, której głównym celem jest ochrona indywidualnego konsumenta w Polsce. Obejmuje swoim zasięgiem całe terytorium Polski poprzez sieć **48 klubów terenowych**.

Podstawową działalnością Federacji jest bezpłatne poradnictwo i pomoc prawna, świadczone przez jej terenowe oddziały. Indywidualni konsumenci mogą uzyskać tę pomoc od prawników, doradców konsumenckich oraz wolontariuszy¹⁵⁸.

Informacja o skali bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń wykonanych przez Federację Konsumentów zostały przedstawione w poniższej tabeli¹⁵⁹

Tabela 1. Rodzaj podejmowanych działań w latach 2004 - 2011

Rodzaj działania	rok 2004	rok 2005	rok 2006	rok 2007	rok 2008	rok 2009	rok 2010	rok 2011
Wystąp. pisemne do podmiotów gosp. i organów admin. państw.	8438	8981	8209	8368	8260	8712	nd	nd
Porady pisemne	5101	6.68 7	6441	8271	7298	8174	4928	7165
Porady bezpośr.	42547	4441 7	4196 6	3960 1	3969 7	3570 0	nd	nd

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Federacja Konsumentów, źródło: <http://www.federacja-konsumentow.org.pl/story.php?story=311>, Stan na dzień 30.04.2012 r.

¹⁵⁹ Statystyki na podstawie sprawozdań finansowych i merytorycznych z lata 2004 – 2011”, źródło: www.federacja-konsumentow.org.pl oraz danych uzyskanych bezpośrednio od Federacji Konsumentów.

Porady i interw. telef.	67830	7273 9	6535 2	6067 4	5402 5	5333 1	nd	nd
Ilość napis. pozwów	695	751	741	689	691	688	nd	nd
Sprawy sądowe, FK jako powód	218	243	197	165	119	112	nd	nd
Udział w rozpr. sądów powszech.	457	470	431	357	343	337	nd	nd
Udział w rozpr. PSK (polubowny sąd konsumencki)	698	701	725	734	727	690	nd	nd
Przeprowadzone mediacje	446	353	446	330	365	296	nd	nd
Porady telefonicznie i bezpośrednie	nd	nd	nd	nd	nd	nd	6432 7	9216 4
Wystąpienia pisemne w imieniu indywidualnych konsumentów	nd	nd	nd	nd	nd	nd	4644	6490
Pisma procesowe	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	938
SUMA (w tysiącach)	126.430	128. 655	124. 508	119. 189	111. 525	108. 040	73. 899	106. 757

p) Stowarzyszenie Konsumentów

Stowarzyszenie Konsumentów Polskich jest niezależną, pozarządową organizacją konsumencką, założoną w 1995 r. w celu ochrony praw konsumentów.

Działalność Stowarzyszenia obejmuje:

- Porady prawne dla konsumentów;
- Edukację konsumencką;
- Certyfikowanie umów znakiem „Dobra Umowa”;
- Opiniowanie przepisów konsumenckich;
- Badania poszczególnych rynków produktów i usług pod kątem stopnia konkurencji między firmami i jego wpływ na pozycję konsumentów;
- Monitoring problemów polskich konsumentów, ich wiedzy na temat swoich praw i wpływu określonej polityki gospodarczej na ich sytuację.

Stowarzyszenie Konsumentów Polskich prowadzi **Konsumenckie Centrum E – Porad**, do którego może zwrócić się każda osoba zainteresowana będąca konsumentem (tj. osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową). Pomoc prawna udzielana jest przez prawników za pośrednictwem e – maila (porady@dlakonsumentow.pl). Należy podkreślić, iż w tym przypadku z możliwości uzyskania porady prawnej wyłączeni są przedsiębiorcy. Projekt ten finansowany jest ze środków Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Stowarzyszenie prowadzi również **Warszawskie Centrum Porad Konsumenckich**, w którym konsumenci z Warszawy mogą otrzymać bezpłatną poradę prawną w sprawach konsumenckich. Konsumenci mogą uzyskać nieodpłatną poradę prawną osobiście w biurze Centrum bądź telefonicznie w godzinach pracy Centrum. Warszawskie Centrum Porad Konsumenckich jest czynne 3 dni w tygodniu: we wtorki i środy od 9.00 do 13.00 oraz czwartki od 14.00 do 18.00. Projekt jest finansowany ze środków Urzędu Miasta st. Warszawy.

W okresie od 1.01.2011 do 31.12.2011 udzielono:

- 1 018 porad bezpośrednich
- 106 porad pisemnych
- 23 razy interweniowano u przedsiębiorców¹⁶⁰.

Informację prawną uzyskać można również za pośrednictwem strony internetowej Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, dzięki pogrupowanym w kategorie poradom odnoszącym się do konkretnych sytuacji, w jakich mogą znaleźć się konsumenci. Dostępne są również liczne ulotki, z których konsumenci mogą czerpać informacje (np.: Bądź świadomym konsumentem - ulotka informacyjna dla osób w wieku 60+, Ulotka informacyjna " Senior w banku", Ulotka informacyjna " Jak wygrać bez sądu?" itp.)¹⁶¹.

Duże znaczenie ma również edukacja prawna jaką prowadzi Stowarzyszenie, mająca wpływ na zwiększanie świadomości prawnej wśród konsumentów. W tym zakresie podejmowane są takie inicjatywy jak: coroczna organizacja Targów Wiedzy Konsumenckiej (największe wydarzenie edukacyjne dla konsumentów, odbywające się w czasie obchodów Światowego Dnia Praw Konsumenta); współpraca ze szkołami i organizacjami konsumenckimi z całej Europy w zakresie edukacji konsumenckiej czy też publikacja ulotek, broszur, książek i płyt CD o tematyce konsumenckiej, które dostępne są w wersji elektronicznej na stronie internetowej oraz w biurach rzeczników konsumentów w całym kraju¹⁶².

r) Biura porad prawnych i obywatelskich w ramach PO KL

Biura Porad Prawnych i Obywatelskich powstały w ramach Poddziałania 5.4.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013 (PO KL). Jednym z istotnych celów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013 jest zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania prawa i polityk, świadczenia usług wysokiej jakości i wzmocnienia mechanizmów partnerstwa. W ramach celu szczegółowego 4 Priorytetu V PO KL kluczowym jego element jest budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych, ukierunkowana na

¹⁶⁰ Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Sprawozdanie Zarządu z Działalności w roku 2011, Warszawa 2012, <http://www.konsumenci.org/userfiles/file/Sprawozdania/sprawozdanie%20merytoryczne%202011.pdf>, 4.09.2012

¹⁶¹ Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, <http://www.konsumenci.org/o-nas,kim-jestesmy-i-co-robimy-dla-konsumentow,3,8.html>, 4.09.2012

¹⁶² Ibidem, 4.09.2012

wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej. W wymienionym obszarze jednymi z możliwych projektów są te związane z tworzeniem i wdrażaniem projektów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – która odpowiedzialne jest za wdrożenie Działania 5.4 PO KL – ogłosiło dwa konkursy na projekty związane z tworzeniem i wdrażaniem programu w obszarze bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego: konkurs 5.4.2_2008 oraz konkurs 5.4.2_5_2010¹⁶³. W ramach konkursów grupami docelowymi projektów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego ustanowiono m.in. mieszkańców powiatów (w szczególności osoby poszukujące porady), administrację publiczną oraz organizacje pozarządowe.

W ramach konkursów ustanowiono listę możliwych do realizacji działań:

- tworzenie i prowadzenie punktów bezpłatnego poradnictwa prawnego i/lub obywatelskiego;
- działania promocyjne, informacyjne i edukacyjne, celem których jest podniesienie poziomu prowadzonego poradnictwa prawnego i/lub obywatelskiego;
- działania informacyjne, promocyjne i edukacyjne służące upowszechnianiu informacji o świadczeniu bezpłatnego poradnictwa prawnego i/lub obywatelskiego (w tym także publikacje w obszarze bezpłatnego poradnictwa prawnego i/lub obywatelskiego);
- przygotowanie i wdrażanie programów współpracy z samorządem terytorialnym w zakresie poradnictwa prawnego i/lub obywatelskiego;

W wyniku przeprowadzonych konkursów wyłoniono 65 projektów (25 projektów w 2008 roku oraz 40 projektów w roku 2010). Połowa z nich to projekty partnerskie, realizowane głównie w partnerstwie z jednostkami samorządu terytorialnego. W przypadku 30 projektów założono 3 lata na ich realizację, pozostałe zaś miały trwać dłużej.

s) Statystyki poradnictwa w ramach podmiotów udzielających pomocy prawnej lub obywatelskiej

Poniżej zostały przedstawione dane, które ukazują skalę poradnictwa w ramach analizowanych podmiotów udzielających porad prawnych i obywatelskich. Dane nie obejmują wszystkich podmiotów i ograniczone są do organizacji udostępniających publicznie informacje na ten temat.

Tabela nr 1 przedstawia podmioty wraz z informacją na temat rodzajów uzyskanych danych, okresu jaki obejmują oraz ich źródła. W sumie uzyskano informacje o 11 podmiotach obejmujące statystyki udzielonych porad lub przyjętych skarg i spraw. Najczęstszym źródłem, w ramach którego uzyskano dane, były oficjalne sprawozdania i raporty z działalności analizowanych podmiotów. Większość danych przedstawiona została w okresie od roku 2009 do 2011, zaś najdłuższy okres zaprezentowanych danych uzyskano od Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych (lata 2003 –

¹⁶³ Informacje o konkursach na stronie internetowej: <http://www.kapitalludzki.gov.pl/nabory-wnioskow/archiwum-naboru-wnioskow/konkurs-54222008/> oraz http://www.kapitalludzki.gov.pl/aktualnosci/art249,konkurs-otwarty-nr-dwf_5-4-2_5_2010.html [dostęp 19.09.2012]

2011), Rzecznika Praw Dziecka (lata 2001 – 2011) oraz Instytucji Pomocy Społecznej (lata 2001 – 2011).

Tabela 1 Opis uzyskanych danych ze względu na podmioty udzielające pomocy prawnej lub obywatelskiej, rodzaj danych, lata i źródło

Podmiot	Rodzaje danych	Lata	Źródło
Federacja Konsumentów	Liczba porad oraz liczba udzielonej pomocy w sprawach konsumenckich (interwencje, porady bezpośrednie, porady pisemne, wystąpienia pisemne do podmiotów gospodarczych i organów administracji państwowej, udział w rozprawach sądowych, mediacje)	2009 - 2011	Sprawozdania finansowe i merytoryczne znajdujące się na stronie internetowej www.federacja-konsumentow.org.pl
Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych	Liczba przyjętych spraw	2003/2004 – 2010/2011 (liczone ze względu na rok akademicki)	Podsumowania działalności FUPP znajdujące się na stronie internetowej www.fupp.org.pl
Związek Biur Porad Obywatelskich	Liczba udzielonych porad w Biurach Porad Obywatelskich zrzeszonych w ZBPO	2009 – 2011	Dane uzyskane bezpośrednio od Związku Biur Porad Obywatelskich
Biura Porad Prawnych i Obywatelskich dofinansowane w ramach PO KL	Liczba porad prawnych i obywatelskich udzielonych w roku 2011	2011	Wyniki badań ewaluacji „Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego realizowanych w ramach konkursów nr „DWF_5.4.2_2_2008 oraz DWF_5.4.2_5_2010 – Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013”
Rzecznik Praw Obywatelskich	Liczba rozpatrzonych spraw przez RPO	2009 - 2011	Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 2009 - 2011 znajdująca się na stronie internetowej www.rpo.gov.pl

Rzecznik Praw Pacjenta	Liczba spraw przyjętych przez Biuro Rzecznika Praw Pacjenta	2009 - 2011	Sprawozdania z realizacji zadań Rzecznika Praw Pacjenta w latach 2009 - 2011 znajdujące się na stronie internetowej www.bpp.gov.pl
Rzecznik Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych	Liczba spraw przyjętych przez Rzeczników Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych	2009 - 2011	Sprawozdania z realizacji zadań Rzecznika Praw Pacjenta w latach 2009 - 2011 znajdujące się na stronie internetowej www.bpp.gov.pl
Rzecznik Ubezpieczonych	Liczba przyjętych skarg przez Rzecznika Praw Ubezpieczonych	2009 - 2011	Raporty Rzecznika Ubezpieczonych w sprawie skarg w latach 2009 – 2011 znajdujące się na stronie internetowej rzu.gov.pl
Rzecznik Praw Dziecka	Liczba przyjętych spraw (pisemnych, telefonicznych, osobistych) przez Rzecznika Praw Dziecka	2001 - 2011	Informacje o działalności Rzecznika Praw Dziecka w latach 2001 – 2011 znajdujące się na stronie internetowej www.brpd.gov.pl
Państwowa Inspekcja Pracy	Liczba problemów z którymi stykają się beneficjenci pomocy oferowanej przez PIP	2006 – 2011	Sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w latach 2006 – 2011 znajdujące się na stronie internetowej www.pip.gov.pl
Instytucje Pomocy Społecznej (OPS, PCPR)	Pomoc specjalistyczna (prawna, psychologiczna, rodzinna)	2001 – 2011	Statystyki pomocy społecznej znajdujące się na stronie www.mpips.gov.pl/

Wykres 1 przedstawia liczbę udzielonych porad/przyjętych skarg przez różne podmioty w rozbiciu na lata 2001 - 2011. Podmiotem, który udzielił relatywnie największej pomocy jest Federacja Konsumentów (99 329 porad w 2011 r.). W latach 2004 – 2010 Federacja zanotowała spadek liczby udzielanej pomocy i porad konsumenckich, aby w 2011 r. znów osiągnąć poziom z roku 2009. Między rokiem 2009 a 2010 można zaobserwować największy spadek udzielonej pomocy i porad. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być fakt, że w latach 2004 – 2009 dane dotyczące udzielanej pomocy były agregowane w inny sposób, niż w latach 2010 i 2011.¹⁶⁴

Biura Porad Prawnych i Obywatelskich finansowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹⁶⁵ to drugi w kolejności rodzaj podmiotu, który udzielił największej pomocy prawnej i

¹⁶⁴ W latach 2004 – 2009 dane były agregowane w sposób bardziej szczegółowy z rozbiciem na specyfikę udzielonej pomocy (interwencje, porady bezpośrednie/pośrednie, reprezentacja w sądzie, etc.).

¹⁶⁵ Patrz rozdział dotyczący badań ewaluacyjnych w ramach PO KL.

obywatelskiej w roku 2011 (90 072 zrealizowanych porad prawnych i obywatelskich). Biorąc pod uwagę dane ze wszystkich analizowanych podmiotów Biura Porad Prawnych i Obywatelskich finansowane w ramach PO KL w rynku bezpłatnych porad i pomocy prawnej miało 27% udziałów (wykres 2). Dane z Biur mogą być w rzeczywistości nieco wyższe biorąc pod uwagę fakt, że w badaniu ewaluacyjnym – które było podstawą do oszacowania skali poradnictwa Biur - na pytanie „Proszę podać, ile w 2011 roku wyświadczyli Państwo: Bezpłatnych porad prawnych/ Bezpłatnych porad obywatelskich”¹⁶⁶ odpowiedziało 75 Biur z 79 badanych. Ze względu na to, że badanie było prowadzone w jednym punkcie czasowym, nie ma możliwości oceny skali poradnictwa w latach wcześniejszych.

Na trzecim miejscu w rankingu podmiotów udzielających największej pomocy prawnej i obywatelskiej uplasowały się Biura Porad Obywatelskich zrzeszone w Związku Biur Porad Obywatelskich (35 678 porad obywatelskich w roku 2011). W latach 2009 – 2011 podmioty te zanotowały powolny spadek udzielanej pomocy prawnej i obywatelskiej. W 2011 r. - biorąc pod uwagę wszystkie podmioty udzielające pomocy – udział Biur Porad Obywatelskich w skali całej pomocy wyniósł 10% (Wykres 2).

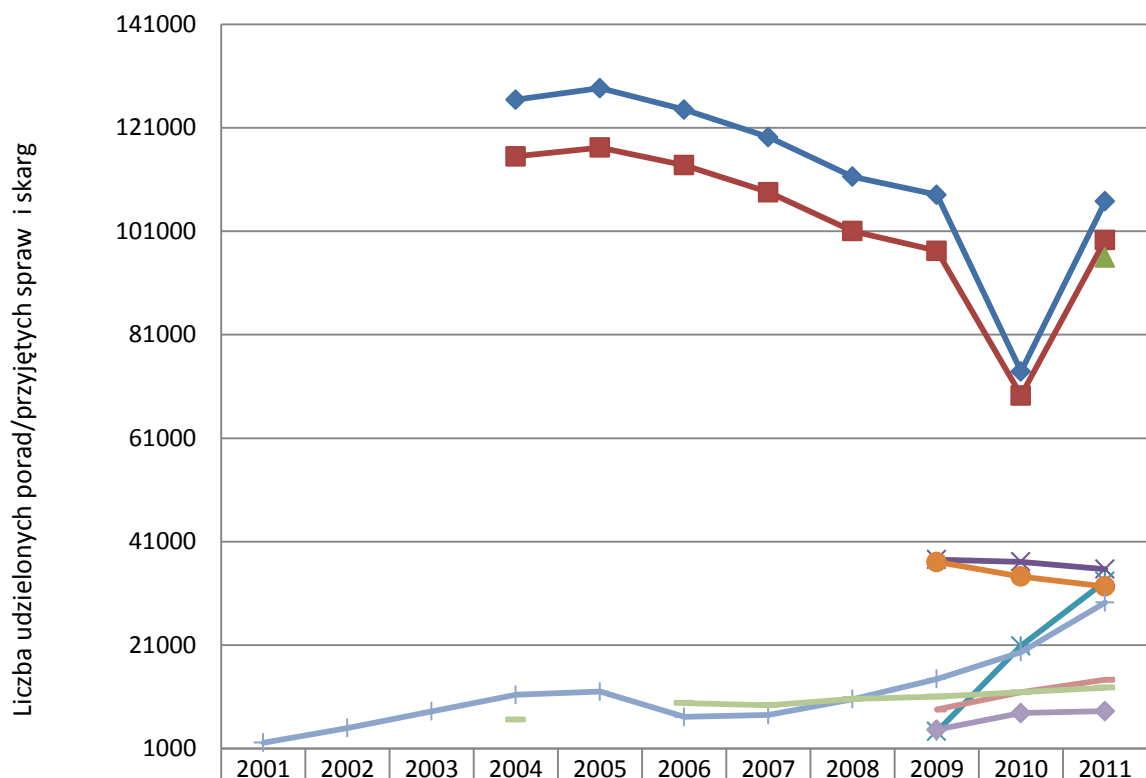
Czwartym podmiotem udzielającym w 2011 r. największej pomocy prawnej lub obywatelskiej jest Rzecznik Praw Pacjenta, którego liczba przyjętych spraw z 4 323 w 2009 roku wzrosła do 33 331 spraw w 2011 r. – jest to organizacja, która zanotowała największy przyrost udzielonej pomocy swoim beneficjentom. Udział pomocy RPP w pomocy ogółem wyniósł w 2011 r. 10%.

Skala poradnictwa kolejnego podmiotu, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich przypomina sytuację Biur Porad Obywatelskich. Podobnie jak w przypadku BPO pomoc udzielana przez RPO od 2009 r. zanotowała powolny spadek i w 2011 wyniosła 32 343 przyjętych spraw, co stanowi w skali wszystkich podmiotów 9% udzielonej pomocy.

Relatywnie najmniejszą skalą poradnictwa prezentują takie organizacje jak: Rzecznik Ubezpieczonych (14 317 przyjętych skarg w roku 2011), kliniki prawa zrzeszone w Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych (12 786 spraw przyjętych w 2011 r.) oraz Rzecznik Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych (8 233 spraw przyjętych w 2011 r.).

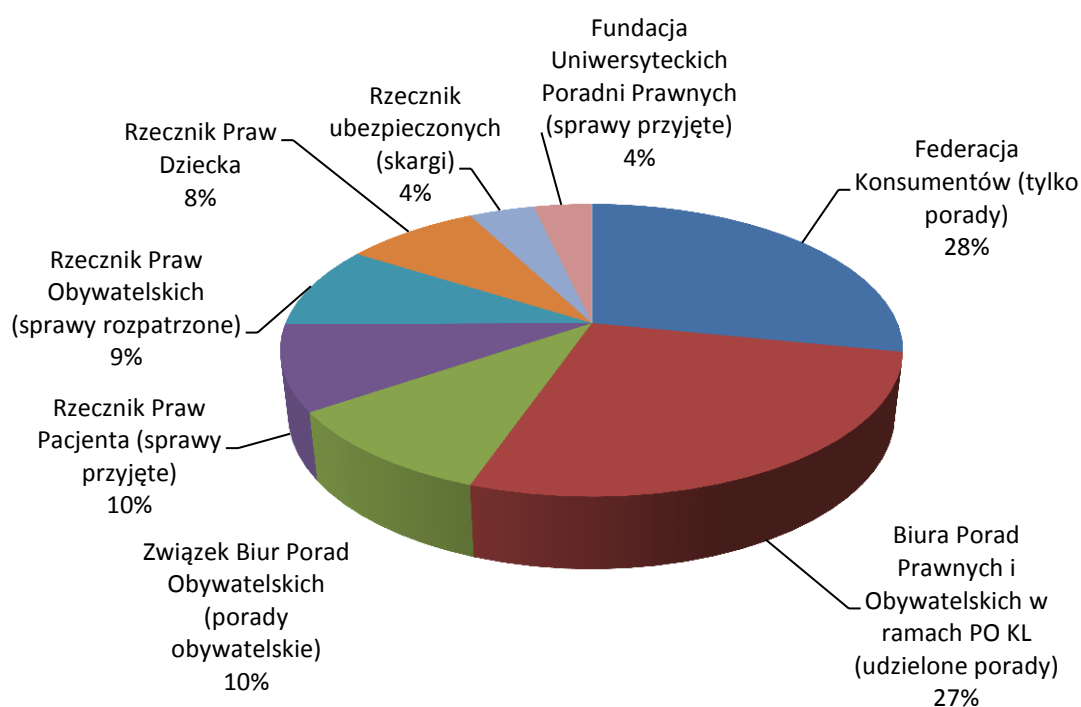
¹⁶⁶ Narzędzie CAWI skierowane do Biur Porad Prawnych i Obywatelskich wykorzystane w badaniu „Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego realizowanych w ramach konkursów nr „DWF_5.4.2_2_2008 oraz DWF_5.4.2_5_2010 – Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013.

Wykres 1 Liczba udzielonych porad/przyjętych spraw lub skarg przez podmioty udzielające pomocy prawnej lub obywatelskiej w latach 2001 - 2011



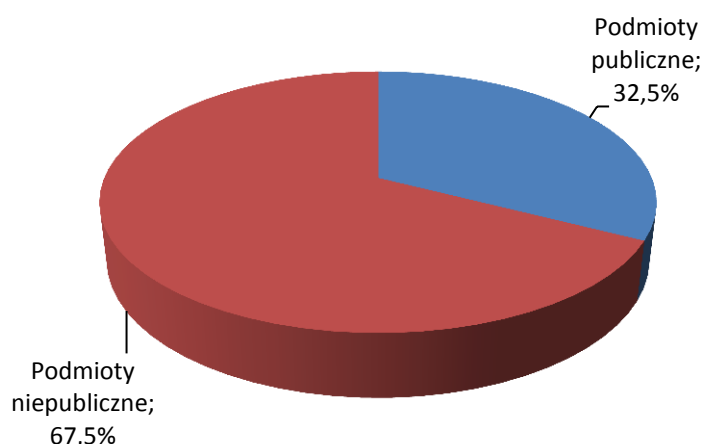
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Federacja Konsumenta (porady, pomoc w sprawach konsumenckich)				126430	128655	124508	119189	111525	108040	73899	106757
Federacja Konsumentów (tylko porady)				115478	117156	113759	108546	101020	97205	69255	99329
Biura Porad Prawnych i Obywatelskich w ramach PO KL (udzielone porady)											95893
Związek Biur Porad Obywatelskich									37526	37118	35678
Rzecznik Praw Pacjenta (sprawy przyjęte)									4323	20874	33331
Rzecznik Praw Obywatelskich (sprawy rozpatrzone)									37069	34248	32343
Rzecznik Praw Dziecka	2147	5006	8226	11402	12007	7145	7506	10578	14460	19665	29256
Rzecznik ubezpieczonych (skargi)									8559	11939	14317
Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych (sprawy przyjęte)				6596		9833	9399	10598	11075	11899	12786
Rzecznicy Praw Pacjentów Szpitali Psychiatrycznych (sprawy przyjęte)									4657	7861	8233

Wykres 2 Skala udzielonych porad/przyjętych spraw lub skarg przez podmioty udzielające pomocy prawnej lub obywatelskiej w roku 2011



Wykres 3 pokazuje procentowy udział podmiotów publicznych (Rzecznicy) oraz podmiotów niepublicznych (FK, BPPiO finansowanych w ramach PO KL, ZBPO, FUPP) w całej pomocy prawnej i obywatelskiej udzielonej w roku 2011. Zdecydowana większość, bo ponad 2/3 udzielonej pomocy to pomoc oferowana przez podmioty niepubliczne. Tylko 32,5% całej pomocy prawnej i obywatelskiej to pomoc oferowana przez jednostki publiczne (rzecznicze).

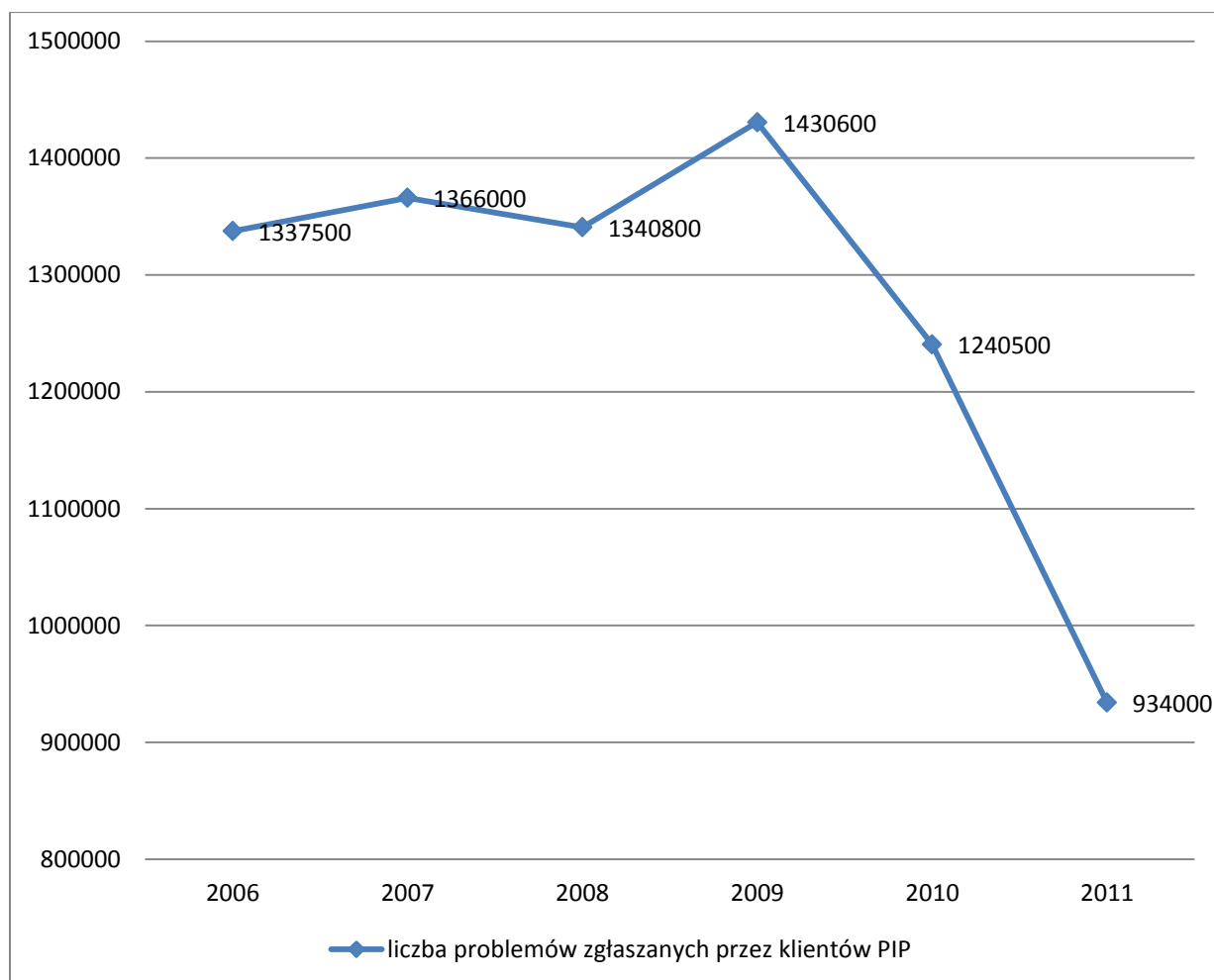
Wykres 3 Skala udzielonych porad/przyjętych spraw lub skarg przez podmioty udzielające pomocy prawnej lub obywatelskiej w roku 2011 z podziałem na podmioty publiczne i niepubliczne



Natomiast odrębnej ocenie podlegać muszą statystyki przedstawione przez Państwową Inspekcję Pracy i instytucje pomocy społecznej.

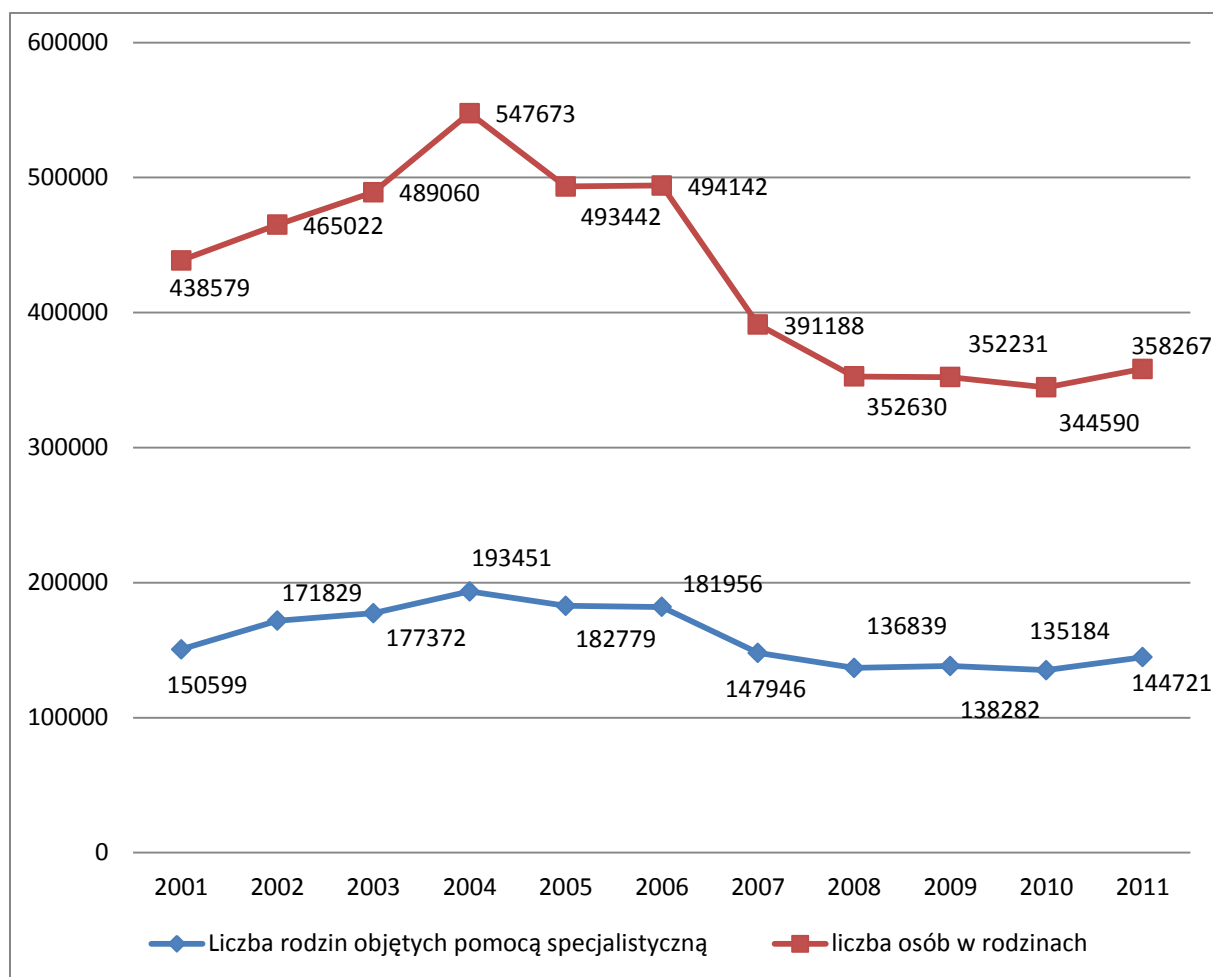
Wyniki przedstawione na wykresie 4 odnoszą się do liczby problemów, z którymi borykają się beneficjenci porad udzielanych przez Państwową Inspekcję Pracy. Jak zauważymy, liczby udzielonych porad obliczone na podstawie problematyki sięgają poziomu ponad miliona porad rocznie (z wyjątkiem roku 2011). W porównaniu do podmiotów opisanych powyżej jest to wynik wysoki, 10-krotnie przekraczający liczbę porad udzielanych przez Federację Konsumentów. Niestety jest to obraz nieco zafałszowany, ponieważ w swoich sprawozdaniach PIP nie umieszcza liczby beneficjentów zgłaszających się po poradę, ale przedstawia liczbę problemów z którymi się zgłosili. W rzeczywistości mamy do czynienia z sytuacjami, w których telefon jednego beneficjenta pomocy prawnej oferowanej przez Państwową Inspekcję Pracy bywa rozdzielony na kilka spraw (lub nawet kilkanaście biorąc pod uwagę przedstawione liczby na wykresie). Przedstawione wyniki są więc zdecydowanie przeszacowane.

Wykres 4. Liczba problemów beneficjentów porad Państwowej Inspekcji Pracy z podziałem na lata 2006 – 2011



Jeżeli chodzi zaś o skalę pomocy prawnej oferowanej przez instytucje opieki społecznej w Polsce (OPSy i PCPRy), to również należy traktować ją z pewną dozą nieufności (wykres 5). Statystyki gromadzone przez Ministerstwo Pracy i Pomocy Społecznej nie rozdzielają tzw. pomocy specjalistycznej, która obejmuje pomoc psychologiczną, prawą i rodzinną. Efektem tego jest sytuacja, w której nie jesteśmy pewni jaki odsetek osób i rodzin z przedstawionych na poniższym wykresie faktycznie otrzymuje pomoc prawną, a jaki psychologiczną, czy rodzinną.

Wykres 5 Liczba rodzin i osób w rodzinach, które uzyskały w latach 2001 – 2011 pomoc specjalistyczną (prawną, psychologiczną, rodzinną).



6. Poradnictwo specjalistyczne

Wyspecjalizowana działalność obywatelska w zakresie udzielanej pomocy prawnej¹⁶⁷

Jak wskazano na wstępie, przez wyspecjalizowaną działalność obywatelską autorzy rozumieją sprofilowane przedmiotowo poradnictwo prawne, z uwagi na specjalistyczny charakter organizacji społecznej, która takiego poradnictwa udziela. Tego rodzaju pomoc prawna ma szczególnego rodzaju znaczenie. Organizacje, skupiając swoje cele na wybranej grupie, najlepiej znają problemy swoich podopiecznych. Stąd też ich pomoc jest najbardziej skuteczna. Poradnictwo, świadczone przez takie organizacje, ma charakter kompleksowy, a doradztwo prawne często powiązane jest z pomocą psychologiczną czy pomocą socjalną. W wielu przypadkach organizacje pozarządowe są głównym i niemalże jedynym źródłem jakiegokolwiek pomocy prawnej dla swoich podopiecznych.

Z obszarów tematycznych, w których najczęściej organizacje pozarządowe odgrywają opisaną wyżej rolę, wymienić można:

- prawa kobiet (tytułem przykładu wymienić tu można działalność Fundacji Centrum Praw Kobiet¹⁶⁸, Fundacji La Strada specjalizującej się w problematyce handlu kobietami¹⁶⁹ czy Fundacji Rodzić po Ludzku, która prowadzi poradnictwo w zakresie problematyki związanej z ciążą i narodzinami dziecka);
- prawa mniejszości narodowych (szczególnie aktywne są organizacje romskie);
- prawa uchodźców (oprócz wymienionych wyżej: Stowarzyszenia Interwencji Prawnej i Centrum Pomocy Prawnej wspomnieć należy o działalności Polskiej Akcji Humanitarnej, Caritas Polska oraz Fundacji Instytut na rzecz Państwa Prawa¹⁷⁰);
- prawa związanego z problemem zaginięcia. W dziedzinie tej wyspecjalizowała się Fundacja Itaka¹⁷¹. Fundacja udziela porad osobom zaginionym oraz ich rodzinom w formie elektronicznej, listownej, informacji udzielanej podczas stałych dyżurów;

¹⁶⁷ G. Wiaderek, M. Ziółkowski, Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowej, [w:] Obywatel i prawo III, A. Winiarska (red.), W-wa 2008, s. 13-33.

¹⁶⁸ W 2006 roku Fundacja udzieliła pomocy prawnej w 3938 sprawach 2970 kobiet. Charakter udzielonej pomocy obejmował poradnictwo i informację prawną oraz towarzyszenie klientkom Fundacji w sądach. Ponadto Fundacja prowadziła działalność edukacyjną w formie otwartych spotkań (18 spotkań) oraz szkoleń na temat przemocy w rodzinie oraz publikacji poradników i informatorów na temat praw kobiet (zob. Sprawozdanie

z działalności Fundacji Centrum Praw Kobiet za 2006 rok).

¹⁶⁹ W okresie 2006 – 2007 Fundacja świadczyła pomoc prawną w formie: (i) indywidualnych spotkań (170 spotkań), (ii) konsultacji telefonicznych (152 konsultacje), (iii) konsultacji w formie elektronicznej (20 porad), (iv) sporządzenia pism procesowych (56 pism) [zob. Informacja Fundacji La Strada: Pomoc prawna i inne aktywności na polu prawnym w latach 2006–2007, Warszawa, styczeń 2008 roku].

¹⁷⁰ W 2006 roku Fundacja udzieliła pomocy prawnej w 360 sprawach uchodźcom z Federacji Rosyjskiej, Ukrainy, Kazachstanu i Białorusi. Formą pomocy były: (i) pomoc w przygotowaniu odwołań od decyzji organów administracyjnych, (ii) przygotowanie skarg na decyzje administracyjne, (ii) aktywne uczestnictwo w tzw. wywiadach statusowych, (iv) udzielanie informacji o obowiązkach i prawach w trakcie procedury nadania statusu uchodźcy. (zob. Informacja Fundacji Instytut Na Rzecz Państwa Prawa za okres 1 marca 2006 – 28 grudnia 2006 roku, Warszawa, styczeń 2008 roku).

- prawa dzieci (tu wspomnieć można o działaniach podejmowanych przez Fundację Dzieci Niczyje, Fundację Mederi¹⁷², Komitet Ochrony Praw Dziecka);
- prawa osób niepełnosprawnych (w tym obszarze działa bardzo wiele organizacji, wspomnieć tu można między innymi o Centrum Informacyjnym – utworzonym przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji – oferującym kompleksową pomoc, pomocy oferowanej przez wyspecjalizowane organizacje np. Polski Związek Niewidomych, Polski Związek Głuchych, Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym i wiele innych);
- prawa ofiar przestępstw (Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” , Stowarzyszenie przeciwko Zbrodni im. Jolanty Brzozowskiej).

Szczególna wartość pomocy prawnej, świadczonej przez wskazane przykładowo wyżej organizacje, polega też na tym, że organizacje te często wprowadzają, w ramach swojej pracy związanej z pomocą prawną, nowe instrumenty i narzędzia. Tytułem przykładu podać tu można instytucję opiekuna ofiary, którą propaguje Fundacja Dzieci Niczyje w stosunku do dzieci ofiar przestępstw, czy świadków przestępstw (opiekun-wolontariusz opiekuje się dzieckiem prawnie i psychologicznie od początku sprawy i towarzyszy mu w ramach wszystkich procedur prawnych)⁷⁶ czy też instytucje self-adwokatów, którą stara się wprowadzać Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym. Przedstawiony wyżej ogólny zarys problematyki pomocy prawnej udzielanej przez organizacje pozarządowe pokazuje szeroki wachlarz oferowanego przez organizacje wsparcia. Jego skala i znaczenie systematycznie rośnie. Głównymi bolączkami, z którymi borykają się organizacje, są zwiększające się koszty prowadzonej działalności i związane z tym braki wyspecjalizowanej kadry, koniecznej do prowadzenia profesjonalnych działań z obszaru pomocy prawnej. Przy okazji analizy zakresu i form pomocy prawnej, świadczonej przez instytucje trzeciego sektora, autorzy chcieliby zwrócić także uwagę na potrzebę usystematyzowanych badań w tej dziedzinie, aby jak najpełniej wykorzystać potencjał organizacji i czerpać z dobrych praktyk i instrumentów przez nie wypracowanych.

¹⁷¹ W 2007 roku do Fundacji zgłoszono ponad 110 nowych spraw, z których zakończono około 60% (zob. Pomoc prawna udzielana przez Fundację ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych, Warszawa, styczeń 2008 roku).

¹⁷² W ramach pomocy o charakterze informacyjno-edukacyjnym Fundacja: (i) prowadziła szkolenia tematyczne (16 szkoleń w okresie od 31 marca 2006 roku do 17 grudnia 2007 roku), (ii) zorganizowała dwie konferencje naukowe poświęcone problematyce krzywdzenia dzieci, (iii) zrealizowała 18 programów o charakterze badawczym i pomocowym; w tym: Grant Fundacji im. St. Batorego: Stała pomoc prawna dotycząca problemów związanych z dziećmi. (zob. Informacja o zakresie i charakterze działalności Fundacji Mederi w latach 2006–2007, Warszawa, styczeń 2008 roku).

Czym jest prawne i obywatelskie poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe?¹⁷³

Wprowadzenie

Program „Obywatel i Prawo” jest obecnie jedyną inicjatywą wspierającą rozwój bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce finansowaną ze środków niepublicznych. Celem programu jest poszerzanie i usprawnianie dostępu do pomocy prawnej obywateli w małych społecznościach, w tym osób z grup społecznie marginalizowanych. W jego ramach co roku – obok innych działań – jest przeprowadzany konkurs grantowy dla organizacji pozarządowych prowadzących poradnictwo prawne i obywatelskie. W szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych, wsparcie w formie grantów otrzymały projekty **specjalistycznego poradnictwa prawnego i obywatelskiego**. W Regulaminie konkursu grantowego realizatorzy ujęli to następująco: „Działania w ramach projektów powinny być nakierowane na pomoc/poradnictwo prawne **wyspecjalizowane** [podkreślenie – T.S.], kierowane do określonych grup (przykładowo: osoby doświadczające przemocy w rodzinie, mniejszości narodowe, osoby niepełnosprawne czy inne osoby mające problemy w normalnym uczestnictwie w życiu społecznym) i odnoszące się do wyjątkowych problemów prawnych i społecznych, które dotyczą te grupy, ze względu na ich specyfikę czy marginalizację”.

Decyzja o tym, aby tak sprofilować konkurs grantowy w ramach szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”, wynikała między innymi z kilkuletnich doświadczeń w realizacji tego przedsięwzięcia. W jego poprzednich edycjach pojawiały się co prawda w konkursach grantowych projekty poradnictwa specjalistycznego, ale ginęły one wśród licznych innych proponowanych działań dotyczących poradnictwa prawnego i obywatelskiego skierowanego do wszystkich obywateli. Ich siła przebicia była więc znacznie mniejsza niż pozostałych projektów, trudno je było także – pod względem skali i zakresu działania – porównywać z większymi projektami poradnictwa ogólnego, co wynika z uwarunkowań pracy ze specyficznym beneficjentem. Stąd pomysł, aby w ramach szóstej edycji programu ukierunkować konkurs grantowy wyłącznie na tego typu projekty i umożliwić wsparcie ich realizacji.

Zainteresowanie konkursem skierowanym na wsparcie poradnictwa specjalistycznego było dość duże. Instytut Spraw Publicznych otrzymał 132 wnioski dotyczące różnych obszarów poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Czternaście projektów sfinansowano i zrealizowano. Były to nieduże projekty, gdyż średnia wysokość przyznanego dofinansowania wyniosła 36 tysięcy złotych, średnia wysokość finansowego wkładu własnego organizacji – 22 tysiące złotych, a czas realizacji projektów wyniósł od dziewięciu do dziesięciu miesięcy. Czternaście projektów wyłonionych w konkursie to:

- projekt Fundacji Centrum Praw Kobiet „Prawo w służbie ofiar: informacja i pomoc”, skierowany do kobiet doświadczających przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej i (lub) ekonomicznej, w tym skazanych za zabójstwa popełnione w związku z przemocą w rodzinie i przebywających w wyniku tego w zakładach penitencjarnych,

¹⁷³ T. Schimanek, Czym jest prawne i obywatelskie poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe? [w:] Obywatel i Prawo VI. Wybrane problemy i rekomendacje, pod red. A. Winiarskiej, ISP, PAFW

- projekt Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „Standardy rzetelnego procesu w postępowaniach dyscyplinarnych”, nastawiony na pomoc osobom będącym stroną w postępowaniu dyscyplinarnym przed sądami dyscyplinarnymi w samorządach zawodów zaufania publicznego i zawodów regulowanych (na przykład architekci, lekarze, nauczyciele),
- projekt Podkarpackiego Ośrodka Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego „Dobrze wiedzieć więcej – bezpłatne poradnictwo i informacja prawna”, oferujący bezpłatną pomoc prawną i obywatelską w trzech biurach bezpłatnej pomocy prawnej dla tych mieszkańców Podkarpacia, którzy są zagrożeni marginalizacją i wykluczeniem społecznym,
- projekt Fundacji Dzieci Niczyje „Prawo bliżej dzieci – edukacja prawna rodziców i opiekunów”, w ramach którego były udzielane porady i informacje prawne rodzicom i opiekunom dzieci, które uczestniczą w postępowaniu karnym lub rodzinnym,
- projekt Fundacji Academia Iuris „Poradnictwo prawne z zakresu prawa lokalowego, spółdzielczego i meldunku”, w ramach którego w siedmiu miastach Polski było prowadzone poradnictwo prawne z zakresu prawa lokalowego, spółdzielczego i meldunku,
- projekt Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego „Wsparcie prawne dla ofiar dyskryminacji”, oferujący pomoc dla osób fizycznych, które doświadczyły lub doświadczają w swoim życiu nierównego traktowania, szczególnie w takich dziedzinach, jak dostęp do dóbr i usług, zatrudnienie, edukacja lub dostęp do opieki zdrowotnej z powodu swojej rasy, płci, orientacji seksualnej, wieku albo niepełnosprawności,
- projekt Towarzystwa na rzecz Ziemi „Emisariusze lokalnej aktywności obywatelskiej (etap II)”, oferujący pomoc, zwłaszcza prawną, ośmiu lokalnym grupom mieszkańców, głównie z obszarów wiejskich, zagrożonym istnieniem lub planami realizacji instalacji szkodliwych dla zdrowia i (lub) lokalnego środowiska (na przykład budowa obwodnic, studni głębinowych w pobliżu ujęć wody, składowisk i spalarni odpadów),
- projekt Komitetu Ochrony Praw Dziecka „Szkolenia z pracy zespołów interdyscyplinarnych zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie”, oferujący poradnictwo prawne dla ofiar przemocy w rodzinie w sprawach dotyczących rozvodu, władzy rodzicielskiej czy oceny zasadności zawiadamiania organów ścigania o dopuszczaniu się przestępstwa znęcania się nad rodziną, a także szkolenia dla lekarzy, pielęgniarek, policjantów, pracowników socjalnych,
- projekt Fundacji Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej „Poradnia praw pacjenta”, w ramach którego dostarczano bezpłatnych porad prawnych pacjentom korzystającym z publicznych i niepublicznych świadczeń medycznych,
- projekt Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć „Daj im szansę – zwiększenie szans integracji dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy przez pomoc prawną, przeciwdziałanie przemocy i kampanię społeczną”, oferujący pomoc cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy,
- projekt Fundacji ITAKA „Prawa zaginionych i ich rodzin – kompleksowe poradnictwo prawne”, skierowany przede wszystkim do rodzin osób zaginionych, które w sytuacji zaginięcia bliskiej osoby stają się bezradne, doznają szoku i nie wiedzą, jakie czynności i w jakiej kolejności powinny podjąć,
- projekt Stowarzyszenia Misericordia „Nie jesteś sam”, oferujący poradnictwo prawne i obywatelskie osobom niepełnosprawnym i starszym, szczególnie z dysfunkcją ruchową,
- projekt Rzeszowskiego Klubu Sportowego Głuchych RES-GEST „Migowe poradnictwo prawne dla niesłyszących”, oferujący poradnictwo prawne w języku migowym dla osób niesłyszących,

- projekt Stowarzyszenia Obrona Praw Człowieka i Obywatela „St.O.P.” „Specjalistyczne poradnictwo z zakresu prawa lokalowego”, skierowany do osób wykluczonych społecznie lub zagrożonych tym zjawiskiem, które mają jednocześnie trudności z pozyskaniem lub utrzymaniem własnego mieszkania.

Bardziej szczegółowe opisy powyższych projektów znajdują się w rozdziale Postscriptum na końcu niniejszej publikacji. W rezultacie realizacji wszystkich czternastu projektów, prowadzonych w drugiej połowie 2011 i na początku

2012 roku, udzielono łącznie blisko 5 tysięcy porad prawnych, otwarto cztery nowe punkty poradnictwa, przeprowadzono 75 szkoleń, wydano czternaście publikacji o charakterze poradnikowym. Projekty były skierowane przede wszystkim do osób potrzebujących wsparcia, ale także do ich rodzin i otoczenia oraz do specjalistów z instytucji publicznych czy organizacji pozarządowych, którzy na co dzień pracują z tymi osobami.

Doświadczenia związane z realizacją szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” pozwalają lepiej zrozumieć, czym jest specjalistyczne poradnictwo prawne i obywatelskie. Poniższa próba charakterystyki poradnictwa specjalistycznego opiera się właśnie na doświadczeniach i przykładach projektów zrealizowanych w tej edycji programu.

Definicja poradnictwa specjalistycznego

Poradnictwo specjalistyczne jest rodzajem (odmianą) poradnictwa prawnego i poradnictwa obywatelskiego. Trudno tutaj o jednoznaczną definicję, przede wszystkim dlatego, że samo poradnictwo prawne i obywatelskie nie jest precyzyjnie zdefiniowane. Choć jest ono od lat praktykowane, to nie doczekało się nie tylko prawnych, ale nawet powszechnie przyjętych definicji. Środowiska i organizacje związane z poradnictwem definiują to, czym się zajmują, ale na razie żadna z tych definicji nie upowszechniła się na tyle, żeby można było o niej powiedzieć, że jest powszechnie obowiązująca.

Opierając się na sformułowanych dotychczas definicjach i praktycznych obserwacjach, proponuję przyjąć na użytek niniejszych rozważań następujące opisowe definicje poradnictwa prawnego i obywatelskiego:

Poradnictwo prawne to informacje i porady prawne udzielane przez prawników lub studentów prawa pod opieką prawników:

- świadczone systematycznie,
- udzielane osobom indywidualnym mającym problemy związane z prawem,
- służące rozwiązaniu tych problemów,
- nieodpłatne dla osób z nich korzystających.

Poradnictwo obywatelskie ma nieco szerszy zakres, obejmuje bowiem dodatkowo informacje i porady w zakresie relacji z administracją publiczną, może być świadczone przez przygotowane do tego osoby niebędące prawnikami, a jego celem jest nie tylko rozwiązanie problemu, z jakim przychodzi obywatel, ale także poprawa jego zaradności życiowej.

Oba rodzaje poradnictwa łączy bezpłatny dostęp dla obywatela, zbliżony wymiar prawny i usługowy oraz charakter doradczy, służący rozwiązaniu problemów osoby, która zgłosiła się po pomoc. W praktyce bardzo często porady udzielane osobom potrzebującym przyjmują formę poradnictwa zarówno prawnego, jak i obywatelskiego (trudno rozdzielić oba te obszary), choć zdarzają się podmioty, które świadomie ograniczają się wyłącznie do poradnictwa prawnego, taka bowiem jest ich misja i takie są ich możliwości działania. Klasycznym przykładem są uniwersyteckie poradnie prawne powstające przy wydziałach prawa na wyższych uczelniach lub w ramach tych wydziałów.

Poradnictwo prawne i obywatelskie jest organizowane i prowadzone w dużej części przez podmioty trzeciego sektora. Dla niektórych organizacji pozarządowych poradnictwo jest celem działania, dla innych – jedną z form osiągania różnych celów statutowych. Oba rodzaje podmiotów trzeciego sektora można znaleźć wśród grantobiorców szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”. Przykładem organizacji pierwszego typu może być Fundacja Academia Iuris, której celem jest ochrona praw i wolności obywatelskich, umacnianie zaufania do państwa i prawa, a także upowszechnianie osobistego zaangażowania prawników w niesienie pomocy osobom potrzebującym. Przykładem organizacji drugiego typu jest z kolei Fundacja Dzieci Niczyje, której celem działania jest ochrona dzieci przed krzywdzeniem oraz pomoc dzieciom krzywdzonym, ich rodzinom i opiekunom, a jedną z wielu form niesienia tej pomocy jest także poradnictwo prawne.

Poradnictwo specjalistyczne to poradnictwo prawne i obywatelskie koncentrujące się na problemach dotyczących wydzielonej dziedziny prawa i (lub) wydzielonej grupy osób.

W projektach realizowanych w ramach szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” znajdziemy przykłady poradnictwa specjalistycznego, które koncentruje się na wydzielonej, zawężonej tematyce prawnej. Tematyką taką jest na przykład prawo lokalowe czy – szerzej – mieszkaniowe, którego dotyczyły projekty realizowane przez Stowarzyszenie Obrona Praw Człowieka i Obywatela „St.O.P.” i Fundację Academia Iuris.

Znacznie więcej grantobiorców Programu „Obywatel i Prawo” realizowało projekty drugiego rodzaju – skierowane na rozwiązywanie problemów określonej grupy osób, na przykład pacjentów (projekt Fundacji Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej), osób ubiegających się o status uchodźcy (projekt Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć) czy osób krzywdzonych (projekt Komitetu Ochrony Praw Dziecka). Za charakterystyczne należy także uznać to, że poradnictwo specjalistyczne związane z określoną dziedziną prawa jest z reguły świadczone przez organizacje pozarządowe, których celem jest dostarczanie bezpłatnego poradnictwa prawnego. Z kolei poradnictwo specjalistyczne skoncentrowane na określonej grupie osób jest najczęściej prowadzone przez organizacje, których misją jest pomoc tej grupie osób, poradnictwo zaś jest jedną z form niesienia tej pomocy.

Niekiedy w praktyce mamy do czynienia z połączeniem obu tych rodzajów poradnictwa, czego przykładem może być projekt Fundacji ITAKA, który był skoncentrowany na poradnictwie w zakresie praw osób zaginionych, a tym samym skierowany do wydzielonej, bardzo specyficznej grupy odbiorców, czyli rodzin osób zaginionych.

Projekty realizowane w ramach szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” pokazują jeszcze jedną dwoistość, która dotyczy nie tylko poradnictwa specjalistycznego, ale także ogólnie poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Otóż, niezależnie od tego, czy poradnictwo jest sprofilowane na

określone problemy prawne lub problemy konkretnej grupy odbiorców, czy też nie jest tak sprofilowane, część organizacji uzależnia udzielenie pomocy od statusu materialnego beneficjenta. Według tych podmiotów, bezpłatna pomoc prawna i obywatelska powinna być dostępna wyłącznie dla osób, których nie stać na skorzystanie z usług odpłatnych. Z kolei duża grupa organizacji (na przykład biura porad obywatelskich) nie stawia warunku dochodowego, przyjmując założenie, że poradnictwo – zwłaszcza obywatelskie – powinno być dostępne dla wszystkich obywateli, którzy potrzebują pomocy.

Poradnictwo specjalistyczne w praktyce

Istotę poradnictwa specjalistycznego najlepiej pokazać na konkretnych przykładach pochodzących z szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”. Jednym z nich może być projekt Rzeszowskiego Klubu Sportowego Głuchych RES-GEST „Migowe poradnictwo prawne dla niesłyszących”. Projekt oferował typowe poradnictwo specjalistyczne przeznaczone dla konkretnej grupy osób będących w podobnej sytuacji życiowej – niesłyszących. Klub działa od

1958 roku, przez lata był częścią struktur Polskiego Związku Głuchych, w latach dziewięćdziesiątych XX wieku usamodzielniał się i funkcjonuje jako stowarzyszenie. Podstawowym jego celem jest propagowanie i rozwijanie sportu wśród inwalidów słuchu oraz prowadzenie rehabilitacji w kierunku przystosowania osób niesłyszących i innych osób z wadą słuchu do życia społecznego. Stowarzyszenie organizuje przede wszystkim zajęcia sportowe dla osób niesłyszących, zachęca te osoby do aktywności nie tylko sportowej, pomaga załatwiać sprawy urzędowe, szkoli w różnych dziedzinach, wspiera w poszukiwaniu zatrudnienia, organizuje turnusy rehabilitacyjne. Jedną z form pomocy osobom niesłyszącym jest również bezpłatne poradnictwo prawne, obejmujące sprawy dotyczące różnych dziedzin prawa, ale zawsze związane ze specyficzną sytuacją osoby niesłyszącej. Poradnictwo takie zakłada legitymowanie się nie tylko dobrą i wszechstronną znajomością prawa, ale także wiedzą dotyczącą specyfiki osoby niesłyszącej, jej możliwości, preferencji i potrzeb.

W tym wypadku poradnictwo specjalistyczne wymaga dodatkowo wyjątkowej umiejętności, wynikającej ze specyfiki odbiorcy pomocy. Chodzi o posługiwanie się językiem migowym tak, aby porada była w pełni zrozumiała i dotarła do osoby niesłyszącej. Brak tej umiejętności powoduje poważne ograniczenie w możliwości korzystania z bezpłatnych porad prawnych czy obywatelskich przez osoby niesłyszące. Również z porad płatnych, nie ma bowiem prawników znających język migowy – szukało ich omawiane stowarzyszenie, ale bez rezultatu, dlatego zdecydowało się w ramach projektu zatrudnić prawnika i tłumacza języka migowego. W województwie podkarpackim jedynie Polski Związek Głuchych udziela porad za pomocą doradców i tłumaczy języka migowego, ale są to bardziej ogólne porady obywatelskie niż specjalistyczne porady prawne.

Osoby niesłyszące posługują się językiem migowym, który charakteryzuje się odmienną strukturą gramatyczną od języka polskiego. Dlatego osoby niesłyszące mają trudności w zrozumieniu języka polskiego i komunikowanie się z nimi za pomocą kartki i długopisu napotyka poważne trudności. Tym samym powstaje przeszkoda w dostępie do informacji, które są powszechnie dostępne osobom słyszącym, ale nie są dostępne w języku migowym. Dla osób niesłyszących alternatywą jest korzystanie z porad prawnych za pomocą tłumacza języka migowego, ze względu jednak na koszty jest to rozwiązanie tylko dla nielicznych. Problem z dostępnością bezpłatnych porad dotyczy niesłyszących w całym kraju, stowarzyszenie wykorzystało więc takie formy pomocy, aby mogły z niej

skorzystać osoby z różnych miejsc w Polsce, nie tylko z województwa podkarpackiego. Porady były świadczone przez komunikatory internetowe i za pośrednictwem poczty elektronicznej. Wybór takich form udzielania informacji i porad był świadomy, chodziło bowiem o to, aby były one dostępne bez konieczności wychodzenia beneficjentów z domu, co także jest pewnym utrudnieniem dla osób niesłyszących.

Dodatkową formą wsparcia były specjalne artykuły i filmy poradnicze dostępne na stronie internetowej projektu. Umieszczono tam 72 filmy i 55 artykułów dotyczących rozwiązywania różnych problemów osób niesłyszących. Strona w okresie realizacji projektu miała blisko 23 tysiące odsłon, a największą popularnością cieszyły się filmy Renta z tytułu niezdolności do pracy, Odszkodowanie i Rodzice muszą zadbać o bezpieczeństwo dziecka na drodze. W ramach projektu udzielono 300 porad prawnych i obywatelskich dla osób niesłyszących.

Świadczenie porad dla osób niesłyszących wymaga więcej czasu niż dla osób słyszących, konieczne jest bowiem zapewnienie tłumaczenia. Doradzanie na odległość także trwa dłużej niż rozmowa bezpośrednia, gdyż wymaga dodatkowych wyjaśnień postępowania odbiorców w konkretnej zgłaszanej sprawie. W ramach świadczonego poradnictwa doradcy przygotowywali również dla osób niesłyszących różne pisma, wnioski, wykonywali telefony i pozyskiwali dodatkowe informacje potrzebne do rozwiązania danej sprawy.

Z poradnictwa skorzystały osoby niesłyszące z całego kraju. Obszar tematyczny świadczonych porad był bardzo zróżnicowany, najczęściej dotyczyły one spraw związanych z zatrudnieniem, spadkami, postępowaniem przed sądem, alimentów czy praw konsumentów. Według stowarzyszenia, ta forma poradnictwa byłaby bardziej użyteczna dla osób niesłyszących, gdyby większa ich grupa posługiwała się komputerem i Internetem, a ci, którzy z nich korzystają – dysponowali lepszym sprzętem i szybszymi łączami, co w wypadku odtwarzania filmów czy poradników internetowych ma duże znaczenie.

Przykładem poradnictwa specjalistycznego tematycznego jest projekt „Poradnictwo prawne z zakresu prawa lokalowego, spółdzielczego i meldunku” **Fundacji Academia Iuris**. Fundacja działa od 2002 roku i – o czym była już mowa – świadczy bezpłatną pomoc prawną dla obywateli. W ramach omawianego projektu fundacja w siedmiu miastach w Polsce uruchomiła porady prawne w zakresie prawa mieszkaniowego, zarówno lokalowego i spółdzielczego, jak i meldunkowego. Poradnictwo było zatem skierowane do szerokiej grupy obywateli, nie tylko mieszkańców i właścicieli mieszkań w zasobach komunalnych, ale także spółdzielczych, i do ich współlokatorów, rodzin, spadkobierców. Ze względu na lokalizację punktów udzielających porad, ich beneficjentami byli głównie mieszkańcy Warszawy, Krakowa, Lublina, Łodzi, Radomia i okolic tych miast, a także mieszkańcy Częstochowy, Dąbrowy Górniczej i Kraśnika. Obok specjalistycznych porad mieszkaniowych punkty prowadziły również poradnictwo ogólne. W okresie realizacji projektu porady otrzymało blisko 2,8 tysiąca osób, w tym 318 osób skorzystało z poradnictwa specjalistycznego. Klienci z problemami mieszkaniowymi byli zróżnicowani pod względem wieku, płci, wykształcenia i sytuacji materialnej. W większości jednak były to osoby, które nie nadążają za zmianami ustrojowymi i prawnymi, z czego wynikają ich kłopoty mieszkaniowe (nie potrafią dotrzeć do odpowiednich informacji, nie znają prawa, a jeśli je znają, to często go nie rozumieją). Statystyczna osoba korzystająca z porad mieszkaniowych to kobieta w wieku od pięćdziesięciu jeden do sześćdziesięciu lat, z wykształceniem średnim, na emeryturze lub rencie. Blisko 80% beneficjentów fundacji nigdy wcześniej nie korzystało z jakiegokolwiek formy

wsparcia prawnego, przeważały osoby niezamożne, których nie stać na zakup usług prawnych. U dużej części osób, które korzystały z porad mieszkaniowych, występował bardzo niski poziom zaufania do instytucji publicznych, co zresztą wynikało z wcześniejszych, najczęściej negatywnych doświadczeń w kontaktach z tymi instytucjami. Osoby potrzebujące porady trafiały do fundacji przede wszystkim za pośrednictwem Internetu (blisko jedna trzecia) i z polecenia znajomych (ponad jedna czwarta).

Sprawy, z którymi najczęściej zgłaszali się beneficjenci, to: przyznanie lokalu komunalnego, wstąpienie w stosunek najmu lokalu komunalnego po zmarłym członku rodziny, umowa o budowę lokalu na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, przekształcenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego we własność odrębnego lokalu, spory ze spółdzielniami mieszkaniowymi – eksmisje, kwestionowanie zasadności i sposobu naliczania opłat, zmiany stawek czynszu wprowadzane przez nowych właścicieli budynku, prawo do lokalu socjalnego, egzekwowanie od gminy przyznanych w wyroku sądowym praw do lokalu socjalnego. Wymienione sprawy w znacznej części charakteryzowały się wysokim stopniem skomplikowania. Przykładem może być sprawa kobiety, która pracując jako dozorca, otrzymała na początku lat osiemdziesiątych XX wieku bardzo małe (niecałe 20 metrów kwadratowych) komunalne mieszkanie funkcyjne bez ogrzewania i ciepłej wody. Za mieszkanie płaci niewielki czynsz. Pod koniec lat osiemdziesiątych kobieta te przestała pracować jako dozorca i otrzymała decyzję w sprawie cofnięcia przydziału mieszkania funkcyjnego. W decyzji zapisano, że przysługujące jej pomieszczenie zastępcze zostanie wskazane przez właściwy terenowy organ administracji państwowej. Decyzję co do mieszkania zastępczego podjęto, ale nigdy nie przekazano jej zainteresowanej i nie wskazano lokalu zastępczego, tak więc nadal zamieszkiwała ona w mieszkaniu funkcyjnym. W tym czasie była traktowana jak zwykły najemca – otrzymywała aneksy do umowy najmu i decyzje o podwyżkach opłat, a urząd dzielnicy przyjmował od niej opłaty czynszowe. Po dwudziestu latach urząd uznał, że klientka zamieszkuje ten lokal bezprawnie i naliczył jej nową stawkę czynszu, blisko pięciokrotnie wyższą od dotychczasowej, zawierającą bowiem odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu. Kolejne działania urzędu spowodowały, że czynsz wzrósł do 600 złotych, podczas gdy kobieta ma zaledwie 800 złotych emerytury.

Takich spraw było, niestety, więcej – w dużej części z nich wystąpiły, podobnie jak w wyżej opisanym przykładzie, bezduszność i ślepy administracyjny formalizm. Stąd wspomniany brak zaufania do instytucji publicznych. Bardzo często ludzie przychodzący do punktów poradniczych fundacji nie mają alternatywy, nie stać ich bowiem na odpłatną pomoc prawną, poza tym oferta w tym zakresie jest niezwykle ograniczona ze względu na niszowość i nieatrakcyjność finansową spraw dotyczących mieszkań komunalnych czy spółdzielczych. O ile w większości miast, w których realizowano projekt, istnieją inne podmioty świadczące bezpłatne poradnictwo, o tyle brakuje wśród nich organizacji poradniczych ze specjalizacją mieszkaniową. W Kraśniku i Dąbrowie Górniczej w ogóle nie ma innych organizacji świadczących poradnictwo prawne czy obywatelskie.

Trzeci przykład projektu dofinansowanego w szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” to ponownie świadczenie poradnictwa specjalistycznego skierowanego do określonej grupy osób, dość jednak nietypowej. Nietypowej, gdyż są to osoby w różnej sytuacji życiowej, materialnej i rodzinnej, ale dotknięte wspólnym problemem dyskryminacji. Pomoc prawną dla takich właśnie osób zaoferowało Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego z Warszawy w ramach projektu

„Wsparcie prawne dla ofiar dyskryminacji”. Towarzystwo działa od ponad pięciu lat, a zostało założone przez prawników po to, żeby wspierać rozwój nauki prawa antydyskryminacyjnego, upowszechniać wiedzę w tym zakresie i aktywnie działać na rzecz zwalczania dyskryminacji.

Dyskryminacja to wciąż stosunkowo nowe pojęcie w Polsce, którego rozumienia wszyscy się dopiero uczymy. Wiedza na ten temat jest nadal bardzo ograniczona – w zakresie nie tylko rozpoznawania dyskryminacji, ale także znajomości praw, które przysługują osobom nią dotkniętym. Stąd działania podejmowane przez towarzystwo mają wymiar zarówno konkretnej pomocy prawnej, jak i instrumentu edukowania osób korzystających ze wsparcia, a także (za ich pośrednictwem) ich bliskich, znajomych, pracodawców czy kolegów z pracy.

W ramach projektu towarzystwo świadczyło porady prawne dla osób dotkniętych dyskryminacją w różnych dziedzinach, jak dostęp do dóbr i usług, zatrudnienie, edukacja lub dostęp do opieki zdrowotnej z powodu rasy, płci, orientacji seksualnej, wieku czy niepełnosprawności. Sprawy, z którymi zgłaszali się obywatele, dotyczyły wielu form dyskryminacji, na przykład:

- dyskryminacji bezpośredniej, czyli gorszego traktowania osoby ze względu na jej płeć, rasę, religię, orientację seksualną, wiek czy niepełnosprawność, pośredniej, czyli tworzenia warunków sprzyjających gorszemu traktowaniu nie konkretnej osoby, ale całej grupy osób (na przykład niepełnosprawnych),
- molestowania, czyli niepożądanego zachowania, którego celem jest naruszenie godności lub stworzenie nieprzyjemnej czy poniżającej atmosfery (na przykład ze względu na wiek, płeć czy orientację seksualną),
- molestowania seksualnego, czyli niepożądanych zachowań o charakterze seksualnym, których celem lub skutkiem jest naruszenie godności pracownika, szczególnie stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery,
- dyskryminacji wielokrotnej, czyli gorszego traktowania osoby ze względu na kilka jej cech (na przykład wiek i płeć jednocześnie),
- dyskryminacji przez asocjację, czyli gorszego traktowania osoby, która nie posiada wprost danej cechy, ale jest na przykład uważana za przedstawiciela grupy zagrożonej dyskryminacją lub jest osobą, która wspiera i utrzymuje kontakty z osobami – bezpośrednimi ofiarami dyskryminacji.

Towarzystwo w ramach prowadzonego poradnictwa oferowało:

- udzielanie porad i informacji prawnych,
- sporządzanie opinii prawnych,
- pomoc w przygotowywaniu pism procesowych,
- włączanie się do postępowań sądowych na podstawie art. 61 kodeksu postępowania cywilnego,
- reprezentację przed sądami,
- przedstawianie istotnych poglądów w sprawie (opinia przyjaciela sądu – *amicus curie*),
- informowanie rzecznika praw obywatelskich oraz innych kompetentnych organów o prowadzonych sprawach.

Dodatkowo na stronie internetowej towarzystwa zamieszczono „Poradnik Antydyskryminacyjny”. Łącznie w okresie realizacji projektu udzielono ponad 170 porad prawnych, w większości telefonicznie i za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Najwięcej spraw zgłoszonych do towarzystwa dotyczyło dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na różne przestanki. Część porad prawnych była także związana z zastosowaniem nowych przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

Towarzystwo – obok Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka – jest jedyną organizacją, która udziela bezpłatnych całonocnych porad prawnych z zakresu dyskryminacji ze względu na wszystkie cechy prawnie chronione i dyskryminacji we wszystkich sferach życia, nie tylko zatrudnienia.

Przykłady spraw, z którymi zwracali się beneficjenci:

- molestowanie seksualne w armii,
- brak lekcji etyki w szkołach,
- niedopuszczenie do egzaminu niepełnosprawnego studenta,
- zwolnienie po powrocie z urlopu macierzyńskiego,
- dyskryminacja pracownika Uniwersytetu Warszawskiego ze względu na tożsamość płciową,
- dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w dostępie do dóbr i usług

Podsumowanie

Opisane przykłady projektów pokazują, że poradnictwo specjalistyczne dociera do różnych grup odbiorców i dotyczy zróżnicowanych problemów, a także wielu gałęzi prawa. Często są to takie problemy i takie grupy odbiorców, którymi nie zajmują się inne instytucje publiczne czy organizacje pozarządowe. Doświadczenia zebrane w ramach szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” pokazały, że poradnictwo specjalistyczne jest potrzebne i użyteczne – tak przynajmniej wynika z opinii osób z niego korzystających.

Ze względu na różne przeszkody, osoby poszukujące poradnictwa specjalistycznego nie mogą korzystać z płatnego lub bezpłatnego poradnictwa ogólnego. Podstawowym ograniczeniem jest brak środków finansowych, choć w poradnictwie specjalistycznym pojawiają się także inne utrudnienia: niepełnosprawność, wiek, obawa przed bezpośrednim kontaktem wynikająca z osobistej sytuacji beneficjenta. Świadomość, że doradca jest przygotowany do pracy z określonym typem odbiorcy i że trafiają do niego ludzie z podobnymi problemami, ośmiela wiele osób do skorzystania z takiego wsparcia. Porady telefoniczne czy świadczone za pośrednictwem poczty elektronicznej pozwalają wyeliminować wstyd czy niemożność skorzystania z porady ze względu na niepełnosprawność. Poradnictwo specjalistyczne nastawione na specyficznego odbiorcę dostosowuje formy i warunki dostępu do potrzeb i możliwości beneficjentów.

Poradnictwo specjalistyczne wymaga także pogłębionej wiedzy o różnych, często niszowych, gałęziach czy obszarach prawa oraz o sytuacji beneficjentów, ich problemach, preferencjach, możliwościach i ograniczeniach. Tak pogłębiona wiedza nie jest wymagana w poradnictwie ogólnym. Do tego czasami dochodzi konieczność posiadania innych kompetencji, na przykład znajomości języka migowego czy języków obcych w wypadku cudzoziemców. Poradnictwo specjalistyczne ma z reguły podwójny charakter – obok świadczenia pomocy prawnej jest formą kontaktu człowieka z drugim

człowiekiem i z jego problemami, czasami jedyną możliwością opowiedzenia o swoich problemach i bycia wysłuchanym. Osoba udzielająca porad powinna więc mieć także przygotowanie psychologiczne lub przynajmniej przejść szkolenie dotyczące pracy z trudnym beneficjentem. Poradnictwo prawne wymaga od osób świadczących poradę nie tylko wiedzy o beneficjentach, ale także otwartości na współpracę z innymi specjalistami: psychologami, terapeutami, pracownikami socjalnymi, policjantami czy lekarzami.

Poradnictwo specjalistyczne często wypełnia luki w działaniach ze strony państwa, czego przykładem może być pomoc prawna dla pacjentów, z którą administracja publiczna czy placówki służby zdrowia w ogóle sobie nie radzą. W innych wypadkach poradnictwo uzupełnia lub wzmacnia działania państwa, na przykład w zakresie poradnictwa dla osób dotkniętych przemocą domową. Zdarza się również – czego przykładem jest Fundacja Dzieci Niczyje czy Komitet Ochrony Praw Dziecka – że to służby publiczne korzystają z wiedzy i doświadczeń organizacji pozarządowych, przekazując następnie tę wiedzę i te doświadczenia pracownikom socjalnym, pedagogom szkolnym czy policjantom.

Poradnictwo specjalistyczne nastawione na wsparcie określonej grupy osób, na przykład niesłyszących, jest niezbędnym elementem całego pakietu pomocy oferowanej tym osobom, bez którego skuteczność świadczonej pomocy jest znacznie mniejsza. Często poradnictwo specjalistyczne dotyczy problemów, które nie są jeszcze obecne w świadomości społecznej ani w poradnictwie ogólnym. Dzięki poradnictwu specjalistycznemu problemy te przebijają się do świadomości społeczeństwa i władz, a prawnicy czy organizacje pozarządowe zaczynają się nimi interesować. Najlepszym przykładem tego typu działań jest poradnictwo antydyskryminacyjne. Poradnictwo specjalistyczne pełni więc funkcję edukacyjną, stanowiąc instrument artykułowania i nagłaśniania problemów społecznych.

Aby obraz poradnictwa specjalistycznego był pełny, warto dodać, że wymaga ono nie tylko dobrego merytorycznego przygotowania, ale także najczęściej bywa rozłożone w czasie i trwa dłużej niż poradnictwo ogólne, co trzeba uwzględnić przy ocenie efektywności pracy poradniczej. Wynika to ze specyficznych cech beneficjentów i form wsparcia.

Doświadczenia Programu „Obywatel i Prawo” pokazały także, że – podobnie jak w wypadku poradnictwa ogólnego – poradnictwo specjalistyczne zmagają się z problemem pozyskiwania środków na jego prowadzenie. Jest jednak w nieco gorszej sytuacji niż poradnictwo ogólne, z reguły nie jest bowiem tak spektakularne pod względem skali oddziaływania, wymaga czasami większych nakładów związanych z ułatwieniem dostępu dla beneficjentów i więcej czasu związanego z prowadzeniem jednej sprawy. Z drugiej strony, nie ma – z wyjątkiem Programu „Obywatel i Prawo” – innych źródeł finansowania, które wprost kierowałyby swoją ofertą do poradnictwa specjalistycznego. Organizacje prowadzące wyspecjalizowane porady prawne muszą więc albo włączać je w ramy poradnictwa ogólnego (także przecież niedofinansowanego), albo uwzględniać je w różnych formach wsparcia beneficjentów w trudnej sytuacji życiowej.

W tym drugim wypadku potencjalnie możliwości pozyskania wsparcia finansowego są znacznie większe niż dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego, ale nie wszystkie źródła finansowania chcą pokrywać koszty bezpłatnej pomocy prawnej czy obywatelskiej.

Poradnictwo specjalistyczne boryka się również z innym, ważnym problemem, znacznie poważniejszym niż w wypadku poradnictwa ogólnego. Jest nim pozyskiwanie prawników, którzy

chcieliby się specjalizować w pracy ze specyficznym beneficjentem czy w określonych – często wąskich i niszowych – obszarach prawa.

Jak się wydaje, szukając różnych możliwości i rozwiązań wspierania prowadzenia oraz rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, trzeba uwzględnić poradnictwo specjalistyczne jako wydzielony, istotny element działalności poradniczej, pamiętając jednocześnie o jego specyficznych potrzebach i uwarunkowaniach.

Specjalistyczne poradnictwo prawne na rzecz uchodźców

I. Status uchodźcy w świetle prawa międzynarodowego, europejskiego oraz polskiego

W myśl Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., uchodźcą jest osoba, co do której istnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych oraz przebywa poza granicami swojego kraju, nie mogąc lub nie chcąc korzystać z tych powodów z ochrony prawnej tego państwa albo nie posiada żadnego obywatelstwa i na skutek podobnych zdarzeń nie może lub nie chce powrócić z powodu tych obaw do dawnego kraju¹⁷⁴. Jednym z najważniejszych aktów prawa europejskiego dotyczącego nadawania statusu uchodźcy, który wiąże państwa członkowskie UE to Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich. W myśl art. 1 te same Dyrektywy, uchodźcą jest obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, spełniający wymogi przewidziane w art. 1 Konwencji Genewskiej¹⁷⁵.

W polskim ustawodawstwie kwestie związane z nadawaniem statusu uchodźcy reguluje ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi podobnie jak Konwencja Genewska, iż uchodźcą jest cudzoziemiec, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju¹⁷⁶.

Przepisy prawa dotyczące nadawania statusu uchodźcy zawierają pojęcia niedookreślone, takie jak np.: „uzasadniona obawa przed prześladowaniem”. W tym zakresie istotną rolę pełni orzecznictwo sądów, głównie administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2008 r., sygn. V SA/Wa 2183/07, czytamy, iż „uzasadniona obawa przed prześladowaniem” wskazuje na podstawowe cechy uchodźcy. Definicja ta łączy dwa elementy – subiektywny i obiektywny, bowiem „obawa” implikuje indywidualne odczucia każdej z osób,

¹⁷⁴ Art. 1 Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517)

¹⁷⁵ Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 326/13

¹⁷⁶ Art. 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003 Nr 128 poz. 1176)

natomiast „uzasadniona obawa” oznacza, że nie tylko stan uczuć osoby jest istotny, lecz również musi on zostać potwierdzony przez sytuacji obiektywnej. Według Podręcznika „Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy” Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, oba te elementy muszą być brane pod uwagę w procedurze nadawania statusu uchodźcy, a ocena czy obawa cudzoziemca ubiegającego się o status uchodźcy jest uzasadniona musi odnosić się do konkretnego przypadku rozpatrywanego na tle ogólnej sytuacji społeczno-prawnej i polityczno-ekonomicznej kraju pochodzenia cudzoziemca ubiegającego się o status uchodźcy. Zatem nie będzie uzasadnioną obawa przed pozaprawnymi prześladowaniami ze strony osób działających poza porządkiem prawnym kraju pochodzenia, w sytuacji gdy osoba odczuwająca zagrożenie nie wykorzystuje wszystkich możliwości ochrony prawnej, nawet jeśli miałyby ona być iluzoryczna¹⁷⁷. Podobnie uzasadnienie znalazło się w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2001 r., sygn. V SA 3095/00. NSA orzekł, iż opierając się na definicji zawartej w Konwencji Genewskiej z 1951 r. i Protokole Nowojorskim, iż „uzasadniona obawa przed prześladowaniami” dotyczy zagrożenia prześladowaniami ze strony władz państwa, stosowanymi bądź inspirowanymi przez nie. Każdy indywidualny przypadek ubiegania się o status uchodźcy winien być oceniany w kontekście sytuacji danej osoby na tle ogólnej sytuacji społeczno – prawnej i polityczno – ekonomicznej jej kraju pochodzenia¹⁷⁸.

Zapadło jeszcze wiele innych orzeczeń sądów administracyjnych odnoszących się do nadawania statusu uchodźcy, mających na celu dookreślenia pojęcia „uzasadnionych obaw przed prześladowaniem”. Sądy administracyjne zważyły, iż do „uzasadnionymi obawami przed prześladowaniem” uprawniającymi do uzyskania statusu uchodźcy nie są m.in:

- brak wolności religijnej w kraju pochodzenia czy stan przestrzegania w nim praw człowieka;
- obawa przed prześladowaniem z powodu podejrzeń o szpiegostwo;
- konflikty sąsiedzkie, nawet na tle rasowym;
- obawy związane z represjami z powodu poglądów politycznych członków rodziny;
- poglądy polityczne odmienne od polityki państwa;
- zachowania grup przestępczych, itp¹⁷⁹.

Kolejną kwestią definicyjną, która ma znaczenie w kontekście dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej jest potoczne rozumienie pojęcia „uchodźcy”. Zgodnie z teorią konstytutywną o uchodźcy można mówić dopiero w momencie wydania decyzji przyznającej status uchodźcy przez odpowiedni organ państwa, natomiast zgodnie z teorią deklaratywną o statusie uchodźcy świadczy już sam fakt znalezienia się poza granicami kraju z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem. Słusznym wydaje się pogląd, iż wyżej wspomniana decyzja organu państwowego nie kreuje statusu uchodźcy, a stanowi jedynie potwierdzenie sytuacji w jakiej znalazła się dana osoba. Z punktu

¹⁷⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2008 r., V SA/Wa 2183/07

¹⁷⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2001 r., V SA 3095/00

¹⁷⁹ B. Broniewicz, Status uchodźcy w rozumieniu Konwencji Genewskiej w orzecznictwie sądów polskich, www.prawaczlowieka.edu.pl, stan na dzień 24.09.2012

widzenia dostępności pomocy prawnej większe znaczenie ma szersze definiowanie pojęcia, gdyż to właśnie na etapie ubiegania się o przyznanie statusu uchodźcy dostęp do profesjonalnej pomocy prawnej jest najistotniejszy¹⁸⁰

II. Dostęp do pomocy prawnej w świetle regulacji prawnych

Zapewnienie właściwego przebiegu procedury nadawania statusu uchodźcy wiąże się z uwzględnieniem specyficznej sytuacji tych osób. Szeroki dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej gwarantuje prawidłowość przebiegu procedury nadawania statusu uchodźcy. Należy również zauważyć, iż dostęp do pomocy prawnej musi uwzględniać różnice jeśli chodzi o sytuację osób oczekujących na nadanie statusu uchodźcy w otwartych ośrodkach pobytowych oraz osób oczekujących w warunkach detencji. W Polsce pomoc prawna dla uchodźców świadczona jest głównie przez organizacje pozarządowe, wspierane na etapie sądowo – administracyjnym przez działania adwokatów i radców prawnych, jednak w niewielkim zakresie¹⁸¹.

W myśl Konwencji Genewskiej z 1951 r., każdy uchodźca ma prawo dostępu do sądów. Prawo to jest realizowane m.in. poprzez zapewnienie pomocy prawnej w państwie, w którym uchodźca ma stałe miejsce zamieszkania. W tym zakresie korzysta on z takich samych praw, jakie przysługują obywatelom państwa, w którym przebywa. Podobnie, Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich stanowi, iż Państwa Członkowskie mogą decydować o zakresie pomocy prawnej i reprezentacji prawnej przyznawanej osobom ubiegającym się o azyl¹⁸². W ten sposób Państwo Członkowskie może postanowić czy osoby ubiegające się o azyl mogą liczyć na zarówno na bezpłatną pomoc prawną, jak i reprezentację prawną, czy też wyłącznie na reprezentację prawną w postępowaniu przed sądem lub trybunałem. W dalszej części Dyrektywa przewiduje możliwość:

- przyznania bezpłatnej pomocy prawnej i reprezentacji prawnej jedynie osobom, które nie posiadają wystarczających środków finansowych;
- powierzenia świadczenia pomocy prawnej doradcom prawnym lub innym doradcom wyraźnie wyznaczonym w ustawodawstwie krajowym;
- przyznania bezpłatnej pomocy prawnej lub reprezentacji tylko w sytuacji gdy istnieje prawdopodobieństwo uwzględnienia odwołania lub rewizji, przy czym Państwa Członkowskie muszą zapewnić, aby tego rodzaju pomoc nie była arbitralnie ograniczana¹⁸³.

¹⁸⁰ A. Gutkowska, Ewaluacja funkcjonowania poradnictwa prawnego dla uchodźców – analiza prawna i praktyczna, Instytut Spraw Publicznych

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Prawo Unii Europejskiej nie czyni rozróżnienia między dwiema kategoriami, znanymi prawu polskiemu: osoby ubiegającej się o status uchodźcy oraz osoby ubiegającej się o azyl. Osoba ubiegająca się o azyl (asylum – seeker) to osoba, która zawnioskowała o nadanie statusu uchodźcy (refugee). Źródło:

<http://www.ecre.org/refugees/refugees/refugees-in-the-eu.html>, stan na dzień 25.09.12

¹⁸³ Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 326/13

W Polsce głównym aktem prawnym w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom jest ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁴. Na jej podstawie cudzoziemcom umieszczonym w strzeżonym ośrodku lub wobec których zastosowano areszt w celu wydalenia, udziela się informacji, w językach dla nich zrozumiałych, o organizacjach, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców oraz zapewnia się kontakt z tymi organizacjami. Cudzoziemiec może, w celu udzielenia mu pomocy prawnej, skontaktować się osobiście na terenie strzeżonego ośrodka lub aresztu z przedstawicielem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców lub organizacji, do której zadań statutowych należą sprawy uchodźców¹⁸⁵.

Art. 70 tejże ustawy stanowi, iż cudzoziemcowi, któremu nadano status uchodźcy przysługuje wszelka pomoc mająca na celu jego integrację społeczną i odsyła do przepisów o pomocy społecznej¹⁸⁶. Ustawa o pomocy społecznej bezpośrednio stanowi o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz przewiduje instytucje tzw. interwencji kryzysowej. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, pomocy udziela starosta - poprzez działające w jego imieniu powiatowe centrum pomocy rodzinie – właściwe ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca. Pomoc ta realizowana jest w ramach indywidualnego programu integracji uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a uchodźcą określającego wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej uchodźcy i jego rodziny¹⁸⁷. Powiatowe centrum pomocy rodzinie udziela uchodźcy informacji dotyczącej pomocy określonej w programie; współdziała z uchodźcą w zakresie wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym; pomaga w uzyskaniu możliwości zamieszkania czy też udziela pomocy w podejmowaniu działań wynikających z indywidualnej sytuacji życiowej uchodźcy¹⁸⁸.

Postępowanie o przyznanie statusu uchodźcy jest postępowaniem administracyjnym, zatem przepisy dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej oraz reprezentacji prawnej znajduje się w Kodeksie Postępowania Administracyjnego¹⁸⁹:

- art. 31 stanowi, iż organizacje społeczne mogą w sprawach dotyczących innych osób występować z żądaniem wszczęcia postępowania bądź dopuszczenia ich udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Organizacja uczestniczy wówczas w postępowaniu na prawach strony. Jeśli nie uczestniczy w postępowaniu ma prawo, za zgodą organu administracji publicznej, przedstawić temu organowi swój pogląd w danej sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu organu statutowego. Ten przepis ma szczególne znaczenie z punktu widzenia osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, ponieważ to właśnie organizacje społeczne mają;
- art. 32 stanowi o tym, że strona może działać przez pełnomocnika, o ile czynność nie wymaga jej osobistego stawiennictwa. W przypadku procedury nadawania statusu uchodźcy

¹⁸⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 1175)

¹⁸⁵ Art. 43, jw.

¹⁸⁶ Art. 70, jw.

¹⁸⁷ Art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r.)

¹⁸⁸ Art. 93 ust. 2, źródło: jw.

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168)

osobistego stawiennictwa wymaga jedynie moment złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców¹⁹⁰.

Według ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹¹:

- art. 25 i 26 przyznają organizacjom społecznym zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa) oraz zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach sądowoadministracyjnych (zdolność procesową). Konsekwencją tych przepisów jest możliwość występowania organizacji społecznych przed sądem w celu ochrony praw osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy;
- art. 50 stanowi, iż organizacja społeczna jest uprawniona do wniesienia skargi w zakresie swojej statutowej działalności.

III. Udzielanie pomocy prawnej uchodźcom w polskiej praktyce

Najbardziej doniosłą rolę w obszarze pomocy prawnej uchodźcom pełnią organizacje pozarządowe. Są to zarówno organizacje wyspecjalizowane w świadczeniu pomocy prawnej uchodźcom, jak i te, dla których stanowi to tylko jeden z celów statutowych. Ponadto, obok organizacji pozarządowych *sensu stricto*, działają Uniwersyteckie Poradnie Prawne, w ramach których prowadzone są programy pomocy prawnej uchodźcom (obecnie na Uniwersytecie Jagiellońskim, Uniwersytecie Warszawskim oraz Katolickim Uniwersytecie Lubelskim)¹⁹². Najbardziej wyróżniającymi się organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy prawnej udzielanej uchodźcom należą: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa oraz Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć. Większość organizacji współpracuje w jakimś stopniu z przedstawicielem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców w Polsce¹⁹³.

Organizacje pozyskują środki finansowe na swoją działalność z konkursów grantowych, co zapewnia nieodpłatność usług ze strony osób korzystających z pomocy prawnej. Dlatego w tym miejscu warto wspomnieć o Programie „Obywatel i Prawo”, który jest inicjatywą Polsko – Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowaną przez Instytut Spraw Publicznych. Celem Programu jest poszerzanie i ułatwianie obywatelom dostępu do pomocy prawnej oraz pomoc w aktywizowaniu obywateli do korzystania ze swych praw w sferze publicznej. Jednym ze sposobów realizacji tego celu jest konkurs grantowy, mający zapewnić wsparcie finansowe i merytoryczne organizacjom pozarządowym zajmującym się bezpłatnym poradnictwem prawnym i/lub obywatelskim. Granty przyznawane są doświadczonym, wyspecjalizowanym organizacjom pozarządowym i uniwersyteckim poradniom prawnym, których działania nakierowane są na specjalistyczne poradnictwo świadczone konkretnym grupom osób, np. uchodźcom. W tym celu organizacje aplikujące o przyznanie grantu muszą przedstawić problemy i bariery potencjalnych beneficjentów w dostępie do pomocy prawnej oraz

¹⁹⁰ http://www.pah.org.pl/nasze-dzialania/342/819/procedura_nadania_statusu_uchodzcy

¹⁹¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270)

¹⁹² A. Gutkowska, Ewaluacja funkcjonowania poradnictwa prawnego dla uchodźców – analiza prawna i praktyczna, Instytut Spraw Publicznych

¹⁹³ Ibidem

wykazać swoje kompetencje i doświadczenie w świadczeniu tego rodzaju pomocy¹⁹⁴. W omawianym kontekście, poradnictwo specjalistyczne jest definiowane jako odmiana poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Nie jest to precyzyjna definicja ze względu na brak powszechnie obowiązujących definicji poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Można wyróżnić pewne cechy poradnictwa prawnego:

- porady i informacje prawne świadczone w sposób regularny;
- dostarczane przez prawników bądź studentów prawa pod nadzorem prawników;
- porady mają charakter indywidualny, tj. świadczone są konkretnym osobom mającym problemy związane z prawem;
- porady są nieodpłatne dla osób korzystających z nich.

Poradnictwo obywatelskie ma zakres nieco szerszy zakres, ponieważ obejmuje porady w zakresie relacji z administracją publiczną, a ponadto mogą być świadczone przez osoby bez wykształcenia prawniczego. Celem poradnictwa obywatelskiego jest nie tylko udzielenie samej porady, ale także umożliwienie dokonywania przez obywatela samodzielnego wyboru najbardziej optymalnego rozwiązania w danej sytuacji.

W ramach VI edycji Programu Obywatel i Prawo zrealizowano 14 projektów obejmujących świadczenie specjalistycznego poradnictwa. Jednym z nich był projekt Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć „Daj im szansę – zwiększenie szans integracji dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy przez pomoc prawną, przeciwdziałanie przemocy i kampanię społeczną”, oferujący pomoc cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Regulamin konkursu grantowego, VII Edycja Programu Obywatel i Prawo Polsko – Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych, źródło: <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Prawa%20i%20Instytucji%20Demokratycznych/Obywatel%20i%20Prawo/RegulaminkonkursuOiPVII.pdf>, 17.09.12

¹⁹⁵ T. Schimanek, Czym jest prawne i obywatelskie poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe? [w:] Obywatel i Prawo VI. Wybrane problemy i rekomendacje, pod red. A. Winiarskiej, ISP, PAFW

7. Poradnictwo prawne i obywatelskie w dokumentach strategicznych

Analizie poddano dokumenty lub projekty dokumentów, które są obecnie obowiązujące albo w zaawansowanej fazie projektowania, a które będą miały bezpośredni związek z planowanymi pracami i modelem poradnictwa oraz polityką państwa w tym zakresie:

- Raport „Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe” Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009;
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (projekt z maja 2012 r.);
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo przyjęta 25 września 2012 r. przez Radę Ministrów, a opracowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego stanowiąca aktualizację Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015.;
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, za którą odpowiedzialny jest Minister Kultury i dziedzictwa narodowego (wersja z czerwca 2012 r.);
- Strategia Sprawne państwo (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, wcześniej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, wersja z listopada 2011 r.).
- Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015

Raport „Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe”

Raport zawierający diagnozę życia społecznego i publicznego, oraz sformułowanie celów i sposobów ich realizacji nie wszedł w fazę realizacji, ale stanowił istotny czynnik w pracach nad innymi strategiami rządowymi.

W wyzwaniu 9 „Sprawne Państwo” jako przyczynę problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości wskazano m.in.: słaby poziom kultury prawnej wśród interesariuszy i nasilające się poszukiwanie ochrony w sądach oraz bariery w dostępie jednostki/obywatela i innych podmiotów do szeroko rozumianej informacji prawnej (przepisów prawa, orzecznictwa itd.). W raporcie wskazuje się, że tylko ułamek całkowitych nakładów polskiego budżetu na szeroko pojęty system sprawiedliwości przekazywany jest na pomoc prawną (legal aid), wspierającą strony postępowań prowadzonych w ramach systemu.

Prezentacja raportu Polska 2030. Wyzwania rozwojowe zapoczątkowała cykl debat i dyskusji o strategicznych celach rozwojowych Polski. Efektem debaty było wniesienie do dyskursu publicznego wielu nowych wątków dotyczących np. problemów demograficznych, istotności kapitału intelektualnego i społecznego, czy znaczenia jakości dobrego rządzenia.

W efekcie tych dyskusji rząd podjął w 2009 r. decyzję o zmianach w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz stworzeniu nowego porządku strategicznego. Ramę nowego porządku stanowią Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (w perspektywie do 2030 r.). Uzupełnieniem jest Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz 9 strategii zintegrowanych (do 2020 r.).

Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju

W celach szczegółowych dla celu 3 „Usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury (OBSZAR XI – Sprawne Państwo wskazano cel operacyjny 3.5 „Zapewnienie dostępu do informacji prawnej i usług prawnych, w tym dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej dla osób najuboższych”

Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo

Jest to główna strategia rozwojowa w średnim horyzoncie czasowym, wskazuje strategiczne zadania państwa, których podjęcie w perspektywie najbliższych lat jest niezbędne, by wzmocnić procesy rozwojowe (wraz z szacunkowymi wielkościami potrzebnych środków finansowych).

W Strategii Wskazano Cel I.3. ‘Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela’ a w jego ramach „Priorytetowe kierunki interwencji publicznej”. Wśród nich znajduje się „I.3.1. Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości”, w ramach której zawarta jest informacja o poradnictwie prawnym „ [...] Kolejnym elementem zmian będzie zapewnienie lepszego dostępu do informacji prawnej i usług prawnych, w tym dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej dla osób najuboższych, a także wprowadzenie pełnej dostępności orzeczeń sądowych oraz ułatwienie współpracy pomiędzy stronami postępowań sądowych. [...]”

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego

Strategia zawiera diagnozę, opis wyzwań i celów, mechanizmy wdrażania oraz zasady finansowania.

Fragment diagnozy odnoszący się do poradnictwa:

„ [...] 8. Poradnictwo prawne i obywatelskie

Niezwykle istotne – z punktu widzenia przełamywania bierności obywateli w życiu społecznym i publicznym – są bezpłatne porady prawne i obywatelskie. Pozwalają one nie tylko przezwyciężyć, korzystającym z nich ludziom, trudne sytuacje życiowe, w których się znaleźli, ale także umożliwiają zaangażowanie tych osób w działania wspólnotowe; są także źródłem informacji o podstawowych prawach i obowiązkach obywatelskich. Jak na razie porad takich nie gwarantuje państwo, natomiast od kilku lat zajmuje się nimi rozwijający się ruch poradnictwa prawnego i obywatelskiego, który opiera się przede wszystkim na organizacjach pozarządowych (ponad 35 Biur Porad Obywatelskich i kilkadziesiąt innych form poradnictwa) oraz uniwersyteckich poradniach prawnych (ponad 25 poradni). Obywatele mogą bezpłatnie otrzymać poradę prawną, informację o przysługujących im prawach obywatelskich, pomoc w załatwianiu spraw w sądach i urzędach publicznych. [...]

Poradnictwo prawne i obywatelskie znalazło się w obszarze celu 2 „Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne”

Poniżej odpowiednie fragmenty Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego

„[...]

2.3.2. Wspieranie poradnictwa prawnego, rodzinnego, psychologicznego, socjalnego i obywatelskiego

Główne planowane działania:

- a. nowe rozwiązania legislacyjne umożliwiające wprowadzenie systemu wsparcia państwa dla poradnictwa prawnego, rodzinnego, psychologicznego, socjalnego i obywatelskiego;
- b. wsparcie tworzenia i wdrożenia systemu wsparcia dla poradnictwa prawnego, rodzinnego, psychologicznego, socjalnego i obywatelskiego; przygotowanie i wdrożenie powszechnego mechanizmu standaryzacji jakości usług poradniczych.

Opis planowanych działań:

Istotnym czynnikiem, ograniczającym aktywność publiczną osób znajdujących się na marginesie społeczeństwa, jest brak wiedzy na temat przysługujących im praw, w tym także praw obywatelskich. Osoby te nie mają społecznych i finansowych możliwości skorzystania z porad dostępnych dla innych obywateli. Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie, rozwijające się od kilku lat w Polsce, pokazało, że tego typu wsparcie jest skuteczne, a zapotrzebowanie społeczne w tym względzie jest ogromne. Poradnictwo to pełni ważną rolę społeczną, pomagając obywatelom w wychodzeniu z trudnych sytuacji życiowych, nierzadko wyręczając instytucje publiczne.

Inicjatywa ta w dużej mierze opiera się na organizacjach obywatelskich i nie jest w sposób systemowy wspierana przez państwo. Dlatego należy stworzyć i wprowadzić nowy akt prawny dotyczący kompleksowego systemu wsparcia ze strony państwa dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Następnie konieczne będzie wsparcie wdrażania tego systemu oraz przygotowanie i wdrożenie powszechnych standardów jakości usług poradniczych, tak aby państwo wspierało poradnictwo rzetelne, skuteczne i użyteczne dla obywateli. System powinien uwzględniać wsparcie usług poradniczych skierowanych do obywateli, którzy mają ograniczony dostęp do tego typu usług, w szczególności mieszkańców terenów wiejskich, mając na uwadze, iż poradnictwo obywatelskie jest także formą edukacji obywatelskiej i włączania się obywateli do życia społecznego i publicznego. Elementem tych działań powinna być szeroka informacja skierowana do obywateli, a także instytucji publicznych, o ofercie poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Do wymienionych powyżej działań powinno się wykorzystać doświadczenia organizacji pozarządowych oraz uniwersyteckich klinik prawa, a także doświadczenia i dorobek obecnie realizowanych działań mających na celu wsparcie poradnictwa prowadzonego przez MS i MPiPS w ramach PO KL i PO FIO.

Najważniejsze akty prawne związane z przedmiotem planowanych działań:

- ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.),
- b. ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, z późn. zm.),
- c. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego,
- d. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.),
- e. ustawa z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.),
- f. ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,
- g. ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu

ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania (Dz. U. z 2005 r. Nr 10, poz. 67, z późn. zm.),

h. ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).

Dla całości przedsięwzięć w ramach celu 2 wykorzystane zostaną doświadczenia MPiPS we wspieraniu działań w ramach PO KL i PO FIO, a w kolejnej perspektywie finansowej, po 2013 roku, nastąpi kontynuacja funkcjonowania Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, będącego merytoryczną i finansową formułą budowy społeczeństwa obywatelskiego jako integralnego elementu kapitału społecznego.

[...]

Strategia precyzuje następujące kategorie instrumentów wdrożeniowych:

- Regulacyjne: legislacyjne (ustawy, rozporządzenia i inne akty prawne), nadzorcze (schematy i procedury działania, tworzenie procedur, standardów)
- Systemowe: monitoringowe (wskaźniki, zestawienia), ewaluacyjne (raporty ewaluacyjne, wykorzystanie wyników ewaluacji w procesach decyzyjnych)
- Koordynacyjne: programowe (programy, plany), Informacyjno-edukacyjne (kampanie informacyjne, akcje promocyjne m.in. konferencje, seminaria, debaty, eksperymenty społeczne, badania, publikacje)
- Finansowe: inwestycyjne (granty inwestycyjne celowe), granty (projekty systemowe, projekty indywidualne), stypendia, staże kapitałowe granty kapitałowe.

Jako sposób realizacji celów związanych z poradnictwem prawnym i obywatelskim strategia przyjmuje rozwój poradnictwa prawnego i obywatelskiego poprzez działanie wykorzystujące dorobek MPiPS, w tym PO FIO, MS oraz organizacji wspierających poradnictwo prawne i obywatelskie

Strategia Sprawne Państwo 2020

Strategia odnosi się do poradnictwa w celu 4 „Efektywne świadczenie usług publicznych” oraz w celu 5 „Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura”

Poniżej odpowiednie fragmenty Strategii:

„[...]”

Ad 4.4. Dostęp do pomocy prawnej, informacji prawnej i alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

4.4.1. Dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej.

Działania będą prowadzone w kierunku przyjęcia ustawy regulującej kwestię nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych. Przy czym w celu wypracowania najlepszych metod udzielania nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych zasadnym jest przygotowanie i przeprowadzenie programu pilotażowego, którego efekty posłużą do

rzetelnej i wnikliwej oceny skutków finansowych przyszłych przepisów, a w konsekwencji do przyjęcia optymalnych rozwiązań w przyszłej regulacji prawnej.

Przepisy prawne o informacji prawnej dla osób fizycznych winny określać zasady i sposób udzielania bezpłatnej informacji prawnej. Informacja ta polegać powinna w szczególności na udzielaniu danych o obecnym prawodawstwie, o prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących przepisów, a także instytucjach właściwych do załatwienia sprawy. Prawo do skorzystania z informacji prawnej zatem przysługiwać będzie wszystkim osobom fizycznym, które będą mogły w tym celu skorzystać z bezpłatnej infolinii, a także uzyskać informacje w drodze bezpośredniego kontaktu oraz przez dostęp do portalu informacji prawnej.

W celu zorganizowania oraz prowadzenia systemu informacji prawnej, a następnie także pomocy prawnej, powołana zostanie struktura organizacyjna, składająca się z Centrum Informacji Prawnej oraz ośrodków pomocy prawnej.

Wymienione jednostki systemu informacji prawnej będą miały status państwowych jednostek budżetowych, finansowanych z części budżetu państwa. Utworzona ustawą struktura organizacyjno-kadrowa systemu informacji prawnej będzie również wykorzystywana we wdrażaniu i funkcjonowaniu równoległego systemu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Pozwoli to również w sposób elastyczny kształtować w przyszłości zakres zadań realizowanych przez powyższe jednostki, które tworzone będą najpierw na potrzeby systemu udzielania informacji prawnej, jednak będą one również realizować inne zadania przewidziane w programie obejmującym udzielanie pomocy prawnej. Tworzenie systemu informacji prawnej opierać się będzie także na wykorzystaniu zasobów wyspecjalizowanych w zakresie poradnictwa prawnego organizacji pozarządowych w ramach partnerstwa z podmiotami publicznymi.

4.4.2. Wzrost dostępności do usług prawniczych i zawodów prawniczych.

Wzrost dostępności usług prawniczych nastąpi poprzez wzrost liczby radców prawnych, adwokatów i notariuszy, a także obniżenie cen usług prawniczych. Równy dostęp do zawodów prawniczych pozwoli osiągnąć wzrost poziomu etycznego i zawodowego kadry prawniczej. Istotnym jest także zwiększenie roli Ministra Sprawiedliwości jako regulatora zawodów prawniczych w celu zapewnienia przejrzystego i równego dostępu do zawodów prawniczych.

Podnoszenie kwalifikacji przedstawicieli zawodów prawniczych i jakości usług prawniczych nastąpi poprzez:

- zwiększenie konkurencyjności na rynku usług prawniczych powodujące konieczność samokształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- państwowe egzaminy na aplikację,
- jednolitość i przejrzystość zasad naboru,
- analizę prowadzonych na aplikacji szkoleń (sposobów prowadzenia, programu) na podstawie informacji przekazywanych przez samorządy prawnicze,
- wpływanie na bieżącą praktykę orzecniczą organów dokonujących wpisów na listy poszczególnych samorządów zawodowych, za pomocą instrumentów nadzoru instancyjnego w postępowaniach administracyjnych w indywidualnych przypadkach.
- zwiększenie świadomości społecznej w zakresie przysługujących uprawnień do inicjowania postępowań skargowych i dyscyplinarnych przez organy samorządu adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników sądowych.

Wskazane jest również ukształtowanie nowego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej członków samorządów prawniczych, który doprowadzi do zapewnienia realizacji wysokich standardów etycznych wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego, notariusza i komornika oraz zwiększenie świadomości społecznej w zakresie przysługujących uprawnień do zainicjowania postępowań skargowych i dyscyplinarnych wobec profesjonalnych pełnomocników w przypadku niezadowolenia ze świadczonych usług. Celowi temu służyć winno podniesienie jakości prowadzonych postępowań skargowych i dyscyplinarnych przez organy samorządu adwokatów i radców prawnych.

4.4.3. Rozpowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

Wzmocnienie mechanizmów samoregulacji i wzrost świadomości praw obywateli czy przedsiębiorców stwarza dogodne możliwości do promowania i rozbudowywania mechanizmów polubownego rozstrzygania sporów (ADR). W praktyce występuje niewielkie zainteresowanie alternatywnymi metodami rozwiązywania sporów. Główną przyczyną należy doszukiwać się w niewystarczającej wiedzy zarówno wśród prawników, jak i ogółu społeczeństwa, a także brak akceptacji społecznej dla pozasądowego rozwiązywania sporów.

W celu zmiany powyższej sytuacji, konieczna jest zmiana podejścia do rozwiązywania sporów i zwiększenie wiedzy o ADR. W tym celu należy kontynuować prowadzenie dialogu międzyresortowego zmierzającego do rozwoju sądownictwa polubownego, podejmować czynności propagujące polubowne rozwiązywanie sporów, stwarzać warunki do społecznej akceptacji metod ADR oraz ułatwiać powszechny dostęp do mediacji. W tym zakresie pożądane wydaje się dążenie do poszukiwania rozwiązań prawnych, których celem byłoby spopularyzowanie procedury alternatywnego rozwiązywania sporów (tzw. ADR). Systemy pozasądowego rozstrzygania sporów powinny być rozwijane zarówno poprzez tworzenie takich schematów przez organizacje biznesowe, związki przedsiębiorców lub organizacje konsumenckie, jak również poprzez stymulację rozwoju procedur mediacyjnych w ramach struktur administracji. Rozwijanie polubownych systemów rozstrzygania sporów nie jest jednak możliwe bez współpracy i chęci współdziałania przedsiębiorców w tym zakresie. Dlatego też rozwój systemów polubownego rozstrzygania musi być włączony do koncepcji rozwoju idei społecznej odpowiedzialności biznesu.

Wysoki poziom ochrony praw obywateli-konsumentów nie będzie zapewniony bez zbudowania odpowiednich standardów wspólnych dla wszystkich instytucji zajmujących się pozasądowym rozstrzyganiem sporów. Obywatel-konsument musi mieć bowiem gwarancję, iż bez względu na dokonany przez siebie wybór drogi rozstrzygania sporu, zostanie mu zapewnione pewne minimum standardów. Cel zmierzający do rozwoju alternatywnych metod rozwiązywania sporów może zostać osiągnięty poprzez:

- zintensyfikowanie działań na rzecz promocji mediacji równocześnie na poziomie ogólnospołecznym i szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości,
- zwiększanie dostępności do usług mediacyjnych, m.in. poprzez wspieranie rozwoju ośrodków mediacyjnych, wspieranie inicjatyw, których celem jest stworzenie bezpłatnych, lokalnych punktów informacyjnych o mediacji i innych formach ADR,
- wspieranie inicjatyw i działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe i inne podmioty, których celem jest upowszechnienie metod ADR,
- podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia tematyki mediacji i innych metod ADR do zajęć na aplikacjach prawniczych,
- budowę sieci koordynatorów ds. mediacji w sądach powszechnych,

- promowanie współpracy między podmiotami zajmującymi się mediacją, w szczególności mediacją transgraniczną.

Odpowiedzialność dyscyplinarna. Wskazane jest również ukształtowanie nowego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej członków samorządów prawniczych, który doprowadzi do zapewnienia realizacji wysokich standardów etycznych wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego, notariusza i komornika oraz zwiększenie świadomości społecznej w zakresie przysługujących uprawnień do zainicjowania postępowań skargowych i dyscyplinarnych wobec profesjonalnych pełnomocników w przypadku niezadowolenia ze świadczonych usług. Celowi temu służyć winno podniesienie jakości prowadzonych postępowań skargowych i dyscyplinarnych przez organy samorządu adwokatów i radców prawnych.

[...]

5.4.2. Rozbudowanie systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem.

Pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem jest rozproszona. Istnieje wiele organizacji świadczących pomoc ofiarom przestępstw, jednakże z uwagi na brak współpracy pomiędzy nimi, pomoc jest nieefektywna i nieskuteczna.

W celu stworzenia jednolitego systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem w 2009 roku – realizując projekt „Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw” – zakontraktowało 16 Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem. Ośrodki te znajdują się w 16 województwach i świadczą bezpłatną pomoc prawną i psychologiczną. Aby jednak powstały rozwiązania o charakterze systemowym, konieczny jest dalszy rozwój działalności Ośrodków oraz podmiotów z nimi współpracujących. W tym celu należy:

- tworzyć oddziały Ośrodków, aby zwiększyć dostępność tych placówek dla osób pokrzywdzonych przestępstwem,
- zapewnić skuteczny system finansowania działalności Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem,
- nawiązywać współpracę z innymi resortami, instytucjami i podmiotami świadczącymi pomoc pokrzywdzonym, w tym z organizacjami pozarządowymi,
- stworzyć bazę danych podmiotów świadczących pomoc pokrzywdzonym, której zadaniem będzie ułatwienie dostępu do różnego rodzaju świadczeń.

Niezbędne jest wzmocnienie i wykorzystanie, m.in. poprzez zlecenie zadań publicznych, potencjału organizacji pozarządowych, działających w wielu obszarach związanych z wymiarem sprawiedliwości, począwszy od poradnictwa prawnego i obywatelskiego, poprzez organizacje, których działania ukierunkowane są na rehabilitację społeczną i zawodową osób opuszczających zakłady karne, po podmioty zajmujące się pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

[...]”

Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015

Jedną z funkcji Strategii jest funkcja programowa rozumiana jako bezpośrednie oddziaływanie na proces budowy programu operacyjnego, mającego na celu realizację strategii oraz pośrednie relacje z innymi strategiami i programami operacyjnymi.

Poradnictwo prawne i obywatelskie pojawia się w Priorytecie 1: Aktywni, świadomi obywatele, aktywne wspólnoty lokalne w Działaniu 1.2 Aktywizacja obywateli w sprawach publicznych

Odpowiedni fragment Strategii:

„[...] Świadomość społeczna (prawna, ekonomiczna, polityczna) jest funkcją aktywizacji obywateli w sprawach publicznych. Zrozumienie procesów społeczno-ekonomicznych, spraw publicznych, sytuacji życiowej jest możliwe jedynie poprzez skutecznie działający system bezpłatnej informacji, poradnictwa obywatelskiego i pomocy prawnej. Funkcjonowanie tego systemu powinno być wspierane przez administrację publiczną, a realizowane przez różne podmioty, w tym niezależne i bezstronne organizacje społeczne, które będą do tego dobrze przygotowane. Szczególnie ważne jest zapewnienie powszechnie dostępnej pomocy prawnej dla najuboższych, osób i grup społecznie wykluczonych, w tym ich reprezentacji wobec urzędów czy kontaktów z sądem.[...]”

8. Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego

a) Standardy międzynarodowe

Krajowe porządki prawne zawierają szereg regulacji prawnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej oraz wypracowanych praktyk w jej dostarczaniu swoim obywatelom. Jednakże ze względu na wagę zagadnienia, przepisy prawne dotyczące pomocy prawnej, która umożliwia pokrycie kosztów procesu lub zastępstwa prawnego osobom, które nie są w stanie samodzielnie ich pokryć, obecne są również w europejskim i międzynarodowym systemie prawa. Te międzynarodowe regulacje prawne wyznaczają jednocześnie standardy, które państwa winny spełniać w tym zakresie. Zagadnienia te są dość szeroko opracowane w literaturze, tutaj dajemy jedynie kilka uwag o dwóch najbardziej istotnych dokumentach prawnych.

A. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁹⁶

Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) stanowi, iż ***każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony - do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości.***

Prawo do skutecznej obrony przez adwokata wyznaczonego w razie potrzeby z urzędu jest jedną z fundamentalnych cech rzetelnego procesu. Art. 6 ust. 3 lit. c EKPC odnoszący się do prawa do pomocy prawnej pozostawia państwom wybór środków jego realizacji w ich systemach prawnych. Zaś zadaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest ocena czy wybrana metoda jest zgodna z zasadami rzetelnego procesu. Każdy wyjątek w korzystaniu z prawa do pomocy prawnej musi być wyraźnie sprecyzowany i ściśle ograniczony w czasie. Jest to szczególnie istotne w przypadku zarzutów o popełnienie ciężkich przestępstw zagrożonych surowymi karami, kiedy poszanowanie prawa do rzetelnego procesu musi być zapewnione w możliwie jak największym stopniu. Pomoc prawna, szczególnie dla osoby pozbawionej wolności, jest niezbędna od pierwszej fazy śledztwa, co oznacza, że powinna obejmować: przesłuchania i dokonywane wtedy czynności dowodowe, formułowanie zażaleń na postanowienie o aresztowaniu, a następnie formułowanie wniosków o zwolnienie z aresztu i ewentualne odwołania od decyzji odmownych.

Osoba, która nie chce bronić się osobiście musi mieć zagwarantowaną możliwość skorzystania z pomocy prawnej świadczonej przez profesjonalnego prawnika. Jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów jego pracy, na podstawie Konwencji, jest uprawniona do nieodpłatnej pomocy prawnej, o ile wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości. Stwierdzenie „o ile wymaga tego dobro

¹⁹⁶ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U.1993.61.284)

sprawiedliwości” jest dosyć nieprecyzyjne i wymaga indywidualnej oceny w kontekście praktyki w danym państwie i okoliczności sprawy.

Art. 6 ust. 3 lit. c nie gwarantuje oskarżonemu prawa wyboru obrońcy z urzędu, ani prawa do konsultacji z sądem przed podjęciem decyzji w tej sprawie. Niemniej jednak, sąd musi wziąć pod uwagę rodzaj pomocy prawnej jakiej oskarżony wymaga i jaka jest wymagana ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości i na tej podstawie dopiero powinien podjąć decyzję o wyznaczeniu adwokata z urzędu. W ten sposób prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej nie jest jedynie iluzorycznym przepisem, ale stanowi skuteczną realizację przez państwo prawa do rzetelnego procesu sądowego¹⁹⁷.

B. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁹⁸

Art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej gwarantuje *expressis verbis*, że **każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości**. O prawie do obrony stanowi wprost także art. 48, według którego **każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony**.

Przepisy o nieodpłatnej pomocy prawnej można wyinterpretować również z innych przepisów umieszczonych w Karcie Praw Podstawowych, takich jak: zasada godności (art. 1), zasada równości wobec prawa (art.20), prawo do zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych (art. 34), prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (art. 41), prawo zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43), prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art.44).

b) Standardy konstytucyjne

Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej jest jednym z fundamentalnych praw przysługujących obywatelom demokratycznych państw. Ma to szczególny związek z faktem, iż coraz więcej ludzi żyje poniżej poziomu minimum socjalnego, a nawet poniżej poziomu egzystencji. Takim osobom w szczególności należy się pomoc w dostępie do pomocy prawnej w całości lub części finansowanej przez państwo.

Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej można wyinterpretować z następujących przepisów konstytucyjnych¹⁹⁹:

¹⁹⁷ M.A. Nowicki, Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Lex 2010

¹⁹⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010/C 83/02), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/389

¹⁹⁹ G. Rząsa, Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim (wybrane zagadnienia).

- 1) Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (art. 30);
- 2) Zasada równości (art. 32);
- 3) Prawo do zabezpieczenia społecznego 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 nie mając innych środków utrzymania (art. 67);
- 4) Prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania przysługujące każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, co oznacza w szczególności możliwość wyboru obrońcy lub korzystania na zasadach ogólnych z obrońcy z urzędu (art. 42 ust. 2);
- 5) Prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45);
- 6) Zakaz zamykania drogi do sądu (art. 77 ust. 2);
- 7) Prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2);
- 8) Prawo do zaskarżania orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji (art. 78)

Ad. 1

Godność człowieka jest ogólną wartością konstytucyjną, będącą źródłem i podstawą całego porządku konstytucyjnego. Implikuje to konieczność stanowienia i stosowania prawa w świetle tej zasady. Godność przysługuje człowiekowi w jednakowym stopniu, dlatego też nie jest dopuszczalne jakiegokolwiek różnicowanie bądź poddawanie czy narażanie na sytuacje, które w jakikolwiek sposób mogłyby tę godność przekreślać²⁰⁰. Stąd też niedopuszczalne jest różnicowanie w dostępie do pomocy prawnej ze względu na trudną sytuację materialną. Istnienie grupy osób o niskim statusie ekonomicznym nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia dostępu do szeroko rozumianej pomocy prawnej, bez której osoby te nie miałyby możliwości skutecznego dochodzenia swoich praw.

Ad. 2

Najogólniej rzecz ujmując, zasada równości oznacza, iż każdy obywatel ma prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z zasady tej wynika jednocześnie zakaz dyskryminacji na wszystkich płaszczyznach życia, a ewentualnej dyskryminacji nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny²⁰¹. W kontekście dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, zasada ta niesie podobne przesłanie jak ma to miejsce w przypadku zasady poszanowania niezbywalnej godności człowieka – władze publiczne zobligowane są do stworzenia takich warunków, aby zapewnić każdemu człowiekowi możliwość skutecznej ochrony swoich praw oraz zwiększanie świadomości prawnej.

Ad.3

Konstytucyjne pojęcie zabezpieczenia społecznego obejmuje również pomoc społeczną²⁰². Pomoc społeczną szerzej reguluje ustawa z dnia 12 marca 2004 r. stanowiąca, iż świadczenia z pomocy społecznej obejmują tzw. poradnictwo specjalistyczne, obejmujące w szczególności poradnictwo

²⁰⁰ K. Kaczmarczyk-Kłak, Godność człowieka w Konstytucji RP i konstytucjach innych państw. Teza nr 1, St.Prawn.KUL.2010.1.63.

²⁰¹ W. Skrzydło, Komentarz do art.32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Zakamycze, 2002.

²⁰² G.Rzasa, Op. Cit.,

prawne, psychologiczne i rodzinne, określane jako świadczenia niepieniężne²⁰³. Należy jednocześnie wspomnieć, iż prawo do zabezpieczenia społecznego jest tym prawem socjalnym, które nie podlega ograniczeniu w żadnej sytuacji²⁰⁴.

Ad.4

Prawo do wyboru obrońcy lub korzystanie na zasadach określonych w ustawie z obrońcy z urzędu jest prawem wyrażonym *expressis verbis* w Konstytucji. Jak słusznie zauważa G. Rząsa, prawo to jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także każdego demokratycznego państwa prawnego²⁰⁵.

Ad. 5 i 6

Art. 77 ust. 2 stanowiący, iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw oraz art. 45 stanowiący, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd są bardzo ważnymi przepisami z punktu widzenia zapewnienia każdej osobie równego dostępu do sądu. Nie mogą być to przepisy gwarantujące prawo do sądu jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz jako możliwość skutecznej ochrony prawnej na drodze sądowej. Takie rozumienie tego przepisu jest również kompatybilne z interpretacją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który w swym orzecznictwie podkreśla konieczność zagwarantowania, aby prawo do sądu nie było tylko teoretycznym i iluzorycznym przepisem prawa²⁰⁶. Ogromną rolę w zapewnieniu efektywnego wykonywania tego prawa odgrywa państwo, które musi zagwarantować ubogim obywatelom dostęp do nieodpłatnej (całkowicie lub częściowo) pomocy prawnej, co należy rozumieć trojako: prawo do zwolnienia z kosztów sądowych, prawo do korzystania z pomocy pełnomocnika z urzędu oraz prawo do porady (informacji) prawnej²⁰⁷. Zwłaszcza prawo do zwolnienia od kosztów sądowych należy przede wszystkim rozpatrywać w kontekście realizacji prawa do sądu. Nie jest to jednak prawo bezwarunkowe – każdy przypadek powinien być indywidualnie rozpatrywany przez sąd. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, ograniczona ilość funduszy publicznych dostępna na udzielanie pomocy prawnej sprawia, że koniecznością systemu wymiaru sprawiedliwości jest przyjęcie procedury selekcji, a sposób, w jaki ta procedura funkcjonuje w poszczególnych sprawach, winien być pozbawiony arbitralności lub dysproporcjonalności i nie powinien rzutować na istotę prawa dostępu do sądu²⁰⁸. Jak pokazuje niniejsze orzeczenie, sąd winien przeprowadzić wnikliwą analizę sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy, aby nie doprowadzić do choćby pośredniej dyskryminacji obywateli w dostępie do sądu ze względu na gorszą sytuację materialną.

Ad. 7

Ochrona własności i innych praw majątkowych oznacza cały system środków prawnych, roszczeń materialnoprawnych i odpowiadających im roszczeń procesowych, służących uprawnionemu w razie

²⁰³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593)

²⁰⁴ Art. 81 Konstytucji RP (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r).

²⁰⁵ G.Rząsa, Op. Cit.

²⁰⁶ G. Rząsa, Op. Cit.,

²⁰⁷ G. Rząsa, Op. Cit.,

²⁰⁸ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2011 r., I OZ 498/11.

naruszenia jego prawa, czy nawet zagrożenia naruszeniem²⁰⁹. Sytuacja, w której obywatel nie byłby w stanie skutecznie dochodzić ochrony tych praw z powodu swojego ubóstwa byłaby nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równej ochrony własności i innych praw majątkowych.

Ad. 8

Art. 78 Konstytucji stanowi, iż każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Przepis jest ujęty w ten sposób, aby mógł gwarantować zasadę dwuinstancyjności w każdym rodzaju postępowania, nie zaś wyłącznie w postępowaniu sądowym. Dzięki takiemu ujęciu, każda ze stron ma prawo odwołać się nie tylko od orzeczenia sądowego, ale również od decyzji administracyjnej. Uzupełnieniem prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji jest art. 176 Konstytucji wprowadzający zasadę dwuinstancyjności postępowania²¹⁰. Podobnie jak w przypadku prawa do sądu, aby zapewnić skuteczną realizację tego prawa, państwo musi zapewnić osobom ubogim dostęp do pomocy prawnej, która obejmowałaby z jednej strony dostęp do informacji prawnej o możliwych krokach prawnych w danej sytuacji prawnej, a z drugiej strony możliwość skorzystania z usług profesjonalnego pełnomocnika. Ustawy wymieniają również sytuacje obligatoryjnego zastępstwa procesowego przy wnoszeniu środka prawnego od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (np. w postępowaniu sądowoadministracyjnym). Stąd z prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji administracyjnych wynika prawo do ustanowienia pełnomocnika z urzędu przez osobę ubogą²¹¹.

c) Przepisy prawa polskiego

Pomoc społeczna

Według ustawy o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym, do zadań własnych samorządów należy zaspokajanie potrzeb wspólnoty w zakresie dostępu do pomocy społecznej. Pojęcie pomocy społecznej definiuje **ustawa o pomocy społecznej**²¹².

Gwarancją wykonywania zadania dotyczącego dostępu do pomocy społecznej jest ustawowy obowiązek tworzenia ośrodków pomocy społecznej²¹³ oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie²¹⁴. Na mocy ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z pomocy społecznej obejmują tzw. poradnictwo specjalistyczne, obejmujące w szczególności poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne, określane jako świadczenia niepieniężne²¹⁵. Poradnictwo prawne realizowane jest przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów²¹⁶. Odrębną instytucją jest instytucja interwencji kryzysowej, która poprzez swoją definicję obejmuje również udzielanie poradnictwa

²⁰⁹ G. Rząsa, Op. Cit.

²¹⁰ W. Skrzydło, Komentarz do art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Zakamycze, 2002.

²¹¹ G. Rząsa, Op. Cit.

²¹² Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r.)

²¹³ Art. 7 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95),

²¹⁴ Art. 19 pkt 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r.)

²¹⁵ Art. 36 pkt 2 ppkt g w zw. z art. 46 ust. 1, źródło: jw

²¹⁶ Art. 46 ust. 2, źródło: jw

specjalistycznego²¹⁷. Co istotne, poradnictwo specjalistyczne przysługuje osobom i rodzinom wykazującym trudności lub potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód. Podobnie w przypadku interwencji kryzysowej, gdzie również wysokość dochodów osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej nie odgrywa roli²¹⁸. Ponadto udzielanie świadczeń w postaci poradnictwa nie wymaga wydania decyzji administracyjnej²¹⁹.

W przypadku obu tych instytucji analizowanych w kontekście udzielania bezpłatnego poradnictwa prawnego, znaczącą rolę pełnią ich kierownicy. Posiadają oni bowiem **prawo do wytoczenia na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne**. W postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym²²⁰, co oznacza, iż kierownik ośrodka pomocy społecznej bądź powiatowego centrum pomocy rodzinie powinien wskazać w pozwie osobę, na rzecz której wytacza powództwo, a sąd zobowiązany jest ją o tym zawiadomić. Osoba ta ma prawo wstąpić do postępowania na każdym jej etapie w charakterze powoda (wtedy stosuje się odpowiednio przepisy o współuczestnictwie jednolitym). Wyrok prawomocny zapadły w sprawie wytoczonej przez kierownika ma powagę rzeczy osądzonej pomiędzy stroną, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo a stroną przeciwną (nie pozbawia to jednak strony zainteresowanej, która nie brała udziału w sporze, możliwości dochodzenia swoich roszczeń w całości lub w tej części, w której nie zostały zasądzone)²²¹.

Powiatowe centra pomocy rodzinie pełnią również istotną rolę w **zakresie udzielania pomocy uchodźcom**. Cudzoziemiec, któremu władze polskie nadały status uchodźcy ma prawo ubiegać się o pomoc, której celem jest wsparcie procesu jego integracji ze społeczeństwem polskim. Pomocy udziela starosta - poprzez działające w jego imieniu powiatowe centrum pomocy rodzinie – właściwe ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca. Pomoc ta realizowana jest w ramach indywidualnego programu integracji uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a uchodźcą określającego wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej uchodźcy i jego rodziny²²². Powiatowe centrum pomocy rodzinie udziela uchodźcy informacji dotyczącej pomocy określonej w programie; współdziała z uchodźcą w zakresie wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym; pomaga w uzyskaniu możliwości zamieszkania czy też udziela pomocy w podejmowaniu działań wynikających z indywidualnej sytuacji życiowej uchodźcy²²³.

Pomoc prawna dla osób niepełnosprawnych

Mimo, iż **ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych** nie stanowi wprost o konieczności zapewnienia osobom niepełnosprawnym bezpłatnej pomocy prawnej, to jednak wprowadza pojęcie „rehabilitacji społecznej”, która oznacza umożliwianie osobom niepełnosprawnym uczestniczenie w życiu

²¹⁷ Art. 47, źródło jw

²¹⁸ Art. 46 ust. 2 oraz art. 47 ust. 2, źródło: jw

²¹⁹ Art. 106 ust. 2, źródło: jw

²²⁰ Art. 110 ust. 5 oraz art. 112 ust. 3, źródło: jw

²²¹ Art. 55 – 60, Tytuł II Prokurator, Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U.1964.43.296)

²²² Art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r.)

²²³ Art. 93 ust. 2, źródło: jw.

społecznym²²⁴. Ustawa zakłada, iż cel ten może zostać osiągnięty dzięki likwidacji barier (...) w dostępie do informacji²²⁵. Nie jest sprecyzowany typ informacji, do której dostęp ma być zapewniony, więc można założyć, iż chodzi również o informację prawną. Niewątpliwie zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do informacji prawnej i poradnictwa przyczyni się do wyrabiania zaradności osobistej, pobudzania aktywności społecznej oraz kształtowania właściwych postaw społecznych, co według ustawy również stanowi realizację rehabilitacji społecznej²²⁶. Realizacja zadań z zakresu rehabilitacji społecznej, a także przestrzegania praw osób niepełnosprawnych należy do powiatów²²⁷. Jednakże samorządy wojewódzkie, w myśl ustawy, odpowiedzialne są również za przygotowywanie programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu. Ponadto, zarówno samorząd na szczeblu powiatowym, jak i wojewódzkim, musi współpracować z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych²²⁸.

Środki na realizację zadań związanych z rehabilitacją społeczną przeznaczane są z **Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych**. Otrzymują je fundacje i organizacje pozarządowe. Środki z PFRON mogą być przekazywane również na realizację programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej na rzecz osób niepełnosprawnych²²⁹.

Ważnym aktem prawnym, potwierdzającym prawo osób niepełnosprawnych do dostępu do pomocy prawnej, jest **Karta Praw Osób Niepełnosprawnych**²³⁰. § 1 stanowi, iż osoby niepełnosprawne mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji. Oznacza to, w myśl zapisów w Karcie, iż należy zapewnić tym osobom dostęp do usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym, a także pomoc specjalistyczną²³¹.

Udzielanie cudzoziemcom ochrony na terytorium RP

Według ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²³², cudzoziemcom umieszczonym w strzeżonym ośrodku lub wobec których zastosowano areszt w celu wydalenia, udziela się informacji, w językach dla nich zrozumiałych, o organizacjach, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców oraz zapewnia się kontakt z tymi organizacjami. Cudzoziemiec może, w celu udzielenia mu pomocy prawnej, skontaktować się osobiście na terenie strzeżonego ośrodka lub aresztu z przedstawicielem Wysokiego Komisarza

²²⁴ Art. 9 pkt 1, Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

²²⁵ Art. 9 pkt 2 ppkt 3, jw.

²²⁶ Art. 9 pkt 2 ppkt 1-4, jw.

²²⁷ Art. 35a, jw.

²²⁸ Art. 35 – 35a, jw.

²²⁹ Art. 47 pkt 1 ppkt 1a – 2, jw.

²³⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, źródło: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/karta-praw-osob-niepelnosprawnych/>

²³¹ §1 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych

²³² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 1175)

Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców lub organizacji, do której zadań statutowych należą sprawy uchodźców²³³.

Art. 70 tejże ustawy stanowi, iż cudzoziemcowi, któremu nadano status uchodźcy przysługuje wszelka pomoc mająca na celu jego integrację społeczną i odsyła do przepisów o pomocy społecznej²³⁴ (więcej na ten temat na str. 2). Osobie, której udzielono zgody na pobyt tolerowany, przysługują uprawnienia cudzoziemca, któremu nadano status uchodźcy, także w zakresie dostępu do pomocy prawnej.

Podstawy prawne dotyczące udzielania pomocy dziecku i rodzinie

- a) Według **Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego** z dnia 25 lutego 1964 r., sąd opiekuńczy i inne organy władzy publicznej są obowiązane udzielać pomocy rodzicom, jeżeli jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej. Sąd opiekuńczy lub organ władzy publicznej może zobowiązać jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej do udzielenia odpowiedniej pomocy²³⁵.
- b) **Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi** stanowi, iż udzielanie pomocy prawnej rodzinom, w których występuje problem alkoholowy, należy do zadań własnych gminy²³⁶.
- c) Na mocy **ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej** jednostką odpowiedzialną za pracę z rodziną jest gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła to zadanie. W tym przypadku jest to ośrodek pomocy społecznej, w którym można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej²³⁷. Praca z rodziną obejmuje m.in. pomoc prawną, szczególnie w zakresie prawa rodzinnego. Tego rodzaju pomoc przysługuje również w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną. Dostarczanie pomocy prawnej osobom sprawującym pieczę zastępczą odbywa się na poziomie powiatu. Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej są powiatowe centra pomocy rodzinie, w których tworzy się zespół pieczy zastępczej²³⁸.
Ustawa stanowi również, iż rodziny, które przysposobiły dziecko mogą uzyskać pomoc prawną, w szczególności w zakresie prawa rodzinnego, od ośrodków adopcyjnych. Taka pomoc świadczona jest na wniosek osób zainteresowanych otrzymaniem tego rodzaju pomocy²³⁹.

²³³ Art. 43, j.w.

²³⁴ Art. 70, j.w.

²³⁵ Art. 100 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego z dnia 25 lutego 1964 r. (Dziennik Ustaw z 5 marca 1964 poz. 59)

²³⁶ Art. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 1982 Nr 35 poz. 230)

²³⁷ Art. 10 Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dnia 9 czerwca 2011 r. (Dziennik Ustaw Nr 149)

²³⁸ Art. 76 j.w.

²³⁹ Art. 160 j.w.

Prawo o ustroju sądów powszechnych

Art. 7 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi, iż postępowanie przed sądami powszechnymi toczy się na zasadzie równości stron, z zapewnieniem stronom prawa do obrony, a także odwołania się do sądu wyższej instancji, chyba, że ustawy stanowią inaczej²⁴⁰.

Postępowanie przed Sądem Najwyższym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym

Postępowanie przed Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym jako instancjami kasacyjnymi związane jest z wnoszeniem nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Wniesienie nadzwyczajnego środka zaskarżenia jest czynnością związaną z obowiązkiem zastąpienia strony przez fachowego pełnomocnika. Ma to na celu zapewnienie większego profesjonalizmu zachowania strony na tym etapie postępowania oraz przemawiają za tym ekonomii procesu. Zgodnie z prawem do sprawiedliwego procesu i prawem do nieodpłatnej pomocy prawnej, **osobom, których nie stać na poniesienie kosztów zastępstwa procesowego przysługuje prawo złożenia wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu**. Przymus adwokacko – radcowski występuje w postępowaniu karnym, cywilnym oraz sądownoadministracyjnym.

Kodeks Postępowania Cywilnego stanowi, iż w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych. Obowiązuje również w przypadku czynności związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji²⁴¹.

Podobnie w zakresie wnoszenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, iż skarga kasacyjna, a także zażalenie na jej odrzucenie oraz skarga o wznowienie postępowania powinny być sporządzone przez adwokata bądź radcę prawnego²⁴².

Również Kodeks Postępowania Karnego przewiduje określone przypadki przewidujące przymus adwokacko – radcowski. Należą do nich: wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia, składanie kasacji oraz zażalenia na zarządzenie o odmowie przyjęcia kasacji, składanie apelacji od wyroku sądu okręgowego, przy składaniu wniosku o wznowienie postępowania²⁴³.

Ustawa o radcach prawnych i adwokaturze

Ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych oraz ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze zawierają przepisy prawa, które bezpośrednio odnoszą się do udzielania pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych. Art. 1 ustawy o adwokaturze stanowi, iż adwokatura powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności

²⁴⁰ Art. 7 § 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 94.7.25)

²⁴¹ art. 87¹ § 1 Kodeksu Postępowania Cywilnego (Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296)

²⁴² art. 175 §1, art. 194 § 4, art. 276 ustawy z dnia 30 czerwca 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270)

²⁴³ Kodeks Postępowania Karnego (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555)

obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa²⁴⁴. Podobnie w przypadku ustawy o radcach prawnych, w myśl której wykonywanie zawodu radcy prawnego polega na świadczeniu pomocy prawnej podmiotom gospodarczym, jednostkom organizacyjnym oraz osobom fizycznym, która ma na celu ochronę prawną tych podmiotów²⁴⁵.

Adwokat może odmówić udzielania pomocy prawnej tylko z ważnych powodów, o których informuje zainteresowanego, jednakże w sprawach, w których pomoc prawna ma z mocy przepisów prawa nastąpić z urzędu, zwolnić adwokata z obowiązku świadczenia pomocy prawnej może jedynie organ, który go wyznaczył. W przypadku innych spraw, adwokat może wypowiedzieć pełnomocnictwo po uzyskaniu zgody kierownika zespołu, a ponadto zobowiązany jest do pełnienia swoich obowiązków jeszcze 2 tygodnie, o ile wcześniej nie nastąpiło przejęcie sprawy przez innego adwokata bądź nie został zwolniony przez klienta²⁴⁶.

Według ustawy o radcach prawnych pomocą prawną jest w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych, zastępstwo prawne i procesowe. Zawód radcy prawnego polega na świadczeniu pomocy prawnej, w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami. Jednocześnie przepisy ustawy o radcach stanowią, iż nie ma przeszkód, aby opinie prawne sporządzane były również przez nauczycieli akademickich posiadających wykształcenie prawnicze, a także pracowników organów państwowych i samorządowych w ramach wykonywania przez nich obowiązków pracowniczych, jeśli posiadają stosowne wykształcenie prawnicze.

Radca prawny, podobnie jak adwokat, może odmówić udzielenia pomocy prawnej jedynie z ważnych powodów. Jak również, po wypowiedzeniu pełnomocnictwa, umowy zlecenia czy umowy o pracę, zobligowany jest do wykonywania wszystkich niezbędnych czynności, aby okoliczność nie miała negatywnego wpływu na dalszy tok prowadzonych przez niego spraw²⁴⁷.

Prawo do pomocy prawnej w przepisach: Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu karnego skarbowego, Kodeksu karnego wykonawczego, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o świadku koronnym, ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, ustawy o sejmowej komisji śledczej

a) Kodeks Postępowania Karnego²⁴⁸

Oskarżonemu przysługuje prawo do obrony, w tym prawo do korzystania z pomocy obrońcy, o czym należy go pouczyć. Obrońcą może być tylko osoba uprawniona do obrony według przepisów o adwokaturze. **Oskarżony, który nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny, może żądać by wyznaczono mu obrońcę z urzędu.** Prawo do korzystania z obrony z urzędu musi wynikać ściśle z sytuacji finansowej oskarżonego lub skazanego, nie może być wyłącznie konsekwencją pozbawienia wolności lub skazania²⁴⁹. Kodeks

²⁴⁴ Art. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2002 r. nr 123, poz. 1058 ze zm.)

²⁴⁵ Art. 4 w zw. z art. 4 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. 1982 Nr 19 poz. 145)

²⁴⁶ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2002 r. nr 123, poz. 1058 ze zm.)

²⁴⁷ Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. 1982 Nr 19 poz. 145)

²⁴⁸ Kodeks Postępowania Karnego (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555)

²⁴⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2010 r. II KO 117/09

postępowania karnego wymienia kilka przypadków, w których ustanowienie obrońcy jest obligatoryjne:

- oskarżony jest nieletni;
- jest głuchy, niemy lub niewidomy;
- zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności;
- oskarżony nie włada językiem polskim;
- gdy sąd uzna, że jest to niezbędne ze względu na okoliczności utrudniające obronę;
- w postępowaniu przed sądem okręgowym jako sądem I instancji, jeżeli zarzucono mu popełnienie zbrodni lub pozbawiono wolności.

Obrońca ustanowiony z urzędu jest uprawniony do działania w całym postępowaniu, nie wyłączając czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia. Wyznaczenie obrońcy z urzędu nakłada na obrońcę obowiązek podejmowania czynności procesowych do prawomocnego zakończenia postępowania. Jeżeli jednak czynności należy dokonać poza siedzibą lub miejscem zamieszkania obrońcy z urzędu, prezes sądu, przed którym ma być dokonana czynność, a w postępowaniu przygotowawczym prezes sądu rejonowego miejsca czynności, na uzasadniony wniosek dotychczasowego obrońcy może wyznaczyć dla dokonania tej czynności innego obrońcę spośród miejscowych adwokatów. Obrońca wyznaczony z urzędu w postępowaniu kasacyjnym lub w postępowaniu o wznowienie postępowania powinien sporządzić i podpisać kasację lub wniosek o wznowienie postępowania albo poinformować na piśmie sąd, że nie stwierdził podstaw do wniesienia kasacji lub wniosku o wznowienie postępowania. Jeżeli kasacja lub wniosek zostaną wniesione, obrońca ten jest uprawniony do udziału w toczącym się postępowaniu. Obrońca może bronić kilku oskarżonych, jeżeli ich interesy nie pozostają w sprzeczności. O sprzeczności orzeka sąd wydając postanowienie, w którym określa termin do ustanowienia innych obrońców. Obrońca może przedsięwziąć czynności procesowe jedynie na korzyść oskarżonego.

Prawo do kontaktu z obrońcą przysługuje także zatrzymanemu, któremu na jego żądanie należy umożliwić nawiązanie kontaktu z adwokatem oraz prawo bezpośredniej rozmowy z nim. Podobnie w przypadku podejrzanego, którego na jego żądanie należy przesłuchać w obecności obrońcy, który ma także prawo uczestniczyć w czynnościach związanych z zaznajomieniem podejrzanego z materiałami postępowania.

Strona inna niż oskarżony może ustanowić pełnomocnika, którym może być adwokat lub radca prawny. Podobne uprawnienie przysługuje osobie niebędącej stroną w postępowaniu, jeżeli wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu. W kwestiach dotyczących ustanowienia pełnomocnika stosuje się przepisy obowiązujące w postępowaniu cywilnym (możliwość złożenia wniosku o zwolnienie z kosztów sądowych w przypadku kiedy osoba fizyczna złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny).

b) Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym²⁵⁰

W myśl art. 20 tejże ustawy Komendant Główny Policji ustanawia, w razie stwierdzenia takiej potrzeby i za zgodą osoby objętej ochroną, pełnomocnika tej osoby; do pełnomocnika stosuje się odpowiednio przepisy regulujące postępowanie, w którym został on ustanowiony.

c) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy²⁵¹

Jednym z najważniejszych przepisów Kodeksu karnego wykonawczego jest art. 4 §2 stanowiący, iż skazany zachowuje prawa i wolności obywatelskie, a ich ograniczenie może wynikać jedynie z ustawy oraz z wydanego na jej podstawie prawomocnego orzeczenia. Oznacza to również dostęp do pomocy prawnej, zatem skazanemu przysługuje prawo ustanowienia obrońcy lub pełnomocnika. Może również ustanowić swojego przedstawiciela będącego osobą zaufania, zwłaszcza pośród przedstawicieli stowarzyszeń, fundacji, organizacji i oraz instytucji, których celem działania jest realizacja zadań związanych z uczestnictwem społeczeństwa w wykonywaniu orzeczeń, pomocą w społecznej readaptacji skazanych oraz Funduszem Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocą Postpenitencjarną.

Kodeks postępowania wykonawczego również enumeratywnie wylicza przypadki, w których ustanowienie obrońcy lub pełnomocnika w postępowaniu przed sądem jest obligatoryjne:

- skazany jest głuchy, niemy lub niewidomy;
- zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności;
- skazany nie ukończył 18 lat;
- nie włada językiem polskim.

d) Ustawa z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy²⁵²

Podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej²⁵³ oraz interwenient²⁵⁴ mogą ustanowić obrońcę lub pełnomocnika. Kodeks karny skarbowy przewiduje przymus adwokacko – radcowski w przypadku wnoszenia kasacji przez te dwa podmioty.

W postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

²⁵⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (Dz.U. 1997 Nr 114 poz. 738)

²⁵¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1997 nr 90 poz. 557)

²⁵² Ustawa z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. 1999 Nr 83 poz. 930)

²⁵³ Podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej jest to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, którą organ prowadzący postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe wezwał do udziału w tym charakterze (art. 53 § 40 KKS).

²⁵⁴ Interwenient jest to podmiot, który, nie będąc podejrzanym lub oskarżonym w postępowaniu w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, zgłosił w tym postępowaniu roszczenie do przedmiotów podlegających przepadkowi (art. 53 § 41 KKS).

e) Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁵⁵

W myśl art. 4 niniejszej ustawy obwinionemu²⁵⁶ przysługuje prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy jednego obrońcy, o czym należy go pouczyć. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia również wymienia enumeratywnie przypadki, w których obwiniony musi mieć obrońcę przed sądem:

- jest głuchy, niemy lub niewidomy;
- zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności;

W powyższych wypadkach udział obrońcy obligatoryjny jest w przypadku każdej rozprawy, a w przypadku posiedzenia, o ile ustawa tak stanowi. Jeśli obwiniony nie ma obrońcy z wyboru, wyznacza mu się obrońcę z urzędu. Gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, obwinionemu, który nie ma obrońcy z wyboru, wyznacza się na jego wniosek obrońcę z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez poważnego uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny.

Obrońcą w sprawach o wykroczenia może być adwokat albo radca prawny.

f) Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich²⁵⁷

Celem ustawy niniejszej ustawy jest dążenie do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz stwarzania warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego, oraz w dążenie do umacniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej i poczucia odpowiedzialności rodzin za wychowanie nieletnich na świadomych swych obowiązków członków społeczeństwa. Przepisy ustawy stosuje się w zakresie: zapobiegania i zwalczania demoralizacji w stosunku do osób, które nie ukończyły 18 lat; postępowania w sprawach o czyny karalne – w stosunku do osób, które dopuściły się takiego czynu po ukończeniu lat 13, ale nie ukończyły lat 17 oraz wykonywania środków wychowawczych lub poprawczych – w stosunku do osób, względem których środki te zostały orzeczone, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez te osoby lat 21.

Prawo do pomocy prawnej jest szczególnie istotne w przypadku osób nieletnich. W zakresie powoływania i działania obrońcy stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego, co oznacza, że w przypadku braku możliwości pokrycia kosztów pracy prawnika sąd może wyznaczyć nieletniemu obrońcę z urzędu. W postępowaniu wyjaśniającym oraz w postępowaniu opiekuńczo - wychowawczym nieletni może mieć obrońcę. Jeżeli zaś interesy nieletniego i jego rodziców bądź opiekuna pozostają w sprzeczności, a nieletni nie ma obrońcy, sąd wyznacza obrońcę z urzędu.

²⁵⁵ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. 2001 Nr 106 poz. 1148)

²⁵⁶ Obwinionym jest osoba, przeciwko której wniesiono wniosek o ukaranie w sprawie o wykroczenie (Art. 20.

§1)

²⁵⁷ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U.2002.11.109)

Nieletni musi mieć obrońcę przed sądem, a wcześniej – jeżeli został umieszczony w schronisku dla nieletnich. Udział nieletniego i jego obrońcy w rozprawie jest obowiązkowy. Przepisy te stosuje się także w razie stwierdzenia u nieletniego upośledzenia umysłowego, choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych bądź nałogowego używania alkoholu albo innych środków w celu wprowadzenia się w stan odurzenia, co stanowi dla sądu rodzinnego podstawę do orzeczenia umieszczenia nieletniego w szpitalu psychiatrycznym lub innym odpowiednim zakładzie leczniczym oraz gdy zachodzi potrzeba zapewnienia nieletniemu jedynie opieki wychowawczej lub potrzeba umieszczenia go w domu pomocy społecznej z powodu głębokiego upośledzenia.

g) Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej

W myśl ustawy o sejmowej komisji śledczej każda osoba wezwana przez komisję ma obowiązek stawić się przed nią. Osobie wezwanej przez komisję śledczą przysługuje prawo ustanowienia pełnomocnika. W tym zakresie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Pomoc prawna w postępowaniu cywilnym

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeksu postępowania cywilnego zawiera regulacje dotyczące dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej zarówno przed wszczęciem postępowania, jak i na etapie postępowania²⁵⁸.

Według przepisów niniejszej ustawy, strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników. Kodeks postępowania cywilnego zawiera katalog osób, które mogą pełnić rolę pełnomocnika, niemniej jednak z punktu widzenia dostępu do pomocy prawnej najistotniejszym jest fakt, iż pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny, a także przedstawiciel właściwego w sprawach z zakresu pomocy społecznej organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznej, mającej na celu udzielanie pomocy rodzinie.

W myśl przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, strona może domagać się zwolnienia z kosztów sądowych. Może być to osoba fizyczna, która złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść ich bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, jak i osoba prawna lub organizacja nieposiadająca osobowości prawnej, jeśli wykaże, że nie ma dostatecznych środków na te koszty. Oświadczenie, które musi złożyć osoba fizyczna powinno obejmować dokładne dane o stanie rodzinnym, majątku i dochodach. Od sądu zależy uznanie tego oświadczenia za dostateczne do zwolnienia od kosztów sądowych, przy czym również do sądu należy uznanie czy zwolnienie od kosztów sądowych będzie całkowite czy jedynie częściowe. Strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego strona zgłasza wraz z wnioskiem o zwolnienie z kosztów sądowych lub osobno, na piśmie lub ustnie do protokołu, w sądzie w którym sprawa ma być wytoczona lub się toczy. Według orzecznictwa sądów, przyznanie pomocy prawnej z urzędu uzależnione jest nie tylko od sytuacji majątkowej wnioskodawcy ale również skomplikowania sprawy oraz zaradności procesowej strony ubiegającej się o przyznanie pomocy prawnej z urzędu oraz od jej

²⁵⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296)

zorientowania w sprawie²⁵⁹. Nawet fakt istnienia choroby psychicznej strony nie uzasadnia konieczności uwzględnienia jej wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Sąd obowiązany jest ocenić czy udział adwokata lub radcy prawnego jest uzasadniony w sprawie ze względu na jej złożoność faktyczną lub prawną. Konieczność ustanowienia pełnomocnika z urzędu powstaje w sytuacji, gdy strona wykazuje nieporadność i nie podejmuje stosownych działań procesowych²⁶⁰.

Wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu winien być rozpoznany bez zbędnej zwłoki, a także bez podejmowania dalszych definitywnych w skutkach czynności prawnych, a w szczególności przed wydaniem merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie²⁶¹. Ustanowienie adwokata lub radcy prawnego jest jednoznaczne z udzieleniem mu pełnomocnictwa procesowego. Adwokat lub radca prawny ustanowiony przez sąd jest obowiązany zastępować stronę do prawomocnego zakończenia postępowania, chyba że z postanowienia sądu wynika, iż obowiązek zastępowania strony ustaje wcześniej.

Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania cywilnego zostało przewidziane także w przepisach dotyczących spraw cywilnych o charakterze transgranicznym. Zawarte są one w **ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania**²⁶², która stanowi implementację **dyrektywy RADY 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze**²⁶³.

Według ustawy, o pomoc prawną w postępowaniu, które ma być wszczęte lub jest prowadzone na terenie Rzeczypospolitej Polskiej mogą ubiegać się osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu w innym państwie członkowskim. Wnioskodawca mający miejsce zamieszkania lub stałego pobytu w innym państwie członkowskim może ubiegać się o pomoc prawną także w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem postępowania w sprawie cywilnej, w której jurysdykcja przysługuje sądom polskim.

Prawo do pomocy obejmuje:

- zwolnienie od kosztów sądowych;
- ustanowienie adwokata lub radcy prawnego (w miarę możliwości władającego językiem zrozumiałym dla wnioskodawcy) w celu świadczenia przez niego pomocy prawnej, zwłaszcza udzielenia wnioskodawcy niezbędnej porady prawnej oraz występowania w jego imieniu przed sądem;

²⁵⁹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 17 maja 2012 r. III AUz 107/12

²⁶⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r. III UZ 24/11

²⁶¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2012 r. II CSK 657/11

²⁶² Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania (Dz.U.2005.10.67)

²⁶³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0008:PL:NOT>

- ponoszenie przez Skarb Państwa niezbędnych kosztów podróży wnioskodawcy związanych z nakazaniem przez sąd jego osobistym stawiennictwem, jeśli wnioskodawca nie może być przesłuchany w inny sposób.

Prawo pomocy prawnej może być całkowite bądź częściowe. Częściowe prawo pomocy obejmuje ustanowienie adwokata lub radcy prawnego oraz może obejmować częściowe zwolnienie od kosztów sądowych albo częściowe zwolnienie od kosztów sądowych oraz pokrycie niezbędnych wydatków związanych z obowiązkowym stawiennictwem nakazanym przez sąd w Polsce.

Pomoc prawna w tym przypadku przyzwana jest wnioskodawcy na jego wniosek (wolny od opłat sądowych) złożony przed wszczęciem postępowania bądź w jego toku. Musi on zawierać oświadczenie wnioskodawcy o jego stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania. Jest to szczególnie istotne, aby wziąć pod uwagę sytuację majątkową rodziny wnioskodawcy. Sąd nie decyduje o przyznaniu pomocy prawnej z pominięciem majątku małżonka, bowiem małżonkowie mają względem siebie obowiązek wzajemnej pomocy, co oznacza również pomoc w pokryciu kosztów prowadzenia procesów sądowych i obowiązku tego nie niweczy zniesienie między małżonkami wspólności ustawowej. Stąd niezbędne są informacje dotyczące stanu majątkowego małżonka, a nie wyłącznie wnioskodawcy²⁶⁴.

Należy również dołączyć dokumenty potwierdzające dane zawarte w nim oraz dokumenty potwierdzające obywatelstwo, miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu. Wniosek o przyznanie pomocy prawnej w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem postępowania w sprawie cywilnej powinien zawierać szczegółowe przedstawienie okoliczności faktycznych tej sprawy.

Wniosek należy złożyć w sądzie, w którym postępowanie ma być wszczęte bądź jest prowadzone postępowanie rozpoznawcze. Jeżeli wniosek dotyczy przyznania prawa pomocy w postępowaniu wykonawczym albo egzekucyjnym, składa się go w sądzie rejonowym, w którego obszarze właściwości jest lub ma być wykonane orzeczenie lub prowadzona egzekucja. Wniosek o przyznanie prawa pomocy można złożyć również za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej lub za pośrednictwem wyznaczonego w tym celu właściwego organu państwa członkowskiego, w którym wnioskodawca ma miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu. Ministerstwo Sprawiedliwości niezwłocznie przekazuje wniosek do właściwego sądu.

Wniosek sporządza się w języku polskim bądź angielskim, natomiast w przypadku innych języków wymagane jest dołączenie tłumaczenia dokonanego przez osobę uprawnioną według prawa państwa członkowskiego do dokonywania tłumaczeń.

²⁶⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2010 r. II GZ 80/10

9. Przegląd projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego

Poniżej prezentujemy materiał porównujący dotychczasowe projekty ustaw regulujących dostęp do pozasądowej pomocy prawnej. W dalszej części omawiamy krótko poszczególne projekty odsyłając do dokumentów źródłowych, znajdujących się w „bibliotece reformy nieodpłatnej pomocy prawnej” na stronie inpris.pl (<http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/>); prócz materiałów źródłowych – projektów założeń ustawowych, projektów ustaw, protokołów posiedzeń komisji sejmowych, opinii o projektach, znajdują się tam także publikacje, głównie opracowane w ramach projektu Obywatel i Prawo III, IV (autorstwa Ł. Bojarskiego i G. Wiaderka), które w sposób bardziej przeglądowy pokazują próby regulacji, a z których korzystaliśmy także w niniejszym opracowaniu.

Obywatel i prawo IV, A.Winiarska (red.), W-wa 2009:

Ł.Bojarski, G.Wiaderka, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny*, w: Obywatel i prawo IV, A.Winiarska (red.), W-wa 2009, s. 13-39.

Obywatel i prawo III, A. Winiarska (red.), W-wa 2008:

Ł.Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian*, w: Obywatel i prawo III, A. Winiarska (red.), W-wa 2008, s. 34-67.

Uaktualnione zestawienie najważniejszych projektów ustawy „o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej” oraz założeń opracowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 2005-2011²⁶⁵ (ostatni projekt pochodzi z 8 II 2011, choć też miał kilka wersji, dodatkowo w marcu 2010 MS przygotowało założenia, w dużej mierze bazujące na projekcie z maja 2009, ale nie w formie projektu artykułów ustawy, a w formie opisowej).

²⁶⁵ Oprac. Ł.Bojarski, materiał uaktualniony powstały na bazie wcześniejszych opracowań autora dla Ministerstwa Sprawiedliwości oraz w ramach programu Obywatel i Prawo.

zagadnienie	Projekt ustawy z 2005 r.	Projekt ustawy z 2007 r. (autopoprawka rządowa)	Założenia MS z marca 2008 r.	Założenia MS z maja 2009 (przedstawione KRM)	Projekt ustawy z 8 II 2011 o nieodpłatnej informacji pr
zakres pomocy prawnej	- pomoc prawna przedsądowa (tkzw. podstawowa) - pomoc prawna sądowa (tkzw. kwalifikowana)	- co do zasady tylko informacja i pomoc prawna przedsądowa (włącznie z pierwszym pismem procesowym oraz wnioskiem o zwolnienie od ponoszenia kosztów i ustanowienie pełnomocnika z urzędu	- pomoc prawna przedsądowa - pomoc prawna sądowa	- informacja prawna - pomoc prawna pozasądowa i przedsądowa (podstawowa pomoc prawna) - pomoc prawna sądowa i przed organami administracji publicznej (rozszerzona pomoc prawna)	- tylko informacja prawna: o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów, o instytucjach właściwych oraz trybie postępowania, o uzyskiwaniu bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach
organy i sposób administrowania systemem pomocy prawnej	- nadzór Ministra Sprawiedliwości - organ centralny – Krajowe Centrum Pomocy Prawnej - dodatkowo – organ doradczy – Rada Koordynacyjna Pomocy Prawnej - lokalne Biura Pomocy Prawnej (poziom okręgu sądowego)	- nadzór Ministra Sprawiedliwości - organ centralny – Krajowa Rada Pomocy Prawnej - podmioty, które wygrały przetarg na świadczenie pomocy prawnej w danym powiecie	- podział kompetencji nadzorczych między Ministra Sprawiedliwości i Ministra SWiA - założenia wskazują na potrzebę podjęcia decyzji w sprawie powołania organu, lub przyznania kompetencji już istniejącemu w zakresie koordynacji zadań dot. nieodpłatnej pomocy prawnej - założenia wskazują na konieczność decyzji co do organu uprawnionego do wydawania przepisów dot. problematyki pomocy prawnej - jednostki organizacyjne świadczące nieodpłatną	- powiatowe centra pomocy rodzinie - PCPR (w miastach na prawach powiatu – miejskie ośrodki pomocy społecznej) - stopniowe wprowadzanie systemu, na początek w jednym PCPR w województwie - organ centralny przy Ministrze Sprawiedliwości – Rada Pomocy Prawnej: - Rada ustala standardy udzielania pomocy prawnej i bada ich przestrzeganie - zadania: monitorowanie działania systemu, kontrola szczegółowych standardów świadczenia nieodpłatnej pomocy i informacji prawnej, udział w tworzeniu i opiniowaniu projektów aktów prawnych dotyczących przedmiotowych zagadnień,	- Centrum Informacji Prawnej (statut nadaje Minister Sprawiedliwości w zarządzeniu i określa: strukturę, sposób działania, siedzibę itp.) - Centrum udziela i udostępnia informacje prawne oraz upowszechnia wiadomości o możliwościach ich uzyskania - Centrum działa także przez oddziały – Ośrodki Informacji Prawnej (tworzy i znosi je Minister Spr.)

			pomoc prawną w strukturze starostw powiatowych	ocena działania systemu pomocy prawnej i potrzeby jego rozwoju	
podmioty świadczące pomoc prawną w ramach systemu	- biuro pomocy prawnej zatrudniające prawników - adwokaci i radcy spoza biura, na podstawie umów z biurem	- podmioty, które wygrały przetarg: adwokaci oraz radcy prawni i ich spółki, absolwenci prawa, instytucje samorządu lokalnego, uniwersyteckie poradnie prawne, organizacje społeczne	- kierownik biura i zatrudnieni pracownicy (po studiach prawniczych; po aplikacjach: sąd., prok., adw., radc., notar.; ewentualnie radcy prawni) - podmioty uprawnione do reprezentacji sądowej na podstawie konkursu ofert organizowanego przez wojewodę	- powiatowe centra pomocy rodzinie jako punkty podstawowej informacji prawnej - adwokaci, radcy prawni, doradcy podatkowi - inne podmioty, które są uprawnione do świadczenia pomocy prawnej na podstawie odrębnych przepisów - organizacje pozarządowe - planowane rozszerzenie o doradców prawnych - PCPR prowadzą listy podmiotów świadczących pomoc prawną w ramach systemu	- Centrum Informacji Prawnej udziela i udostępnia informacje prawne - Centrum działa też przez Ośrodki Informacji Prawnej - Centrum może współpracować z samorządami prawniczymi oraz organizacjami pozarządowymi - informacja dostępna na portalu informacyjnym oraz za pośrednictwem systemów teleinformatycznych
kryteria przyznawania pomocy prawnej - majątkowe	- dochód poniżej tzw. minimum egzystencji (na podstawie art. 8 ustawy o pomocy społecznej)	- dochód poniżej 150% tzw. minimum egzystencji (na podstawie art. 8 ustawy o pomocy społecznej) - dochód poniżej 200% minimum egzystencji w przypadku: ofiar przemocy w rodzinie, wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych do 26 roku życia, bezdomnych, niepełnosprawności członka rodziny, klęski żywiołowej	- ustalone w oparciu o ustawę o pomocy społecznej, Założenia nie wskazują wysokości dochodu	- dostęp do informacji prawnej dla wszystkich - w przypadku pomocy prawnej podstawowej i rozszerzonej kryterium dochodowe (ustalone w oparciu o ustawę o pomocy społecznej) i majątkowe (brak majątku pozwalającego na pokrycie kosztów pomocy prawnej) - założenia nie wskazują wysokości dochodu	- brak kryteriów majątkowych, co oznacza, że przysługuje wszystkim zainteresowanym - ale jest wskazówka, by tworzyć Ośrodki Informacji Prawnej uwzględniając stopień zamożności ludności w danym województwie

kryteria przyznawania pomocy prawnej - niemajątkowe	- sytuacja osobista uniemożliwiająca samodzielną obronę praw i interesów, w szczególności z powodu: sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, ubiegania się o status uchodźcy lub o azyl, zatrzymania, umieszczenia w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia, zwolnienia z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej	- dochód poniżej 200% minimum egzystencji w przypadku: ofiar przemocy w rodzinie, wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych do 26 roku życia, bezdomnych, niepełnosprawności członka rodziny, klęski żywiołowej	- kryteria faktyczne np. wystąpienie klęski żywiołowej, zwolnienie z zakładu karnego	- brak kryteriów niemajątkowych	- brak kryteriów niemajątkowych
wyłączenia	- w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba udzielenia pomocy prawnej - sporządzenie umowy - warunki uzyskania kredytu lub pożyczki bankowej - sporządzenie skargi konstytucyjnej - sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej - sprawy podatkowe i dewizowe	- w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba udzielenia pomocy prawnej - sprawa nie jest objęta zakresem zamówionej przez Radę pomocy prawnej - sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej - sprawy związane z działalnością instytucji społecznych, w szczególności fundacji lub	- w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba jej udzielenia	- roszczenie lub obrona spraw które są oczywiście bezzasadne (z wyłączeniem spraw karnych) - okoliczności sprawy przytoczone przez wnioskodawcę wskazują na oczywistą bezzasadność podstawy wniosku w postępowaniu administracyjnym - wnioskodawca składa wnioski o przyznanie pomocy prawnej oparte na tych samych okolicznościach, które	- bez wyłączeń

		stowarzyszeń - sprawy związane z karnym postępowaniem przygotowawczym - sprawy podatkowe, celne i dewizowe		były podstawą wydania decyzji o odmowie przyznania lub cofnięciu pomocy prawnej	
podmioty objęte regulacją	- osoby fizyczne	- osoby fizyczne	- osoby fizyczne - drobni przedsiębiorcy	- osoby fizyczne: - obywatele polscy - wszystkie osoby, które na podstawie odrębnych przepisów krajowych lub zobowiązań międzynarodowych powinny być traktowane jak obywatele polscy lub co do których państwo polskie jest zobowiązane do zapewnienia pomocy prawnej - repatrianci - osoby legitymujące się kartą Polaka	- osoby fizyczne przebywające na terytorium RP
procedura przyznawania	- decyzja administracyjna, procedura czterostopniowa - decyzja biura pomocy prawnej na podstawie wniosku złożonego na urzędowym formularzu - możliwość przyspieszenia procedury w przypadkach nie cierpiących zwłoki	- wniesienie wniosku o pomoc prawną bezpośrednio do podmiotu świadczącego tę pomoc	- decyzja administracyjna, procedura czterostopniowa	- informacja prawna od ręki bez trybu dla każdego - w innych sprawach wniosek strony do PCPR na urzędowym formularzu oraz zaświadczenie z urzędu skarbowego o dochodzie przyznanie w formie pisemnego potwierdzenia - odmowa oraz cofnięcie w formie decyzji administracyjnej starosty lub kierownika PCPR - możliwość udostępnienia systemów teleinformatycznych	- projekt nie określa; odsyła do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości

				do przyjmowania wniosków - równolegle pilotaż w jednym województwie drugiego rozwiązania: tylko podmioty świadczące pomoc prawną przed sądem (np. adwokat, radca prawny) będą uprawnione i jednocześnie zobowiązane do oceny zasadności wniosków o przyznanie rozszerzonej pomocy prawnej;	
procedura odwoławcza	- odwołanie do Dyrektora Krajowego Centrum Pomocy Prawnej - sądy administracyjne (WSA, NSA)	- możliwość wniesienia pozwu cywilnego do sądu rejonowego przeciwko podmiotowi świadczącemu pomoc prawną w przypadku odmowy udzielenia pomocy prawnej (odpowiedzialność kontraktowa)	- odwołanie do wojewody - sądy administracyjne (WSA, NSA)	- zaskarżenie decyzji w zwykłym trybie - skarga do WSA i rozpoznanie w trybie postępowania uproszczonego	- projekt nie określa, ale raczej niepotrzebna, przy założeniu, że prawo do informacji prawnej przysługuje wszystkim osobom fizycznym
jakość pomocy prawnej i kontrola jakości	- okresowa ocena pracowników pomocy prawnej (co najmniej co dwa lata) z możliwością odwołania do SA – sądu pracy i ubezpieczeń społ. - Krajowe Centrum: monitorowanie udzielanej pomocy prawnej, wydawanie zaleceń w celu zapewnienia jednolitej realizacji ustawy, kontrola wdrażania ustawy,	- zadanie Krajowej Rady: kontrolowanie jakości świadczonej pomocy prawnej i należytego wykonywania umów o udzielenie pomocy prawnej; rozpatrywanie wniosków i skarg zwłaszcza w sprawach nienależytego wykonywania tych umów; określanie szczegółowych	- brak odpowiednich założeń	- przewiduje się, że Rada Pomocy Prawnej będzie ustalała standardy świadczenia usług prawniczych oraz dbała o przestrzeganie tych standardów, w tym również będzie orzekała o naruszeniach tych standardów (więcej o kompetencjach Rady zob. wyżej)	- brak odpowiednich założeń - projekt ustawy odsyła do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości, które ma określić „wymagania kwalifikacyjne” dla pracowników Centrum i Ośrodków Informacji Prawnej

	sprawozdania - możliwość zmiany osoby świadczącej pomoc prawną sądową na wniosek beneficjenta w szczególnie uzasadnionych przypadkach	standardów świadczenia pomocy prawnej; przedstawianie sprawozdań			
finansowanie pomocy prawnej i sposób wynagradzania	- budżet państwa (poprzez utrzymywanie biur pomocy prawnej); część budżetu w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości - pracownicy biur – umowa o pracę - prawnicy zakontraktowani przez biura – wynagrodzenie oraz zwrot udokumentowanych wydatków na podstawie postanowienia Kierownika Biura	- budżet państwa (poprzez zryczałtowane opłaty – przetargi); część budżetu w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości	- budżet Ministra Sprawiedliwości (pomoc sądowa) i MSWiA (pomoc przedsądowa)	- budżet państwa - za wykonanie czynności z zakresu pomocy prawnej podmiot, który jej udzieli otrzyma wynagrodzenie i zwrot udokumentowanych wydatków na podstawie decyzji starosty bądź kierownika PCPR - w sprawach zawitych bądź długotrwałych możliwa będzie wypłata zaliczki - wysokość stawek wynagrodzeń i zwrotu udokumentowanych wydatków określona na podstawie rozporządzenia wydanego przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem ds. Pracy i Zabezpieczenia Społecznego	- budżet państwa - Centrum Informacji Prawnej jest jednostką budżetową (ustawa o finansach publicznych)

Załączamy także odnośniki do dwóch prezentacji, przygotowanych na użytek seminarium w Kancelarii Prezydenta RP z 18 IX 2012, w których autorzy (Łukasz Bojarski i Jakub Michalski) przedstawili założenia projektów aktów prawnych z lat 2005-2010:

[j. michalski pomoc prawna - projekty z lat 2008-2010 \(1\).pdf](#)

[l. bojarski pomoc prawna - projekty z lat 2005 i 2007 \(1\).pdf](#)

a) I projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (2004 – 5)

Prace nad pierwszym projektem ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej rozpoczęły się pod koniec 2004 roku w odpowiedzi na apele organizacji pozarządowych i Rzecznika Praw Obywatelskich. Powstał projekt ustawy skierowany dwukrotnie do Sejmu przez rząd premiera Belki:

- w marcu 2005 (po I czytaniu prac nad projektem nie kontynuowano)
- w październiku 2005, po wyborach parlamentarnych do nowego Sejmu (kolejny rząd, premiera Kaczyńskiego, wycofał projekt zapowiadając opracowanie autopoprawki do projektu)

Materiały źródłowe:

- [Projekt założeń Ministerstwa Sprawiedliwości do ustawy o "prawie ubogich" z 17 listopada 2004;](#)
- [Projekt ustawy o dostępie do pomocy prawnej z 31 stycznia 2005 z uzasadnieniem;](#)
- [Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej zapewnianej przez państwo osobom fizycznym z 21 lutego 2005 z uzasadnieniem;](#)
- [Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym z 7 marca 2005 z uzasadnieniem;](#)
- [Stenogram z posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 21 kwietnia 2005 - I czytanie rządowego projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym;](#)
- [Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym z 19 października 2005 \(wraz z projektami aktów wykonawczych\).](#)

Projekt z 2005 roku (*projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym*), zakładał stworzenie od podstaw sieci biur pomocy prawnej na poziomie okręgów sądowych (na początek dziesięciu, a docelowo około czterdziestu, w każdym mieście – siedzibie sądu okręgowego). Biura te miały zatrudniać pracowników etatowych (ponad 40 w biurze, w tym spora część to personel pomocniczy) i wynajmować duże pomieszczenia biurowe (przewidywano czterdzieści pomieszczeń na biuro). Biura miały się zajmować świadczeniem podstawowej pomocy prawnej (pracownicy etatowi) oraz pomocy kwalifikowanej, zlecanej adwokatom i radcom prawnym, którzy by wpisali się na odpowiednie listy. System pomocy

kwalifikowanej miał istnieć równolegle do pomocy prawnej z urzędu przydzielanej przez sądy (przynajmniej na początkowym etapie, po ocenie działania systemu można by, co było zamierzeniem autorów, dokonać dalszych zmian i ujednolicenia przyjmowanych rozwiązań). Przyznawanie pomocy prawnej miała być procedurą administracyjną, co oznaczało (oczywiście w przypadku odmowy przyznania pomocy i woli odwoływania się od tej decyzji) pełną czterostopniową drogę odwoławczą (dwie instancje w ramach systemu pomocy prawnej oraz dwie instancje sądowo-administracyjne). Ciałem zarządzającym, koordynującym pracę systemu na poziomie centralnym miało być Krajowe Centrum Pomocy Prawnej – sprawowałoby ono również rolę drugiej instancji administracyjnej rozpatrującej odwołania od decyzji biur oraz skargi na ich działalność. Dodatkowo projekt zakładał utworzenie organu opiniodawczo-doradczego Ministra Sprawiedliwości – Rady Koordynacyjnej Pomocy Prawnej działającej na zasadach społecznych, w skład której mogliby wchodzić przedstawiciele korporacji prawniczych i organizacji społecznych.

Projekt z 2005 roku przewidywał zatem zbudowanie od podstaw, wydaje się, że raczej skazanego na niewydolność, aparatu administracyjnego – stworzenie struktury tej wielkości biur byłoby bardzo kosztowne. Dodatkowo usytuowanie biur pomocy prawnej w kilkudziesięciu dużych miastach znacznie ograniczyłoby ich dostępność. Z kolei czteroinstancyjna procedura uzyskiwania pomocy prawnej była w projekcie niepotrzebnie rozbudowana. Co do zalet projektu, to bardzo dobrym pomysłem było połączenie zagadnień pomocy prawnej podstawowej i kwalifikowanej – pomysł, żeby jednolity system objął docelowo pomoc prawną pozasądową i sądową, nawet jeżeli na początku miał funkcjonować równolegle do tzw. urzędówek.

b) II projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (2006 – 7)

W październiku 2005, tuż po wyborach parlamentarnych, odchodzący Rząd skierował do Sejmu, po raz drugi, opracowany przez siebie projekt ustawy – projekt jednak został wycofany przez nowo utworzony rząd premiera Marcinkiewicza.

W 2006 roku nowy rząd podjął prace nad zmianą projektu. W trakcie prac projekt zmieniono fundamentalnie – i choć formalnie został on skierowany do Sejmu w maju 2007 jako autopoprawka projektu rządowego, to w rzeczywistości był to zupełnie nowy projekt.

Projekt doczekał się pierwszego czytania w Sejmie w czerwcu 2007 jednak prace nad nim przerwało zakończenie kadencji Sejmu w październiku 2007.

Materiały źródłowe:

- [Autopoprawka do projektu „ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym” wraz z uzasadnieniem z 2 sierpnia 2006;](#)
- [Tekst jednolity projektu „ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym” \(na podstawie projektów rządowych oprac. Ł. Bojarski; 9 sierpnia 2006\);](#)
- [Projekt autopoprawki rządu do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, wersja z 24 października 2006;](#)

- [Tekst jednolity: projekt autopoprawki rządu do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, wersja z 20 października 2006;](#)
- [Autopoprawka do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, wersja z 15 marca 2007;](#)
- [Uzasadnienie do autopoprawki do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, wersja z 15 marca 2007;](#)
- [Autopoprawka rządu z dnia 18 maja 2007 do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, z uzasadnieniem oraz projektami aktów wykonawczych \(druk nr 29-A\);](#)
- [Stenogram z posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Sprawiedliwości w dniu 23 sierpnia 2007.](#)

Projekt z 2007 roku (*projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej osobom fizycznym*) – formalnie autopoprawka rządowa, *de facto* zupełnie nowa koncepcja - rezygnował z budowy osobnej struktury administracyjnej. Projekt ograniczył się do pomocy prawnej pozasądowej/przedsądowej, pomijając pomoc prawną sądową – w tym zakresie nie wprowadzał żadnych zmian, funkcjonować miał nadal istniejący system pełnomocnictwa i obrony z urzędu, administrowany przez sądy i korporacje prawnicze. Projekt zakładał przeniesienie organizacji pozasądowej pomocy prawnej z poziomu miasta – siedziby sądu okręgowego – na poziom powiatów, czyli bliżej potrzebującego (możliwe byłoby także stworzenie kilku punktów na terenie powiatu). Projekt przewidywał, że udzielający pomocy prawnej w konkretnym powiecie byłiby wyłaniani w ramach przetargów, organizowanych na poziomie centralnym przez Krajową Radę Pomocy Prawnej. Zwycięzcy podpisywaliby z Radą umowy i świadczyli tę pomoc na poziomie powiatu (jednego lub większej liczby), w swoim dotychczasowym lub specjalnie na ten cel zorganizowanym biurze. Do przetargów mógłby stawać szeroki krąg podmiotów – adwokaci i radcy prawni, jednostki samorządu terytorialnego, uniwersytety lub szkoły wyższe, osoby z wyższym wykształceniem prawniczym. W osobnym trybie (określonym przez „ustawę o organizacjach pożytku publicznego”) do konkursu ofert mogłyby stawać organizacje pozarządowe zajmujące się świadczeniem pomocy prawnej. Procedura uzyskiwania pomocy zakładała przyznanie jej przez świadczeniodawcę na umotywowany wniosek zainteresowanego (spełnienie majątkowych i/lub niemajątkowych kryteriów ustawowych). W razie odmowy udzielenia pomocy prawnej (zarówno przyznanie, jak i odmowa nie miały mieć charakteru decyzji administracyjnej) przysługiwałaby droga cywilna, jak to określa projekt ustawy: „prawo do żądania od świadczeniodawcy wykonania umowy lub żądania odszkodowania przed właściwym miejscowo sądem rejonowym”.

Projekt autopoprawki z 2007 roku miał zatem wiele zalet. Zdecydowanie upraszczał poprzednią koncepcję (z 2005 r.). Rezygnując z budowy drogiej struktury, obniżał znacznie koszty systemu (większość środków miała iść na rzeczywistą pomoc, a nie utrzymanie sieci biur). Upraszczał też bardzo procedurę przyznawania pomocy, choć zaproponowana formuła odwołania od odmowy przyznania pomocy w ramach zwykłej drogi cywilnej wzbudza poważne wątpliwości. Projekt zbliżał świadczeniodawcę do potrzebującego, przenosząc ciężar pomocy z okręgu na powiat. Poszerzył także znacznie krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy. Jego poważną wadą było jednak to, że ograniczał się wyłącznie do pomocy prawnej pozasądowej (do sformułowania tzw. pierwszego pisma procesowego włącznie), pozostawiając na boku pomoc prawną kwalifikowaną.

c) Projekty ustaw o nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2008 – 2010

Po dwóch nieudanych próbach uchwalenia ustawy przygotowanej przez poprzednie rządy w latach 2005 i 2007. Kolejny rząd, premiera Tuska, podjął prace nad regulacją.

W latach 2008-10 przygotowano w Ministerstwie Sprawiedliwości kilka projektów założeń ustawowych oraz ustaw. Kolejne wersje znacznie się różniły proponując odmienne rozwiązania.

Wreszcie, w marcu 2010 Komitet Stały Rady Ministrów zaakceptował projekt, został on jednak odrzucony przez Radę Ministrów w maju 2010.

Zgodnie z decyzją Rady Ministrów prace nad regulacją przerwano ograniczając się do kontynuacji prac nad ustawą o dostępie do informacji prawnej. Po miesiącach prac projekt regulacji ograniczonej do informacji prawnej przedstawiono, ale nigdy nie doczekał się on szerszej oceny, ani nie był przedmiotem szerszej debaty publicznej.

Materiały źródłowe:

- [Pomoc prawna - projekt ustawy z 13 października 2008 z Radą Pomocy Prawnej;](#)
- [Pomoc prawna - założenia Ministerstwa Sprawiedliwości z 21 stycznia 2009;](#)
- [Założenia Ministerstwa Sprawiedliwości - maj 2009 - wersja skierowana na Komitetu Stałego Rady Ministrów;](#)
- [Pomoc prawna założenia MS z 11 marca 2010.](#)
- [Projekt ustawy o udzielaniu informacji prawnej 15 października 2010 str.1;](#)
- [Projekt ustawy o udzielaniu informacji prawnej 15 października 2010 str. 2.](#)

Przy okazji prac nad projektami w latach 2008-2010 warto zwrócić uwagę na otwarcie autorów projektów na stanowiska i poglądy wyrażane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, konsultowanie z nimi projektów, udział przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości w organizowanych przez NGOsy seminariach i konferencjach, wspólne spotkania robocze itp.

Co do treści założeń z maja 2009 r. wypada podkreślić ich wysoką jakość. Choć nie wszystkie postulaty NGO zostały spełnione, to porównanie wyrażanych przez środowisko poglądów z ostatecznie przyjętymi założeniami wskazuje, że wiele z postulatów i argumentów znalazło zrozumienie. Szeroko ujęto pomoc prawną – informacja, pomoc podstawowa i rozszerzona, uwzględniono w działaniach systemu organizacje pozarządowe, zaplanowano powołanie Rady Pomocy Prawnej o szerokich kompetencjach standaryzujących, badawczych, zaplanowano wprowadzenie na zasadzie pilotażu (co w Polskiej praktyce jest niezwykle rzadkie) równoległych rozwiązań w celu oceny ich efektywności. Wyrażono wolę stopniowego rozbudowywania systemu, na podstawie oceny funkcjonujących rozwiązań.

Projekt założeń z marca 2010²⁶⁶ dotyczył informacji prawnej polegającej na udzielaniu informacji o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz trybie postępowania. Drugim elementem systemu miała być pomoc prawna w postaci porady prawnej, sporządzenia pisma procesowego lub innego pisma do sądu, organu administracji publicznej lub do innego podmiotu, która może być udzielona zanim sprawa jest rozpoznawana przez sąd lub organ administracji publicznej, jak i pomoc prawna w postaci zapewnienia reprezentacji osób fizycznych przez profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu przed organem administracji państwowej lub samorządowej.

Uprawnionymi do skorzystania z informacji prawnej miały być wszystkie osoby fizyczne, natomiast udzielenie pomocy prawnej uzależnione zostanie od sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o jej przyznanie.

Za realizację zadań z zakresu informacji prawnej i pomocy prawnej odpowiadać miałby Minister Sprawiedliwości. W tym celu przewidywano utworzenie Centrum Pomocy Prawnej oraz ośrodków pomocy prawnej działających jak ekspozytury Centrum, do których zadań miało należeć m.in. udzielanie informacji prawnej. Ponadto, utworzona miała być Rada Pomocy Prawnej, której zadaniem byłoby ustalanie i kontrola standardów świadczenia pomocy prawnej oraz ocena działania wprowadzanego systemu.

W założeniach przyjęto stopniowy sposób wprowadzania systemu informacji i pomocy prawnej. Wraz z wprowadzeniem w pierwszej kolejności – od 1 stycznia 2011 r. – dostępu do informacji prawnej, na określonym obszarze przeprowadzony miał być pilotaż kolejnego etapu budowy systemu, tj. przyznawania pomocy prawnej. Przeprowadzenie pilotażu miało pozwolić na ukształtowanie ostatecznie takiego systemu pomocy prawnej, który w maksymalnym stopniu będzie odpowiadał zapotrzebowaniu społecznemu na tego rodzaju usługi, jak również dostosowany będzie do możliwości finansowych budżetu państwa.

Z kolei projekt z 15 października 2010 jest bardzo lakoniczny, składa się z zaledwie z 6 artykułów. Zgodnie z projektem:

- Osoby fizyczne przebywające na terytorium Polski mają prawo do uzyskania nieodpłatnej informacji prawnej.
- Informacja prawna obejmuje: informację o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz odnośnym trybie, informację o możliwościach uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej.
- Minister Sprawiedliwości zapewnia udzielanie i udostępnianie informacji prawnej oraz rozpowszechnianie informacji o możliwościach jej uzyskania,
- Informacji prawnej udziela Centrum Informacji Prawnej (komórka organizacyjna Ministerstwa), które może działać poprzez oddziały w postaci Ośrodków Informacji Prawnej, może wykorzystywać do udzielania informacji systemy teleinformatyczne, może

²⁶⁶ Na podstawie treści założeń - [Pomoc prawna założenia MS z 11 marca 2010](#).

współpracować z samorządami zawodów prawniczych oraz organizacjami pozarządowymi działającymi w zakresie poszerzania dostępu do informacji prawnej.

Jakkolwiek ograniczenie reformy tylko do zapewnienia dostępu do informacji prawnej jest poważnym krokiem wstecz w stosunku do wieloletnich prac kolejnych ministrów sprawiedliwości, to stworzenie systemu udzielania informacji prawnej z prawdziwego zdarzenia byłoby swego rodzaju przyczółkiem do dalszych prac.

Projektowi regulacji nie towarzyszy na obecnym etapie uzasadnienie, z którego by wynikało na jakie potrzeby odpowiada.

d) Prace nad reformą dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej od 2011

Jak wskazaliśmy powyżej po nieskutecznych próbach uchwalenia ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2005 i 2007 kolejny rząd opracował w latach 2008-10 kilka nowych projektów założeń ustawowych i ustaw, ostatni został jednak odrzucony przez Radę Ministrów w maju 2010. Rezygnując z szerszej regulacji dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej Rada Ministrów zleciła jednocześnie opracowanie ustawy o dostępie do informacji prawnej. Pomimo odrzucenia przez Radę Ministrów projektu kilka miesięcy potem Prezydent w orędziu przed Zgromadzeniem Narodowym wymienił dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej jako jeden z najważniejszych problemów wymagających rozwiązania.

Od tego czasu warto wspomnieć trzy wydarzenia:

- cykl seminariów organizowanych w ramach Kancelarii Prezydenta, w ramach Forum Debaty Publicznej – Nieodpłatna Pomoc Prawna, których zwieńczeniem ma być propozycja rozwiązań ustawowych²⁶⁷,
- kilkakrotne publiczne obietnice Ministerstwa Sprawiedliwości, wedle których regulacja nieodpłatnej pomocy prawnej jest priorytetem oraz powstanie nowego Departamentu w ramach MS, który ma się tą problematyką zajmować: Departament Zawodów Prawnictwa i Dostępu do Pomocy Prawnej (jednak wśród zadań Departamentu ta problematyka nie została uwzględniona)²⁶⁸,
- prace w Sejmie nad **poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym** przedstawionym w imieniu wnioskodawców przez Posła Jacka Czerniaka (SLD).

Jeśli chodzi o ten ostatni projekt to jego pierwsze czytanie odbyło się w maju 2012. Projekt zakłada poszerzenie katalogu zadań własnych gminy o udzielanie bezpłatnej pomocy prawnej osobom najuboższym, na zasadach określonych przez gminę. Według założeń projektu, zakres świadczonej

²⁶⁷ Materiały dostępne na stronach:

<http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/materialy/>

<http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,20,ii-seminarium-eksperckie-system-pomocy-prawnej.html>

²⁶⁸ Zob. <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/struktura-organizacyjna/departament-zawodow-prawniczych-i-dostepu-do-pomocy-prawnej/>

pomocy prawnej miałyby zależeć od decyzji gminy. Wnioskodawcy proponują, aby była to podstawowa pomoc prawna, obejmująca konsultacje, porady prawne oraz pisanie pism procesowych (pomoc przedsądowa). Najprostszym rozwiązaniem, zdaniem wnioskodawców, byłoby takie, kiedy pomoc prawna byłaby świadczona przed radcą prawnego lub adwokata zatrudnionego w urzędzie gminy, na zasadach pełnienia dyżurów w określonych terminach. Projekt wskazuje także sposób finansowania oraz skutki finansowe. Założenia mówią o finansowaniu poradnictwa z budżetu gminy, a gdyby okazało się, że gminy nie będzie stać na zapewnienie środków, to w ramach dotacji z budżetu państwa można by przeznaczyć do 8 mln na pomoc prawną dla najuboższych. Środki miałyby pochodzić z wyższych wpływów z podatku od towarów i usług. Świadczenie bezpłatnego poradnictwa prawnego miałyby być nowym zadaniem w katalogu zadań własnych gminy. Komisja skierowała ten projekt do podkomisji stałej ds. ustroju samorządu terytorialnego.

Materiały źródłowe:

[Zapis posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.](#)

[Projekt ustawy zmieniającej ustawę o samorządzie gminnym](#) wraz z innymi dokumentami (opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej polskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym; opinia w sprawie stwierdzenia, czy polski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu; pismo Prokuratora Generalnego stwierdzające brak uwag do projektu w zakresie odnoszącym się do obszaru działania prokuratury; uwagi przekazane przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej).

10. Źródła finansowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce

W ramach analizy wyróżniono najważniejsze źródła finansowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego:

- Mechanizmy norweskie 2004 – 2009 (Grant blokowy Fundusz dla Organizacji Pozarządowych);
- Mechanizmy szwajcarskie (Grant blokowy Fundusz dla Organizacji Pozarządowych);
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Priorytet V, Poddziałanie 5.4.2, typ realizowanej operacji: „Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013”;
- Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (działanie związane z rzecznictwem i poradnictwem prawnym);
- Program „Obywatel i Prawo” (edycja I - V)²⁶⁹ realizowany przez Instytut Spraw Publicznych i Polsko-Amerykańską Fundację Wolności;
- Program prawny Fundacji im. Stefana Batorego;
- Władza Wdrażająca Programu Europejskie;
- Samorząd lokalny;

Wymienione źródła finansowania stanowią jedno z największych dostępne w Polsce możliwe mechanizmy pozyskania pieniędzy przez organizacje pozarządowe na poradnictwo prawne i obywatelskie.²⁷⁰ Analiza niektórych z nich była utrudniona ze względu na brak jasno wydzielonego komponentu dotyczącego poradnictwa lub brak danych. Na przykład mechanizmy norweskie oraz mechanizmy szwajcarskie mają wyróżniony tak zwany Fundusz dla Organizacji Pozarządowych, w ramach którego znajdują się działania związane z poradnictwem. Nie istnieją w ich przypadku ogólnodostępne informacje umożliwiające analizę konkretnych działań w ramach poradnictwa prawnego, w szczególności dokładną analizę finansową.

W ramach analizy źródeł skupiono się na następujących obszarach:

- Cele związane z poradnictwem prawnym w poszczególnych źródłach finansowania;
- Źródła finansowania (publiczne vs. niepubliczne);
- Okres finansowania/funkcjonowania programu;
- Kwota dotacji ze względu na poradnictwo prawne.

Warto prześledzić w jaki sposób określane są cele działań objętych dofinansowaniem. Dzięki temu można zaobserwować różnice i podobieństwa w definiowaniu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

W Grancie blokowym Fundusz dla Organizacji Pozarządowych mechanizmów norweskich 2004 – 2009 działania na rzecz poradnictwa opisano następująco:

²⁶⁹ W analizie finansowej wzięto pod uwagę wyłączenie dane z edycji I – V. Aktualnie Instytut Spraw Publicznych realizuje VII edycję programu.

²⁷⁰ W analizie nie brano po uwagę dofinansowania mającego charakter incydentalny.

- *poprawa sytuacji grup dyskryminowanych poprzez rzecznictwo praw tych osób pod kątem ich uczestnictwa w życiu społecznym, zwiększenia ich dostępu do informacji, pomocy prawnej i wymiaru sprawiedliwości;*
- *walka z wszelkimi formami dyskryminacji w stosunku do osób niepełnosprawnych, poprzez rzecznictwo praw osób niepełnosprawnych pod kątem ich uczestnictwa w życiu społecznym, zwiększenia ich dostępu do informacji, pomocy prawnej i wymiaru sprawiedliwości;*
- *zapewnienie powszechnego dostępu obywateli do informacji, pomocy prawnej i wymiaru sprawiedliwości;*
- *rozwój poradnictwa obywatelskiego*²⁷¹.

Z kolei Fundusz dla Organizacji Pozarządowych szwajcarskich w ogóle nie definiuje celów dotyczących poradnictwa prawnego skupiając się wyłącznie na poradnictwie obywatelskim:

- *działania oraz programy poradnicze i informacyjne mające na celu edukację obywateli w zakresie ich praw obywatelskich i sposobów ich dochodzenia (polegające na pobudzaniu obywatela do aktywności) oraz uczenia go samodzielności i odpowiedzialności za siebie samego- inaczej niż w przypadku poradnictwa prawnego.*²⁷²

Program „Obywatel i Prawo” realizowany przez Instytut Spraw Publicznych i Polsko-Amerykańską Fundację Wolności w dokumentach konkursowych definiuje możliwe działania z zakresu poradnictwa w poniższy sposób:

- *prowadzenie bezpłatnego poradnictwa prawnego/obywatelskiego, o charakterze poradnictwa specjalistycznego, skierowanego do klientów indywidualnych z grupy, do której jest skierowany projekt,*
- *bezpłatną informację/edukację prawną/obywatelską, skierowaną do klientów poradnictwa specjalistycznego,*
- *działania informacyjne skierowane do środowisk prawniczych w celu zapoznania ich z problematyką udzielanego poradnictwa i/lub w celu mobilizowania prawników i studentów prawa do pracy “pro bono” (w kontekście pomocy prawnej).*
- *podnoszenia jakości bezpłatnego poradnictwa/informacji/edukacji prawnej (np. wzmacnianie kapitału ludzkiego i instytucjonalnego organizacji wnioskującej, standaryzacja poradnictwa, ubezpieczenie usług itp.), odnoszącego się do usług w zakresie poradnictwa specjalistycznego,*

²⁷¹ Na podstawie strony internetowej Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.

URL(1): <http://www.funduszngo.pl/demokracja/obszar-a> [dostęp: 03.10.2012]

URL(2): <http://www.funduszngo.pl/demokracja/obszar-b> [dostęp: 03.10.2012]

²⁷² „Podręcznik procedur funduszu dla organizacji pozarządowych”, str. 21

URL: http://www.swissgrant.pl/downloads/FOP/podr_procedur_fop_z_errata_nr2.pdf [dostęp: 03.10.2012]

- *mobilizowania do współpracy innych podmiotów działających w sferze poradnictwa prawnego, np. samorządu lokalnego, sądów, korporacji prawniczych czy szkół wyższych.*²⁷³

Jedno z największych źródeł finansowania - Program Operacyjny Kapitał Ludzki – zawiera chyba najbardziej rozbudowaną definicję dla poradnictwa prawnego i poradnictwa obywatelskiego, które jako jedyne nie są definiowane przez cele i działania programu finansującego:

- *Poradnictwo prawne to: udzielanie osobom fizycznym porady prawnej lub informacji o obowiązującym stanie prawnym regulującym daną sprawę oraz wynikających z niego prawach i obowiązkach oraz o trybie, podmiocie lub organizacjach właściwych do jej załatwienia, a także pomoc w opracowywaniu pisma dotyczącego danej kwestii prawnej, prowadzone przez osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze, w tym przez aplikantów sądowych, adwokackich, prokuratorskich, radcowskich i notarialnych lub studentów prawa.*
- *Poradnictwo obywatelskiego to: niebędące poradnictwem prawnym udzielanie osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym porad i informacji o prawach i obowiązkach obywatela będące metodą wsparcia osób, które w wyniku nieznanomości przepisów znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Porady dotyczyć mogą m.in. spraw mieszkaniowych, rodzinnych, świadczeń socjalnych i ubezpieczenia społecznego oraz zatrudnienia i bezrobocia, a informacje m.in. spraw imigracji i repatriacji, relacji z administracją publiczną, finansowych, niepełnosprawności, pozbawienia wolności, spraw spadkowych, konsumenckich i własnościowych.*²⁷⁴

Jeżeli chodzi o Program Prawny Fundacji im. Stefana Batorego, to opisy celów i działań znajdują się w sprawozdaniach Fundacji z różnych lat. W jednym z nich możemy dowiedzieć się na przykład, że *zadaniem programu jest inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć dotyczących: upowszechniania wiedzy i informacji z zakresu prawa, kształtowania kultury prawnej, pomocy w poznawaniu i stosowaniu przez obywateli dostępnych środków ochrony prawnej.*²⁷⁵

Program rządowy Fundusz Inicjatyw Obywatelskich definiuje w swoim sprawozdaniu z realizacji działań poradnictwo prawne i obywatelskie w następujący sposób:

- *Rzecznictwo interesów osób i rodzin wobec: instytucji publicznych sektora administracji, wymiaru sprawiedliwości i gospodarki; inicjatywy skierowane do środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wykluczone społecznie, w związku z niską*

²⁷³ Regulamin Konkursu Grantowego programu „Obywatel i Prawo”, str. 2

URL:

<http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Prawa%20i%20Instytucji%20Demokratycznych/Obywatel%20i%20Prawo/RegulaminkonkursuOiPVII.pdf> [dostęp: 03.10.2012]

²⁷⁴ Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013, str. 347

URL:

http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/89/SzOP_1405_ost.pdf [dostęp: 03.10.2012]

²⁷⁵ Sprawozdanie Fundacji im. Stefana Batorego z 2002 r.

URL: <http://www.batory.org.pl/upload/images/spr2002.pdf> [dostęp: 03.10.2012]

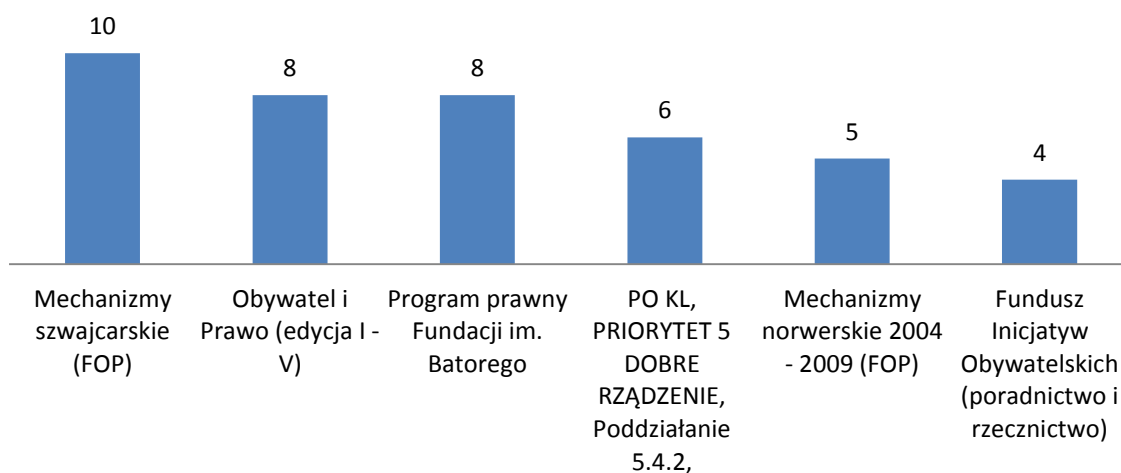
*świadomością prawną i niedostatkami aktywności administracji publicznej w tym zakresie, zwiększające dostęp do tego rodzaju poradnictwa.*²⁷⁶

Większość przedstawionych źródeł finansowych to środki publiczne. Najczęściej są to pieniądze pochodzące ze środków poakcesyjnych budżetu Unii Europejskiej oraz krajów należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Norwegia i Szwajcaria). Tylko dwa źródła (program „Obywatel i Prawo”) oraz Program Prawny Fundacji im. Stefana Batorego) mają charakter niepubliczny.

Wykres nr 1 przedstawia okres finansowania analizowanych źródeł. Interpretując dane należy mieć na uwadze to, że deklarowany okres w analizowanych źródłach może być nieco inny od faktycznego przedziału czasowego. Zwykle projekty dofinansowane w danym okresie mogą mieć dłuższy okres wydatkowania uzyskanych pieniędzy.

Najdłuższym okresem dofinansowania charakteryzuje się Fundusz dla Organizacji Pozarządowych w ramach mechanizmów szwajcarski. Niestety trudno jest ocenić ile będą trwały działania związane konkretnie z dofinansowaniem poradnictwa, gdyż informację na ten temat nie są dostępne. Drugim z kolei źródłem finansowania z najdłuższym okresem finansowania jest program Obywatel i Prawo (edycja I – V).²⁷⁷ Źródła o względnie najkrótszym okresie finansowania to mechanizmy norweskie 2004 – 2009 (5 lat) oraz Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – rzecznictwo poradnictwo (4 lata). Warto zauważyć, że w czołówce podmiotów, które finansują poradnictwo prawne i obywatelskiego najdłużej są organizacje pozarządowe. Świadczy to o tym, że podmioty te realizują zwykle długofalową politykę finansowania poradnictwa. Inaczej niż w przypadku doraźnych źródeł finansowania ze środków publicznych.

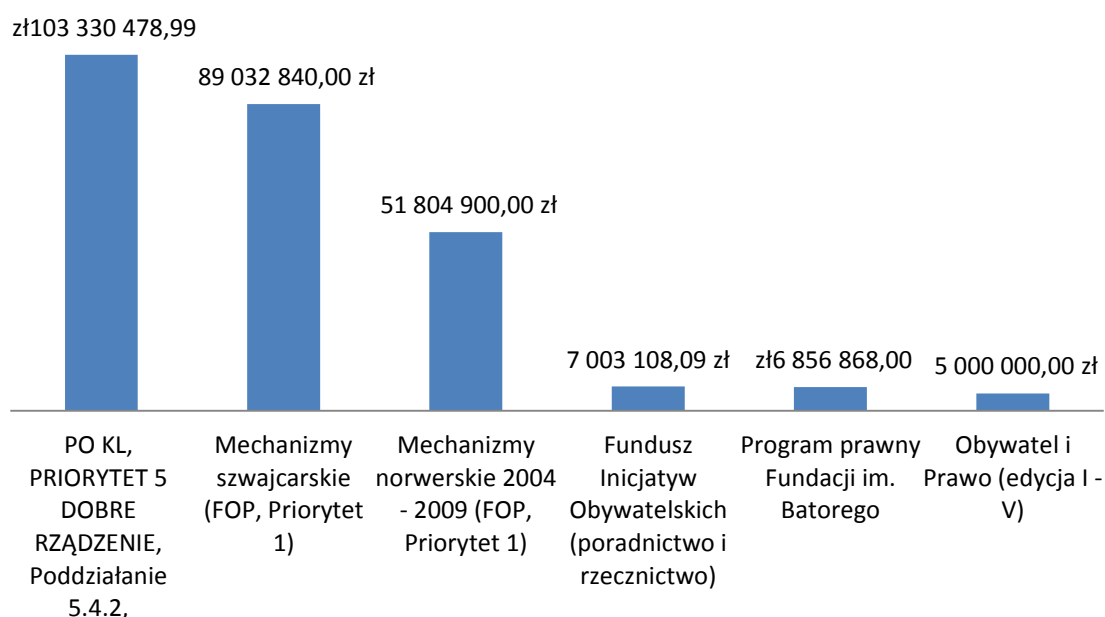
Wykres nr 1. Okres finansowania (w latach)



²⁷⁶ Sprawozdanie realizacji Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w roku 2009.

Jak wynika z wykresu nr 2 największe źródło finansowania to Program Operacyjny Kapitał Ludzki , Priorytet V, Poddziałanie 5.4.2. Omawiane działanie PO KL dotyczy tylko operacji związanych z tworzeniem i wdrażaniem bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Kwota w wysokości ponad 103 mln zł stanowi jedynie 0,22% całej kwoty Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007 – 2013. Trudno jest ocenić wysokość dofinansowania kolejnych dwóch największych źródeł - mechanizmów norweskich i szwajcarskich – ponieważ podane kwoty dotyczą całego Grantu Blokowego Fundusz dla Organizacji Pozarządowych. Podobnie zresztą w przypadku Funduszu Inicjatyw Społecznych i działań obejmujących rzecznictwo i poradnictwo – nie można ocenić ile pieniędzy zostało przeznaczone konkretnie na działania związane z poradnictwem. Najmniejszymi zasobami finansowymi kierowanymi na działania związane z poradnictwem prawnym charakteryzują się organizacje pozarządowe: program „Obywatel i Prawo” oraz Program prawny Fundacji im. Stefana Batorego. W przypadku Programu Prawnego Fundacji im. Stefana Batorego podana kwota dofinansowania obejmuje działania wykraczające poza poradnictwo prawne oraz obywatelskie i związana jest z szerszą pojętą edukacją prawną.

Wykres nr 2. Kwoty dofinansowania²⁷⁸



279

W ramach analizy źródeł finansowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce dokonano analizy treści dokumentów następujących programów:

- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013;
- Programów realizowanych przez Władzę Wdrażającą Programu Europejskie;
- Programu rządowego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich;

²⁷⁸ Część kwot dofinansowania, która podana była w innej walucie niż złoty została obliczona na podstawie kursu z dnia 2 października 2012 r.

²⁷⁹ W przypadku FIO brak jest danych za rok 2005.

- Programów realizowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Celem analizy była próba odnalezienia w ww. dokumentach odniesień do możliwych działań z zakresu pomocy prawnej oraz poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

W szczegółowym opisie priorytetów PO KL 2007 – 2013 w Poddziałaniu 6.1.3 „Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych” odnaleziono zapis odnoszący się do pomocy prawnej. Typem realizowanej operacji w tym Poddziałaniu są „Instrumenty i usługi (...) finansowane ze środków Funduszu Pracy, związane z realizacją następujących form wsparcia: (...) przyznaniem jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, **w tym pomocą prawną**, konsultacjami i doradztwem związanymi z podjęciem działalności gospodarczej.”²⁸⁰

W tym samym dokumencie w Poddziałaniu 7.2.2 „Wsparcie ekonomii społecznej” typem realizowanej operacji może być „Wsparcie dla utworzenia i/lub funkcjonowania (w tym wzmocnienia potencjału) instytucji otoczenia sektora ekonomii społecznej, zapewniających w ramach projektu w sposób komplementarny i łączny (1): **dostęp do usług prawnych**, księgowych, marketingowych.” Dostęp do usług prawnych odnosi się w tym przypadku do beneficjentów zainteresowanych działalnością w zakresie ekonomii społecznej.

Odniesienie do poradnictwa prawnego możemy odnaleźć również w dokumencie „Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. Program 2010. Wytyczne dla wnioskodawców (tryb konkursowy)”²⁸¹ W projektach Funduszu Europejskiego na rzecz Uchodźców - za który odpowiedzialna jest Rząd Wdrażająca Programy Europejskie - znajduje się pięć dziedzin, w ramach których wnioskodawcy mogą otrzymać wsparcie. W dziedzinie związanej z warunkami przyjmowania uchodźców i procedurami azylowymi znajdują się między innymi działania odnoszące się do pomocy prawnej i językowej.²⁸²

W „Programie Wieloletnim Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców na lata 2008 – 2013”, za który odpowiada Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych istnieją tak zwane obszary deficytowe. Jednym z nich jest obszar określony jako „Pomoc medyczna, psychologiczna **oraz prawna**”.

Dobrym przykładem działań w ramach ww. obszaru deficytowego jest projekt Caritas Archidiecezji Warszawskiej w latach 2005 i 2006: „Socjalna, prawna i psychologiczna pomoc osobom posiadającym status uchodźcy i zgodę na pobyt tolerowany.”

Nie odnaleziono żadnych odniesień do poradnictwa prawnego i obywatelskiego w dokumentach Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Warto na sam koniec wspomnieć, że chociaż poradnictwo prawne może nie stanowić jednego z wiodących obszarów finansowania, to może być ono realizowane w ramach różnych projektów

²⁸⁰ Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013, str 187

²⁸¹ Do pobrania ze strony internetowej: http://www.wvpe.gov.pl/files/EFU/nabor2009-I/2009-12-23_Wytyczne_dla_Wnioskodawcow09.doc, [dostęp: 02.10.2012]

²⁸² „Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. Program 2010. Wytyczne dla wnioskodawców (tryb konkursowy)”, str. 5

niejako obok głównego ich celu. Tak jest na przykład z Poakcesyjnym Programem Wsparcia Obszarów Wiejskich i jego komponentem Program Integracji Społecznej. Możemy w nim odnaleźć przykładowe działania z zakresu wsparcia poradnictwa prawnego realizowane przez Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej.²⁸³

²⁸³ W dobrym kierunku – czyli jak realizować usługi integracji społecznej, str. 15, URL: http://www.samborzec.eu/rada_gminy/w_dobrym_kierunku.2011.pdf, [dostęp: 02.10.2012]

11. Ekonomiczna analiza problematyki poradnictwa prawnego i obywatelskiego

a. Nieodpłatna pomoc prawna - przegląd badań i materiałów z zakresu ekonomicznej analizy prawa

Dr Michał Araszkiewicz²⁸⁴

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział stanowi próbę prezentacji stanu literatury z zakresu ekonomicznej analizy prawa (EAP) dotyczącej poradnictwa prawnego. Należy stwierdzić, że fenomenem świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej nie spotkał się do tej pory z takim zainteresowaniem przedstawiciele nauki ekonomicznej analizy prawa, jak na przykład zagadnienia odpowiedzialności deliktowej, zasad zawierania umów czy ukształtowania procedur sądowych. Sformułowanie nawet wstępnych i ostrożnych hipotez dotyczących tego stanu rzeczy byłoby zapewne przedwczesne w tym miejscu – nie sposób jednak wykluczyć, że przyczyną mniejszego zainteresowania przedstawiciele EAP zagadnieniem świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej jest utrudniony dostęp do odpowiednio uporządkowanych danych z ww. zakresu, jak również ta okoliczność, że świadczenie poradnictwa prawnego jest kwestią silnie nacechowaną aksjologicznie, co może sugerować ograniczoną stosowalność lub wpływ metod ekonomicznych na ewentualne ukształtowanie systemu pomocy prawnej. Powyższe uwagi nie powinny jednakże prowadzić do wniosku, że fenomen poradnictwa prawnego nie jest w ogóle przedmiotem zainteresowania badaczy z zakresu EAP. Przeciwnie: w ciągu ostatnich czterech dekad powstało wiele wartościowych prac z tego zakresu, z tym, że zagadnienia świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej nie można na chwilę obecną uznać za systematycznie przebadane z punktu widzenia aspektów ekonomicznych funkcjonowania tego fenomenu, a w szczególności z punktu widzenia ekonomicznych aspektów reguł prawnych dotyczących tego zjawiska. W szczególności, brak jest monografii, która stanowiłaby próbę kompleksowego ujęcia tematu poradnictwa prawnego z punktu widzenia ekonomicznej analizy prawa, chociażby wyłącznie od strony modelowej (abstrahując od analizy wyników badań empirycznych). Symptomatyczne jest również, że problematyce poradnictwa prawnego nie poświęcono rozdziału w Encyklopedii Prawa i Ekonomii.²⁸⁵ Mając na uwadze powyższe, nie dokonujemy systematyzacji prezentacji w niniejszym rozdziale według kryteriów merytorycznych, lecz według kryteriów formalnych, biorąc pod uwagę charakter publikacji zawierającej treści na temat ekonomicznej analizy zjawiska nieodpłatnej pomocy prawnej. Zaznaczyć należy, że poniższe opracowanie dotyczy nie tylko przesądowego poradnictwa prawnego, lecz nieodpłatnej pomocy prawnej w szerokim sensie, co uzasadnione jest treścią przeglądanej literatury – poradnictwo prawne w ścisłym sensie jest w tych opracowaniach nieczęsto wyodrębniane z całokształtu różnych form świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Publikacje te zostały podzielone na następujące kategorie (1) ogólne opracowania z zakresu EAP zawierające treści relewantne z punktu widzenia nieodpłatnej pomocy prawnej; (2) opracowania szczegółowe (artykuły

²⁸⁴ Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Teorii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ, radca prawny

²⁸⁵ Bouckaert B., De Geest G. (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, 2000, <http://encyclo.findlaw.com/>.

opublikowane w periodykach oraz upublicznione artykuły robocze (working papers) zawierające opracowania szczegółowych zagadnień z zakresu ekonomicznej analizy nieodpłatnej pomocy prawnej; (3) raporty z działalności instytucji oraz artykuły przeglądowe odnoszące się do ekonomicznej problematyki nieodpłatnej pomocy prawnej. Według tej typologii zorganizowana jest również dalsza część niniejszego rozdziału. W ostatniej jego części znajduje się podsumowanie i wnioski z przeprowadzonych rozważań.

1. Nieodpłatna pomoc prawna w opracowaniach ogólnych z zakresu EAP

Klasyczne podręczniki i monografie z zakresu EAP w zasadzie nie odnoszą się do problematyki nieodpłatnej pomocy prawnej, skupiając się raczej na takich wiodących tematach, jak ekonomiczna analiza prawa kontraktowego, deliktowego, karnego oraz ekonomiczne aspekty prawa własności oraz procedur sądowych. Należy wszakże zauważyć, że problematyka dofinansowywania pomocy prawnej została dostrzeżona już w pierwszej obszernej klasycznej pracy z zakresu EAP, a mianowicie w „Ekonomicznej analizie prawa” Richarda Posnera.²⁸⁶ Posner dyskutuje kwestię publicznego dotowania pomocy prawnej dla najuboższych w kontekście dyskusji ekonomicznych aspektów nierówności społecznych. Autor, będąc generalnie sceptycznym względem transferów pieniężnych na rzecz ubogich, prezentuje również mało entuzjastyczne stanowisko wobec istniejących programów nieodpłatnej pomocy prawnej, np. świadczonych w strukturze Legal Services Corporation.²⁸⁷ Posner wątpi, czy alokacja kwot pieniężnych w pomoc prawną dla ubogich jest alokacją efektywną. Jeżeli już godzić się na dokonywanie transferów, to – zdaniem Posnera – lepszym rozwiązaniem jest przekazywanie osobom ubogim kwot gotówkowych, niż zapewnienie im bezpłatnej pomocy prawnika. Co więcej, należy zauważyć, że pomoc prawna jest zwykle potrzebna w sytuacji sporu. Ubogie osoby, zdaniem Posnera, często wchodzą w spory prawne z osobami wyżej sytuowanymi społecznie. Jeżeli osobie ubogiej zapewni się dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej, to przeciwnik tej osoby w sporze będzie zmuszony, *ceteris paribus*, do zainwestowania większej kwoty w pomoc ze strony prawnika, a tym samym zwiększy globalne koszty swojego funkcjonowania w społeczeństwie, które ostatecznie przerzucone zostaną na jego kontrahentów. Podobnie, jeżeli osoba uboga korzystająca z nieodpłatnej pomocy prawnej wejdzie w spór z agencją rządową, to zwiększenie kosztów funkcjonowania tej agencji może skutkować ograniczeniem zakresu jej działania, co ostatecznie może negatywnie odbić się na sytuacji osób ubogich. Z drugiej strony, istnienie systemów nieodpłatnej pomocy prawnej może generować pozytywny efekt odstraszenia wobec potencjalnych sprawców szkód u osób ubogich; ta argumentacja na rzecz istnienia nieodpłatnej pomocy prawnej ma jednak również słabe punkty.²⁸⁸ Sceptyczne stanowisko Posnera wobec systemów pomocy prawnej jest zrozumiałe, mając na uwadze jego zdecydowanie pro-rynkowe nastawienie i stosunkowo wąskie rozumienie kryterium oceny regulacji prawnej. Jak wynika z poniższych rozważań, większość opracowań z zakresu EAP bezpłatnej pomocy prawnej akcentuje raczej korzyści wynikające z funkcjonowania tego typu systemów. Stanowisko Posnera nie może również być uznane za próbę systematycznej refleksji nad ekonomicznymi aspektami nieodpłatnej pomocy prawnej.

²⁸⁶ Posner R., *Economic Analysis of Law*, Aspen Publishers, 2003 (6 wyd.).

²⁸⁷ Tamże, s. 480.

²⁸⁸ Tamże, s. 481.

Takiej systematycznej refleksji nie przynoszą jednak również inne ogólne opracowania z zakresu EAP. W tym zakresie należy jednakże zwrócić uwagę na opracowanie Louisa Kaplowa i Stevena Shavella dotyczące ekonomicznych aspektów porad prawnych w ogólności; rozważania tam zawarte mogą być łatwo zmodyfikowane celem uwzględnienia okoliczności braku odpłatności za poradę prawną, która w rynkowych warunkach jest kosztowna.²⁸⁹ Innego rodzaju rozważania mogące znaleźć zastosowanie w odniesieniu do projektowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej znaleźć można w opracowaniu dotyczącym ekonomicznych aspektów tworzenia prawa.²⁹⁰ Znajdują one zastosowanie do interesującej nas problematyki jedynie jednak na bardzo wysokim poziomie ogólności.

2. Nieodpłatna pomoc prawna w opracowaniach szczegółowych z zakresu EAP

2.1. W tej części opracowania znajdują się omówienia badań z zakresu EAP publikowanych w recenzowanych periodykach (journal articles), a także w artykułach roboczych (working papers). Trzy pierwsze omawiane artykuły mają charakter teoretyczny, natomiast dwa kolejne – teoretyczno-empiryczny.

2.2. Nathalie Chappe, Eve-Angeline Lambert, (2012) Access to Justice and Legal Aid, <http://www.touteconomie.org/conference/index.php/afse/aim/paper/view/362>

Artykuł stanowi propozycję modelu ekonomicznej analizy zjawiska pomocy prawnej w kontekście prawa deliktowego (odpowiedzialności cywilnej z tytułu popełnienia czynu niedozwolonego). Punktem wyjścia dla prowadzonych rozważań jest konstatacja, że zjawisku pomocy prawnej poświęca się współcześnie dużo uwagi w krajach Unii Europejskiej, a koszty funkcjonujących systemów winny być poddane analizie i dyskusji. Nieodpłatna pomoc prawna jest jednym z narzędzi mających zapewnić obywatelom dostęp do sprawiedliwości.

Autorki dostrzegają problem niedostatecznego teoretyczno-ekonomicznego opracowania problematyki istnienia nieodpłatnej pomocy prawnej. Artykuł oparty jest na kazusie z zakresu prawa deliktowego, w którym poszkodowany może być uprawniony do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej. Rozważane są dwa modele finansowania pomocy prawnej, za którą zainteresowany nie ponosi odpłatności: model proporcjonalny, polegający na pozostającym w odpowiednim stosunku do dochodów zainteresowanego zmniejszeniu kosztów postępowań oraz systemu stałego, kiedy to osoba zainteresowana otrzymuje od stosowanego organu określoną kwotę pieniężną albo określone świadczenie (np. poradę przed-sądową).

Teoretyczny model kazusu z zakresu odpowiedzialności deliktowej jest następujący. Potencjalny sprawca czynu niedozwolonego podejmuje decyzję co do poziomu staranności, jaki zachowa w swoim działaniu, który to poziom przekłada się na prawdopodobieństwo zaistnienia szkody. Jeżeli poszkodowany poniesie szkodę, to musi podjąć decyzję, czy pozwać sprawcę szkody o odszkodowanie, czy też nie.

Jeżeli rząd decyduje się na wprowadzenie stałego (w wyżej określonym rozumieniu) systemu pomocy prawnej, prowadzi to do następujących konsekwencji. Jeżeli poszkodowany jest racjonalny, to będzie dążył to poniesienia optymalnych wydatków w związku z ewentualnym wszczęciem postępowania

²⁸⁹ Kaplow L., Shavell S., *Economic Analysis of Law*, w: Auerbach A., Feldstein M., *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, Elsevier 2002, s. 1739 i nast.

²⁹⁰ Parisi F., Fon V., *The Economics of Lawmaking*, Oxford UP 2008.

sądowego. Mając na uwadze powyższe, posługując się modelowaniem mikroekonomicznym, autorki formułują następujące twierdzenia: (1) w systemie stałej pomocy prawnej, zwiększanie zakresu pomocy prawnej spowoduje zwiększony napływ spraw do sądów; (2) w systemie stałej pomocy prawnej, zwiększenie zakresu pomocy prawnej zwiększy efekt odstraszenia, ponieważ zwiększy koszt oczekiwany wyrządzenia szkody. Natomiast w ramach systemu proporcjonalnej pomocy prawnej zasadne są następujące twierdzenia: (1) zwiększenie zakresu pomocy może zwiększyć lub zmniejszyć ilość spraw kierowanych do sądów; (2) zwiększenie zakresu pomocy prawnej może zmniejszyć prawdopodobieństwo wypadków, albo też je zwiększyć, w przypadku kiedy zmniejsza ilość spraw kierowanych do sądów. Z przeprowadzonych rozważań wynika zatem wniosek, że wprowadzenie systemu proporcjonalnej pomocy prawnej prowadzi do ambiwalentnych wyników; oczywiście, twierdzenia zawarte w artykule to twierdzenia matematyczne, które domagają się weryfikacji empirycznej, która może doprowadzić do rewizji proponowanych modeli ekonomicznych.

Autorki dokonują również porównania stałego i proporcjonalnego systemu pomocy prawnej pod względem charakterystyki wydatków na postępowania sądowe, decyzji o wniesieniu powództwa do sądu oraz zachowania odpowiedniego poziomu staranności przez potencjalnego sprawcę czynu niedozwolonego. Z tego porównania wypływają następujące wnioski: proporcjonalny system pomocy prawnej jest generalnie droższy w zakresie wydatków na postępowania sądowe, ale również prowadzi do szerszego zakresu dostępu do sprawiedliwości oraz do zwiększenia staranności potencjalnych sprawców szkód.

Modele ekonomiczne konstruowane w ramach artykułu są niewątpliwie uproszczone, a ponadto konieczne jest empiryczna weryfikacja proponowanych twierdzeń. Niemniej jednak, artykuł stanowi jedno z pierwszych, systematycznych opracowań teoretycznych z zakresu EAP dedykowanych problematyce nieodpłatnej pomocy prawnej i zestawiających różne jej modele.

2.3. Hugh Gravelle, Nuno Garoupa, Optimal Deterrence with Legal Defence Expenditure, Economic Inquiry 2002, Vol. 40, 366-379

Artykuł z zakresu teoretycznej EAP dotyczy zależności pomiędzy ponoszeniem wydatków na obronę w postępowaniu karnym, istnieniem efektu odstraszenia oraz prawdopodobieństwem popełnienia błędu przez sąd (tzw. skazania niewinnej osoby albo uniewinnienia winnej osoby). Autorzy wychodzą z założenia, że ponoszenie wydatków na obronę zmniejsza prawdopodobieństwo skazania – zarówno uczciwych jak i nieuczciwych oskarżonych. Aby ocenić wpływ ponoszonych wydatków na efekt odstraszenia, koniecznym jest wzięcie pod uwagę różnicy pomiędzy użytecznością oczekiwaną uczciwych i nieuczciwych podsądnych. Analizy są prowadzone w klasycznym mikroekonomicznym paradygmacie EAP (wypracowanym przez Polinsky'ego i Shavella).

Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotne są rozważania zawarte w punkcie IV artykułu, dotyczącym możliwych regulacji odnoszących się do kosztów obrony. Autorzy formułują twierdzenie dotyczące optymalnego publicznego finansowania kosztów obrony (Twierdzenie 8).

Artykuł jedynie w niewielkim zakresie odnosi się do finansowania wydatków ponoszonych na obronę przez inną osobę niż sam oskarżony. Stanowi on jednakże dobry przykład zastosowania względnie zaawansowanych metod analizy ekonomicznej do sposobu podejmowania decyzji w zakresie

wydatków ponoszonych przez pomoc prawną. Idee zapoczątkowane w tym artykule były rozwijane w dalszych pracach, w tym w szczególności w pracy Garoupy i Stephena omówionej bezpośrednio poniżej – z szerszym uwzględnieniem kontekstu *legal aid*.

2.4. Nuno Garoupa, Frank Stephen, Optimal Law Enforcement with Legal Aid, *Economica* 2004, vol. 71, 493-500.

Liczne prace z zakresu EAP poświęcone są problematyce egzekwowania prawa (*law enforcement*), rozważanej przede wszystkim w kontekście prawa karnego. Z punktu widzenia EAP celem, który powinien być realizowany przez system instytucjonalny winno być optymalne egzekwowanie prawa, czyli takie egzekwowanie prawa, które doprowadzi do realizacji założonych celów najniższym możliwym kosztem albo takie egzekwowanie prawa, które przy założonej wysokości poniesionych kosztów doprowadzi do jak najwyższej realizacji celów. W tym zakresie często podnoszona jest w ramach badań nad EAP teza, że system pomocy prawnej nie może być częścią optymalnego systemu egzekwowania prawa, z uwagi na negatywne efekty, które generuje. W literaturze formułuje się trzy główne argumenty przeciwko systemowi nieodpłatnej pomocy prawnej (1) istnienie tego systemu zmniejsza koszt popełniania przestępstw, prowadząc tym samym do zmniejszenia efektu odstraszenia; jednocześnie, zmniejszone zostają bodźce nakierowane na przyznanie się oskarżonego do winy, co powoduje utrudnienie zawarcia układu z prokuratorem, a w konsekwencji zwiększenie kosztów; (2) bazując na obserwacji, efekt odstraszenia przez system kar działa zbyt słabo na biednych i zbyt mocno na bogatych (w stosunku do oczekiwanego, optymalnego poziomu), zauważa się, że istnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej wzmacnia te negatywne zjawiska; (3) na bardziej generalnym poziomie twierdzi się, że system prawny jako taki nie jest efektywnym narzędziem redystrybucji i że należy sięgać raczej po inne, bardziej efektywne narzędzia w tym zakresie (Garoupa & Stephen 2004, s. 493).

Autorzy stawiają jednakże tezę, że przyjmując realistyczne założenie o możliwości istnienia błędów (prawnych albo sędziowskich; polegający w szczególności na tym, że niewinna osoba może zostać uznana za winną i skazana) w systemie, nieodpłatna pomoc prawna może być częścią optymalnego systemu egzekwowania prawa, gdyż zmniejsza koszt marginalny wydatków na obronę. Tezę tę uzasadniają w sposób następujący. Budują model ekonomiczny obejmujący zmienne z zakresu funkcjonowania systemu sprawiedliwości prawno-karnej, biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo skazania lub uniewinnienia w zależności od kwoty poniesionych wydatków na pomoc prawną. Wykazują, że istnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej powoduje zmniejszenie oczekiwanego kosztu nie podjęcia negocjacji z prokuratorem. System nieodpłatnej pomocy prawnej ma niejednoznaczny wpływ na optymalne funkcjonowanie systemu sprawiedliwości, natomiast może być częścią systemu optymalnego przy założeniu, jeżeli większe korzyści z nieodpłatnej pomocy prawnej osiągają niewinni oskarżeni (jeżeli nieodpłatna pomoc prawna pozwala uniknąć błędów sądowych w tym zakresie). Autorzy precyzują warunki, które winne być spełnione, aby taki efekt mógł mieć miejsce. W dalszej kolejności zastanawiają się nad efektami funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej dla dobrobytu społecznego, który definiują w tym kontekście standardowo jako sumę korzyści uzyskanych z przestępstw pomniejszoną o szkody społeczne wyrządzone przestępstwami, wydatki na pomoc prawną oraz koszty egzekwowania prawa (Garoupa & Stephen 2004, s. 497). Formułują warunek, jaki winien być spełniony dla zapewnienia, że poziom subsydiowania pomocy prawnej przez państwo jest optymalny. Ponieważ jest konceptualnie możliwe, aby istnienie systemu

nieodpłatnej pomocy prawnej było częścią optymalnego systemu egzekwowania prawa, to kwestia spełnienia warunków takiego stanu rzeczy pozostaje do ustalenia w toku badań empirycznych.

Powyższe wyniki Garoupy i Stephena, chociaż ograniczone zakresowo (odnoszą się jedynie do kwestii związanych z prawem karnym i do publicznego dotowania pomocy prawnej raczej na etapie sądowym, a nie przesądowym), to należy podkreślić ich wartość z uwagi na podanie precyzyjnych warunków formalnych, jakie powinny być spełnione aby funkcjonowanie nieodpłatnej pomocy prawnej prowadziło do optymalnego funkcjonowania systemu egzekwowania prawa. Powyższe wyniki nadają się również do generalizacji na inne zakresy subsydiowania pomocy prawnej (w tym przedsądowej).

2.5. Alaistar Gray, Neil Rickman, Paul Fenn, Professional autonomy and the cost of legal aid, Oxford Economic Papers 51 (1999), 545-558

Celem artykułu jest rozważenie zagadnienia reakcji prawników świadczących pomoc prawną na bodźce finansowe, które pochodzą z innych źródeł, niż płatności na rzecz prawników ze strony ich klientów. Oczywistym kontekstem, w którym to pytanie może być rozważane jest system pomocy prawnej. Autorzy analizują zachowania prawników funkcjonujących w systemie pomocy prawnej w Anglii i Walii.

W pierwszej części, artykuł zawiera krótki opis funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Anglii i Walii. W tym zakresie, należy zwrócić uwagę na ważne rozważania dotyczące systemu monitorowania procedury kwalifikowania spraw jako nadających się do przyjęcia w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, a także monitorowania czynności wykonywanych przez prawników w ramach świadczenia subsydiowanej pomocy prawnej. Przedstawione zostają również zasady finansowania pracy prawników zajmujących się świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej; finansowanie to w okresie prowadzenia badań oparte było przede wszystkim na standardowych stawkach godzinowych.

Autorzy dostrzegają możliwość manipulowania przez prawników uczestniczących w systemie pomocy prawnej rachunkami przedstawianymi do rozliczenia i wskazują na korelacje pomiędzy wzrostem jednostkowych kosztów świadczenia pomocy prawnej w ramach systemu pomocy nieodpłatnej a zwiększeniem konkurencji na rynku usług prawniczych oraz załamaniem się rynku transakcji nieruchomości, które to transakcje stanowiły znaczące alternatywne źródło dochodu dla prawników. Postawiona zostaje hipoteza, że manipulacje tego rodzaju dokonywane przez prawników są ich reakcją na zmiany kosztu alternatywnego świadczenia pomocy prawnej w ramach systemu subsydiowanego przez państwo. Ilość rozpoznawanych spraw (w ramach systemu pomocy prawnej) ma zależeć zgodnie z hipotezą od ilości podmiotów świadczących pomoc prawną oraz od ilości spraw rozpoznawanych przez te podmioty. Natomiast jednostkowy koszt udzielenia pomocy prawnej zależy nie tylko od dwóch zmiennych wymienionych w zdaniu poprzednim, lecz również od ilości godzin poświęconych na rozpoznanie tej sprawy przez dany podmiot.

Autorzy pozyskali dane empiryczne dotyczące ilości rozpoznawanych spraw oraz dotyczące kosztów jednostkowych udzielanej pomocy z 12 regionów działania Biura Pomocy Prawnej, przy czym dane dotyczyły lat 1985-1992. Autorzy opracowują model biorący pod uwagę zmienne dotyczące funkcjonowania rynku nieruchomości (alternatywy dla funkcjonowania w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej), wzrostu ilości prawników na rynku oraz wielkości firmy prawnej

zajmującej się świadczeniem pomocy prawnej. Model prezentowany jest w ujęciu dynamicznym. Analiza zgromadzonych danych empirycznych w modelu prowadzi do następujących rezultatów. Zmniejszenie się popytu na (komercyjną) pomoc prawną z zakresu nieruchomości koreluje ze zwiększeniem ilości spraw rozpoznawanych w ramach systemu pomocy prawnej oraz ze zwiększeniem kosztu jednostkowego danej sprawy w której udzielona była pomoc prawna. Wzrost podaży usług prawnych na rynku komercyjnym jest pozytywnie skorelowany z kosztem świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, gdyż prowadzi do zmniejszenia kosztu alternatywnego świadczenia takiej pomocy. Zmienna, jaką jest wielkość podmiotu, jest z kolei skorelowana negatywnie ze wzrostem ilości rozpoznawanych spraw i ich jednostkowego kosztu – prawdopodobnie z tego względu, że większe firmy prawnicze mają możliwość świadczenia na rynku komercyjnym znacznie droższych usług, co powoduje zwiększenie kosztu alternatywnego świadczenia pomocy prawnej w systemie *legal aid*.

Artykuł stanowi ważny wkład do dyskusji nad kosztami funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej przy ustalonym modelu świadczenia takiej pomocy. Prowadzi on do postawienia ostrożnej tezy, że pozostawienie zbyt szerokiej autonomii podmiotowi świadczącemu finansowaną pomoc prawną przy jednoczesnym braku możliwości efektywnego monitorowania sposobu świadczenia tej pomocy może prowadzić do nadmiernego wzrostu kosztów funkcjonowania systemu. Bardzo ważny wynik dotyczy również podaży usług prawnych na rynku oraz jej wpływu na koszt funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

2.6. Bruce M. Owen, Jorge Portillo (2003), Legal Reform, Externalities and Economic Development: Measuring the Impact of Legal Aid on Poor Women in Ecuador, SIEPR discussion paper No. 02-32

Artykuł dyskusyjny dotyczy efektywności ekonomicznej klinik prawa przeznaczonych dla ubogich kobiet w Ekwadorze. Badania zostały przeprowadzone pod auspicjami Banku Światowego. System klinik prawa był jedynie elementem szerszego systemu reformy sądownictwa i prawa w Ekwadorze. Celem autorów było przeprowadzenie mikroekonomicznych analiz funkcjonowania ww. klinik prawa, mając na uwadze niedoskonałości istniejące w zakresie dostępnych danych (w szczególności, projekt klinik prawa nie przewidywał metod ewaluacji ich funkcjonowania).

Autorzy podają interesującą ekonomiczną interpretację zasady rządów prawa (*the rule of law*). Ich zdaniem, zasada rządów prawa jest rozumiana jako zbiór instytucji mających optymalizować proces zawierania transakcji przez zainteresowane podmioty (punktem wyjścia do analiz jest zatem zasada minimalizowania kosztów transakcyjnych). Wprowadzenie tego typu instytucji do państw, w których były one wcześniej nieobecne, generuje również oczywiste koszty (np. straty tych grup społecznych, które czerpały zyski z nieobecności zasady rządów prawa, koszty edukacji społeczeństwa, i wreszcie koszty funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości opartego o zasadę rządów prawa). Znaczącym ekonomicznym aspektem funkcjonowania zasady rządów prawa jest to, że wpływa ona na ukształtowanie oczekiwań obywateli, w szczególności w zakresie spodziewanych rozstrzygnięć sądowych. W ten sposób, zasada rządów prawa wpływa na zachowania ludzi zanim podejmą oni decyzje co do działań prawnych relewantnie. Tym samym, aby zmierzyć efektywność ekonomiczną systemu prawa należy zwrócić uwagę nie tyle na typowe produkty tego systemu (jak wyniki spraw sądowych), co na wpływ funkcjonowania tego systemu na całość gospodarki, a w szczególności na fenomen zawierania różnego rodzaju transakcji.

Autorzy stawiają pytanie badawcze, czy ekwadorski system klinik prawa dla ubogich kobiet realizuje cele reform prawa postulowane przez Bank Światowy, a to redukcję ubóstwa, poprawienie sytuacji kobiet oraz rozwój edukacji. Jako cel wskazują udzielenie odpowiedzi na to pytanie za pomocą narzędzie mikroekonomicznych. W zakresie badania znalazły się dwa rodzaje spraw rozpatrywanych przez kliniki: sprawy alimentacyjne oraz związane z przemocą domową. Są przy tym zainteresowani nie tylko skutkami funkcjonowania klinik w odniesieniu do beneficjentów pomocy prawnej, lecz również szerszymi skutkami w zakresie przekształcenia oczekiwań obywateli odnośnie zachowań organów państwa w sprawach związanych z zakresem przedmiotowym funkcjonowania tych klinik.

Kliniki prawa, o których tu mowa, były prowadzone przez organizacje z sektora NGO, które otrzymywały finansowanie ze środków Banku Światowego w systemie grantowym. Program był realizowany w latach 1998-2002. Łączna kwota jaką dysponowały ośrodki będące przedmiotem badania wynosiła 400.000 dolarów.

Autorzy zadają następujące, ogólne pytanie: czy sytuacja ekonomiczna kobiet, które miały dostęp do pomocy prawnej świadczonej przez kliniki była *ceteris paribus* lepsza od sytuacji kobiet, które z tej pomocy nie skorzystały. W szczególności, autorzy biorą pod uwagę następujące zmienne: okoliczność, czy kobiety otrzymały prawo do opieki nad dzieckiem w razie zakończenia relacji z ojcem dziecka, a także stosunek wysokości rzeczywiście uzyskanych alimentów do wysokości alimentów, do których kobieta winna otrzymać (lub maksymalnej wysokości alimentów możliwej do uzyskania biorąc pod uwagę regulacje prawne). Autorzy stawiają sobie za cel uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy skorzystanie z pomocy prawnej świadczonej przez klinikę powoduje zwiększenie zarobków kobiety, która z pomocy korzysta, jak również zwiększenie otrzymywanej przez nią kwoty alimentów.

Autorzy zbadali grupę 180 kobiet będących beneficjentkami pomocy prawnej oraz grupę 182 kobiet, które z takiej pomocy nie skorzystały. Poza badaniami ilościowymi, przeprowadzili również wywiad fokusowy. Biorące udział w badaniu ilościowym zostały scharakteryzowane poprzez wypełnienie ankiety dotyczącej ich sytuacji rodzinnej oraz ekonomicznej struktury gospodarstwa domowego, a także innych zakresów zmiennych (np. przyczyn powstrzymania się o dochodzenia roszczeń od byłego męża/partnera). Charakterystyki beneficjentek i nie-beneficjentek zostały również zestawione porównawczo. Autorzy w dalszej części opracowania proponują model ekonomiczny mający na celu reprezentację wpływu systemu klinik na prawdopodobieństwo zasądzenia, a następnie otrzymania należnej kwoty alimentów. W modelu uwzględnione zostały również liczne istotne zmienne niezależne od istnienia systemu klinik prawnych, np. wysokość zarobków ojca dziecka oraz status jego zatrudnienia.

Ponieważ pierwotnie zastosowany model nie pozwolił autorom na przedstawienie jednoznacznych rezultatów, sięgnęli oni po tzw. model Heckmana oraz model Tobita. Zastosowanie tych modeli doprowadziło do uzyskania wyniku, zgodnie z którym korzystające z pomocy prawnej w klinikach uzyskują średnio miesięcznie 10\$ więcej niż kobiety nie korzystające z takiej pomocy prawnej.

W dalszej części artykuł zawiera również wyniki badań ilościowych w zakresie wpływu funkcjonowania systemu klinik prawnych na zjawisko przemocy domowej oraz na edukacyjne szanse dzieci. Korzystanie z pomocy prawnej udzielanej przez klinikę jest skorelowane ze spadkiem przypadków bycia ofiarą przemocy domowej oraz ze zwiększonym prawdopodobieństwem częstszego uczęszczania do szkoły dzieci kobiet korzystających z pomocy.

Artykuł zawiera także raport z badań fokusowych. Podkreślenia wymaga ten rezultat, że nawet jeśli beneficjentki nie otrzymały wskutek uzyskania pomocy z kliniki prawa kwoty znacząco wyższej w liczbach bezwzględnych, to nawet ta kwota była dla nich istotnym ulepszeniem sytuacji z uwagi na złą ogólną sytuację ekonomiczną (zgodnie z prawem malejącej użyteczności marginalnej). Beneficjentki wskazywały także na zyski niepieniężne wynikające z uwolnienia się od przemocy domowej.

Przeprowadzone badania potwierdzają empirycznie tezę o pozytywnych efektach ekonomicznych funkcjonowania klinik prawnych, natomiast otwartym pytaniem pozostaje, czy wytwarzane w ten sposób korzyści przeważają koszty funkcjonowania systemu. Dla dokonania takiej oceny konieczne jest jednak wzięcie pod uwagę szerszego kontekstu dotyczącego wpływu funkcjonowania klinik prawnych na całokształt społeczeństwa. Ocena takiego kontekstu mieści się jednak poza zakresem przeprowadzonych badań.

Artykuł stanowi niezwykle interesujące sprawozdanie z przeprowadzonych badań empirycznych dotyczących funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Jego ustalenia są ograniczone zakresowo zarówno jeżeli chodzi o rodzaj spraw (alimenty, przemoc domowa), rodzaj podmiotów świadczących pomoc prawną (kliniki prawa prowadzone przez NGO), jak i geograficznie (Ekwador), ale pokazują również, w jaki sposób modele ekonomiczne dotyczące tych zagadnień mogą być konstruowane w mikro-kontekstach i jakiego rodzaju zmienne winny być w badaniach tego typu wzięte pod uwagę.

3. Nieodpłatna pomoc prawna w artykułach przeglądowych oraz raportach dotyczących ekonomicznych aspektów funkcjonowania systemów tej pomocy.

3.1. Niniejsza część opracowania poświęcona jest materiałom, które nie stanowią opracowań z zakresu EAP w sensie ścisłym (tzn. co do zasady nie podejmują prób modelowania ekonomicznego zjawiska nieodpłatnej pomocy prawnej), ale które zawierają zestawienia użytecznych danych mogące stanowić punkt wyjścia do prowadzenia takich analiz, lub sformułowania pewnych tez albo hipotez dotyczących ekonomicznych aspektów funkcjonowania pomocy prawnej. Z uwagi na naturę tych opracowań, mają one charakter przede wszystkim lokalny, i tak dotyczą kolejno Stanów Zjednoczonych (3.2 do 3.5), Singapuru i Malezji (3.6.), Holandii (3.7), różnych krajów w ujęciu porównawczym, ale z perspektywy Wielkiej Brytanii (3.8) oraz Australii (3.9).

3.2. Laura K. Abel, Susan Vignola, Economic and other Benefits Associated with the Provision of Civil Legal Aid, Seattle Journal for Social Justice 2012, vol. 9, pp. 139-167.

Celem artykułu jest ogólne przedstawienie korzyści (ekonomicznych i innego rodzaju) wynikających z funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych. Teza artykułu jest wybitnie optymistyczna, a jego rozważania koncentrują się wokół korzyści generowanych przez ww. systemy, a nie na kosztach ich funkcjonowania.

W pierwszej części merytorycznej autorki dokonują klasyfikacji rodzajów środków federalnych, które są przyciągane do stanów przez podmioty świadczące nieodpłatną pomoc prawną. W dalszej części przedmiotem analizy są straty, do których uniknięcia prowadzi funkcjonowanie systemu: zmniejszenie prawdopodobieństwa ponownego aresztowania, zapobieganie przemocy domowej, zapobieganie eksmisjom, a także promocja rodzinnych zjednoczeń / pojednań (*family reunification*)

(co ma generować korzystne rezultaty dla dzieci) oraz polepszenie poziomu zdrowia beneficjentów pomocy.

Artykuł zawiera interesujące zestawienie danych na temat korzystnych skutków funkcjonowania systemów pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych, jednakże całkowicie pomija problematykę kosztów funkcjonowania tych systemów oraz ewentualnych negatywnych efektów zewnętrznych. Z tego względu przedstawiona w nim argumentacja nie może być uznana za konkluzywną. Artykuł nie posługuje się również żadnymi modelami ekonomicznymi dla dokonania oceny wpływu ekonomicznego systemów pomocy prawnej na społeczeństwo; stanowi on raczej kolekcję twierdzeń mogących posłużyć jako punkt wyjścia do dalszych badań.

3.3. Alan W. Houseman, Civil Legal Aid in the United States. An Update of 2007, Center of Law and Social Policy.

Opracowanie jest raportem z analizy danych zastanych dotyczącym ukształtowania amerykańskiego federalnego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w sprawach cywilnych na rok 2007. Nie jest to praca o charakterze naukowym, lecz sprawozdanie połączone z formułowaniem ocen i postulatów. Z punktu widzenia EAP za istotne należy uznać informacje dotyczące zasad finansowania nieodpłatnej pomocy prawnej, chociaż raport prezentuje również generalną strukturę systemu oraz zasady kwalifikowania zainteresowanych jako uprawnionych do otrzymania pomocy.

Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej jest w Stanach Zjednoczonych finansowane z różnych źródeł, przy czym najważniejszym pojedynczym źródłem pozostaje Legal Services Corporation (LSC). Całkowita kwota tego finansowania wyniosła w 2007 roku ponad miliard dolarów, co jednak w odniesieniu do popytu nie jest dużą kwotą, jeżeli porównać ten wynik do rozwiniętych krajów Europy Zachodniej.

Raport zawiera szereg ogólnych informacji na temat sposobu zorganizowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych, zarówno na poziomie federalnym, jak i stanowym. Podane są istotne informacje dotyczące stosowania nowych technologii w związku ze świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej. W dalszej kolejności w syntetyczny sposób zostają zaprezentowane zasady dostępu do systemu oraz ograniczenia tego dostępu. Autor zwraca uwagę na istnienie fenomenu „justice gap” wynikającego z niemożności całkowitego zaspokojenia popytu na nieodpłatną pomoc prawną.

Zasadnicza część raportu związana jest z zagadnieniami finansowania systemu pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych. W szczególności, prezentowane są dane dotyczące stopniowej dywersyfikacji źródeł finansowania, a także kwot finansowania z uwzględnieniem wskaźnika inflacji. W raporcie zawarte są także rozważania dotyczące potencjalnych przyszłych źródeł finansowania systemu i w tym zakresie autor wyróżnia pięć źródeł. W dalszej części raportu znajdują się dane dotyczące tych ośrodków świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, które autor uznaje za uzupełniające: praca prawników pro bono oraz świadczenia udzielane przez szkoły prawa. Raport kończy się optymistyczną konkluzją o poprawie działania systemu w latach poprzedzających sporządzenie materiału (2007), w szczególności z uwagi na zmniejszenie zakresu niezaspokojonego popytu, ale jednocześnie twierdzi się, że pełen sukces w tym zakresie jest jeszcze odległy.

Raport nie zawiera prób modelowania ekonomicznego zjawiska pomocy prawnej, ale stanowi przejrzysty przegląd podstawowych informacji związanych ze źródłami, zakresem i wielkością finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych. Z tego względu może stanowić punkt wyjścia do bardziej pogłębionych rozważań.

3.4. The Impact of Legal Aid Services on Economic Activity in Texas: An Analysis of Current Efforts and Expansion Potential – the Perryman Group, February 2009

Raport został przygotowany przez the Perryman Group – firmę ekonomiczno-analityczną z siedzibą w Teksasie. Jego celem jest określenie ekonomicznych skutków funkcjonowania teksańskiego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. W swoim zasadniczym tekście raport skierowany jest raczej do nieprofesjonalnego odbiorcy.

Raport podaje - w bardzo ogólnej perspektywie – dane ilościowe dotyczące popytu i podaży nieodpłatnej pomocy prawnej w Teksasie. W szczególności, zostają określone ogólne typy spraw, w których taka pomoc jest udzielana, jak również podstawowe źródła finansowania systemu wraz z podanymi kwotami finansowania. Przedstawione zostają również kwoty uzyskane dla beneficjentów pomocy prawnej wraz z podziałem na poszczególne kategorie spraw (w tym miejscu klasyfikacja jest szczegółowa). Autorzy podkreślają okoliczność niemożności zaspokojenia wzrastającego popytu na nieodpłatną pomoc prawną przy jednoczesnym zmniejszaniu się funduszy przeznaczonych na finansowanie systemu.

Zasadniczą częścią raportu są obliczenia podejmowane w celu ustalenia rzeczywistych skutków ekonomicznych istniejącego systemu, jak również potencjalnie rozszerzonego systemu (w dwóch alternatywnych scenariuszach). W każdym z rozważanych przypadków wyniki obliczeń wskazują na znaczące ekonomiczne korzyści wynikające z funkcjonowania systemu pomocy prawnej. W konsekwencji sformułowany zostaje wniosek o rozszerzeniu obecnie istniejącego systemu, tak aby podaż usług mogła zrównoważyć niezaspokojony obecnie popyt. Raport zawiera także próbę oceny wpływu zjawiska nieodpłatnej pomocy prawnej na gospodarkę Teksasu w ogólności.

Pomimo faktu, że wiele twierdzeń raportu należy uznać za zbyt daleko idące (i nazbyt optymistyczne) uproszczenia, to materiał można uznać za wartościowy z uwagi na podjęte próby całościowej oceny ekonomicznych skutków funkcjonowania systemu pomocy prawnej. Symplicystyczny charakter raportu jest prawdopodobnie skutkiem skierowania go do nie-akademickiego audytorium.

3.5. The Economic Impact of Iowa Legal Aid. Hope, Dignity, Justice (1977-2012)

Raport jest próbą podsumowania ekonomicznych skutków funkcjonowania firmy prawniczej działającej na zasadzie non-profit o nazwie Iowa Legal Aid. Raport zawiera bogatą faktografię i pozwala na sformułowanie ważnych wniosków dotyczących możliwych ekonomicznych skutków funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej – w tym przypadku świadczonej przez podmiot prywatny. Raport nie jest bezstronny, gdyż przygotowany został pod auspicjami Iowa Legal Aid, a jako osoba kontaktowa w zakresie danych zawartych w nim określony jest dyrektor wykonawczy Iowa Legal Aid.

Raport zawiera opis struktury organizacyjnej Iowa Legal Aid oraz podstawowe informacje ilościowe dotyczące zakończonych spraw. W dalszej części sklasyfikowane zostają korzyści ekonomiczne, które zgodnie z raportem są efektem działalności Iowa Legal Aid: (1) pozyskiwanie funduszy na działalność Iowa Legal Aid; (2) pozyskiwanie funduszy dla beneficjentów korzystających z usług Iowa Legal Aid; (3) zmniejszenie kosztów społecznych wynikających z przemocy domowej; (4) redukcja kosztów społecznych wynikających z nierozwiązanych problemów mieszkaniowych; (4) pozytywny wpływ na gospodarkę stanu Iowa poprzez transakcje zawierane przez podmiot, jakim jest Iowa Legal Aid.

W dalszej części raport prezentuje wybrane wypowiedzi beneficjentów korzystających z pomocy Iowa Legal Aid, jak również bardziej szczegółowe informacje statystyczne dotyczące korzyści finansowych uzyskanych dla beneficjentów w roku 2011 z podziałem na typy spraw.

Jakkolwiek raport nie może zostać uznany za neutralne źródło wiedzy na temat funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w stanie Iowa, to jednak należy zauważyć, że zawarte w nim dane i systematyzacje mogą stanowić punkt wyjścia do systematyzacji danych zastanych u innych podmiotów świadczących nieodpłatną pomoc prawną. Raport stanowi zatem wartościowy materiał z uwagi na propozycję ustrukturyzowania danych, a nie ze względu na ich wiarygodność.

3.6. Gary K Y Chan (2007), The Right of Access to Justice: Judicial Discourse in Singapore and Malaysia, Asian Journal of Comparative Law, Vol. 2.

Artykuł jest próbą przedstawienia sposobu rozumienia oraz zakresu prawa do dostępu do sprawiedliwości (*access to justice*) w Singapurze i Malezji. Co interesujące, artykuł koncentruje się na przedstawieniu stanowisk judykatury ww. państw odnośnie do wskazanego wyżej tematu. Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotne są te uwagi zawarte w artykule, które odnoszą się do ekonomicznych aspektów funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej jako jednego z instrumentów mających gwarantować prawo dostępu do sprawiedliwości. Artykuł zawiera oprócz tego obszernie rozważania nie związane bezpośrednio z EAP, a dotyczące np. charakteru prawa do dostępu do sprawiedliwości.

Autor zauważa, że obowiązująca w Singapurze ustawa o pomocy prawnej i poradnictwie prawnym z roku 1956 przewiduje bardzo surowe warunki podmiotowe otrzymania takiej pomocy. Jednocześnie, dostrzega on potrzebę świadczenia takiej pomocy, jak również - bliżej nie scharakteryzowane - wysiłki rządów obu państw, jak również działających w nich prawników (zarówno działających w ramach pomocy z urzędu, jak i wolontariuszy) na rzecz zapewnienia osobom uboższym dostępu do pomocy prawnej. Jeżeli chodzi o poglądy sądów w Malezji i Singapurze dotyczące tych kwestii, dostrzegają one ograniczony charakter prawa do otrzymania pomocy prawnej, przy czym ograniczenia te mają wpływać ze struktury budżetu państwa. Do chwili wydania artykułu jednakże sądy nie miały jeszcze okazji wypowiedzieć się w trybie judicial review odnośnie do regulacji określających przesłanki otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej. Natomiast obowiązują przepisy proceduralne nakazujące wyznaczanie osobom spełniającym odpowiednie przesłanki obrońcy z urzędu.

W artykule dochodzi po postawieniu kilku pytań interesujących z punktu widzenia EAP w zakresie poradnictwa prawnego i nieodpłatnej pomocy prawnej, ale nie są one rozwijane. W szczególności warto zwrócić uwagę na problem granic zakresu prawa dostępu do sprawiedliwości, który ma być kształtowany między innymi przez zasadę ochrony równowagi budżetowej państwa.

3.7. A. W. Jongbloed, Access to Justice, Costs and Legal Aid, Netherlands Comparative Law Association vol. 11.1 ELECTRONIC JOURNAL OF COMPARATIVE LAW, (May 2007), <<http://www.ejcl.org/111/article111-14.pdf>>.

Artykuł poświęcony jest tematyce kosztów funkcjonowania holenderskiego systemu sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem finansowania pomocy prawnej przez państwo. Problematyka ta rozważana jest w szerokim kontekście przepływów finansowych dokonywanych w związku z korzystaniem z komercyjnej pomocy prawnej (artykuł przedstawia zasady uiszczania honorariów na rzecz pełnomocników profesjonalnych w Holandii, a także zasady rozdziału kosztów procesu). W dalszej części znajdują się zestandaryzowane dane dotyczące kosztów sądowych związanych z wybranymi, przykładowymi typami spraw. Wzmiankowany jest system ubezpieczenia pomocy prawnej.

Z punktu widzenia EAP pewną wartość mają informacje dotyczące rodzajów podmiotów świadczących pomoc prawną pro bono w Holandii, lecz informacje te podane są w sposób skrótowy. Podane są również dane dotyczące wiedzy tła, tzn. kosztów funkcjonowania systemu sprawiedliwości w Holandii, czy też dostępności ko kosztów alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

Relevantne z punktu widzenia niniejszego opracowania są przede wszystkim informacje dotyczące programów finansowania pomocy prawnej. W tym zakresie podane są ekonomiczne przesłanki możliwości skorzystania z takiej pomocy prawnej, na podstawie przepisów holenderskiego Legal Aid Act. Ogólnie omówione zostają również zasady wynagrodzenia pełnomocników z urzędu.

Artykuł ma charakter opisowy i nie posługuje się modelowaniem ekonomicznym dla oceny ekonomicznych skutków funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej w Holandii. Jego główną wartością jest proponowany przez autora zestaw pytań, które jego zdaniem należy zadać by otrzymać ogólną charakterystykę systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w danym kraju.

3.8. John Flood, Avis Whyte, Report on Costs of Legal Aid in Other Countries, University of Westminster 2004

Raport jest obszernym (95 stron) opracowaniem dotyczącym kosztów funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Celem raportu jest ukazanie różnic pomiędzy Anglią a innymi krajami w zakresie kosztów funkcjonowania systemu prawa oraz skorelowanych z tym systemem kosztów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Raport zaczyna się od przeglądowej tabeli zawierającej dane makroekonomiczne, w szczególności bezwzględne kwoty przeznaczane przez poszczególne państwa będące przedmiotem zainteresowania na system nieodpłatnej pomocy prawnej. Z tego zestawienia wynika, że największą kwotę na finansowanie tego systemu przeznacza Wielka Brytania. W dalszej części autorzy prezentują zwięzłą argumentację z zakresu praw człowieka na rzecz istnienia systemów nieodpłatnej pomocy prawnej.

W raporcie określone zostają dwa modele świadczenia pomocy prawnej (tzw. model wzajemnego interesu oraz model nabywca-dostawca) oraz trzy modele finansowania takich systemów (model partycypacji w kosztach, model „kosztów prawnych” oraz model pożyczkowy). Określone zostają również alternatywy wobec systemów nieodpłatnej pomocy prawnej, takie jak ubezpieczenie

pomocy prawnej, działalność centrów poradnictwa prawnego, praca prawników pro bono, usługi samopomocowe. W zakresie przedmiotowym raportu pozostaje również – co jest szczególnie interesujące z punktu widzenia niniejszego opracowania – porównanie kosztów poradnictwa prawnego pomiędzy różnymi krajami.

Dane raportu zostały zaprezentowane w tabelach stanowiących załączniki do raportu. Z punktu widzenia celów niniejszego opracowania najważniejszym jest załącznik piąty, dotyczący kosztów poradnictwa i pomocy prawnej. Prezentowane informacje niefortunnie nie są zestandaryzowane, ale ten efekt jest oczywiście spowodowany zróżnicowaną dostępnością danych. Raport prezentuje w tym zakresie informacje dotyczące Belgii, Finlandii, Francji, Niemiec, Irlandii, Szwecji, Nowej Zelandii, Kanady (Ontario, Brytyjska Kolumbia), Australii, Stanów Zjednoczonych, Izraela, oraz Japonii.

Raport ma głównie wartość opisową – autorzy nie podejmują próby konstruowania modelu ekonomicznych i w konsekwencji oceny zasadności zakresu ponoszonych kosztów wynikających z funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Jest on jednak wartościowym źródłem ogólnych informacji dotyczących sposobów oraz skali finansowania tych systemów w różnych państwach.

3.9. Economic Value of Legal Aid. Analysis in relation to Commonwealth funded matters with a focus on family law. National Legal Aid 2009

Raport został sporządzony przez spółkę PricewaterhouseCoopers na zlecenie australijskiej organizacji National Legal Aid celem oszacowania korzyści wpływających z istnienia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej finansowanej przez australijski rząd, w zakresie prawa rodzinnego oraz w zakresie pewnych innych spraw cywilnych oraz spraw karnych regulowanych prawem federalnym. Raport przedstawia (w rozdziale drugim, następującym po krótkim analitycznym wprowadzeniu) w sposób szczegółowy strukturę finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Australii w latach 1997-2009, z podziałem na źródła finansowania oraz z uwzględnieniem danych porównawczych dotyczących funkcjonowania podobnych systemów w innych krajach.

W rozdziale trzecim zawarta jest analiza zjawiska popytu na nieodpłatną pomoc prawną. Autorzy analizują różne czynniki mogące kształtować ten popyt oraz starają się ocenić zakres niezaspokojonego popytu. Formułują ogólne wnioski dotyczące tendencji wzrostowej popytu na nieodpłatną pomoc prawną. Rozdział czwarty dotyczy struktury usług świadczonych w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zaproponowana klasyfikacja nie spełnia jednak wymogów poprawności metodologicznej, gdyż różne kryteria nie są w jej ramach stosowane w sposób konsekwentny. Raport zawiera także bliższą charakterystykę usług oferowanych w ramach każdej z form oferowanej pomocy prawnej, poczynawszy od udzielania ogólnej informacji prawnej, na reprezentacji procesowej skończywszy.

Kluczowe rozważania zawarte są w rozdziale piątym, w którym rozważany jest ekonomiczny wpływ systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na efektywność systemu wymiaru sprawiedliwości. Rozważane są cztery różne scenariusze o różnym zakresie świadczonej pomocy prawnej. W ramach tych scenariuszy prowadzone są analizy kosztów i korzyści. Przeprowadzone analizy prowadzą do konkluzji, że optymalnym rozwiązaniem jest utrzymywanie zróżnicowanego, istniejącego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. W szóstym rozdziale opisane są trzy studia przypadku.

Raport stanowi przykład zastosowania prostych narzędzi ekonomicznych do badania skutków funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Nie jest on materiałem wyczerpującym ani pogłębionym teoretycznie, ale stanowi względnie usystematyzowany zbiór danych mogący dać podstawę dla opracowywania schematów bardziej zaawansowanych raportów tego typu.

4. Podsumowanie i wnioski

Dokonany powyżej przegląd wybranych publikacji odnoszących się do problematyki ekonomicznej analizy nieodpłatnej pomocy prawnej pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Aktualny stan badań ekonomiczno-prawnych z zakresu form nieodpłatnej pomocy prawnej w ogólności oraz poradnictwa prawnego w szczególności jest niezadowalający, a jednocześnie powszechnie dostrzega się potrzebę, a nawet akcentuje konieczność, prowadzenia analiz tego typu. W szczególności, dostrzegany jest problem wzrastających wydatków na funkcjonowanie systemów nieodpłatnej pomocy prawnej przy jednoczesnej zauważanej niemożności zaspokojenia popytu na usługi świadczone przez te systemy.

Na chwilę obecną nie można zatem mówić o istnieniu całościowego, nawet bardzo ogólnego i wyłącznie teoretycznego opracowania zjawiska nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym poradnictwa prawnego, w perspektywie ekonomicznej analizy prawa. Istniejące opracowania mają charakter wycinkowy. Jednocześnie ich lektura potwierdza bardzo wysoki stopień złożoności badanego zjawiska, co prowadzi do trudności w zakresie modelowania ekonomicznego oraz dostępu do relewantnych danych.

Za podstawowy problem należy uznać, że fenomen poradnictwa prawnego, czy też nieodpłatnej pomocy prawnej w ogóle, nie został do tej pory opracowany koncepcyjnie w ramach EAP, ani w ujęciu makroekonomicznym, ani w ujęciu mikroekonomicznym. Jeżeli chodzi o ostatnie ze wspomnianych ujęć, istnieją wartościowe teoretyczne opracowania dotyczące wpływu istnienia nieodpłatnej pomocy prawnej na zachowania potencjalnych sprawców szkód lub przestępstw. Formułowane w tym zakresie twierdzenia teoretyczne nie pozwalają jednak na prowadzenie szerszych analiz. Co więcej, twierdzenia te domagają się empirycznej weryfikacji.

Za najbardziej interesujące należy uznać te opracowania spośród wymienionych powyżej, które podejmują pewien szczegółowy problem z zakresu EAP dotyczącego pomocy prawnej, stawiają odpowiednie hipotezy i następnie testują je w oparciu o dostępne dane. Stosunkowo skromny zakres przedsięwzięć badawczych tego typu, omówionych powyżej, stanowi potwierdzenie tezy o bardzo wysokiej złożoności zjawiska systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Badacze zajmujący się tą problematyką są świadomi wielorakiego wpływu funkcjonowania tych systemów na społeczeństwo, w tym w szczególności w aspektach ekonomicznych. Rozważania zawarte w pracach, o których tu mowa, wskazują na konieczność budowania modeli ekonomicznych uwzględniających nie tylko systemy finansowania podmiotów świadczących nieodpłatną pomoc prawną oraz generowane przez nie korzyści o charakterze pieniężnym dla beneficjentów, lecz również skutki funkcjonowania tych systemów w zakresie przekształceń rynku usług prawniczych, ich wpływu na zachowania prawników, a także dalej idących skutków społecznych ich funkcjonowania związanych ze zwiększeniem aktywności transakcyjnej (w szerokim sensie) beneficjentów pomocy.

Przedstawione raporty i zestawienia dostępnych danych w zakresie aspektów ekonomicznych funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej reprezentują różną jakość oraz stopień wiarygodności. Co do zasady nie stanowią one opracowań pozostających w ścisłym nurcie EAP i tylko w ograniczonym zakresie posługują się modelowaniem ekonomicznym czy analizą alternatywnych scenariuszy (por. raport PricewaterhouseCoopers omawiany powyżej). Stanowią one jednak generalnie przydatne materiały jako punkty wyjścia do prowadzenia dalszych analiz systemów nieodpłatnej pomocy prawnej, przede wszystkim z perspektywy makroekonomicznej.

Należy zwrócić uwagę na pewną szczególną okoliczność: niezależnie od stopnia uzasadnienia, wiarygodności czy stopnia generalizacji formułowanych tez, ogólnie rzecz ujmując wskazuje się na pozytywne ekonomiczne skutki funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej (niezależnie od często zauważanych rosnących kosztów tej pomocy). Można mówić o panującym w literaturze przedmiotu ogólnym konsensusie dotyczącym pozytywnych ekonomicznych skutków nieodpłatnej pomocy prawnej. Niekiedy ta pozytywna ocena jest nadmiernie optymistyczna i nie poparta dostatecznymi argumentami, ale również rzetelne badania wskazują raczej na przewagę korzyści nad kosztami. Ewentualne zastrzeżenia mają charakter bardziej szczegółowy i dotyczą pewnych specyficznych kontekstów (jak np. wpływ nieodpłatnej pomocy prawnej na efekt odstraszenia) lub analizy porównawczej różnych form świadczenia pomocy prawnej.

Generalnie rzecz ujmując, potrzeba prowadzenia dalszych analiz ekonomicznych nieodpłatnej pomocy prawnej jest dostrzegana i akceptowana. Dotyczy to nie tylko konieczności prowadzenia rzetelnych badań empirycznych, ale również – a może przede wszystkim – teoretycznej ekonomiczno-prawnej operacjonalizacji tego zjawiska.

Można sformułować następujące rekomendacje co do dalszych prac badawczych z ww. zakresu. Konieczne wydaje się monograficzne, całościowe opracowanie teoretyczno-ekonomiczne fenomenu nieodpłatnej pomocy prawnej. Na poziomie makro ważne jest konstruowanie alternatywnych scenariuszy dotyczących organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i prowadzenia w tym zakresie analiz porównawczych. W odniesieniu do problemów szczegółowych, wskazana byłaby koordynacja prac teoretyków i empiryków dla celów konstrukcji modeli uwzględniających nie tylko bezpośrednio, lecz również odległe konsekwencje funkcjonowania systemów pomocy prawnej.

b. System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji

Waldemar Florczak²⁹¹

1. Wprowadzenie

Celem ekonomicznej analizy (*law and economics*) prawa jest m.in. badanie ekonomicznych aspektów funkcjonowania instytucji prawnych, zwłaszcza poprzez pryzmat ich efektywności, oraz analiza gospodarczych skutków określonych rozwiązań legislacyjnych. W szczególności przy użyciu aparatu pojęciowego ekonomii oraz metodyki badań ilościowych możliwa jest a priori kwantyfikacja makroekonomicznych następstw wdrażania nowych ustaw, również w ujęciu wariantowym. W konsekwencji można wskazać wariant legislacyjny, który spełniając określone wymogi formalne oraz proceduralno-prawne – ustalone egzogenicznie – charakteryzuje się najniższym społecznym kosztem wdrożenia, a zatem spełnia postulat efektywności.

Ekonomiczna analiza prawa akcentuje znaczenie holistycznego podejścia do badania pekuniarnych następstw określonych decyzji. Takie zagadnienia jak ustalenie kryteriów dostępu do usług prawnych, wysokość deklarowanego popytu ze strony beneficjentów oraz podmiotowe i przedmiotowe zróżnicowanie owego popytu, wymagania stawiane usługodawcom oraz kompetencyjne zróżnicowanie usługodawców, czy wreszcie standardy jakości udzielanych usług pozostają ze sobą ściśle powiązane, zaś zmiany każdego z wymienionych elementów wywołują określone skutki prawno-ekonomiczne, bezpośrednio przekładające się na wysokość społecznych kosztów reformy oraz efektów zewnętrznych. Badania wykorzystujące metody ekonomicznej analizy prawa powinny uwzględniać zarówno symultaniczność powiązań wszystkich kluczowych parametrów decyzyjnych, jak i formułować rekomendacje dotyczące gromadzenia adekwatnych danych niezbędnych do przeprowadzenia pełnej analizy kosztów i korzyści w kontekście postulowanych zmian legislacyjnych.

W opracowaniu niniejszym podjęto próbę konstrukcji modelu objaśniającego generowanie popytu na nieodpłatne porady prawne w celu ustalenia adekwatnej wysokości podaży usług prawnych, zapewniającej realizację popytu przy najniższych społecznych kosztach wdrożenia reformy. Bazę danych umożliwiającą przeprowadzenie stosownych

²⁹¹ Dr, adiunkt w Katedrze Modeli i Prognoz Ekonometrycznych Uniwersytetu Łódzkiego.

szacunków stanowią informacje zawarte w ogólnopolskim badaniu ankietowym zrealizowanym przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”. Oprócz diagnozy istniejącego stanu rzeczy na roku 2012, a zatem przed wdrożeniem reformy, w opracowaniu zaproponowano odpowiednie działania, których celem jest oszacowanie oczekiwanego popytu na nieodpłatne porady prawne i obywatelskie po wdrożeniu reformy. Według wiedzy autora jest to pierwsza tego rodzaju próba kompleksowego ujęcia bilansującego podaż z popytem na usługi nieodpłatnego poradnictwa prawnego-obywatelskiego, zapewniająca minimalizację ogólnospołecznych kosztów wdrożenia reformy.

Struktura pracy jest następująca. Punkt kolejny poświęcony jest ogólnym rozważaniom na temat popytu, podaży i efektywności ekonomicznej w szczególnych warunkach funkcjonowania rynku, na którym beneficjenci nie ponoszą kosztów związanych z uzyskaniem porady prawnej, pomimo że usługa ta nie posiada cech tzn. dobra wolnego. Zawarte tam przemyślenia umożliwiają lepsze zrozumienie kolejnego punktu opracowania, w którym przedstawiono nowatorską dekompozycję kluczowych determinantów popytu na nieodpłatne porady prawne. Oprócz prezentacji formalnego modelu matematycznego, przy użyciu którego można oszacować wysokość popytu na usługi nieodpłatnego poradnictwa po wdrożeniu reformy, omówiono w nim czynniki wpływające na kształtowanie się wszystkich komponentów popytu.

Szacunki popytu stanowią wielkość wiążącą dla ustalenia wysokości podaży na rynku nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich. Realizacja popytu jest warunkiem koniecznym – ale niedostatecznym – wystąpienia efektywności rynkowej. Dopiero realizacja popytu po najniższych kosztach społecznych pozwala uznać dane działanie/rozwiązanie za efektywne. Kwestiom tym poświęcono trzeci podrozdział opracowania.

Punkt czwarty zawiera liczne operacyjne wskazówki umożliwiające oszacowanie pełnych kosztów wdrożenia reformy. W podrozdziale poprzedzającym dokonano bowiem jedynie optymalizacji równoważenia podaży z popytem, a zatem zapewniono minimalizację osobowych kosztów funkcjonowania korpusu prawnego. Chociaż składowa ta stanowi najważniejszą pozycję rachunków kosztowych reformy, to jednak koszty zagregowane obejmują również szereg innych pozycji.

W podrozdziale piątym – stanowiącym swoisty „bonus” względem głównego przedmiotu dociekań niniejszego opracowania – zawarto autorskie przemyślenia dotyczące

funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Tam również przedstawiono uwagi dotyczące możliwych zagrożeń dla wdrożenia i trwałości reformy.

We wszystkich partiach tekstu są obecne liczne refleksje o charakterze ekonomicznym dotyczące różnorodnych aspektów wdrożenia i funkcjonowania reformy. W podrozdziałach poświęconych operacjonalizacji popytu i podaży sformułowano również wskazówki, dotyczące badania kwestionariuszowego na podstawie którego możliwa byłaby pełna realizacja przedstawionych algorytmów. Obok stanu pożądanego tablice te zawierają również notę na temat informacji dostępnych. Analiza danych zastanych skłania ku mało optymistycznemu wnioskowi, że nie wszystkie procedury operacjonalizacyjne opisane w tekście mogą zostać kompletnie wdrożone.

Opracowanie domykają uwagi końcowe poświęcone wybranym kwestiom poszerzenia zastosowań ekonomicznej analizy prawa w odniesieniu do projektowanej ustawy, szacunkowi efektów zewnętrznych oraz prognozowaniu zmian popytu na nieodpłatne porady prawne i obywatelskie.

2. Popyt, podaż i efektywność na rynku usług nieodpłatnych

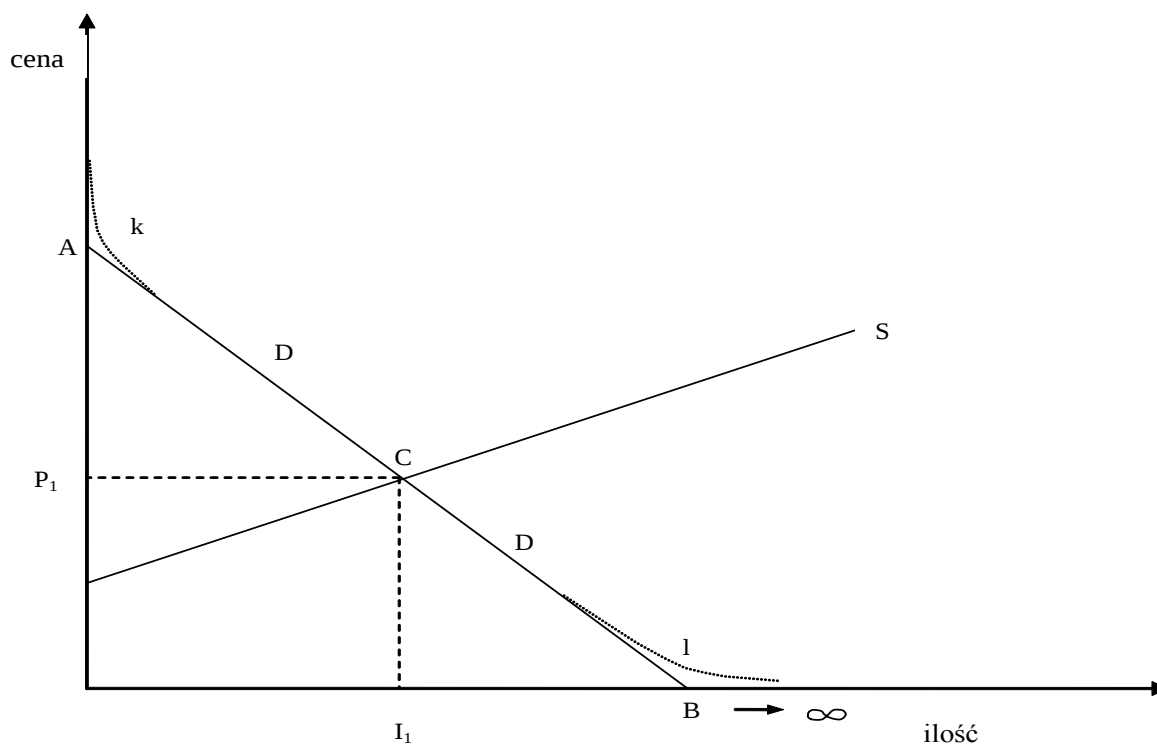
W rozważaniach nad ilościowymi aspektami reformy, a zwłaszcza kosztami jej wdrożenia, kluczową kwestią pozostaje szacunek oczekiwanego popytu ze strony beneficjentów oraz określenie wielkości i struktury podaży ze strony usługodawców. Zaznaczyć należy, iż użycie tych pojęć w sposób bezwarunkowy jest z punktu widzenia nauk ekonomicznych pewnym nadużyciem. Z pojęciami popytu i podaży nierozdzielnie bowiem związana jest kwestia ceny, jako wielkości, która w warunkach działania wolnego rynku równoważy podaż z popytem. W przypadku działania wolnego rynku zależność pomiędzy wymienionymi kategoriami zilustrowano wykresem 1.

Wykres 1 jest bardzo zbliżony do „klasycznego” wykresu – obecnego w każdym podręczniku makroekonomii – ilustrującego mechanizm równoważenia podaży z popytem w warunkach rynku doskonałego (równowaga w punkcie C, jest osiągnięta przy cenie P_1). Cechą różnicującą jest „zachowanie się” popytu w warunkach zerowej ceny produktu/usługi dla konsumenta/beneficjenta z jednej strony oraz wyjątkowo wysokiej ceny²⁹² produktu/usługi z drugiej. Dydaktycy intencjonalnie interpretują te kwestie w sposób uproszczony. Według (znacznie) uproszczonej narracji wielkość popytu w warunkach ceny zerowej oraz ceny krańcowo wysokiej powstaje po prostu jako przedłużenie prostej popytu, aż do momentu jej

²⁹² Chodzi o sytuacje, w których żądana cena znacznie/horrendalnie przewyższa nakłady pracy/koszty poniesione przez producenta/usługodawcę, generując nieuzasadniony zysk.

przecięcia odpowiednio z osią odciętych (wysokość popytu w warunkach ceny zerowej za produkt/usługę) oraz z osią rzędnych (wysokość popytu maleje do zera, jeśli cena okazuje się równa lub wyższa od pewnej wartości progowej). *Implicite* oznacza to, że funkcja popytu zachowuje się „normalnie” również w przypadku, gdy cena przybiera wartości skrajne (na wykresie 1 tak uproszczone podejście reprezentuje linia popytu, przecinająca osie współrzędnych w punktach A (zerowy popyt) i B (zerowa cena)).

Wykres 1. Popyt w warunkach skrajnych cen



Źródło: opracowanie własne

W rzeczywistości jednak w przypadku cen skrajnych wielkość popytu jest nieokreślona. Nawet bowiem w przypadku ceny wygórowanej²⁹³ - znacznie przekraczającej wartość progową ceny w punkcie A – produkt/usługa może znaleźć nabywcę (krzywa *k* wychodząca z prostej popytu *D*). W warunkach ceny zerowej wysokość popytu może natomiast leżeć znacznie powyżej punktu przecięcia z osią rzędnych (krzywa *l* wychodząca z prostej *D*); teoretycznie w przypadku dóbr magazynowanych popyt może być nawet nieograniczony (dążyć do nieskończoności). Nieprzypadkowo zatem w przypadku dóbr towarowych dystrybuowanych nieodpłatnie musi istnieć mechanizm reglamentacji. W przeciwnym razie indywidualny popyt zgłaszany na darmowe towary będzie wyższy od indywidualnych potrzeb!

²⁹³ Co może mieć miejsce w warunkach zamkniętego rynku lokalnego.

W odróżnieniu od popytu na bezpłatne dobra towarowe indywidualny popyt na usługi nieodpłatnego poradnictwa prawnego-obywatelskiego nie jest nieograniczony z góry, gdyż górną granicę popytu wyznaczają indywidualne potrzeby w tym zakresie. W tym przypadku zatem termin „popyt” jest tożsamy z terminem „potrzeba”. Zasadniczą zatem kwestią jest oszacowanie oczekiwanej wysokości zagregowanego popytu²⁹⁴ i ustalenie czynników go determinujących.

Nie jest to zadanie trywialne. Nie można bowiem w tym celu wykorzystać danych z rynku komercyjnych usług prawnych, gdyż – jak należy przypuszczać – potrzeby potencjalnych beneficjentów systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego są jedynie w znikomym stopniu realizowane w ramach istniejącego, komercyjnego rynku usług prawnych. Ponadto ze względu na nieokreśloność popytu na rynku usług nieodpłatnych konieczne jest przeprowadzenie adekwatnego, ogólnokrajowego badania reprezentatywnego, na podstawie którego możliwe będą wariantowe szacunki zagregowanego popytu ze strony beneficjentów w zależności od przyjmowanych kryteriów decyzyjnych. Podkreślić należy, iż badanie takie – jakkolwiek metodologicznie adekwatne i zaawansowane by było – jest w stanie zdiagnozować jedynie istniejący stan rzeczy w zakresie nieustawowego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego-obywatelskiego. Jednakże poprzez sformułowanie odpowiednio filtrowanych pytań ankietowych można uzyskać informacje niezbędne do przeprowadzenia adekwatnych szacunków oczekiwanego popytu także po wdrożeniu reformy.

Trzy czynniki należy uznać przy tym za kluczowe w kontekście adekwatnych szacunków. Są to (por. Araszkiewicz [2012], Curran, Noone [2007], *A Strategic Framework for Access ...* [2009]):

- 1) intuicja (namiastka świadomości) prawna beneficjentów,
- 2) świadomość przywileju dostępu,
- 3) faktyczna (lokomocyjna) dostępność usług.

W odróżnieniu od potrzeb niższego rzędu, wynikających bezwzględnie z biologicznych aspektów egzystencji człowieka, potrzeba skorzystania z pomocy prawnej wymaga od strony beneficjenta pewnej świadomości/intuicji istnienia prawa, jako instytucji w sposób wiążący normującej najważniejsze stosunki międzyludzkie. Nie chodzi przy tym o tzw. świadomość

²⁹⁴ Z punktu widzenia poprawności terminologicznej należałoby raczej używać terminu „potrzeba” zamiast „popyt”. Pamiętając jednak, iż w kontekście proponowanej ustawy obydwa te terminy są równoznaczne w dalszych rozważaniach zdecydowano się na konsekwentne używanie określenia „popyt”, gdyż – jak się wydaje – termin ten jest bardziej rozpowszechniony w dyskusjach tematycznych.

prawną beneficjentów, ale o coś znacznie węższego: fakt chociażby przypuszczenia/podejrzenia z ich strony, iż dany problem można próbować rozwiązywać na drodze prawnej, co stanowi podstawę do:

- a) artykulacji takiej potrzeby (w badaniu ankietowym odpowiedź afirmatywna na zapytanie o wystąpienie problemu prawnego),
- b) podjęcia (zaniechania) próby rozwiązania problemu (m.in. poprzez szukanie możliwości porady prawnej).

Chociaż posiadanie intuicji prawnej ze strony beneficjentów wydaje się wymogiem trywialnym, to jednak nie jest przesądzone, że intuicja taka jest zjawiskiem powszechnym, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że duży odsetek potencjalnych beneficjentów należy grup społecznie wykluczonych. Rozsądne jest przy tym założyć, iż odpowiednio profilowana, masowa kampania reklamowa, mogłaby skutkować znaczącym wzrostem intuicji prawnej oraz świadomości przywileju dostępu. O ile jednak w przypadku świadomości przywileju dostępu można wskazać (patrz dalej) procedury umożliwiające określenie górnej granicy popytu, o tyle oddziaływanie reformy na wzrost intuicji prawnej beneficjentów pozostaje dużą niewiadomą. Z pewnością uzyskanie w tym przypadku adekwatnych informacji nie jest możliwe na podstawie danych zastanych dla Polski²⁹⁵.

Świadomość przywileju dostępu ze strony beneficjentów do nieodpłatnych porad prawnych jest - zdaniem autora niniejszego opracowania - „językiem u wagi” spośród wszystkich czynników determinujących wielkość zagregowanego popytu. Po pierwsze,

²⁹⁵ Użyteczne mogą być w tym względzie doświadczenia krajów z już funkcjonującymi systemami nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej. W szczególności pomocne byłyby informacje dotyczące zmian (wzrostu) deklarowanych przypadków prawnych ze strony beneficjentów przed i po wdrożeniu systemowej reformy nieodpłatnego poradnictwa prawnego. W celu neutralizacji innych czynników wpływających na wymienione zmiany należałoby kategorię tę uczynić wielkością relatywną względem analogicznej kategorii opisującej populację ogółem (czy też metodologicznie bardziej poprawnie: względem analogicznej kategorii dla populacji ogółem z wyłączeniem beneficjentów). W szczególności chodzi o następujący wskaźnik, który powinien opisywać sytuację sprzed i po wprowadzeniu reformy systemowej.

$$RIBP_t = (NBPP_t / NB_t) / (NPP_t / NP_t)$$

gdzie:

RIP – relatywny wskaźnik intuicji prawnej beneficjentów w okresie *t*,

NBPP – liczba deklarowanych przez beneficjentów problemów prawnych,

NB – liczba beneficjentów,

NPP – liczba deklarowanych problemów prawnych ze strony populacji ogółem, z wyłączeniem beneficjentów,

NP – populacja ogółem z wyłączeniem beneficjentów.

Wskaźniki takie byłyby bardzo informatywne nie tylko w kontekście szacowania oczekiwanego popytu na etapie wejścia ustawy w życie, ale również w trakcie prognozowania popytu przyszłego. Interesujące byłoby bowiem wnioskowanie o zaobserwowanych zmianach w.w. wskaźnika w zależności od długości funkcjonowania systemu w różnych krajach. Długofalowe prognozowanie tego wskaźnika dla Polski mogłoby być oparte na metodach modelowania analogowego. Warto również podkreślić, iż charakterystyka ta jest – jak się wydaje – nieelastyczna w dół: indywidualna intuicja prawna nabyta raz w określonych okolicznościach nie ulega zanikowi wraz z upływem czasu.

beneficjenci muszą posiadać świadomość owego przywileju, aby móc zeń skorzystać w przypadku pojawienia się problemu prawnego. Bez owej świadomości nie udadzą się oni do poradni nawet w przypadku występowania potrzeby konsultacji prawnej. Po drugie, łatwo jest stymulować wzrost tej kategorii za pomocą umiejętnie adresowanej kampanii reklamowej; w takim przypadku liczyć się należy nawet ze skokowym wzrostem społecznej świadomości omawianego przywileju. Po trzecie, kategoria ta jest nieelastyczna w dół, czyli stosunkowo łatwo można osiągnąć jej przyrost (np. poprzez wzmiankowane działania reklamowe), ale jej spadek nie jest możliwy (gdyż zakłada fizyczne zapomnienie o takim przywileju ze strony zainteresowanych).

Obecność intuicji prawnej, świadomości przywileju dostępu oraz wystąpienie problemu prawnego są warunkami koniecznymi, ale niedostatecznymi faktycznego skorzystania z nieodpłatnej konsultacji prawnej ze strony beneficjentów. Pamiętać należy bowiem, iż duża część beneficjentów należy do najuboższej warstwy społecznej, dla której poza-konsultacyjne koszty uzyskania porady prawnej stanowią istotną przeszkodę w zaspokojeniu potrzeby. Dlatego też czynnikiem, który silnie oddziałuje na faktyczną możliwość zaspokojenia popytu jest fizyczna/lokomocyjna bliskość poradni prawnej, co w skali kraju jest przede wszystkim funkcją liczebności poradni. Pośrednio czynnik ten najprawdopodobniej wpływa również na intuicję prawną oraz świadomość przywileju. Dlatego tak ważne jest ustalenie, chociażby w sposób przybliżony, w jakiej skali wdrożenie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego wpłynie na wzrost popytu na usługi prawne ze strony beneficjentów. Niestety wiarygodna odpowiedź na to pytanie będzie możliwa dopiero *post factum*, chociaż pewne możliwości przybliżonych rachunków daje międzynarodowa analiza komparatywna (por. przypis 5).

Ze względu na nieodpłatny charakter systemu, podaż usług poradnictwa prawno-obywatelskiego pełni funkcję służebną względem wielkości popytu: efektywna podaż powinna być ustalona na poziomie gwarantującym pełne zaspokojenie zgłaszanego popytu²⁹⁶. Stan rzeczy, w którym występowałby nadwyżkowy popyt, bądź nadwyżkowa podaż byłby z definicji nieefektywny.

Według uproszczonej narracji w warunkach wolnego rynku podaż usług, za które usługodawcy nie otrzymują wynagrodzenia równa jest zeru. Faktycznie jednak istnieć będzie

²⁹⁶ W początkowej fazie funkcjonowania systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego podaż usług prawnych – a zwłaszcza lokomocyjna łatwość dostępu do poradni, będąca funkcją ich liczebności – będzie również oddziaływać na zagregowany popyt.

szczątkowa podaż usług świadczonych *stricte* charytatywnie²⁹⁷. Z oczywistych powodów działania *pro bono* nie są w stanie zaspokoić zgłaszanego popytu, który w przypadku zerowych cen usług jest z definicji bardzo wysoki. Dlatego jedyną możliwość zaspokojenia popytu w warunkach zerowej ceny usług daje system, w którym usługodawcy będą otrzymywać za swoją pracę stosowne wynagrodzenie, przy czym kwestie regulowania wysokości owych wynagrodzeń należy pozostawić – na ile to tylko możliwe – mechanizmom rynkowym.

Dostosowanie wysokości podaży do wielkości zgłaszanego popytu jest warunkiem koniecznym, ale niedostatecznym istnienia makroekonomicznej efektywności systemu poradnictwa prawnego-obywatelskiego. Efektywność wymaga bowiem spełnienia dodatkowych kryteriów w trakcie wdrożenia i funkcjonowania systemu.

W dziedzinie nauk ekonomicznych przez efektywność ogólną (*efficiency*) rozumie się taki sposób realizacji określonego celu, który zapewnia osiągnięcie danych wyników możliwie najniższym kosztem lub osiągnięcie możliwie największych wyników przy ustalonych kosztach (por. Black [2008]). W kontekście projektu reformy adekwatny jest pierwszy wariant definicji. Rezultatem reformy jest bowiem zaspokojenie popytu na usługi (porady) prawne, przy zerowej cenie owych usług. Za sprawą zgłaszanego popytu mamy do czynienia z określoną pulą problemów prawnych, które stanowią podstawę udzielanych porad prawnych w podziale przedmiotowym. Popyt od strony beneficjentów zaspokajany jest przez wyspecjalizowany korpus prawniczy (usługodawców), którego zadaniem jest udzielanie nieodpłatnych porad prawnych dla tych pierwszych. Przy tak ustalonym celu reformy warunkiem koniecznym – ale niedostatecznym - zaistnienia efektywności jest zaspokojenie całego popytu, który stanowi odpowiednik „wyników” w przytoczonej wcześniej definicji efektywności.

Usługodawcy za swoją pracę otrzymują wynagrodzenie, co sprawia iż generowane są społeczne koszty wdrożenia reformy. Z powodu różnic zarówno w uzyskanym wykształceniu oraz specjalizacji i doświadczeniu zawodowym usługodawcy różnią się między sobą wydajnością w udzielaniu porad prawnych, co stanowi uzasadnienie dla zróżnicowania średnich płac usługodawców według w.w. kryteriów. W konsekwencji porady prawne – zróżnicowane zarówno przedmiotowo, jak ze względu na stopień ich komplikacji – mogą być udzielane przez różnych usługodawców, co powoduje, że kryterium efektywności ogólnej jest w tym przypadku równoznaczne z kryterium efektywności alokacyjnej. Problem

²⁹⁷ W odróżnieniu od nieodpłatnego poradnictwa świadczonego przez osoby otrzymujące za swoje usługi wynagrodzenie ze strony instytucji wspierających.

efektywności sprowadza się zatem do optymalnego – w sensie minimalizacji kosztów osobowych pracy usługodawców – przydziału poszczególnych rodzajów porad prawnych do poszczególnych typów usługodawców.

Obok kosztów osobowych wynikających z pracy usługodawców wdrożenie reformy wymagać będzie poniesienia szeregu innych kosztów: najmu pomieszczeń, wyposażenia w sprzęt biurowy, personelu pomocniczego, controllingu, czy kosztów bieżących (prąd, woda, środki czystości, itp.). Wprowadzenie tych dodatkowych składowych kosztów w żaden sposób nie zakłóca zarysowanej powyżej koncepcji optymalizacji, zapewniającej zaspokojenie popytu na b.p.p. przy jednoczesnym spełnieniu kryterium efektywności ogólnej i alokacyjnej. Wszystkie wymienione rodzaje kosztów są bowiem przede wszystkim funkcją liczebności korpusu prawnego, zaś kalkulacja tych kosztów wynika bardziej z przyjętych norm techniczno-administracyjno-biurowych niż z niezależnego rachunku ekonomicznego²⁹⁸.

3. Operacjonalizacja popytu

Zakładając jednorodność beneficjentów oraz jednorodność porad prawnych (jeden rodzaj beneficjenta, jeden rodzaj porady prawnej) zagregowany popyt na nieodpłatne porady prawne (w skrócie n.p.p.) przedstawić można następująco:

$$BPPD_t = LU_t * PS_t \quad (1)$$

gdzie:

$BPPD_t$ - zagregowany popyt (liczba przypadków skorzystania z n.p.p.) w okresie t ,

LU_t - liczba osób uprawnionych do pobierania n.p.p. w okresie t ,

PS_t - prawdopodobieństwo (częstotliwość) korzystania z n.p.p.

W celu uwypuklenia kluczowych okoliczności determinujących korzystanie z n.p.p. równość (1) zdekomponować można następująco:

$$BPPD_t = LU_t * SW_t * POT_t * MRP_t \quad (2)$$

gdź:

$$BPPD_t = \frac{LU_t}{1} * \frac{LUS_t}{LU_t} * \frac{SPOT_t}{LUS_t} * \frac{BPPD_t}{SPOT_t} \quad (3)$$

gdzie:

SW_t – świadomość przywileju dostępu do n.p.p. (świadomość możliwości skorzystania z n.p.p.):

²⁹⁸ Należy jedynie wyrazić nadzieję, iż normy te są ekonomicznie optymalne/efektywne, przynajmniej z punktu widzenia relacji średnich.

$$SW_t = \frac{\text{Osoby z wiedzą o możliwości skorzystania } LUS_t}{\text{Wszystkie osoby uprawnione } LU_t}$$

POT_t – potrzeba skorzystania:

$$POT_t = \frac{\text{Suma wszystkich deklarowanych przypadków prawnych osób uprawnionych } SPOT_t}{\text{Osoby z wiedzą o możliwości skorzystania } LUS_t}$$

MRP_t – możliwość realizacji potrzeby:

$$MRP_t = \frac{\text{Liczba przypadków skorzystania z b.p.p. } BPPD_t}{\text{Suma wszystkich deklarowanych przypadków prawnych osób uprawnionych } SPOT_t}$$

Co wnoszą dekompozycje (2) i (3)?

Pokazują i kwantyfikują główne kanały oddziaływania na popyt na n.p.p., o odmiennych uwarunkowaniach indywidualnych, środowiskowych i decyzyjnych. Próba objaśnienia popytu na n.p.p. w sposób dynamiczny jest równoznaczna z objaśnieniem kształtowania się poszczególnych komponentów relacji (2). Gdyby bowiem ograniczyć się jedynie do relacji (2) dla wybranego okresu (co umożliwi ankietowa diagnoza systemu n.p.p.; technicznie oznaczałoby usunięcie z relacji (1)-(3) subskryptu czasu) wówczas można oszacować popyt – mniej lub bardziej precyzyjnie – jedynie dla okresu analizy. Z punktu widzenia określenia oczekiwanego popytu na n.p.p. po wprowadzeniu reformy jest to zdecydowanie za mało, gdyż wysokość popytu podlega dużym wahaniom w zależności od uwarunkowań środowiskowych i indywidualnych, w tym w sposób zasadniczy zależy od samego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Dlatego efektywna alokacja środków na system n.p.p. (podaż) wymaga stałego monitoringu, a nawet prognozowania wysokości popytu na n.p.p.

Punktem wyjścia tak ambitnego zadania jest w pierwszej kolejności identyfikacja, w drugiej zaś kwantyfikacja, czynników warunkujących poszczególne komponenty zależności (2), w tym przede wszystkim ustalenie w jaki sposób wdrożenie reformy wpłynie na zmiany parametrów tożsamości (2)-(3).

Poniżej przedstawiono analizę takich czynników oraz adekwatne uwagi dotyczące zarówno możliwości ich pomiaru oraz operacjonalizacji:

3.1. Liczba osób uprawnionych (LU)

Liczba osób uprawnionych (LU_t) jest funkcją egzogenicznych kryteriów wejścia oraz populacji ogółem.

$$LU_t = f(\text{kryteria wejścia}_t, \text{populacja ogółem}^{299}_t),$$

Zmiany tych kategorii skutkują zmianą liczebności populacji uprawnionej do korzystania z n.p.p.

Na etapie operacjonalizacji pojawiają się liczne problemy, które wymagają arbitralnych i normatywnych rozwiązań. W kontekście kryteriów wejścia nasuwają się następujące uwagi:

- (i) Kryteria wejścia znane są *a priori* i na tej podstawie szacowana jest populacja osób uprawnionych, zaś podaż należy dostosować do wysokości popytu (wersja badania preferowana).
- (ii) Jeśli kryteria wejścia nie są ustalone dyskrecjonalnie, wówczas w celu ich określenia – przy założeniu znajomości wysokości populacji ogółem według ustalonych kryteriów – konieczna jest znajomość ogólnej puli środków przeznaczonych na wdrożenie reformy n.p.p. Znając tą pulę (podaż) i traktując ją jako ograniczenie budżetowe można wówczas dostosować kryteria wejścia w taki sposób, aby nie zawyżyć zagregowanego popytu. Pojawia się jednak wówczas problem polegający na tym, że przy ustalonym popycie (w tym wariancie dostosowującym się do podaży) kryteria wejścia, a tym samym struktura beneficjentów, nie są jednoznacznie określone. Stosując różne kryteria dopuszczamy bowiem różne grupy społeczne do n.p.p., nawet przy istniejącym ograniczeniu budżetowym. Dlatego też ta wersja badania jest znacznie bardziej skomplikowana niż wersja, w której kryteria wejścia znane są *a priori*, gdyż wymaga (niezwykle skomplikowanych i metodologicznie spornych) porównań użyteczności różnych grup potencjalnych beneficjentów. Z tego powodu jest to podejście z pewnością znacznie bardziej subiektywne od wariantu (i).

²⁹⁹ To co rozumiane jest pod terminem „populacja ogółem” zależy w pewnym stopniu również od zdefiniowanych kryteriów dostępu do n.p.p.. Jeśli zatem kryteria dostępu dopuszczają np. imigrantów, to naturalnie są oni włączeni do „populacji ogółem”. Jeśli chodzi zaś o sprawy niepełnoletnich i osób ubezwłasnowolnionych, to nie wydaje aby istniał tutaj dodatkowy problem. Jeśli sprawna osoba fizyczna/prawna spełnia kryteria dostępu do n.p.p. i korzysta z tych usług mając na uwadze interes swoich podopiecznych – jeśli procedury reprezentację taką dopuszczają – to tych ostatnich nie trzeba oddzielnie wprowadzać do „populacji ogółem”. Problem pojawiłby się tylko wówczas, gdyby poradnie odwiedzali osobiście niepełnoletni i osoby ubezwłasnowolnione, co nie zachodzi. Ewentualnie problem z określeniem populacji istniałby również, gdyby każdy – nawet gdyby osobiście nie spełniał kryteriów dostępu – mógł korzystać z n.p.p. w imieniu swoich dzieci i ubezwłasnowolnionych bliskich, co również nie zachodzi.

- (iii) Można zrezygnować z konieczności równoważenia podaży z popytem na n.p.p., ale rozwiązanie takie jest równoznaczne z rezygnacją postulatu ekonomicznej efektywności reformy, gdyż pojawi się albo nadwyżkowa podaż, albo nadwyżkowy popyt.
- (iv) Liczebność populacji beneficjentów powinna być wyliczona na podstawie danych GUS. Zaznaczyć należy jednak, iż o ile oficjalne dane mogą być stosunkowo łatwo dostępne dla konkretnego kryterium, to już koniunkcja kryteriów może prowadzić do dużych problemów operacyjnych. Nie powinno sprawiać trudności ustalenie populacji osób poniżej określonego poziomu dochodów, podobnie jak n.p. liczby samotnych matek z dzieckiem, itp. Jednakże drugie z przytoczonych kryteriów nie jest niezależne od kryterium pierwszego, gdyż duży odsetek samotnych matek ma bardzo niskie dochody, ale z pewnością nie wszystkie. Chodzi o to, że w przypadku dywersyfikacji kryteriów problemy narastają „lawinowo” i bardzo utrudniają operacjonalizację, gdyż stwarzają realne zagrożenie podwójnej (potrójnej, poczwórnej, ... po-krotnej) ewidencji. Podkreślić należy również, że im mniej kryteriów dostępu i większa ich czytelność, tym lepiej nie tylko dla operacjonalizacji projektu, ale również dla społecznej percepcji reformy oraz przyszłego monitoringu systemu n.p.p.. Kryteria wejścia powinny być uznane za parametry legislacyjne, z możliwością ich ewentualnych zmian w przypadku wystąpienia bardzo silnych napięć na rynku n.p.p. (np. narastające niezbilansowanie podaży z popytem).
- (v) Praktycznym ograniczeniem dla dyskrejonálního ustalania kryteriów dostępu do poradnictwa prawnego-obywatelskiego jest możliwość zidentyfikowania populacji beneficjentów na podstawie ogólnokrajowego badania ankietowego. Jeżeli bowiem dane kryterium nie znalazło się na liście pytań ankietowych, wówczas nie ma możliwości jego operacjonalizacji, gdyż wyniki badania ankietowego nie dostarczą niezbędnych danych reprezentatywnych dla populacji spełniającej takie kryterium.

3.2. Świadomość przywileju dostępu (SW)

Zmienna ta stanowi – o czym wspomniano w punkcie drugim opracowania – „języczek u wagi” całej analizy popytu. Jest to kategoria nieelastyczna w dół, a przy tym bardzo podatna na szybki przyrost, który może nastąpić już w wyniku medialnego rozgłosu wokół samej ustawy, a tym bardziej za sprawą zamierzonej kampanii reklamowej ją promującej. Dlatego tak ważne są szacunki popytu uwzględniające wymienione okoliczności. W przypadku bowiem braku możliwości zrównoważenia podaży z raptownie zwiększonym popytem, nie będzie możliwa redukcja popytu poprzez obniżenie społecznej świadomości

skorzystania z n.p.p. Jedynym instrumentem skutecznego zmniejszenia popytu może okazać się wówczas zawężenie kryteriów dostępu, czyli wycofywanie się z wcześniejszych ustaleń, co – w najlepszym przypadku – może prowadzić do społecznego niezadowolenia, w najgorszym zaś – do społecznych niepokojów. Dlatego uwaga powyższa ma charakter rekomendacji politycznej. Należy zachować wstrzeźliwość – przynajmniej w początkowej fazie funkcjonowania systemu – w dążeniu do rozniecania świadomości uprawnień, tak aby ustawa nie stała się „ofiara własnego sukcesu”. Z pewnością zaś ustalenie kryteriów dostępu nie powinno być regulowane aktem prawnym o wadze ustawy, gdyż ich zmiana byłaby wówczas bardzo utrudniona.

Z pewnością – obok czynników medialnych i promujących – świadomość przywileju dostępu jest w długim okresie funkcją innych czynników, takich jak (por. *A Strategic Framework for Access ...* [2009]):

- a) uwarunkowania indywidualne (wiek, wykształcenie, dochód, płeć),
- b) uwarunkowania środowiskowe (np. miejsce zamieszkania),
- c) skumulowana liczba beneficjentów, którzy już skorzystali z n.p.p.,
- d) liczebność ośrodków świadczących n.p.p. (ten czynnik jest w dużym stopniu niezależny od wymienionego w punkcie c)).

Zmienna *LU*, występująca w mianowniku zmiennej *SW*, została omówiona w punkcie 3.1, natomiast kategoria *LUS* – występująca w liczniku *SW* – omówiona jest w punkcie kolejnym.

3.3. Potrzeba skorzystania, *POT*, jej składowe: *SPOT* i *LUS* oraz faktyczny popyt, *BPPD*

Punktem odniesienia dla prowadzonej narracji jest wykres 2 (por. Araszkiewicz [2012], Curran, Noone [2007], Tata [2007]). Przedstawiono na nim wszystkie sposoby rozwiązania (lub zaniechania) deklarowanych problemów prawnych (*SPOT*) ze strony beneficjentów, którzy w świetle określonych kryteriów posiadają przywilej nieodpłatnego korzystania z poradnictwa prawno-obywatelskiego. Liczba problemów prawnych, które przed wdrożeniem reformy zostały rozwiązane za pośrednictwem instytucji udzielających n.p.p. udzielonych porad prawnych w roku 2012 (*BPPD* we wzorach (2) i (3)) wynosi (patrz wykres 2; objaśnienia nowowprowadzonych symboli również na wykresie 2):

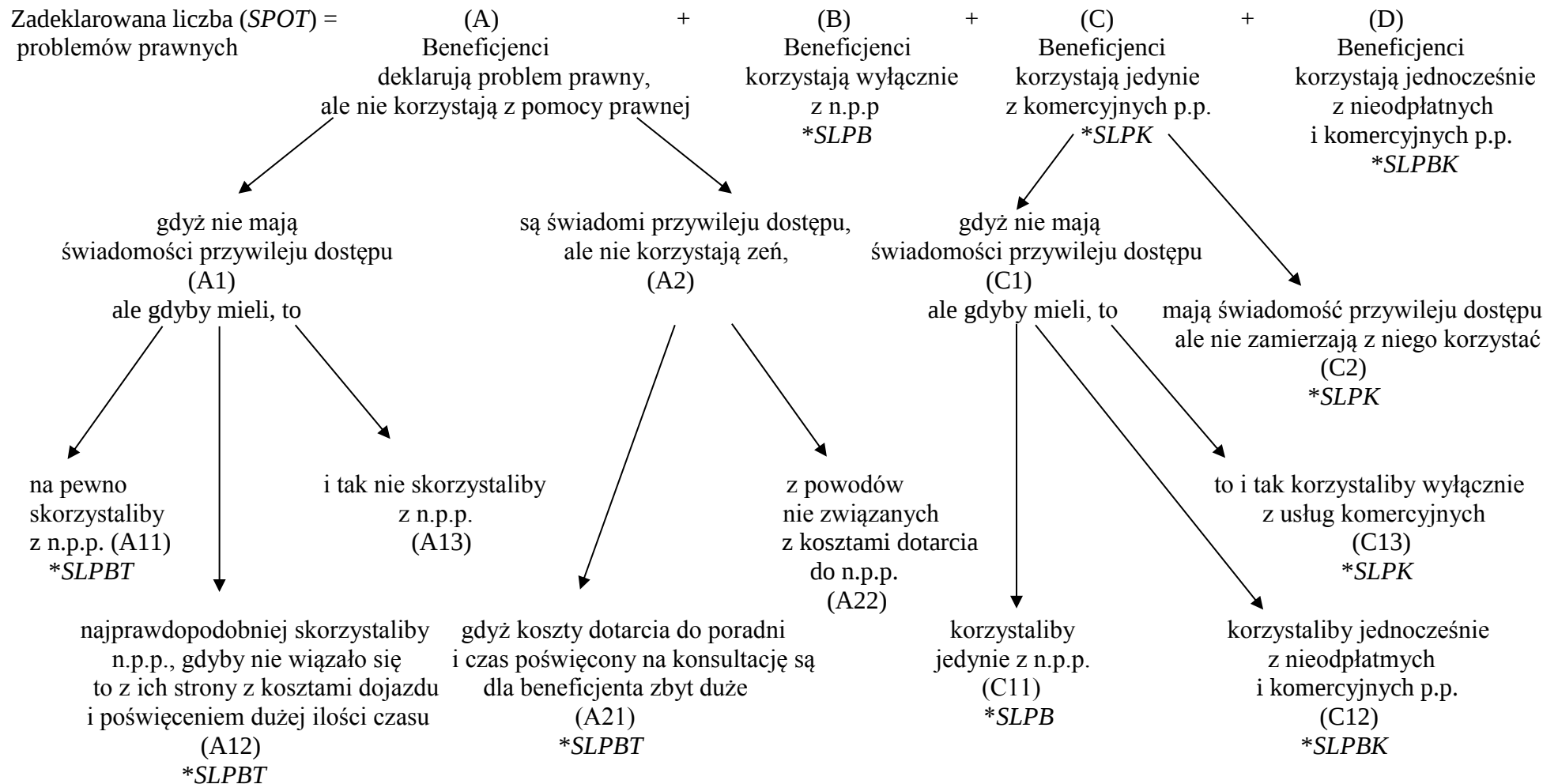
$$BPPD_{2012} = B_{2012} * SLPB_{2012} + D_{2102} * SLPBK_{2012}, \quad (4)$$

zaś:

$$SPOT_{2012} = A_{2012} + B_{2012} * SLPB_{2012} + C_{2012} * SLPK_{2012} + D_{2012} * SLPBK_{2012} \quad (5)$$

$$LUS_{2012} = A_{2012} + B_{2012} + C_{2012} + D_{2012} \quad (6)$$

Wykres 2. Dekompozycja ogólnej, deklarowanej przez beneficjentów, liczebności przypadków prawnych



gdzie:

SLPB – średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradni) na beneficjenta korzystającego wyłącznie z systemu n.p.p.,
SLPBK – średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradniach n.p.p.) na beneficjenta, który dodatkowo korzysta z komercyjnych p.p.,
SLPBT – przewidywana średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradniach n.p.p.) na beneficjenta z nowo nabytą świadomością przywileju dostępu (efekt „pękniętej tamy”),
SLPK – średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradni) na beneficjenta korzystającego wyłącznie z komercyjnego systemu p.p.

Na podstawie wyników ankiety można jedynie – mniej lub bardziej precyzyjnie – ustalić faktyczną wysokość popytu na n.p.p. tylko dla okresu, w którym przeprowadzono badanie ankietowe. Tym niemniej umiejętna konstrukcja pytań ankietowych daje możliwość prognozowania wielkości popytu na n.p.p. również po wprowadzeniu reformy. Kluczową kwestią - o czym wielokrotnie mówiono we wcześniejszych partiach tekstu – pozostają zmiany świadomości przywileju dostępu po wdrożeniu reformy oraz samej formuły jej wdrożenia (bez rozgłosu *versus* przy dużym rozgłosie medialnym). Można w tym kontekście wyróżnić kilka wariantów:

- 1) Wariant wdrożeniowy popytu maksymalnego, w którym zakłada się, iż za sprawą „szumu medialnego” oraz efektywnej kampanii reklamowej, wszyscy beneficjenci nabywają świadomość przywileju dostępu do n.p.p.. Ponadto w wariantcie tym przyjmuje się, że system poradnictwa prawnego i obywatelskiego będzie charakteryzowała bardzo gęsta sieć poradni, tak że beneficjenci nie będą ponosić znaczących kosztów dotarcia do poradni. Przy takich założeniach popyt na n.p.p. wyniesie (patrz również wzory (2) i (3)):

$$BPPD_{\max} = A11 * SLPBT + A12 * SLPBT + A21 * SLPBT + B * SLPB + C11 * SLPB + C12 * SLPBK + D * SLPBK$$

(7)

zaś:

$$SPOT_{\max} = A11 * SLPBT + A12 * SLPBT + A13 + A21 * SLPBT + A22 + B * SLPB + C11 * SLPB + C12 * SLPBK + C13 * SLPK + C2 * SLPK + D * SLPBK \quad (8)$$

oraz:

$$LUS_{\max} = A + B + C + D \quad (9)$$

gdyż wszyscy beneficjenci mają świadomość przywileju dostępu.

Odrębnego komentarza wymaga hipoteza „pękniętej tamy”, która stanowi uzasadnienie dla wyróżnienia kategorii *SLPBT* (patrz wykres 2). Jak należy przypuszczać średnia liczba problemów prawnych na beneficjenta z nowo nabytą świadomością będzie wyższa od analogicznej wielkości przypadającej na beneficjenta korzystającego wyłącznie z n.p.p., *SLPB*, która to wielkość powinna z kolei być wyższa od średniej liczby problemów prawnych na beneficjenta korzystającego zarówno z nieodpłatnych, jak i komercyjnych usług prawnych. Zachodzić powinno zatem:

$$SLPBK < SLPB < SLPBT \quad (10)$$

Zwiększony popyt ze strony beneficjentów dotychczas „uśpionych” w dochodzeniu swoich praw powinien mieć charakter przejściowy aż do momentu, w którym sprawy zaległe

zostaną uregulowane i kolejne przypadki będą zgłaszane na bieżąco. Możliwość empirycznej weryfikacji postawionej hipotezy polega na badaniu zależności pomiędzy liczbą deklarowanych problemów prawnych przez beneficjenta a długością czasu znajomości przez niego przywileju dostępu do n.p.p., przy czym odpowiednia relacja powinna być funkcją malejącą względem czasu. W długim okresie $SLPBT \rightarrow SLPB$, co oznacza, że w przytoczonym wariancie maksymalny popyt wdrożeniowy (krótko-okresowy) będzie wyższy od popytu długookresowego ze względu na występowanie efektu „pękniętej tamy”.

2) Wariant popytu maksymalnego ze słabą infrastrukturą poradnictwa (mała liczba poradni)

Wariant ten od wymienionego wcześniej wyróżnia jedynie fakt rzadkiej sieci poradni, pozostałe założenia pozostają natomiast takie same, jak w wariancie 1). Przy takich warunkach wartość zmiennej LUS wyznaczana jest tak samo, jak we wzorze (9), natomiast:

$$BPPD_{\max'} = A11 * SLPBT + B * SLPB + C11 * SLPB + C12 * SLPBK + D * SLPBK \quad (11)$$

$$SPOT_{\max'} = A11 * SLPBT + A13 + A22 + B * SLPB + C11 * SLPB + C12 * SLPBK + C13 * SLPK + C2 * SLPK + D * SLPBK$$

(12)

3) Warianty popytu niższego od maksymalnego wdrożeniowego wydają się oczywiście bardziej realistyczne, gdyż nie zakładają 100% świadomości przywileju dostępu oraz zupełnego braku kosztów i czasu poświęconego na dotarcie do poradni. Od strony operacjonalizacji warianty takie można przedstawić następująco:

$$BPPD_{\text{realistic}} = w_1 * A11 * SLPBT + w_1 * w_2 * A12 * SLPBT + w_2 * A21 * SLPBT + B * SLPB + w_3 * C11 * SLPB + w_3 * C12 * SLPBK + D * SLPBK$$

(13)

$$SPOT_{\text{realistic}} = w_1 * A11 * SLPBT + w_1 * w_2 * A12 * SLPBT + A13 + w_2 * A21 * SLPBT + A22 + B * SLPB + w_3 * C11 * SLPB + w_3 * C12 * SLPBK + w_3 * C13 * SLPK + w_3 * C2 * SLPK + D * SLPBK \quad (14)$$

$$LUS_{\text{realistic}} = w_1 * A1 + A2 + B + w_3 * C1 + C2 + D, \quad (15)$$

gdzie wszystkie wagi spełniają warunek:

$$0 < w_i < 1, \quad i=1,2,3. \quad (16)$$

Wagi w_1 oraz w_2 związane są ze zmianami (przyrostem) świadomości przywileju dostępu w następstwie wdrożenia reformy. Zróznicowanie tych wag względem typu beneficjentów A oraz C (patrz wykres 2) wynika ze spostrzeżenia, że skorzystanie z komercyjnych usług prawnych (typ C) świadczy o determinacji beneficjentów w dążeniu do rozwiązania swojego problemu. Wyższa aktywność powinna zatem przełożyć się na szybszy

wzrost świadomości przywileju dostępu tej grupy beneficjentów. Należy zatem oczekiwać, iż przy spełnieniu warunku (16) zachodzić będzie następująca nierówność:

$$0 < w_1 < w_3 < 1 \quad (17)$$

Waga w_2 dotyczy faktycznej możliwości skorzystania z n.p.p. w przypadku posiadania świadomości przywileju dostępu (typy A12 i A21). Założenie przyjęte w wariancie popytu maksymalnego (wariant 1, gdzie $w_2 = 1$) można byłoby uznać za realistyczne jedynie w przypadku, gdyby to usługodawcy fatygowali się do beneficjentów (składaliby im wizyty domowe), nie zaś odwrotnie. Z kolei w wariancie popytu maksymalnego z niską liczebnością poradni przyjęto *implicite* założenie, że wdrożenie reformy – które z definicji wiązać się będzie z powstaniem nowych poradni (punktów poradnictwa prawnobywatelskiego) – nie będzie skutkowało zwiększeniem możliwości dostępu do poradni (wariant 2, gdzie $w_2 = 0$). Zatem wariantem bardziej realistycznym jest przypadek, w którym wzrost liczebności poradni doprowadzi do wzrostu możliwości realizacji usługi n.p.p., czyli $0 < w_2 < 1$, przy czym im bardziej gęsta sieć poradni – tym waga w_2 będzie bliższa jedności.

Na podstawie danych zastanych nie ma możliwości nawet zgrubnego oszacowania wymienionych powyżej wag. Pomocne mogą okazać się doświadczenia innych krajów, jeśli prowadziły one ilościowy monitoring popytu – przed i po wprowadzeniu reformy – według kryteriów proponowanych w niniejszym opracowaniu.

Unikalną możliwość oceny zmian w poziomach świadomości w zależności od sposobu wdrożenia reformy (bez rozgłosu *versus* intencjonalne i masowe działania promujące i nagłaśniające) dawałoby badanie pilotażowe wdrożenia reformy w małej skali, na przykład w dwóch zbliżonych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych powiatach. Pod warunkiem znajomości dla tych powiatów wysokości popytu oraz głównych parametrów przedstawionej operacjonalizacji można byłoby adekwatnie ocenić wpływ formy wprowadzenia reformy na wysokość zmian popytu i jego strukturę. Niestety badania takie nie zostały przeprowadzone, ale przyjmując mocne założenie, że ze względu na zbliżone parametry rozwoju społeczno-ekonomicznego, relatywny (np. na 1000 mieszkańców) popyt na n.p.p. był w tych powiatach taki sam przed wdrożeniem reformy, przybliżona odpowiedź na tak postawione powyżej pytanie byłaby możliwa poprzez porównanie wysokości zrealizowanego popytu w obydwu powiatach.

Analogicznie można byłoby analizować wpływ łatwości dostępu do poradni na wysokość zrealizowanego popytu. Przy wyjściowych założeniach takich samych, jak w

przypadku opisanym w poprzednim akapicie, w jednym powiecie można byłoby umiejscowić tylko jedną poradnię (np. w urzędzie powiatowym), w drugim zaś – oprócz poradni w urzędzie powiatowym – również poradnie gminne. W obydwu powiatach forma uruchomienia poradni musiałby być przy tym taka sama.

Dążąc do minimalizacji kosztów tak określonego wdrożenia pilotażowego eksperymentem musiałyby objęte przynajmniej trzy powiaty:

- 1) Jedna poradnia o ustalonej lokalizacji (np. w urzędzie powiatowym) + nagłośnienie medialne (telewizja lokalna, prasa lokalna, ulotki) towarzyszące nie tylko jej uruchomieniu, ale również funkcjonowaniu,
- 2) Jedna poradnia o ustalonej – takiej samej, co w przypadku 1) - lokalizacji (np. w urzędzie powiatowym) + informacja medialna towarzysząca jedynie jej uruchomieniu (jednorazowe wzmianki w prasie i telewizji lokalnej),
- 3) Poradnia powiatowa o ustalonej lokalizacji – takiej samej, co w przypadkach 1) i 2) – oraz dodatkowe poradnie gminne (np. w urzędach gminnych) + informacja medialna taka jak w punkcie 2-gim.

Zacnie większą wartość poznawczą miałyby ogólnokrajowe badanie ankietowe, które uwzględniałoby również informacje regionalne. *Minimum minimorum* pełnej analizy zapewniłoby włączenie do ankiet pytań o zamieszkaniu respondenta w podziale administracyjnym (powiat i województwo), gdyż wówczas można byłoby wykorzystać istniejące - i adekwatne w kontekście badania - dane obiektywne opisujące te jednostki (np. średnia płaca/dochód w regionie, stopa bezrobocia, itp.). Informacja o miejscu zamieszkania respondenta według podziału administracyjnego dałaby również możliwość oszacowania wpływu czynników determinujących główne komponenty tożsamości (2) i (3) poprzez zastosowanie metodyki badań przekrojowych, a nawet metod modelowania hierarchicznego. O wysokości potrzeb prawnych decydują bowiem nie tylko czynniki indywidualne (wiek, wykształcenie, dochód, płeć, itp.), ale również mezo- i makroekonomiczne (gęstość zaludnienia, nierówności społeczno-ekonomiczne, bezrobocie, struktura produkcji, itp.) oraz instytucjonalne (por. *A Strategic Framework for Access ...* [2009]). Ponadto można byłoby różnicować szacunki popytu w ujęciu regionalnym. Jest to doniosła uwaga, gdyż z równowagi popytu i podaży na n.p.p. w skali kraju nie wynika automatycznie równowaga w skali regionalnej/lokalnej.

Na zakończenie rozważań dotyczących szacunków oczekiwanego popytu na n.p.p. po wdrożeniu reformy poradnictwa prawno-obywatelskiego wspomnieć należy również o

instytucjach świadczących n.p.p. w Polsce jeszcze przed wdrożeniem reformy. Jak należy przypuszczać ich znaczenie w dziedzinie n.p.p. ulegnie osłabieniu. Przesłanką takiego wniosku jest psychosocjologiczna obserwacja zachowań ludzkich w dążeniu do realizacji roszczeń, dochodzonych w warunkach ustawowego prawa zamiast percypowanej „łaski” innych, co najprawdopodobniej będzie skutkować zmniejszeniem popytu na poza-systemowe usługi n.p.p.. Ponadto niewykluczone, iż instytucje wspomagające funkcjonowanie dotychczasowych instytucji świadczących n.p.p. zaczną postrzegać tego typu działalność za zbyt dużą. W efekcie funkcjonujący przed wdrożeniem reformy model poradnictwa niesystemowego zostanie zredukowany jedynie do instytucji *stricte* charytatywnych. Tym niemniej w krótkim okresie dotychczasowe instytucje mogą wspomagać funkcjonowanie poradnictwa systemowego, ale w stopniu niższym niż przed wprowadzeniem reformy, tj. poniżej *BPPD* (patrz wory 2 i 3).

3.4. Popyt w przypadku niejednorodności beneficjentów oraz porad prawnych

Zakładając niejednorodność beneficjentów oraz niejednorodność p.p. (różne rodzaje beneficjentów, różne rodzaje porad prawnych) zagregowany popyt na n.p.p. przedstawić można następująco (por. wzór (2)):

$$BPPD_t = \sum_{i=1}^K \sum_{j=1}^M (LU_{it} * SW_{it} * POT_{ijt} * MRP_{ijt}) \quad (18)$$

gdzie:

- symbole zmiennych: patrz wzór (2)

$i = 1, \dots, K$ – liczba wyróżnionych - według adekwatnych kryteriów - grup uprawnionych do korzystania z b.p.p.

$j = 1, \dots, M$ – liczba homogenicznych/wyróżnionych grup porad prawnych.

Uwzględnienie heterogeniczności zarówno beneficjentów, jak i porad prawnych jest z pewnością bliższe faktycznemu opisowi mechanizmów funkcjonowania nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego. Jednakże od strony merytorycznej uwzględnienie powyższych modyfikacji (wzór (18)) w porównaniu ze wzorem (2)) nie wnosi wiele nowego, rodzi natomiast liczne problemy techniczne³⁰⁰. W szczególności na podstawie danych ankietowych badania ogólnopolskiego nie jest możliwa operacjonalizacja popytu według propozycji (18), głównie ze względu na zbyt niską liczebność próby.

³⁰⁰ Skalę potencjalnych komplikacji dobrze ilustruje dekompozycja przypadków prawnych przedstawiona na wykresie 2. Wprowadzenie heterogeniczności beneficjentów skutkowałoby koniecznością operacjonalizacji wszystkich parametrów wyszczególnionych na wykresie dla każdej grupy beneficjentów oddzielnie.

3.5. Rynkowa wartość usług poradnictwa prawnego i obywatelskiego

Interesującym pytaniem makroekonomicznym – również z perspektywy projektu – jest kwestia rynkowej wyceny zagregowanego popytu, danego wzorem (18). Odpowiedź na nie daje następująca formuła:

$$BPPDM_t = \sum_{i=1}^K \sum_{j=1}^M w_{jt} (LU_{it} * SW_{it} * POT_{ijt} * MRP_{ijt}) \quad (19)$$

gdzie:

$BPPDM_t$ – pieniężny zagregowany ekwiwalent udzielanych n.p.p.

w_{jt} – jednostkowy, średni, rynkowy koszt j -tego typu porady prawnej; koszty jednostkowe można ustalić na podstawie średnich stawek komercyjnych za udzielenie określonej porady prawnej j -tego rodzaju.

4. Podaż i efektywność w warunkach ustalonego popytu na n.p.p.

Przedstawiony w tym punkcie problem jest dobrze rozpoznanym zagadnieniem programowania matematycznego – tzw. zagadnienie przydziału (np. Wagner [1980]) - które zapewnia minimalizację łącznych kosztów realizacji określonego celu ekonomicznego, przy istnieniu warunków ograniczających i brzegowych. Zagadnienie to dobrze opisuje proces bilansowania podaży z popytem na n.p.p., przy jednoczesnej realizacji klasycznego kryterium makroekonomicznej efektywności (tzn. aby określony efekt – tutaj zapewnienie podaży w wysokości gwarantującej realizację popytu – osiągnąć przy jak najniższych kosztach). Rozwiązanie optymalne uzyskuje się poprzez zastosowanie algorytmu SIMPLEX (np. Wagner [1980]).

Poprzez pewne modyfikacje przedstawionego problemu daje się uwzględnić w nim inne zagadnienia kosztowe, a w konsekwencji uzyskać realistyczny (z perspektywy makro) obraz sytuacji. Ostatecznym rezultatem takiego podejścia jest ustalenie w skali kraju liczebności i struktury usługodawców według poszczególnych typów, a to wszystko w sposób zapewniający realizację popytu przy najniższych kosztach podaży.

4.1. Metodyka

Niech będzie R -typów usługodawców: $r=1,2,...,R$ (wyszczególnionych np. na podstawie kryterium doświadczenia lub/i specjalizacji zawodowej). Usługodawcy ci udzielają M -rodzajów porad prawnych $j=1,2,...,M$ (ten sam podział rodzajowy, co we wzorze (18)). W

zależności od formalnych plenipotencji, wiedzy i doświadczenia zawodowego usługodawcy różnią się średnią pracochłonnością w zależności od rodzaju udzielanej p.p.³⁰¹.

Niech:

ϕ_{jr} - średnia wydajność³⁰² r -tego typu usługodawcy przy udzielaniu j -tego rodzaju porady prawnej w ustalonej jednostce czasu; jest to liczba p.p. j -tego typu, którą r -ty usługodawca byłby w stanie rozpatrzyć w ustalonej jednostce czasu (np. w ciągu roku), gdyby zajmował się wyłącznie poradami j -tego typu.

Zaznaczyć należy, iż tak zdefiniowana średnia pracochłonność nie uwzględnia ceny/kosztu jednostkowej/jednostkowego poszczególnych typów usługodawców. Jeśli za efektywność przyjąć minimalizację ogólnych kosztów – czyli klasyczne kryterium efektywności z punktu widzenia nauk ekonomicznych - wówczas poprzez wprowadzenie średnich płac do funkcji celu uzyskuje się możliwość zbilansowania podaży z popytem po najniższych możliwych kosztach.

Warunki ograniczające i brzegowe są następujące:

$$\left\{ \begin{array}{l} \sum_{r=1}^R \phi_{1r} \cdot N_r \geq L_1 \\ \sum_{r=1}^R \phi_{2r} \cdot N_r \geq L_2 \\ \dots \\ \dots \\ \sum_{r=1}^R \phi_{Mr} \cdot N_r \geq L_M \\ N_1 \geq 0 \\ \dots \\ N_R \geq 0 \end{array} \right\} \quad \text{czyli} \quad \left\{ \begin{array}{l} \phi_{11}N_1 + \phi_{12}N_2 + \phi_{13}N_3 + \dots + \phi_{1R}N_R \geq L_1 \\ \phi_{21}N_1 + \phi_{22}N_2 + \phi_{23}N_3 + \dots + \phi_{2R}N_R \geq L_2 \\ \dots \\ \dots \\ \phi_{M1}N_1 + \phi_{M2}N_2 + \phi_{M3}N_3 + \dots + \phi_{MR}N_R \geq L_M \\ N_1 \geq 0 \\ \dots \\ N_R \geq 0 \end{array} \right. \quad (20)$$

zaś funkcja celu ma postać:

$$f(N) = \sum_{r=1}^R wage_r N_r \rightarrow \min \quad (21)$$

³⁰¹ W szczególności łatwo można wyodrębnić przypadki, gdzie pewne szczególnie skomplikowane rodzaje spraw mogą być rozpatrywane przez osoby o odpowiednio wysokim doświadczeniu i specjalizacji.

³⁰² Znając średnią pracochłonność (czas pracy), jaki r -ty usługodawca poświęca na sprawę j -tego typu, oraz długość dnia roboczego, łatwo tę wielkość uzyskać dzieląc podaż pracy (wyrażoną w godzinach roboczych w jednostce czasu (np. roku)) przez średnią godzinową pracochłonność j -tej porady.

gdzie:

N_r - liczba usługodawców r -tego typu: $r=1, \dots, R$

L_j - liczba n.p.p. j -tego typu: $j=1, 2, \dots, M$

$wage_r$ – średnia płaca r -tego typu usługodawcy

ϕ_{jr} - j.w.

Zmiennymi decyzyjnymi są tutaj liczby usługodawców według typów, minimalizowana jest zaś suma kosztów funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w aspekcie kosztów osobowych usługodawców.

Dane konieczne do operacjonalizacji to:

- a) Ustalenie typów n.p.p. ($j=1, 2, \dots, M$); typologia musi być taka sama w przypadku popytu i podaży (por. wzór (18))
- b) Ustalenie typów usługodawców ($j=1, 2, \dots, R$)
- c) Ustalenie średnich płac usługodawców według typów. Wielkości te są niewiadomymi, ale za punkt wyjścia można przyjąć relacje płac rynkowych z komercyjnych kancelarii prawnych, z płacą określonego typu usługodawcy (np. adwokata) jako wielkością referencyjną. Wówczas uzyskać można następujące relacje płac:

$$rel_r = \frac{sal_r}{sal_B} \quad (22)$$

gdzie:

$r=1, \dots, R$ (typy usługodawców),

rel_r - relacja średniej płacy r -tego typu usługodawcy względem średniej płacy grupy referencyjnej,

sal_r – przeciętna komercyjna płaca r -tego typu usługodawcy (w oparciu o dane rynku usług komercyjnych),

sal_B – przeciętna płaca wyróżnionego (referencyjnego, inaczej – „bazowego”) typu usługodawcy.

Dla wielkości referencyjnej spełnione jest:

$$rel_B = \frac{sal_B}{sal_B} = 1 \quad (23)$$

Co wnosi przedstawiona w podpunkcie c) propozycja? Otóż zawęży problem arbitralności w trakcie ustalania wysokości płac usługodawców według typów ($wage_r$ w funkcji celu (21)) jedynie do wielkości płacy bazowej, gdyż znając wielkość $wage_B$ pozostałe średnie płace można wyznaczyć następująco:

$$wage_r = rel_r \cdot wage_B \quad (24)$$

Wykorzystanie danych rynkowych do ustalenie relacji płac w systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego usuwa wszelką arbitralność w trakcie ustalania średniej płacy wszystkich – poza referencyjnym (bazowym) – typów usługodawców (zgodnie z kardynalnym założeniem analiz ekonomicznych, iż w kwestiach relacji cen i płac „rynek wie najlepiej”).

Pozostaje otwarta kwestia wysokości płacy średniej grupy bazowej, $wage_B$. Musi być spełniona zależność:

$$wage_B \leq sal_B \quad (25)$$

gdyż nie ma żadnych przesłanek ekonomicznych dla $wage_B > sal_B$, t.j. żeby usługodawcy zarabiali więcej niż podmioty komercyjne zajmujące się działalnością doradczą³⁰³. Ostatecznie jednak kwestia ustalenia wysokości średniej płacy bazowej pozostaje w obszarze arbitralnej decyzji politycznej³⁰⁴.

³⁰³ Wydaje się (pozornie) logiczne, aby w przypadku $wage_B = sal_B$ (co *implicite* oznaczałoby przyjęcie stawek rynkowych za udzielanie p.p. klientom „talonowym”) całą reformę sprowadzić do propozycji talonowej, gdzie beneficjenci otrzymaliby talony na realizację porad prawnych i realizowaliby je w komercyjnych kancelariach prawnych, zaś kancelarie pobierałyby za p.p. stawki rynkowe. Istnieje jednak ważny kontrargument (a są również inne, np. groźba powstania czarnego rynku talonów) poddający w dużą wątpliwość takie rozwiązanie. Otóż w przypadku wzrostu popytu na komercyjne usługi prawne (za sprawą talonów), nastąpi pokusa – a w zasadzie zadziała „najzwyklejsze pod słońcem” prawo równoważenia popytu z podażą za sprawą wzrostu cen – podwyżki stawek za świadczone usługi prawne (por. Tata [2007]). Stanie się tak nawet jeśli usługodawcy zostaną zobligowani do pobierania sztywnych stawek za usługi świadczone „klientom talonowym”. Wobec sztywnej w krótkim okresie podaży usług, kancelarie ustalą dla klientów komercyjnych stawki wyższe od stawek talonowych. W konsekwencji środowisko – świadome lub nieświadome pierwotnej przyczyny takiego stanu rzeczy – będzie lobbowało za podwyższeniem stawek talonowych szafując argumentem, iż sztywne stawki regulowane mają się nijak do stawek rynkowych. Pierwotne założenie, iż $wage_B = sal_B$ i realizowanie poradnictwa w ramach istniejących kancelarii komercyjnych będzie zatem skutkować permanentną presją na zwiększanie stawek talonowych, czego nieuchronną konsekwencją będzie sytuacja $wage_B > sal_B$. W efekcie ponad-proporcjonalnym wygranym - względem faktycznych nakładów pracy – reformy talonowej będzie prawnicze środowisko komercyjne. Zawyżone koszty tak wprowadzonej reformy poniesie całe społeczeństwo, zaś bezpośrednio pokrzywdzonymi staną się komercyjni klienci kancelarii prawnych (ze względu na wzrost stawek za usługi prawnicze popyt z ich strony zostanie ograniczony).

W długim okresie zadziała mechanizm wzrostu podaży usług komercyjnych, ale należy liczyć się z silnym oporem insider’owego środowiska komercyjnych podmiotów już świadczących usługi prawne dla klienta rynkowego i talonowego. Z tego i innych względów nie jest możliwe ustalenie, jak długo trwałby proces dostosowawczy, ale pewne jest, iż w przypadku długookresowego zrównoważenia podaży z popytem (przez równowagę w tym kontekście należy rozumieć zrównanie stawek komercyjnych ze stawkami talonowymi na trwałe), mielibyśmy do czynienia z niekorzystną ze społecznego punktu widzenia sytuacją $wage_B > sal_B$. Byłoby to zatem rozwiązanie nieefektywne, gdyż taki sam efekt (zaspokojenia popytu ze strony beneficjentów niekomercyjnych) uzyskać można byłoby znacznie taniej (por. wzór (25) oraz całą metodykę ustalania wielkości i struktury podaży).

³⁰⁴ W praktyce policzyć można kilka wariantów kosztów ogólnych funkcjonowania systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w zależności od różnej wysokości średniej płacy grupy referencyjnej. Ponadto wysokość średniej płacy referencyjnej można byłoby związać z jedną strony z wysokością średniej

Intuicyjne wydaje się przyjęcie $wage_B = sal_B$, ale rekomendowane powinno być, aby działalność doradczą prowadziły generalnie inne podmioty niż komercyjne kancelarie prawne (patrz argumentacja w przypisie 13). Wprowadzenie rynku nieodpłatnych porad prawnych doprowadzi w pewnym stopniu do zmniejszenia popytu na usługi odpłatne. Dlatego też podmioty komercyjne powinny partycypować w rynku n.p.p. jedynie w stopniu zapewniającym rekompensatę poniesionych strat z powodu zmniejszenia popytu na ich usługi ze strony tych klientów, którzy spełniając kryteria dostępu do n.p.p., zdecydują się na korzystanie z n.p.p. w momencie uświadomienia sobie takiej możliwości. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem w przypadku przyznawania akredytacji na prowadzenie n.p.p. jest aby korpus prawniczy n.p.p. stanowili pracownicy w jak najmniejszym stopniu związani z dotychczasową działalnością komercyjną³⁰⁵. Chodzi o to aby system nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w jak najmniejszym stopniu oddziaływał na równoległe funkcjonujący system poradnictwa komercyjnego (patrz ponownie argumentacja przytoczona w przypisie 13).

c) Kluczowy – i jak się wydaje najtrudniejszym – problemem operacjonalizacji koncepcji przedstawionej wzorami (4)-(6) jest ustalenie wartości współczynników wydajności ϕ_{jr} . W celu ich wyznaczenia konieczna jest znajomość średnich pracochłonności według kryteriów przedmiotowych ($i=1, \dots, M$ – rodzajów spraw) oraz podmiotowych ($j=1, \dots, R$ – rodzajów usługodawców). Chodzi o wypełnienie następującej macierzy pracochłonności:

$$\Pi_{ij} = \begin{bmatrix} \pi_{11} & \pi_{12} & \dots & \pi_{1R} \\ \pi_{21} & \pi_{22} & \dots & \pi_{2R} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ \pi_{M1} & \pi_{M2} & \dots & \pi_{MR} \end{bmatrix} \quad (26)$$

gdzie:

π_{ij} - średnia pracochłonność (np. w godzinach) udzielenia i -tej porady prawnej przez j -tego usługodawcę

Zadanie to mogą rzetelnie wykonać jedynie praktykujący prawnicy. Poniższy stylizowany przykład przybliży ideę jej konstrukcji.

płacy analogicznej grupy pracowniczej w systemie komercyjnym, z drugiej zaś z sytuacją na rynku pracy osób z wykształceniem prawniczym.

³⁰⁵ Odrębną w tym kontekście kwestią pozostaje, gdzie takich – odpowiednio kompetentnych - osób szukać. Dobrym rozwiązaniem, wywołującym pozytywne efekty zewnętrzne, wydaje się rekrutacja korpusu prawniczego w oparciu o bezrobotnych lub zatrudnionych poza profesją absolwentów studiów prawniczych.

Założmy, że mamy do czynienia z czterema rodzajami porad prawnych (odpowiednie wiersze w macierzy (26)):

- 1) porady o niskim poziomie trudności,
- 2) porady o standardowym poziomie trudności,
- 3) porady o ponadprzeciętnym poziomie trudności,
- 4) porady bezprecedensowe.

Jednocześnie przyjmijmy, iż występują trzy typy usługodawców (odpowiednie kolumny w macierzy (26)):

- 1) początkujący prawnik
- 2) prawnik doświadczony
- 3) prawnik ekspert.

Stylizowana macierz (26) mogłaby wówczas wyglądać następująco:

$$\hat{\Pi}_{ij} = \begin{bmatrix} 0,5 & 0,5 & 0,5 \\ 4,0 & 2,0 & 2,0 \\ \infty & 6,0 & 3,0 \\ \infty & 50,0 & 15 \end{bmatrix} \quad (27)$$

Chodzi o zrozumienie idei³⁰⁶:

³⁰⁶ Oczywiście porady prawne w podziale przedmiotowym nie dzielą się na bardzo łatwe, standardowe i bardzo trudne. W ramach każdej kategorii klasyfikacji przedmiotowej występują bowiem sprawy banalne i horrendalnie trudne. Proponowane podejście jest jednak łatwiejsze do operacjonalizacji niż obstawanie przy „klasycznym” podziale przedmiotowym. Wariant operacjonalizacji zilustrowany stylizowanym przykładem zakłada, iż średnia pracochłonność danej porady prawnej nie tyle zależy od jej przynależności do określonego typu, ale po prostu od stopnia trudności. Jeśli natomiast „dzielić włos na czworo” i założyć – co na pewno będzie bardziej realistyczne – że pracochłonność zależy zarówno od przynależności do określonego typu oraz od stopnia jej komplikacji, zaś stopień tej komplikacji zależy również od rodzaju sprawy, wówczas nie wnosi to jakościowo nowych treści do koncepcji operacjonalizacji, ale skutkuje „puchnięciem” modelu. Założmy, że mamy 5 typów porad oraz 4 stopnie ich trudności (tak jak w stylizowanym przykładzie w tekście głównym) oraz 3 typy usługodawców (tak jak stylizowanym przykładzie), wówczas wymiary macierzy pracochłonności (27) wzrastają 5-cio krotnie z $\Pi_{4 \times 3}$ do $\Pi_{20 \times 3}$, tak iż wypełnić trzeba zamiast 12-stu – 60 pozycji.

Ten sam tok rozumowania można przenieść na typologię podmiotową, w szczególności względem doświadczonych prawników, a zwłaszcza – prawników ekspertów. W przypadku początkujących prawników wystarcza, aby mieli oni ogólne rozeznanie w prawie i procedurach, tak aby mogli samodzielnie uporać się ze sprawami o niskim poziomie trudności - w przypadku nadmiaru czasu roboczego: również ze sprawami standardowymi - oraz żeby działali jako pośrednik i kierowali sprawy dalej – do doświadczonych prawników – w sytuacji, gdy stopień komplikacji problemu ich przerasta. W przypadku spraw bezprecedensowych wydaje się rozsądne, aby wyszczególnić wąską (w sensie dziedziny/obszaru prawa), ale jednocześnie szeroką (w sensie znajomości problematyki danego tematu) specjalizację prawników-ekspertów. Ponownie od strony technicznej nie wnosi to jakościowo nowych treści do proponowanej operacjonalizacji, ale skutkuje „rozdęciem” macierzy pracochłonności Π .

- a) łatwe sprawy każdy załatwi dobrze, sprawnie i szybko (tutaj 0,5 godziny bez względu na typ usługodawcy), ale wraz ze wzrostem stopnia trudności wydłuża się czas potrzebny na jej domknięcie, różnie w zależności od typu usługodawcy,
- b) pewnych spraw nie potrafią załatwić osoby z małym doświadczeniem/wiedzą, dlatego w macierzy pracochłonności (27) przypisana jest im wartość ∞ , czyli nieskończoność.

Na podstawie danych zastanych nie jest możliwe uzyskanie informacji na temat omawianych pracochłonności. Dlatego proponuje się przeprowadzenie dodatkowego badania eksperckiego, gdzie w charakterze respondentów wystąpiliby praktycy-prawnicy. W tym celu można byłoby opracować krótką notę informacyjną przekazującą ideę badania oraz *a priori* ustalić, wspólną dla wszystkich respondentów, klasyfikację przedmiotową i podmiotową.

4.2. Praktyczne problemy operacjonalizacji oraz możliwości ich rozwiązania

Przedstawiona w poprzednim punkcie propozycja efektywnego bilansowania podaży ze zgłaszaniem popytem na n.p.p. abstrahuje od szeregu innych kwestii, których uwzględnienie jest konieczne przy podjęciu praktycznej próby jej implementacji. Dlatego też w podrozdziale niniejszym omówiono dodatkowe zagadnienia, adekwatne w kontekście prowadzonej analizy, zwłaszcza w kontekście pełnych kosztów wdrożenia reformy poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

4.2.1. Kwestie jakości n.p.p.

Jeśli przyjąć pragmatyczny punkt widzenia, że „za jakość trzeba dopłacić” - zamiast pryncypialnego, że „jakość jest wartością samą w sobie” - wówczas kwestię jakości łatwo jest w proponowanej operacjonalizacji uwzględnić. Można bowiem przyjąć, iż macierz pracochłonności (26) uwzględnia już odpowiednio wysoką jakość, albo alternatywnie współczynniki macierzy (26) odpowiednio podnieść o „dopłatę za jakość”³⁰⁷. Respondenci mogliby być poproszeni o wypełnienie dwóch³⁰⁸ wariantów macierzy (26):

- (i) średni czas pracy na daną poradę w warunkach standardowego potraktowania,
- (ii) średni czas pracy na daną poradę w warunkach wysokiej jakości usługi.

³⁰⁷ Zagadnienia wysokiej jakości obsługi beneficjentów przynależą do problemów *stricte* prawnoproceduralnych (np. Trude, Gibas [2010]), i dlatego są względem proponowanej operacjonalizacji egzogeniczne.

³⁰⁸ Oczywiście, teoretycznie można byłoby stopniować zaangażowanie usługodawcy w wykonywaną usługę n.p.p., co skutkowałoby więcej niż dwoma wariantami macierzy (26). Jednakże postępowanie takie nie wydaje się konieczne, gdyż model wysokiej jakości powinien być ustalony jednoznacznie.

Podkreślić należy, iż kontekście rozważań nad n.p.p. pogląd, iż jakość nie jest „wartością samą w sobie” wydaje się uzasadniony. Po pierwsze, aby w ogóle mówić o jakości czegokolwiek, to cośkolwiek musi istnieć, *ergo* aby oceniać jakość n.p.p. muszą być one udzielane. Po drugie, w przypadku problemu krótkiej koldry – co może nastąpić po wdrożeniu reformy za sprawą skokowego wzrostu świadomości przywileju dostępu oraz efektu „pękniętej tamy” – zaspokajanie podwyższonego popytu powinno odbywać w pierwszej kolejności poprzez oszczędności po stronie jakości. W przypadku, gdy i takie rozwiązanie okaże się niedostateczne – efektywnym, aczkolwiek bolesnym dla zainteresowanych beneficjentów, działaniem będzie faktyczne(a) ograniczenie/rezygnacja z przypadków najdroższych (bezprecedensowych i ponad-standardowych).

4.2.2. Proporcje usługodawców według typów

W przypadku, gdyby z określonych względów istniał wymóg zachowania pewnych proporcji w odniesieniu do typów usługodawców, np. na jednego doświadczonego prawnika miała przypadać nie większa od ustalonej liczba prawników początkujących, wówczas znając wymagane proporcje łatwo fakt ten w operacjonalizacji uwzględnić poprzez dodanie nowych warunków ograniczających, typu:

$$N_1 / N_2 \leq 3 \quad (28)$$

gdzie:

N_1 - liczba początkujących prawników ,

N_2 - liczba prawników doświadczonych.

W przedstawionym przykładzie przyjęto, iż liczba początkujących prawników przypadająca na jednego prawnika z dużym doświadczeniem nie może być większa od 3.

4.2.3. Przysługujące przerwy w pracy a macierz pracochłonności

Pracochłonności jednostkowe, dane macierzą (26), zawierają szacunek średniego czasu pracy na daną poradę. Nie uwzględniają natomiast przysługującym usługodawcom przerw w pracy. Dlatego jeśli macierz pracochłonności zawiera pełną informację o nakładach pracy koniecznych do domknięcia sprawy, w tym wszelkich prac wykonywanych pod nieobecność danego klienta/beneficjenta, wówczas trzeba ją uzupełnić o przysługujące przerwy.

Uwzględnienie tego faktu – o daleko idących konsekwencjach dla pomiaru zagregowanej podaży – nie jest skomplikowane. Wymaga jedynie przemnożenia macierzy

(26) przez odpowiedni skalar. Np. jeśli przyjąć, że w ośmiu płatnych godzinach roboczych jedna powinna być przeznaczona na przerwy, wówczas macierz pełnych współczynników pracochłonności (tj. tych które posłużą do wyznaczenia współczynników wydajności ϕ , por. przypis 12) można otrzymać poprzez pomnożenie macierzy (26) przez 8/7, jeśli natomiast mają to być dwie godziny – wówczas odpowiedni skalar wyniesie 4/3).

4.2.4. Popyt i podaż w ujęciu regionalnym

Przedstawiona operacjonalizacja abstrahuje od kwestii regionalizacji popytu i podaży ze względu na całkowity brak adekwatnych danych (w ogólnokrajowym badaniu ankietowym nie uwzględniono żadnych aspektów regionalizacji). Opisuje zatem hipotetyczną sytuację, w której cała podaż i popyt skupione są w jednym miejscu, co jest interpretacyjnym nadużyciem, gdyż równowaga globalna (w skali całego kraju) – którą model zapewnia - nie implikuje automatycznie równowagi cząstkowej (w skali lokalnej). Oznacza to, iż w początkowym etapie wdrażania reformy może dochodzić do niedopasowania na styku popyt-podaż na szczeblu regionalnym (pewne poradnie będą musiały obsłużyć relatywnie wyższą liczbę beneficjentów niż inne). Dlatego wydaje się ważne, żeby pozostawić legislacyjną furtkę szybkiego wzrostu/redukcji podaży. Możliwym rozwiązaniem jest zatrudnienie części usługodawców na podstawie umowy o dzieło. Omawiane zjawisko lokalnego niedopasowania podaży do popytu nie powinno *en masse* prowadzić do zmian ogólnokrajowej podaży, gdyż na poziomie całego kraju powinna występować równowaga³⁰⁹.

4.2.4. Inne koszty wdrożenia reformy

Przedstawiony model obejmuje tylko koszty osobowe usługodawców i nie uwzględnia kosztów stałych (siedziby/pomieszczenia na prowadzenie poradnictwa; materiały biurowe, komputery, itp.) oraz kosztów personelu pomocniczego. Dlatego w kolejnych podpunktach zwięźle omówiono najważniejsze w tym obszarze kwestie (por. *Strategic Framework for Access* [2009])

³⁰⁹ Wzrost podaży w miejscu A (nieoszacowany popyt) będzie rekompensowany redukcją podaży w miejscu B (przeszacowany popyt).

4.2.4.1. Personel pomocniczy

Jeśli personel pomocniczy ma wspomagać pracę korpusu prawniczego, wówczas pojawia się problem ustalenia jego liczebności. Uczynić to można co najmniej na dwa sposoby:

- a) Na podstawie określonego algorytmu, np. przy wykorzystaniu wskaźnika personel/usługodawcy (1 pracownik personelu powinien przypadać na X usługodawców; a może taki personel powinien przysługiwać tylko prawnikom doświadczonym i prawnikom-ekspertom?). Po zapadnięciu odpowiedniej decyzji – która względem proponowanych rozwiązań ma charakter egzogeniczny - będzie można oszacować liczebność personelu pomocniczego, zaś po ustaleniu średniej stawki płacy – koszty ogólne wynikające z jego obecności.
- b) Personel pomocniczy powinien być obecny w każdej poradni. Wówczas pojawia się problem tzw. skali, który dotyczy również kwestii kosztów stałych. *Ceteris paribus* liczebność i struktura usługodawców, argumenty *stricte* ekonomiczne (efekty skali) przemawiają na rzecz ustanowienia raczej mniejszej niż większej liczby poradni.. Argumenty te „kłócą się” jednak z ideą „każdy ma prawo”, która jest przecież lejtymotytem całej reformy. Tym niemniej kwestia optymalnej wielkości poradni jest bardzo ważna zarówno w kontekście interesu beneficjentów (im więcej poradni tym większy dostęp do n.p.p.), jak i kosztów reformy (im mniej poradni, tym – *ceteris paribus* personel zasadniczy – niższe koszty stałe i koszty personelu pomocniczego).

4.2.4.2. Koszty stałe

Ze względu na ich specyfikę koszty stałe rozważać należy dla dwóch grup:

- A) koszty najmu pomieszczeń,
- B) koszty pozostałe (urządzenia, prąd, woda, środki czystości, itp.)

4.2.4.2.1. Koszty najmu pomieszczeń

Kluczową kwestią jest, czy poradnie będą wynajmować pomieszczenia na zasadach komercyjnych? Jeśli tak, to ponownie powraca kwestia skali: *trade-off* pomiędzy liczbą poradni a zagregowaną wysokością kosztów stałych (*ceteris paribus* liczba usługodawców). Jeśli ustalić liczbę poradni i ich lokalizacje, to wówczas dysponując danymi dotyczącymi średniej powierzchni najmu na przychodnię oraz średniego kosztu najmu (średnio w danym regionie od 1 m²) obliczyć można przewidywany zagregowany koszt najmu:

$$ZKN_t = \sum_{i=1}^I l_{it} \cdot p_{it} \cdot m_{it}^2 \quad (29)$$

gdzie:

ZKN_t – zagregowane (ogólnokrajowe) koszty najmu n.p.p. w okresie t

$i=1, 2, \dots, I$ – liczba wyróżnionych regionów,

l – liczba poradni,

p – średnia powierzchnia poradni

m^2 – średni koszt najmu $1m^2$

Gdyby pomieszczenia były udostępniane nieodpłatnie (np. poradnie mieściłyby się w urzędach gminnych/powiatowych), wówczas koszty najmu nie pojawiłyby się. Natomiast w wariantcie mieszanym część poradni wynajmowałaby pomieszczenia na zasadach komercyjnych, część zaś korzystała z nich nieodpłatnie. Od strony technicznej rozróżnienie to nie wnosi nic nowego i nie komplikuje rachunków, pod warunkiem znajomości lokalizacji i liczności poradni funkcjonujących według określonych zasad najmu.

4.2.4.2.2. Koszty wyposażenia poradni

Kwestia kosztów wyposażenia poradni nie wydaje się operacyjnie skomplikowana. Ustalić należy „przydział” materiałowo-wyposażeniowy na poradnię, ważony liczą osób w niej zatrudnionych, i na tej podstawie wyznaczyć zagregowane koszty wyposażenia i sprzętu. Należy przy tym wziąć pewną poprawkę na przypadki poradni, które będą funkcjonowały bez uiszczania opłat za najem pomieszczeń, gdyż niewykluczone, że wraz z nieodpłatnym użyczeniem pomieszczeń instytucja wspomagająca zapewni w nich już jakiś sprzęt; co ma bowiem zrobić z biurkami, szafkami, wieszakami itp. jeśli już tam są? Po wyspecyfikowaniu szczegółów zamówienia – ogłosić przetarg na jego realizację.

Bardzo ważna uwaga w kontekście wyposażenia w sprzęt:

Koszty te będą generowane w bardzo dużej skali tylko jeden raz – w momencie wdrożenia reformy - gdyż trzeba będzie je nabyć. Dla potrzeb trwałości systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w latach kolejnych do kosztów będą zaliczane jedynie odpisy amortyzacyjne. Oczywiście jeśli nastąpi wzrost popytu na n.p.p. pojawi się konieczność zwiększenia podaży w każdym z omawianych jej aspektów.

4.2.4.3. Koszty nadzoru funkcjonowania systemu

Koszty nadzoru funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinny być funkcją dwóch czynników:

- (i) liczby istniejących przychodni (ważonej liczbą zatrudnionych w nich pracowników)
- (ii) założonej częstotliwości i intensywności kontroli.

Controlling powierzyć należy instytucjom zewnętrznym, nie zaś tworzyć trwały zespół kontrolny w ramach działającego systemu. Za rozwiązaniem takim przemawiają dwa argumenty. Brak kosztów stałych w przypadku rezygnacji z ustanowienia wewnętrznych struktur kontrolnych oraz efektywność i jakość controllingu: w przypadku wewnętrznego systemu kontroli zjawisko kumoterstwa jest nieuniknione. Z tego również względu w skład komisji kontrolnych wchodzić powinni przedstawiciele komercyjnych kancelarii prawnych (jako swoisty konkurent na rynku porad prawnych będzie im zależało na rzetelnej kontroli).

W przypadku sztywnego ustalania limitu środków asygnowanych na kontrolę systemu poradnictwa prawnego-obywatelskiego argumenty przytoczone na rzecz controllingu zewnętrznego ulegają dodatkowemu wzmocnieniu, gdyż jedynie to rozwiązanie zapewnia konieczną w takim przypadku elastyczność dostosowawczą.

4.2.5. Podsumowanie

Zagregowane koszty podaży wdrożenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego stanowią sumę następujących składowych:

Koszty wdrożenia reformy = (1) koszty udzielania p.p. (korpus prawniczy) + (2) koszty personelu pomocniczego + (3) koszty najmu pomieszczeń + (4) koszty wyposażenia + (5) koszty controllingu + inne koszty bieżące (6) (30)

Najważniejszą – zarówno merytorycznie, jak kosztowo - pozycją powyższej relacji jest (1). Środki zaangażowane w pozostałe składowe powinny ogólnie rzecz biorąc być funkcją tej właśnie kategorii i – *ceteris paribus* liczebność korpusu prawniczego – zależeć od:

- a) ustalonych „odgórnie” relacji techniczno-biurowo-administracyjnych (komponenty (2) i (4)),
- b) wytycznych co do preferowanej liczebności (i tym samym – wielkości) poradni; albo odwrotnie: wytycznych co do preferowanej wielkości poradni z bezpośrednią implikacją dla liczebności poradni (3),
- c) wytycznych co do stopnia zaangażowania w controlling (5),

d) kombinacji liczebności korpusu b.p.p., liczby poradni i liczby udzielanych porad (6).

Przedstawiony w opracowaniu model szacowania popytu i podaży nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich jest pierwszą – według wiedzy autora - taką propozycją w literaturze tematu. W kontekście kwantyfikacji i bilansowania podaży z popytem na n.p.p. nie istnieją kompletne modele obejmujące w ramach jednej spójnej analizy wszystkie wymiary problemu, łącznie z makroekonomiczną efektywnością. Propozycja jest zatem pod tym względem nowatorska, zaś w aspekcie metodologicznym opiera się modelu równowagi ogólnej, którego kluczowe parametry można skalibrować na podstawie ogólnokrajowego badania ankietowego przeprowadzonego przez ISP w roku 2012.

Idea i zrzęb przedstawionej koncepcji pozostanie niezachwiany i odporny na próby jej „urealnienia” i doprecyzowania. Przez „urealnienie” rozumieć należy dalsze uszczegóławianie (np. o aspekty regionalne) – i tym samym poszerzanie - zbioru kategorii przedmiotowych i podmiotowych przedstawionych w modelu, co prowadzić będzie do narastania kolejnych problemów – już i tak bardzo licznych – przy próbach jego operacjonalizacji. Natomiast przez doprecyzowanie rozumieć należy nadanie precyzyjnych – na ile to możliwe – definicji kategoriom występującym w poszczególnych relacjach, co z pewnością umożliwi ich pełną empiryczną konkretyzację. Podkreślić należy jednak, że decyzje dotyczące definicji/typologii licznych kategorii obecnych w zaproponowanej operacjonalizacji mają charakter bardzo uznaniowy i z pewnością przynależą do obszaru nauk prawnych, nie zaś ekonomicznych.

5. „Wizja” hierarchicznego funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz główne zagrożenia dla wdrożenia i trwałości reformy

Idea „każdy ma prawo”, jaka przyświeca reformie implikuje wyjście szerokim frontem do beneficjentów. *Implicite* oznacza to, iż poradnie prawne powinny znajdować się „na wyciągnięcie ręki” dla każdego zainteresowanego, a zatem argumenty przemawiające na rzecz efektu skali (czyli względy ekonomiczne za ograniczeniem liczby poradni, przy danej liczebności korpusu prawnego) nie powinny być wiążące dla ustalania liczby poradni. Dlatego wydaje się rozsądne aby w celu ograniczenia kosztów ustalić hierarchiczną strukturę funkcjonowania systemu n.p.p.

Na szczeblu najniższym – umownie nazwijmy go gminnym – rezydowałiby generalnie prawnicy „pierwszego kontaktu” (początkujący prawnicy³¹⁰), których należałoby werbować z kręgów nie związanych z pracownikami komercyjnych kancelarii prawnych (patrz argumentacja w przypisie 13). Kompetencje takich osób powinny być adekwatne do porad o niskim poziomie trudności oraz porad standardowych. W przypadku spraw przerastających ich kompetencje (ponad-standardowych, bezprecedensowych – należy założyć, że na tym poziomie doświadczenia prawniczego osoby te nie byłyby w stanie samodzielnie określić czy przypadek je przerastający jest ponad-standardowy, czy też bezprecedensowy), beneficjenci kierowani byłiby do poradni drugiego – umownie: powiatowego – szczebla. Poradnie pierwszego kontaktu mogłyby korzystać z infrastruktury gminnej, zaś w celu zachęcenia władz gminnych do udostępnienia pomieszczenia na zasadach niekomercyjnych (z pewnością wystarczyłoby jedno pomieszczenie) można byłoby np. zaproponować nieodpłatne udzielanie porad prawnych również pracownikom danego urzędu gminnego. Personel pomocniczy w tego typu poradniach wydaje się zbyteczny.

Pracownikami szczebla drugiego powinni być głównie doświadczeni prawnicy, ewentualnie również prawnicy-eksperti. Muszą to być osoby bardzo kompetentne z dużym doświadczeniem zawodowym. Dlatego w tym przypadku będzie znacznie trudniej obejść się bez wsparcia pracowników komercyjnych kancelarii prawnych, czy sądownictwa. Przypomnijmy jednak, że kancelarie (pracownicy kancelarii) powinny mieć możliwość partycypacji w systemie poradnictwa prawno-obywatelskiego w stopniu zapewniającym pokrycie utraconych dochodów z powodu wdrożenia reformy. Usługodawcy poradni „powiatowych” powinien być zróżnicowani – na ile to możliwe – pod względem specjalizacji prawnej, gdyż rozwiązywane przez nich sprawy będą charakteryzowały się ponad-standardowym stopniem komplikacji. Specjalizacja będzie również potrzebna, aby autorytatywnie stwierdzić, że rozważany przypadek ma charakter bezprecedensowy. Na tym szczeblu należy poważnie rozważyć wprowadzenie personelu pomocniczego.

Kontynuując ten sposób rozumowania logiczne wydaje się istnienie trzeciego, centralnego szczebla poradni, w których urzędowałiby wysoko wyspecjalizowani w określonych dziedzinach prawa prawnicy-eksperti. Do ich kompetencji należałyby kwestie rozwiązywania spraw bezprecedensowych oraz ewentualne prace legislacyjne w celu przyszłej kodyfikacji takich spraw. Teoretycznie, sprawy bezprecedensowe powinny pojawiać się bardzo rzadko, gdyż - niejako z definicji – wiążą się one z występowaniem luk prawnych

³¹⁰ Wyjątkiem powinny być poradnie w relatywnie dużych miastach, gdzie powinni również urzędować doświadczeni prawnicy.

lub kolizji w obowiązujących przepisach. Stąd nie jest możliwe nawet w przybliżeniu określenie charakterystyki takich spraw oraz dziedzin prawa, których będą dotyczyć.

Należy się jednak liczyć z relatywnie częstym występowaniem podobnych problemów. Sprawy wnoszone przez populację beneficjentów, którzy dotychczas byli „uśpieni” w dochodzeniu swoich praw, mogą mieć liczne znamiona bezprecedensowości, gdyż nie do końca wiadomo w jakim stopniu interesy tej słabej grupy społecznej są normowane obowiązującymi regulacjami prawnymi. Ze względu na „dużą niewiadomą” w tym zakresie trudno *a priori* wskazać na optymalną strukturę i liczebność zespołu kadrowego szczebla centralnego.

Wydaje się, że szczebel centralny powinien być stosunkowo mało liczny, ale składać się z osób o dużej znajomości nie tylko prawa, ale również środowiska prawników, tak aby w sposób bezstronny dotrzeć do najważniejszych ekspertów z bezprecedensowymi przypadkami prawnymi. Ci ostatni powinni zająć się nie tylko interpretacją prawną *ad hoc* danego przypadku z punktu widzenia obowiązujących przepisów, ale również powinni przedłożyć propozycje zmian/modyfikacji istniejącego prawa, tak aby w przyszłości – po wprowadzeniu poprawek legislacyjnych do istniejących rozwiązań – podobne przypadki mogły być rozstrzygane w ramach procedur standardowych.

Propozycja szczebla centralnego wymaga, aby dysponował on odpowiednimi środkami w celu zapewnienia niezależnych ekspertyz. Od stopnia zaangażowania kadry szczebla centralnego i jej inicjatyw legislacyjnych zależałoby również, w jakim stopniu nierozpoznane dotychczas problemy życia codziennego najsłabszych grup społecznych zostałyby unormowane prawem.

Wśród ewentualnych zagrożeń dla wdrożenia i trwałości reformy wskazać należy na następujące zjawiska:

- 1) Wzrost popytu na n.p.p. w stopniu uniemożliwiającym dostosowanie podaży, spowodowany:
 - a) wzrostem (nieelastycznej w dół) świadomości przywileju dostępu do n.p.p.,
 - b) „efektem pękniętej tamy”,
 - c) wzrostem liczby upoważnionych beneficjentów w przypadku nasilenia zjawisk skutkujących takim wzrostem, np. w zależności od przyjętych kryteriów dostępu:
 - wzrostem liczby osób w podeszłym wieku,
 - wzrostem bezrobocia,
 - wzrostem napływu imigrantów,

- postępującą dezintegracją społeczną (np. większa liczba matek z dziećmi), itp.
- 2) Wzrost cen komercyjnych usług prawnych w przypadku znacznego zaangażowania pracowników prywatnego sektora usług prawnych w realizację reformy oraz implikowany tym faktem permanentny pressing na wzrost płac kadry n.p.p.
- 3) Wzrost obciążeń finansowych ze strony sektora publicznego na rzecz beneficjentów jako konsekwencja uświadomionego i skutecznego dochodzenia roszczeń beneficjentów względem instytucji publicznych.

6. Uwagi końcowe

Zaproponowany model operacjonalizacji usług poradnictwa prawnego i obywatelskiego będzie tak dobry jak dane, umożliwiające jego pełną implementację. Niestety pod tym względem istnieją bardzo liczne obiektywne ograniczenia. Podstawowe ogólnokrajowe badania ankietowe dotyczące beneficjentów oraz usługodawców przeprowadzone są nie tylko na niedostatecznie licznej próbie (por. Koncepcja badawcza ... [2012] oraz Winczorek [2012]), bez możliwości ustalenia miejsca zamieszkania respondentów według podziału administracyjnego, ale nie zawierają wszystkich odpowiednio filtrowanych pytań, na podstawie których można byłoby wyznaczyć niezbędne parametry modelu. Dlatego w trakcie implementacji konieczne będzie przyjęcie – ze szkodą dla precyzji szacunków - szeregu dodatkowych założeń upraszczających, a nawet przeprowadzenie uzupełniających badań eksperckich. Porównanie danych koniecznych do pełnej implementacji modelu z istniejącymi danymi zastanymi zawarto w załączniku do niniejszego opracowania.

Istnieją co najmniej dwa ważne kierunki kontynuacji badań w obszarze poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Pierwszy, dotyczący kwantyfikacji efektów zewnętrznych wywołanych reformą oraz drugi, związany z monitorowaniem i prognozowaniem zmian popytu na usługi n.p.p..

Należy spodziewać się wystąpienia licznych efektów zewnętrznych wywołanych reformą, takich jak (por. *Legal Aid in Illinois* ... [2012]):

- a) zmiana obciążenia sądownictwa za sprawą beneficjentów, którzy będą dochodzić swoich praw na drodze sądowej,
- 2) wzrostu cen komercyjnych usług prawnych w przypadku dużego zaangażowania pracowników prywatnego sektora usług prawnych w realizację reformy, ewentualnie: utracone dochody kancelarii komercyjnych w przypadku całkowitego pominięcia tego sektora,

- 3) wzrostu obciążeń finansowych ze strony sektora publicznego na rzecz beneficjentów w efekcie uświadomionego i skutecznego dochodzenia roszczeń beneficjentów względem instytucji publicznych,
- 4) wzrostu zatrudnienia w zawodach prawniczych, tym większego im w roli prawników „pierwszego kontaktu” zatrudnionych zostanie więcej osób – absolwentów studiów prawniczych – które pozostawały bezrobotne, albo zatrudnione były poza branżą,
- 5) wzrostu aktywności społeczno-ekonomicznej beneficjentów reformy.

Kwestie kwantyfikacji wymienionych efektów zewnętrznych nie są łatwe. W istniejącej literaturze tematu brak jest jednoznacznych wskazówek metodycznych, które umożliwiałyby przeprowadzenie odpowiednich obliczeń. Co więcej, istniejące propozycje są niejednokrotnie względem siebie niespójne, zwłaszcza w ocenie skutków socjalnych oraz sądowych wdrożenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

I tak, według jednych (np. Kushner [2012]) – wdrożenie systemu będzie skutkować wzrostem obciążenia sądów, podczas gdy inni (np. *Economic value of legal aid* [2009]) twierdzą, że system taki wywoła skutek odwrotny: nastąpi spadek obciążenia sądownictwa. W przypadku oceny wpływu reformy na wielkość wydatków socjalnych, kluczową kwestią pozostaje punktu odniesienia dla prowadzonych rachunków. Z punktu widzenia jednostki administracyjnej niskiego szczebla (gmina/powiat) wszelkie koszty, które w wyniku udzielonych porad prawnych można będzie przerzucić nie tylko na podmioty indywidualne, ale również budżet regionalny i centralny, oznaczać będą pozytywne efekty zewnętrzne (np. Smith, Finkelstein, O'Malley [2011]). Jednakże z makroekonomicznego punktu widzenia opisane zjawisko nie będzie generować pozytywnych efektów zewnętrznych, gdyż to co jest korzyścią dla gminy/powiatu oznacza stratę dla budżetu regionalnego/centralnego. W konsekwencji mamy do czynienia jedynie ze zmianą alokacji korzyści i strat w ujęciu przestrzennym.

Kwantyfikacja efektów zewnętrznych jest zatem wyzwaniem naukowym o dużym znaczeniu politycznym i pragmatycznym. Dlatego brak standardów metodologicznych w omawianej dziedzinie nie powinien stanowić usprawiedliwienia dla zaniechania prób przeprowadzenia odpowiednich szacunków.

Drugim kierunkiem badań, które umożliwiłyby długookresowe prognozowanie wielkości popytu na n.p.p., a tym samym podejmowanie antycypacyjnych działań dostosowawczych po stronie podaży, są analizy ekonometryczne objaśniające zmienność głównych komponentów i parametrów przedstawionej operacjonalizacji. W tym celu

wykorzystać można wyniki przeprowadzonego ogólnokrajowego badania ankietowego, które zawiera informacje adekwatne z punktu widzenia estymacji parametrów strukturalnych relacji objaśniających zmienność wymienionych kategorii. Jednakże ze względu na niedostępność w w.w. badaniu informacji według podziału administracyjnego analiza taka będzie niepełna: nie uwzględni bowiem czynników środowiskowych, które – niezależnie od czynników indywidualnych – także wpływają na popyt na n.p.p. ze strony beneficjentów.

Na literalne zakończenie rozważań wspomnieć należy, że przedstawiona w opracowaniu operacjonalizacja posiada walory uniwersalności: może być z powodzeniem stosowana w trakcie empirycznych szacunków wysokości popytu na różnorodne usługi świadczone w warunkach nieodpłatności.

Literatura

- A Strategic Framework for Access to Justice in the Federal Civil Justice System* [2009], Report by the Access to Justice Taskforce Attorney-General's Department, Australian Government Attorney's General's Department, <http://www.ag.gov.au/Publications/Documents/A-guide-for-future-action.pdf>
- Araszkiewicz M. [2012], *Zjawisko pomocy prawnej jako przedmiot modelowania ekonomiczno-prawnego*, ekspertyza na zamówienie INPRIS w ramach realizacji projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, mimeo
- Black J. [2008], *Słownik ekonomii*, s. 96-97, PWN, Warszawa
- Curran L., Noone M. [2007], *The Challenge of Defining Unmet Legal Need*, *Journal of Law and Social Policy*, vol. 21, s. 63-89
- Economic value of legal aid* [2009] *Analysis in relation to Commonwealth funded matters with a focus on family law*, PricewaterhouseCoopers, http://www.legalaidact.org.au/pdf/economic_value_of_legalaid.pdf
- Koncepcja badawcza przygotowana na potrzeby badań prowadzonych w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”* [2012], Instytut Spraw Publicznych, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/13-koncepcja-badawcza>
- Kushner J. [2012], *Legal Aid in Illinois: Selected Social and Economic Benefits*, http://www.nlada.org/DMS/Documents/1342799561.74/legal_aid_impact_study_final_5-16-20121.pdf
- Smith K., Finkelstein B., O'Malley Ch. [2011], *Economic Impacts of Legal Aid*, *Management Information Exchange Journal*, Fall 2011, s. 14-43
- Tata C. [2007], *In the Interests of Clients or Commerce? Legal Aid, Supply, Demand and Ethical Indeterminacy in Criminal Defence Work*, *Journal of Law & Society*, vol 34(4), s. 489-519
- Trude A., Gibbs A. [2010], *Review of quality issues in legal advice: measuring and costing quality in asylum work*, Report by ICAR, City University, London, http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/136/Cost_of_Quality_Legal_Advice_Review_March2010.pdf
- Wagner H. [1980], *Badania operacyjne*, PWE, Warszawa
- Winczorek J. [2012], *Uwagi na tle „Wstępnego zarysu koncepcji badań w ramach projektu 'Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce'” przedstawionego przez ISP*, ekspertyza na zamówienie INPRIS w ramach realizacji projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, mimeo

ZAŁĄCZNIK

**Implementacja propozycji operacjonalizacji na podstawie danych zastanych
z kwestionariusza badania ogólnopolskiego realizowanego przez ISP**

Lp.	Kategoria według propozycji operacjonalizacji	Możliwości implementacji na podstawie danych zastanych z badań ankietowych	Uwagi
POPYT			
1	Kryteria dostępu: ustalone dyskretnie, ale w przypadku, np. k-kryteriów - przewidywany problem k-krotnej ewidencji	Kryteria dostępu: ograniczone możliwości implementacji; dostępne w praktyce to: a) kryterium dochodowe, b) kryterium zatrudnienia, c) kryterium demograficzne, d) kryterium zdrowotne	W przypadku ustalenia kryterium uniwersalnego, którego funkcję najlepiej spełniałoby kryterium dochodowe, w formule ustawy należałoby kryterium to przedstawić w sposób relatywny, nie zaś bezwzględny (np. jako frakcja płacy minimalnej/średniej, a nie wartościowo, np. poniżej 750 zł.)
2	Populacja beneficjentów: w celu wyznaczenia liczebności populacji beneficjentów w skali kraju rachunki oprócz należy na oficjalnych danych GUS	Populacja beneficjentów: w celu wyznaczenia wskaźników koniecznych do operacjonalizacji niezbędne jest obliczenie „ankietowej populacji”, czyli liczebności beneficjentów spełniających kryteria dostępu, $L\hat{U}$	To co rozumiane jest pod terminem „populacja beneficjentów” zależy również od zdefiniowanych kryteriów dostępu do n.p.p.. Jeśli zatem kryteria dostępu dopuszczają grupy społeczne, które nie zostały objęte ankietą (np. imigrantów), to powinny one zostać dodane do populacji beneficjentów. Problem stanowić będzie jednak wyznaczenie dla takich grup adekwatnych, ankietowych wskaźników empirycznych
3	Świadomość przywileju dostępu, SW: adekwatne pytanie ankietowe powinno być krótkie i mogłoby być sformułowane następująco: „Czy ma Pan(i) świadomość, że porady prawne można uzyskać nieodpłatnie?”	<i>Explicite</i> brak adekwatnego pytania w ankiecie. Do kwestii świadomości przywileju dostępu nawiązuje pytanie P14, ale zawarta jest w nim sugestia odpowiedzi afirmatywnych. Wskaźnik aproksymujący (wysoce niedoskonały) możliwy do wyznaczenia na podstawie P14 to: $SW_{2012} = \frac{\sum_i \frac{L_i}{\max}}{B}$ gdzie: B – liczebność beneficjentów	Świadomość przywileju dostępu jest kluczowym parametrem całej operacjonalizacji, dlatego wszelkie niedoskonałości pomiaru bardzo silnie przełożą się na precyzję szacunków

		według ankiety ($B = L\hat{U}$), L_i - liczba poprawnie wskazanych przez i-tego beneficjenta instytucji udzielających n.p.p. (według listy do P14) max – liczba instytucji n.p.p. wymienionych w P14	
4	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej (A na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi 25 i 26 na pytanie 04 lub na podstawie odpowiedzi na pytanie N1A.	Do omawianej grupy zaliczyć należy beneficjentów, którzy udzielili odpowiedzi 26 na pytanie 04, gdyż z ankiety wynika, iż dążyli oni do rozwiązania swojego problemu prawnego na drodze porady nieformalnej
5	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej, gdyż nie mają świadomości przywileju dostępu, (A1 na wykresie 2): adekwatne pytanie ankietowe powinno następować po pytaniu o wystąpienie problemu prawnego i mogłoby być sformułowane tak jak w lp. 3	<i>Explicite</i> brak adekwatnego pytania w ankiecie. W charakterze aproksymanty można użyć odpowiedzi na pytanie N1A (które <i>implicite</i> zawiera również komponent A2)	Na podstawie wyników ankiety nie jest możliwe rozróżnienie pomiędzy A1 i A2: konieczne dodatkowe założenia
6	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej, chociaż są świadomości przywileju dostępu, (A2 na wykresie 2): adekwatne pytanie ankietowe powinno następować po pytaniu o wystąpienie problemu prawnego i mogłoby być	<i>Explicite</i> brak adekwatnego pytania w ankiecie. W charakterze aproksymanty można użyć odpowiedzi na pytanie NA1 (które <i>implicite</i> zawiera również komponent A1)	Na podstawie wyników ankiety nie jest możliwe rozróżnienie pomiędzy A2 i A1: konieczne dodatkowe założenia



	sformułowane tak jak w lp. 3		
7	Dekompozycja A1 : gdyby beneficjenci mieli świadomość przywileju dostępu do n.p.p. to A11 (na pewno skorzystaliby z n.p.p.) lub A12 (chyba skorzystaliby z np.p.), lub A13 (i tak nie skorzystaliby z n.p.p. A12	<i>Explicite</i> brak adekwatnych pytań w ankiecie	Łączne odpowiedzi na różne kombinacje składowych A1 i A2 daje suma odpowiedzi na różne warianty pytania N1A: w celu odseparowania efektów łącznych konieczne będą dodatkowe założenia
8	Dekompozycja A2: beneficjenci są świadomi przywileju dostępu, ale nie korzystają zeń, gdyż A21 (poza konsultacyjne koszty p.p. są zbyt wysokie) lub A22 (nie korzystają z powodów innych niż poza konsultacyjne koszty uzyskania p.p.)	<i>Explicite</i> brak adekwatnych pytań w ankiecie	Łączne odpowiedzi na różne kombinacje składowych A2 i A1 daje suma odpowiedzi na różne warianty pytania N1A: w celu odseparowania efektów łącznych konieczne będą dodatkowe założenia
7+8	Różne kombinacje komponentów A1 i A2	Na podstawie odpowiedzi na pytania cząstkowe N1A; poszczególne odpowiedzi na pytanie N1A zawierają informacje dotyczące: N1A_1: A13 i A22 N1A_2: A13 i A22 N1A_3: A12 i A21 N1A_4: A13 i A22 NA1_5: A21 NA1_6: A13 i A22 NA1_7: A12 i A21 NA1_8: A11 i A12 NA1_9: A12 i A21 NA1_10: A13 i A22 NA1_11: A13 i A22	W celu ustalenia efektów indywidualnych konieczne będą dodatkowe założenia. Odpowiedź na pytanie NA1_8 można również potraktować jako alternatywną aproksymantę świadomości przywileju dostępu A1

9	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej; gdyby mieli świadomość przywileju dostępu, to na pewno skorzystaliby z n.p.p. (A11 na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie N5_1	
10	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej; nawet gdyby mieli świadomość przywileju dostępu, to i tak nie skorzystaliby z n.p.p. (A13 na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie N5_2	
11	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej; gdyby mieli świadomość przywileju dostępu, to albo skorzystaliby z n.p.p., albo nie (A12 i A13 na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie N5_3	
12	Beneficjenci korzystają wyłącznie z n.p.p. (B na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie K14.1_1	
13	Beneficjenci korzystają wyłącznie z odpłatnych p.p. (C na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie K14.1_2	
14	Beneficjenci korzystają jednocześnie z nieodpłatnych i komercyjnych p.p. (D na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytania K14.1_1 oraz K14.1_2	Chodzi o tych beneficjentów, którzy zadeklarowali uzyskanie więcej niż jednej porady prawnej w analizowanym okresie: zarówno ze źródeł komercyjnych jak i n.p.p.
15	Beneficjenci korzystają jedynie z płatnych porad prawnych, gdyż nie mają świadomości skorzystania z n.p.p., ale gdyby mieli to: C11 (korzystaliby jedynie z n.p.p.) lub C12 (korzystaliby jednocześnie z komercyjnych i n.p.p.) lub C13 (i tak korzystaliby	<i>Explicite</i> brak adekwatnych pytań w ankiecie; brak również pytań przybliżających problem	Kwestie świadomości przywileju dostępu wśród beneficjentów korzystających jedynie z komercyjnych p.p. są z punktu widzenia operacjonalizacji bardzo ważne. O skali wpływu na popyt ewentualnego uświadomienia tej części beneficjentów świadczyć będzie ich liczebność, którą

	wyłącznie z płatnych p.p.)		wyznaczyć można na podstawie 13. W celu operacjonalizacji trzeba przyjąć dodatkowe założenia upraszczające. Pytanie N5 zawarte w ankiecie, gdyby było zadane również beneficjentom typu C (wykres 2), umożliwiłoby dekompozycję tej kategorii na C11, C12 i C13.
16	Chociaż mają świadomość przywileju dostępu, beneficjenci świadomie korzystają jedynie z płatnych porad prawnych (C2 na wykresie 2)	<i>Explicite</i> brak adekwatnych pytań w ankiecie; brak również pytań przybliżających problem	W celu operacjonalizacji trzeba przyjąć dodatkowe założenia upraszczające. Pytanie N5 zawarte w ankiecie, gdyby było zadane również beneficjentom typu C (wykres 2), umożliwiłoby ustalenie liczebności C2
17	Średnia liczba problemów prawnych na beneficjenta korzystającego jedynie z n.p.p. (SLPB na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie K14.1_2 tych beneficjentów, którzy deklarowali nieodpłatne skorzystanie z p.p. jeden lub więcej razy	Należy brać pod uwagę jedynie beneficjentów, którzy korzystali wyłącznie z nieodpłatnej formy pomocy. Beneficjenci, którzy oprócz n.p.p. korzystali również z usług komercyjnych, należy zaliczyć do grupy D (wykres 2), dla której adekwatnym wskaźnikiem średniej liczby n.p.p. jest SLPBK
18	Średnia liczba problemów prawnych na beneficjenta korzystającego jedynie z komercyjnych p.p. (SLPK na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie K14.1_1 tych beneficjentów, którzy deklarowali nieodpłatne skorzystanie z płatnej p.p. jeden lub więcej razy	Należy brać pod uwagę jedynie beneficjentów, którzy korzystali wyłącznie z odpłatnej formy pomocy. Beneficjenci, którzy oprócz odpłatnej p.p. korzystali również z usług nieodpłatnych, należy zaliczyć do grupy D (wykres 2), dla której adekwatnym wskaźnikiem średniej liczby n.p.p. jest SLPBK
19	Średnia liczba problemów prawnych na beneficjenta korzystającego zarówno z nieodpłatnych, jak i odpłatnych porad prawnych (SLPBK na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie K14.1_1 oraz K14.1_2 tych beneficjentów, którzy deklarowali nieodpłatne oraz komercyjne skorzystanie z p.p. dwa lub więcej razy	
20	Średnia liczba problemów prawnych na beneficjenta z nowo nabytą świadomością przywileju dostępu (SLPBT na wykresie 2)	<i>Explicite</i> brak adekwatnych pytań w ankiecie; brak również pytań przybliżających problem.	Możliwość empirycznej weryfikacji hipotezy „pękniętej tamy” polega na badaniu zależności pomiędzy liczbą zgłoszonych problemów prawnych przez beneficjenta a długością czasu znajomości przez niego przywileju dostępu do n.p.p. Jak opisano tekście



			jest to ważny czynnik popytowy i dlatego w stosunku do SLPBT muszą być przyjęte dodatkowe założenia
PODAŻ			
21	Ustalenie typów porad prawnych	Na podstawie ankiety możliwy jest podział zaproponowany w pytaniu K9.1, ale nie jest on adekwatny z punktu widzenia czasochłonności poszczególnych porad	W ankiecie brak jest <i>explicite</i> pytań, które umożliwiłyby ustalenie średnich czasochłonności porad według podziału K9.1. Ponadto liczba kategorii wydaje się zbyt liczna z punktu widzenia uzupełniającego badania eksperckiego, niezbędnego w celu ustalenia średnich czasochłonności na poradę określonego typu również z uwzględnieniem podziału podmiotowego usługodawców
22	Ustalenie typów porad prawnych	Proponuje się podział, który został przedstawiony w tekście, tj. porady o niskim poziomie trudności, porady o standardowym poziomie trudności, porady o ponadprzeciętnym poziomie trudności i porady bezprecedensowe.	Konieczność uzupełniającego badania eksperckiego w celu ustalenia średnich czasochłonności na poradę wymienionego typu, również z uwzględnieniem podziału podmiotowego usługodawców
23	Ustalenie podziału podmiotowego usługodawców	Na podstawie ankiety możliwy jest podział na podstawie klasyfikacji zaproponowanej w pytaniu K10.1.a.	Konieczność uzupełniającego badania eksperckiego w celu ustalenia średnich czasochłonności na usługodawcę według określonego podziału podmiotowego usługodawców, również z uwzględnieniem podziału przedmiotowego porad prawnych
24	Ustalenie relacji płac usługodawców w podziale podmiotowym	Dane oficjalne GUS	W odniesieniu do płacy grupy referencyjnej usługodawców konieczność decyzji dyskrecjonalnej
25	Przysługujące przerwy w pracy w relacji do dziennych godzin roboczych usługodawców	Decyzja dyskrecjonalna lub w oparciu o przepisy BHP	

26	Uwzględnienie standardów jakości	Dyskrecjonalne ustalenia dotyczące proceduralno-prawnych standardów jakości	Konieczność uzupełniającego badania eksperckiego, w którym respondenci będą proszeni o wypełnienie macierzy pracochłonności udzielanych p.p. według podziału przedmiotowego i podmiotowego usługodawców w warunkach ustalonych standardów jakości
27	Proporcje usługodawców według podziału podmiotowego		Decyzja dyskrecjonalna
28	Inne koszty funkcjonowania systemu	Oficjalne dane GUS	Inne koszty wdrożenia systemu i jego funkcjonowania powinny być funkcją liczebności zatrudnionych usługodawców: główne pozycje – patrz tekst zasadniczy



12. Standardy świadczenia pomocy prawnej i obywatelskiej

a) Standardy usług a poradnictwo prawne

Dr Witold Klaus

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej/

Instytut Nauk Prawnych PAN

1. Wstęp – czym są standardy

Zgodnie z definicją słownikową pojęcie „standard” ma dwa znaczenia. W pierwszym, używając tego sformułowania, określa się pewien poziom towarów lub usług, spełniający podstawowe wymagania. W drugim, termin ten określa „typowy i przeciętny model czegoś”³¹¹. Znaczenia te, choć wydają się zbliżone, zawierają jednak zdecydowaną różnicę – od wyznaczenia pewnego bezwzględne minimum w pierwszym przypadku, po pokazanie pewnego typowego zachowania w drugim.

Te różnice definicyjne są podstawowym problemem w rozmowie na temat standardów. Jerzy Boczoń w swoim opracowaniu podaje jednak jeszcze więcej różnych rodzajów rozumienia pojęcia „standardy usług”, jakie występują w praktyce lub w teorii. Wymienia następujące:

- kryterium jakości wykonywanych usług,
- wartości docelowe, do osiągnięcia których się dąży (w tym znaczeniu sformułowaniu temu bliskie jest pojęcie rezultatu),
- specyfikacja usługi (jej szczegółowy opis),
- podanie możliwie pełnego opisu usługi – od charakterystyki problemu, który wykonanie określonej usługi ma ograniczać, aż po określenie zasad ewaluacji jakości usługi³¹².

³¹¹ Definicje podaje za: *Słownik Języka Polskiego*, dostępny na: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/standard>

³¹² J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2004, str. 18-21, podaje za: R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja pracy socjalnej i usług pomocy i integracji społecznej*, w: R. Szarfenberg (red.), *Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Warszawa 2011, str. 30.

Podobne skojarzenia związane z pojęciem standardów/standaryzacji usług pomocy społecznej mieli kierownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w Ogólnopolskim badaniu społecznym. Definiując to podjęcie najczęściej podawali takie określenia, jak: jakość świadczonych usług (18%), coś jednakowego/ujednoliconego/spójnego (13%), dostosowanie usług do potrzeb klientów (12%), wzorzec, ideał (11%), coś ustalone przepisami, zasadami, uporządkowane, zorganizowane, przejrzyste (11%), spełnienie określonych norm, przepisów, oczekiwań (7%)³¹³.

Widać także różnice w określaniu tego pojęcia w zależności od sektora, w jakim pracują respondenci. W badaniach dotyczących standardów współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego obie strony definiowały standard zupełnie odmiennie – powielając w zasadzie dualizm słownikowy w rozumieniu tego pojęcia. Przedstawiciele trzeciego sektora rozumieli standard jako pewien wzór i zbiór wartości, jednak elastyczny – reagujący na zmianę i dostosowywany do okoliczności, zmieniającej się sytuacji. Urzędnicy określali go natomiast jako pewne konkretne kryteria minimum, schematy, które pozwalają na ułatwienie pracy³¹⁴. Potwierdzają to cytowane już dane Ogólnopolskiego badania społecznego, gdzie jako podstawową korzyść ze standaryzacji urzędnicy wskazali istnienie wzorca, według którego można pracować, określającego konkretne i zrozumiałe obowiązki/wytyczne dla pracowników (choć obawiali się jednocześnie, że proces ten może przynieść ze sobą wzrost biurokracji i zwiększenie kosztów)³¹⁵.

Ambiwalentne jest także podejście do standardów przedstawicieli administracji publicznej. Choć raczej deklarują oni, że standardy są czymś pozytywnym, to jednocześnie co czwarty badany kierownik jednostek pomocy społecznej był przeciwny rozszerzaniu zakresu usług, które podlegają standaryzacji. Należy także zauważyć, że w świadomości pracowników pomocy społecznej słabo obecny jest związek pomiędzy standardami/standaryzacją usług a jakością pracy. Proszeni bowiem o podanie czynników podwyższających lub osłabiających jakość świadczonych przez nich usług jedynie 3% z nich (a więc liczba mieszcząca się w granicach błędu statystycznego) wskazało, że wpływ na nie ma jasne ustalenie zasad (co jest zbliżone do pojęcia standardu)³¹⁶.

³¹³ R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 40 – dane Ogólnopolskiego badania społecznego: Standardy świadczenia usług w pomocy społecznej.

³¹⁴ E. Bogacz-Wojtanowska, M. Dudkiewicz, K. Górniak, G. Makowski, A. Stokowska, *Standardy i uwarunkowania współpracy w opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych i administracji samorządowej. Wstępne badania jakościowe*, w: G. Makowski (red.), *Jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Raport końcowy z badań*, Warszawa 2011, str. 58.

³¹⁵ R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 41-42.

³¹⁶ R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 41, 24-25.

Powstaje pytanie, jak powinny wyglądać standardy i z jakich elementów powinny się one składać. W tym zakresie pomocna jest analiza Jerzego Boczonía opisana w tabeli nr 1. Prezentuje on bardzo szerokie podejście do redagowania standardów.

Tabela nr 1. Elementy standardów według Jerzego Boczonía³¹⁷.

elementy standardu	opis/wyjaśnienie
Postanowienia wstępne (preambuła)	Należy naszkicować tło społeczne i charakterystykę występowania interesującego nas zjawiska (problemu) oraz uzasadnienie merytoryczne realizacji zadania/usługi: sytuację demograficzną i zasadnicze tendencje; czy zjawisko się nasila, czy i jakie negatywne zjawiska mogą być generowane przez brak działania, jakie korzyści przyniesie podjęcie realizacji danej usługi w danej grupie i całej społeczności lokalnej, a także co się stanie, jeśli zadanie nie zostanie podjęte – jakie będą konsekwencje (koszty) społeczne i ekonomiczne takiego zaniechania.
Podstawy prawne	Należy przywołać akty prawne, które umożliwiają lub nakazują realizację danego zadania/usługi. Trzeba przeanalizować, w jakim stopniu istniejące regulacje prawne (państwowe lub lokalne) determinują podejmowane przez nas działania w danej sferze – czy ograniczają lub wręcz uniemożliwiają prowadzenie niektórych działań.
Przedmiot	Jest to określenie i nazwanie zadania/usługi, które powinno precyzyjnie odzwierciedlać jego treść i charakter. Nazwa podjętego zadania musi być adekwatna do jego istoty i charakteru. Nie powinniśmy stosować tu przenośni odwołujących się do haseł i skojarzeń opartych na ogólnych wartościach, licząc na to, że czytający domyśli się, co one znaczą. Nie pasują tu tytuły projektów czy nagłówki gazet. Muszą to być proste i jednoznacznie rozumiane nazwy
Misja i cel zadania/usługi	Należy tu określić, co ma być zasadniczym celem realizowanego zadania/usługi, jaki stan będzie pożądanym, jakimi metodami cel ten zostanie osiągnięty i jakie wartości leżą u podstaw realizacji zadania/usługi. Tego rodzaju opis pozwala na głębsze uświadomienie sobie (członkom grupy standaryzacyjnej i przyszłemu realizatorowi), do jakiego stanu dążymy, co jest dopuszczalne, a co nie. Opisujemy tu, jaka zmiana zostanie osiągnięta dzięki realizacji danego zadania, jakie zastosujemy metody (oczywiście muszą być adekwatne do rodzaju zaspokajanej potrzeby) i czym kierujemy się, podejmując dane zadanie.
Zakres	<u>Podmiotowy</u> : kto będzie głównym beneficjentem realizowanego zadania/usługi. Należy precyzyjnie określić grupę docelową, tzn. osoby, które będą z niej korzystać. Powinny zostać tak określone, aby nie było wątpliwości, kto i z jakimi problemami może zostać objęty danym zadaniem. <u>Rzeczowy</u> : co wchodzi w zakres danego zadania/usługi – np. czy usługa wobec bezdomnych obejmuje wyżywienie, noclegi, ubranie, opiekę medyczną, pracę z psychologiem i pracownikiem socjalnym itp.? W wypadku usługi opiekuńczej może to być: masaż, robienie zakupów, wyprowadzanie na spacer, gotowanie, karmienie itp. <u>Przestrzenny</u> : trzeba określić, gdzie zadanie/usługa będzie realizowana, jaki obszar zostanie nią objęty. W przypadku powierzenia zadania przez władzę lokalną obszar ten musi należeć do obszaru administracyjnego danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie musi to być cały powiat czy gmina. Możemy zawęzić obszar realizacji usługi tylko do dzielnicy czy sołectwa, jeśli wynika to ze specyfiki danego środowiska lokalnego.
Specyfikacja	Jest to szczegółowe wyliczenie tego, co, ile (godzin, kilogramów, kalorii czy stron druku, itp.) oraz jakiej jakości dóbr i działań należy dostarczyć przy realizacji danego zadania. Specyfikacja stanowi bardzo ważny – bo policzalny – element określający w

³¹⁷ R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 28-30, na podstawie: J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług...*, str. 18-21.

	znaczej mierze wymiar materialny i finansowy zadania. Jest ona często utożsamiana ze standaryzacją, ale naprawdę jest tylko jedną z jej części.
Warunki spełnienia usługi	<u>Materiałowe:</u> w jakich warunkach zadanie/usługa powinna zostać realizowana. Trzeba tu określić, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby zadanie miało szansę powodzenia. Może chodzić np. o warunki lokalowe: jaki obiekt może służyć 50 lub 500 podopiecznym, czy musi gwarantować dostęp osobom niepełnosprawnym, czy ma posiadać ponadstandardowe wyposażenie; może chodzić o transport: czy wykorzystywany jest transport własny czy wynajmowany, czy ośrodek musi/może być oddalony od miasta itp. W wypadku zadania teatralnego: czy ma być wykorzystywana scena profesjonalna i co to znaczy; w wypadku zawodów sportowych: czy tartan na bieżni jest niezbędny itd. <u>Duchowe:</u> jakie wolności muszą być respektowane (możliwość realizacji praktyk religijnych, wypowiedzenia swoich poglądów, zachowania ważnych elementów stroju, odwiedzin osób bliskich itp.). Trzeba określić, jak dalece realizator zadania powinien stwarzać faktyczne możliwości, uwzględniające odmienności kulturowe i religijne oraz inne specyficzne potrzeby, nie będące elementem usługi podstawowej, ale konieczne lub choćby pożądane dla uszanowania godności klienta i spełnienia zakładanego celu zadania. <u>Kwalifikacje pracowników</u> realizujących zadanie/usługę: trzeba określić, jaki rodzaj wykształcenia i jakie formalne kwalifikacje musi posiadać zespół realizujący zadanie. Powinny również zostać podane wymogi dotyczące faktycznego doświadczenia zawodowego, np. wymóg pracy na stanowisku kierowniczym lub wcześniejszej pracy z danym typem klienta. W wymaganiach dotyczących kompetencji warto precyzyjnie określić, czy konieczne są dyplomy i doświadczenie zawodowe, czy też któreś z nich ma większe znaczenie. Muszą zostać również określone inne wymagane umiejętności i uprawnienia (np. obsługa komputera, zawodowe prawo jazdy, kurs pedagogiczny itp.). W wypadku większości usług ogromną rolę odgrywają również cechy osobowe, które sprzyjają, a czasami warunkują dobrą realizację danego zadania (otwartość, umiejętność pracy z ludźmi, dokładność, odwaga itp.).
Procedury stosowane przy realizacji zadania/usługi	Jakie procedury powinny być stosowane przy naborze użytkowników usługi: czy jest to nabór całkowicie otwarty, czy korzystamy ze spisów dostępnych w innych instytucjach, czy obowiązują opinie specjalistów itp.? Jeśli standaryzacja dotyczy szkoleń, to: czy potencjalni uczestnicy muszą reprezentować już pewien określony poziom (jaki?), czy muszą przejść wstępne przygotowanie potwierdzone certyfikatem, świadectwem itp.? Jak powinni być zatrudniani pracownicy: czy zasadą jest konkurs, czy system profesjonalnych rekomendacji, czy muszą przejść specjalistyczne badania zdrowotne itp.?
Zasady monitoringu i ewaluacji realizowanej usługi	Jaki tryb i narzędzia zostaną zastosowane do oceniania realizacji i kontroli zadania, zarówno w trakcie jego realizacji, jak i po zakończeniu – w krótkim i długim okresie. Niezbędne jest opracowanie odpowiednich mierników i wskaźników poszczególnych zadań/usług do oceny realizacji zadania i jego rezultatów.
Regulacje nadzwyczajne	Określenie trybu podejmowania decyzji i postępowania, a także ramowe określenie odpowiednich norm do zaistniałej sytuacji (wyższych lub niższych). W sytuacjach nadzwyczajnych, tzn. takich, które trudno przewidzieć, a które należy uwzględnić w wielu typach usług (zdarzenia losowe: wypadki, klęski żywiołowe, ale także bardzo niska lub wysoka temperatura, kryzysy polityczne itp.), szczególnego znaczenia nabierają precyzyjnie określone zasady postępowania i podejmowania decyzji oraz zakresy odpowiedzialności poszczególnych uczestników i realizatorów usługi. W sytuacjach trudnych utrzymanie uznanych norm i zwykłego trybu podejmowania decyzji może być trudne lub niemożliwe. W związku z tym, aby nie doszło do przekroczenia ustalonych norm i zasad, muszą one zostać ustalone i wpisane w standard.

Do powyższej analizy warto dodać pewne założenia, jakie powinny spełniać usługi społecznie użyteczne i standardy określające ich realizację. Mogą one stanowić wytyczne przy określeniu kategorii oraz zasad podczas budowania standardów poradnictwa prawnego. Dobrym wzorem w tym zakresie wydaje się opracowanie pt. „The Common Quality Framework for Social Services of General Interest”, opracowane przez the European Platform for Rehabilitation.

Tabela nr 2. Zasady założeń dotyczących jakości usług społecznych³¹⁸.

Aspekty	Obszary	Zasady jakości	Założenia wstępne
Kontekstualne	Wstępne założenia dotyczące dostarczania usług		1. Wspierające ramy prowadzenia polityki społecznej (zbudowane na zasadach przeciwdziałania problemom społecznym i prowadzone w duchu praw człowieka oraz oparte na podejściu <i>evidence-based</i>, czyli na zbieraniu danych, by właściwie rozumieć problemy społeczne) 2. Podejście oparte na prawach 3. Ramy prawne 4. Stabilne finansowanie 5. Dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (<i>stakeholders</i> – innymi instytucjami szeroko rozumianej pomocy społecznej, społecznością lokalną) 6. Przystępność od strony finansowej (<i>affordability</i> – opierająca się na zasadzie solidarności społecznej i oznaczająca prawo każdego obywatela do korzystania ze świadczeń publicznych) 7. Dostępność od strony organizacyjno-technicznej dla klientów/obywateli (<i>accessibility</i>, w tym także informacja o prowadzonych usługach) 8. Dostępność usług ze strony świadczeniodawców (<i>availability</i> – dostępność do szerokiego wachlarza usług, najlepiej odpowiadającego na potrzeby klienta)
Organizacyjne	Wymagania wobec dostawcy usług	Dobre rządzenie/zarządzanie (<i>good governance</i>)	Kryteria jakości
			a. Dobre zarządzanie
			b. Transparentność i prowadzenie właściwych rozliczeń finansowych (oraz poddawanie się okresowej i niezależnej kontroli odnośnie finansowych i pozafinansowych rezultatów pracy)
			c. Roczne planowanie
			d. Zbieranie opinii zwrotnych (od klientów oraz innych współpracowników)

³¹⁸ *Common Quality Framework for Social Services of General Interest*, Bruksela 2011, str. 10, dostępne na: <http://www.epr.eu/images/EPR/documents/projects/prometheus/CQF%20for%20SSGI%20-%20FINAL%20VERSION.pdf> (tłumaczenie własne); Uwagi w nawiasach pochodzą od autora i mają na celu wyjaśnienie ogólnych haseł zgodnie z informacjami opisanymi w dalszej części cytowanego dokumentu.

			e. Systematyczne, stałe podnoszenie jakości usług
			f. Poufność (w zakresie usług świadczonych klientom i ich danych osobowych)
Proces świadczenia usług	Potrzeby klientów	Partnerstwo	a. Partnerstwo, współpraca (z klientami oraz społecznością lokalną i innymi organizacjami/institucjami)
		Prawa	a. Karta praw (opracowanie dokumentu dostępnego dla klientów, określającego ich prawa w stosunku do dostawcy usług)
			b. Zakaz dyskryminacji na jakiegokolwiek podstawie
			c. Funkcjonowanie mechanizmu skargowego
			d. Wolność wyboru (odnośnie przyjęcia lub odmowy przyjęcia przez klienta proponowanych mu usług)
			e. Prawo do samostanowienia, samookreślenia się klienta (<i>self-determination</i>)
			f. Prawo do adwokata lub osoby wspierającej
	Wymagania odnośnie personelu/kadry	Partycypacja/uczestnictwo	a. Informacja (odnośnie oferowanych usług i ich funkcjonowania)
			b. Aktywne włączenie klienta w proces podejmowania decyzji i ewaluacji usług
			c. Upodmiotowienie i wzmocnienie klientów (<i>empowerment</i>)
		Kompetencje personelu	a. Posiadanie wykwalifikowanego personelu (i wybór kadry na podstawie kwalifikacji)
			b. Warunki pracy (zapewnienie godziwych warunków pracy i płacy)
			c. Szkolenie i rozwój kadr
			d. Zapewnienie odpowiedniej liczby personelu
			e. Wolontariusze (promocja idei wolontariatu i włączenie ich do pracy)
		Etyka	a. Szacunek dla godności każdego człowieka (oraz ochrona klientów przed przemocą i nadużyciami – <i>abuse</i>)
			b. Kodeks etyczny dla profesjonalistów
			c. Zapewnienie klientom bezpieczeństwa i ochrony
	Wymagania odnośnie usług	Skoncentrowanie na osobie	a. Indywidualizacja usług
			b. Bliskość (dla klientów)
			c. Przystępność (w zakresie ceny oferowanych klientom usług)
		Kompleksowość	a. Podejście holistyczne (odpowiadające na potrzeby, oczekiwania i możliwości klienta)
			b. Promowanie jakości życia
			c. Zapewnienie dostarczania usług bez zakłóceń (koordynacja prac różnych służb, ciągłość świadczenia usług)
Korzyści i wyniki	Korzyści i skutki oferowanych usług	Zorientowanie na skutek/wynik	d. Dostęp do usług i pomocy opartych na idei interdyscyplinarności
			a. Korzyści dla klientów (ewaluacja usług pod kątem korzyści dla klientów)
			b. Rejestrowanie wyników/skutków pracy
			c. Ocena osiągniętych rezultatów
			d. Przejrzystość/transparentność rezultatów

2. Rola standardów w realizacji usług publicznych, w tym poradnictwa prawnego

Zgodnie ze Słownikiem wyrazów obcych Władysława Kopalińskiego standaryzacja to proces ujednolicenia, znormalizowania³¹⁹. Jednak sporządzenie standardów może mieć różnorakie cele w zależności od tego, czego one dotyczą i do kogo są skierowane.

2.1. Powody wprowadzania standardów

Ryszard Szarfenberg wymienia kilka powodów, dla których celowe wydaje się wprowadzenie standardów w realizacji usług publicznych z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej. Ponieważ do tej sfery można zaliczyć także pomoc prawną, warto przytoczyć podawane przez niego argumenty. Po pierwsze, wskazuje on na ujednolicającą funkcję standardów w sytuacji – gdy dano obywatelom prawo do otrzymania pewnej usługi, należy dążyć do tego, by była ona takiej samej jakości i ilości dla każdego korzystającego lub chcącego z niej korzystać, niezależnie od miejsca jej świadczenia. W innym przypadku dochodzi bowiem do nieuprawnionego nierównego traktowania. Idąc dalej – skoro celem jest świadczenie wysokiej jakości usług dla obywateli (a takie założenie trzeba przyjąć, gdy mówimy o usługach publicznych), należy opracować kryteria/standardy ich wykonywania, a następnie ich kontroli i oceny. Pojawia się więc w tym przypadku ewaluacyjna i kontrolna funkcja standardów. Znajduje ona proste przełożenie na zagadnienia finansowe i racjonalizację wydatków – jeżeli ewaluacja standardów oparta jest o kryterium efektywności finansowej, to prowadzi ona w prostej linii do zarządzania opartego o metody naukowe (*evidence-based management*), zatem przyczynia się do racjonalizacji wydatków publicznych – środki te nie są wykorzystywane na drogie i nieefektywne działania. Ponadto dzięki istnieniu standardów wiadomo dokładnie, za jaką usługę i ile płaci skarb państwa. Ale warto znów podkreślić, że przecież ważne są nie tylko finanse, ale równie istotne jest jasne określenie prawa obywateli do otrzymania usługi o określonej jakości. Prowadzić to może do przyznania obywatelom roszczenia wobec dostawcy usług o wykonywanie ich z zachowaniem określonej i wysokiej jakości. Jest to istotne zarówno w przypadku świadczenia takiej usługi przez podmiot publiczny, ale nabiera szczególnego znaczenia przy zlecaniu jej do wykonania podmiotom zewnętrznym³²⁰. W tym ostatnim przypadku dochodzi jeszcze, jak słusznie zauważa Zbigniew Wejcman, dodatkowo argument realizacji zasady pomocniczości – jeżeli usługi finansowane ze środków publicznych są opisane poprzez standardy ich realizacji, ich realizacja może, a nawet powinna, zostać powierzona podmiotom zewnętrznym (np.

³¹⁹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, <http://www.sownik-online.pl/kopalski/DE8344403C459B8DC12565930082E468.php>

³²⁰ R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 51-52.

organizacjom pozarządowym) w drodze konkursów³²¹. Instytucje publiczne powinny zaś zachować dla siebie prawo kontroli jakości ich wykonywania oraz badania potrzeb obywateli, a nie stawać się realizatorem usług (takie podejście właściwe jest dla systemu niemieckiego³²²).

Powyżej wskazani autorzy wymieniają różne cele standaryzacji. Szarfenberg mówi o dwóch: upowszechnieniu pewnego rozwiązania lub zapewnieniu jego wysokiej jakości. Wejcman widzi cztery funkcje standardów:

- „Normotwórcza – formalnie i organizacyjnie uwarunkowane, modelowe porządkowanie relacji pomiędzy techniczno-organizacyjnymi i jakościowymi kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie;
- Stymulująca – zespół czynników, mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych;
- Ekonomiczna – określająca, poprzez kryteria kosztów, w tym kosztu jednostkowego, racjonalność finansową świadczonej usługi;
- Społeczna – relacja między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia potrzeb społecznych (czynnik jakości życia)”³²³.

2.2. Typy i rodzaje standardów

Przyglądając się funkcjonującym standardom prowadzenia poradnictwa prawnego można podzielić je na trzy typy. Pierwszy, którego celem jest ujednolicenie usług. Drugi, który dąży do zachowania jakości wypracowanej marki i wreszcie trzeci, będący pewną deklaracją wyznawanych zasad – czy to przez pojedynczego dostawcę usług czy też przez ich grupę. Poniżej zostaną one krótko scharakteryzowane.

2.2.1. Ujednolicenie usług

Jednym z celów powstania standardów może być chęć ujednolicenia usług – tak, by każda osoba, w dowolnym miejscu i u dowolnego dostawcy otrzymała usługę takiej samej jakości i takiego samego

³²¹ Z. Wejcman, *Tło społeczne standaryzacji usług społecznych*, str. 1, dostępne na:

<http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CEQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mazowia.ngo.org.pl%2FZbigniew%2520Wejcman%2520podstawowe%2520pojecia%2520z%2520zakresu%2520standaryzacji%2520us%25B3ug%2520socjalnycb.doc&ei=jqwmULuEGsHJtAb9vIG4Dw&usg=AFQjCNEzVXNfigQKLMdgdLuxBWkRrFwi6A>

³²² Por. K. Balon, W. Hesse, *Standaryzacja a system świadczenia usług pomocy społecznej w Niemczech*, Salzgitter/Berlin 2010, dostępne na:

<http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Niemcy.pdf>

³²³ Z. Wejcman, *Tło społeczne standaryzacji...*, str. 3.

rodzaju. Tego typu standardy powstają, gdy mamy do czynienia z usługami publicznymi, oferowanymi szerokiemu kręgowi podmiotów. Proces ich określania nabiera przyspieszenia, gdy usługi świadczone do tej pory przez administrację publiczną mają być przekazane innemu podmiotowi do ich wykonywania. Wówczas zlecający zależy nad tym, by mieć kontrolę nad tym, za co płaci. To przyspiesza powstawanie standardów. W takim przypadku są one najczęściej stosunkowo szczegółowym opisem sposobu, w jaki usługa powinna być świadczona – z określeniem zasad dotyczących miejsca, czasu, sposobu, kompetencji wykonawców etc. Proces ten mniej dynamicznie zachodzi wówczas, gdy usługi takie są świadczone przez podmioty publiczne. W opisywanym przypadku standardy są wyznaczane i narzucane przez jakiś podmiot nadrzędny, zewnętrzny wobec świadczeniodawców.

2.2.2. Zachowanie jakości marki

Drugą przyczyną wprowadzenia standardów jest chęć zachowania marki świadczonych usług w przypadku, gdy świadczy je więcej podmiotów, które trudniej jest kontrolować. Pojawiają się one w przypadku organizacji/institucji, mających swoje filie czy oddziały, organizacji zrzeszonych w pewnej sieci/koalicji bądź też działających na zasadzie franszyzy – gdy zezwala się innemu podmiotowi świadczyć określone usługi pod określoną nazwą po spełnieniu pewnych warunków. W takim przypadku standardy spisywane są raczej jako warunki brzegowe (warunki minimum) przystąpienia i funkcjonowania w ramach określonej sieci czy struktury. Czasem opisywany jest w nich także proces świadczenia usługi, jednak najczęściej nie jest on bardzo szczegółowo scharakteryzowany, sprowadza się raczej do podstawowych zasad jej świadczenia. Dobrym przykładem w tym zakresie są dokumenty biur porad obywatelskich czy uniwersyteckich poradni prawnych. Standardy te są wypracowywane przeważnie przez pewien podmiot nadrzędny, często w konsultacji z podmiotami członkowskimi (choć niekoniecznie).

2.2.3. Standardy jako deklaracje wyznawanych zasad

W tym przypadku standardy pojawiają się jako swego rodzaju deklaracje wyznawanych przez świadczeniodawców zasad. Mogą one przybrać dwie formy. Po pierwsze, dokumenty te mogą określać pewne wymogi minimum (czasem na poziomie bardzo podstawowym). Opisywane są w nich wówczas zasady, deklaracje, do których każdy z usługodawców dobrowolnie przystępuje i zobowiązuje się ich przestrzegać. Mają one przeważnie charakter miękkiej, brak jest formalnego ciała kontrolującego ich przestrzeganie. Czasem nawet określa się je jeszcze łagodniej – że są to zasady, do

których deklaruje się chęć dążenia, nawet jeśli w chwili przystąpienia nie są one wypełniane. Tego typu standardy powstają spontanicznie, często inicjowane przez organizacje pozarządowe. Powstają na zasadzie konsensusu wszystkich stron zainteresowanych przystąpieniem do nich.

Drugą formą są standardy określające zasady świadczenia usług przyjmowane indywidualnie przez określoną instytucję/organizację. Są one wypracowywane przez daną organizację, często inspirowane innymi standardami, jednak najczęściej nie są narzucone z zewnątrz, rzadko posiadają szczegółowo określone mechanizmy oceny/ewaluacji. Stanowią swego rodzaju informację dla klientów, czego – jakiego rodzaju usług – można oczekiwać od danego świadczeniodawcy. Mają one różny stopień szczegółowości, jednak najczęściej nie są bardzo konkretne, a raczej określają stosunkowo ogólnie procedury przyjęte w danej organizacji/instytucji.

2.2.4. Podsumowanie

Jak zauważono na wstępie, standardy uzależnione są od celów, dla których są wprowadzane. W tabeli nr 3 przedstawiono podsumowanie dotychczasowych rozważań dotyczących i porównanie różnych rodzajów/typów funkcjonujących standardów.

Tabela nr 3. Typy i rodzaje standardów.

	Ujednolicenie usług	Zachowanie jakości marki	Deklaracje wyznawanych zasad	
			typ 1 (grupowe)	typ 2 (indywidualne)
kto tworzy	podmiot zewnętrzny, nadrzędny wobec świadczeniodawców	podmiot zewnętrzny, nadrzędny wobec świadczeniodawców, często w porozumieniu ze świadczeniodawcami	sami świadczeniodawcy, dobrowolnie i w porozumieniu, na zasadzie konsensusu	sami świadczeniodawcy
kiedy są tworzone i po co	przy prowadzeniu usług powszechnych świadczonych przez wiele podmiotów; Katalizatorem powstawania jest przekazywanie usług do prowadzenia podmiotom zewnętrznym	powstają w organizacjach członkowskich; katalizatorem jest rozrastanie się organizacji i przyjmowanie nowych członków; celem jest zachowanie wysokiej jakości usług	oddolna chęć zainicjowania pewnych zasad działania; czasem katalizatorem są pewne naciski zewnętrzne	chęć zainicjowania zasad działania i budowa marki wśród klientów; czasem katalizatorem są pewne naciski zewnętrzne (np. wymogi sponsora)
co określają	dokładnie opisują usługę – przede wszystkim	warunki minimum – szczegółowe zasady, czasem ogólne	warunki minimum – bardzo ogólne zasady	średnią, typową usługę – jej zasady i czasem procedury

	procedury i szczegółowy sposób jej świadczenia, czasem także ogólne zasady (standardy proceduralne)	procedury		
stopień szczegółowości	bardzo wysoki	średni	bardzo niski	średni
stopień kontroli, skutki nieprzestrzegania	wysoki, kontrola przed podmiot nadrzędny/zleciennodawcą; określone kryteria oceny; złamanie standardów może spowodować odebranie wykonywania usługi	średni, kontrola przez podmiot nadrzędny; określone ogólne kryteria oceny; złamanie standardów może spowodować wykluczenie z organizacji lub odebranie prawa do marki	bardzo niski – brak organu kontrolującego, brak mechanizmów oceny i kontroli; naruszenie standardów najczęściej nie powoduje konkretnych skutków, ewentualnie może prowadzić do naruszenia zaufania podmiotów współpracujących	średni – w zależności od organizacji; brak zewnętrznej kontroli (czasem także brak kontroli wewnętrznej); złamanie powoduje skazę na wizerunku i ewentualnie naruszenie zaufania klientów lub podmiotów współpracujących
przykłady	Standardy prowadzenia pomocy prawnej opracowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości Nowej Zelandii ³²⁴ czy też standardy prowadzenia pomocy prawnej dla Anglii i Walii ³²⁵	standardy Biur Porad Obywatelskich ³²⁶ czy uniwersyteckich poradni prawnych ³²⁷	Standardy ustalone przez grupę organizacji prowadzących poradnictwo prawne i obywatelskie ³²⁸ czy standardy Komisji Dialogu Społecznego ds. Poradnictwa Specjalistycznego ³²⁹	Standardy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej ³³⁰ czy też standardy Stowarzyszenia Równych Szans „BONA FIDES” ³³¹

³²⁴ *Practice Standards For Legal Aid Providers*: <http://www.justice.govt.nz/services/information-for-legal-professionals/information-for-legal-aid-providers/practice-standards-for-legal-aid-providers/Practice%20standards%20for%20all%20Legal%20aid%20provider.%2015032012.docx.pdf>

³²⁵ *The Specialist Quality Mark Standard*:

http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/SQM_Standard_Sep09_with_cover.pdf

³²⁶ *Standardy w ramach poradnictwa obywatelskiego Związku Biur Porad Obywatelskich*:

http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/jak_dzialamy/standardy_1/

³²⁷ *Standardy działalności uniwersyteckich poradni prawnych*: <http://www.fupp.org.pl/index.php?id=standardy>

³²⁸ *Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*:

<http://www.rpo.gov.pl/pliki/1149502680.pdf>

³²⁹ *Standardy prowadzenia poradnictwa przez organizacje pozarządowe na terenie Warszawy*:

http://www.ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/standardy_prowadzenia_poradnictwa_przez_organizacje_07_03_2012.pdf

³³⁰ **Standardy udzielania porad w Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej**: <http://www.interwencjaprawna.pl/standardy.html>

2.3. Standaryzacja usług poradniczych w Polsce – krótki rys historyczny

Polska historia standaryzacji usług poradniczych nie jest długa. Poniżej wskazano pewne kamienie milowe w rozwoju tego procesu. Pierwszymi organizacjami, które przystąpiły na szerszą skalę do opracowania standardów swoich usług, a następnie do ich rozpowszechniania, były wskazywane już wcześniej biura porad obywatelskich i uniwersyteckie poradnie prawne w chwili, gdy pojedyncze organizacje pracujące przy wykorzystaniu tych metod prowadzenia działań poradniczych postanowiły się zrzeczyć i powołały do życia Związek Biur Porad Obywatelskich (1998 r.) oraz Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych (2002 rok). Celem obu tych organizacji było wspierania działania biur czy poradni prawnych, a także propagowanie ich dorobku i rozszerzanie sieci o nowe podmioty. W tym celu musiały one opracować standardy działań.

Kolejnym etapem było zaproszenie przez ZBPO oraz FUPP kilku wiodących organizacji udzielających porad prawnych do projektu opracowania wspólnego dokumentu standardów prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz informacji prawnej. Standardy takie powstały w 2005 roku i były firmowane przez 10 organizacji³³². Bazując w dużym stopniu na tych doświadczeniach, Komisja Dialogu Społecznego ds. Poradnictwa Specjalistycznego, będąca ciałem opiniodawczo-doradczym działającym przy Prezydencie m.st. Warszawy zrzeszającym organizacje pozarządowe prowadzące różnego rodzaju działania poradnicze, w 2006 roku opracowała swoje standardy działań poradniczych. Stały się one dla Urzędu m.st. Warszawy podstawą do określenia minimum kryteriów, jakie muszą być spełnione przez organizacje pozarządowe przy prowadzeniu przez nie usług poradniczych współfinansowanych przez samorząd stolicy. Standardy wymuszały również na organizacjach, występujących w konkursach dotacyjnych ogłaszanych przez Urząd m.st. Warszawy, opracowanie własnych, wewnętrznych standardów działań. Warto zaznaczyć, że Komisja postanowiła podjąć prace nad ewaluacją opracowanych przez nią standardów i w latach 2007-2009 opracowała narzędzia do ich ewaluacji, a następnie przeprowadziła serię wizyt ewaluacyjnych wśród organizacji chętnych do poddania się tej procedurze. Niestety w 2012 roku podjęła ona decyzję o zaprzestaniu tej działalności. Należy też dodać, że standardy przygotowane przez Komisję cały czas

³³¹ Standardy udzielania wsparcia w ramach Ośrodków Pomocy Prawnej i Obywatelskiej:

http://bezplatnapomocprawna.pl/wp-content/uploads/2011/03/Standardy_O%C5%9Brodk%C3%B3w_Pomocy_Prawnej_i_Obywatelskiej2.pdf

³³² Fundacja Centrum Praw Kobiet, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Komitet Ochrony Praw Dziecka, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Związek Biur Porad Obywatelskich.

żyją. Były one wielokrotnie przedmiotem dyskusji i dwukrotnie zostały przez Komisję zmienione – w odpowiedzi na zmieniającą się sytuację³³³.

Kolejnym ważnym etapem w rozwoju standaryzacji działań był rozwój przez Ministerstwo Sprawiedliwości Sieci pomocy ofiarom przestępstw. By działała ona na tych samych zasadach i by usługi świadczone przez różne podmioty na terenie całego kraju były zbliżone, Ministerstwo opracowało dokument pt. „Jednolite standardy pracy z osobami pokrzywdzonymi w ośrodkach pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem działających w ramach projektu ‘Sieć pomocy ofiarom przestępstw’”³³⁴. Wszystkie podmioty – organizacje pozarządowe – działające w sieci i finansowane ze środków Unii Europejskiej za pośrednictwem Ministerstwa muszą wypełniać postanowienia cytowanych standardów.

Ważnym krokiem w rozwoju standaryzacji usług było także ogłoszenie konkursów na prowadzenie punktów poradnictwa prawnego i obywatelskiego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (działanie 5.4.2). Już w dokumentacji konkursowej zapisano pewne zasady prowadzenia placówek poradniczych, jednak były one stosunkowo ogólne (trudno uznać je za standardy). Większość organizacji badanych w trakcie ewaluacji tego programu podała, że posiada wypracowane standardy (81%), jednak aż ¼ z nich wypracowało je w trakcie realizacji projektu i w związku z nim³³⁵. Pokazuje to cały czas stosunkowo niską świadomość potrzeb posiadania tego typu wewnętrznego dokumentu. Podobnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej odpowiedzialne za wdrażanie tego komponentu POKL nie zdecydowało się na opracowanie jednolitych standardów dla punktów porad, działających w ramach tych konkursów.

Z powyższego zestawienia warto zwrócić uwagę na jedną ważną rzecz – do tej pory w Polsce standaryzacją usług poradnictwa prawnego zajmowały się głównie organizacje pozarządowe i są to jedyne podmioty, które wprowadziły tego typu dokumenty do swojej praktyki. Standardy powstawały także najczęściej z inicjatywy organizacji. Jedynym wyjątkiem są standardy „Sieci pomocy ofiarom przestępstw”, których celem jest zapewnienie w miarę jednolitych usług w ramach sieci. Co ciekawe jednak pomysł na standaryzację pojawił się w przypadku zlecenia tych usług na zewnątrz – organizacjom pozarządowym. W prowadzonych w tym samym czasie pracach nad Punktami Obsługi

³³³ Więcej o działaniach Komisji: <http://www.ngo.um.warszawa.pl/komisje/komisja-dialogu-spoecznego-ds-poradnictwa-specjalistycznego>

³³⁴ Dokument do pobrania:

http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/pokrzywdzeni_przestepstwem/jednolite_standardy.pdf

³³⁵ Raport końcowy. Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego realizowanych w projektach konkursowych wyłonionych w ramach konkursów: nr DWF_5.4.2_2_2008 oraz DWF_5.4.2_5_2010 - Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Warszawa 2011, str. 64-65, dostępny na: http://www.kapitalludzki.gov.pl/gfx/kapitalludzki/userfiles/39/rk_ppio_final.pdf

Interesantów w sądach powszechnych brak jest pomysłów na podobne działania – planowana jest jedynie zmiana przepisów (rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości „Regulamin urzędowania sądów powszechnych”), określająca zasady działania takich miejsc od strony formalno-organizacyjnej³³⁶. W niewielkim stopniu odpowiada ona jednak zasadom tworzenia standardów

3. Standardy a kontrola jakości usług

Filip Czernicki zauważa słusznie, że „zakres spraw podlegający standaryzacji jest bardzo różny, a skuteczność ich egzekwowania jest wprost proporcjonalna do przyjętych w danym systemie metod restrykcji za ich złamanie. Jako że większość instytucji wdrażających standardy poradnictwa nie posiada niestety efektywnych metod ich egzekwowania, tak więc i dlatego większość wdrażanych reguł pozostaje w znacznym stopniu ‘na papierze’”³³⁷. Autor zauważa również, że w Polsce brak jest w zasadzie badań i działań analitycznych, zmierzających do oceny efektywności i skuteczności prowadzonej działalności poradniczej. „Lekarstwem na to zaniedbanie może być w pierwszej kolejności powiązanie kwestii jakości i efektywności działania instytucji poradniczej ze standardami, zaś dla lepszej egzekucji tych norm konieczne jest jednoczesne wprowadzanie reguł egzekucji tych zasad. (...) Doświadczenie z innych branż wskazuje, że najlepszą metodą pomiaru jakości jest po pierwsze: okresowa, losowa i rzetelna kontrola jakości (co powinno odbywać się poprzez bezstronnych fachowców), zaś po drugie: prowadzenie regularnie badań nad satysfakcją klientów z uzyskanej porady”³³⁸.

Jedną z ról, jaką mogą pełnić standardy, jest rola wyznaczników kryteriów jakości – dopiero dzięki nim i opisanej w nich szczegółowo usłudze możliwa staje się jej ewaluacja. Dopiero wówczas wiemy dokładnie, jak dana usługa powinna być wykonana – skonkretyzowane zostały bowiem jej cechy, które mogą podlegać ocenie pod kątem ich wykonania. Standardy stają się więc jednym z kluczowych kryteriów logiki ewaluacji.

Zależności pomiędzy realizacją usługi a różnymi podmiotami (wykonawcą i zleceniodawcą) oraz powiązanie ich z kryteriami jakości przedstawia wykres nr 1. Widać na nim, że kryteria jakości usługi (opisane w standardach jej wykonywania) są kluczowe dla każdej relacji – pomiędzy osobą wykonującą usługę (lub organizacją bądź instytucją, w której pracuje) – *professional* – a klientem, pomiędzy wykonawcą a organizacją/instytucją zlecającą wykonanie usługi – *organisation* (w

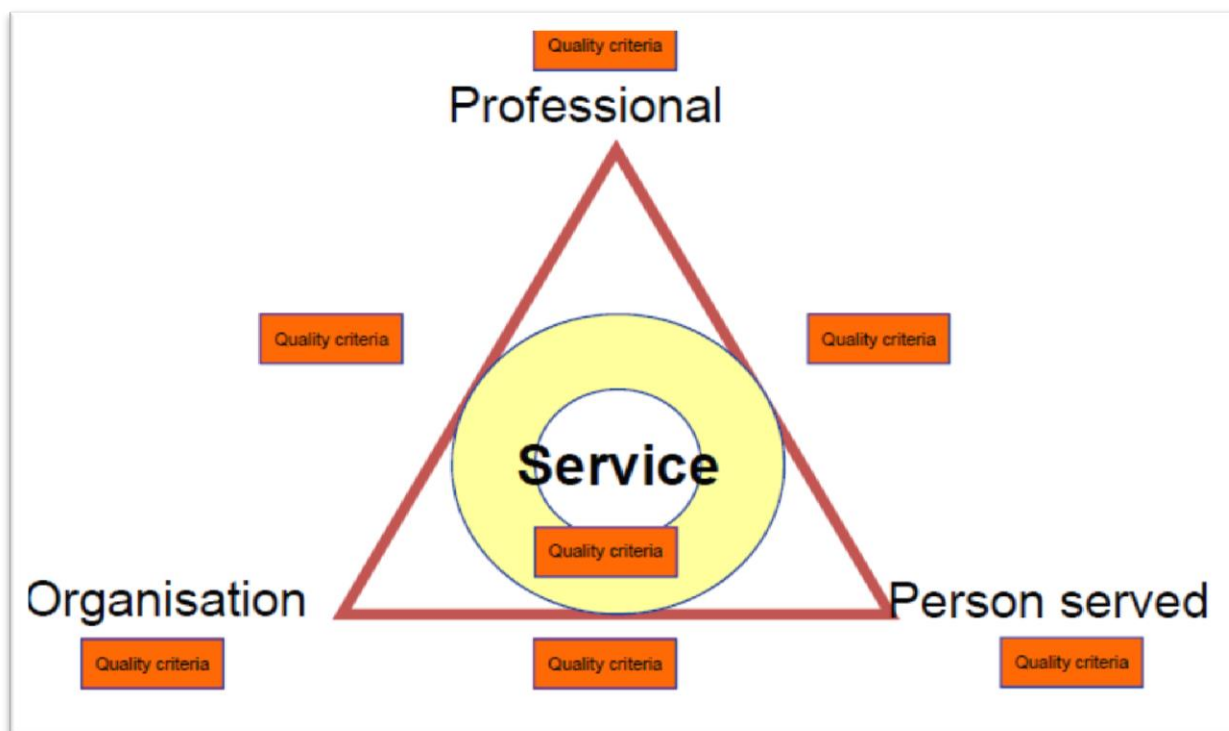
³³⁶ P. Malinowski, *POI w sądach czyli obywatel w roli głównej*, „Na wokandzie” 2011, nr 5, str. 6-8.

³³⁷ F. Czernicki, *Wnioski z badania nad standardami poradnictwa*, tekst dostępny na: <http://e-kirp.pl/index.php/Moim-zdaniem/Prawo/Wnioski-z-badania-nad-standardami-poradnictwa>

³³⁸ *Op. cit.*

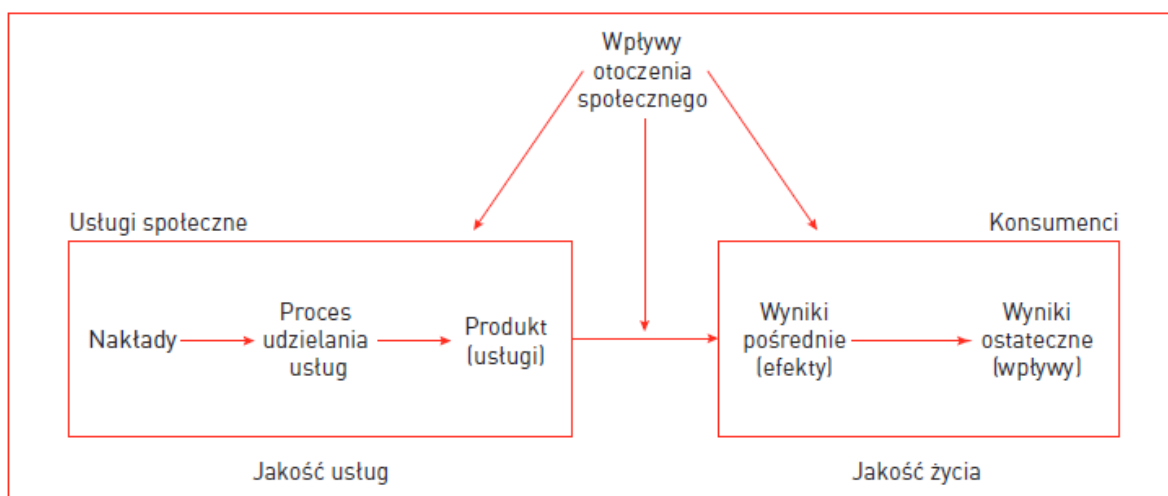
omawianym przypadku będzie to instytucja publiczna zlecająca wykonanie usługi), ale także pomiędzy samym podmiotem zlecającym a klientem (zlecniodawca gwarantuje bowiem poprzez standardy określoną jakość usługi, której klient może się domagać). Model ten jest uniwersalny i może być stosowany także w obrębie samej organizacji, świadczącej określone usługi.

Wykres nr 1. Jakość w realizacji usług³³⁹.



Powyższy schemat wpisuje się w szerszą zależność ukazaną na wykresie nr 2. Pokazuje on bowiem usługę w szerszym odniesieniu – jako element podnoszenia jakości życia obywateli. Przy tym założeniu jakość usługi ma znaczenie nie tylko dla siebie samej, ale wpływa na rozwój społeczny. Wykres ten pokazuje także możliwe sposoby ewaluacji usługi – nie tylko z punktu widzenia jej jakości, ale także z punktu widzenia jej przydatności i wpływu, jaki wywiera na społeczeństwo.

³³⁹ A comprehensive approach in meeting needs and expectations of stakeholders, prezentacja dostępna na: http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CFMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ft%2Fdc%2Ffiles%2Fsource%2Fdisability_1.ppt&ei=-5snULfqMs-Lswav1IG4CA&usg=AFQjCNEA-wFyoeVspuGCpuEax4FqysH6eg

Wykres nr 2. Jakość usług a jakość życia³⁴⁰

Powstaje pytanie, w jaki sposób kontrolować jakość prowadzonych usług. W przypadku poradnictwa prawnego najstarszym, najprostszym i najpowszechniej stosowanym sposobem jest wprowadzenie ograniczeń w dostępie do zawodów prawniczych. Uważa się bowiem, że „sama przynależność do zawodów (korporacji) prawniczych wystarcza dla zapewnienia kontroli nad jej członkami w zakresie ich etyki oraz kompetencji oraz zakłada się, że osoby przynależące do korporacji zapewnią lepszą jakość usług niż osoby niebędące członkami tej korporacji lub nie będące prawnikami”³⁴¹ (nawet jeśli w związku z powyższym wzrośnie cena świadczonej usługi).

Wydaje się jednak, że obecnie coraz częściej uznaje się taką kontrolę za niewystarczającą. Elke Löffler wymienia trzy fazy w ewolucji podejścia do badania jakości usług administracji publicznej: od przestrzegania przez jej funkcjonariuszy praw, norm czy procedur, poprzez badanie stopnia skuteczności ich pracy, do obecnie stosowanego podejścia, skupiającego się na badaniu satysfakcji klienta. Oczywiście nie każda czynność podejmowana przez administrację może być badana w ten sposób, jednak niewątpliwie usługi świadczone obywatelom przez różnego rodzaju urzędy (samodzielnie czy poprzez zlecenie ich wykonania podmiotom zewnętrznym) zdecydowanie tak.

³⁴⁰ S. P. Osborne, *Quality Dimension. Evaluating Quality of Services and Quality of Life in Human Services*, „British Journal of Social Work” 1992, nr 22, s. 447 – cyt. za: R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 20.

³⁴¹ H. van As, *Assuring Quality Legal Aid in Mexico and the Netherlands: Horses for Courses?*, str. 1, dostępne na: http://www.ilagnet.org/jscripts/tiny_mce/plugins/filemanager/files/Killarney_2005/Conference_Papers/Hennie_van_As_-_Assuring_quality_legal_aid_in_Mexico_and_the_Netherlands.pdf (tłumaczenie własne).

Löffler podziela pogląd, przedstawiony na wykresie nr 2, że obecnie, badając jakość usług, stosowane wskaźniki nie powinny ograniczać się jedynie do mierzenia świadczonej przez konkretnego oferenta jakości usługi jako takiej, ale powinny odnosić się do systemu jako całości i sprawdzać także jego wpływ na podniesienie jakości życia mieszkańców³⁴².

Autorka wskazuje także na cechy, które jak pokazują badania mają wpływ na odbiór przez klienta jakości oferowanych mu usług. Wśród nich wymienia: dostępność usług i szybką reakcję na problem, z jakim zgłasza się klient, a także kompetencje zatrudnionej kadry, jej odpowiednią komunikację z klientem, zrozumienie jego potrzeb i uprzejmość obsługi oraz zapewnienie mu poczucia bezpieczeństwa. To wszystko buduje zaufanie i wiarygodność do określonej instytucji.

Löffler wskazuje także, że aby mierzyć jakość usług, standardy ich prowadzenia muszą zostać właściwie skonstruowane – w innym przypadku bowiem problematyczne będzie przełożenie ich na język ewaluacji. Aby tak było, proponuje konstruować standardy w formie SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-related*).

W opisywanej pracy wskazuje się również na różne sposoby oraz instrumenty oceny jakości. Wśród nich wymienia się:

- procedurę ISO 9000-9004;
- Kartę Praw Obywateli, czyli spisanie ich uprawnień w relacjach z administracją publiczną. Przy czym należy zauważyć, że „rozważanie znaczenie kart jako czysto technicznych dokumentów, opisujących zamierzone i zaplanowane strategie poprawy jakości, oznacza niedocenienie roli i znaczenia tych dokumentów. Potencjał kart wynika z wyrażenia w nich przez rządzących polityków, urzędników oraz obywateli zgody na pewien społeczny (obywatelski) model wspólnych zachowań i zobowiązań, praw i obowiązków, oczekiwań oraz zaufania”³⁴³;
- *Quality Excellence Models* – to modele przeszczepione z biznesu do sfery publicznej jako specyficzne narzędzie do badania jakości administracji³⁴⁴.

³⁴² E. Löffler, *Defining Quality in Public Administration*, str. 6-7, 12; dostępne na:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005013.pdf>

³⁴³ B. Bouckaert, *Measuring Quality*, w: C. Pollitt, G. Bouckaert (eds.), *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, Sage Publications, London 1995, str. 194, cyt. za: E. Löffler, *Defining Quality...*, str. 10 (tłumaczenie własne).

³⁴⁴ E. Löffler, *Defining Quality...*, str. 9-11.

4. Podstawowe i najważniejsze standardy świadczenia usług prawnych

Jak zauważa Filip Czernicki, większość instytucji świadczących pomoc prawną „posiada swoje przepisy wewnętrzne, które regulują standardy udzielania porad i tym samym dają pewną gwarancję rzetelności i jakości świadczonych usług. I choć prawie każda z tych organizacji (czy to działających samodzielnie czy w ramach jakiejś sieci) ma swoje standardy, to niestety można z całą pewnością powiedzieć, że są one zupełnie inne i często całkiem do siebie nie przystają”³⁴⁵. Wydaje się, że jest to opinia trochę niesprawiedliwa, choć bowiem funkcjonujące w Polsce i na świecie standardy udzielania porad prawnych są bardzo różnorodne i w różnym stopniu szczegółowe, to można w nich wydzielić pewne wspólne części czy tematy, do których odnosi się większość z nich (choć w różny sposób i w różnym stopniu szczegółowości).

Większość tych dokumentów można podzielić na trzy części: opisujące obsługę klienta i nastawienie do niego, odnoszące się do ogólnych organizacyjnych zasad funkcjonowania biura oraz opisujących zespół pracowników. Poniżej zostaną one krótko scharakteryzowane³⁴⁶.

4.1. Obsługa klienta i nastawienie do niego

Wszystkie standardy odnoszą się bezpośrednio do sposobu pracy z klientem. Opisują one:

- formy udzielanej pomocy – dostępność jedynie pomocy prawnej czy także innych form poradnictwa; sposób prowadzenia porad – osobiście lub poprzez inne środki komunikacji (e-mail, telefon, internet); zakres oferowanych usług – czy ogranicza się jedynie do udzielenia informacji, czy dostępna jest także porada indywidualna (ew. z przygotowaniem pisma prawnego), czy przewiduje

³⁴⁵ F. Czernicki, *Standardy poradnictwa na świecie*, artykuł dostępny na: <http://e-kirp.pl/index.php/Moim-zdaniem/Prawo/Standardy-poradnictwa-na-swiecie>

³⁴⁶ Poniższe informacje opracowano na podstawie następujących dokumentów: Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego, Standardy w ramach poradnictwa obywatelskiego Związku Biur Porad Obywatelskich, Standardy działalności uniwersyteckich poradni prawnych, Jednolite standardy pracy z osobami pokrzywdzonymi w ośrodkach pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, Standardy Law Centres Federation (dla Anglii, Walii i Irlandii), National Legal Aid Best practice standards (Australia), Practice Standards for all legal aid providers (Nowa Zelandia), Quality Assurance in Ontario and the implications for legal aid (Kanada), Standards of ethics legal aid in the context of UNHCR Refugee Status determination, Draft United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems,

się również reprezentację klienta przed sądem lub organem administracji (i jeśli tak, to w jakich sytuacjach);

- sposoby pracy doradcy, np. poprzez określenie, że powinien on dokonać pełnej analizy stanu faktycznego i prawnego sprawy, a następnie przedstawić klientowi do wyboru możliwe opcje dalszego postępowania, a także iż nie może podejmować żadnych działań w sprawie bez uzyskania wyraźnej zgody klienta;
- sposoby pracy z klientami wymagającymi szczególnego wsparcia (np. małoletnimi, osobami starszymi, ofiarami przemocy) lub szczególnych usług (np. tłumacza z języka obcego czy języka migowego).

Ponadto praktycznie wszystkie standardy formułują wprost kilka podstawowych zasad pracy z klientem:

- zakaz dyskryminacji klienta z jakiegokolwiek przyczyny oraz obowiązek zapewnienia równości w korzystaniu z pomocy, w tym poprzez stworzenie dodatkowych warunków dla osób, wymagających szczególnego wsparcia lub szczególnych usług;
- upodmiotowienie i wzmocnienie klientów (*empowerment*) przy udzielaniu im pomocy;
- jasne określenie zasad współpracy (wzajemnych praw i obowiązków) poprzez upublicznienie standardów i zapoznanie z nimi klientów;
- unikanie konfliktów interesów;
- zapewnienie klientom bezpieczeństwa – odnośnie zabezpieczenia zbieranych o nich danych niezbędnych do prowadzenia sprawy, a także przy proponowaniu rozwiązań prawnych.

4.2. Zasady organizacyjne funkcjonowania biura

W tym zakresie standardy określają:

- rodzaj/kategorie klientów, którzy mogą korzystać z pomocy biura;
- zagadnienie odpłatności lub bezpłatności udzielanej pomocy;
- ogólne zasady pracy biura – godziny przyjęć, lokalizację, dostępność i przyjazność dla określonych kategorii osób (np. różnych kategorii osób niepełnosprawnych, rodziców z małymi dziećmi), formę pracy (konieczność wcześniejszego umawiania się i zapisywania czy otwartość dyżurów);

- minimalne wyposażenie sprzętowe, w jakie powinno być wyposażone biuro, w tym wyposażenie w materiały informacyjne, którym powinno dysponować biuro, oraz sposób zewnętrznego oznakowania biura;
- procedury obsługi klienta – szczegółowe opisanie poszczególnych etapów postępowania z nim od chwili rejestracji poprzez kolejne fazy pomocy;
- zasady rejestracji klienta, ochrony jego danych osobowych i prowadzenia polityki poufności;
- zasady i nakazy współpracy z określonymi zewnętrznymi organizacjami/institucjami;
- mechanizmy skargowe i sposób zbierania informacji zwrotnej od klientów, dotyczącej uzyskanej pomocy;
- obowiązki w zakresie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej;
- inne wymogi odnośnie możliwych źródeł finansowania działalności czy obowiązków sprawozdawczych.

Standardy nierzadko zawierają także obowiązki ewaluacyjne, nałożone na dostawców usług. Czasem jednak ewaluacją zajmują się jednostki nadrzędne, dokonując jej w oparciu o wypracowane standardy.

4.3. Zespół udzielający porad

Większość standardów określa także wymagania wobec kadry, którą powinno posiadać biuro, udzielające pomocy prawnej. Opisane są w nich:

- liczba i kwalifikacje zatrudnianego personelu odnośnie posiadanego przez niego wykształcenia czy doświadczenia i ich poziomu, oraz ewentualnego obowiązku zrzeszenia w odpowiednich organizacjach;
- rodzaje profesji, jakich przedstawiciele powinni być zatrudnieni w biurze, np. prawnicy (z wyszczególnieniem czy także adwokaci/radcy prawni), psychologowie, pracownicy socjalni;
- dodatkowe wymogi, np. odnośnie znajomości języków obcych czy przygotowania psychologicznego w zakresie pracy z określonymi rodzajami klientów, np. cudzoziemcami, ofiarami przestępstw, osobami z niepełnosprawnością intelektualną etc.;
- informacje dotyczące współpracy z wolontariuszami i włączania ich do prac biura.

Nierzadko standardy zawierają także zobowiązanie dotyczące obowiązków nałożonych na pracującą tam kadrę w postaci:

- dodatkowego kształcenia personelu w różnych formach – kursów, szkoleń (czasem nawet określając liczbę obowiązkowych godzin takich szkoleń);
- wzajemnego wsparcia dla doradców poprzez grupy wsparcia, superwizje, spotkania zespołu;
- zapewnienia wewnętrznej kontroli jakości, np. w postaci okresowych przeglądów spraw prowadzonych przez doradców, sprawowania nadzoru nad pracownikami, w tym np. przydzielania mentorów pracownikom młodszemu stażem.

4.4. Podsumowanie

Powyżej zostały wymienione podstawowe i najczęściej pojawiające się elementy standardów porad prawnych. Warto podkreślić, że każde standardy muszą być dostosowane do konkretnej organizacji czy sieci organizacji oraz świadczonej usługi. Stąd w każdym przypadku konieczne jest wypracowanie własnych indywidualnych standardów, wynikających z charakteru prowadzonych działań, a także oczekiwań klientów i możliwości organizacyjnych (w tym finansowych) usługodawców. Ponadto warto zauważyć, że do standardów należy „podechodzić (...) elastycznie, tak by nie krępowały nadmiernie pożytecznej pracy. Może to np. polegać na zbytnim zbiurokratyzowaniu pracy, jak i na tworzeniu wymagań co do lokali, które szczególnie w mniejszych miejscowościach nie są do spełnienia. (...) Podejście do standardów powinno być racjonalne. Oczywiście ich rolą jest wyznaczanie odpowiedniej jakości działań biura, ale z drugiej strony mają być pomocą, a nie przeszkodą w sprawnym działaniu”³⁴⁷.

5. Zakończenie

Opisując zagadnienie standaryzacji usług oferowanych publicznie, pojawia się problem, jakie dokumenty należy włączyć do takiej analizy i uznać, że zawierają one standardy pewnego postępowania czy świadczenia określonych usług. Mają one bowiem bardzo różne nazwy (regulamin, zasady, procedury, instrukcje, wytyczne), a standard jest jedynie jedną z nich i wcale nie występującą

³⁴⁷ Raport końcowy. Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego..., str. 65.

najpowszechniej – można nawet powiedzieć, że w polskiej rzeczywistości pojęcie to jest używane wyjątkowo rzadko³⁴⁸.

Pisząc o standardach, warto także pamiętać, że cechą immanentną tych dokumentów powinna być ich ewolucja. Standardy powinny być dokumentem żywym – dyskutowanym przez różne strony, zaangażowane w proces świadczenia usług (zleceniodawców, wykonawców, klientów, polityków, naukowców). Powinny one również ulegać zmianom, uwzględniającym ewolucję sytuacji prawnej czy faktycznej, rozwój oczekiwań klientów, a także wyniki prowadzonych ewaluacji. Bowiem ewaluacja jest jednym z kluczowych elementów wpisanych w proces standaryzacji. Stąd też należy się zastanowić nad prawną rangą takiego dokumentu, jak standardy – by mógł on podlegać dyskusjom i zmianom i nie wymagał zbyt wielu zabiegów formalnych koniecznych do jego zmiany.

Proces standaryzacji jest wynikiem pewnej ewolucji w podejściu do usług publicznych. Jak zauważa Geert Bouckaert w ostatnich czasach zmienił się system wartości i oczekiwania, szczególnie wobec usług z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej. Wcześniej głównym oczekiwaniem było wykonywanie ich zgodnie z prawem/procedurami, w dalszej kolejności skuteczność i uzyskiwanie określonych wyników, a na końcu efektywność ekonomiczna. Obecnie natomiast te oczekiwania odwróciły się o 180 stopni – najważniejsze stały się kwestie ekonomiczne i skuteczność – jakość stała się zatem ważniejsza niż legalizm³⁴⁹.

Jednak celem wykonywania przez administrację publiczną usług wysokiej jakości jest nie tylko zwiększenie satysfakcji klienta z oferowanych mu świadczeń, ale także, a może przede wszystkim, zbudowanie zaufania do władzy i urzędów. Aby tego dokonać, proces świadczenia usług nie tylko musi odpowiadać oczekiwaniom obywateli, ale musi być także prowadzony transparentnie i w dialogu z odbiorcami. Dlatego też zmianie ulega sposób ewaluacji usług – od prostego sprawdzenia poziomu ich wykonywania po włączenie weń opisywanej powyżej szerszej perspektywy – wpływu na jakość życia. „Konwencjonalne i wywodzące się z biznesu pojęcie jakości, które postrzega instytucje publiczne jedynie jako usługodawców, a obywateli jako klientów, musi zostać zamienione na demokratyczną koncepcję jakości, która publiczne instytucje postrzega jako katalizatory w budowie społeczeństwa obywatelskiego, a obywateli jako podmioty odpowiedzialnej i aktywnej społeczności”³⁵⁰. Wydaje się, że postulat ten znakomicie odnosi się do budowania systemu dostępu

³⁴⁸ Porównując dokumenty określające standardy usług pomocy społecznej jedynie 2% z nich zawierało w tytule pojęcie „standard”. Najpowszechniej używanymi były: regulamin, zasady i procedury – R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 31.

³⁴⁹ R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 23.

³⁵⁰ E. Löffler, *Defining Quality...*, str. 13.

do pomocy prawnej i powinien być wzięty pod uwagę przy konstruowaniu standardów realizacji tych świadczeń w polskiej praktyce.

b) Wykaz standardów

Folder „Standardy” zawiera 18 opracowań dotyczących standardów obowiązujących w poszczególnych krajach w zakresie dostarczania pomocy prawnej. Dokumenty te zostały wyszukane dzięki wyszukiwarce google poprzez wpisanie takich haseł jak: *(free) legal aid (delivery) quality standards, quality assurance, primary legal aid, (free) legal advice, (free) legal information, pro bono services, legal clinics, lawyers paralegals’ qualifications, ethics; bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie standardy, informacja prawna standardy*. Dotyczą zarówno pomocy przedsądowej, jak i sądowej. Większość z nich dotyczy ogólnej pomocy prawnej oferowanej przez państwo (najczęściej osobom najuboższym), ale znajdziemy również dokument dotyczący standardów udzielania pomocy prawnej konkretnej grupie osób – uchodźcom. Pośród wyżej wymienionych dokumentów, są zarówno opracowania dotyczące standardów wyznaczanych przez państwa, organizacje pozarządowe i organizacje międzynarodowe (ONZ).

Największą trudność w poszukiwaniu właściwych dokumentów stanowi niewielka ilość opracowań poświęconych wyłącznie standardom obowiązującym w zakresie udzielania pomocy prawnej. Ponadto zdecydowanie łatwiejsze wydaje się wyszukanie tego typu opracowań dotyczących takich krajów jak Kanada, USA, Australia, Nowa Zelandia niż krajów europejskich.

Poniżej została zamieszczona lista wyżej wspomnianych opracowań (w formie .pdf oraz .doc) wraz z krótkim opisem:

- [Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego seminarium – dokument będący efektem współpracy następujących organizacji poradniczych: Fundacja Centrum Praw Kobiet, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych](#)

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Komitet Ochrony Praw Dziecka, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie Niebieska Linia, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie Przyjaciół

Integracji, Związek Biur Porad Obywatelskich. Przedstawiony 18 listopada 2005 na seminarium podsumowującym projekt realizowany przez FUPP "Warto działać dobrze. Wypracowanie wspólnych standardów dotyczących prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego";

- [Jednolite standardy pracy z osobami pokrzywdzonymi w ośrodkach pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem –](#)

Dokument zawierający jednolite standardy pracy z osobami pokrzywdzonymi w ośrodkach pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem działających w ramach projektu „Sieć pomocy ofiarom przestępstw”;

- [Standardy kancelarii współpracujących z Centrum Pro Bono FUPP](#)

Dokument zawierający opis standardów udzielania pomocy prawnej przez kancelarie współpracujące z Centrum Pro Bono (Program realizowany przez FUPP);

- [Standardy UPP](#)

Dokument zawierający informacje na temat standardów działania Uniwersyteckich Poradni Prawnych;

- [Standardy ZBPO](#)

Standardy w ramach poradnictwa obywatelskiego świadczonego przez Biura Porad Obywatelskich w ramach ZBPO;

- [Standardy Ośrodków Pomocy Prawnej i Obywatelskiej Stowarzyszenie Bona Fides](#)

Dokument dotyczący projektu „Ośrodek pomocy prawnej i obywatelskiej”, realizowanego przez Stowarzyszenie Bona Fides, którego celem jest zapewnienie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej obywateli z terenu powiatu parczewskiego i włodawskiego, a także stworzenie kompleksowego modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, którego istotnym elementem jest wdrożenie jednolitych standardów poradnictwa.

- [Standardy wyznaczane przez ONZ w zakresie udzielania pomocy prawnej w ramach prawa karnego](#)

Draft United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems (2011).

- [Law Centres Federation England Wales Ireland](#)

Dokument zawierający krótkie informacje na temat działalności biur Law Centres w ramach Law Centres Federation oraz standardy ich funkcjonowania.

- [National Legal Aid standards Australia](#)

Najlepsze praktyki w zakresie udzielania informacji prawnej i porad prawnych w Australii;

- [National Legal Aid Standards Australia non litigation use of technology](#)

Standardy w zakresie korzystania z technologii w ramach dostarczania usług prawnych;

- [Nowa Zelandia Practice Standards for all legal aid providers](#)

Standardy dostarczania pomocy prawnej wyróżnione przez Ministerstwo Sprawiedliwości;

- [Quality Assurance in Ontario and the implications for legal aid](#)

Standardy dotyczące kwalifikacji prawników dostarczających usług prawnych w ramach pomocy prawnej; opis Quality Service Office – jednostki powołanej do rozwijania standardów w ramach pomocy prawnej, badania i wspierania wysokiej jakości usług, opis SAT – self-assesment tool w

kontekście pomocy udzielanej przez kliniki prawa oraz inne usługi prawne świadczone przez studentów;

- [*Standards of ethics legal aid in the context of UNHCR Refugee Status determination*](#)

W 2006 r. roku odbyły się nieformalne konsultacje Grupy Roboczej UNHCR ds. Pomocy prawnej i ngośw zajmujących się jej dostarczaniem uchodźcom, dotyczące konieczności wyznaczenia standardów w udzielaniu pomocy prawnej uchodźcom. Dokument ten ma charakter roboczy i stanowił punkt wyjścia do dalszych dyskusji podczas konferencji w Nairobi w 2007 r.;

- [*Assuring quality legal aid in Mexico and Netherlands*](#)

Dokument zawiera opracowanie systemów pomocy prawnej w Meksyku i Holandii, z naciskiem na standardy pomocy prawnej i ich kontrolę;

- [*Quality Assurance Norway*](#)

Materiały ILAG z konferencji w Helsinkach 2011, opis systemu w Norwegii (standardy jakości – głównie od str. 22);

- [*American Bar Association Standards for the provision of civil legal aid*](#)

Amerykańskie standardy dostarczania pomocy prawnej w zakresie prawa cywilnego;

- [*Specialist Quality Mark Standard 2012 UK*](#)

Specialist Quality Mark jest znakiem wysokiej jakości usług dostarczanych w ramach pomocy prawnej. Dokument opisuje wymogi, które dostawca musi spełnić, aby otrzymać SQM.

Quality Mark for the Bar Standard

zbiór standardów w poradnictwie prawnym i obywatelskim świadczonym przez Community Legal Service (CLS) oraz Criminal Defence Service (CDS);

Legal Services Regulations 2011

Zbiór standardów w pomocy prawnej w Nowej Zelandii przygotowany i administrowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

13. Odpowiedzialność cywilna

Kwestia obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej osób udzielających pomocy prawnej jest wciąż problemem wymagającym rozwiązania systemowego. Obecnie w Polsce regulacje ustawowe w tym zakresie istnieją jedynie w odniesieniu do pracy adwokatów i radców prawnych. Jeżeli chodzi o inne podmioty, zajmujące się świadczeniem nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich, podobny obowiązek ustawowy nie istnieje, a wszelkie działania w tym zakresie mogą wypływać z wewnętrznych regulacji. Jednak przyjmowanie standardów nakładających obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej nie jest powszechnie stosowane. Jedną z organizacji, która wprowadziła ten obowiązek jako wewnętrzną regulację jest Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych.

I. Przepisy prawne w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia OC adwokatów i radców prawnych w zakresie świadczenia pomocy prawnej

Adwokaci i radcowie prawni mają obowiązek zawrzeć umowę ubezpieczenia OC. Obowiązek adwokatów wynika z **ustawy prawo o advokaturze oraz Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej adwokatów**³⁵¹. W przypadku radców prawnych, obowiązkowe ubezpieczenie OC także wynika z przepisów ustawy i rozporządzenia wykonawczego. I tak na podstawie **ustawy o radcach prawnych oraz Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej radców prawnych**³⁵² obowiązkowym ubezpieczeniem OC objęty jest każdy radca prawny.

Na każdym adwokacie i radcy prawnym ciąży obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności polegającej na świadczeniu pomocy prawnej, w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami.

³⁵¹ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej adwokatów (Dz.U.2003.217.2134).

³⁵² Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej radców prawnych (Dz. U. Nr 217, poz. 2135).

Rozporządzenia stanowią, iż minimalna suma gwarancyjna ubezpieczenia OC adwokata oraz radcy prawnego, w odniesieniu do jednego zdarzenia, którego skutki są objęte umową ubezpieczenia OC, wynosi równowartość w złotych 50 000 euro.

II. Ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej działalności uniwersyteckich poradni prawnych

Porady prawne, jakie można uzyskać w uniwersyteckich poradniach prawnych, świadczone są przez studentów prawa działających pod nadzorem merytorycznym pracowników naukowych i praktyków, na których spoczywa odpowiedzialność za jakość i skutki udzielanych porad. Zatem konieczne w tym przypadku staje się ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej takiej działalności³⁵³. Nie istnieją jednak żadne regulacje ustawowe wprowadzające obowiązek ubezpieczenia, zatem należało wprowadzić alternatywę w postaci przepisu nakładającego obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, przy czym suma gwarancyjna nie może być niższa niż równowartość 10 000 euro. Jest to jeden ze standardów, który musi być spełniony, aby poradnia mogła powstać, dlatego też to nie z przepisu prawa, lecz z wewnętrznych rozwiązań regulujących działalność poradni prawnych wynika potrzeba zawierania umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, jeśli poradnia chce uzyskiwać wsparcie finansowe i merytoryczne od Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych³⁵⁴.

³⁵³ J. Kuźmicka, R. Gołąb, Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej studenckich poradni prawnych [w:] Klinika 2 (6) 2007, źródło: www.fupp.org.pl

³⁵⁴ Ibidem.

14. Ubezpieczenia pomocy prawnej

Ubezpieczenie pomocy prawnej to rozwiązanie, które od niedawna funkcjonuje w Polsce, a w większej skali ma miejsce w takich krajach jak Niemcy, czy Szwecja. Szacuje się, że w Polsce pod koniec 2010 r. było ponad milion polis gwarantujących pomoc prawnika, a pod koniec roku 2011 już tylko 677 tys.³⁵⁵ Dla przykładu w Szwecji ponad 90%, a w Niemczech ok. 80% obywateli jest objętych tego typu ubezpieczeniami.

Ubezpieczenie ochrony prawnej chroni przed ryzykiem prowadzenia sporów prawnych i wszystkich z nimi związanych kosztów. Ubezpieczenie ochrony prawnej nie obejmuje konkretnej rzeczy, ale ma charakter niematerialny. Ochrona prawna – zależnie od oferty firmy ubezpieczeniowej lub instytucji zapewniającej ochronę swoim pracownikom – obejmować może różne sfery: komunikacyjną, prywatną, zawodową, związaną z działalnością gospodarczą lub rolniczą.

Na polskim rynku ubezpieczeniowym istnieją firmy mające w swojej ofercie ubezpieczenia pomocy prawnej. Przykładowe firmy specjalizujące się w tej sferze to:

- Concordia Ubezpieczenia³⁵⁶;
- D.A.S. Towarzystwo Ochrony Prawnej S.A.³⁵⁷;
- Towarzystwo INTER Polska S.A.³⁵⁸
- Allianz Polska.³⁵⁹

Towarzystwo INTER Polska S.A. swoje ubezpieczenia kieruje do osób wykonujących zawody medyczne takie jak lekarz, lekarze dentyści, pielęgniarka, czy położna. D.A.S. Towarzystwo Ochrony Prawnej S.A. Concordia Ubezpieczenia i Allianz Polska oferują ubezpieczenia dla szerszej grupy obywateli. W ramach ubezpieczeń klientom firm rekompensuje się m.in:

- Koszty wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego (ubezpieczony ma prawo swobodnego wyboru adwokata lub radcy prawnego);
- Pokrycie kosztów sądowych;
- Zwrot kosztów strony przeciwnej;
- Koszty postępowania egzekucyjnego;
- Opłaty i koszty postępowania przed organami administracji państwowej i samorządowej;
- Koszty poręczenia majątkowego;
- Koszty sądu polubownego;
- Koszty podróży do sądu zagranicznego;
- Koszty telefonicznej porady prawnej lub pisemnej opinii prawnej.³⁶⁰

³⁵⁵ Dane Komisji Nadzoru Finansowego.

³⁵⁶ www.ochronaprawna.com

³⁵⁷ www.das.pl

³⁵⁸ www.interpolska.pl

³⁵⁹ www.allianz.pl/oferta-dla-ciebie/ubezpieczenia/ochrona-prawna,224.html

³⁶⁰ www.ochronaprawna.com/content/ochrona-prawna/Opis-Ubezpieczenia-Ochrony-Prawnej,163.html

Koszty ubezpieczenia ochrony prawnej nie są wysokie. Przykładowe indywidualne ubezpieczenie w Concordia Ubezpieczenia na rok, przy kwocie ubezpieczenia 40 tys. złotych wynosi rocznie 171 zł (czyli 14,25 zł miesięcznie.)

W przypadku niektórych firm ubezpieczeniowych istnieje możliwość wykupienia ubezpieczenia grupowego. Tego typu ubezpieczenie ma w swojej ofercie firma D.AS Towarzystwo Ochrony Prawnej S.A. „Ubezpieczenie grupowe/korporacyjne” to specjalna oferta dla firm, stowarzyszeń i związków zawodowych mogących zapewnić ochronę prawną nie tylko swoim pracownikom, ale i również klientom.

25 maja 2011 r. w Warszawie odbyła się konferencja pod tytułem „Ubezpieczenia ochrony prawnej – prawnik dla każdego Polaka”. Celem konferencji organizowanej przez Naczelną Radę Adwokacką i Rzecznika Ubezpieczonych była promocja ubezpieczeń ochrony prawnej. W konferencji wzięli udział m.in. adw. Andrzej Zwara, prezes Naczelnej Rady Adwokackiej, Krzysztof Kwiatkowski, minister sprawiedliwości, min. Halina Ołędzka, Rzecznik Ubezpieczonych oraz przedstawiciele firm ubezpieczeniowych. Z wypowiedzi prelegentów płynęły następujące wnioski:

- Polacy charakteryzują się niską świadomością prawną i nie mają nawyków w korzystaniu z pomocy prawnej. Warto więc promować ubezpieczenia ochrony prawnej, bo to najlepszy sposób na częstsze z nich korzystanie.
- Ze względu na skomplikowane i stale zmieniające się przepisy prawne ubezpieczenie ochrony prawnej może posiadać liczne korzyści. Ubezpieczenia ochrony prawnej obejmują swoim zakresem również ryzyko przegrania procesu sądowego, które jest przyczyną rezygnacji z dalszych dochodzeń swoich praw przed sądem.
- Ubezpieczenie ochrony prawnej i jego promocja jest cenną inicjatywą, ale w żaden sposób nie zwalnia to państwa przed zapewnieniem obywatelowi prawa do wymiaru sprawiedliwości.
- Ubezpieczenie ochrony prawnej, jako nowoczesna forma dostępu do pomocy prawnej powinna zapewniać pełną opiekę prawnika. Istnieje zagrożenie, że częste korzystanie z polisy może doprowadzić do bankructwa ubezpieczyciela. W tym celu należy skonstruować umowy tak, aby były zrozumiałe dla klienta, bezpieczne dla ubezpieczyciela i nie krępowały prawnika udzielającego pomoc.
- Ubezpieczenie ochrony prawnej gwarantuje pomoc prawnika zrzeszonego w samorządzie zawodu zaufania publicznego. Jest to gwarancja, że klient otrzyma usługę oferowaną przez osobę w pełni wykształconą, postępującą według kodeksu etycznego, posiadającą ubezpieczenie OC i podlegającą odpowiedzialności dyscyplinarnej.
- Ważnym atutem ubezpieczeń ochrony prawnej jest niezależność od ubezpieczycieli w kwestii wyboru adwokata bądź radcy prawnego. Klient sam dokonuje swobodnego wyboru prawnika, a firma ubezpieczeniowa może jedynie pomóc wskazując na prawników specjalizujących się w danej dziedzinie prawa.

Innym systemem ubezpieczenia ochrony prawnej, któremu warto się przyjrzeć jest model grupowy proponowany przez związki zawodowe policjantów. Okazuje się, że związki zawodowe wypełniają istotną lukę w ochronie i odpowiedzialności prawnej policjantów. Funkcjonariusze policji, jako osoby zaufania publicznego narażeni są w swojej codziennej pracy na sytuacje mogące wykraczać poza

ustalone normy prawne. Niestety nie ma dostatecznie skutecznych prawnie rozwiązań gwarantujących pomoc policjantom oskarżonym o przekraczanie swoich uprawnień.³⁶¹

Niektóre z regionalnych zarządów Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów proponują udział w tak zwanych funduszach pomocowych obejmujących swoim zakresem pomoc socjalną, jak i pomoc prawną.

Zarządy Wojewódzkiego NSZZP mogą tworzyć Fundusze Ochrony Prawnej i samemu regulować kwestie ponoszonych kosztów i opłat. Status Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów definiuje następujący zakres możliwej ochrony prawnej:

1. doradztwo prawne,
2. udział w postępowaniach karnym, cywilnym, administracyjno-prawnym, dyscyplinarnym wynikających ze stosunku służby,
3. spory wynikające z zachowań członków nie mających związku z wykonywaniem przez nich czynności służbowych,
4. spory wynikające ze statutowej działalności Związku,
5. spory odszkodowawcze.³⁶²

Część Zarządów Wojewódzkich NSZZP podpisuje prywatne umowy z kancelariami adwokackimi, na mocy których członkom związków zawodowych gwarantowany jest darmowy dostęp do porad prawnych i ich reprezentacja przed sądem oraz organami ścigania. Wszystkie działania odbywają się na preferencyjnych warunkach, a składki ponoszone z tytułu ochrony prawnej nie przekraczają kilku złotych miesięcznie.

³⁶¹ Mirosław J. Bednarski, System Ochrony Prawnej Policjanta, <http://www.iwiu.pl/index.php/zaklady/bezpieczenstwa/104-system-ochrony-prawnej-policjanta>, 10.10.2012

³⁶² Statut Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, rozdział VIII, http://www.nszzp.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=10, 10.10.2012

15. Poradnictwo prawne i obywatelskie a nowe technologie

Dr Michał Araszkiewicz

Wprowadzenie

Stosowanie technologii przez podmioty świadczące pomoc prawną (nie tylko nieodpłatną) jest faktem. Trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie np. kancelarii prawnej bez wsparcia profesjonalnego komputerowego systemu informacji prawnej. Bez systemów tego typu nie mogą już również współcześnie funkcjonować sądy czy organy administracji publicznej. Konstatacje te dotyczą również oczywiście podmiotów świadczących pomoc prawną nieodpłatnie. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie przykładowych zastosowań nowych technologii w odniesieniu do świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Problematyka ta nie jest jeszcze dobrze znana polskiej publiczności, chociaż narzędzia te są szeroko stosowane w krajach w których *legal aid* ma dłuższą tradycję, w szczególności w Stanach Zjednoczonych. Struktura rozdziału jest następująca. W części pierwszej zawarte są ogólne informacje dotyczące rozwoju zastosowania technologii informatycznych w kontekstach prawnych, a także postawione zostają tezy o zasadności stosowania tych technologii w systemach nieodpłatnej pomocy prawnej, biorąc pod uwagę istniejące ograniczenia. W dalszej części prezentowane są informatyczne systemy nakierowane na rozwiązywanie sporów, zaś w kolejnej – narzędzia informatyczne przydatne w usprawnianiu pracy podmiotów świadczących pomoc prawną oraz zapewniające szerszy dostęp do informacji prawnej dla osób ubogich. Rozdział kończy się krótkim podsumowaniem.

Prawo i technologie – rys historyczny i tezy

Zalety technologii informatycznych w odniesieniu do prawa zostały dostrzeżone stosunkowo wcześnie. W tym zakresie należy wspomnieć nazwisko Johna Harty'ego, który już w latach 50 stał się w USA pionierem informatyzacji sądów. Szybko dostrzeżono również potencjał komputerów w zakresie analizy tekstów prawnych oraz symulacji rozumowań prawniczych. W ten sposób powstał szeroki nurt badawczy zwany ogólnie „Sztuczna inteligencja i prawo” (AI and Law). Współcześnie twierdzi się, że nurt ten obejmuje cztery dziedziny rozważań:

- 1) stosowanie metod obliczeniowych do analizy rozumowań prawniczych,
- 2) formalna reprezentację norm prawnych, adresatów norm oraz instytucji prawnych, a także interakcji podmiotów prawa (w tzw. systemach wieloagentowych – *Multi-agent systems*),
- 3) badania dotyczące możliwości zaawansowanych technologii informacyjnych przy zastosowaniu prawa jako materiału ilustracyjnego,
- 4) stosowanie zaawansowanych technologii informacyjnych do rozwiązywania problemów pojawiających się w związku z rozumowaniami prawniczymi.

W rozwoju historycznym nurtu AI and Law można wyróżnić kilka etapów oraz ważnych osiągnięć badawczych.³⁶³ Dodać należy, że i wśród polskich autorów znaleźli się uczeni, których można uznać za pionierów tego nurtu (Franciszek Studnicki, Jerzy Wróblewski). Na chwilę obecną – z pewnymi zastrzeżeniami – można stwierdzić, że istnieją już takie programy komputerowe, które są w stanie przeprowadzać zaawansowane analizy dokumentów prawnych czy konstruować argumentację prawną. Istnienie takich programów stwarza możliwość wykorzystania ich w praktyce, w szczególności w ramach funkcjonowania systemów pomocy prawnej. Jak można sądzić, za najbardziej istotne w kontekście świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przedsądowej należy uznać te systemy, które umożliwiają polubowne zakończenie sporu bez uciekania się do interwencji sądu. Chodzi zatem o systemy tak zwanego rozwiązywania sporów on-line (Online Dispute Resolution), które wspomagają lub wręcz umożliwiają finalne rozwiązanie sporów w przestrzeni wirtualnej, przy użyciu komputera domowego. Konstrukcji i zastosowaniom tego typu systemów poświęcona jest druga część niniejszego rozdziału. Drugim kontekstem, który jest bardzo istotny z punktu widzenia świadczenia poradnictwa prawnego jest zastosowanie technologii w taki sposób, by usprawnić funkcjonowanie podmiotu świadczącego nieodpłatną pomoc prawną, względnie aby tak ułatwić użytkownikowi końcowemu samodzielne znalezienie rozwiązania nurtującego go problemu, aby nie powstała konieczność w rozwiązanie tego problemu człowieka świadczącego pomoc prawną. Mam na myśli systemy, które oferują użytkownikowi więcej funkcjonalności, niż jedynie przedstawienie treści przepisów prawa (choćby w przystępnej formie). Przykłady tego rodzaju systemów opisane są w części trzeciej.

Można sformułować generalną tezę, że stosowanie nowych technologii w odniesieniu do nieodpłatnej pomocy prawnej znajduje uzasadnienie z uwagi na następujące okoliczności:

- 1) oszczędność kosztów osobowych usługodawców – porada prawna zostaje udzielona lub nawet spór zostaje rozwiązany przy wsparciu albo z wyłącznym użyciem programu komputerowego
- 2) oszczędność czasu i wygoda beneficjentów – możliwość uzyskania informacji lub pomocy prawnej z własnego domu, lub nawet w podróży, za pomocą aplikacji dedykowanych na telefony, tablety i inne przenośne urządzenia
- 3) oszczędność kosztów wynikająca z pozasądowego załatwienia sprawy.

Natomiast podstawowym ograniczeniem w odniesieniu do stosowania nowych technologii w kontekście nieodpłatnej pomocy prawnej jest charakterystyka umiejętności korzystania z tych technologii w grupie docelowej tej pomocy prawnej, a zatem wśród ludzi ubogich, ludzi z uzależnieniami, ludzi z poważnymi problemami zdrowotnymi itp. Niezależnie od tej konstatacji stwierdzić należy, że w pewnym zakresie ta okoliczność może ulec poprawie w przyszłości z uwagi na coraz powszechniejsze posługiwanie się narzędziami informatycznymi w życiu codziennym. Wskazane ograniczenie nie wpływa również na możliwość usprawniania świadczenia poradnictwa prawnego za pomocą nowych technologii przez podmioty do tego powołane.

³⁶³ Rissland, E.L., Artificial Intelligence and Law: Stepping Stones to a Model of Legal Reasoning Yale Law Journal. Vol. 99, No. 8, pp. 1957-1982, June 1990.

Online Dispute Resolution (ODR)

ODR – to rozwiązywanie sporów w sposób polubowny *on line*. Systemy ODR dzielą zalety innych metod alternatywnego rozwiązywania sporów, takie jak taniość, szybkość, elastyczność, mniejsza sporność, nakierowanie na rozwiązanie problemu (a nie na napiętnowanie winnej osoby), odformalizowanie i poufność.³⁶⁴ Z uwagi na to, że w ramach ODR strony sporu nie znajdują się w bezpośredniej bliskości, systemy te mogą również redukować stres związany z rozmowami polubownymi w takich sytuacjach, gdy konflikt pomiędzy stronami był szczególnie ostry i np. związany z przemocą.

Systemy ODR są oparte na koncepcjach teoretycznych związanych z dialogowym rozwiązaniem sporów. Te badania prowadzone były i są między innymi przez Arno Loddera (Holandia), Johna Zeleznikowa (Australia), Pompeu Casanovasa i Martę Poblet (Hiszpania) czy Francisco Andrade (Portugalia). Wiele spośród tych teoretycznych koncepcji zostało implementowanych jako rzeczywiście działające systemy, dotyczące m. in. rozwiązywania sporów konsumenckich w Internecie czy też w zakresie prowadzenia mediacji rodzinnych. Bardzo rozbudowany model teoretyczny takiego systemu, obejmujący system wymiany argumentów pomiędzy stronami i negocjowanie możliwych rozwiązań, nadający się do zastosowania w sporach rodzinnych, został opracowany przez Arno Loddera i Johna Zeleznikowa.³⁶⁵

Jeżeli chodzi o systemy ODR rzeczywiście działające w praktyce, to przegląd tych systemów połączony z zestawieniem badań empirycznych znaleźć można w raporcie przygotowanym w 2010 r. przez J. Suqueta, M. Poblet, P. Noriega oraz S. Gabarro.³⁶⁶ Autorzy analizują działanie 34 dostawców usług ODR oraz prezentują wnioski w tym zakresie. W szczególności, wskazują oni na zbyt małe wykorzystanie w istniejących systemach ODR najnowszych technologii informatycznych. Współcześnie jednak zauważa się również tendencję do wzrostu znaczenia w kontekście ODR technologii sieci 2.0 oraz stosowania aplikacji ODR-owych także na przenośnych urządzeniach.³⁶⁷

Okolicznością, którą warto szczególnie podkreślić w kontekście zastosowań ODR do poradnictwa prawnego oraz nieodpłatnej pomocy prawnej jest istnienie szeregu programów wspierających rozwiązywanie sporów w sprawach rodzinnych – ten zakres spraw jest jednym z bardziej szczegółowo przebadanych w literaturze przedmiotu. Tytułem przykładu, należy wymienić program Family_Winner opracowany przez Johna Zeleznikowa we współpracy z Emilią Belucci.³⁶⁸ W kontekstach wymagających decyzji sądu, trzeba zwrócić uwagę na opracowany

³⁶⁴ Katsh, E. and Rifkin, J. 2001. *Online Dispute Resolution: Resolving Conflicts in Cyberspace*. Jossey-Bass, San Francisco Ca.

³⁶⁵ Lodder A., Zeleznikow J., 2005, Developing an Online Dispute Resolution Environment: Dialogue Tools and Negotiation Systems in a Three Step Model. *Harvard Negotiation Law Review*, 10. pp. 287-338.

³⁶⁶ Suquet J., Poblet M., Noriega P., Gabarro S., Online Dispute Resolution in 2010: A Cyberspace Odyssey?, w: Poblet M., Abrahams B., Zeleznikow J., *The Proceedings of the 6th International Workshop on ODR*, Liverpool 2010, s. 1-13.

³⁶⁷ Poblet M., *Mobile Technologies for Conflict Management: Online Dispute Resolution, Governance, Participation*, Springer 2011.

³⁶⁸ Zeleznikow J., Belucci E., Developing negotiation decision support systems that support mediators: A case study of the Family_Winner system, *Artificial Intelligence and Law* 13, 2005, ss. 233-271.

w Holandii system ODR związany z mediacjami rozwodowymi³⁶⁹, a także wcześniejszy australijski program komputerowy związany z tą problematyką, a dotyczący podziału majątku po rozwodzie.³⁷⁰

Podsumowując tę część rozważań i mając na uwadze znaczące już sukcesy w stosowaniu systemów ODR do rozwiązywania sporów różnych typów należy rekomendować posługiwanie się takimi systemami przez podmioty zajmujące się świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej. Korzystanie z tych technologii może wpłynąć na obniżenie nie tylko kosztów funkcjonowania systemów pomocy prawnej, ale również na obniżenie kosztów społecznych sporów z uwagi na potencjalne zwiększenie odsetka spraw zakończonych polubownie.

Nowe technologie a świadczenie poradnictwa prawnego oraz dostęp do sprawiedliwości

Technologie informatyczne mogą być stosowane nie tylko w kontekście rozwiązywania sporu pomiędzy stronami, ale zapewniać efektywniejszy dostęp do informacji prawnej i poradnictwa prawnego także sytuacji, gdy do zaistnienia sporu jeszcze nie doszło albo gdy sprawa nie stała się jeszcze sporną. W tym zakresie nie chodzi nam jedynie o publikowanie on line treści obowiązujących prawnych czy orzeczeń sądowych wysokich instancji (powyższe winno być obowiązkiem państwa), lecz o stosowanie inteligentnych narzędzi dzięki którym zainteresowana osoba może uzyskać poradę prawną pasującą do jej zindywidualizowanej sytuacji, przeanalizować skutki prawne zaistniałego stanu faktycznego, czy wreszcie samodzielnie przygotować projekt umowy czy projekt pisma urzędowego albo procesowego – dostosowanego do potrzeb beneficjenta. Stosowanie tego typu narzędzi prowadzi do obniżenia kosztów funkcjonowania podmiotu świadczącego pomoc prawną, gdyż możliwość samodzielnego skorzystania przez beneficjenta z inteligentnych aplikacji dostosowanych do jego umiejętności i potrzeb nie prowadzi do wygenerowania kosztów osobowych udzielenia pomocy prawnej po stronie usługodawcy. Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że stosowanie inteligentnych technologii może prowadzić do usprawnienia funkcjonowania podmiotu świadczącego nieodpłatną pomoc prawną.

W tym zakresie należy zwrócić uwagę na konieczność odpowiedniej stymulacji finansowej aktorów (usługodawców) zainteresowanych stosowaniem nowych technologii. Dobrym przykładem prowadzenia takiej polityki stymulacyjnej jest program Technology Initiative Grants prowadzony przez amerykańską Legal Services Corporation. W ramach tego programu zainteresowani usługodawcy mogą pozyskać środki finansowe na rozwój narzędzi informatycznych zarówno dla celów wewnętrznych podmiotu, jak i w związku z prowadzeniem działalności w zakresie poradnictwa prawnego i nieodpłatnej pomocy prawnej. Na stronie internetowej <http://tig.lsc.gov/grants/past-grant-awards> znajdują się dane dotyczące kwot przyznanych grantów, jak również opisy projektów, które uzyskały dofinansowanie. Jedynie tytułem przykładu należy przytoczyć, że w 2011 r. suma przyznanych grantów wyniosła 3,6 miliona dolarów.

³⁶⁹ Opis systemu wraz z wynikami badań empirycznych można znaleźć w working paper: Gramatikov M., Getting Divorced Online: Procedural and Outcome Justice in Online Divorce Mediation, TISCO working paper series.

³⁷⁰ Stranieri, A. and Zeleznikow, J., Split Up: An Intelligent Decision Support System Which Provides Advice Upon Property Division Following Divorce, International Journal of Law and Information Technology, Vol 6. No. 2, 1998, 190 – 213.

W Stanach Zjednoczonych podmioty świadczące nieodpłatną pomoc prawną mogą również korzystać z darmowych programów komputerowych mających na celu usprawnienie ich działania. Spośród wielu wdrożonych projektów, za bardzo udany i cieszący się zasłużonym sukcesem należy uznać program A2J Author.³⁷¹ Aplikacja umożliwia zainteresowanym osobom występującym bez pomocy profesjonalnego prawnika na sprecyzowanie swojego problemu, następnie na rozpoznanie prawnych możliwości działania w danej sprawie i wreszcie na wygenerowanie pisma, które może znaleźć zastosowanie w jego sprawie. Kanwą dla opracowania A2J Author były badania empiryczne przeprowadzone w latach 1999-2000.³⁷² Członkowie projektu badawczego przyjęli perspektywę, że osoby poszukujące pomocy prawnej są konsumentami dobra, jakim jest sprawiedliwość lub też dostęp do niej. Zgodnie z wnioskami wypływającymi z badań, główną barierą w dostępie do sprawiedliwości dla zainteresowanych były wysokie oceny usług prawnych oraz złożoność problemów, z którymi te osoby się borykały. W rezultacie, członkowie grupy badawczej postanowili skonstruować program komputerowy, który ułatwiłby osobom zainteresowanym wygenerowanie pism urzędowych lub procesowych stosownych w danej sprawie. W rezultacie powstał przyjazny program komputerowy, który w dużej mierze spełnia oczekiwania zainteresowanych.

Zasada działania A2J Author jest następująca. Użytkownik wypełnia stosowne rubryki w interfejsie programu, a następnie wysyła kompletną informację. Informacja ta przesyłana jest do zintegrowanego z A2J Author programu HotDocs, który czytuje wprowadzoną informację oraz systematyzuje ją na odpowiednim formularzu pisma. Następnie kompletny dokument jest wysyłany do użytkownika. Warto zaznaczyć, że poprzez system pytań wstępnych program przesądza także, czy użytkownik spełnia przesłanki kwalifikujące go do skorzystania z danego systemu pomocy prawnej, czy też nie.

Zaznaczyć należy, że projekt A2J Author odniósł duży sukces³⁷³ i został implementowany w niektórych ośrodkach zajmujących się świadczeniem pomocy prawnej. Projekt ten jest również w dalszym ciągu rozwijany. Aktualnie zainicjowany został program kliniczny związany z dalszym rozwojem tej aplikacji, a także związany z jej przystosowaniem do stosowania na smartfonach i tabletach.

Zakończenie

Postęp technologiczny, który dokonał się w ciągu ostatnich dwudziestu lat, jeżeli chodzi o zastosowanie narzędzi informatycznych w kontekstach prawnych każe podjąć problem zastosowania tych narzędzi w związku ze świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej. Zarówno prace związane z rozwojem systemów Online Dispute Resolution, jak i prace związane ze stosowaniem nowych technologii do usprawnienia funkcjonowania podmiotów świadczących nieodpłatną pomoc prawną oraz do poszerzenia dostępu do sprawiedliwości sugerują, że nowe technologie mogą w najbliższym czasie znacząco przekształcić obecnie istniejący obraz funkcjonowania pomocy prawnej. W szczególności, mogą one doprowadzić do znaczącej redukcji kosztów funkcjonowania takiej pomocy. W konsekwencji, zasadny wydaje się postulat finansowania ze środków publicznych badań mających

³⁷¹ <http://www.a2jauthor.org/drupal/>

³⁷² Por. Staudt R. J., All the Wild Possibilities, Technology that Attacks Barriers to Access to Justice, Loyola of Los Angeles Law Review, 2009, 42, s. 1117 i n.

³⁷³ Por. dane ilościowe tamże.

na celu propagowanie i wdrażanie stosowania nowych technologii w systemie poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Literatura

1. Gramatikov M., Getting Divorced Online: Procedural and Outcome Justice in Online Divorce Mediation, TISCO working paper series.
2. Katsh, E. and Rifkin, J. 2001. *Online Dispute Resolution: Resolving Conflicts in Cyberspace*. Jossey-Bass, San Francisco Ca.
3. Lodder A., Zeleznikow J., 2005, Developing an Online Dispute Resolution Environment: Dialogue Tools and Negotiation Systems in a Three Step Model. *Harvard Negotiation Law Review*, 10. pp. 287-338.
4. Poblet M., *Mobile Technologies for Conflict Management: Online Dispute Resolution, Governance, Participation*, Springer 2011.
5. Rissland, E.L., Artificial Intelligence and Law: Stepping Stones to a Model of Legal Reasoning *Yale Law Journal*. Vol. 99, No. 8, pp. 1957-1982, June 1990.
6. Staudt R. J., All the Wild Possibilities, Technology that Attacks Barriers to Access to Justice, *Loyola of Los Angeles Law Review*, 2009, 42, 1117.
7. Stranieri, A. and Zeleznikow, J., Split Up: An Intelligent Decision Support System Which Provides Advice Upon Property Division Following Divorce, *International Journal of Law and Information Technology*, Vol 6. No. 2, 1998.
8. Suquet J., Poblet M., Noriega P., Gabarro S., Online Dispute Resolution in 2010: A Cyberspace Odyssey?, w: Poblet M., Abrahams B., Zeleznikow J., *The Proceedings of the 6th International Workshop on ODR*, Liverpool 2010.
9. Zeleznikow J., Belucci E., Developing negotiation decision support systems that support mediators: A case study of the Family_Winner system, *Artificial Intelligence and Law* 13, 2005, ss. 233-271.

16. Zagraniczne modele świadczenia porad prawnych i obywatelskich

i. System pomocy prawnej w Anglii i Walii

System instytucjonalno – organizacyjny

Pierwszy akt prawny dotyczący pomocy prawnej w Anglii i Walii został ustanowiony już w 1949 r. Aktualnie obowiązującym aktem prawnym jest *Access to Justice Act* z 1999 roku, na podstawie którego utworzono **Legal Services Commission**. Instytucja ta odpowiedzialna jest za administrowanie systemem pomocy prawnej w Anglii i Walii. Czyni to poprzez nawiązywanie współpracy z prywatnymi prawnikami oraz organizacjami pozarządowymi odpowiedzialnymi za udzielanie informacji prawnej, poradnictwa prawnego oraz reprezentacji w sądzie ludzi znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, a także ma za zadanie opłacać ich usługi oraz monitorować ich jakość. System pomocy prawnej, za który odpowiedzialny jest Legal Services Commission pomaga zapewnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości poprzez zapewnienie wysokiej jakości doradztwa, informacji i reprezentacji osobom, które nie byłyby w stanie sobie na to pozwolić. To oznacza, że klienci mogą chronić swoje prawa dzięki: uzyskaniu wczesnej porady; pozyskaniu obrońcy w razie oskarżenia o popełnienie przestępstwa czy też wniesienie sprawy do sądu o ile stanowi to najbardziej optymalne rozwiązanie dla rozwiązania sporu³⁷⁴. Legal Services Commission jest instytucją finansowaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości (ściślej Lord Chancellor), które jednocześnie sprawuje ścisłą kontrolę nad jej budżetem. Minister Sprawiedliwości wyznacza ogólne kierunki polityki w zakresie udzielania bezpłatnej pomocy prawnej.

Legal Services Commission działa poprzez swoje biuro centralne z siedzibą w Londynie oraz 13 biur terenowych w całej Anglii i Walii. Dodatkowo Public Defender Service świadczy swoje usługi w 4 biurach – 2 w Anglii oraz 2 w Walii.

Legal Services Commission tworzy 2 płaszczyzny, w ramach których dostarczane są usługi prawne: Community Legal Service (CLS) oraz Criminal Defence Service (CDS). Są to sieci organizacji dostarczających pomoc prawną w sprawach cywilnych oraz karnych.

Legal Services Commission zawiera kontrakty z prawnikami oraz organizacjami non – profit dostarczającymi pomoc prawną w ramach Community Legal Service i Criminal Defence Service. 31 marca 2011 Legal Service Commission miała na swoim koncie 2,335 kontraktów zawartych w ramach CLS oraz 1,733 w ramach CDS.

Pomoc prawna świadczona w ramach prawa cywilnego

Community Legal Service to sieć finansowanych przez LSC organizacji oraz innych podmiotów, których działalność ma na celu zapewnienie pomocy prawnej z zakresu prawa cywilnego. Problemy prawne, z którymi zgłaszają się klienci w ramach Community Legal Service to przede wszystkim: zadłużenia, sprawy mieszkaniowe, zasiłki, sprawy rodzinne. Oferowana pomoc może dotyczyć

³⁷⁴ http://www.legalservices.gov.uk/aboutus/all_about_lsc.asp

również prawa azylowego i imigracyjnego, edukacji, zatrudnienia, zdrowia psychicznego czy zagadnień opieki społecznej³⁷⁵.

CLS świadczy pomoc prawną poprzez **Community Legal Advice (CLA)**, jak również poprzez prawników różnych specjalności oraz organizacje non – profit. Community Legal Advice (CLA) jest instytucją poradniczą założoną przez Legal Service Commission. CLA ma siedziby w 5 miastach (Derby, Gateshead, Hull, Leicester oraz Portsmouth), w których mieszczą się centra poradnicze, gdzie osoby o najniższych dochodach mogą uzyskać poradę prawną. Ponadto CLA świadczy porady prawne oraz informacje prawne telefonicznie, internetowo oraz przez wydawane przez siebie broszury³⁷⁶. CLA pełni często rolę punktu pierwszego kontaktu dla klienta szukającego pomocy prawnej. Pomoc prawna świadczona przez CLA jest dostarczana na dwa sposoby, tj. tzw. „*controlled work*” i „*licensed work*”³⁷⁷:

Controlled work

- o Podstawowe poradnictwo prawne;
- o Pomoc prawna w sprawach dotyczących zdrowia psychicznego oraz kwestii prawa imigracyjnego i prawa do azylu (poradnictwo i reprezentacja przed sądem);
- o Pomoc prawna świadczona rodzinom;
- o Pomoc prawna jest świadczona bezpośrednio, bez konieczności wcześniejszego aplikowania do LCS;
- o Akt „controlled work” to każdy akt przyznający pomoc, która nie obejmuje reprezentacji przed sądem (poza wyjątkiem spraw dotyczących zdrowia psychicznego, azylu i imigracji).

Licensed work

- o Pomoc prawna we wszystkich pozostałych rodzajach spraw cywilnych, z wyjątkiem spraw generujących bardzo wysokie koszty, na które pomoc prawna udzielana jest tylko po zawarciu odpowiedniego kontraktu;
- o Wnioski o pokrycie kosztów sprawy muszą być każdorazowo składane do LCS, które podejmuje decyzję o tym czy pomoc prawna w tym przypadku należy się czy nie (po analizie warunków finansowych osoby aplikującej, a także zawartości merytorycznej sprawy).

CLA świadczy także pomoc prawną telefonicznie, a skala tego rodzaju poradnictwa jest duża, bowiem w roku 2010/2010 objęła 397,191 spraw. Dotyczyły one najczęściej: zadłużenia (36,406), prawa własnościowego (24,578), prawa rodzinnego (23,240), zatrudnienia (12,911), edukacji (3,361) i innych spraw.

Legal Services Commission lokuje środki finansowe w pomoc prawną w tych dziedzinach prawa cywilnego, na które jest największe zapotrzebowanie wśród obywateli, stąd kontrakty zawierane są najczęściej z prawnikami specjalizującymi się w tych dziedzinach oraz organizacjami udzielającymi specjalistycznych porad. Sprawami priorytetowymi są przede wszystkim sprawy z udziałem dzieci oraz ten rodzaj spraw, gdzie życie lub wolność człowieka mogą być zagrożone. W dalszej kolejności są

³⁷⁵ <http://www.legalservices.gov.uk/civil.asp>

³⁷⁶ Community Legal Advice, http://www.legalservices.gov.uk/public/community_legal_advice.asp

³⁷⁷ Legal Services Commission, Annual Reports and Accounts 2010 – 2011, http://www.legalservices.gov.uk/docs/about_us_main/LSC_AnnualReport_2010-11.pdf

to sprawy dotyczące ochrony społecznej, zwłaszcza kiedy osoba zgłaszająca się po pomoc jest zagrożona wykluczeniem społecznym (zatem mogą być to sprawy dotyczące zadłużenia, własności mieszkania, zatrudnienia itp.), a także są to sprawy związane z ochroną praw człowieka czy nadużyciami ze strony władzy³⁷⁸.

Pomoc prawna świadczona w ramach prawa karnego

Zadaniem **Criminal Defence Service (CDS)** jest dostarczanie pomocy prawnej z zakresu prawa karnego, obejmującej informacje prawną, poradnictwo oraz reprezentację w sądzie. Ponadto, w ramach udzielania pomocy w sprawach karnych, prawnicy pełnią dyżury na posterunkach policji, sądach pokoju (sądach magistrałskich) oraz wyższych sądach (sąd koronny).

Criminal Defence Service gwarantuje przyznanie pomocy prawnej osobom zatrzymanym, podejrzanym oraz oskarżonym o popełnienie przestępstwa. Pomoc prawna w sprawach karnych oznacza zaangażowanie prawnika na każdym stadium postępowania sprawy. Obejmuje jego udział przy przesłuchaniu przez policję, jak również wszelkie koszty związane z przygotowaniem linii obrony i reprezentacji przed sądami wszystkich instancji³⁷⁹. Pomoc prawna udzielana na posterunkach policji była najczęstszą formą pomocy w roku 2010/2011 i stanowiła liczbę 675,502. Dużą zainteresowaniem cieszyło się również poradnictwo za pośrednictwem telefonicznym, gdzie ze względu na relatywnie niską złożoność sprawy, nie był wymagany bezpośredni kontakt klienta z prawnikiem. Zarejestrowano 161,342 porad udzielonych telefonicznie w roku 2010/2011. W ramach dyżurów prawników w sądzie w roku 2010/2011 udzielono pomocy prawnej 87,568³⁸⁰.

Legal Services Commission również ustanowił również instytucję **Public Defender Service** („Publiczny obrońca”), która zatrudnia prawników zapewniających obronę w sprawach karnych. Prawnicy ci są dostępni, w razie potrzeby, całodobowo przez 7 dni w tygodniu. Ich zadaniem jest udzielanie porad osobom przebywającym w aresztach oraz zapewnienie obrony w trakcie procesu sądowego.

Prawnicy wynagradzani są przez LSC według ryczałtowych lub godzinowych stawek, a wysokość tego wynagrodzenia może być zróżnicowana w zależności od geograficznego usytuowania ich siedziby.

Beneficjenci. Kryteria dostępu do pomocy prawnej

Cywilna pomoc prawna jest przyznawana osobom spełniającym kryteria finansowe, na które składa się dochód klienta oraz posiadane aktywa. Każdy wniosek o przyznanie pomocy prawnej **w ramach prawa cywilnego** rozpatrywany jest indywidualnie. Jest kategorią osób, którym pomoc przyznawana jest w sposób automatyczny – jest to grupa osób otrzymujących określone świadczenia publiczne. W

³⁷⁸ R. Smith, Legal Aid in England and Wales: Current Issues and Lessons [w:] Public Interest Institute, Making Legal Aid a Reality, 2009, str. 35 - 45

³⁷⁹ E. Krześniak, Europejskie systemy pomocy prawnej na przykładzie wybranych krajów, Forum Debaty Publicznej, Sprawne i Służebne Państwo, Dostęp obywateli do pozasądowej nieodpłatnej pomocy prawnej – potrzeba rozwiązań systemowych, 6.04.2011 r.

³⁸⁰ Legal Services Commission, Annual Reports and Accounts 2010 – 2011, http://www.legalservices.gov.uk/docs/about_us_main/LSC_AnnualReport_2010-11.pdf

pozostałych przypadkach pomoc może zostać przyznana jeśli miesięczny dochód jest niższy niż 300 funtów. Pomoc prawna może również zostać przyznana osobom, których dochody są wyższe od tych kwalifikujących do otrzymania bezpłatnej pomocy prawnej, o ile wyrażą zgodę na partycypację w kosztach. Ale również istnieje dodatkowe kryterium – zawartość merytoryczna sprawy, zasadność jej prowadzenia w kontekście ewentualnych kosztów i prawdopodobieństwa wygrania. Te dwa kryteria stanowią o zasadności przyznania pomocy prawnej.

Należy wspomnieć, że istnieją pewne kategorie spraw, gdzie powyższe kryteria nie są brane pod uwagę. Zaliczają się do nich m.in. sprawy dotyczące sprawowania opieki nad dziećmi w myśl ustawy Special Children Act, sprawy związane ze zdrowiem psychicznym czy też ustanowieniem reprezentanta prawnego dla osoby zatrzymanej.

W przypadku pomocy prawnej otrzymywanej **w ramach prawa karnego**, również istotne jest kryterium finansowe i kryterium zasadności prowadzenia sprawy. Każdy wniosek o przyznanie pomocy prawnej jest rozpatrywany indywidualnie, a jego rozpoznanie odbywa się w sądzie, przed którym toczy się sprawa. Obok możliwości finansowych wnioskodawcy, oceniana jest sprawa, ale także ewentualna wcześniejsza karalność tej osoby. Pomoc prawna może być przyznana, o ile dochód miesięczny nie jest wyższy niż 283 funty miesięcznie. Jeśli kwoty te są wyższe, osoby wnioskujące w sądzie o pomoc prawną proszone są o partycypację w kosztach obrony. Osoby poniżej 18 – ego roku życia oraz korzystające ze świadczeń państwowych są zwolnione z tego obowiązku. Kryteria finansowe nie są również brane pod uwagę w przypadku udzielania nagłej pomocy prawnej na posterunku policji we wszystkich poważnych sprawach³⁸¹.

W obu przypadkach, zarówno w przypadku prawa karnego, jak i cywilnego, znaczenie mają nie tylko kryteria finansowe, ale także charakter sprawy, ewentualne poniesione koszty w związku z nią i prawdopodobieństwo wygrania sprawy. Taka analiza jest zadaniem doradcy prawnego, z którym kontaktuje się osoba szukająca pomocy prawnej w zakresie prawa cywilnego. W sprawach z zakresu prawa karnego te zadania spoczywają na prawniku, z którym bezpośrednio kontaktuje się klient.

Podobnie oba filary przewidują system kontrybucyjny, tj. częściowy udział obywateli w pokrywaniu kosztów pomocy prawnej. Ma to w szczególności miejsce, gdy klient uzyskuje wyższe dochody niż te przewidziane jako górna granica uprawniająca do dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej.

Finansowanie przez państwo i skala poradnictwa

W okresie 2010/2011 Legal Services Community pokrył koszty prawie 3 milionów działań w ramach pomocy prawnej udzielonej przez Community Legal Service (CLS) oraz Criminal Defence Service (CDS)³⁸²:

³⁸¹ National report – England and Wales, International Legal Aid Group, Helsinki 2011

³⁸² Legal Services Commission, Annual Reports and Accounts 2010 – 2011,

http://www.legalservices.gov.uk/docs/about_us_main/LSC_AnnualReport_2010-11.pdf

	Liczba działań podjętych w roku 2010/2011	Środki przeznaczone przez państwo na sfinansowanie pomocy prawnej
Community Legal Service	1,245.8	985.4 £
Criminal Defence Service	1,468.7	1,129.8 £
W sumie:	2,714.5	2,115.2 £

Legal Services Community nie prowadzi ewidencji liczby osób ubiegających się o pomoc prawną, lecz rejestruje działania podjęte przez prawników w ramach udzielanej pomocy prawnej osobom potrzebującym. Zatem powyższe liczby nie muszą odzwierciedlać liczby osób potrzebujących, które faktycznie skorzystały z pomocy prawnej (możemy bowiem założyć, iż jedna osoba mogła kilkakrotnie zwrócić się o pomoc).

ii. System pomocy prawnej w Belgii

Informacje ogólne

Belgijski system pomocy prawnej jest tym systemem, któremu warto się przyjrzeć, także ze względu różnice wyływające z jego podziału administracyjnego, odzwierciedlającego skomplikowaną strukturę etniczną, językową i kulturową kraju. Belgia jest krajem podzielonym na 3 **regiony autonomiczne** (Flandria, Walonia, region stołeczny Bruksela), 4 **regiony językowe** (francuskojęzyczny, niderlandzkojęzyczny, niemieckojęzyczny i dwujęzyczny region Brukseli) oraz **wspólnoty** (francuska, flamandzka, niemieckojęzyczna). Dwa regiony autonomiczne podzielone są na **prowincje**. Ponadto najniższym stopniem podziału są **gminy**, których jest 589. Regiony posiadają własne rady z uprawnieniami ustawodawczymi i rządy, które sprawują władzę w niemal wszystkich kwestiach (wyłączając: politykę zagraniczną, kwestie obronności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa wewnętrznego)³⁸³. Wspólnoty, zgodnie z literą prawa, zajmują się kwestiami związanymi z kulturą, edukacją, językiem, zdrowiem, kwestiami związanymi z ochroną ludzi młodych oraz niepełnosprawnych. Jednostki podziału administracyjnego cieszą się w Belgii dużą samodzielnością.

W zakresie ustawodawstwa dotyczącego bezpłatnej pomocy prawnej, ustawa o pomocy prawnej została przyjęta w 1998 r. na poziomie federalnym. Jednakże wiele organizacji społecznych dostarcza również pomoc prawną, bazując na rozwiązaniach prawnych na poziomie regionu. Ponadto, mimo, iż kwestie związane ze sprawiedliwością należą do zakresu kompetencji władz federalnych, to jednak nie zapobiegło to podziałowi, jaki miał miejsce w 2002 r., w Krajowej Izbie Adwokackiej na Francusko – i Niemieckojęzyczną Izbę Adwokacką oraz Flamandzkojęzyczną Izbę Adwokacką. Zjawiska te wpływają niezwykle niekorzystnie na konieczność wypracowania jednolitego systemu pomocy prawnej.

³⁸³ System administracyjny Belgii, <http://www.msz.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/Belgia/Belgia%2002.pdf>

Struktura instytucjonalno – organizacyjna

Tradycyjnie, dostarczanie pomocy prawnej leżało i leży w gestii środowisk prawniczych, lecz do 1993 r. wiązało się to z ich działalnością charytatywną. Nowelizacja konstytucji w 1993 r. uczyniła prawo do bezpłatnej pomocy prawnej fundamentalnym prawem, a kolejnym krokiem w kierunku zapewnienia dostępu do niej, było uchwalenie w 1998 r. ustawy o pomocy prawnej. Od tego czasu, każdy obywatel Belgii o niskich dochodach jest uprawniony do uzyskania pomocy prawnej.

Ustawa z 1998 r. wzmocniła i podkreśliła rolę środowisk prawniczych jako dostawców bezpłatnej pomocy prawnej. Pomoc prawna na etapie przedsądowym dostarczana jest przez Komisje Pomocy Prawnej (Commission for legal aid) działające w 27 dystryktach, pod auspicjami lokalnych izb adwokackich. Pomoc prawna na etapie sądowym udzielana jest przez Urząd Pomocy Prawnej (Bureau for Legal Aid), działający poprzez 28 biur lokalnych. Jednakże należy pamiętać, iż Izba Adwokacka, choć jest podmiotem dominującym na rynku bezpłatnego poradnictwa, nie jest jedynym aktorem aktywnym w tej dziedzinie.

Komisja Pomocy Prawnej

Utworzenie Komisji Pomocy Prawnej było przede wszystkim odpowiedzią na zapotrzebowanie ustrukturyzowania i ujednolicenia systemu bezpłatnej pomocy prawnej **na etapie przedsądowym**. Głównym problemem było bowiem duże rozdrobnienie rynku usług prawniczych w ramach bezpłatnej pomocy przedsądowej i brak jednej instytucji o charakterze centralnym, która mogłaby koordynować system lub chociaż ułatwiać współpracę między różnymi dostawcami usług w ramach poradnictwa prawnego.

Każda Komisja składa się: z członków lokalnych izb adwokackich, mianowanych przez dziekanów lokalnych izb adwokackich (połowa całego składu Komisji), członków organizacji pomocy społecznej (25 % składu) oraz członków innych organizacji świadczących pomoc prawną, takich jak np. organizacje konsumenckie (pozostałe 25 %). Na jej czele powinien stać jednak prawnik. Ustawa przewiduje, że każda Komisja powinna organizować spotkania co najmniej 4 razy w roku, lecz nie precyzuje informacji odnośnie jej siedziby. Także w przypadku stałego sekretariatu brakuje informacji odnośnie tego, gdzie powinien się mieścić i w praktyce najczęściej mieści się w siedzibie lokalnej izby adwokackiej.

Ustawa nakłada na Komisje obowiązek organizowania dyżurów przez prywatnych prawników, lecz nie precyzuje gdzie miałyby się one odbywać, więc każda z Komisji musi podejmować takie decyzje we własnym zakresie. Najczęściej bezpłatne porady udzielane są w siedzibach sądów lub publicznych instytucji pomocy społecznej. 90 % budżetu przeznaczonego na poradnictwo, lokowana jest właśnie na te konsultacje oraz opłacenie prawników udzielających porad.

Ze względu na bardzo duże rozdrobnienie w zakresie podstawowego poradnictwa prawnego, Komisje wspierają współpracę między różnymi podmiotami dostarczającymi podstawową bezpłatną pomoc prawną. Ustawa wprowadza nawet możliwość zawierania między nimi porozumień przewidujących

ściślejszą współpracę, zwłaszcza w zakresie rozpowszechniania informacji na temat możliwości uzyskania pomocy prawnej, zwłaszcza wśród najsłabszych społecznie grup.

Warto również wspomnieć, iż Komisje mają prawo doradzać Ministrowi Sprawiedliwości w kwestiach bezpłatnej pomocy prawnej, jednakże ich rady nie mają charakteru wiążącego.

Zakres podstawowej pomocy prawnej ograniczony jest do udzielania porad prawnych oraz informacji prawnej, natomiast nie obejmuje już napisania pisma lub umowy. Stoi to w sprzeczności z przepisami organizacji społecznymi, specjalizującymi się w takich obszarach prawa jak sprawy rodzinne czy zadłużenie. Ich zakres działań, w ramach podstawowej pomocy prawnej, jest znacznie szerszy niż Komisji, bowiem może obejmować nie tylko sporządzanie pism, ale również mediację. Taka pomoc ma charakter bardziej specjalistyczny, ale zakres podejmowanych działań jest szerszy i prowadzony w sposób ciągły. Wskazuje się, iż pomoc prawna świadczona przez organizacje społeczne (zarówno te świadczące pomoc ogólną i wyspecjalizowaną) jest stopniowo redukowana w związku z polityką federalną, która wyraźnie przesunęła ciężar świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej na środowisko prawnicze. Brakuje również danych wskazujących dokładnie w jaki sposób pomoc prawna świadczona jest przez organizacje społeczne³⁸⁴.

Komisje finansowane są z budżetu federalnego (a ściślej finansowane są przez Ministerstwo Sprawiedliwości), natomiast organizacje społeczne zajmujące się podstawowym poradnictwem prawnym finansowane z budżetów lokalnych (flamandzkiego i walońskiego).

Do głównych problemów systemu podstawowej pomocy prawnej jest jego znaczne rozdrobnienie oraz brak ogólnej polityki, która regulowałaby zasady dostarczania pomocy prawnej przez różnego rodzaju podmioty. Brakuje również jednego, centralnego podmiotu, który by koordynował działania instytucji i organizacji zajmujących się poradnictwem prawnym. Co więcej, również w ramach Komisji Pomocy Prawnej nie istnieje żaden centralny organ koordynujący i nadzorujący ich pracę, czego rezultatem jest to, iż każda z Komisji działa we własnym zakresie, wyznaczając własne zasady funkcjonowania.

Urząd Pomocy Prawnej (Bureau for Legal Aid)

Podczas gdy podstawowa pomoc prawna dostępna jest dla każdego obywatela, o tyle pomoc prawna na etapie sądowym jest możliwa do uzyskania po analizie sytuacji finansowej osoby ubiegającej się o pomoc oraz ocenie sprawy. Jeżeli osoba ubiegająca się o przyznanie pomocy prawnej nie jest uprawniona do jej otrzymania, wówczas koszty usług prawniczych pokrywa ubezpieczenie bądź ona sama.

Urząd Pomocy Prawnej ma swoją siedzibę w każdym z dystryktów przy lokalnych izbach adwokackich. Każdy z Urzędów samodzielnie określa swój ustrój i politykę, a jego działania finansowane są z budżetu państwa.

Wnioski o przyznanie pomocy prawnej kierowane są bezpośrednio do Urzędu. Istnieje kilka sposobów aplikowania o tego rodzaju pomoc:

³⁸⁴ National Report Belgium, ILAG, Helsinki 2011

- wniosek może być złożony przez prawnika, z którym osoba zainteresowana konsultuje sprawę;
- wniosek może być złożony przez organizację zajmującą się podstawowym poradnictwem prawnym;
- wniosek może być złożony w Urzędzie osobiście przez osobę zainteresowaną;
- w bardziej specjalistycznych dziedzinach prawa, tak jak np. prawo karne, pomoc może być przyznana na wniosek organu ścigania bądź sądu karnego³⁸⁵.

W ramach systemu sądowej pomocy prawnej ustalono również schemat dyżurów pełnionych przez adwokatów w siedzibach jednostek policji oraz sądach karnych, tak by zapewnić osobom zatrzymanym oraz przesłuchiwanym stały dostęp do prawnika. Flamandzka Izba Adwokacka jest w trakcie opracowywania programu komputerowego mającego na celu ułatwienie organizacji pomocy prawnej w postaci obecności adwokata podczas pierwszego przesłuchania. Program ten ma umożliwić łatwy kontakt (dzięki wybraniu tylko jednego numeru telefonu) między komisariatem policji, na którym przebywa osoba zatrzymana a operatorem, który natychmiast mógłby wskazać aktualnie dostępnego prawnika, mogącego w danej chwili przybyć na komisariat w celu udzielenia pomocy prawnej osobie zatrzymanej.

Beneficjenci. Kryteria dostępu do pomocy prawnej.

Ustawa z 1998 r. wprowadza podstawowe kryteria finansowe przyznawania pomocy prawnej, która w całości lub części może być pokryta przez państwa. Pod uwagę brane są miesięczne dochody osób ubiegających się o przyznanie pomocy prawnej.

Kto?	Wysokość dochodów	miesięcznych	Czy pomoc prawna jest całkowicie bezpłatna czy wymagany jest udział w ponoszeniu jej kosztów?
Osoba mieszkająca samotnie	0 - € 878		Całkowicie bezpłatna
Osoba mieszkająca samotnie	€ 878 - € 1 128		Wymagane jest wniesienie drobnej opłaty (między € 50 a € 125)*
Osoba mieszkająca ze współmałżonkiem lub inną osobą, z którą prowadzi wspólne gospodarstwo domowe	0 - € 1 128 (plus €145, 16 na każdą osobę pozostającą na utrzymaniu osoby ubiegającej się o pomoc)		Całkowicie bezpłatna
Osoba mieszkająca ze współmałżonkiem lub inną	€ 1 128 - € 1377 (plus €145, 16 na każdą osobę pozostającą na		Wymagana jest częściowa

³⁸⁵ National Report Belgium, ILAG, Helsinki 2011

osobą, z którą prowadzi utrzymaniu osoby ubiegającej partycypacja w kosztach**
wspólne gospodarstwo się o pomoc)
domowe

* O wysokości opłaty każdorazowo decyduje przewodniczący Urzędu

** O wysokości opłaty każdorazowo decyduje przewodniczący Urzędu

Przewodniczący Urzędu, podejmując decyzję o przyznaniu pomocy prawnej, może wziąć pod uwagę również inne czynniki mające wpływ na sytuację osoby wnioskującej o pomoc i jej rodziny. Mowa tu w szczególności o zadłużeniu, o ile nie powstało ono w wyniku zaniedbań i winy osoby wnioskującej, które uniemożliwia skorzystanie z pełnopłatnych usług prawniczych.

Bezpłatna pomoc prawna może być przyznana również osobom:

- korzystającym z zasiłku socjalnego;
- niepełnosprawnym;
- starszym, utrzymującym się z zasiłku socjalnego;
- nieletnim;
- cudzoziemcom ubiegającym się o azyl.

W razie przyznania pomocy prawnej, przewodniczący właściwego Urzędu wyznacza prawnika.

Bezpłatna pomoc prawna przyznawana jest również osobom zatrzymanym oraz cierpiącym na zaburzenia psychiczne, ale w momencie wykazania, iż osoby te posiadają wystarczające środki finansowe, wymagane jest pokrycie kosztów pracy prawnika.

Z powodu braku jednolitej polityki w zakresie dostarczania bezpłatnej pomocy w Belgii oraz nierzadkich różnic między politykami poszczególnych Izb Adwokackich (Francusko -, Niemiecko – i Flamandzkojęzycznych). Poniższe dane reprezentują dane statystyczne zebrane w ramach flamandzkiego systemu pomocy prawnej:

- ❖ 53 % osób ubiegających się o przyznanie bezpłatnej pomocy prawnej stanowiły osoby w przedziale wiekowym 19 – 40 lat;
- ❖ 65 % osób ubiegających się o przyznanie bezpłatnej pomocy prawnej stanowili mężczyźni;
- ❖ 25 % stanowiły osoby spoza Unii Europejskiej.

Tylko 4 % osób, którym przyznano pomoc prawna, musiało partycypować w kosztach pracy prawnika (opłata między € 25 a € 125). Wynika to z faktu, iż niski odsetek osób jest zobligowany do wykazywania swoich dowodów (21 %), bowiem większość osób jest uprawniona do otrzymania bezpłatnej pomocy prawnej dzięki zasiłkom socjalnym, jakie pobierają.

W okresie 2009 – 2010 dominująca ilość spraw dotyczyła prawa karnego (22 %). Nieco mniejszy odsetek dotyczył spraw dotyczących kwestii związanych z azylem i prawem rodzinnym³⁸⁶.

³⁸⁶ National Report Belgium, ILAG, Helsinki 2011

Finansowanie pomocy prawnej

Wynagrodzenie prawników za świadczenie usług w ramach bezpłatnej pomocy prawnej jest wciąż kwestią mocno dyskutowaną. Każdego roku, Ministerstwo Sprawiedliwości określa budżet, który jest przeznaczony na wynagrodzenie prawników udzielających pomocy prawnej. Ponadto publikuje listę spraw i przypisanych im punktów, na podstawie których prawnikom przyznawane jest wynagrodzenie. Należy zauważyć, iż jest to niekorzystne rozwiązanie, bowiem liczba spraw stale wzrasta, natomiast wysokość budżetu nie rośnie proporcjonalnie do ich liczby, co oznacza niższe wynagrodzenie dla prawników. Ta tendencja utrzymuje wzrostu spraw i obniżania się przez to wynagrodzeń prawników utrzymuje się już od wielu lat.

W roku 2007, budżet przeznaczony na pomoc prawną zamknął się w kwocie € 52 641 000, przy czym należy zaznaczyć, iż była to kwota o ponad € 5000 wyższa niż przewidywano początkowo³⁸⁷. W roku 2008 na pomoc prawną przeznaczono budżet € 67 045 000, a w 2009 € 68 022 000. W ciągu 10 lat od czasu uchwalenia ustawy o pomocy prawnej, liczba spraw w ramach bezpłatnej pomocy prawnej wzrosła o 363 %, a przewiduje się, że w wyniku kryzysu ekonomicznego ich liczba może wciąż wzrastać. Nieproporcjonalny szybkość wzrost liczby spraw w stosunku do wolniejszego wzrostu budżetu przeznaczanego na pomoc prawną, wysokość wynagrodzeń prawników będzie wciąż maleć.

Rodzi się wobec tego pytanie o jakość usług prawniczych w ramach bezpłatnej pomocy prawnej. Nie istnieją żadne środki kontroli jakości tych usług, co więcej nie ustanowiono żadnej jednolitej polityki w zakresie standardów świadczenia pomocy prawnej. Działania w tym zakresie mogą być prowadzone przez poszczególne, lokalne izby adwokackie. Przykładem może być izba adwokacka w Antwerpii, która prowadzi listę adwokatów, podzieloną według ich specjalizacji. Izba adwokacka w Antwerpii wymaga, aby adwokaci raz na dany okres przechodzili szkolenia w ramach swoich specjalizacji. Ich praca może być poddana kontroli, a w razie wykrycia uchybień, przewodniczący Urzędu może wyciągnąć konsekwencje wobec danego prawnika w postaci głębszej kontroli wszystkich spraw, które dany prawnik prowadził bądź powiadomić dziekana izby adwokackiej, której rada może zdecydować nawet o usunięciu adwokata z listy prawników świadczących pomoc prawną.

iii. System pomocy prawnej w Chorwacji

Informacje ogólne

1 lutego 2009 weszła w życie ustawa o bezpłatnej pomocy prawnej (Free Legal Aid Act), zapoczątkowując proces tworzenia kompleksowego systemu bezpłatnej pomocy prawnej. Choć jeszcze przed wejściem w życie tego aktu prawnego istniały pewne rozwiązania w zakresie świadczenia pomocy prawnej, były to tylko rozwiązania częściowe.

Chorwacki system bezpłatnej pomocy prawnej ma przede wszystkim służyć obywatelom o niższym statusie ekonomicznym, którzy nie mogą pozwolić sobie na pokrycie kosztów porady prawnej czy zatrudnienie prawnika do poszczególnych czynności prawnych. Dostrzeżono, iż gorsza sytuacja

³⁸⁷ Ibidem

finansowa poszczególnych osób może prowadzić do ich dyskryminacji w świetle prawa równego dostępu do sądów, zatem zadaniem państwa jest zapobieżenie takiej sytuacji poprzez zbudowanie kompleksowego systemu pomocy prawnej. Ponadto, lepsze przygotowanie do postępowania oraz właściwe reprezentowanie stron umożliwiają lepsze i bardziej efektywne działanie sądów oraz organów administracji publicznej. Co więcej, poradnictwo prawne oraz informacje prawne dostępne dla społeczeństwa na wczesnym etapie po zaistnieniu problemu prawnego, pozwolą w dalszej perspektywie zredukować liczbę spraw wszczętych z powodu niewiedzy stron o swoich prawach i obowiązkach oraz nieświadomości odnośnie prawdopodobieństwa sukcesu w rozstrzygnięciu konkretnej sprawy.

System bezpłatnej pomocy prawnej w Chorwacji uwzględnia realizacji unijnego *acquis communautaire*. Jednakże stosowanie pewnych przepisów, jak np.: przepisów szczególnych dotyczących pomocy prawnej w sporach transgranicznych, uzależnione jest od akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej. Wraz z przyjęciem ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej, chorwacki system został uzgodniony z kryteriami unijnymi, tj. : kryteria dostępu do pomocy prawnej są jasno określone; wszyscy cudzoziemcy mogą korzystać z bezpłatnych porad prawnych na podstawie przepisów ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej; zasady procedury ubiegania się o pomoc prawną i jej przyznawania są jasno określone.

Struktura instytucjonalno – organizacyjna systemu pomocy prawnej

Na strukturę instytucjonalną chorwackiego systemu pomocy prawnej składa się: 20 biur regionalnych State Office Administration i Ministerstwo Sprawiedliwości. Biura odpowiedzialne są za wydawanie decyzji o przyznaniu pomocy prawnej, natomiast Ministerstwo Sprawiedliwości pełni w tym zakresie rolę instytucji II instancji, do której można odwołać się, gdy pomoc prawna nie została przyznana bądź nie została przyznana w pełnym zakresie. Ministerstwo Sprawiedliwości pełni również funkcję instytucji, do której obywatele uprawnieni są składać skargi na adwokatów odmawiających udzielenia pomocy prawnej bądź źle wykonujących swoje obowiązki.

W myśl ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej, pomoc tę mogą świadczyć adwokaci, autoryzowane stowarzyszenia, związki zawodowe, a także wydziały prawa poprzez działające w ich ramach kliniki prawa.

Adwokaci udzielają pomocy prawnej zarówno na etapie przedsądowym, jak i sądowym, podczas gdy pozostałe podmioty uprawnione są do udzielania pomocy prawnej przedsądowej. Wobec adwokatów nie są wymagane żadne dodatkowe kwalifikacje zawodowe. Zgodnie z ustawą o bezpłatnej pomocy prawnej, adwokaci nie mogą odmówić udzielenia pomocy prawnej, poza wyjątkowymi sytuacjami, które jasno określa ustawa o adwokaturze, a także kodeks etyki zawodowej. Kodeks etyki zawodowej adwokatów podaje przykładowe powody odmowy udzielenia pomocy, do których m.in. możemy zaliczyć: brak perspektyw na wygranie sprawy, brak specjalnej wiedzy prawnej adwokata wymaganej w danej sprawie czy też skłonność danej osoby do wszczynania postępowań w błahych sprawach. Beneficjent pomocy prawnej ma prawo zgłosić odmowę udzielenia pomocy prawnej do Ministerstwa Sprawiedliwości, które może stwierdzić, iż nieuzasadniona odmowa stanowi zaniedbanie świadczenia pomocy prawnej, w rozumieniu ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej. Należy nadmienić, iż prawo odmowy udzielenia pomocy prawnej nie przysługuje pozostałym

podmiotom, co oznacza, że nawet jeśli adwokat odmówił swojego zaangażowania w daną sprawę, nie mogą tego zrobić stowarzyszenia, związki czy kliniki prawa.

Stowarzyszenia, które chcą udzielać pomocy prawnej muszą być zarejestrowane w Ministerstwie Sprawiedliwości. Doradcy udzielający w nich porad prawnych muszą posiadać: dyplom ukończenia studiów prawniczych, zdany egzamin adwokacki oraz 2 lata doświadczenia zawodowego.

Nowa ustawa zakłada również kompleksowy nadzór nad jakością świadczonych usług i przewiduje sankcje za zaniedbania ze strony prawników.

Beneficjenci systemu pomocy prawnej. Kryteria dostępu.

Zgodnie z ustawą o bezpłatnej pomocy prawnej, osobami uprawnionymi do uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej są osoby niezdolne do poniesienia kosztów związanych z usługami prawnika, bez uszczerbku dla własnego utrzymania i które należą do jednej z następujących kategorii osób:

- a) Obywatele Chorwacji
- b) Cudzoziemcy przebywający w Chorwacji tymczasowo
- c) Cudzoziemcy przebywający w Chorwacji stale
- d) Osoby, które uzyskały w Chorwacji azyl
- e) Osoby ubiegające się o azyl w Chorwacji, dla których pomoc prawna nie jest przewidziana w innym akcie prawnym
- f) Małoletni cudzoziemcy, którym nie towarzyszą w Chorwacji rodzice bądź opiekunowie prawni³⁸⁸

O pomoc prawną można wnioskować składając w biurze regionalnym we właściwym sobie regionie odpowiedni formularz. Za jego złożenie nie jest pobierana żadna opłata. Formularz zgłoszeniowy składa się wraz z oświadczeniem wnioskodawcy i dorosłych członków gospodarstwa domowego o udzieleniu zgody na weryfikację prawdziwości danych oraz uzyskiwanych dochodów.

Kryterium dostępu do pomocy prawnej jest kryterium finansowe osoby wnioskującej o pomoc oraz członków jego gospodarstwa domowego. Artykuł 8 ustawy reguluje przypadki, w których możliwe jest przyznanie pomocy prawnej. Bezpłatną pomoc prawną mogą uzyskać osoby, które:

- nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej, bez narażania swojego bytu;
- są odbiorcami świadczeń socjalnych;
- odbierają świadczenia od państwa na podstawie ustawy o kombatantach i inwalidach wojennych;

³⁸⁸ Free Legal Aid Act, Ministerstwo Sprawiedliwości, <http://www.mprh.hr/beneficiaries-of-the-free-legal-aid>

Warunki finansowe osoby deklarującej brak możliwości pokrycia kosztów pomocy prawnej rozpatrywane są wspólnie z możliwościami finansowymi członków jego gospodarstwa domowego. Zatem rodzina musi spełniać (kumulatywnie) następujące warunki:

- 1) Aktywa finansowe (czyli posiadane oszczędności w formie gotówki oraz oszczędności netto przechowywane w bankach, akcje, obligacje) nie przekraczają kwoty 54,000 kn (ok. 7,300 euro)
- 2) Aktywa niefinansowe (tj. środki trwałe wraz z wartościami niematerialnymi i prawnymi) nie przekraczają kwoty 54,000 kn
- 3) Wielkość mieszkania lub domu ma być adekwatna do potrzeb aplikującego (35 m kw. Plus 10 m na każdą dodatkową osobę)
- 4) Wartość posiadanego samochodu nie przekracza 48,600 kn (ok. 6,500 euro)
- 5) Miesięczny dochód nie przekracza 2,700 kn (365 euro)³⁸⁹

Bezpłatna pomoc prawna przyznawana jest również osobom małoletnim, które dochodzą przed sądem swoich praw w zakresie świadczeń przewidzianych przepisami prawa należnych im od rodziców bądź innych osób. W tym przypadku kryterium finansowe rodziny nie jest brane pod uwagę.

W trakcie pierwszego roku obowiązywania ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej wnioski o przyznanie pomocy dotyczyły najczęściej: prawa rodzinnego, prawo własnościowe, przemoc domowa, a także prawa pracy, ochrony socjalnej, pomocy ofiarom przestępstw, naruszeń praw człowieka.

Decyzję o przyznaniu pomocy prawnej podejmuje biuro regionalne, do którego osoba wnioskująca o pomoc zgłasza się. Personel biura podejmuje decyzję o przyznaniu pomocy prawnej w ciągu 15 dni od otrzymania wniosku. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy w wyniku upływu 15 dni prawo będące przedmiotem wniosku o pomoc, wygaśnie. Wówczas decyzja musi być podjęta w trybie natychmiastowym.

Następstwem przyznania bezpłatnej pomocy prawnej jest następnie nakreślenie odpowiedniego porządku, według którego ma przebiegać jej udzielanie. Według ustawy właśnie ten ustalony porządek jest decyzją administracyjną (tzw. *order*), która potwierdza istnienie prawa do pomocy prawnej oraz jego zakres. Ustanowiony porządek pomocy prawnej może dotyczyć zarówno pomocy przedsądowej, jak i sądowej. Po jego ustanowieniu, osoba korzystająca z pomocy prawnej ma obowiązek dokonać wyboru dostawcy pomocy prawnej. W przypadku pomocy prawnej obejmującej reprezentację przed sądem oraz pisanie wniosków do sądu, osoba udzielająca tejże pomocy musi być adwokatem. Jeśli wniosek o przyznanie bezpłatnej pomocy prawnej został odrzucony bądź nie uznany w całości – wnioskodawcy przysługuje zażalenie na decyzję biura regionalnego, które można wnieść do Ministra Sprawiedliwości w ciągu 8 dni od dnia doręczenia decyzji.

³⁸⁹ J.T. Johnsen, G. Stawa, A. Uzalec, Evaluation of the Croatian Legal Act and its implementation, Centre for Human Rights, Zagreb, Zagreb/Oslo/Vienna

Finansowanie pomocy prawnej

Przyznanie bezpłatnej pomocy odnosi się do całkowitego lub częściowego pokrycia kosztów pomocy prawnej, w zależności od sytuacji materialnej osoby wnioskującej o przyznanie pomocy prawnej. Dopuszcza się zatem sytuację, że beneficjent pomocy prawnej uczestniczy w kosztach postępowania. Ma to na celu umożliwienie racjonalnego wykorzystania środków finansowych, jak również zwiększenie odpowiedzialności jednostki za inicjowanie i prowadzenie postępowania.

Środki na organizację i dostarczanie pomocy prawnej na podstawie wydawanych decyzji o przyznaniu pomocy prawnej przeznaczane są z budżetu państwa. Mogą być również przekazywane z budżetów samorządów lokalnych lub regionalnych, darowizn oraz innych źródeł, o ile są zgodne z prawem.

Zgodnie z ustawą o bezpłatnej pomocy prawnej, ok. połowa przewidzianych środków na pomoc prawną lokowana jest na potrzeby stowarzyszeń oraz klinik prawa, które aplikują o takie środki. Druga część środków przeznaczona jest na inne formy pomocy prawnej.

Środki finansowe na świadczenie pomocy prawnej przez stowarzyszenia oraz uniwersyteckie kliniki prawa przekazywane są na podstawie projektów przedstawionych przez te instytucje. Każdy projekt musi zawierać informacje na temat liczby udzielonych porad prawnych w roku poprzednim wraz ze szczegółowym opisem obszarów prawa, których dotyczyły porady oraz rodzajów postępowań. Projekt musi również zawierać dane na temat obszaru, na którym pomoc prawna ma być świadczona oraz wszelkie dane na temat samego stowarzyszenia lub kliniki prawa i jej personelu oraz jego kwalifikacji.

O tym, które stowarzyszenia i kliniki prawa otrzymują środki na dostarczanie pomocy prawnej decyduje, po zasięgnięciu opinii Komisji Pomocy Prawnej, Minister Sprawiedliwości, który też wyznacza kryteria jakie mają spełnić projekty pomocy prawnej przedstawione przez podmioty wnioskujące o środki.

Środki na poszczególne projekty stowarzyszeń i klinik prawa przewidujące udzielanie pomocy prawnej przekazywane są z góry. Pierwsza transza środków finansowych jest przekazywana zaraz po tym jak projekt zostaje zatwierdzony, a następne transze przekazywane są co kwartał, po przedstawieniu raportów ze stanu realizacji pomocy prawnej. Środki na pokrycie kosztów pracy prawników, w ramach udzielanej pomocy przedsądowej i sądowej, przekazywane są na podstawie kalkulacji zawartych w decyzjach przyznających pomoc prawną (*orders*). Przed przyznaniem sfinansowania pomocy prawnej przewidzianej i opisanej w decyzjach, kalkulacje w nich zawarte muszą być przedstawione Ministerstwu Sprawiedliwości, które następnie jest w obowiązku zatwierdzić je. W przypadku wniosków o przyznanie pomocy prawnej w ramach postępowania przed sądem, istnieje ustawowy wymóg, aby wydawano decyzje przyznające pomoc prawną (*orders*) na poziomie 90% przyznanych środków finansowych w perspektywie miesięcznej. Ma to na celu utrzymanie puli środków finansowych niezbędnych na finansowanie spraw pilnych, wymagających podjęcia natychmiastowego działania.

Adwokaci zobligowani są po zakończeniu sprawy do zwrócenia do właściwego biura nie tylko decyzji z opisem działań zgodnych ściśle z nakreślonym na samym początku porządkiem, ale również oryginalnymi rachunkami poniesionych kosztów. Jeśli obowiązek ten nie zostanie dopełniony w ciągu 15 dni od ostatniej czynności prawnej, przyjmuje się, że pomoc prawna nie została udzielona.

iv. System pomocy prawnej w Holandii

Informacje ogólne

Na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Konstytucji Królestwa Holandii, każdy obywatel ma prawo dostępu do sądu, zwrócenia się o pomoc prawną i reprezentację w sądzie, a jeśli nie stać go na pokrycie kosztów usług prawnika, ma prawo uzyskać pomoc od państwa. Przepisy prawa holenderskiego gwarantują pomoc prawną obywatelom, którzy z braku wystarczających środków finansowych, nie są w stanie ponieść całkowitych kosztów tej pomocy. Według ostatnich szacunków uprawnionych do uzyskania tego rodzaju pomocy jest 37% ludności tego ponad 16 milionowego kraju. Pomoc prawa jest finansowana w głównej mierze przez państwo (Legal Aid Fund), a tylko w niewielkiej przez klienta o niskim dochodzie. Instytucją odpowiedzialną za wszelkie kwestie związane z pomocą prawną jest Legal Aid Board, na które składa się 5 biur regionalnych oraz jedno centralne.

Struktura instytucjonalno – organizacyjna holenderskiego systemu pomocy prawnej

Od 1994 r. system pomocy prawnej regulowany jest przez Legal Aid Act, który zastąpił dotychczasowy, funkcjonujący od 1956 r., system związany z dostarczaniem pomocy prawnej. Instytucją odpowiedzialną za organizowanie i administrowanie systemem pomocy prawnej jest **Legal Aid Board**, finansowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Do jego zadań należy m.in. monitorowanie działań podejmowanych w ramach pomocy prawnej, czego rezultatem jest możliwość dostosowywania systemu pomocy prawnej do rzeczywistych i bieżących potrzeb społeczeństwa. Legal Aid Board pełni również funkcje doradcze wobec Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawach dotyczących zapotrzebowania społeczeństwa na pomoc prawną oraz jej dostarczania.

Holenderski system pomocy prawnej jest systemem **dwustopniowym**. Pierwszym kontaktem dla osoby poszukującej pomocy jest tzw. **Legal Services Counters**, podczas gdy w sprawach bardziej zawiłych pomocy udzielają **prywatni prawnicy i mediatorzy**.

Punkty Obsługi Prawnej (Legal Services Counters)

Holenderski system pomocy prawnej jest oparty na dwupoziomowym poradnictwie prawnym. Pierwszy poziom stanowią **Punkty Obsługi Prawnej (Legal Services Counters)**, odpowiedzialne za udzielenie pierwszej porady lub informacji prawnej. Są to miejsca pierwszego kontaktu dla obywatela mającego problem prawny. Zadaniem Punktów jest pomoc prawna w nieskomplikowanych kwestiach prawnych, a w pozostałych wymagających więcej czasu oraz wiedzy prawniczej, klienci odsyłani są do prawników i mediatorów. Klienci mogą zwracać się o pomoc również bezpośrednio do prawników, bez konieczności kontaktu z Punktami. Klient może zwrócić się do jednego z Punktów ze sprawą z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego, karnego lub imigracyjnego, a porady udzielane są bezpłatnie.

Punkty Obsługi Prawnej (Legal Services Counters) powstały w Holandii w latach 2003 – 2006 w wyniku reformy systemu pomocy prawnej.

Aktualnie funkcjonuje 30 Punktów, które są tak usytuowane geograficznie, aby każdy obywatel mógł z łatwością do niego dotrzeć środkiem komunikacji publicznej w czasie nie dłuższym niż 1 godzina. W każdym z Punktów zatrudnionych jest co najmniej 6 doradców prawnych. W większych miastach liczba osób zatrudnionych w Punktach Obsługi Prawnej może być wyższa. Co więcej, zatrudnienie znajdują również tzw. *paralegals*, jako że w kompetencjach Punktów leży udzielenie jedynie podstawowej pomocy prawnej. Niemniej rola *paralegals* jest coraz większa, o czym świadczy fakt, iż uczelnie holenderskie stopniowo uruchamiają kierunki na poziomie licencjatu, na których kształceni są przyszli *paralegals* (np. Leuven University College).

Lokale Punktów zostały zaprojektowane tak, aby wręcz zachęcały potencjalnych klientów do skorzystania z oferowanych usług. Ich wnętrza przypominają bardziej sklep niż biuro. W pierwszej kolejności klient ma styczność z recepcją i poczekalnią, a niejako na tyłach lokalu znajdują się call centre i pomieszczenia, gdzie udzielane są porady oraz dostępne są broszury z informacjami prawnymi. W poczekalniach natomiast dostępne są komputery zawierające zbiory dokumentów prawnych. Dorady pracują na zmiany, zarówno w call center (gdzie napływają pytania drogą telefoniczną i mailową), na recepcji oraz udzielają konsultacji. Każdy z Punktów wyposażony jest w nowoczesne oprogramowanie komputerowe, które ma ułatwić pracownikom szybsze i fachowe udzielanie odpowiedzi na pytania klientów.

Pierwszy kontakt klienta z Punktem obejmuje przede wszystkim wstępną ocenę problemu – czy jest on faktycznie natury prawnej, które rozwiązanie byłoby najbardziej korzystne dla klienta oraz czy mieści się ono w kompetencjach Punktów. Na tym etapie klienci są także informowani o swoich szansach na powodzenie, czasie trwania sprawy i kosztach kolejnych kroków prawnych. Na tej podstawie klient podejmuje decyzję odnośnie swojego dalszego zaangażowania w danej sprawie.

Działalności Punktów Obsługi Interesantów przyświecają dwa główne cele. Pierwszy to zapewnienie łatwo dostępnej bezpłatnej pomocy prawnej. Po drugie, ich zadaniem jest wykrywanie sporów i problemów prawnych w ich wczesnym stadium, co w konsekwencji ma zminimalizować koszty, nie tylko wobec jednostki uwikłanej w spór, ale także wobec całego społeczeństwa. Wysoka jakość usług oferowanych przez Punkty Obsługi Prawnej znajduje duże uznanie w oczach Holendrów, którzy w ankietach oceniają ich działanie jako „dobre” lub „bardzo dobre”.

W sprawach wymagających rozszerzonego zakresu pomocy, klient kierowany jest do prywatnego prawnika bądź mediatora, który wyraził chęć swej dostępności w razie konieczności odesłania klienta z Punktu Obsługi Prawnej. Wybór prawnika jest dokonywany na podstawie jego dostępności, specjalizacji, odległości jego biura od miejsca zamieszkania klienta oraz liczby odesłanych klientów w ostatnim czasie. Informacje o odesłaniu klienta do prawnika przesyłane są drogą elektroniczną za pomocą oprogramowania specjalnie stworzonego w tym celu. Program ten ułatwia kontrolowanie równomiernego rozdzielenia odesłań pomiędzy prawników (dobór prawnika do konkretnej sprawy odbywa się na podstawie wcześniej wspomnianych kryteriów – dostępność, rodzaj specjalizacji, odległość biura prawnika od domu klienta, ilość otrzymanych w ostatnim czasie odesłań). Prawnik otrzymuje wiadomość z informacją dotyczącą klienta, sprawy oraz ewentualnie rodzajem porady, którą klient uzyskał w Punkcie Obsługi Prawnej.

W latach 2009 i 2010 klienci zwracali się do Punktów Obsługi Prawnej z problemami z różnych dziedzin prawa. Najczęściej były to: ochrona praw konsumenta (24 %), prawo pracy (26 % w 2009 i 25 % w 2010), prawo rodzinne (16 % w 2009 i 17 % w 2010), ubezpieczenie społeczne (7 % w 2009 i 8 % w 2010), prawo karne (4 %), prawo imigracyjne (3 %), prawo administracyjne (4 %) oraz inne sprawy (9 % w 2009 i 8 % w 2010).

Prywatni prawnicy i mediatorzy

Pomoc prawna w sprawach bardziej skomplikowanych świadczona jest przez prywatnych prawników oraz mediatorów. O taką pomoc mogą zwrócić się Punkty Obsługi Prawnej odsyłając sprawę klienta do odpowiedniego prawnika bądź mogą się o nią zwrócić także bezpośrednio sami klienci.

Nazwiska prawników i mediatorów, którzy chcą udzielać bezpłatnej pomocy prawnej, muszą widnieć w rejestrze prowadzonym przez Legal Aid Board. Ponadto wszelkie działania podejmowane przez te osoby muszą być zgodne ze standardami jakości świadczonych usług prawnych, ustanowionych wspólnie przez Legal Aid Board, Dutch Bar Association oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Aby móc udzielić klientowi pomocy prawnej w konkretnej sprawie, prawnik zobowiązany jest do złożenia wniosku w imieniu swojego klienta w celu uzyskania tzw. certyfikatu, czyli oświadczenia Legal Aid Board, iż dany klient jest uprawniony do zwolnienia z opłat za usługi prawnika. W 2010 r. rejestr zawierał ok. 7.300 nazwisk prawników, którzy wzięli udział w ponad 430 000 spraw.

Prywatni prawnicy i mediatorzy, udzielający pomocy prawnej osobom o niskich dochodach, opłacani są przez Legal Aid Board. System wynagrodzeń jest z góry ustalony – prawnik nie jest wynagradzany za liczbę godzin pracy, lecz za określony rodzaj usługi prawnej. Wysokość wynagrodzenia jest wynikiem głębszych analiz spraw, w których wziął udział prawnik w ramach udzielonej klientowi pomocy prawnej i opiera się na obliczeniach przeciętnego czasu pracy, jaki musi poświęcić prawnik w danej sprawie.

Aby prawnik mógł przyjąć do prowadzenia sprawę, w ramach pomocy prawnej, musi być zarejestrowany w Legal Aid Board oraz spełniać określone warunki. Do tych warunków zaliczamy przede wszystkim pozytywne wyniki kontroli działania kancelarii danego prawnika, przeprowadzonej przez holenderską Izbę Adwokacką. W niektórych dziedzinach prawa, takich jak prawo karne, imigracyjne czy azylowe, muszą być spełnione dodatkowe kryteria. Przede wszystkim oznacza to, że prawnik musi posiadać dodatkowe kwalifikacje i doświadczenie w tych dziedzinach.

Pomoc prawna online

Uruchomienie serwisu online, gdzie obywatele mogliby uzyskiwać informacje prawne, jest uzupełnieniem działalności Punktów Obsługi Prawnej. Serwis www.rechtwijzer.nl, nazywany 'Roadmap to Justice', jest interaktywną aplikacją ułatwiającą zdobycie niezbędnych informacji prawnych. Aplikacja jest efektem współpracy Legal Aid Board i Uniwersytetu w Tilburgu. Jej kluczowym punktem jest tzw. 'Dispute Roadmap', która przedstawia osobie szukającej informacji wszystkie możliwe rozwiązania jakie można podjąć w danej sprawie. Aplikacja objęła takie dziedziny prawa jak: prawo rodzinne, konsumenckie czy administracyjne. Wciąż planowany jest jej rozwój

aplikacji obejmujący coraz to nowe kwestie prawne, jak np. kwestie związane z rozwodami, ustalaniem opieki nad dziećmi czy tworzeniem planu mediacji³⁹⁰. 'Dispute Roadmap' koncentruje się na wybranych konfliktach, jakich doświadczają obywatele w życiu codziennym, a jej celem jest umożliwienie samodzielnego decydowania o tym jakie kroki prawne należałoby podjąć w danej sprawie i zwiększenie świadomości prawnej obywateli. Nie zmienia to jednak faktu, że nawet najlepsza aplikacja nie zastąpi osobie szukającej pomocy prawnej, kontaktu z prawnikiem bądź inną osobą kompetentną do udzielania porad prawnych. Stanowi jedynie właściwe uzupełnienie pracy ludzi oraz służy zwiększaniu wiedzy o przysługujących obywatelom prawach i obowiązkach.

Finansowanie pomocy prawnej

Koszty pomocy prawnej są częściowo pokrywane przez samego klienta. Wprowadzenie obowiązku drobnej opłaty, jest podyktowane tym, aby klient umiał rozważyć czy warto jest wnieść daną sprawę do sądu i uniknąć w ten sposób kierowania na drogę sądową spraw błahych, co również ma się przyczynić do lepszej kontroli kosztów systemu pomocy prawnej jako całości.

W przypadku relatywnie prostych spraw, prywatny prawnik pobiera ustaloną opłatę za 3 – godziną poradę prawną, do której klient, w zależności od uzyskiwanych dochodów, wnosi 40 € lub 74 €. To czy klientowi przysługuje pomoc prawna zależy od jego dochodów z dwóch ostatnich lat poprzedzających złożenie wniosku o pomoc prawną. W drodze wyjątku, do przyznania pomocy prawnej kwalifikuje znaczne pogorszenie sytuacji finansowej w roku poprzedzającym złożenie wniosku o pomoc, nawet jeśli w roku poprzednim pomoc ta nie przysługiwałaby. Przy czym poprzez „znaczące pogorszenie” należy rozumieć spadek dochodów o co najmniej 15 % w stosunku do roku poprzedniego.

Wniosek o przyznanie pomocy prawnej składa w imieniu klienta prawnik zarejestrowany w Legal Aid Board.

Poniższa tabelka przedstawia wysokość dochodów rocznych uprawniających do uzyskania pomocy prawnej w postaci 3 – godzinnej porady prawnej (sprawy proste):

<i>Dochody roczne osób posiadających dzieci</i>	<i>Dochody roczne osób bezdzietnych</i>	<i>Opłata klienta za 3 – godzinną poradę</i>
0 - € 24,800	0 - € 17,700	€ 40
€ 24,801 - € 34,400	€ 17,301 - € 24,400	€ 74

Jeśli problem wymaga udzielenia dłuższej porady prawnej, klient może uzyskać pomoc prawną tylko jeśli posiada tzw. certyfikat. Aby go uzyskać, prawnik zarejestrowany w Legal Aid Board, w imieniu swojego klienta, składa wniosek, który następnie podlega ocenie Legal Aid Board pod względem nie tylko dochodów osiąganych przez klienta, ale również wagi sprawy i stosowności udzielenia rozszerzonej pomocy prawnej.

³⁹⁰ Raad voor Rechtsbijstand, Legal Aid Board, źródło: http://www.rvr.org/nl/about_rvr

Od kwietnia 2005 r. jest również możliwe zwrócenie się o przyznanie pomocy niezależnego mediatora. Koszty jakie musi ponieść klient w tym przypadku są generalnie niższe niż w przypadku ogólnej pomocy prawnej. W 2010 r. maksymalna opłata jaką musiał wnieść klient wynosiła 100 €. Opłaty za pomoc prawną wykraczającą poza udzielenie 3 – godzinnej porady prawnej w 2010 r. objęły przedział między 100 a 750 € za sprawę.

W 2006 r. miała miejsce reforma systemu pomocy prawnej, od momentu której przyznanie pomocy prawnej odbywa się na podstawie oceny dochodów rocznych oraz posiadanych własności. Legal Aid Board weryfikuje te dane na podstawie miejskich spisów ludności oraz informacji uzyskanych od władz podatkowych. Dzięki połączeniu online do baz danych biur podatkowych, weryfikacja ta odbywa się bardzo sprawnie. Powyższe informacje, a także ocena prawna problemu zarysowana przez prawnika, stanowią podstawę do podjęcia decyzji czy pomoc prawna danej osobie należy się czy też nie. Jeśli decyzja odnośnie przyznania pomocy prawnej jest pozytywna, wydawany jest certyfikat, w którym także określona jest wysokość opłaty koniecznej do wniesienia przez klienta.

Poniższa tabelka przedstawia wysokość rocznych dochodów oraz skorelowaną z tym wysokość opłaty za usługi prawne w ramach pomocy prawnej (sprawy, które nie kwalifikują się jako „sprawy proste” wymagające jedynie 3 – godzinnej porady prawnej):

<i>Dochody roczne osób posiadających dzieci</i>	<i>Dochody roczne osób bezdzietnych</i>	<i>Opłata klienta za 3 – godzinną poradę</i>
0 - € 24,000	0 - € 17,200	€ 100
€ 24,001 - € 24,800	€ 17,201 - € 17,700	€ 158
€ 24,801 - € 26,100	€ 17,701 - € 18,700	€ 272
€ 26,101 - € 29,000	€ 18,701 - € 20,500	€ 478
€ 29,001 - € 34,400	€ 20,501 - € 24,400	€ 750

Klienci są zwolnieni z tych opłat tylko wtedy, gdy są pozbawieni wolności.

Dostępność do pomocy prawnej nie jest jedynie kwestią poziomu dochodu, ale również możliwością skorzystania z innych źródeł finansowych, takich jak oszczędności. Biorąc to pod uwagę, a także osiąmane dochody, pomoc prawna jest dostępna **jeśli maksymalny kapitał nie przekracza:**

Pary	€ 41,322
Osoby samotne (z dziećmi lub bezdzietne)	€ 20,661
Dodatek na dziecko poniżej 18-ego roku życia*	€ 2,762

*Wysokość maksymalnego kapitału ocenia się wliczając do niego dodatek na dziecko poniżej 18 – ego roku życia

****** Osoby w wieku 65 lat oraz więcej mogą mieć przyznaną pomoc prawną, nawet jeśli granica maksymalnego kapitału jest wyższa od tych, które zakłada prawo (przedstawione w tabelce)

Jeśli w ciągu 6 miesięcy klient aplikuje ponownie o przyznanie certyfikatu uprawniającego do skorzystania z pomocy prawnej, opłata jaką musi uiścić będzie zmniejszona o 50 %. Redukcja opłaty o 50 % przysługuje aplikującemu o przyznanie certyfikatu klientowi maksymalnie 3 – krotnie w ciągu 6 miesięcy.

Beneficjenci systemu pomocy prawnej

Liczba wydawanych certyfikatów wciąż wzrasta. W roku 2010 wydano ich 429,970, co stanowi wzrost o 47 % w stosunku do roku 2000. Największą część spośród nich stanowią certyfikaty o przyznanie rozszerzonej pomocy prawnej, tj. wykraczającej poza 3 – godzinną poradę prawną (420, 086), w dalszej kolejności certyfikaty przyznające 3 – godzinną pomoc prawną (9, 884) zaś wciąż najmniejsza jest liczba certyfikatów przyznających pomoc mediatora – 7, 330 (choć także i w tym przypadku widać tendencję wzrostową jeśli chodzi o ich liczbę). Legal Aid Board prowadzi ewidencję głównych dziedzin prawa, dla których wydawane są certyfikaty. W każdej z dziedzin prawa, z wyjątkiem prawa azylowego, zanotowano wzrost liczby wydawanych certyfikatów. W 2010 r. zdecydowana większość certyfikatów została wydana w dziedzinie prawa cywilnego (241,420), a w dalszej kolejności prawa karnego (148,945) oraz prawa azylowego (29,721).

Rok 2010 pokazał znaczny wzrost liczby osób aplikujących o certyfikaty uprawniające do uzyskania pomocy prawnej w stosunku do 2000 r. (wzrost o 28 %). Dzięki obecnym połączeniom online z odpowiednimi władzami podatkowymi, jest znacznie łatwiej dokonać oceny kto faktycznie korzysta z pomocy prawnej. Szacuje się, że ok. 37 % populacji holenderskiej, na podstawie kryterium finansowego, kwalifikuje się do uzyskania certyfikatu. W przeważającej mierze, z pomocy prawnej korzystają mężczyźni w przedziale wiekowym 20 – 45 lat. Grupa najrzadziej korzystająca z możliwości ubiegania się o certyfikat to osoby poniżej 15 roku życia oraz powyżej 60. Aż 56 % osób korzystających z tego rodzaju pomocy stanowi grupa osób bezrobotnych, ponadto częściej są to osoby rozwiedzione niż pozostające w związkach małżeńskich, a także imigranci (spoza krajów zachodnich) oraz osoby samotnie wychowujące dzieci. Statystycznie najsłabiej reprezentowane są takie grupy jak: młodzież, studenci, osoby pracujące, emeryci, bezdzietne osoby pozostające w związkach małżeńskich.

W pewnej mierze, pomoc prawna może być przyznana również związkom zawodowym i organizacjom konsumenckim.

Wizyta studyjna w Holandii

W ramach projektu odbyła się wizyta studyjna w Holandii, w której wzięły udział dwie osoby – główny analityk oraz ekspert INPRIS, mieli oni okazję szczegółowo zapoznać się z systemem pomocy prawnej w Holandii.

W trakcie wizyty studyjnej (24-25 IX) odbyli oni szereg spotkań w instytucjach związanych ze świadczeniem nieodpłatnej (lub częściowo odpłatnej) pomocy prawnej w:

- Biurze Porad Obywatelskich (Sociaal Raadslieden) w 's-Hertogenbosch,
- Punkcie Porad Prawnych w Utrechcie,
- firmie prawniczej Schakenraad Eindhoven w Eindhoven,
- Radzie Pomocy Prawnej w Utrechcie.

Materiały zebrane podczas wizyty zostaną wykorzystane w pracach nad propozycją rozwiązań systemowych w Polsce.

System holenderski jest jednym z najciekawszych systemów poradnictwa i pomocy prawnej, i od lat stanowi źródło odniesień i inspiracji dla osób zajmujących się poradnictwem prawnym na całym świecie. Z jednej strony ma ciekawe rozwiązania instytucjonalne (które w ostatnich latach podlegały reformie i są opisane wyżej). Z drugiej strony w ramach systemu holenderskiego odbywa się wiele ciekawych badań, oraz wdrażane są ciekawe innowacje – jak rozwój narzędzi działających on-line i służących poradnictwu.

Między innymi w związku z wizytą kilka opracowań dotyczących systemu holenderskiego, w tym prezentacja całego systemu opracowana przez Radę Pomocy Prawnej, zostało przetłumaczonych w ramach projektu na język polski i jest dostępnych na stronie projektu.

Podczas wizyty odbyło się także spotkanie z jednym z autorów ekspertyz zagranicznych zamówionych podczas projektu – p. Dr Martinem Gramatikovem z uniwersytetu w Tilburgu. W ekspertyzach zagranicznych (w dalszej części raportu) znajdują się między innymi odniesienia do systemu holenderskiego, dobrze znanego autorom.

Załącznik. Program wizyty studyjnej.

Programme for the Polish study trip to the Netherlands

September 23th – Arrival of delegation

September 24th

09.30 - 11.30

Visit to the Citizens Advice Bureau 's-Hertogenbosch (Sociaal Raadslieden)

Wolvenhoek 1, 5211HH 's-Hertogenbosch

Louise van Valen, staff member

Presentation

Questions and answers

Guided tour around Municipal Office Building, consultation rooms

Goal: To get an insight on the functions: services provided, referrals, involvement other service providers. Practical functioning of the CAB's (how will inquiries and cases of clients be proceeded in practice.).

How will the quality of the center's work be guaranteed, will it be monitored and by whom?

Education and training of employees who do not have a legal background.

The relation between the centers and the funder.

14.00 -16.00

Visit to the Legal Service Counter, Utrecht

Catharijnesingel 55, Utecht

Jan Pieter Verkennis

Goal: To get an insight on the functions: services provided, referrals, involvement private lawyers and mediators. Practical functioning of legal services counters (how will inquiries and cases of clients be proceeded in practice, how will indigence be tested).

How will the quality of the center's work be guaranteed, will it be monitored from outside, by the board for example.

Education and training of employees who do not have a legal background.

The relation between legally trained employees and lawyers (bar-membership possible?)

The relation between the centers and the board.

Demonstration ICT system Legal Services Counters

September 24th

10.00 – 12.00

Visit law firm Schakenraad Eindhoven

Nachtegaallaan 10-12, Eindhoven

Guido Schakenraad, partner and chairman of the Viadicte foundation

Noor Geraads, lawyer

Goal: To learn about the quality mark, involvement private lawyers, and role of lawyer's work. To get an insight in the provision of legal aid, referrals, duty solicitor scheme and involvement legal aid.

Focus on referral and relation with the legal services counters

Dutch Legal Aid System: Organization & Management

14.00 – 17.00

Legal Aid Board, Utrecht

Croeselaan 15, Utrecht

General History/Overview of the Dutch Legal Aid System

Herman Schilperoort, Head of Staff

Edwin Borghs, staff member

Lia Combrink/Susanne Peters, researchers

Final questions

Peter van den Biggelaar, Executive Director, Legal Aid Board

iv. System pomocy prawnej w Niemczech³⁹¹

Niemiecki system pomocy prawnej jest systemem unikatowym z kilku powodów. Po pierwsze nie istnieje żadna instytucja centralna, która by odpowiadała za jego koordynację; po drugie usługi w ramach pomocy prawnej są dostarczane niemal wyłącznie przez prawników zatrudnionych w prywatnych kancelariach prawnych; po trzecie treść usług odpowiada treści popytu na nie, nie ma wyznaczonych jakichkolwiek priorytetów jeśli chodzi o konieczność skoncentrowania wysiłków na dostarczaniu konkretnej pomocy prawnej; po czwarte dostarczanie pomocy prawnej na etapie przedsądowym jest ograniczone na rzecz pomocy prawnej w czynnościach na etapie sądowym; po piąte niemiecki system pomocy prawnej przeznacza 4 razy mniej środków finansowych na pomoc w sprawach karnych, podczas gdy większość krajów właśnie tam lokuje największą część budżetu.

Ogólny poziom wydatków na pomoc prawną w Niemczech jest relatywnie niski w porównaniu do innych krajów, ale należy wziąć również pod uwagę fakt, iż Niemcy najchętniej spośród innych narodów (ponad 40 % populacji) decydują się na wykupienie ubezpieczenia pokrywającego wyłącznie

³⁹¹ Na podstawie M. Kilian, Legal Aid in Germany, ILAG, Helsinki 2011

koszty usług prawnych (Legal Expenses Insurance – LEI). To powoduje, że potrzeba w zakresie finansowania pomocy prawnej przez państwo nie jest tak duża.

Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie orzekał, iż dostęp do wymiaru sprawiedliwości nie może ograniczony przez złą sytuację finansową osób szukających pomocy prawnej. Podkreślał również wielokrotnie podział na pomoc przedsądową, obejmującą udzielanie porad prawnych i informacji, a pomocą prawną w zakresie czynności sądowych. W 2009 orzekł, iż konstytucyjne gwarancje dostępu do wymiaru sprawiedliwości muszą rozciągać się również na pomoc przedsądową, tak by wszyscy obywatele mogli uzyskać właściwe informacje i porady związane z ich sytuacją prawną, zwłaszcza jeśli wszczęcie postępowania sądowego jest bardzo prawdopodobne.

System pomocy prawnej w Niemczech opiera się na dwóch ustawach: **Ustawie o pomocy prawnej w zakresie doradztwa i reprezentacji** oraz **Kodeksie postępowania cywilnego**. Te dwa akty prawne odnoszą się do pomocy prawnej udzielanej we wszystkich dziedzinach prawa, za wyjątkiem spraw karnych. Regulują wymogi jakie muszą spełnić osoby ubiegające się o przyznanie pomocy prawnej, tj. brak środków finansowych na opłacenie prawnika przez osobę ubiegającą się o pomoc prawną oraz zasadność prowadzenia sprawy, a także procedurę przyznawania pomocy prawnej. Kodeks postępowania cywilnego reguluje procedury świadczenia pomocy prawnej na etapie sądowym, zaś Ustawa o pomocy prawnej w zakresie doradztwa i reprezentacji. Ustawa ta stanowi, iż pomoc prawna na obu etapach (sądowym i przedsądowym) świadczona jest przez prawników, zaś proste porady prawne obywatele mogą uzyskać także w sądach rejonowych.

System instytucjonalno – organizacyjny

W przeciwieństwie do wielu innych krajów, system pomocy prawnej w Niemczech nie jest administrowany przez żadną instytucję. Zanim pomoc prawna została skodyfikowana, ustawodawcom wydawało się logiczne powiązanie jej z sądami, które jednocześnie byłyby odpowiedzialne za administrację. Nie rozważano przy tym stworzenia systemu pomocy prawnej świadczonej na etapie przedsądowej, tj. pomoc prawną ograniczono wyłącznie do pomocy sądowej. Ten zakres pomocy prawnej został włączony do systemu dopiero w 1980 r., ponieważ jak praktyka pokazała, sądy w niewielkim stopniu udzielały również porad prawnych.

Sądy są niezależne od rządów, niezależnie czy chodzi o rząd federalny, regionalny czy lokalny. Sędziowie w Niemczech sprawują swoje funkcje dożywotnio i nie są nadzorowani przez żadną instytucję. Poprzez silne powiązanie systemu pomocy prawnej z sądami, niezależność władzy sądowniczej skutkuje niezależnością całego systemu pomocy prawnej. Sądy rejonowe są najczęściej pierwszym punktem kontaktowym dla osób szukających pomocy prawnej, dlatego też w strukturze organizacyjnej każdego sądu tego typu znajduje się komórka odpowiedzialna za ten kontakt, gdzie można zarówno uzyskać informację prawną, jak również pobrać wniosek o przyznanie pomocy prawnej.

Nie ma natomiast w sądach osobnego miejsca, gdzie porady prawne byłyby udzielane bądź przeznaczone do złożenia wniosku. Wnioski są przyjmowane bezpośrednio przez sędziów bądź ich urzędników, a następnie przez nich sprawdzane pod kątem kwalifikowalności do uzyskania pomocy prawnej (kryterium ekonomiczne, kryterium zasadności prowadzenia sprawy).

Brak instytucji centralnej, która byłaby odpowiedzialna za system pomocy prawnej, skutkuje także tym, że nie są organizowane żadne przedsięwzięcia mające na celu upowszechnianie tego rodzaju pomocy prawnej. Jednakże najczęściej potrzebne informacje znajdują się na stronach internetowych jednostek odpowiedzialnych za organizację sądownictwa w landach (Departamenty Sprawiedliwości) oraz regionalnych i lokalnych izbach adwokackich (np. w formie dystrybuowanych broszur).

Porady prawne świadczone przez prawników

Pomoc prawna świadczona jest przez niezależnych prawników. Jednak sąd, w którym osoba składa wniosek o przyznanie pomocy prawnej, nie musi obligatoryjnie wyrażać zgody na tego rodzaju pomoc. Zdarza się bowiem, że potrzebne informacje o podstawowym charakterze udzielane są w sądzie bądź osoba jest kierowana do innej publicznej lub prywatnej instytucji. Jednak takie sytuacje mają miejsce stosunkowo rzadko, bowiem ustawa o pomocy prawnej w zakresie doradztwa i reprezentacji jasno przewiduje możliwość wstępnej konsultacji z prawnikiem jeszcze przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy.

Każdy prawnik może przyjąć sprawy zgłoszone w ramach pomocy prawnej – prawo niemieckie nie przewiduje zawierania umów między prawnikami a państwem. Osoba korzystająca z pomocy prawnej może liczyć na usługi świadczone przez wysoko wyspecjalizowanych prawników. Z racji, iż niemiecki system pomocy prawnej nie kładzie nacisku na sprawy karne, większość prawników to specjaliści od prawa cywilnego i rodzinnego.

Prawo ogranicza w pewien sposób swobodę prawników w możliwości podjęcia decyzji czy chce przyjąć daną sprawę czy nie. Jeśli pomoc prawna należy się danej osobie, prawnik nie może odmówić udzielenia pomocy prawnej, bowiem w przeciwnym razie mogłaby mu grozić nawet kara dyscyplinarna ze strony Izby Adwokackiej.

System ten nie przewiduje żadnego mechanizmu kontroli nad jakością usług świadczonych przez prawników. Zakłada się, że jakość zapewniona jest właściwym merytorycznym przygotowaniem prawników do świadczenia usług prawnych w ramach pomocy prawnej, bowiem zanim jakkolwiek prawnik zostanie dopuszczony do wykonywania tych obowiązków, musi zdać dwa egzaminy państwowe. Po pozytywnym przejściu egzaminów i uzyskaniu zgody na udzielanie porad w ramach pomocy prawnej, prawnik może rozpocząć świadczenie pomocy prawnej. Osoby ubiegające się o pomoc prawną mają pełną swobodę jeśli chodzi o wybór prawnika udzielającego pomocy prawnej, bez względu na jego doświadczenie, specjalizację, wykształcenie czy ogólną jakość usług świadczonych przez niego. Władze landów nie prowadzą w żaden sposób selekcji dostawców pomocy prawnej i nie zawierają z nimi żadnych umów, pozwalając na swobodę świadczenia pomocy prawnej i swobodę wyboru prawnika, który ma udzielać pomocy prawnej.

Centra Porad Prawnych (Legal Advice Centres)

Utworzenie Centrów Porad Prawnych jest rozwiązaniem wprowadzonym wyłącznie w dwóch landach – Hamburgu i Bremen. Powodem ich stworzenia było przekonanie, że stanowi to wyjście naprzeciw potrzebom obywateli w zakresie pomocy prawnej i będzie optymalnym rozwiązaniem w dużych

aglomeracjach. Porady są tam świadczone wyłącznie przez prawników (tak jak w całych Niemczech). We wszystkich innych największych miastach niemieckich rozwiązanie to zostało uznane za niepraktyczne ze względu na koszty utworzenia i utrzymania sieci takich punktów porad.

Beneficjenci. Kryteria dostępu do pomocy prawnej

Przepisy Kodeksu Postępowania Cywilnego, regulujące dostęp do pomocy prawnej, przewidują 2 kryteria dostępu – kryterium ekonomiczne oraz kryterium zasadności prowadzenia sprawy.

Przyznanie pomocy prawnej na etapie sądowym w sprawach karnych nie wymaga spełnienia kryterium finansowego. Prawo bowiem przewiduje określone sytuacje obrony obligatoryjnej, kiedy sąd jest zobowiązany do wyznaczenia prawnika jeśli oskarżony nie jest przez nikogo reprezentowany. W innych sytuacjach, sąd może wyznaczyć prawnika na wniosek oskarżonego. Zatem przyznanie pomocy prawnej w tym zakresie zależy wyłącznie od przepisów proceduralnych, a nie od sytuacji materialnej oskarżonego.

W pozostałych sprawach, zarówno na etapie sądowym, jak i przedsądowym, osoba aplikująca musi wykazać, iż nie jest w stanie pokryć kosztów porady prawnej z powodu trudnej sytuacji materialnej lub osobistej.

W pierwszej kolejności oceniana jest sytuacja majątkowa osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy prawnej. W tym kontekście brane są pod uwagę przede wszystkim takie aspekty jak: oszczędności, możliwość skorzystania z ubezpieczenia, a także ściągalskość długów od osób trzecich.

Po drugie, brana jest pod uwagę wysokość miesięcznych dochodów, przy czym przepisy prawa nie definiują pojęcia „dochodów”. Zatem można to pojęcie rozumieć szeroko – miesięczne wynagrodzenie, emerytura, renta, oszczędności, świadczenia socjalne, pożyczki bezzwrotne itp. Od wysokości dochodów należy odliczyć: podatki, składki na ubezpieczenie społeczne, koszty utrzymania mieszkania, raty kredytów, wydatki na dzieci itp.

Po trzecie, aby uniknąć zbyt frywolnego wnoszenia spraw do sądu i tym samym niepotrzebnego obciążenia wymiaru sprawiedliwości, sprawa musi rokować szansę na jej wygranie przed sądem. Jeśli chodzi o pomoc prawną na etapie przedsądowym, wymóg zasadności prowadzenia sprawy nie jest brany pod uwagę.

Wnioski o przyznanie pomocy prawnej na etapie przedsądowym muszą być składane w lokalnym sądzie, nawet jeśli nie jest on właściwy w danej sprawie. Wnioskodawca musi opisać swój problem prawny oraz podać szczegóły dotyczące swojej sytuacji finansowej. Jeśli sąd sam nie udzieli informacji prawnej, wyda odpowiedni certyfikat uprawniający daną osobę do skorzystania z pomocy prawnej świadczonej przez prawnika. Jednakże prawo przewiduje możliwość zwrócenia się o pomoc do prawnika, bez konieczności wcześniejszego ubiegania się o wydanie właściwego certyfikatu przez sąd. Prawnik zobowiązany jest do uprzedzenia swojego klienta, że pomoc prawna może być mu zagwarantowana tylko w przypadku jeśli spełni kryterium finansowe. O pomoc wtedy z reguły aplikuje już sam prawnik, oceniając ryzyko odrzucenia wniosku przez sąd.

Finansowanie

System pomocy prawnej w Niemczech nie jest finansowany z jednego, krajowego budżetu. Każdy z landów posiada własne sądownictwo, na które składa się 5 systemów: system sądów powszechnych i 4 specjalistycznych systemów sądowych (podatkowych, administracyjnych, ubezpieczeń społecznych i pracy), a każdy z nich musi przeznaczać odpowiedni budżet na pomoc prawną. Dodatkowo, systemy pomocy prawnej w każdym landzie muszą przeznaczyć budżet na poradnictwo prawne (z wyłączeniem porad w sprawach karnych), jak również muszą ustanowić budżet (na ogół niewielki) na pomoc prawną świadczoną w sprawach toczących się przed Sądami Najwyższymi. To powoduje, że obecnie istnieje ok. 100 budżetów, z których finansowana jest pomoc prawna. Brakuje natomiast organu na poziomie federalnym, który kontrolowałby wydatkowanie na systemy pomocy prawnej. Można powiedzieć, że za finansowanie systemów pomocy prawnej odpowiedzialne są władze landów, bowiem w ich kompetencjach leży finansowanie funkcjonowania sądów, co w praktyce oznacza przeznaczanie środków finansowych na pomoc prawną, nierozdzielnie związaną z sądami.

Wysokość budżetów przeznaczonych na przedsądową pomoc prawną zanotowały w ostatniej dekadzie duży wzrost, ale wciąż stanowią raczej małą część środków finansowych przeznaczanych całościowo na pomoc prawną.

Jeśli chodzi o udział w kosztach osób korzystających z pomocy prawnej, jest on stosunkowo niewielki. Na etapie przedsądowym, jest to symboliczna kwota 10 €, którą przyjmuje prawnik świadczący usługi prawne w ramach pomocy prawnej. Jak pokazuje jednak statystyka, ponad połowa prawników prawie nigdy nie pobiera tej opłaty. W przypadku pomocy sądowej, partycypacja w kosztach odbywa się na poziomie od 15 do 300 € miesięcznie, w zależności od sytuacji osoby korzystającej z pomocy prawnej. Opłata ta jest wnoszona do sądu.

Prawniki nie mogą pobierać innych opłat od swoich klientów. Zamiast tego wynagradzani są z budżetu państwa. O ile system wynagrodzeń za pomoc prawną świadczoną przez prawników na etapie sądowym jest dość skomplikowany, o tyle system wynagrodzeń obowiązujący na etapie przedsądowym jest jasny i nieskomplikowany. Prawnik otrzymuje:

- 30 € za poradę ustną bądź pisemną;
- 70 € za reprezentowanie interesów klienta;
- jeśli pomoc prawnika doprowadzi do zawarcia ugody przedsądowej, prawnik dodatkowo otrzymuje 125 €;

Kwoty te są znacznie niższe niż te, które prawnik pobiera świadcząc swoje usługi poza pomocą prawną. Ten rodzaj działalności jest de facto uważany za działalność pro bono w zawodzie prawnika.

v. System pomocy prawnej w Republice Południowej Afryki

Informacje ogólne

System pomocy prawnej w Republice Południowej Afryki funkcjonował już w latach 70 – tych, ale dopiero zmiany polityczne w latach 90 – tych wymusiły jego strukturalne zorganizowanie i lepszą organizację.

Celem systemu pomocy prawnej w Republice Południowej Afryki jest zapewnienie dostępu do wysokiej jakości usług prawnych, dostarczanych w niezależny sposób, dla osób biednych i wykluczonych. Stąd też, południowoafrykański system pomocy prawnej gwarantuje szeroki wachlarz usług prawnych, których koszty pokrywane są z budżetu państwa. Zakłada się, iż usługi te mają być dostępne dla wszystkich bez względu na płeć, rasę, stan cywilny czy zatrudnienie, a w szczególności system ma uwzględniać potrzeby grup osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, tj. dzieci, kobiet, osób niepełnosprawnych oraz osób żyjących z HIV/AIDS. Ponadto, RPA jest krajem, gdzie poziom analfabetyzmu jest bardzo wysoki, co musi być również wzięte pod uwagę przy organizowaniu systemu dostarczania bezpłatnych usług prawnych. Zrealizowanie tych założeń za pomocą jednego wypracowanego modelu byłoby niemożliwe, stąd też system pomocy prawnej w Republice Południowej Afryki jest bardzo zróżnicowany, wychodząc w ten sposób naprzeciw potrzebom wszystkich obywateli.

Pomoc prawna w RPA dostarczana jest za pośrednictwem czterech różnych systemów, dzięki którym możliwe jest dotarcie do wszystkich ludzi znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub życiowej, zgłaszających zapotrzebowanie na pomoc prawną.

Struktura instytucjonalno – organizacyjna systemu pomocy prawnej

Instytucją odpowiedzialną za dostarczanie pomocy prawnej jest **Legal Aid South Africa**, powołana na mocy ustawy o pomocy prawnej z 1969 r. Jej główne zadania to:

- ustanawia sposoby świadczenia pomocy prawnej;
- finansuje pracę prawników udzielających pomocy prawnej;
- określa procedury świadczenia pomocy prawnej, jak również współpracę z innymi instytucjami;
- podejmuje wszystkie czynności mające na celu ułatwienie dostępu do pomocy prawnej osobom niezamożnym lub wykluczonym społecznie.

Najważniejszym organem Legal Aid South Africa jest Zarząd, którego członkowie mianowani są przez Ministra Sprawiedliwości. Ich kadencja trwa 3 lata, ale mogą ubiegać się o ponowny wybór. Główna

siedziba Legal Aid South mieści się w Johannesburgu, ale oprócz tego instytucja posiada 6 innych mniejszych biur regionalnych³⁹².

Jak zostało wspomniane wcześniej, pomoc prawna w RPA dostarczana jest za pośrednictwem czterech systemów. Oto ich charakterystyka:

Justice Centres – Centra Prawa

Pod koniec lat 90 – tych, **Legal Aid South Africa** podjęła decyzję o utworzeniu modelu opartego o funkcjonowanie w całym kraju sieci punktów pomocy prawnej, zwanych Justice Centres (Centra Prawa). Stworzenie ich i tym samym uniezależnienie systemu pomocy prawnej od istniejącego już wcześniej systemu Judicare (o którym będzie mowa później), było podyktowane przede wszystkim względem ekonomicznym.

Organizacja Centrów Prawa jest wzorowana na organizacji kancelarii prawnych, które zatrudniają prawników oraz personel wspomagający. Model Centrów Prawa zakłada również to, iż punkty te muszą te odpowiadać rozmieszczeniu sądów, a tam gdzie odległości między biurami a sądami są duże, ustanawia się filie. Przemawia za tym nie tylko fakt łatwiejszego dostępu do pomocy prawnej, ale także kwestie ekonomiczne, bowiem redukuje się w ten sposób koszty dojazdów prawników do sądów oraz unika się dezintegracji pracy biura spowodowanej długimi nieobecnościami prawników. Obecnie na terenie całego kraju funkcjonują 64 Centra i 66 filii³⁹³.

Centra Prawa zajmują się dostarczaniem pomocy prawnej zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych. Pomoc prawna dostarczana jest nie tylko przez prawników, ale także przez paralegals (ogólne porady w sprawach cywilnych).

Liczba spraw wpływających do Centrów Prawa od kilku lat utrzymuje się na podobnym poziomie³⁹⁴:

	Ilość spraw, które wpłynęły	% ogółu spraw, które zostały zanonowane w ramach bezpłatnej pomocy prawnej	Ilość sfinalizowanych w spraw	% ogółu spraw, które zostały sfinalizowane w ramach bezpłatnej pomocy prawnej
2008/2009	395 088	91 %	372 864	93 %
2009/2010	387 376	93 %	397 788	94 %
2010/2011	403 779	96 %	387 130	95 %

³⁹² Legal Aid Guide 2011, 12th edition, Your voice. For justice, Legal Aid South Africa

³⁹³ Legal Aid Guide 2011, 12th edition, Your voice. For justice, Legal Aid South Africa

³⁹⁴ ILAG Conference, Helsinki 2011. Country Report for Legal Aid South Africa

Model Judicare (Krajowy model pomocy prawnej finansowanej przez państwo)

Model Judicare jest modelem pomocy prawnej, który wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych. Opiera się na outsourcingu usług prawnych, świadczonych przez niezależnych prawników, które opłacane są przez państwo³⁹⁵. Wybór prawnika, który będzie właściwy w danej sprawie odbywa się na podstawie listy prawników, którzy zadeklarowali chęć świadczenia pomocy w ramach systemu pomocy prawnej. W ten sposób prawnik zobowiązuje się do przestrzegania wszelkich zasad związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, a także wyraża zgodę na wynagrodzenie według obowiązujących taryf. Ponadto, prawnicy świadczący te usługi zobowiązani są do składania raportów kwartalnych odnośnie postępów w sprawach, w których świadczą pomoc prawną. W ciągu 4 miesięcy od zakończenia sprawy, zobligowani są do złożenia rachunków za poniesione koszty w sprawie.

Rola modelu Judicare była znacznie większa zanim ustanowiono Centra Prawa. Obecnie to Centra Prawa cieszą się największym powodzeniem wśród osób szukających pomocy prawnej. Ma to związek przede wszystkim z łatwiejszym dostępem oraz mniejszymi kosztami jakie generuje praca prawnika zatrudnionego w Centrach Prawa. Jak podkreśla się, prawnicy działający w ramach modelu Judicare przede wszystkim świadczą swoją pomoc w sprawach, w których występuje konflikt interesów między współoskarżonymi, gdzie jeden z nich reprezentowany jest przez prawnika zatrudnionego w Centrum Prawa.

Rolę prawników świadczących pomoc prawną w ramach systemu Judicare umniejsza również fakt, iż jakość ich pracy nie jest oceniana wysoko. Mówi się, że ich pomoc nie tylko nie jest w wielu przypadkach dostarczana na czas, to także często nie jest ona odpowiednia w danej sprawie. Ponadto pada zarzut, iż opieszale działania prawników opóźniają również pracę sądów.

Liczba spraw wpływających do prawników świadczących pomoc w ramach systemu Judicare stale spada³⁹⁶:

	Ilość spraw, które wpłynęły	% ogółu spraw, które zostały zanotowane w ramach bezpłatnej pomocy prawnej	Ilość sfinalizowanych w spraw	% ogółu spraw, które zostały sfinalizowane w ramach bezpłatnej pomocy prawnej
2008/2009	35 723	8 %	23 991	6 %
2009/2010	24 672	6 %	22 011	5 %

³⁹⁵ A. W. Houseman, L. E. Perle, Securing Equal Justice for All: A Brief History of Civil Legal Assistance in the United States, 2007, źródło: <http://www.clasp.org/admin/site/publications/files/0158.pdf>, stan na dzień 17.07.12 r.

³⁹⁶ ILAG Conference, Helsinki 2011. Country Report for Legal Aid South Africa

2010/2011	12 420	3 %	15 391	4 %
-----------	--------	-----	--------	-----

Partnerzy współpracujący z Legal Aid South Africa

Ten model systemu pomocy prawnej jest oparty przede wszystkim na porozumieniach zawieranych między podmiotami mogącymi świadczyć pomoc prawną, najczęściej z sektora pozarządowego, a Legal Aid South Africa. Zwykle partnerami zostają **NGO-sy** oraz **uniwersyteckie kliniki prawa**. Skala poradnictwa prawnego świadczonego w ramach tego modelu jest niewielka, bowiem stanowi jedynie ok. 1 % spraw obsługiwanych w ramach pomocy prawnej. Celem zawierania takich porozumień jest przede wszystkim wypełnianie luk, które powstają w podstawowym systemie pomocy prawnej tworzonego przez Centra Prawa. Niemniejsze znaczenie ma fakt, że model ten pełni również funkcje edukacyjne, bowiem pozwala studentom prawa poznawać realne potrzeby społeczeństwa w zakresie dostępu do prawa, jak również stanowi niepowtarzalną okazję do nauki prawa w praktyce.

Liczba spraw przepływających przez system pomocy prawnej świadczonej przez NGO-sy oraz uniwersyteckie kliniki prawa utrzymuje się na stałym poziomie³⁹⁷:

	Ilość spraw, które wpłynęły	% ogółu spraw, które zostały zapotawane w ramach bezpłatnej pomocy prawnej	Ilość spraw, sfinalizowanych	% ogółu spraw, które zostały sfinalizowane w ramach bezpłatnej pomocy prawnej
2008/2009	4 111	1 %	3 455	1 %
2009/2010	3 463	1 %	2 921	1 %
2010/2011	3 341	1 %	2 984	1 %

Program kliniczny istnieje już od lat 70 – tych, ale dopiero pod koniec lat 90 – tych zyskał organizacyjną strukturę. Kliniki działają przy uniwersyteckich wydziałach prawa i są zorganizowane przez prawników praktyków (a nie przez nauczycieli akademickich jak to ma miejsce w Polsce). Formalną reprezentacją klinik jest Association of University Legal Aid Institution (Stowarzyszenie Poradni Prawnych, którego największym osiągnięciem jest sformalizowanie stosunków między klinikami. Zadaniem Stowarzyszenia Poradni Prawnych jest tworzenie standardów pracy poradni oraz świadczenia przez nie pomocy prawnej, a także propagowanie tych standardów. Dlatego też

³⁹⁷ ILAG Conference, Helsinki 2011. Country Report for Legal Aid South Africa

członkowie Stowarzyszenia spotykają się 2 razy do roku, jak również organizowane są konferencje, szkolenia, warsztaty itp.³⁹⁸.

Umowy agencyjne

Południowoafrykański system pomocy prawnej wyróżnia jeszcze jeden model świadczenia pomocy prawnej, polegający na dostarczaniu usług prawnych dzięki zawieraniom tzw. umowom agencyjnym. Model ten został wprowadzony stosunkowo niedawno, bowiem dopiero w 2009 r. U podstaw wprowadzenia tego sposobu udzielania pomocy prawnej, leżała konieczność udzielania pomocy prawnej w sprawach karnych w odległych sądach, które nie znajdują się w obszarze działalności Centrów Prawa.

Umowy agencyjne zawierane są prawnikami, których zadaniem jest udzielanie pomocy prawnej w sprawach karnych, w poszczególnych przypisanych im sądach. Prawnicy w ramach tego rodzaju umów wynagradzani są na koniec każdego miesiąca, stosownie do liczby spraw, w których brali udział. Koszt jednej sfinalizowanej sprawy w sądzie jest niższy niż w przypadku sprawy w ramach modelu Judicare (stanowi ok. 75 % jej całkowitego kosztu).

Statystyki w zakresie pomocy prawnej świadczonej w ramach zawieranych umów agencyjnych³⁹⁹:

	Ilość spraw, które wpłynęły	% ogółu spraw, które zostały zanotowane w ramach bezpłatnej pomocy prawnej	Ilość sfinalizowanych w spraw	% ogółu spraw, które zostały sfinalizowane w ramach bezpłatnej pomocy prawnej
2008/2009	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
2009/2010	638	0.1 %	162	0.005 %
2010/2011	1 825	0.4 %	386	0.1 %

Bezpłatna linia telefoniczna

1 czerwca 2010 r. Legal Aid South Africa wprowadziła kolejną możliwość uzyskania porady prawnej. Udostępniła numer, pod którym można uzyskać bezpłatną poradę prawną. Ten sposób ma na celu upowszechnienie dostępu do pomocy prawnej osobom, które nie mogą skorzystać z niej osobiście.

Aktualnie, sprawy, z jakimi mogą dzwonić osoby szukające pomocy prawnej, są związane przede wszystkim z prawem rodzinnym oraz prawem lokalowym. Osoby zatrudnione w Call Centre, to nie

³⁹⁸ Uniwersyteckie Poradnie Prawne w RPA - sprawozdanie z wizyty badawczej. Johannesburg, Kapsztad, Durban grudzień 2001, źródło: http://www.fupp.org.pl/index.php?id=poradnie_rpa

³⁹⁹ ILAG Conference, Helsinki 2011. Country Report for Legal Aid South Africa

tylko **prawnicy**, ale również **paralegals**. Pierwszym kontaktem dla osoby dzwoniącej po pomoc jest z reguły paralegal, który w przypadku bardziej skomplikowanego problemu, przekierowuje rozmowę do prawnika, który aktualnie jest dostępny.

Szczególną cechą porad prawnych udzielanych za pośrednictwem bezpłatnej linii telefonicznej, jest ich wysoka jakość. Po pierwsze udzielane są przez wykwalifikowane osoby; po drugie dostępne są w 5 urzędowych językach; po trzecie linia telefoniczna działa przy zastosowaniu najnowszych technologii, które m. in. umożliwiają zapisywanie rozmów.

Beneficjenci. Kryteria dostępu do pomocy prawnej

Kategorie osób, którym przysługuje pomoc prawna ze strony państwa wymienione są w konstytucji. Należą do nich:

- osoby niezależne (nie ma jednak wskazanych bardziej szczegółowych kryteriów w tym zakresie);
- osoby pozbawione wolności (w sytuacji gdy brak pomocy prawnej mógłby skutkować dla nich niekorzystnym wyrokiem);
- dzieci (w sprawach cywilnych);
- osoby przebywające na terytorium RPA (w sprawach karnych; jeśli chodzi o pomoc w sprawach cywilnych konieczny jest dodatkowy wymóg – obywatelstwo lub stałe przebywanie na terytorium RPA)⁴⁰⁰.

Finansowanie

Legal Aid South Africa otrzymuje od rządu roczny budżet, który może przeznaczyć na finansowanie świadczenia pomocy prawnej. Rok finansowy, w tym przypadku, kończy się każdorazowo 31 marca. Oto zestawienie kwot jakie zostały przekazane na pomoc prawną w ostatnich latach⁴⁰¹:

Rok	Wysokość budżetu
2008/2009	R 869 511 083
2009/2010	R 917 408 000
2010/2011	R 1 141 335 871
2011/2012	R 1 156 057 000

⁴⁰⁰ Legal Aid Guide 2011, 12th edition, Your voice. For justice, Legal Aid South Africa

⁴⁰¹ ILAG Conference, Helsinki 2011. Country Report for Legal Aid South Africa

Program kliniczny finansowany jest nie tylko przez Legal Aid South Africa, ale również przez uniwersytety, duże firmy prawnicze, Fidelity Fund (specjalny fundusz kontrolowany przez prawników ze Stowarzyszenia Law Society, pomaga on klinikom w myśl zasady, że dobrze nauczeni studenci będą w przyszłości lepszymi prawnikami) oraz Association of University Legal Aid Institutions Trust – Fundacja Stowarzyszenia Poradni Prawnych (dysponuje grantem przekazywanym przez Fundację Forda)⁴⁰². Do połowy lat 90 – tych, 8 klinik uniwersyteckich (spośród 21 istniejących) było finansowanych bezpośrednio przez Fundację Forda⁴⁰³, ale w wyniku zmiany polityki finansowania poradni prawnych, powołano do życia Fundację Stowarzyszenia Poradni Prawnych, której powierzono duży grant instytucjonalny. Fundacja Stowarzyszenia Poradni Prawnych jest odpowiedzialna za podejmowanie decyzji w sprawie przydzielania dotacji klinikom prawa, które złożyły odpowiedni wniosek. Najczęściej kliniki szukają więcej niż jednego źródła finansowania swojej działalności. Przykładem jest tutaj klinika prawa działająca przy wydziale prawa Uniwersytetu w Cape Town, która dla swojej działalności wykorzystuje: granty Fundacji Stowarzyszenia dla Poradni Prawnych (stanowiące trzon finansowania), Fidelity Fund (z niego opłacane są pensje dyrektorów,), dotacje uniwersyteckie (pomieszczenie, wyposażenie, rachunki za energię elektryczną, ogrzewanie)⁴⁰⁴.

vi. System pomocy prawnej w Szwecji

Informacje ogólne

W Szwecji prawo do uzyskania pomocy prawnej, zarówno na etapie sądowym, jak i przedsądowym, jest podstawowym prawem obywateli. Prawo do pomocy prawnej jest gwarantowane przepisami ustawy o pomocy prawnej z 1996 r. Przysługuje ona obywatelom, którzy nie są w stanie jej uzyskać w żaden inny sposób. Szwedzki system pomocy prawnej zakłada dwie drogi do uzyskania pomocy prawnej – dzięki ubezpieczeniu od poniesionych kosztów pomocy prawnej oraz pomoc ze strony państwa, dla osób nieposiadających ubezpieczenia obejmującego pomoc prawną.

Struktura instytucjonalno – organizacyjna systemu pomocy prawnej

Centralnym organem odpowiedzialnym za zarządzanie systemem pomocy prawnej jest Urząd Pomocy Prawnej (Legal Aid Authority), powołany na mocy ustawy o pomocy prawnej z 1996 r. Wszystkie wnioski o przyznanie pomocy prawnej kierowane są bezpośrednio do tej instytucji, o ile wcześniej sprawa nie trafiła już do sądu. Prawnicy Urzędu Pomocy Prawnej podejmują decyzję czy

⁴⁰² Uniwersyteckie Poradnie Prawne w RPA - sprawozdanie z wizyty badawczej. Johannesburg, Kapsztad, Durban grudzień 2001, źródło: http://www.fupp.org.pl/index.php?id=poradnie_rpa

⁴⁰³ Ford Foundation Grantees and the pursuit of justice, źródło: http://www.fordfoundation.org/pdfs/library/grantees_justice.pdf

⁴⁰⁴ Uniwersyteckie Poradnie Prawne w RPA - sprawozdanie z wizyty badawczej. Johannesburg, Kapsztad, Durban grudzień 2001, źródło: http://www.fupp.org.pl/index.php?id=poradnie_rpa

dana osoba jest uprawniona do uzyskania pomocy prawnej. Zaś po zakończeniu sprawy czy rozwiązaniu sporu jego zadaniem jest dokładne obliczenie wysokości części kosztów pomocy prawnej, które musi zwrócić osoba ubiegająca się o pomoc prawną. Zadaniem tej instytucji jest także egzekwowanie spłacania tych należności (także w sprawach karnych).

Pomoc prawna w ubezpieczeniu

Na mocy ustawy o pomocy prawnej, obywatele szwedzcy korzystają przede wszystkim z pomocy prawnej, której koszty pokrywane są przez ubezpieczenie. Ubezpieczenie to ma na celu pokrycie wydatków związanych ze sprawami, w których biorą udział, przy jednoczesnym zaznaczeniu, iż sprawy te powinny dotyczyć życia prywatnego obywateli. Możliwość pokrycia kosztów pomocy prawnej jest włączona w zasadzie w każdy rodzaj ubezpieczenia, jaki powszechnie wykupują Szwedzi – ubezpieczenie mieszkania czy samochodu. Ten sposób finansowania pomocy prawnej w Szwecji ma bardzo długie tradycje, bowiem sięgające już lat 60 – tych, a co warto wspomnieć, ubezpieczeniu podlega w Szwecji około 97% obywateli⁴⁰⁵.

Przede wszystkim, że aby móc skorzystać z ubezpieczenia, które pokrywa koszty pomocy prawnej, należy mieć je wykupione przed powstaniem sporu. W niektórych wypadkach, reguły określonych rodzajów ubezpieczeń wymagają wręcz, że aby móc skorzystać z możliwości pokrycia kosztów pomocy prawnej, należy być ubezpieczonym od co najmniej dwóch lat. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy ktoś znajdzie się w sporze z byłym małżonkiem lub partnerem, z którym zamieszkiwał w ciągu 2 lat od ustania małżeństwa lub związku – wówczas ten rodzaj pomocy prawnej jest wyłączony.

Zasadą jest, że aby uzyskać pomoc finansową w celu pokrycia kosztów usług prawnych, należy w pierwszej kolejności skorzystać z ubezpieczenia. To oznacza, że pomoc ze strony państwa nie przysługuje, jeśli posiada się tego rodzaju ubezpieczenie. Brak jakiegokolwiek ubezpieczenia, zapewniającego pokrycie kosztów pomocy prawnej, nie oznacza, że pomoc prawna ze strony państwa zostanie automatycznie przyznana (np. okoliczności finansowe osoby ubiegającej się o pomoc prawną nie uzasadniają przyznania tego rodzaju pomocy).

Warunki otrzymywanej pomocy prawnej w ramach ubezpieczenia mogą się różnić w zależności od firmy ubezpieczeniowej. Wszelkie informacje i zasady dotyczące tego rodzaju ubezpieczenia można znaleźć w polisie ubezpieczeniowej, warunkach ubezpieczenia czy też w broszurach informacyjnych i stronach internetowych firm ubezpieczeniowych.

Pomoc prawna gwarantowana przez państwo

W pierwszej kolejności pomoc prawna możliwa jest do uzyskania dzięki ubezpieczeniu od kosztów ochrony prawnej. Jednakże w przypadku braku odpowiedniego ubezpieczenia, w razie sytuacji znalezienia się w sporze prawnym z drugą stroną, należy zwrócić się o poradę prawną do przedstawiciela lokalnego mającego swoją siedzibę na danym obszarze. Na spotkaniu z prawnikiem

⁴⁰⁵C.M.C. van Zeeland, J.M. Barendrecht, Legal Aid Systems Compared. A Comparative Research into Three Legal Aid Systems, Centre For Liability Law, Tilburg University, 2003

szczegółowo analizowany jest charakter sporu, a na podstawie tej analizy prawnik dokonuje oceny odnośnie dalszych kroków prawnych, jakie należałoby w danej sytuacji podjąć. Należy dodać, iż tego rodzaju konsultacje (z założenia trwające co najmniej godzinę) są niezbędne i obowiązkowe jeśli dana osoba zamierza ubiegać się o dalszą pomoc prawną (jak np. ustanowienie pełnomocnika w sądzie). Tego rodzaju konsultacje są płatne według z góry określonej stawki. Pomoc prawna w Szwecji świadczona jest przez adwokatów bądź innych wykwalifikowanych prawników, a przyznawana jest osobom, które ze względów finansowych nie są w stanie zapewnić jej sobie samodzielnie.

Opłata ta wnoszona jest bezpośrednio do przedstawiciela lokalnego udzielającego porady prawnej. Stawka za udzielenie porady może być obniżona w szczególnych przypadkach, np.: kiedy dochód roczny jest niższy niż 75,000 koron szwedzkich bądź w przypadku osób poniżej 18 – ego roku życia, nie posiadających żadnych dochodów. W razie konieczności zapewniona jest również pomoc tłumacza, której koszty ponosi państwo.

Osoby poniżej 18 – ego roku życia, o ile nie zarabiają i nie posiadają innych źródeł utrzymania, uprawnione są nie tylko do bezpłatnych pierwszych konsultacji, ale również są zwolnione z opłat podczas całej drogi prawnej. Jeśli ich sytuacja materialna nie uzasadnia przyznania bezpłatnej pomocy prawnej, ponoszą oni takie same koszty jak osoba pełnoletnia. Podobnie w przypadku osób dorosłych, które nie posiadają żadnych źródeł dochodów – wówczas ponoszą jedynie niewielką część opłat za poradę prawną oraz dalszą pomoc prawną. Osoby, których dochód roczny nie przekracza 75,000 koron szwedzkich i nie posiadają żadnego majątku, mają prawo do redukcji kosztów pomocy prawnej o połowę.

Pierwszy etap obowiązkowych konsultacji może skutkować tym, że strony sporu odstępują od dalszych kroków prawnych w rozwiązaniu sporu bądź następuje zwrócenie się o przyznanie pomocy prawnej do Urzędu Pomocy Prawnej, która to decyduje czy danej osobie pomoc prawna przysługuje. Jeśli spór trafił już do sądu, o przyznaniu pomocy prawnej decyduje właśnie ten sąd. Po zakończeniu sprawy, Urząd Pomocy Prawnej dokonuje wyliczenia poniesionych kosztów oraz wyszczególnia wysokość kwoty, którą musi ponieść osoba wnioskująca o przyznanie pomocy prawnej. W szczególnych przypadkach płatności te mogą być rozłożone na raty, a okres ich spłaty wydłużony. Przyznanie pomocy prawnej przez jedną z tych instytucji nie opiera się jedynie na ocenie sytuacji finansowej osoby wnioskującej o pomoc prawną, ale także brana jest pod uwagę zasadność jej przyznania w danym przypadku.

Koszty pomocy prawnej obejmują koszty pełnomocnika w sądzie, ale również pozostałe koszty generowane na etapie pomocy przedsądowej. Przyznanie pomocy prawnej nie oznacza automatycznie jednak, że państwo pokrywa jej całkowite koszty. Podstawową ideą jest to, że osoba korzystająca z pomocy prawnej powinna partycypować w jej kosztach. Jeśli nie jest to możliwe, obywatelowi zostaje przyznana zupełnie bezpłatna pomoc prawna. Zasadą jest, iż podstawowa pomoc prawna zakłada działania prawnika w wymiarze do 100 godzin. W wyjątkowych wypadkach, może być rozszerzona⁴⁰⁶.

⁴⁰⁶ Legal Aid Authority, http://www.domstol.se/Publikationer/Informationsmaterial/Legal_aid_in_Sweden.pdf

Beneficjenci systemu pomocy prawnej. Kryteria dostępu.

Pomoc prawna na podstawie ustawy o pomocy prawnej przysługuje obywatelom szwedzkim i osobom stale przebywającym na terenie Szwecji. Dodatkowo, osobom nie posiadającym znajomości języka szwedzkiego, zagwarantowana jest pomoc tłumacza, której koszt ponosi państwo.

Co do zasady, pomoc przysługuje tylko osobom fizycznym, których roczny dochód, a także wartość składników majątkowych nie przekraczają łącznie 260,000 koron szwedzkich.

Prawo przewiduje kilka wyjątków jeśli chodzi o odstąpienie od przyznania pomocy prawnej, nawet gdy warunki finansowe osób wnioskujących o nią uzasadniałyby jej przyznanie. Do tych wyjątków możemy zaliczyć m.in. sytuację, gdy czynność prawna, względem której wnioskuje się o przyznanie pomocy prawnej, jest czynnością jasno sformułowaną w przepisach prawa lub polegającą na sporządzeniu dokumentów (zatem nie jest możliwe uzyskanie pomocy prawnej do takich czynności jak np.: sporządzenie darowizny, zeznania podatkowego czy spisu nieruchomości). Nieuprawniona do otrzymania pomocy prawnej będzie także osoba, której został przydzielony już wcześniej obrońca z urzędu (w sprawach karnych). Ponadto, uzyskanie pomocy prawnej na etapie sądowym nie jest możliwe, jeśli osoba wnioskująca o przyznanie pomocy prawnej, sama reprezentuje przed sądem swoje interesy⁴⁰⁷.

vii. System pomocy prawnej na Ukrainie⁴⁰⁸

Informacje ogólne

Prawo do bezpłatnej pomocy prawnej jest prawem zagwarantowanym przez Konstytucję i przysługuje każdemu obywatelowi Ukrainy, cudzoziemcowi, a nawet bezpaństwowcowi. Wszelkie formy dyskryminacji w dostępie do bezpłatnej pomocy prawnej, ze względu na rasę, płeć, przekonania religijne lub polityczne, język, pochodzenie społeczne, miejsce zamieszkania oraz inne czynniki, są zakazane.

Ukraiński system bezpłatnej pomocy prawnej opiera się na ustawie o bezpłatnej pomocy prawnej, przyjętej 2 czerwca 2011. Ustawa zakłada pomoc przedsądową i sądową. Przyjęcie ustawy było poprzedzone wprowadzeniem w 2006 r. projektu pilotażowego zakładającego powołanie eksperymentalnych centrów poradniczych w 3 miastach Ukrainy: Kharkiv, Khmelnytski i Bila Tserkva.

Ustawa definiuje bezpłatną pomoc prawną jako pomoc prawną gwarantowaną przez państwo, finansowaną całkowicie lub częściowo z budżetu państwa, budżetów lokalnych bądź innych źródeł. Natomiast do usług prawnych, które obejmuje pomoc prawna oferowana przez państwo, ustawa zalicza:

- Dostarczanie informacji prawnej;
- Konsultacje i wyjaśnianie zawiłości prawnych;
- Sporządzanie wniosków, skarg i innych dokumentów prawnych;
- Reprezentację prawną przed sądem, innymi organami władzy państwowej oraz w sporach z innymi osobami;

⁴⁰⁷ Legal Aid Authority, http://www.domstol.se/Publikationer/Informationsmaterial/Legal_aid_in_Sweden.pdf

⁴⁰⁸ Na podstawie ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej, która została przyjęta 2.06.2011 r.

- Wnoszenie środków odwoławczych;
- Ułatwianie jednostkom dostępu do sądowej pomocy prawnej oraz mediacji.

Główną instytucją odpowiedzialną za tworzenie i zarządzanie systemem bezpłatnej pomocy prawnej na Ukrainie jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Do jego ustawowych zadań w tym zakresie należy:

- i. zapewnienie współpracy między centralnymi organami państwowymi;
- ii. odpowiedzialność za zarządzanie zarówno systemem pomocy przedsądowej, jak i sądowej;
- iii. ustanowienie Centrów bezpłatnej sądowej pomocy prawnej;
- iv. przedstawianie rządowi projektów regulacji prawnych w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej;
- v. zapewnienie wsparcia metodologicznego organom władzy wykonawczej i jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie dostarczania przedsądowej pomocy prawnej;
- vi. ustanowienie procedur dla prowadzenia rejestru prawników uprawnionych do świadczenia bezpłatnej sądowej pomocy prawnej, na podstawie którego zawierane są umowy z konkretnymi prawnikami na ciągłe bądź tymczasowe świadczenie usług prawnych w ramach bezpłatnej pomocy prawnej (rejestry prowadzone są przez Departamenty Sprawiedliwości mające siedzibę w Autonomicznej Republice Krymu, Kijowie i Sewastopolu);
- vii. wspieranie rozwijania konkurencyjności mającej na celu wyłonienie najlepszych prawników mających świadczyć bezpłatną sądową pomoc prawną);
- viii. kontrolowanie i analizowanie procesu stosowania tego prawa oraz współpraca z innymi urzędami w tym zakresie;
- ix. zatwierdzanie standardów jakości dostarczania bezpłatnej pomocy prawnej;
- x. zatwierdzanie modelu wewnętrznych regulacji organizacji dostarczających bezpłatną pomoc prawną na etapie przedsądowym;
- xi. zatwierdzanie procedur i kryteriów zaangażowania podmiotów prawa prywatnego w świadczenie bezpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym;
- xii. zatwierdzanie regulacji wewnętrznych Centrów bezpłatnej sądowej pomocy prawnej;
- xiii. wykonywanie innych zadań związanych ze świadczeniem pomocy prawnej ustanowionymi w międzynarodowych umowach prawnych, których stroną jest Ukraina i które zostały ratyfikowane przez Radę Najwyższą Ukrainy.

W zakresie bezpłatnej pomocy prawnej, kompetencje posiada również rząd, który według ustawy:

- i. ustanawia procedury wyboru prawników dostarczających bezpłatną sądową pomoc prawną oraz wymogi odnośnie ich kwalifikacji;
- ii. ustanawia procedury i warunki umów z prawnikami świadczącymi usługi prawne, w sposób ciągły bądź tymczasowy, w ramach systemu bezpłatnej pomocy prawnej;
- iii. ustanawia procedury informowania Centrów bezpłatnej sądowej pomocy prawnej o fakcie zatrzymań.

Struktura instytucjonalno – organizacyjna systemu pomocy prawnej

Pomoc prawna na etapie przedsądowym

Bezpłatna pomoc prawna na etapie przedsądowym gwarantuje:

- dostarczanie osobom zainteresowanym informacji prawnej na temat ich praw i wolności oraz możliwości ich dochodzenia w razie wszelkich naruszeń (zwłaszcza jeśli naruszającym jest organ władzy państwowej);
- możliwość konsultacji i wyjaśniania zawichości prawnych;
- sporządzanie wniosków, skarg i innych dokumentów prawnych (za wyjątkiem pism procesowych);
- pomoc jednostkom w dostępie do dalszej pomocy prawnej (na etapie sądowym).

W myśl ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej, jednostkami odpowiedzialnymi za zapewnienie pomocy prawnej na etapie przedsądowym są: prywatni prawnicy, wyspecjalizowane organizacje, organy samorządu terytorialnego i organy władzy wykonawczej.

Osoby zainteresowane otrzymaniem pomocy prawnej od państwa muszą złożyć odpowiedni wniosek bezpośrednio do centralnych lub lokalnych organów władzy państwowej bądź właściwych miejscowo organów samorządu terytorialnego. Wniosek, który wpłynie do niewłaściwego organu, ten winien przekazać go właściwemu organowi w ciągu 5 dni roboczych. Jeśli taka pomoc ma być przyznana dziecku, wniosek musi zostać złożony przez jego prawnego opiekuna. W przypadku osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych, taki wniosek musi być złożony przez opiekuna bądź kuratora.

Jeżeli osoba aplikująca o pomoc prawną jest uprawniona do jej otrzymania, powinna ona zostać przyznana w ciągu 30 dni od wpłynięcia wniosku lub w ciągu 15 dni jeśli chodzi o zwykłą informację prawną. Natomiast w sytuacji, gdy organ badający wniosek o przyznanie pomocy prawnej przedsądowej, uzna, iż w danej sytuacji stosowna byłaby pomoc sądowa, zobligowany jest do wyjaśnienia procedury aplikowania o nią.

Jedną z naczelných zasad charakteryzujących dostarczanie pomocy prawnej na poziomie przedsądowym jest, w myśl ustawy, zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług. Dlatego też, organy ustawowo odpowiedzialne za dostarczanie pomocy prawnej, zobowiązane są do zapewnienia odpowiednich warunków do udzielania pomocy prawnej. Przede wszystkim konieczne jest zapewnienie odpowiedniego biura, które funkcjonowałoby w trakcie przyjęć interesantów. Ponadto, ustawa wskazuje, że w biurach takich powinny być zatrudnione osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych, które nie tylko byłyby kompetentne do udzielenia pierwszej pomocy prawnej, ale również zdolne do udzielenia wskazówek na temat dostępu do pomocy sądowej, w tym wyjaśnienia jak należy wypełnić właściwy wniosek, aby uzyskać taką pomoc.

Organy samorządu terytorialnego powinny stale monitorować potrzeby społeczności lokalnych w kontekście dostępu do pomocy prawnej i na tej podstawie powoływać wyspecjalizowane instytucje świadczące pomoc prawną na etapie przedsądowym. Ustawa stanowi, iż instytucje te powinny mieć status organizacji non – profit i być finansowane z budżetu lokalnego bądź innych źródeł, których

prawo nie zakazuje. Ponadto, organizacje te muszą posiadać swój regulamin, w którym dokładnie opisane są władze oraz procedury udzielania przedsądowej pomocy prawnej.

Organy samorządu terytorialnego mogą również zawierać umowy z prywatnymi firmami prawniczymi na świadczenie pomocy prawnej. Pomoc prawna świadczona przez takie firmy może być świadczona trwale lub czasowo, w zależności od postanowień umowy, na terenie podległym jednostce samorządu terytorialnego. Procedury i kryteria, na podstawie których prywatne firmy prawnicze włączane są w świadczenie pomocy prawnej muszą być zaakceptowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Umowy o świadczenie bezpłatnej pomocy prawnej mogą być zawierane także pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a prawnikami specjalizującymi się w poszczególnych dziedzinach prawa bądź innymi specjalistami w innych dziedzinach.

Zarówno, prywatni prawnicy oraz inni specjaliści, jak i firmy prawnicze, zobowiązane są do świadczenia usług w ramach bezpłatnej pomocy prawnej w okresie oznaczonym w umowie, przy czym ustawa jasno stanowi, że usługi te muszą zachować możliwie najwyższą jakość.

Pomoc prawna na etapie sądowym

Bezpłatna pomoc prawna na etapie sądowym jest wyrazem zasady równego dostępu każdego człowieka do sądu.

Obejmuje następujący katalog usług:

- przyznanie obrońcy w razie postawienia w stan oskarżenia;
- reprezentację prawną w sądzie, przed organami administracji publicznej oraz w sporach z innymi osobami;
- sporządzanie pism procesowych.

Do bezpłatnej pomocy uprawnione są następujące kategorie osób:

- a) osoby znajdujące się pod jurysdykcją prawa ukraińskiego, których średni miesięczny dochód jest niższy niż minimalna płaca umożliwiająca podstawową egzystencję oraz osoby niepełnosprawne, których świadczenia otrzymywane od państwa nie przekraczają wysokości dwóch minimalnych płac;
- b) dzieci, które zostały osierocone bądź ich rodzice zostali pozbawieni praw rodzicielskich oraz dzieci będące ofiarami przemocy domowej lub narażone na nią;
- c) osoby, wobec których zastosowano areszt administracyjny;
- d) osoby podejrzane zatrzymanym przez organy ścigania;
- e) osoby objęte dozorem;
- f) osoby, których sprawy obligatoryjnie wymagają udziału prawnika;
- g) osoby ubiegające się o status uchodźcy;

- h) weterani wojenni oraz inne osoby objęte ustawą o statusie weterana wojennego i gwarancjach opieki socjalnej, osoby zasłużone dla kraju, osoby uznane za ofiary prześladowań nazistowskich;
- i) osoby w stosunku, do których sąd rozważa ograniczenie zdolności do czynności prawnych lub uznanie za niezdolna do czynności prawnych bądź przywrócenie zdolności do czynności prawnych;
- j) osoby w stosunku, do których sąd rozważa skierowanie na leczenie psychiatryczne;
- k) osoby zrehabilitowane przez państwo, w stosunku do spraw objętych rehabilitacją.

Ponadto, ustawa stanowi, iż dostęp do sądowej pomocy prawnej przysługuje także obywatelom innych krajów, z którymi Ukraina podpisała odpowiednie umowy międzynarodowe i następnie ratyfikowała je. Osobami uprawnionymi do uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej są także cudzoziemcy i bezpaństwowcy na podstawie międzynarodowych traktatów, których Ukraina jest stroną, jeżeli traktaty te stanowią, iż pomoc prawna ma być przyznana poszczególnym kategoriom osób.

Bezpłatna pomoc prawna na etapie sądowym może być świadczona przez następujące podmioty:

- o specjalnie powołane centra świadczące bezpłatną pomoc prawną na etapie sądowym;
- o prawnicy świadczący pomoc prawną na podstawie zawieranych umów w sposób ciągły (ich nazwiska muszą być umieszczone w specjalnym rejestrze prawników świadczących te usługi);
- o prawnicy świadczący pomoc prawną na podstawie zawieranych umów, przez okres oznaczony w umowie (czyli pomoc prawna świadczona tymczasowo, okazjonalnie).

Centra świadczące pomoc prawną na etapie sądowym, według ustawy, ustanowione są przez Ministerstwo Sprawiedliwości w Kijowie, Sewastopolu oraz Autonomicznej Republice Krymu. Centra te powinny mieć status organizacji non – profit posiadającej osobowość prawną i być finansowane z budżetu państwa bądź innych niezabronionych przez prawo źródeł. Zakres pomocy prawnej dostarczanej przez centra, obejmuje wszystkie możliwe czynności prawne na etapie sądowym. Ponadto ustawa przewiduje współpracę centrów z sądami, prokuraturami, jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi urzędami państwowymi. Ustawowymi zadaniami centrów bezpłatnej pomocy prawnej są:

- decyzje w sprawie przyznania bezpłatnej pomocy prawnej;
- pomoc w pisaniu pism procesowych;
- zapewnienie udziału prawnika w śledztwach, dochodzeniach i w sprawach karnych w sądach, kiedy udział prawnika jest obligatoryjny oraz w sytuacjach, gdy osoby podejrzane, oskarżone, pozwane mające prawo do otrzymania bezpłatnej pomocy prawnej, nie są w stanie znaleźć prawnika z powodów finansowych bądź innych racjonalnych powodów;
- zapewnienie udziału prawnika w postępowaniach administracyjnych;
- zapewnienie reprezentacji prawnej osobom posiadającym prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w sądach, urzędach oraz w stosunkach z innymi osobami;
- zawieranie umów z prawnikami widniejącymi w rejestrze prawników udzielających bezpłatnej pomocy prawnej;

- wysyłanie do sądów oraz urzędów listów potwierdzających udział danego prawnika w konkretnej sprawie;
- decyzje o zmianie prawnika w danej sprawie;
- wnioskowanie o wykreślenie danego prawnika z rejestru prawników uprawnionych do świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej (zarówno na podstawie umowy o świadczeniu pomocy prawnej w sposób tymczasowy, jak i regularny);
- decyzje o zakończeniu dostarczania pomocy prawnej w danej sprawie;
- przygotowywanie raportów nt. swojej działalności i przekazywanie ich lokalnym Departamentom Sprawiedliwości w Autonomicznej Republice Krymu, Sewastopolu i Kijowie;
- inne działania podejmowane zgodnie z Regulaminem funkcjonowania centrów.

Wnioski o przyznanie bezpłatnej pomocy prawnej na etapie sądowym należy zgłaszać w jednym z centrów bądź lokalnym Departamencie Sprawiedliwości, ze względu na właściwość miejscową tych instytucji.

Wnioski te mogą być odrzucone, gdy osoba wnioskująca:

- i. nie należy do żadnej z kategorii osób uprawnionych do uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej;
- ii. dostarczyła fałszywe informacje i dokumenty nt. swojej przynależności do kategorii osób uprawnionych do uzyskania pomocy prawnej;
- iii. uzyskała już wcześniej bezpłatną pomoc prawną w tej samej sprawie, o którą wnioskuje;
- iv. wyczerpała drogę prawną w danej sprawie.

Odmowa przyznania bezpłatnej pomocy prawnej powinna zawierać pisemne objaśnienie procedury zwracania się do sądów międzynarodowych bądź innych międzynarodowych instytucji, których Ukraina jest członkiem.

Centrum bezpłatnej sądowej pomocy prawnej, przyznając tę pomoc, powinno jednocześnie wyznaczyć prawnika, który będzie odpowiedzialny za dostarczanie usług prawnych w danej sprawie. Wybór właściwego prawnika odbywa się na podstawie analizy jego wiedzy specjalistycznej, doświadczenia oraz ilości spraw, w które jest aktualnie zaangażowany. Jego udział w każdym z etapów postępowania musi być potwierdzony specjalnym listem centrum bezpłatnej sądowej pomocy prawnej.

Ustawa stanowi, iż w miarę możliwości, centra powinny zawierać umowy z prawnikami umieszczonymi w rejestrze prawników uprawnionych do dostarczania bezpłatnej pomocy prawnej. Umowy muszą określać zakres i czas świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej oraz jakość świadczonych usług.

Prawnik może być zastąpiony przez innego prawnika w razie swojej choroby; niewłaściwego wykonywania swoich obowiązków wynikających z umowy; złamania procedur dotyczących dostarczania bezpłatnej sądowej pomocy prawnej lub wykreślenia nazwiska prawnika z rejestru prawników uprawnionych do udzielania bezpłatnej pomocy prawnej.

Projekt pilotażowy powołujący do życia Centra Informacji Prawnej i Konsultacji stanowiące istotny element pomocy przedsądowej i sądowej

Ważnym przedsięwzięciem poprzedzającym wprowadzenie ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej był projekt pilotażowy, implementujący model poradnictwa prawnego i informacji prawnej, zaproponowany w Projekcie stworzenia systemu bezpłatnej pomocy prawnej (wydany w formie Dekretu Prezydenta Ukrainy, 9 czerwca 2006), przy wsparciu International Renaissance Foundation oraz władz lokalnych. Na jego mocy powołano do życia 3 Centra Informacji Prawnej i Konsultacji (Kharkiv, Khmelnytski i Bila Tserkva), których celem było przede wszystkim zidentyfikowanie potrzeb ludności lokalnych w zakresie prawa, a także dostarczenie podstawowych informacji prawnych oraz współpraca z władzami lokalnymi w celu rozwiązywania indywidualnych problemów prawnych mieszkańców. Inne działania Centrów były skupione na dostarczaniu podstawowej wiedzy z zakresu praw człowieka, co miałoby w dalszej perspektywie doprowadzić do: wzrostu świadomości prawnej obywateli, wzmocnienia więzi społecznych w obrębie wspólnoty lokalnej, a także większego zaangażowania obywateli w proces podejmowania decyzji na poziomie lokalnym. Miały temu sprzyjać organizowane przez Centra spotkania edukacyjne oraz przygotowanie i dystrybucja materiałów informacyjnych, ale także implementacja narzędzi alternatywnego rozwiązywania sporów (koncyliacja, mediacja) oraz indywidualne porady prawne PRO BONO.

❖ Główne zalety ustanowienia Centrów Informacji Prawnej i Konsultacji:

- podniesienie poziomu bezpieczeństwa prawnego poprzez zapewnienie możliwości uzyskania porady, także w sytuacji gdy osoba zgłaszająca się po nią nie jest w stanie ponieść jej kosztów;
- działania prewencyjne pozwalające uniknąć trudności prawnych;
- wprowadzenie alternatywnych metod rozwiązywania sporów (koncyliacja i mediacja są praktykowane w Centrach);
- zaangażowanie prawników świadczących swoje usługi w ramach bezpłatnej pomocy prawnej, zwłaszcza na etapie sądowym w sprawach o znaczeniu strategicznym, co zwiększa odpowiedzialność społeczną prawników i poprawia ich wizerunek jako całej grupy zawodowej;
- wysoka ocena zaangażowania wolontariuszy w prace Centrów, w skład których wchodzi aktywiści społeczni oraz studenci prawa wykonujący swoje zadania pod nadzorem doświadczonych prawników;
- niezależność Centrów od jakichkolwiek instytucji lub partii politycznych (Centra mają formę organizacji non – profit)⁴⁰⁹.

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż innymi działaniami podejmowanymi w ramach systemu bezpłatnej pomocy prawnej są również działania podejmowane przez Ukraińską Izbę Adwokacką, czego przykładem jest okazjonalne organizowanie na terenie całej Ukrainy Dnia Porad Pro Bono, gdzie poradę prawną mogą uzyskać nie tylko osoby o niskich dochodach, ale także osoby prowadzące małe przedsiębiorstwa oraz organizacje charytatywne bądź inne organizacje non - profit⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ Ukrainian Legal Aid Foundation, <http://pravo.prostir.ua/?lang=eng>

⁴¹⁰ All-Ukrainian Pro Bono Day (25.05.12), <http://www.uba.ua/eng/news/2019/>

viii. System pomocy prawnej we Francji

Dostęp do pomocy prawnej we Francji opiera się na ustawie o pomocy prawnej z dnia 10 lipca 1991⁴¹¹. Ustawa przewiduje pomoc prawną zarówno na etapie sądowym, jak i przedsądowym.

W myśl tejże ustawy francuski system pomocy prawnej na etapie przedsądowym obejmuje:

- udzielanie zainteresowanym informacji o ich prawach i obowiązkach;
- udzielanie porad prawnych;
- pomoc w sporządzaniu dokumentów;
- pomoc we właściwym wypełnianiu praw i obowiązków natury prawnej oraz pomoc w procedurach pozasądowych.

Struktura instytucjonalno – organizacyjna systemu pomocy prawnej

Pomoc prawna na etapie przedsądowym przyznawana jest przez *conseil départemental de l'accès au droit (biura pomocy prawnej)*. Ponadto pomoc prawna na etapie przedsądowym świadczona jest przez tzw. *Maisons de justices et du droit (domy sprawiedliwości i prawa)*, które odpowiedzialne są za dostarczanie porad prawnych (zakres ich działania nie może być rozszerzony ponad podstawowe poradnictwo prawne). Wreszcie pomoc prawna świadczona jest przez szereg organizacji pozarządowych⁴¹².

Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) jest jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną powołaną na mocy ustawy o pomocy prawnej z 1991r. Działa przy każdym z Sądów Wielkiej Instancji (tribunal de grande instance), usytuowanych w stolicach departamentów francuskich. Dodatkowo, biura CDAD zostały utworzone przy Sądzie Kasacyjnym, Radzie Stanu i Komisji ds. Uchodźców.

Zadaniem CDAD jest rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy prawnej i podejmowanie decyzji w tej sprawie. CDAD może również, na wniosek prokuratora, sądu orzekającego w danej sprawie lub każdej zainteresowanej osoby, cofnąć tę pomoc.

Każde z biur CDAD składa się **sekcji** odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków w sprawach toczących się przed sądami administracyjnymi w pierwszej instancji oraz w przypadku złożenia odwołania do Rady Stanu, a także przed sądami powszechnymi w pierwszej instancji oraz Sąd Przysięgłych. Przewodniczącym CDAD jest przewodniczący sekcji odpowiedzialnej za rozpatrywanie wniosków z sądów powszechnych pierwszej instancji lub Sądu Przysięgłych. Funkcję

⁴¹¹ Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, Version consolidée au 25 mars 2012, źródło: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006077779>, stan na dzień 20.08.2012

⁴¹² Towards more effective legal aid in Belgium, Draft, ILAG źródło: http://www.ilagnet.org/jscripts/tiny_mce/plugins/filemanager/files/Antwerpen_2007/National_Reports/Belgium.pdf

wiceprzewodniczącego, który jest jednocześnie odpowiedzialny za kwestie administracyjne, pełni pracownik sądu (w randzie „greffier en chef” lub „greffier”). Sekcje mogą być podzielone na wydziały.

W skład poszczególnych biur CDAD, oprócz przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego, wchodzi:

- adwokat wybrany przez Radę Adwokacką spośród adwokatów działających przy Sądzie Wielkiej Instancji;
- Dyrektor Dyrekcji Podatków lub jego pełnomocnik wyznaczony przez Generalnego Dyrektora Podatków,
- Dyrektor Departamentalnej Dyrekcji ds. Sanitarnych i Społecznych lub jego pełnomocnik,
- Przedstawiciel „stron” wyznaczony przez Departamentalną Radę Dostępu do Prawa. Osoba ta jest wyznaczana z uwagi na swoje zaangażowanie w problemy dotyczące wymiaru sprawiedliwości⁴¹³.

Jeżeli chodzi o biuro CDAD działające przy Komisji ds. Uchodźców, w jej skład wchodzi:

- dwóch adwokatów z adwokatury przy Sądzie Apelacyjnym w Paryżu i Sądzie Apelacyjnym w Wersalu;
- przedstawiciela Ministerstwa Spraw Zagranicznych i przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych;
- przedstawiciela „stron”⁴¹⁴.

Członkowie biur CDAD wybierani są na 3 – letnie kadencję z możliwością jednokrotnego wyboru.

Działalność CDAD jest finansowana z wielu źródeł:

- z budżetu państwa, departamentu oraz grup interesu publicznego, których członkowie zostali wybrani do CDAD;
- z budżetu samorządów zawodowych prawników;
- z dotacji przyznawanych przez władze lokalne, instytucje publiczne, instytucje zabezpieczenia społecznego
- z wszelkich innych dopuszczalnych źródeł⁴¹⁵.

Pomoc prawna, świadczona przez domy sprawiedliwości i prawa, udzielana jest każdemu bez względu na wysokość dochodów. Osoby zainteresowane mogą uzyskać poradę prawną udając się na dyżur pełniony przez adwokata w siedzibie domu sprawiedliwości i prawa. Są to jednak porady dotyczące spraw najprostszych. W przypadku spraw o bardziej skomplikowanej naturze prawnej, klienci domów sprawiedliwości i prawa kierowani są do odpowiednich adwokatów.

⁴¹³ Pomoc prawna we Francji, Opracowanie Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych

⁴¹⁴ Ibidem

⁴¹⁵ Le Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), Source : Ministère de la justice, octobre 2001, źródło: www.vie-publique.fr/documents-vp/cdad1.shtml

Beneficjenci. Kryteria dostępu do pomocy prawnej.

Osobami uprawnionymi do uzyskania pomocy prawnej są osoby fizyczne, które nie posiadają wystarczających środków na opłacenie usług prawnika. Pomoc prawna może być całkowicie sfinansowana przez państwo bądź może być wymagana częściowa partycypacja w kosztach osoby ubiegającej się o pomoc prawną. Pomoc prawna może być wyjątkowo przyznana osobom prawnym i organizacjom non – profit, które mają swoje siedziby we Francji i nie mogą pozwolić sobie na pokrycie wszystkich niezbędnych kosztów związanych z pracą prawnika.

Pomoc prawna nie może być przyznana w sytuacji, gdy koszty pomocy prawnej objęte są ubezpieczeniem lub systemem ochrony prawnej.

Do uzyskania pomocy prawnej uprawnieni są obywatele francuscy oraz obywatele Unii Europejskiej. Takie uprawnienia przysługują również osobom przebywającym na terenie Francji stale lub tymczasowo. W szczególnych wypadkach, pomoc prawna może być przyznana osobom niespełniającym wszystkich wymagań przewidzianych do uzyskania pomocy prawnej, jednakże okoliczności sprawy uzasadniają przyznanie tejże pomocy (w szczególności ma to związek z przedmiotem sporu i przewidywanymi kosztami procesu).

Powyższe wymagania nie muszą zostać spełnione w przypadku osób nieletnich, podejrzanych, oskarżonych, skazanych, świadków korzystających z ochrony prawnej oraz powodów w procesie cywilnym (korzystają oni bowiem z ochrony prawnej na podstawie art. 515 – 9 Kodeksu Cywilnego). Pomoc prawna przysługuje również osobom oczekującym na decyzję w sprawie nadania statusu uchodźcy.

Uzyskanie pomocy prawnej wiąże się z koniecznością spełnienia kryterium dochodowego. Pomoc prawna jest finansowana przez państwo całkowicie bądź częściowo, a wysokość partycypacji w kosztach obliczana jest na podstawie dochodów uzyskanych w ciągu całego roku (1.01-31.12) poprzedzającego złożenie wniosku o przyznanie pomocy prawnej. Pod uwagę brane są:

- wynagrodzenie za pracę;
- renta lub emerytura;
- dochody z najmu;
- zwyczajowe koszty utrzymania wnioskodawcy i jego małżonka oraz osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym;
- posiadane nieruchomości lub rzeczy ruchomych (także takich które nie przynoszą dochodów, za wyjątkiem głównego miejsca zamieszkania);

Przy obliczaniu dochodów nie są brane pod uwagę uzyskiwane przez wnioskodawcę świadczenia rodzinne.

W drodze wyjątku, pomoc prawna może być przyznana w związku ze szczególnym przedmiotem sporu lub przewidywanymi kosztami⁴¹⁶.

Wysokość dochodów uprawniającą do uzyskania pomocy prawnej całkowicie lub częściowo sfinansowanej przez państwo⁴¹⁷:

⁴¹⁶ Ibidem

Dochody miesięczne	Udział obywatela w kosztach
Do 915 €	Nie uczestniczy w kosztach
Od 916 do 957 €	15 %
Od 958 do 1 009 €	30 %
Od 1 010 do 1 082 €	45 %
Od 1 083 do 1 165 €	60 %
Od 1 166 do 1 269 €	75 %
Od 1 270 do 1 372 €	85 %

Ta kwota jest powiększona w zależności od liczby osób na utrzymaniu odpowiednio o:

- € 165 za dwie pierwsze osoby;

- € 104 dla następujących osób.

Wniosek należy złożyć w siedzibie biura CDAD właściwej ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Decyzja biura pomocy prawnej jest przesyłana na adres domowy wnioskodawcy. Jeśli pomoc prawna zostanie przyznana, należy się zgłosić do prawnika wyznaczonego przez CDAD.

W sytuacjach nagłych pomoc prawna może być tymczasowo przyznana bez spełnienia wymogów formalnych, a zainteresowana osoba jest od razu informowana o decyzji w sprawie przyznania pomocy prawnika.

Finansowanie pomocy prawnej

Jak już zostało wspomniane, funkcjonowanie struktury biur CDAD jest finansowane z wielu źródeł.

Honoraria należne prawnikom udzielającym porad prawnych wypłaca Rada Adwokacka. Ich wysokość oparta jest o tzw. jednostki wartości (*unité de valeur*) przewidziane w ustawie budżetowej i wskaźniki przeliczeniowe określone w dekrete⁴¹⁷. Są one wypłacane w oparciu o mandat do świadczenia usług w ramach pomocy prawnej oraz zaświadczenie o rodzaju czynności prawnej, w której prawnik uczestniczył. Oprócz rodzaju czynności prawnej, zaświadczenie określa wysokość udziału państwa w wynagrodzeniu prawnika bądź sumę należną urzędnikowi publicznemu lub ministerialnemu. Rada Adwokacka prowadzi roczną księgowość, z przebiegu której raport przedstawiany jest Ministerstwu Sprawiedliwości oraz Przewodniczącemu CDAD w danym departamencie.

⁴¹⁷ L'accès à l'aide juridictionnelle et l'aide à l'accès au droit pour les Français de l'étranger, Sénat, République Française, Note d'information - Juillet 2010, źródło: http://www.joellegarriaud.com/wp-content/uploads/2011/11/100723_Note-Aide-juridictionnelle.pdf

⁴¹⁸ Pomoc prawna we Francji, Opracowanie Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych

W przypadku domów sprawiedliwości i prawa, prawnicy wypełniają kartę konsultacji, która stanowi podstawę do otrzymania wynagrodzenia z Rady Adwokackiej, jak również służy do celów statystycznych.

Departamentalna CDAD przyznaje środki na finansowanie dyżurów w domach sprawiedliwości i prawa⁴¹⁹.

⁴¹⁹ Ibidem



17. Zagraniczne opracowania eksperckie

Prof. Maurits Barendrecht
Dr. Martin Gramatikov
Corry von Zeeland

The Hague Institute for the Internationalisation of Law: HiIL

Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems

Część pierwsza. Doświadczenia międzynarodowe

Poniżej przedstawiamy (część pierwsza i druga) ogólny wstęp do trzech opracowań (części od trzeciej do piątej), które przygotowaliśmy w celu omówienia zleconych nam zagadnień. Przed omówieniem poszczególnych kwestii, staramy się przedstawić ogólny zarys aktualnych międzynarodowych tendencji w obszarze zapewniania „podstawowej opieki w zakresie wymiaru sprawiedliwości” ogółowi społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem sposobów udostępniania informacji i porad prawnych w różnych regionach świata. Nasza analiza jest oparta na:

- Raporcie pt. *Towards Basic Justice Care for Everyone: Challenges and Promising Approaches*, dostępnym na naszej witrynie internetowej, www.hiil.org
- Projektach badawczych i publikacjach, wskazanych w odnośnych fragmentach niniejszego opracowania,
- Omówieniu innowacji i wyzwań, zamieszczonym na naszej witrynie internetowej, www.innovatingjustice.com
- Doświadczeniach członków naszej sieci,
- Wynikach naszej konferencji pt. *Strategies Towards Basic Justice for Everyone*, która odbyła się w kwietniu 2012 roku (por. broszura, dostępna na naszej witrynie, www.hiil.org).

Porady obywatelskie w kontekście: jak ludzie rozwiązują problemy prawne?

Jedną z tendencji, jakie wyraźnie zarysowują się w dziedzinie dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest skupianie się na problemach, jakich doświadczają ludzie. Żeby posłużyć się przykładem z dziedziny prawa rodzinnego, w ramach tego podejścia punktem wyjścia do analizy i, docelowo, poprawy jakości rozwiązań czy usług prawnych staje się problem (kryzys pomiędzy małżonkami, będący potencjalną przesłanką do rozwodu), a nie kwestie prawne (niewiedza na temat dostępnych rozwiązań prawnych, czy aspekty formalne postępowania rozwodowego).

Badania na temat tak rozumianych potrzeb prawnych zostały przeprowadzone w wielu państwach (przy czym, o ile nam wiadomo, tego rodzaju badań nie prowadzono jeszcze w Polsce). I tak, w wielu państwach występują podobne problemy⁴²⁰:

- Problemy konsumenckie (dotyczące nabytych towarów czy usług),
- Sprawy rodzinne (rozwoły, przemoc domowa, sprawy spadkowe),
- Sprawy pracownicze (rozwiązanie stosunku pracy),
- Sprawy dotyczące nieruchomości – prawo do lokalu (własność, użytkowanie), eksmisja,
- Wypadki,
- Dostęp do świadczeń społecznych (emerytury, renty),
- Przemoc / napaść (poza domem),
- Zadłużenie,
- Dostęp do usług publicznych

Z badań potrzeb prawnych wynika, że rozwiązanie problemu odbywa się najczęściej (w około 50% przypadków) w drodze znalezienia rozstrzygnięcia razem z drugą stroną (ugoda pozasądowa, kompromis). Jedynie mały odsetek spraw (około 5%) jest rozpatrywany przez sądy lub inne bezstronne organy. Wskaźniki te mogą się oczywiście różnić, zależnie od kraju, nie wiadomo nam natomiast o żadnym państwie, w którym większość spraw byłaby rozwiązywana w drodze formalnego postępowania przed sądem czy trybunałem.

Oczywiście, obydwie ścieżki są ze sobą ściśle powiązane. Strony prowadzą ze sobą negocjacje w nadziei osiągnięcia polubownego porozumienia, ale jednocześnie odwołują się zewnętrznego organu, np. sądu, choćby w celu wywarcia dodatkowej presji na proces negocjacji.

Informacje i porady prawne stanowią w tym ujęciu potrzebę drugorzędną. Ludzie przede wszystkim potrzebują wskazówek, za pomocą których uda im się rozwiązać ich problem.

Trendy i strategje międzynarodowe

W naszym niedawnym raporcie, zatytułowanym *Trend*⁴²¹, zidentyfikowaliśmy pięć strategji zapewniania „podstawowej opieki prawnej” jako najbardziej innowacyjne i najbardziej obiecujące na przyszłość. Co ciekawe, eksperci uczestniczący w *Innovating Justice Forum*, w kwietniu 2012 roku, wskazali informację prawną jako priorytet numer jeden.

⁴²⁰ Towards Basic Justice Care for Everyone: Challenges and Innovative Approaches, HiIL Trend Report 2012 (<http://www.hiil.org/publications/trend-reports>). Lista tych publikacji jest zamieszczona poniżej.

⁴²¹ Por. przypis 1.

Krótki opis głównych strategii:

1. Informacje prawne, dostosowane do konkretnych potrzeb stron sporu:

Jak już wspomniano powyżej, badania wykazują, że około połowa problemów prawnych jest rozwiązywana w drodze komunikacji i negocjacji pomiędzy stronami, natomiast zakończenie sporu wyrokiem, ogłoszonym przez sędziego lub inny organ orzekający jest wyjątkiem (około 5% przypadków). Wynika z tego, że stworzenie stronom możliwości negocjacji sprawiedliwego rozwiązania będzie miało kluczowe znaczenie. Póki co, wiele osób postrzega prawo jako coś wrogiego i skomplikowanego. Powinni oni zatem otrzymać informacje pomocne w negocjowaniu, porozumiewaniu się ze sobą i, koniec końców, w samodzielnym rozwiązywaniu problemów.

Informacje prawne są przydatne w praktyce o tyle, o ile można je zrozumieć, o ile są dostosowane do aktualnego problemu i o ile są dostępne w odpowiednim czasie. W idealnym stanie rzeczy, informacje powinny być wystarczające, żeby poradzić sobie z danym problemem, oferować ograniczony zestaw opcji (wybór pomiędzy rzeczywistymi rozwiązaniami) oraz być łatwe do zastosowania. Ludzie, usiłujący wykorzystać informacje prawne w rzeczywistych sytuacjach życiowych często szukają ich potwierdzenia w grupie wsparcia czy poradni. Kluczowe jest poznanie konkretnych rozwiązań, które pomogły innym. Informacje o środkach zaradczych, które inni wypróbowali, i przekonali się o ich skuteczności, dodają siły. Ludzie, uzbrojeni w takie informacje będą mniej narażeni na scenariusze, w których pochopnie zgadzają się na niekorzystne rozwiązania. Ich żądania staną się bardziej realistyczne.

2. Doradcy i paralegals, pracujący na rzecz sprawiedliwych rozwiązań

Wiele osób na całym świecie odwołuje się ze swoimi problemami do rozwiązań zwyczajowych, nieformalnego rozsądzenia przez przywódcę społeczności i do podobnych mechanizmów w danej społeczności (sąsiedztwie). Strony sporu mogą zwrócić się na przykład do wspólnego przyjaciela albo członka rodziny – do kogoś, kto stanowi dla nich autorytet i którego woli się gotowi się podporządkować. Tego rodzaju interwencji strony mogą też szukać u duchownego, sąsiada, u policji, u władz lokalnych, służb socjalnych, w związku zawodowym, u organizacji konsumenckiej, u rzecznika czy u lokalnych dziennikarzy. Interwencja takich osób może polegać na porady i/lub na skontaktowaniu się z drugą stroną sporu w celu wysondowania możliwości porozumienia. Elementy koncyliacji i dialogu, na których opierają się takie rozwiązania mogą być wzbogacone fachową wiedzą o mediacji i rozwiązywaniu konfliktów.

W państwach rozwiniętych, personel firm ubezpieczających od kosztów pomocy prawnej oraz instytucji świadczących nieodpłatną pomoc prawną działa w podobny sposób. Doradcy dążą do rozwiązania problemu poprzez zachęcanie stron do dialogu i koordynowanie ich negocjacji, traktując formalne pisma i postępowanie prawne nie jako opcję domyślną, lecz jako kolejny etap. Zawodowi prawnicy i sędziowie coraz częściej posiłkują się umiejętnościami negocjacyjnymi, zaś mediatorzy

skupiają się na osiągnięciu sprawiedliwego wyniku. Hybrydy tradycyjnych profesji/zawodów – oto przyszłość⁴²².

3. *Dzielenie się doświadczeniami, wypracowywanie procedur opartych na wiedzy*

Zgodnie z tendencją zarysowującą się w dziedzinie opieki zdrowotnej, udostępnianie informacji o najlepszych terapiach lekarzom ogólnym działającym na poziomie lokalnym, zapewnia lepszą jakość leczenia. Wiele dziedzin nauki dostarcza wiedzy na temat tego co przynosi efekt w negocjacjach, jakie są najlepsze techniki mediacji, jaka jest efektywność ingerencji arbitrów.

Jeśli chodzi o przypadki przemocy domowej obserwuje się na przykład formułowanie globalnych standardów postępowania.

W ciągu kolejnej dekady to doświadczenie, wiedza, standardy, mogą przerodzić się w konkretne, opisane, procedury postępowania pozwalające rozwiązywać najczęściej spotykane kategorie problemów⁴²³.

4. *Wybór rozstrzygnięcia przez третią stronę / arbitra*

W przypadkach, w których prowadzone negocjacje ostatecznie się załamią, musi istnieć możliwość odwołania się do zewnętrznego podmiotu (trzeciej strony), który rozsądzi kwestie sporne wspólnie ze stronami, za strony albo nawet wbrew jednej z nich. Koniec końców, jest to jedyny znany sposób zapewnienia sprawiedliwych rozstrzygnięć. W przypadku, kiedy proces sądowy trwa trzy lata oraz kosztuje majątek, opcja rozstrzygnięcia przez третią stronę nie jest efektywna. Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej, mediacji czy prawników, gotowych reprezentować strony na kredyt, za udział w ewentualnej wygranej, niespecjalnie to zmieniają. Znacznie skuteczniejszym sposobem usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości byłoby stworzenie alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów.

Rolę tę mogą spełnić uproszczone, łatwe w użyciu procedury sądowe, z założenia nie wymagające uczestnictwa prawników, albo trybunały alternatywne. W wielu krajach działają już specjalne komisje, zajmujące się wyłącznie sporami konsumenckimi, arbitrażem w sporach pracowniczych czy nieformalnymi postępowaniami z dziedziny prawa rodzinnego. Najbardziej efektywne sądy specjalizują się w sprawach rodzinnych i dotyczących nieruchomości. Zdrowa konkurencja pomiędzy instytucjami arbitrażowymi/orzekającymi stwarza realny wybór oraz stanowi motywację, żeby skupiać się na skutecznym rozwiązywaniu rzeczywistych problemów. Monitorowanie samych procedur, jak i wyników, jest niezbędne w celu ochrony interesów stron.

⁴²² Por. Basic Justice Care for Everyone, str 108.

⁴²³ Por. Basic Justice Care for Everyone, str 124.

5. Platformy informatyczne wspierające prowadzenie negocjacji i sporów sądowych

Rozwiązywanie konfliktów polega w dużej mierze na wymianie informacji. Same strony, ich pomocnicy i przedstawiciele oraz arbitrzy rozstrzygający sprawę, zbierają informacje o kwestiach spornych, faktach, oczekiwaniach, potrzebach, potencjalnych rozwiązaniach, aby spróbować rozwiązać problem. Ten przepływ informacji można ułatwić poprzez stosowanie odpowiednich formularzy i zestandaryzowanych dokumentów, w których sformułowane są właściwe pytania.

Od pewnego czasu uruchamia się strony internetowe służące negocjacjom, mediacjom, a nawet rozwiązywaniu sporów przez arbitra orzekającego w trybie online. Przykładami mogą być: Centrum Rozstrzygania Sporów eBay (eBay Resolution Center) umożliwiające rozwiązywanie sporów pomiędzy nabywcami a sprzedawcami, różne aplikacje online mające pomóc stronom postępowania rozwodowego, czy liczne platformy wspierające mediację i arbitraż online⁴²⁴. Dzięki takim narzędziom, informacje przekazywane przez strony są porządkowane wedle zagadnień. Docelowo, sędzia, arbiter lub członkowie ławy przysięgłych mogą zalogować się i zapoznać się z zebranymi i uporządkowanymi informacjami, a następnie – zależnie od przypadku – nawiązać kontakt internetowy ze stronami, wyznaczyć im posiedzenie lub rozprawę „w świecie realnym”, nie wirtualnym, lub nawet wydać decyzję w oparciu o zgromadzone informacje.

Pomysły, rozwiązania, których próbowano, ale które nie przynoszą takich rezultatów, jak oczekiwano

Niektóre rozwiązania, mające służyć lepszemu dostępowi do wymiaru sprawiedliwości, nie spełniły pokładanych w nich nadziei⁴²⁵:

- Nieodpłatna pomoc prawna świadczona pro bono (nie dociera do tych, którzy jej potrzebują),
- Ograniczenie się do mediacji facylitatywnej (*facilitative mediation*), (z powodu tkzw. „problemu podporządkowania się” [*submission problem*], czyli sytuacji, w której jedna ze stron konfliktu odmawia podporządkowania się procedurze, proponowanej przez drugą stronę),
- Szerokie dotacje na pomoc prawną w sprawach cywilnych (zbyt drogie),
- Przeznaczanie dla sądów większej ilości środków finansowych i więcej personelu (badania wykazują, że wpływ na wyniki pracy sądów jest niewielki),
- Programy reform sądownictwa (budowanie nowych sądów, reorganizacja istniejących czy ulepszanie ich infrastruktury informatycznej bardzo powoli wpływają na dostępność do wymiaru sprawiedliwości),
- Oczekiwanie na precedensowe orzeczenia sądowe (ten „tradycyjny” sposób wywoływania zmian raczej nie przełoży się na istotną poprawę efektywności czy dostępności procedur –

⁴²⁴ Por. Basic Justice Care for Everyone, str 124.

⁴²⁵ Por. Basic Justice Care for Everyone, str 67-72, 78.

sędziowie niechętnie podejmują decyzje, które mają znaczny wpływ na sposób pracy ich środowiska).

Udostępnianie informacji i porad współcześnie

W większości krajów nie ma bezapelacyjnego lidera w dziedzinie udostępniania informacji czy porad prawnych. Badania potrzeb prawnych wskazują na różne źródła, z jakich ludzie czerpią tego rodzaju wiedzę – od rodziny i znajomych (czyli ze swojego szeroko pojętego środowiska), od policji, urzędów państwowych, ubezpieczycieli (kosztów pomocy prawnej), od prawników, od służb socjalnych, związków zawodowych, od organizacji konsumenckich, z Internetu, od organizacji pozarządowych i z telefonów zaufania. Informacje i porady prawne mogą również być elementem „pakietu” w ramach innych usług ubezpieczenia, opieki zdrowotnej czy pomocy psychologicznej. Podobnie jest w Polsce, gdzie porady prawne są oferowane przez studentów prawa, organizacje pozarządowe, urzędy państwowe i władze samorządowe itp.

W przypadku każdego takiego źródła informacji i porad prawnych mamy do czynienia z innym modelem biznesowym. W większości przypadków, świadczenie porad czy udostępnianie informacji prawnych nie stanowi trzonu działalności danego podmiotu. Ogólnie rzecz biorąc, przywołane wyżej badania potrzeb prawnych wykazują, że udział w rynku żadnego z profesjonalnych usługodawców nie przekracza 10-15%.

W przypadku szczególnego rodzaju spraw, jak rozwody, sprawy pracownicze, problemy mieszkaniowe czy sprawy karne, obraz, jaki nam się wyłania może być nieco inny. Prawnicy, związki zawodowe czy organizacje pozarządowe specjalizujące się, na przykład, w sprawach dotyczących nieruchomości mogą mieć udział rynkowy sięgający 30%.

Aspekt ekonomiczny porad prawnych – koszty

Indywidualne porady prawne udzielane przez adwokata czy radcę prawnego są drogie. Większość osób może sobie pozwolić na opłacenie zaledwie kilku godzin takiej usługi, chyba że dana sprawa jest naprawdę krytyczna. Usługi takie muszą więc być dotowane przez państwo (nieodpłatna pomoc prawna, obrońcy z urzędu), przez środowisko prawnicze (działanie w ramach inicjatyw *pro bono*), udzielane przez organizacje pozarządowe, względnie pokrywane z ubezpieczenia.

Z literatury wynika, że sprawy przyjmowane przez prawników *pro bono* są często prowadzone na rzecz interesu publicznego, a ich celem jest m.in. budowanie wizerunku medialnego prawników. Nie ma w tym oczywiście nic złego, a przykładowa kwestia, czy osoba niedowidząca lub niewidoma może wprowadzić psa przewodnika do centrum handlowego pomimo ogólnego zakazu wstępu ze zwierzętami jest bez wątpienia ważna. Nie zmienia to jednak faktu, że tego rodzaju sprawy są statystycznie marginalne, zaś porady charytatywne nie mogą stanowić systemowego rozwiązania kwestii dostępu do porad i informacji prawnej na dużą skalę. Z kolei ubezpieczenia pokrywające koszty porad i/lub reprezentacji prawnej są raczej produktem stworzonym dla klasy średniej, a większość pakietów tego rodzaju nie pokrywa kosztów w sprawach rodzinnych czy karnych.

W wielu krajach (jak np. Nowa Zelandia, Australia, Wielka Brytania, Holandia czy RPA) stworzono wyspecjalizowane ośrodki informacji i porad obywatelskich. Mogą być one bardziej efektywne z punktu widzenia kosztów. W ich pracy łączy się zazwyczaj dobrze zaprojektowaną witrynę internetową, porady przez e-mail, infolinie telefoniczne oraz porady świadczone osobiście dla interesantów. Personel takich biur jest odpowiednio szkolony, i jest zarazem mniej kosztowny niż prawnicy z przygotowaniem akademickim.

Przykładem może być sieć biur Juridisch Loket, stworzona przez Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Holandii i działająca w całym kraju. W 2011 roku biura otrzymały 772.000 zapytań, z czego 200.000 wiązało się z wizytą interesanta w jednym z trzydziestu biur, zaś pozostałe zgłoszono pocztą elektroniczną albo przez telefon. Niezależnie od tego, witryny internetowe Juridisch Loket odwiedziło prawie milion użytkowników. Poza doraźną pomoc prawną, Juridisch Loket współpracuje też z instytucjami, które są przyczyną licznych problemów, pomagając im we wdrażaniu ulepszeń strukturalnych. Roczne koszty działania Juridisch Loket nieco przekraczają kwotę 20 milionów euro, co oznacza wydatek niecałych 30 euro na sprawę/interesanta, który uzyskał poradę (albo jeszcze mniej, jeśli zważyć koszty witryny internetowej). Poziom satysfakcji obsłużonych interesantów jest wysoki.

W Wielkiej Brytanii, w roku 2010/2011, Biura Porad Obywatelskich (Citizen's Advice Bureaus) udzieliły wsparcia 2,1 milionom osób w ponad 7 milionach spraw (por. www.citizensadvice.org). W tym samym czasie wspólna strona internetowa biur Adviceguide.org.uk miała 14,2 miliona odwiedzin. Jest ona prowadzona przez 382 organizacje charytatywne, świadczące usługi za pośrednictwem płatnego personelu oraz wolontariuszy. W roku 2010/2011, przychody (i również koszty) całego serwisu przekroczyły 60 milionów funtów, z czego 50 milionów pochodziło z dotacji rządowych. Koszt osobistej obsługi jednego interesanta nie przekroczył zatem GBP 30 (a, właściwie, wyniósł jeszcze mniej, zważywszy na spory koszt prowadzenia witryny internetowej).

Przykłady te wskazują na istotne korzyści płynące z efektu skali. Wprawdzie koszty opracowania wysokiej jakości informacji, wskazówek, poradników czy witryn internetowych są wysokie, ale mogą być dzielone pomiędzy biura porad obywatelskich w całym kraju, zaś inwestycja ta przynosi z czasem wymierne korzyści.

Dochody, sposoby finansowania, modele działalności biznesowej

Informacje i porady prawne, tak jak jakiegokolwiek inny rodzaj informacji, jest trudno sprzedawać. Podmioty, które je oferują są w podobnej sytuacji do wydawców gazet, firm fonograficznych i portali internetowych na całym świecie – wszyscy poszukują nowych modeli biznesowych. Ekonomiści podkreślają, że informacje są trudne do zachowania na wyłączność, i łatwe do kopiowania.

Z chwilą kiedy jakaś treść trafia do jednego klienta, równie dobrze może być przekazywana do kolejnego słuchacza, czytelnika albo osoby borykającej się z problemem prawnym. Jest to także kwestia wiarygodności informacji. Trudno jest wszak zorientować się co do jakości informacji, zanim zostaną one dostarczone (zanim się za nie zapłaci). W związku z tym, interesanci nie kwapią się, żeby

płacić zbyt wiele z góry – obawiają się, że informacje jakie uzyskają za wyłożone pieniądze mogą okazać się mniej przydatne, niż by sobie tego życzyli.

Wynika z tego, że informacje prawne odpowiedniej jakości raczej nie będą szeroko rozpowszechniane. Być może interesanci byliby gotowi płacić za informacje, które faktycznie stanowiłyby przydatne narzędzie w rozwiązywaniu ich problemów, ale informacje te nie są powszechnie dostępne, ponieważ nikt – łącznie z organizacjami pozarządowymi – nie chce zainwestować w ich opracowanie i udostępnienie przez Internet.

Na rynku porad prawnych można zaobserwować pewne próby przystosowania się do tych realiów, choćby poprzez umieszczanie informacji i porad prawnych w pakiecie z innymi usługami:

- Prawnicy udzielają nieodpłatnych porad wstępnych w nadziei, że zachęcony w ten sposób klient zatrudni ich na dalszym etapie swojej sprawy,
- Studenci prawa udzielają porad prawnych w ramach własnego przygotowania do zawodu,
- Informacje prawne są udostępniane w ramach składki członkowskiej członkom związków zawodowych, partii politycznych, organizacji konsumenckich czy spółdzielni mieszkaniowych,
- Informacje prawne są obejmowane pakietami ubezpieczeń, zawierającymi również zastępstwo procesowe,
- Witryny internetowe (np. www.lawguru.com czy www.legalzoom.com) sprzedają wzory dokumentów lub zestawy informacji wraz z danymi kontaktowymi prawników którzy, za dalszą opłatą, pomagają w ich wykorzystaniu; niektóre takie witryny oferują również polisy ubezpieczeniowe,
- Wydawnictwa prawnicze oferują odpłatny dostęp do rozległych baz danych, zawierających teksty aktów prawnych, orzecznictwo, opracowania naukowe i inną literaturę, przy czym informacje te są podane w formie oryginalnej, niekoniecznie przystępnej dla przeciętnego obywatela – ich opracowanie, streszczenie czy uproszczenie byłoby mało opłacalnym przedsięwzięciem. Istnieje też pewien rynek na prawnicze samouczki i poradniki, ale jest on stosunkowo wąski – ze względu na lokalne różnice procedur, przepisów itp. w każdym kraju, żadna pozycja tego rodzaju raczej nie stanie się wydawniczym przebojem,
- Policja oraz władze rządowe i samorządowe oferują porady i informacje prawne dla obywateli,
- Organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka oferują porady dla zdefiniowanych grup społecznych, dla których mogą pozyskiwać finansowanie (ofiary jawnej niesprawiedliwości, młodzież, kobiety),
- W USA, sądy zaczynają udzielać informacji i porad stronom procesu bez adwokata. Wprawdzie nie jest to jeszcze zjawisko masowe, ale wiele sądów udostępnia w Internecie informacje mające służyć stronom procesu (zob. przykład z Kalifornii: www.courts.ca.gov/selfhelp.htm). Dotyczy to jednak późniejszych etapów sprawy, kiedy proces sądowy już się toczy, albo jest poważnie brany pod uwagę.

Wszystkie te problemy, związane ze znalezieniem dobrego „modelu biznesowego” powodują, że na rynku informacji i porad prawnych brak jest wyraźnego lidera, zaś rynek ten jest rozdrobniony i w wielu sytuacjach nie dostarcza wymaganych rozwiązań – szczególnie wtedy, gdy:

- Dana osoba nie dysponuje funduszami niezbędnymi, by prowadzić sprawę, względnie sprawa ta jest stosunkowo błaha – na tyle, że zainteresowany, zważywszy jej „za” i „przeciw”, woli nie poświęcać na nią pieniędzy ani czasu; w takich sytuacjach, prawnik nie ma motywacji, aby udzielić wstępnej porady nieodpłatnie,
- Dana osoba nie należy do organizacji, której członkowie są uprawnieni do porad w danej dziedzinie,
- Dana osoba nie przynależy do grupy, będącej przedmiotem zainteresowań organizacji pozarządowych,
- Charakter problemu wykracza poza zakres pomocy dostępnej od władz państwowych / samorządowych lub na witrynach internetowych.

Rola władz państwowych w pomocy prawnej, w szczególności w udostępnianiu informacji prawnej

Wobec powyżej scharakteryzowanych braków nie może dziwić, że od władz państwowych (a także od organizacji pozarządowych) oczekuje się, że wypełnią opisane luki w dziedzinie dostępu do informacji i porad prawnych. W takich krajach, jak Wielka Brytania czy Holandia, państwo dotuje takie usługi, a wtedy dotacje dokładają także fundacje prywatne. Koszt tej pomocy jest zwykle dzielony pomiędzy stosowne ministerstwa i agencje, właściwe do spraw wymiaru sprawiedliwości, wewnętrznych, społecznych, mieszkaniowych itp.

Z kolei, w państwach takich jak Niemcy czy USA, porady prawne są świadczone przede wszystkim przez wykwalifikowanych adwokatów czy radców prawnych. Ekonomisci dowodzą, że taki model stanowi barierę dla rozwoju rynku usług poradniczych⁴²⁶. Zaobserwowano na przykład sytuacje, w których podmioty dostrzegające szanse rynkowe w dziedzinie informacji i porad prawnych zakładały strony internetowe mające je udostępniać (np. www.legalzoom.com), ale były zmuszone bronić tych inicjatyw przed środowiskiem prawniczym, również na drodze sądowej z powodu pozwów pochodzących od prawników.

W krajach tych powstają jednak serwisy pomocy prawnej zatrudniające wykwalifikowanych prawników. W Niemczech działa na przykład infolinia, umożliwiająca telefoniczne omówienie swojego problemu z prawnikiem według stawki 2 euro za minutę rozmowy. Z kolei w USA i we Francji działają strony internetowe, umożliwiające interakcję online z prawnikami⁴²⁷. Niektóre z tych serwisów oferują rzetelne usługi, inne są po prostu narzędziem marketingowym dla prawników, którzy przebiegają w zgłoszonych sprawach i wybierają sobie najbardziej intratne.

Polityki rządowe w tym obszarze nie są szczególnie rozwinięte. Według naszej wiedzy, nie sporządza się żadnych opracowań, które analizowałyby dogłębnie rynek informacji i porad prawnych. Unormowania prawne i finansowanie rozwijały się na zasadach ad hoc, w reakcji na lobbing środowisk prawniczych oraz w oparciu o luźne przeczucie, że udostępnianie obywatelom informacji prawnych na możliwie wczesnym etapie może odciążyć bardziej kosztowne sądy.

⁴²⁶ Por. np. Christopher Decker & George Yarrow, Understanding the economic rationale for legal services regulation, A report for the Legal Services Board, 2010.

⁴²⁷ Por. www.lawdepot.com, www.worldlawdirect.com.

Co do zasady, utworzenie sieci biur porad obywatelskich oraz wdrożenie odpowiednich formularzy, zestawów pytań i odpowiedzi, procedur postępowania i narzędzi internetowych jest dla rządów przedsięwzięciem kosztownym. W Holandii i w Wielkiej Brytanii, roczne koszty ponoszone z tego tytułu przez władze państwowe wynoszą ponad 1 euro na każdego obywatela. Coraz mniejsze środki przeznaczane na poradnictwo w kolejnych budżetach państwowych wynikają ze zobowiązań państwa wobec prawników (środki na pomoc prawną z urzędu) oraz sądów. Środowisko prawnicze i sędziowskie odgrywa ważną rolę polityczną i politykom trudno ograniczać środki związane z ich działalnością, a łatwiej z wydatkami na poradnictwo.

Część druga. Ku nowoczesnemu systemowi informacji i porad prawnych

Poniżej proponujemy zarys strategii rozwoju systemu dostępu do porad i informacji prawnych, uwzględniającej aktualne tendencje międzynarodowe obserwowane w tej dziedzinie.

Platforma internetowa jako trzon

Jako podstawowy element strategii stworzyć można platformę internetową (jedną, lub kilka witryn), oferującą informacje i porady wysokiej jakości.

- Informacje, publikowane w tej postaci będą dostępne dla coraz większej liczby obywateli – samodzielnie, lub przy pomocy członków rodziny lub znajomych, bardziej obytych z nowymi technologiami,
- Taka platforma internetowa będzie także użyteczna i pomocna dla biur porad obywatelskich, organizacji pozarządowych, prawników oraz innych usługodawców. Platforma może posłużyć jako podstawa do rozwijania usług świadczonych przez telefon i za pośrednictwem poczty elektronicznej. Taki model zapewnia duże oszczędności, a zarazem umożliwia świadczenie przez wolontariuszy i profesjonalistów wysokiej jakości usług, dostosowanych do indywidualnych potrzeb danego interesanta,
- W miarę potrzeby, informacje ze strony internetowej mogą być drukowane i rozpowszechniane w postaci ulotek.

Tworzenie priorytetów poradnictwa w odpowiedzi na zapotrzebowanie

Informacje i porady prawne to olbrzymi obszar, w ramach którego pojawiają się setki, a nawet tysiące zagadnień. Biura porad obywatelskich i organizacje pozarządowe, oraz ich portale internetowe są najbardziej efektywne wtedy, kiedy korzystają z efektu skali oraz dostosowują swoją ofertę do zapotrzebowania.

W związku z powyższym, dobrym punktem wyjścia – albo wręcz priorytetem - byłoby przygotowanie pakietów informacji i porad w zakresie:

- Dziesięciu albo piętnastu najczęściej spotykanych, względnie najpilniejszych problemów prawnych (na przykład rozwód, eksmisja, spory z sąsiadami, skargi konsumenckie, rozwiązanie stosunku pracy, świadczenia socjalne, zatrzymanie itd.),
- Nowo wprowadzanych przepisów, stosujących się do większych grup osób,
- Problemów, nie uwzględnionych w dostatecznym stopniu przez dostępne obecnie usługi,

Kiedy 80% czy 90% zapotrzebowania na poradnictwo zostanie pokryte wysokiej jakości gotowymi, zestandaryzowanymi informacjami, pozostali interesanci mogą być obsłużeni indywidualnie – co, oczywiście, wiąże się z wyższymi kosztami.

Badania popytu, studium stanu obecnego

Informacje i porady prawne mają wtórny charakter. Z punktu widzenia ludzi najważniejsze jest rozwiązanie problemu, w sposób sprawiedliwy i efektywny. W związku z tym zachodzi potrzeba umiejętnego identyfikowania problemów oraz takie przygotowanie serwisów informacji i poradnictwa, by pomagały w rozwiązywaniu problemów.

- Pierwszym krokiem może być przeprowadzenie badania problemów (potrzeb prawnych), dla których istnieje jakaś ścieżka prawna (*paths to justice*) oraz kosztów skorzystania z tej ścieżki i jakości wyników, jakie przynosi,
- Umożliwi to oszacowanie częstotliwości występowania poszczególnych problemów oraz ich pilności,
- Badanie pozwoli też zorientować się, dla jakich problemów istniejące obecnie ścieżki prawne (*paths to justice*), od negocjacji do postępowania sądowego, są postrzegane jako bardziej czy mniej skuteczne. To pozwoli na zaplanowanie interwencji oraz będzie punktem odniesienia, do którego będzie można odnieść przyszłe postępy,
- Nowoczesne metody pomiarowe umożliwiają również ocenę, w których kategoriach problemów (na przykład eksmisja czy świadczenia społeczne) brak odpowiedniej informacji może stanowić istotną barierę. To pozwoli na odpowiednie zdefiniowanie priorytetów,
- Być może okaże się, że szwankuje nie tyle informacja prawna, czy poradnictwo, a inne elementy systemu. Taki wniosek może stać się przyczynkiem do reform istniejących procedur sądowych czy alternatywnych metod rozwiązywania sporów, względnie do opracowania nowych,
- Dane, uzyskane w wyniku badania mogą pomóc w rozwoju inicjatyw organizacji pozarządowych czy biur porad obywatelskich, zmierzających do poprawy działania sądów i innych instytucji działających w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości.

Opisywane badanie ujawniłoby najprawdopodobniej jasną listę priorytetów, co do grup osób potrzebujących informacji i porad oraz najczęściej nękających ich problemów.

Wymagania w stosunku do systemu informacji prawnej

Informacje i porady prawne są najbardziej użyteczne wtedy, gdy są opracowane w odniesieniu do faktycznych potrzeb. Aby zapewnić odpowiednią jakość i skuteczność informacji trzeba sformułować jasne wymagania co do sposobów jej opracowania. Powtórzmy – informacje i porady prawne mają drugorzędne znaczenie (i mogą obejmować szeroki zakres wiedzy i umiejętności). Najważniejsze, pierwszorzędne, jest rozwiązanie problemu, sprawiedliwe, i uzyskane w efektywny sposób. Aby to umożliwić trzeba opracowywać informacje w następujący sposób:

- Ogólny opis problemu uwzględniający potrzeby, pragnienia i obawy każdej ze stron,
- Typowe zagadnienia, do których trzeba się odnieść w ramach rozwiązywania problemu,
- Wskazówki, w jaki sposób rozmawiać o tych zagadnieniach z drugą stroną,
- Wskazówki w jaki sposób negocjować (samodzielnie, czy z pomocą mediatora),
- Miarodajny przegląd rozwiązań, które sprawdziły się w przypadku innych osób (spodziewany rezultat negocjacji lub postępowania sądowego, uwzględniający aspekt czasowy i finansowy, rodzaje rozwiązań, uzgodnień i decyzji). Informacje tego rodzaju niekiedy są zawarte w przepisach, ale przede wszystkim wynikają z doświadczenia,
- Jak nawiązać i utrzymać relacje z prawnikami i z innymi doradcami, ekspertami,
- Jak zebrać stosowne dokumenty,
- W jaki sposób korzystać z procedur i jak radzić sobie z formalnościami,
- Jak prowadzić postępowanie przed sądem lub trybunałem.

Jeśli zaś chodzi o stronę jakościową, informacje winny:

- Być zrozumiałe dla laików,
- Być dostosowane do konkretnego problemu i do jego poszczególnych aspektów (na przykład, w przypadku postępowania rozwodowego, uwzględniać wszystkie kolejne etapy takiego postępowania oraz wszystkie kwestie, jakie będą poruszane w jego kontekście),
- Oferować ograniczony zestaw opcji (zbyt duży wybór powoduje zagubienie),
- Być łatwe do wdrożenia w praktyce (co ułatwiają różnego rodzaju formularze),
- Być podparte pomocą dyżurującego doradcy czy grupy wsparcia (by interesanci mogli upewnić się, iż prawidłowo zrozumieli informacje),
- Odsyłać do źródeł dalszych porad i innych przydatnych procedur,
- Jeżeli istnieją dobre praktyki (jak na przykład w odniesieniu do przemocy domowej czy rozwiązania stosunku pracy), udzielane informacje mogą zawierać omówienie tych praktyk. W podobnym duchu, można również zamieścić „procedury postępowania”, opracowane w oparciu o dane empiryczne, o ile dla danej dziedziny takowe opracowano.

Oczywiście, opracowanie zestandaryzowanych pakietów informacji, zgodnie z powyższymi wytycznymi, jest zadaniem drogim i czasochłonnym. Zapewne właśnie dlatego wiele stron internetowych oferujących informacje i porady prawne ogranicza się jedynie do ogólnego omówienia, a następnie odsyła do specjalistów.

Informacje o typowych rozwiązaniach danej kategorii problemów prawnych są szczególnie przydatne dla zainteresowanych. Wpływają na ich oczekiwania co do wyniku sprawy, ułatwiają również zorientowanie się, czy rozwiązanie, proponowane przez drugą stronę, przez ich własnego prawnika lub przez arbitra jest sprawiedliwe i czy istnieją dla niego jakieś alternatywy. Takie informacje bardzo pomagają w poszukiwaniu rozwiązania.

Fundusze

Informacje i porady o wysokiej jakości wykorzystywane przez serwisy (informacja zestandaryzowana, dobre praktyki, procedury postępowania) są drogie w przygotowaniu, podobnie zresztą, jak informacje dostosowane do konkretnej sytuacji konkretnego interesanta. Z kolei trudno rozwinąć stabilne finansowanie ze strony klientów. Zachodzi zatem potrzeba pozyskania źródeł finansowania.

Prawidłowo przeprowadzone badanie umożliwia wstępne oszacowanie liczby interesantów, którzy będą korzystali z usług. W zestawieniu z przeciętnymi kosztami osobowymi, dostępnością wolontariuszy oraz doświadczeniami z innych państw pozwoli to oszacować koszty dla każdego obsługiwane interesanta. W oparciu o te dane można skonstruować budżet.

Przetarg, wybór organizacji

Lista priorytetów, opracowana na podstawie badania stanu wyjściowego oraz określone wymagania w stosunku do systemu poradnictwa mogą być podstawą do budowania systemu usług, względnie do ulepszenia usług już oferowanych.

- Organizacje, mające opracować platformę internetową zawierającą zestandaryzowane informacje można wybrać na podstawie ich zdolności do stworzenia interaktywnych narzędzi internetowych, adresowanych do szerokiej rzeszy użytkowników,
- Organizacje pozarządowe czy biura porad obywatelskich, świadczące usługi osobiste w drodze rozmów telefonicznych, komunikacji online czy spotkań osobistych również można wybrać się na podstawie ich dotychczasowych doświadczeń w danej dziedzinie,
- W procesie wyboru można wykorzystać procedury przetargu.

Współpraca międzynarodowa

Problemy, sposoby negocjacji, procedury dochodzenia roszczeń oraz rozwiązania są raczej podobne w różnych krajach, choć w każdym kraju występują także problemy specyficzne. Oznacza to, że można wykorzystać w Polsce opracowane w innych krajach materiały, procedury postępowania, praktyki poradnicze itp. odpowiednio je adaptując do lokalnych potrzeb. Mogą w tym pomóc organizacje, takie jak Namati (www.namati.org, sieć programów *paralegal*) oraz HiiL (www.hiil.org,

kompilująca bazy danych dobrych praktyk z całego świata), można też rozważyć możliwość wspólnego przedsięwzięcia z biurem porad obywatelskich z Wielkiej Brytanii lub z Holandii (odpowiednio Citizen Advice Bureaus czy Juridisch Loket).

Standardy jakości dla informacji i porad

Preferowane sposoby oceny i podtrzymywania jakości usług to:

- Traktowanie jako punktu odniesienia korzystania z dobrych praktyk i „instrukcji postępowania” opracowanych dla najpowszechniejszych kategorii problemów,
- Badanie satysfakcji klientów, pytanych o ich doświadczenia i odczucia co do jakości procedury i jej wyników (przy wykorzystaniu wiedzy na temat tego co dla ludzi jest najważniejsze kiedy szukają sprawiedliwości).

Ekonomiści nie zalecają stosowania kryteriów selekcji, odnoszących się do wykształcenia albo wykształcenia, ani powierzania wszystkich zadań wyłącznie jednej grupie zawodowej.

Innym, dodatkowym sposobem zapewniania jakości może być recenzja środowiskowa (*peer review*) oraz interwizja (*intervision*), w ramach której praktycy podejmują dialog na temat problemu, który pojawił się podczas pracy jednego z nich z klientami, i uczą się od siebie nawzajem o możliwych rozwiązaniach tego problemu (por. poniżej).

Część trzecia. Rola organizacji pozarządowych i biur porad obywatelskich

Poniżej zamieszczamy omówienie poszczególnych zagadnień jako odpowiedzi na sformułowane pytania, dotyczące roli organizacji pozarządowych i biur porad obywatelskich.

Organizacje pozarządowe (NGO)

Czy organizacje pozarządowe działają jako część systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, czy raczej niezależnie, indywidualnie, realizując własną strategię i misję w oparciu o niezależnie pozyskane środki ?

W tych krajach, w których badaliśmy działanie systemów nieodpłatnej pomocy prawnej (Wielka Brytania, Holandia i USA oraz mniej zamożne państwa, takie jak Azerbejdżan, Bangladesz, Egipt, Mali i

Ruanda), organizacje pozarządowe są zwykle niezależnymi fundacjami, pracującymi z niezależnie zdefiniowanymi grupami odbiorców. W niektórych krajach (por. poniżej), organizacje pozarządowe stanowią część systemu państwowego o tyle, że korzystają z funduszy państwowych.

Wymogi, związane z finansowaniem z danego źródła wywierają bez wątpienia jakiś wpływ na działania organizacji. Darczyńcy co do zasady mają własne priorytety i oczekują, że podmioty, korzystające z ich wsparcia przyczynią się do ich realizacji, czy to w dziedzinie praw człowieka, praw kobiet, czy praw jakiejś konkretnej grupy. Niektóre organizacje pozarządowe zgłaszają nam, że miewają problemy z ustalaniem swoich własnych priorytetów. W USA, na przykład, Legal Services Corporation wykazuje tendencję do finansowania przede wszystkim tych NGO, które prowadzą ogólny program nieodpłatnej pomocy prawnej; tak skonstruowany system nie zachęca specjalnie do węższej specjalizacji.

Jeśli NGO działają w ramach systemu poradnictwa prawnego, to na jakich zasadach? Według jakich kryteriów składają wnioski i są wybierane, jakie muszą spełniać wymogi, kto weryfikuje, czy faktycznie je spełniły ?

Legal Services Corporation stosuje następujące kryteria wyboru:

1. Wiedza na temat najpilniejszych potrzeb osób, uprawnionych do pomocy w zakresie, jaki ma być objęty obsługą,
2. Jakość, możliwość realizacji i efektywność świadczonych usług prawnych,
3. Spełnienie wszystkich wymogów, wynikających z ustawy o Legal Services Corporation i innych stosownych przepisów, wytycznych oraz instrukcji,
4. Reputacja kluczowego personelu,
5. Znajomość poszczególnych elementów systemu świadczenia usług prawnych w danym stanie, połączona z gotowością do koordynowania własnych działań z innymi tak, aby zapewnić dostępność pełnego wachlarza usług prawnych,
6. Zdolność do pozyskiwania środków z innych źródeł, niż mechanizm, przewidziany ustawą o Legal Services Corporation,
7. Zdolność zapewnienia ciągłości w obsłudze i reprezentacji klientów,
8. Brak konfliktów interesów (instytucjonalnych lub innych) wobec klientów, kwalifikacje konieczne do unikania takich konfliktów w bieżącej działalności.

W przypadku Holandii, porady prawne są oferowane na dwóch poziomach. Juridisch Lokets (punkty porad prawnych) udzielają pomocy prawnej i funkcjonują jako punkty pierwszego kontaktu. Są elementem państwowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej zarządzanego przez Raad voor Rechtsbijstand, holenderską Radę ds. Pomocy Prawnej. Na innym poziomie działają Sociaal Raadlieden, które można w pewnym przybliżeniu uznać za odpowiedniki biur porad obywatelskich. Więcej informacji na temat struktury, organizacji oraz funkcji Sociaal Raadlieden zamieszczamy w załączniku, poniżej; warto jednak zaznaczyć, że rokrocznie obsługują one dużą ilość spraw, co ilustruje następująca tabela:

Tabela 1. Ilość spraw, trafiających do Sociaal Raadlieden w poszczególnych latach

Rok	Kontakty z klientami	Sprawy/zagadnienia	Relacja kontakty/sprawy
2005	480.075	584.867	1,22
2006	427.518	497.846	1,16
2007	397.135	482.936	1,22
2008	404.983	492.887	1,22

W niektórych krajach, organizacje, które otrzymują dotacje na udzielanie pomocy prawnej podlegają surowym restrykcjom. W Azerbejdżanie, na przykład, poznaliśmy praktykę, że NGO mogą udzielać nieodpłatnych porad prawnych jedynie dla przesiedleńców. W USA, organizacje, subsydiowane przez Legal Services Corporation nie mogą udzielać porad osobom, skazanym za przestępstwa, związane z narkotykami ani niektórym grupom cudzoziemców; nie wolno im również angażować się w rzecznictwo ani w lobbing. Z pełnym zestawem ograniczeń można zapoznać się w internecie - jest to materiał do przemyśleń o tym, jak dalece pomoc prawna może być determinowana przez polityków (<http://www.lsc.gov/about/regulations-rules/lsc-regulations-cfr-45-part-1600-et-seq>).

Jaki jest zakres ich działania w ramach systemu? A zwłaszcza, jakie stosują kryteria przy wyborze beneficjentów swoich działań ?

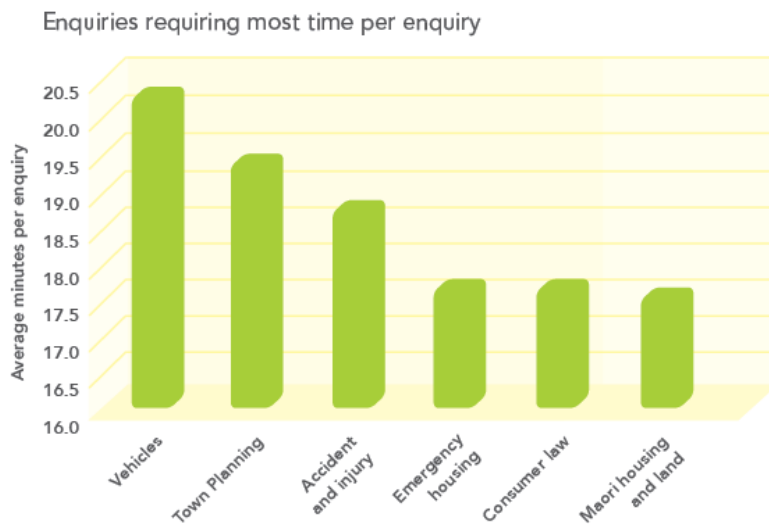
Wybór beneficjentów jest uzależniony od modelu świadczenia usług. Ogólnie rzecz biorąc, usługi, świadczone przez Internet są dostępne dla nieograniczonego grona użytkowników, podobnie, jak infolinie telefoniczne. W przypadku porad świadczonych osobiście w okienku informacyjnym czy podczas dyżurów, gdzie przeciętna długość jednej rozmowy waha się w okolicach 20 minut, wcześniejsza weryfikacja uprawnień do świadczeń nie jest raczej warta zachodu.

W przypadku bardziej rozbudowanych usług, weryfikacja potencjalnych beneficjentów może objąć kwestionariusz zamożności, potwierdzenie, że dana osoba przynależy do określonej grupy uprawnionych beneficjentów oraz ustalenie, czy ma inne możliwości uzyskania porady (na przykład z racji członkostwa w jakiejś organizacji, z tytułu ubezpieczenia itp.).

Jak są finansowane, i przez kogo? Interesowałyby nas możliwie szczegółowe dane na temat finansowego aspektu odnośnych działań NGO.

Jak już wskazano powyżej, w ramach zachodnioeuropejskich utrzymujących programy pomocy prawnej na dużą skalę, finansowanie przez państwo, przeciętny koszt obsłużenia jednego interesanta mieści się w granicach EUR 30.

Udzielanie informacji i porad prawnych sprowadza się w dużej mierze do kontaktu osobistego w ograniczonym czasie. W ramach niemieckiej infolinii (www.anwalt.de), prowadzonej przez prawników, przeciętna rozmowa telefoniczna trwa sześć minut, podczas których interesant przedstawia swój problem i uzyskuje poradę. Nowozelandzkie Biura Porad Obywatelskich przytaczają z kolei następujące statystyki w swoim Raporcie za lata 2010/11:



Citizens Advice Bureau Annual Report 2011
0800 367 222 www.cab.org.nz

(na osi pionowej podano średnią ilość minut przeznaczonych na poradę dotyczącą różnych zagadnień wymienionych na osi poziomej)

Wynikałoby z tego, że finansowanie jest potrzebne na indywidualne sesje porad, trwające od pięciu minut do pół godziny oraz na utrzymanie samej organizacji, jej witryny internetowej oraz baz danych, służących do przechowywania i przetwarzania standardowych informacji.

W przypadku systemów brytyjskiego i holenderskiego, finansowanie pochodzi niemal całkowicie ze źródeł państwowych. Inne potencjalne źródła finansowania obejmują:

- Świadczenie niektórych usług za pomocą wolontariuszy,
- Dotacje od sponsorów,
- Opłaty, wnoszone przez klientów (dobrowolnie, według stałej stawki lub według stawki minutowej).

Finansowanie publiczne może pochodzić od administracji centralnej lub od samorządu lokalnego. W większych miastach holenderskich działają na ogół Sociale Raadslieden. Ich personel składa się z pracowników organów samorządu terytorialnego, działających jako wyodrębniony wydział ratusza (urzędu gminy) lub w ramach większych biur opieki społecznej (*Bijstand*), zajmujących się

obywatelami bez środków do życia. Ci pracownicy socjalni, dysponujący wiedzą i umiejętnościami z zakresu prawa pomagają mieszkańcom w problemach związanych z zadłużeniem, problemami rodzinnymi czy problemami związanymi z nadużywaniem środków odurzających. Są przykładem usługodawców, którzy się specjalizują – w problemach osób z ograniczonymi środkami do życia lub bez środków do życia.

Analiza rynku informacji i porad prawnych oraz niereprezentatywny sondaż na małą skalę, jaki przeprowadziliśmy w krajach rozwijających się, sugerują, że co do zasady ludzie wykazują gotowość do płacenia za usługi o przyzwoitej jakości, które rzeczywiście przyczyniają się do rozwiązania ich problemu. Wydaje się zatem, że spora część populacji będzie chciała korzystać z usługi również wówczas, kiedy będzie proszona o pokrycie części związanych z nią kosztów.

Niemniej jednak większość programów dotowanych przez państwo nadal oferuje porady nieodpłatnie. Zakłada się, że część klientów w potrzebie zostanie pozbawiona pomocy w przypadku konieczności obowiązkowej opłaty. Wchodzą tu także w grę zasady (założenie, że „udzielanie informacji prawnych obywatelom jest obowiązkiem państwa”), czy przepisy prawne lub statutowe, zabraniające organizacjom pozarządowym pobierania opłat za swoje usługi.

Jaka jest rola i udział organizacji pozarządowych w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej w porównaniu z innymi usługodawcami w tej dziedzinie? Czy aktywność NGO w tej dziedzinie ma jakiś szczególny charakter? Czy NGO obowiązują w tym zakresie te same reguły i standardy, co inne podmioty?

Wiele zależy od sposobu, w jaki udostępnianie informacji i porad prawnych jest uregulowane w prawodawstwie danego państwa. W niektórych krajach (dobrymi przykładami są Niemcy oraz Stany Zjednoczone), udzielanie pomocy prawnej jest wprost zakazane osobom, nie będącym wykwalifikowanymi prawnikami, dopuszczonymi do wykonywania zawodu przez stosowną radę adwokacką lub analogiczny organ. W takiej sytuacji, organizacje pozarządowe, pragnące pomagać swoim interesantom w rozwiązywaniu ich problemów prawnych muszą szukać furtek (luk w przepisach) i wybiegów albo pozyskiwać do współpracy wykwalifikowanych prawników.

Jeśli informacje i porady są udzielane w efektywny sposób, znaczna część klientów będzie w stanie sama rozwiązać swój problem prawny bez dalszej pomocy. Jednak część z nich będzie wymagała dodatkowej pomocy. Podmioty, udzielające informacji i porad, mogą zwiększyć wartość swoich usług poprzez:

- Nawiązywanie kontaktu z drugą stroną sporu w imieniu klienta, aby wysondować możliwość porozumienia,
- Mediację pomiędzy stronami,
- Pomoc dla interesanta w kontaktach z sądem / trybunałem,
- Kierowanie interesanta do prawnika lub innego eksperta, powiązanego z podmiotem,
- Podejmowanie działań w przypadku powtarzających się problemów (na przykład regularnych roszczeń wysuwanych wobec tej samej organizacji), aby rozwiązać je całościowo.

NGO winny podchodzić do takich dodatkowych usług z ostrożnością. Wiążą się one bowiem ze sporymi kosztami, są także często domeną prawników i innych organizacji, które mogą postrzegać NGOsy nie tyle jako partnera, ale konkurenta.

Biura porad obywatelskich

Czy „poradnictwo obywatelskie” jest zdefiniowane? Czy porady obywatelskie różnią się od porad prawnych? Jeśli tak, to w jaki sposób? Jaki jest stosunek między jednym a drugim? Czy porady obywatelskie zawierają w sobie porady prawne? Czy istnieją rodzaje porad nie związanych z prawem, dotyczących zagadnień prawnie nieregulowanych?

We wstępie do opracowania przedstawiliśmy ogólne omówienie różnych potrzeb w zakresie informacji i poradnictwa. Część z nich można opisać jako „prawne”, inne – niekoniecznie, ale wszystkie są ze sobą ściśle powiązane. Ze względu na fakt, że w niektórych krajach usługi prawne muszą być świadczone przez zawodowych prawników, organizacje pozarządowe są niekiedy zmuszone do radzenia sobie z tą sytuacją.

Informacje inne, niż prawne obejmowałyby:

- Ogólny opis problemu uwzględniający potrzeby, pragnienia i obawy każdej ze stron (nie związane z prawem),
- Typowe zagadnienia, do których trzeba się odnieść w ramach rozwiązywania problemu,
- Wskazówki, w jaki sposób rozmawiać o tych zagadnieniach z drugą stroną,
- Wskazówki w jaki sposób negocjować (samodzielnie, czy z pomocą mediatora),
- Jak nawiązać i utrzymać relacje z prawnikami i z innymi doradcami, ekspertami,
- Jak zebrać stosowne dokumenty.

Z kolei informacje, zawierające pewien element prawny to:

- Miarodajny przegląd rozwiązań, które sprawdziły się w przypadku innych osób (spodziewany rezultat negocjacji lub postępowania sądowego, uwzględniający aspekt czasowy i finansowy, rodzaje rozwiązań, uzgodnień i decyzji),
- W jaki sposób korzystać z procedur i jak radzić sobie z formalnościami,
- Jak prowadzić postępowanie przed sądem lub trybunałem.

Czy biura porad obywatelskich stanowią część systemu nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej, czy działają bardziej na marginesie tego systemu?

W niektórych państwach, takich jak Holandia, Wielka Brytania czy Nowa Zelandia, biura porad obywatelskich zostały włączone do głównego nurtu systemu. Korzystają one z dotacji od resortu

sprawiedliwości – rozwiązanie, które jest co do zasady tańsze, niż nieodpłatna pomoc prawna, świadczona za pośrednictwem praktykujących adwokatów. Jak już wskazano powyżej, różne rodzaje biur porad obywatelskich mogą oferować różnego rodzaju usługi, które niekiedy się pokrywają. Juridische Loketten, działające w Holandii są finansowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, z kolei Sociale Raadslieden są utrzymywane przez władze lokalne.

Jakkolwiek analiza rozwiązań, mających zapewnić dostęp do informacji i poradnictwa prawnego obywatelom jako całościowego systemu byłaby interesująca, według naszej wiedzy nie ma kraju, w którym taki spójny, konsekwentnie projektowany system istnieje. W Holandii oraz w Wielkiej Brytanii, na przykład, utworzono sieć biur porad obywatelskich o krajowym zasięgu, lecz nie są one nigdy wyłącznymi świadczeniodawcami w zakresie informacji i porad prawnych – ich udział w rynku nie przekracza zazwyczaj 15% (i osiąga maksimum 30% w niektórych kategoriach spraw).

Różne podmioty, oferujące informacje i porady prawne robią to z różnych powodów oraz skupiają swoje wysiłki na różnych grupach odbiorców. Samorządy lokalne czy władze miejskie stwierdzają niekiedy, że najmniej zamożni członkowie danej społeczności doświadczają największej ilości problemów prawnych oraz sami najbardziej je generują, powodując koszty dla samorządu, dla sąsiadów czy nawet dla członków własnych rodzin, którzy sami zaczynają potrzebować pomocy. Wobec tego pracownicy socjalni muszą, niejako mimowolnie, zajmować się również kwestiami prawnymi. Jednak bywa tak, że sprawami tego rodzaju zajmują się już w danym miejscu uniwersytecka klinika prawa, organizacja pozarządowa, policja czy kancelaria prawna, świadcząca pomoc prawną potrzebującym w zamian za wynagrodzenie ze środków publicznych. Wobec tego rola władz lokalnych ogranicza się do samodzielnego załatwiania okazjonalnych spraw i do przekazywania reszty dalej (być może obowiązki w tym zakresie mogą być skutecznie wykonywane nawet przez jedną osobę). Zdarza się, że władze samorządowe przeprowadziły fachową, systematyczną ocenę zapotrzebowania na informacje i porady prawne, ale zrobiły to raz i dawno temu, więc rozwiązania, przyjęte w wyniku tej analizy nie przystają już do rzeczywistości; zdarza się również, że wszelkie działania w tej dziedzinie odbywają się na zasadzie doraźnej.

Sytuację tę można postrzegać analogicznie do rynku prywatnych usług prawnych. Zależnie od postrzeganego popytu na rynku, od umiejętności własnych prawników oraz od działań konkurencyjnych kancelarii, zespoły prawników specjalizują się w takiej czy innej dziedzinie usług, otwierają nowe oddziały w kolejnych lokalizacjach, przyjmują nowych pracowników czy adresują swoją ofertę do nowych klientów. Władze publiczne na kolejnych szczeblach robią w zasadzie to samo.

Jaki jest status biur porad obywatelskich – czy są one organizacjami pozarządowymi, czy instytucjami publicznymi (powiązanymi, na przykład, z władzami samorządowymi)? Jak są tworzone, przez kogo i w oparciu o jakie środki? Czy prowadzą swoją działalność autonomicznie, czy są podporządkowane jakimś innym instytucjom?

Jak wskazano powyżej, „system” istniejący w danym państwie stanowi wypadkową różnych czynników, zaś możliwych rozwiązań i konfiguracji jest wiele. Zależą one, między innymi, od przepisów podatkowych, odnośnych regulacji prawnych oraz opcji finansowania przez władze

państwowe i darczyńców prywatnych. Tak czy inaczej, prawny status biur nie ma wpływu na zasadniczy zakres ich działalności.

Holenderskie Juridisch Loket są podmiotami publicznymi. Biura porad obywatelskich, funkcjonujące w Wielkiej Brytanii są organizacjami pozarządowymi. We Włoszech, kancelarie prawne otwierają punkty porad przy głównych ulicach.

NGO i biura porad obywatelskich

Czy organizacje pozarządowe i biura porad obywatelskich mają obowiązek składania/publikowania sprawozdań ze swojej działalności (między innymi w zakresie wydatkowania środków publicznych)? Jak dane muszą być objęte tymi sprawozdaniami? Czy sprawozdania te są publicznie dostępne?

Zarówno resorty i agencje rządowe, jak i organizacje pozarządowe zwykle publikują na swoich stronach internetowych sprawozdania roczne, określające liczbę klientów, budżety i źródła finansowania. Przejrzystość i jawność coraz bardziej stają się wymogami, egzekwowanymi przez darczyńców i fundatorów jako zasada dobrego zarządzania (w przeciwieństwie do wymogu stricte prawnego). Zważywszy na to, że podmioty świadczące pomoc prawną ustawicznie konkurują ze sobą w wyścigu po ograniczone niekiedy fundusze czy dotacje, ich motywacja, aby wykazać się ilością załatwionych klientów oraz sukcesami w załatwianiu ich spraw jest oczywista. Politycy zawahają się, zanim zmniejszą dotacje publiczne na programy pomocy prawnej, które przyniosły wymierne korzyści dziesiątkom tysięcy wyborców. Jeśli biura porad obywatelskich nie będą otwarcie informowały o liczbie obsłużonych interesantów, i o wydanych przez siebie kwotach, może to samo w sobie sugerować, że źle sobie radzą ze swoimi obowiązkami.

Kto udziela porad prawnych i obywatelskich w ramach NGO i biur porad obywatelskich? Jakimi kwalifikacjami dysponują te osoby – czy są to prawnicy, doradcy nieprawnicy (*paralegals*) czy inny personel? Jak te osoby są przygotowywane do pełnienia roli doradcy? Jak są nadzorowane?

Typowe rozwiązanie to doradcy (*paralegals*) pracujący pod nadzorem wykwalifikowanych prawników. Niektóre NGO, działające w krajach rozwijających się wykorzystują również przeszkolonych psychologów i mediatorów. Jak już sugerowaliśmy powyżej, najlepiej jest pozwolić samym NGO na podjęcie decyzji, jaki personel, o jakim profilu umiejętności, jest potrzebny, same NGO zrobią to najlepiej. Jakość można zapewnić korzystając z dobrych praktyk, „procedur postępowania”, oraz badania satysfakcji klientów, czy innych instrumentów monitorowania jakości omawianych niżej.

Wobec ogromnej różnorodności oferty w zakresie informacji i porad prawnych, trudno jest formułować jakiegokolwiek ogólne uwagi dotyczące wewnętrznej organizacji czy zarządzania odnośnych instytucji. Gdyby jednak pokusić się o takie ogólne spostrzeżenia, można by wspomnieć:

- Zamieszczanie informacji na witrynach internetowych,

- Stosowanie „procedur postępowania” dla standardowych przypadków, umożliwiające osobom o niskim poziomie wykształcenia udzielanie porad przez telefon lub osobiście,
- Prowadzenie dokumentacji dotyczącej poszczególnych problemów oraz udzielanych porad,
- Nadzór sprawowany przez kadrę kierowniczą,
- Mechanizmy kontroli jakości,
- W przypadku bardziej skomplikowanych spraw, wsparcie wykwalifikowanych prawników lub innych specjalistów.

Czy w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej istnieją jakieś specjalne narzędzia z jakich korzystają NGO i biura porad obywatelskich, jak na przykład oprogramowanie czy bazy danych?

Por. powyżej. Mniejsze organizacje stosują standardowe wzory pism; większe mają zwykle własne witryny internetowe i zestawy standardowych praktyk. Jest to jeden z powodów, dla których skala jest tak ważna – umożliwia dzielenie się kosztami utrzymania strony czy tworzenia i wdrażania dobrych praktyk.

Czy biura porad obywatelskich oferują jakiegokolwiek inne usługi, poza świadczeniem porad prawnych i obywatelskich?

Najlepszą praktyką dla biur porad obywatelskich jest specjalizacja w zakresie określonych problemów, do których mogą podchodzić w kompleksowy sposób. Zależnie od zakresu swojej działalności, biura porad obywatelskich mogą oferować inne usługi, na przykład tymczasowe schronienie dla ofiar przemocy domowej, ale większość biur porad obywatelskich oferuje wyłącznie informacje i porady.

W przypadku problemów ze spłatą długów, interesanci otrzymują pomoc w formułowaniu pism do swoich wierzycieli / kredytodawców lub w skorzystaniu z mechanizmów prawnych, takich jak upadłość konsumencka (o ile są dostępne). Interesantom, borykającym się z problemami mieszkaniowymi udostępnia się wzory pism dotyczących wysokości czynszów, technicznego utrzymania substancji mieszkaniowej itp., uwzględnia się też możliwość, że niektórzy mogą wymagać dalszej pomocy z samym napisaniem takiego listu. Dla najczęściej spotykanych kategorii problemów istnieją zwykle standardowe procedury postępowania, stosowane przez biura porad obywatelskich w różnych krajach, które można by bez większych trudności dostosować do specyfiki polskiej.

Jeśli usługa, świadczona przez przykładowe biuro porad obywatelskich, ma wykroczyć poza udostępnienie standardowego pakietu informacji lub ogólnej porady (co łączy się z kosztem jednostkowym, oscylującym w okolicach 30 euro), koszt usługi natychmiast wzrasta. Indywidualna pomoc prawna może wymagać wielu roboczogodzin, przechodzących w roboczość, tak więc przypadki, w których zostanie ona zaoferowana winny być starannie wyselekcjonowane.

Jakie są główne przeszkody, utrudniające sprawne działanie organizacji pozarządowych i biur porad obywatelskich w dziedzinie poradnictwa? Czy są dostępne jakieś miarodajne dane, które pozwalałyby zidentyfikować takie przeszkody? Czy ewentualne przeszkody wynikają z aspektów prawnych (ustawodawstwo, procedury administracyjne itp.), ekonomicznych (za mało funduszy, zła alokacja) czy, ogólnie, z czynników społecznych, takich jak poziom świadomości prawnej społeczeństwa?

Główne przeszkody, opisane już powyżej, można podsumować w następujący sposób:

- Koszty – opracowanie i wdrożenie wysokiej jakości zestandaryzowanych informacji i porad prawnych, umożliwiających rzeczywiste rozwiązanie najczęstszych i najpilniejszych problemów, z jakimi przychodzą interesanci, wymaga dużych nakładów finansowych,
- Specyfika rynku informacji i porad prawnych powoduje, że stworzenie stabilnego modelu biznesowego / finansowego jest bardzo trudne,
- Regulacja rynku usług prawnych również może stwarzać bariery, zwłaszcza gdy prawnicy postrzegają i zwalczają biura porad obywatelskich jako konkurencję albo gdy ustawodawca ingeruje w szczegóły działalności biur.

Część czwarta. Monitoring i ewaluacja pozarządowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa

Jaki jest zakres monitorowania (rozumianego jako bieżąca kontrola działania systemu w praktyce) oraz ewaluacji (rozumianej jako ocena działań i wyników *ex post*)? Jakie aspekty podlegają monitorowaniu i ocenie? Czy w tym zakresie stosuje się jakieś powszechnie przyjęte definicje?

Co do zasady, zakres i poziom systemu monitorowania i ewaluacji pomocy prawnej jest skorelowany ze stopniem rozwoju systemu poradnictwa prawnego w danym państwie. Jedną z konsekwencji tej reguły jest fakt, że monitoring i ewaluacja są możliwe tam, gdzie wdrażanie polityki dostępu do wymiaru sprawiedliwości zostało powierzone bezpośrednio konkretnemu organowi, takiemu jak holenderska Rada Pomocy Prawnej (*Legal Aid Board*), Komisja Obsługi Prawnej w Anglii i Walii (*Legal Services Commission of England and Wales*), gruzińska Służba Pomocy Prawnej (*Legal Aid Service of Georgia*), amerykańska Korporacja Usług Prawnych (*Legal Services Corporation*) czy też służby koordynujące pomoc prawną gwarantowaną przez państwo litewskie.

Przykładem ilustrującym zakres i poziom systemu monitorowania i ewaluacji jest działalność holenderskiej Rady Pomocy Prawnej odzwierciedlona w corocznym sprawozdaniu. Sprawozdanie za 2011⁴²⁸ rok uwzględnia następujące zagadnienia:

- Ostatnie zmiany i nowości w działalności systemu,
- Wykorzystanie Rechtwijzer.nl⁴²⁹, internetowego portalu, zawierającego informacje, wskazówki, porady i narzędzia samopomocy, przydatne przy najczęściej spotykanych problemach prawnych. System Rechtwijzer.nl jest dostępny dla wszystkich, którzy chcą

⁴²⁸ Por. S.L. Peters, M. van Gammeren-Zoetewij & L. Combrink-Kuiters, *Monitoring Gesubsydeerde Rechtsbijstand 2011*, Raad voor Rechtsbijstand, Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

⁴²⁹ Por. www.rechtwijzer.nl.

poznać możliwości rozwiązania danej kwestii prawnej. Ta zasada otwartości i powszechnego dostępu pokrywa się z filozofią *Juridisch Loket*, według której dostęp do informacji i porad prawnych w Holandii nie powinien być uzależniony od zamożności interesanta ani od wstępnej oceny zasadności istnienia potrzeby pomocy,

- Działalność *Juridisch Loket*, biur udzielających pomocy prawnej podstawowej, pierwszego stopnia (informacji i porad prawnych) oraz pośredniczących w dalszych kontaktach; pomoc prawna podstawowa jest udzielana także przez osoby nie będące wykwalifikowanymi prawnikami, albo nawet nie mające żadnego wykształcenia prawniczego,
- Udzielanie pomocy prawnej kwalifikowanej, drugiego stopnia (porad i zastępstwa procesowego) przez zawodowych prawników.
- Nietypowe przypadki i zdarzenia, dotyczące pomocy prawnej drugiego stopnia,
- Podaż usług prawnych – w tej części sprawozdania chodzi o liczbę prawników i kancelarii, zajmujących się pomocą prawną dla potrzebujących, finansowaną ze środków publicznych,
- Rozwój produktów ubezpieczeniowych, obejmujących koszty pomocy prawnej,
- Koszty systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Coroczne sprawozdania Legal Aid South Africa poruszają podobne zagadnienia⁴³⁰. Sprawozdanie za rok 2009/2010 omawia, na przykład:

- Statystyki dotyczące świadczenia pomocy prawnej,
- Działalność Legal Aid South Africa,
- Przyjęte rozwiązania w zakresie kontroli i zarządzania,
- Dane finansowe,
- Sprawy kadrowe, itp.

Powyższe przykłady ilustrują działania podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki państwa dotyczącej pomocy prawnej w zakresie monitorowania bieżących działań i oceny ich efektów. Jednak monitorowanie i ocena nie muszą odbywać się odgórnie – do zagadnień tych można również podejść od strony klienta. Analiza potrzeb ludzkich oraz ludzkich doświadczeń w zetknięciu z mechanizmami wymiaru sprawiedliwości może być źródłem cennej wiedzy na temat faktycznego zapotrzebowania w dziedzinie informacji i porad prawnych.

TISCO i HiIL opracowały i wstępnie przetestowały metodologię „Pomiaru dostępu do wymiaru sprawiedliwości” (*Measuring Access to Justice*, w skrócie MA2J), mierzącą koszty i jakość dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Metodologia ta opiera się na analizie wrażeń i spostrzeżeń osób, które wypróbowały określoną procedurę (lub połączenie różnych procedur), aby uzyskać rozwiązanie swojego problemu prawnego. Na potrzeby metodologii, procedury te są określane jako „ścieżki prawne” (*paths to justice*) i stanowią główny element analizy. Innymi słowy, metodologia jest zaprojektowana tak, by dostarczać odpowiedzi na pytania, dotyczące różnych ścieżek prawnych, na przykład:

- Jakie koszty finansowe ponoszą osoby, korzystające z danej ścieżki (np. w sprawie rozwodowej)?

⁴³⁰ Por. www.legal-aid.co.za/index.php/Annual-reports.html.

- Ile czasu wymaga dana ścieżka, jakie są koszty utraconych korzyści, związane z daną ścieżką (np. w sprawie odszkodowania za uszkodzenie ciała)?
- Czy ścieżka prawna (np. spór pracowniczy, arbitraż, mediacja, negocjacje) była sprawiedliwa w swoim aspekcie proceduralnym?
- Do jakiego stopnia (np. w sprawie sporu o zapłatę długu) arbiter mający rozsądzić sprawę (zawodowy sędzia, arbiter, mediator, urząd, powszechnie szanowany członek społeczności) był postrzegany jako grzeczny i życzliwy?
- Czy wynik procedury był sprawiedliwy w swoim aspekcie dystrybucyjnym, tzn. czy przyniósł sprawiedliwy podział kosztów i przedmiotu sporu?
- Czy wynik przyniósł wyrównanie szkód pieniężnych i emocjonalnych?
- Czy wynik wywarł jakiś wpływ na problem, leżący u podstaw całej sprawy? Czy problem ten został rozwiązany, czy wynik nastąpił w odpowiednim czasie, czy wynik można skutecznie egzekwować?
- Czy klient może porównać uzyskany przez siebie wynik z wynikami innych osób, w podobnych sprawach?
- Do jakiego stopnia wynik jest postrzegany jako podobny do tego, co uzyskali inni interesanci w podobnych okolicznościach?

Metodologia uwzględnia możliwość uzupełniania podstawowego zakresu pytań dalszymi, dostosowanymi do specyfiki danej procedury, jurysdykcji narodowej itp.

Jeśli chodzi o samą koncepcję, definicję „ścieżki prawnej” (*path to justice* – „ścieżki dostępu do wymiaru sprawiedliwości”), warto uściślić kilka rzeczy. Po pierwsze „ścieżka prawna” oznacza często stosowaną procedurę, która jest postrzegana szeroko jako sposób na rozwiązanie danego problemu. Po drugie, „ścieżkę” rozumiemy jako procedurę / proces, czyli jako sekwencję określonych działań i etapów, zmierzających do zdefiniowanego celu. W przypadku ofiary, która ucierpiała uszkodzenia ciała, na ścieżkę mogłyby się składać 1) negocjacje ze sprawcą (względnie z ubezpieczycielem sprawcy), 2) mediacja i wreszcie 3) postępowanie sądowe. Zależnie od okoliczności, jeden lub więcej z tych etapów może składać się na ścieżkę prawną, o ile stanowi powszechnie stosowaną procedurę. Z kolei początek ścieżki definiuje się jako moment, w którym dana osoba podejmuje jakieś kroki, zmierzające do rozwiązania swojego problemu prawnego, chociażby w zakresie szukania informacji czy zasięgnięcia porady, zaś jej koniec – jako moment uzyskania wyniku.

Tak więc ścieżki prawne są powszechnie stosowanymi procedurami, służącymi rozwiązywaniu problemów prawnych określonego rodzaju. Ogromna różnorodność problemów prawnych, motywujących ludzi do poszukiwania stosownych ścieżek dostępu do wymiaru sprawiedliwości, może sama w sobie utrudniać ich analizę. Tytułem przykładu, wyobraźmy sobie zestawienie dwóch postępowań sądowych, dotyczących sporu konsumenckiego oraz prawa do opieki nad dzieckiem. Siłą rzeczy, różne wartości, różne relacje między stronami, stopień złożoności sprawy, czy jej wpływ na całokształt życia stron, w każdym z tych dwóch przypadków wpływa na to w jaki sposób zainteresowani postrzegają koszty czy jakość samej procedury. Nawet jeśli ogólna procedura sądowa w obydwu przypadkach będzie podobna, porównanie tych dwóch spraw będzie w dużej mierze bezcelowe.

Tymczasem metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości”, stworzona przez TISCO i HiiL przyjmuje inne podejście, analizując ścieżki prawne, wynikające z podobnych problemów i stosujące identyczne procesy przy ich rozwiązywaniu. Oznacza to, że doświadczenia osób, odwołujących się do mediacji, aby rozwiązać spór o prawo opieki nad nieletnim, będą porównywane z doświadczeniami innych osób, zgłaszających się do mediacji z podobnym problemem. Przykłady ścieżek dostępu do wymiaru sprawiedliwości zbadanych już za pomocą tej metodologii obejmują arbitraż sporów konsumenckich w Holandii, wydawanie dokumentów tożsamości w Boliwii, spory z dziedziny bułgarskiego prawa pracy, mediacje rozwodowe (również w trybie online), dochodzenie odszkodowania za obrażenia cielesne w Holandii, przypadki przemocy domowej w Bułgarii oraz przyznawanie odszkodowań ofiarom przestępstw w Holandii. Metodologia była również testowana przez losowo wybraną próbę uchodźców birmańskich, zamieszkujących obozy na granicy Tajlandii i Birmy.

Wobec mnogości możliwych różnych ścieżek dostępu do wymiaru sprawiedliwości, i ich kombinacji, rodzi się logiczne pytanie, wobec której z nich należy zastosować metodologię badania kosztów i jakości? Zależy to w dużej mierze od konkretnych potrzeb oceny. W przypadku, gdy sąd, trybunał arbitrażowy, mediator, czy szkolna komisja rozpatrywania skarg itp. pragną przeprowadzić autoocenę, ustalić silne i słabe strony własnej procedury oraz porównać ją do innych alternatyw, odpowiedź jest prosta. W przypadku oceny kosztów i jakości ścieżki przez podmiot inny, niż ten, odpowiedzialny za daną ścieżkę, opcji jest więcej. Po pierwsze, dana organizacja może się specjalizować w monitorowaniu procedur określonego rodzaju i pragnie ustalić, jak interesanci, korzystający z tej procedury postrzegają jakość jej wyników oraz związane z nią koszty. Po drugie, dana organizacja może szukać informacji na temat sposobu, w jaki system prawny reaguje na najczęstsze i najbardziej palące problemy prawne obywateli. Badania potrzeb prawnych oraz badania wiktymizacji pokazują, że każde społeczeństwo, grupa demograficzna czy społeczność ma kategorie problemów dotyczących jej członków częściej i bardziej, niż innych. Jeśli, na przykład, takim częstym problemem jest przemoc domowa, metodologia badań kosztów i jakości może posłużyć badaniom tego w jaki sposób ofiary oceniają procedury dotyczące zadośćuczynienia.

W praktyce, badanie określonej ścieżki prawnej odbywa się poprzez zbieranie informacji od osób, które przebyły już daną ścieżkę i uzyskały wynik. Ze względów praktycznych, próby są najczęściej kompletowane według kryteriów wygody (próba okolicznościowa – *convenience sample*), choć próby losowe – o ile w danych okolicznościach istnieje możliwość ich pozyskania – są optymalne. Powstaje również kwestia wielkości próby – do pewnego momentu, większa próba tworzy większe możliwości analizy i interpretacji, zaleca się więc, żeby zbierać dane od co najmniej trzydziestu respondentów.

Metodologia bada doświadczenia użytkowników ścieżek dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do trzech kryteriów – 1) kosztów, 2) jakości samej procedury oraz 3) jakości wyników procedury.⁴³¹

⁴³¹ Metodologia TISCO i HiiL jest opisana nieco szerzej w załączniku.

W jakim zakresie monitorowanie i ewaluacja odnoszą się do merytorycznej jakości porad prawnych (prosimy pamiętać, że kontrola jakości jest przedmiotem odrębnego opracowania)?

Przegląd systemów monitorowania i oceny nie skupia się na poradnictwie i informacjach prawnych jako odrębnej kategorii. Stosunkowo niewiele systemów pomocy prawnej rozróżnia pomiędzy pomocą pierwszego stopnia (podstawową) oraz drugiego stopnia (kwalifikowaną) lub pomiędzy udostępnianiem standardowej informacji a faktyczną reprezentacją prawną. W ramach tych systemów, które stosują takie rozróżnienie (np. w Anglii i Walii, w Holandii czy w Szkocji), dużo uwagi poświęca się separowaniu (drogiej) pomocy drugiego stopnia od (odpowiednio tańszej) pomocy pierwszego stopnia, opartej na standardowych pakietach informacyjnych i opracowanych procedurach. Specyficzną cechą systemów stosujących takie rozróżnienie jest też fakt, że pomoc pierwszego stopnia nie jest uzależniona od zamożności interesanta ani prima facie od zasadności jego sprawy czy roszczenia – stosuje się założenie, że każdy jest uprawniony do porady i informacji prawnej w podstawowym zakresie. Wobec takiego założenia maleje motywacja do prowadzenia systematycznego, szczegółowego monitorowania czy oceny.

Jeśli z kolei przyjrzyć się systemom, w których nie oddziela się informacji, poradnictwa odd porad prawnych i reprezentacji, stwierdzimy, że ewentualne monitorowanie czy ocena odnoszą się zazwyczaj do wszystkich możliwych elementów czy etapów – udzielania wstępnych informacji, reprezentacji oraz dalszego przekazania sprawy innym podmiotom. Jak wynika z dalszej części niniejszego opracowania, im mniej skomplikowany system (przyjmując rozróżnienie pomiędzy pierwszą a drugą linią pomocy prawnej jako odrębne kryterium), tym mniej złożony system oceny.

Jakość nieodpłatnej pomocy prawnej oraz powiązanych z nią usług ocenia się zazwyczaj używając łączonego podejścia ilościowego i jakościowego. Tego typu analizy nie wchodzi raczej w skład corocznej sprawozdawczości podmiotów zajmujących się nieodpłatną pomocą prawną. Holenderskie sprawozdanie, na przykład, skupia się przede wszystkim na ilościowych i finansowych aspektach pomocy prawnej, finansowanej przez państwo. Również roczne sprawozdania amerykańskiej Korporacji Usług Prawnych nie poświęcają zbyt wiele uwagi sprawom jakości.

Podobnie, jak w przypadku aspektów ilościowych jakiegokolwiek programu nieodpłatnej pomocy prawnej, systematyczne monitorowanie jakości usług jest prowadzone najczęściej tam, gdzie realizacja polityki udzielania pomocy prawnej jest nadzorowana przez jakiś organ państwowy. Programy monitorowania posługują się różnymi metodologiami i podejściami. Kontrola jakości będzie również uzależniona od sposobu, w jaki są dostarczane usługi. W USA, Wielkiej Brytanii (programy pilotażowe), na Litwie, w Brazylii i w innych krajach, w których jakaś część usług nieodpłatnej pomocy prawnej jest realizowana za pośrednictwem biur obrońcy publicznego, monitorowanie jest prowadzone właśnie przez te biura. Kierownik danego biura obrońcy publicznego odpowiada zazwyczaj za stałe monitorowanie i ocenę jakości usług oraz za sprawozdawczość w tym zakresie. Szczegółowe ewaluacje usług świadczonych przez biura obrońcy publicznego (zwłaszcza w zestawieniu z innymi metodami świadczenia usług) zostały przeprowadzone w Wielkiej Brytanii i w

Bułgarii⁴³². W innych krajach, stosujących różne warianty modelu *Judicare* (świadczenie pomocy prawnej przez zawodowych prawników, uczestniczących w programie i opłacanych przez państwo), kontrola jakości polega bardziej na monitorowaniu i ocenie działań prywatnych prawników. Kontrola w tym zakresie może być sprawowana przez organ, który przyznaje pomoc prawną – sędziego, policję czy prokuraturę. Kontrola może też być sprawowana przez samego beneficjenta dotacji, przez organ finansujący lub przez organizację samorządu zawodowego prawników. Praktyka wykazuje, iż tego typu rozwiązania rzadko zapewniają efektywną kontrolę nad jakością nieodpłatnej pomocy prawnej. Tak więc mechanizm monitorowania i oceny musi każdorazowo być dostosowany do konkretnych rozwiązań, stosowanych w danym systemie. Różne sposoby monitorowania i oceny jakości porad prawnych są omówione w odrębnym opracowaniu.

W jakim stopniu monitorowanie i ocena mogą badać finansową efektywność systemu? Jak, w tym kontekście, definiuje się efektywność?

Nie ma jednolitej definicji efektywnego, czy wydajnego systemu pomocy prawnej. W naukach ekonomicznych wydajność definiuje się często jako stopień osiągnięcia celów i założeń danej polityki, zaś efektywność jako osiągnięcie największych rezultatów najmniejszymi środkami. Rozważana pod tym kątem, wydajność może oznaczać zakres usług prawnych, który skutecznie sprostą potrzebom prawnym danej społeczności. Jednak takie podejście do nieodpłatnych porad prawnych czy, szerzej, do dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest niewystarczające. Zakłada ono bowiem, że istnieje jakiś określony poziom popytu na usługi prawne, który da się ująć w kategoriach matematycznych. Taki sposób myślenia trudno zastosować wobec dostępu do wymiaru sprawiedliwości, gdzie popyt na różne usługi w różnych momentach oraz wśród różnych grup jest ze swojej natury niestabilny.

Inne podejście do kwestii wydajności to myślenie o usługach prawnych w odniesieniu do wyników, jakie przynoszą indywidualnym beneficjentom, grupom beneficjentów czy całemu społeczeństwu. Można na przykład zbadać, czy państwowa pomoc prawna z jednej strony, a prawnicy opłacani z własnych środków klientów z drugiej, osiągają porównywalne wyniki. Główne wyzwanie, a zarazem główna trudność metodologiczna polega tutaj na porównywaniu wyników, przy uwzględnieniu licznych czynników wpływających na wynik spraw, a innych, niż jakość pomocy prawnej. Trudności te powodują, że porównanie wyników, uzyskiwanych przy różnych modelach udostępniania pomocy prawnej stosuje się bardzo rzadko.

Niektóre instytucje jako kryterium ewaluacji traktują przeciętny koszt każdej sprawy, względnie budżet pomocy prawnej w przeliczeniu na obywatela. Komisja do spraw efektywności wymiaru sprawiedliwości Rady Europy (CEPEJ) również posługuje się budżetem per capita jako wskaźnikiem dla państw członkowskich Rady Europy. Wydaje się jednak, że nie jest to dobre podejście. Efektywność lepiej można ocenić jeśli zastosuje się narzędzia, które łączą aspekty popytu, popytu na pomoc prawną, i podaży. W tym świetle, omawiana wyżej metodologia badania kosztów i jakości

⁴³² Por. Lee Bridges i inni, "Evaluation of the Public Defender Service in England and Wales" (2007) <<http://www.law.cf.ac.uk/research/pubs/repository/1622.pdf>> oraz Martin Gramatikov, *Activity Report of the Bureau for Legal Aid in Veliko Tarnovo* (Open Society Institute - Sofia, 2005).

jawi się jako dobry punkt wyjścia do oceny stopnia, w jakim system prawny wychodzi naprzeciw potrzebom swoich użytkowników.

Organy państwowe zawiadujące programami nieodpłatnej pomocy prawnej częściej dążą do ustalenia wymogu zgodności działań ze standardami księgowości, niż do zwiększenia wydajności czy efektywności. Na przykład raport amerykańskiej Legal Services Corporation za 2011 r. zawiera sprawozdanie biegłego rewidenta i powołuje się na standardy rachunkowości obowiązujące w USA.

Jakich narzędzi używa się do monitorowania (analiza dokumentacji, kwestionariusze)? Czy narzędzia te są dostępne (a jeśli tak, prosimy o wskazanie, skąd można je pozyskać)?

Na potrzeby monitorowania i oceny można posługiwać się różnymi metodami:

- Badania oparte na kwestionariuszach – metoda ta jest odpowiednia do badania opinii i doświadczeń różnych grup demograficznych. Jako przykład można wskazać „badania wydarzeń objętych procedurami wymiaru sprawiedliwości” (*justiciable events research stream*)⁴³³, prowadzone przez Bank Światowy w ramach programu Justice for the Poor⁴³⁴ oraz metodologię „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości”, opisaną powyżej⁴³⁵. Kwestionariusze można również wykorzystywać przy ocenie skutków interwencji prawnych, porównującej stan „przed” i „po” oraz różnice⁴³⁶. W dziedzinie prawa karnego regularnie stosuje się badania prowadzone wśród ofiar przestępstw – w tym zakresie opracowano już zunifikowane narzędzia badawcze i metody zbierania danych⁴³⁷. Kolejny przykład to subiektywne upodmiotowienie prawne (*subjective legal empowerment*), czyli subiektywne

⁴³³ Por. Hazel G. Genn i Sarah Beinart, *Paths to justice: What people do and think about going to law* (Hart Pub. 1999), Martin Gramatikov, 'Multiple Justiciable Problems in Bulgaria' [SSRN] SSRN eLibrary. Metodologia wydarzeń objętych procedurami wymiaru sprawiedliwości (*Justiciable events methodology*) odwołuje się do badań ilościowych, w których zapotrzebowanie na usługi prawne bada się poprzez pytania o zdarzenia, zachodzące w życiu respondenta, mogące mieć konsekwencje prawne. Innymi słowy, ludzie nie są pytani o „problemy prawne”, lecz o zdarzenia łatwo rozpoznawalne w ich codziennym życiu – problemy konsumenckie, zadłużenie, sprawy pracownicze, spory z sąsiadami czy z rodziną itp. Ważnym jest, aby definicja „zdarzenia, objętego procedurami wymiaru sprawiedliwości” była ograniczona w dwóch wymiarach – winny one być poważne i trudne do rozwiązania. Kiedy respondent przyzna, że doświadczył takiego zdarzenia/problemu w okresie objętym badaniem (wynoszącym zwykle od trzech do pięciu lat), zadaje się dalsze pytania, dotyczące genezy problemu, źródeł pomocy, poziomu zadowolenia z usług prawnych, barier, wpływu problemu na ogólną jakość życia itp.

⁴³⁴ Por.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTJUSFORPOOR/0,,menuPK:3282947~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:3282787,00.html> .

⁴³⁵ Por. <http://www.measuringaccesstojustice.com> and Martin Gramatikov and others, *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice* (Maklu 2010).

⁴³⁶ James A. Teufel i inni, 'Process and Impact Evaluation of a Legal Assistance and Health Care Community Partnership' 10 Health Promotion Practice 378 Soares Yuri Suarez Dillon i inni, *The Impact of Improving Access to Justice on Conflict Resolution: Evidence from Peru* (2010).

⁴³⁷ J. J. M. van Dijk i inni, *Criminal victimisation in international perspective: Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS* (Boom Juridische Uitgevers : Wetenschappelijk Onderzoek-en Documentatiecentrum 2007).

odczucie konkretnego interesanta w konkretnej sprawie, że dysponuje realnymi narzędziami prawnymi i że jest pełnoprawnym podmiotem w tej sprawie⁴³⁸,

- Badania „tajemniczego klienta”⁴³⁹, w ramach których odpowiednio przeszkolone osoby nawiązują kontakt z podmiotami świadczącymi usługi pomocy prawnej, udając „prawdziwych” interesantów z „prawdziwymi” problemami i, korzystając z tak stworzonej okazji, obserwują różne aspekty działania tych podmiotów,
- Recenzje środowiskowe (peer review), używane do oceny głębszych aspektów jakościowych nieodpłatnej pomocy prawnej. Recenzentami są zazwyczaj osoby działające na tym samym polu i na tym samym poziomie, co osoby, których praca jest poddawana ocenie. Recenzja środowiskowa jest uzależniona od dostępu do należycie prowadzonych akt sprawy. Praca archiwalna może być uzupełniona wywiadami, przeprowadzanymi przez recenzentów z osobami świadczącymi usługi, z interesantami lub z innymi stronami. Z oczywistych względów, badanie obejmuje zwykle jedynie losową próbę spraw. Holenderska Rada Pomocy Prawnej np. opierała się na recenzjach środowiskowych przy ocenie jakości porad prawnych opłacanych z budżetu w sprawach przymusowego leczenia psychiatrycznego,
- Analiza danych statystycznych – stosowana na szeroką skalę w tych państwach, które dysponują wysoce rozwiniętymi ramami instytucjonalnymi, służącymi do monitorowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Holandia, Wielka Brytania). Dostępne są regularnie aktualizowane dane, dotyczące liczby interesantów, liczby spraw oraz ich wyników itp. (por. ibid). Kraje, które wprowadziły reformy systemowe niedawno, takie jak Bułgaria, Gruzja czy Mołdawia, również pokazują, jak monitorowanie i zarządzanie systemem pomocy prawnej może skorzystać na analizie danych statystycznych,
- Wskaźniki na poziomie krajowym – niektóre programy oceny operują danymi na poziomie poszczególnych państw. Rada Europy, na przykład, zestawia i publikuje co dwa lata dane o liczbie prawników zaangażowanych w programy nieodpłatnej pomocy prawnej, liczbie obsługiwanych interesantów, wysokościach budżetów na nieodpłatną pomoc prawną itp.⁴⁴⁰ Wskaźnik Rule of Law⁴⁴¹, obliczany w ramach World Justice Project obejmuje dane z różnych źródeł na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych,
- Wywiady pogłębione z kluczowym personelem – wywiady jakościowe z zaangażowanymi pracownikami systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, służące analizie opinii i doświadczeń w całej ich różnorodności⁴⁴². W przeciwieństwie do narzędzi badawczych, takich jak kwestionariusze, takie dogłębne wywiady są co do zasady mniej uporządkowane, a bardziej eksploracyjne. Mogą potencjalnie przynieść wiele informacji, nie wychwyconych w ramach badań ilościowych,
- Grupy fokusowe – kolejna metoda jakościowa, w ramach której kilku respondentów jest zgromadzonych na wspólnej sesji, podczas której są proszeni o swoje opinie na temat

⁴³⁸ Por. Martin Gramatikov i Robert B. Porter, „Yes, I Can: Subjective Legal Empowerment” (18) Georgetown Journal on Poverty Law & Policy 169.

⁴³⁹ Richard Moorhead and Avrom Sherr, *An Anatomy of Access: Evaluating Entry, Initial Advice and Signposting using model clients* (2003).

⁴⁴⁰ Por. European Commission for the Efficiency of Justice and Council of Europe, *European judicial systems : edition 2012 (data 2010) : Efficiency and quality of justice* (Council of Europe Pub. 2008) oraz Rada Europy, *European judicial systems: Edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice* (Council of Europe Pub. 2008).

⁴⁴¹ Por. <http://worldjusticeproject.org/>.

⁴⁴² Sprawozdanie roczne gruzińskiej służby ds. pomocy prawnej – archiwum autorów.

wskazanych zagadnień. Podczas takich sesji można oszacować dynamikę grupy, zidentyfikować skrajne opinie i zbadać ich źródła⁴⁴³,

- High Trust (Wysokie Zaufanie) – projekt holenderskiej Rady Pomocy Prawnej, w ramach którego prawnicy i kancelarie prawne mogą świadczyć nieodpłatne porady prawne w ramach uproszczonej procedury dopuszczenia do świadczenia usług, minimalizującej wymogi administracyjne. Projekt High Trust istotnie ogranicza czas, jaki prawnicy muszą poświęcić na udokumentowanie (udowodnienie) Radzie sytuacji finansowej interesanta oraz aspektów merytorycznych danej sprawy. Kancelarie, wybrane do współpracy w trybie High Trust są proszone o przedstawienie próbki swoich spraw zamiast przedkładania każdej sprawy do oddzielnego zatwierdzenia,
- Big Case Management – Legal Aid Ontario uruchomiło program pod tą nazwą w celu kontrolowania wydatków na nadzwyczajnie duże i drogie sprawy karne, w których oskarżony korzysta z obrońcy z urzędu.⁴⁴⁴ Sprawy trafiają do Big Case Management w oparciu o szacowany koszt; ogólnie rzecz biorąc, program monitoruje sprawy karne, w których spodziewane wydatki na obsługę prawną i inne koszty przekraczają 20.000 dolarów kanadyjskich. Sprawy, w których koszty przekraczają 75.000 są nadzorowane przez specjalny komitet.

Jakie kryteria są używane w ewaluacji?

Różne programy oceny operują różnymi kryteriami. Niektóre koncentrują się na jakościowych aspektach nieodpłatnej pomocy prawnej, inne na wymiarze ilościowym. Metody oceny, takie jak „ocena dostępu do wymiaru sprawiedliwości”, oraz badanie „zdarzeń objętych procedurami wymiaru sprawiedliwości”⁴⁴⁵ skupiają się z kolei na rozbieżnościach pomiędzy podażą usług prawnych a popytem na te usługi. Na przykład, metoda „zdarzeń objętych procedurami wymiaru sprawiedliwości” identyfikuje braki wynikające z zestawienia potrzeb prawne życia codziennego z dostępnymi możliwościami uzyskania pomocy. Z kolei, opracowana przez TISCO i Hiil metodologia „oceny dostępu do wymiaru sprawiedliwości” określa, jakie jest doświadczenie badanych jeśli chodzi o koszty i jakość dostępnych ścieżek do wymiaru sprawiedliwości.

⁴⁴³ Przykład opisujący organizowanie grupy fokusowej przytaczają Sue Scott i Caroline Sage, *Gateways to the law. An exploratory study of how non-profit agencies assist clients with legal problems* (Law and Justice Foundation of New South Wales, 2001): „Odbyto trzy grupy fokusowe z personelem lokalnych ośrodków pomocy prawnej, ośrodków gminnych oraz telefonicznego serwisu informacyjnego o zasięgu ogólnokrajowym. Każda grupa fokusowa obejmowała około dwunastu uczestników i trwała około godziny. Do dyskusji zachęcano przy użyciu pytań naprowadzających, dotyczących wykorzystania sieci przekazywania spraw, informacji i internetu (...) Badacze sporządzali notatki, które wykorzystano następnie przy sporządzaniu materiałów”.

⁴⁴⁴ Cele programu Big Case Management są następujące:

- Monitorowanie i kontrola kosztów w odniesieniu do standardu „rozsądnego klienta”, dysponującego ograniczonymi środkami,
- Zwiększanie przewidywalności kosztów,
- Zapewnianie prawnikom odpowiednich środków, by umożliwić im świadczenie skutecznych usług o wysokiej jakości,
- Zapewnienie, że adwokaci zajmujący się prawem karnym będą nadal przyjmowali duże (w sensie: drogie) sprawy z urzędu,
- Pielęgnowanie odpowiedzialności i konsekwencji działania systemu.

⁴⁴⁵ Por. przypis 14.

Inne metodologie, jak „subiektywne upodmiotowienie prawne” (*Subjective legal empowerment*) czy badania poziomu zaufania do instytucji prawnych badają odczucia i spostrzeżenia interesantów wymiaru sprawiedliwości, analizując ich subiektywne poczucie upodmiotowienia czy zaufanie, jakim darzą instytucje prawne. Metoda *subjective legal empowerment* bada upodmiotowienie prawne poprzez ocenę przekonania respondentów, że potrafią poradzić sobie z problemami o potencjalnym wymiarze prawnym. Badania z dziedziny psychologii społecznej wyraźnie wykazują, że osoby, które wierzą w swoją umiejętność poradenia sobie z danym problemem faktycznie osiągają lepsze wyniki. Praktyczny aspekt takich badań polega na zadawaniu dużej ilości pytań losowo wybranym respondentom⁴⁴⁶.

Metodologie monitorowania i ewaluacji opierające się głównie na oficjalnych statystykach odnoszą się zwykle do kryteriów, takich jak:

- Ilość telefonicznych zgłoszeń (do stanowisk pomocy, centrów obsługi czy infolinii),
- Liczba przypadków, w których udzielono pomocy prawnej,
- Liczba obsługiwanych interesantów,
- Liczba osób w obsługiwanych gospodarstwach domowych,
- Liczba interesantów ze szczególnie narażonych grup – kobiet, nieletnich, bezdomnych / wysiedlonych i imigrantów, seniorów, weteranów itp.,
- Czas oczekiwania na usługi prawne,
- Wyniki, uzyskane dzięki usługom prawnym,
- Ilość odesłań od/do innych specjalistów – np. z dziedziny opieki społecznej, medycyny czy podatków – w celu jak najbardziej wszechstronnego zajęcia się danym problemem. Chodzi tutaj nie tylko o podanie informacji o innych usługach, lecz również o faktyczne nawiązanie kontaktu,
- Ilość skarg na osoby / podmioty, świadczące usługi prawne,
- Ilość przeprowadzonych kampanii informacyjnych i rozdanych materiałów.

Brytyjska Komisja Obsługi Prawnej (The UK Legal Services Commission) posługuje się zestawem kluczowych wskaźników wydajności (*key performance indicators*)⁴⁴⁷, badających całokształt działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, takich jak:

- Odsetek zgłoszeń na policję, obsługiwanych w przeciągu 30 minut,
- Odsetek spraw, obsługiwanych przez prawników dyżurujących przy sądach,
- Budżety (w ujęciu absolutnym), spożytkowane w niedoinwestowanych dziedzinach,
- Odsetek uprawnionych osób, mieszkających w promieniu 45 minut drogi (środkami komunikacji publicznej) od siedziby podmiotu, świadczącego pomoc prawną w dziedzinie prawa rodzinnego,
- Odsetek podmiotów świadczących usługi prawne w danej dziedzinie (prawo cywilne, rodzinne, karne) z aktualną pozytywną oceną koleżeńską (*peer review rating*),
- Odsetek podmiotów z nie w pełni pozytywną oceną koleżeńską, którzy są adresatami dodatkowych działań (szkolenia, coaching itp.),

⁴⁴⁶ Martin Gramatikov i Robert B. Porter, 'Yes, I Can: Subjective Legal Empowerment' (18) *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy* 169.

⁴⁴⁷ Por. <http://www.legalservices.gov.uk/docs/archive/KPIMatrixMARCHperformance.pdf>.

- Kwoty, płatne podmiotom świadczącym subsydiowane usługi prawne.

Legal Aid South Africa – organ nadzorujący działanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w RPA – ocenia działalność podległych sobie podmiotów (i, pośrednio, własną skuteczność w realizacji swoich zadań ustawowych) przy użyciu szerokiego wachlarza wskaźników obejmujących m.in.: ogólną skuteczność, odpowiedzialność ciał wykonawczych, monitorowanie działań ośrodków Judicial Centre. Przykładowe wskaźniki to:

- Społeczność interesantów,
- Stabilność finansowa,
- Procesy biznesowe,
- Zasoby ludzkie i organizacyjne,
- Dotrzymywanie terminów ustawowych,
- Sprawozdania zgodności z ustawą o zarządzaniu finansami publicznymi,
- Sprawozdania kwartalne i roczne,
- Informacje dla parlamentu,
- Nowe zagadnienia, dotyczące świadczenia usług,
- Nowe zagadnienia, dotyczące Judicare,
- Nowe zagadnienia, dotyczące partnerów współpracujących,
- Nowe zagadnienia, dotyczące umów agencyjnych,
- Zakończone zagadnienia, dotyczące świadczenia usług,
- Zakończone zagadnienia, dotyczące ośrodków,
- Zakończone zagadnienia, dotyczące Judicare,
- Zakończone zagadnienia, dotyczące partnerów współpracujących,
- Nowe zagadnienia, dotyczące prawa cywilnego,
- Nowe zagadnienia, dotyczące prawa karnego.

Wskaźniki jakościowe są rzadziej używane do oceny działania programów pomocy prawnej. Sprawozdanie gruzińskiej Służby Pomocy Prawnej za rok 2009 przytacza na przykład sukcesy – studia przypadków, w których beneficjenci pomocy prawnej wiele dzięki niej zyskali. Można tam znaleźć na przykład historię osoby, oskarżonej o przestępstwo karalne karą dożywotniego pozbawienia wolności, która została uniewinniona dzięki pracy obrońcy, zatrudnionego w ramach programu pomocy prawnej.

Jaka metodologia ewaluacji jest wykorzystywana?

W zależności od rodzaju badań można zdecydować się na metodologię ilościową lub jakościową. Metody ilościowe dążą do matematycznego opisu określonej populacji, względnie do zebrania danych, które mogą posłużyć jako podstawa do wniosków na temat badanej populacji. Organ zarządzający programem nieodpłatnej pomocy prawnej może na przykład opisać działanie tego programu, przytaczając liczbę osób czy podmiotów świadczących pomoc w jego ramach, liczbę spraw w stadium przedprocesowym oraz sądowym, w jakich udzielono pomocy prawnej w określonych ramach czasowych, odsetek wygranych spraw itp. Badania ilościowe, oparte na próbach analizują

(losowo) wybrane części danej populacji, aby następnie formułować wnioski na temat tej populacji jako całości – na przykład obserwacje losowej próby interesantów korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej mogą posłużyć jako podstawa do uogólnień na temat innych członków grupy, którzy nie mieli styczności z programem pomocy.

Z kolei metody jakościowe służą nie tyle opisaniu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, co jego zrozumieniu. Wywiady, obserwacje, grupy fokusowe i inne metody jakościowe mogą przyczynić się do zrozumienia dynamiki działania systemu czy zależności pomiędzy jego częściami składowymi. Na przykład wywiady z beneficjentami nieodpłatnej pomocy prawnej mogą wykazać, dlaczego żywią oni pozytywne lub negatywne odczucia odnośnie usługodawcy, świadczącego tę pomoc.

Jakie narzędzia oceny ilościowej i jakościowej są wykorzystywane?

- Metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości – oceny kosztów i jakości dostępu do wymiaru sprawiedliwości” (metoda opracowana przez Tisco HILL),
- Badanie problemów, które można rozwiązać na drodze prawnej (Justiciable events research),
- Metoda „tajemniczego klienta”,
- Recenzje środowiskowe (*peer review*)
- Ocena skutków (*impact evaluation*),
- Holenderski program High Trust⁴⁴⁸ (opisany wyżej),
- Kanadyjski program Big Case Management (opisany wyżej),
- Systemy informacji o zarządzaniu (*management information systems*),
- Moduł Business Intelligence, stosowany przez Legal Aid South Africa zapewniający zarządzającym oraz praktykom internetowy dostęp do informacji o zarządzaniu w czasie rzeczywistym⁴⁴⁹,

Czy istnieją pisemne zasady, standardy czy poradniki dot. monitorowania i ewaluacji?

Holenderska Rada Pomocy Prawnej opracowała zestaw reguł i procedur stosowanych przy formułowaniu recenzji środowiskowych (*peer review*) w sprawach przymusowego kierowania na leczenie psychiatryczne⁴⁵⁰. Reguły te definiują ramy instytucjonalne recenzji środowiskowych, procedury oceny, stosunki pomiędzy recenzentem a recenzowanym, sankcje w przypadku nieprzestrzegania reguł oraz wdrożenie wyników recenzji.

⁴⁴⁸ Por. http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/high_trust.

⁴⁴⁹ Business Intelligence jest narzędziem informacyjnym, przechowującym i prezentującym dane w ujęciu typowym dla zastosowań komercyjnych. Por. <http://www.legal-aid.co.za/>

⁴⁵⁰ Por. <http://www.rvr.org/binaries/rbv-downloads/peer-review/raadsbesluit-reglement-commissie-peer-review-in-bo.pdf> oraz <http://www.rvr.org/binaries/rbv-downloads/peer-review/raadsbesluit-procedure-uitvoering-peer-review-in-b.pdf>.

W załączniku można również znaleźć zasady przyznawania certyfikatu *Quality Mark* przez Komisję Usług Prawnych, działającą w Anglii i Walii oraz regulamin, służący zapewnianiu jakości usług prawnych w Nowej Zelandii.

Kto odpowiada za monitorowanie, a kto za ewaluację? W jakim zakresie są to zadania dla: a) konkretnych podmiotów, udzielających porad prawnych (czy wyznacza się odpowiednio przygotowanych pracowników, którzy za to odpowiadają) lub b) instytucji zarządzających systemem, względnie c) osób, podmiotów trzecich, którym zlecono to zadanie?

Monitorowanie i ewaluacja systemów nieodpłatnej pomocy prawnej dla obywateli jest zazwyczaj zadaniem organów państwowych, które opracowują zasady działania tego systemu, sporządzają jego budżet i doglądają sprawozdawczości. W roku 2009, Legal Aid South Africa utworzyła specjalną jednostkę, zajmującą się kontrolą jakości. Holenderska Rada Pomocy Prawnej ma dział badawczy, który co roku wydaje kompleksowe wydawnictwo pod tytułem *Monitor of the Legal Aid System*.⁴⁵¹ Komisja Usług Prawnych, działająca w Anglii i w Walii utrzymuje w swoich strukturach ośrodek badawczy (Legal Services Research Center). Niemniej jednak monitorowanie i ewaluacja są także często zlecane niezależnym badaczom zewnętrznym. Wśród najbardziej rozwiniętych instytucji, kierujących programami pomocy prawnej panuje powszechna praktyka zlecania badań uniwersytetom czy ośrodkom badawczym⁴⁵². Na przykład szkocka Rada Pomocy Prawnej zatrudniła w 2008 roku MVA Consultancy, spółkę prywatną, do przeprowadzenia badań wśród praktyków świadczących pomoc prawną.

Jeśli chceć konsekwentnie stosować rozróżnienie pomiędzy monitorowaniem a ewaluacją, to można powiedzieć, że ewaluacja stanowi integralną część działań instytucji właściwych do spraw pomocy prawnej (rad, komisji pomocy prawnej). Znane są także przykłady delegowania odpowiedzialności za ewaluację do innych organów politycznych. W Bułgarii, na przykład, ustawa o pomocy prawnej z 2006 roku stanowi, że Narodowe Biuro Pomocy Prawnej winno składać coroczne sprawozdania parlamentowi. W praktyce, ewaluacji dokonują te organy, które ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu pomocy prawnej.

W jakim zakresie monitorowanie i ewaluacja wynikają z wewnętrznych decyzji instytucji, świadczących subsydiowaną pomoc prawną albo nią zarządzających, a w jakim są narzucane przez instytucje nadzorcze lub finansujące albo przez stosowne przepisy ?

Jak już wskazano powyżej, w praktyce większość decyzji dotyczących monitorowania i ewaluacji systemu pomocy prawnej jest podejmowana przez organy kompetentne w zakresie organizowania tego systemu. W państwach, które dorobiły się rozwiniętych systemów pomocy prawnej, wymóg monitorowania wynika zazwyczaj ze stosownych uregulowań prawnych. Jednak jakość i szczegółowość monitorowania zależą od uprawnień danego organu, uwarunkowań politycznych, od współpracy z innymi zaangażowanymi podmiotami itp. Warto zwrócić uwagę, że w tych

⁴⁵¹ Por. http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/Onderzoeken,Onderzoeken---MGR.html.

⁴⁵² Por. np. listę publikacji England and Wales Legal Services Research Center: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100210214359/http://www.lsrc.org.uk/publicationslist.html>.

jurysdykcjach krajowych, w których działa organ odpowiedzialny za wdrażanie polityki pomocy prawnej na szczeblu centralnym, znacznie częściej spotyka się dopracowany system monitorowania i ewaluacji – jedno idzie po prostu w parze z drugim. Z kolei w krajach, których systemy pomocy prawnej obejmują większą ilość rozproszonych ośrodków władzy – sądy i orzekających w nich sędziów, rady adwokackie i izby radców prawnych, ministerstwo sprawiedliwości itp. – rzadziej spotyka się spójne rozwiązania w dziedzinie monitorowania i ewaluacji.

W niektórych przypadkach, monitorowanie czy ewaluacja są podejmowane w wyniku inicjatyw oddolnych, na wniosek podmiotów świadczących pomoc prawną. Niezależne podmioty, takie jak brytyjskie Biura Porad Obywatelskich, same wdrażają programy mające ocenić skuteczność ich pracy, zapewnić przejrzystość oraz przyczynić się do pozyskania większych środków na ich działalność statutową.

W przypadku, gdy organizacja prywatna zostaje zakontraktowana do świadczenia pomocy prawnej, finansowanej ze środków publicznych, stosowna umowa może nakładać na tę organizację obowiązek udzielania informacji na temat działań prowadzonych na jej podstawie. W tym sensie poprzez granty można wpływać na wydajność i efektywność, formułując wymogi sumiennego monitorowania i badania popytu na usługi prawne oraz sposobów jego zaspakajania.

W jaki sposób przedstawia się wyniki monitorowania i ewaluacji, w jaki sposób się z nich korzysta? Czy są one dostępne publicznie, czy są omawiane na jakimś forum? Jakie konsekwencje ponosi podmiot świadczący usługi prawne, którego działalność została źle oceniona?

Organy odpowiadające za programy pomocy prawnej na szczeblu państwowym co do zasady publikują sprawozdania roczne, które zawierają również statystyki na temat wykonanych działań, obsłużonych interesantów itp. Podobne sprawozdania mogą również być publikowane przez władze regionalne, tak, jak ma to miejsce w Ontario czy w Nowej Południowej Walii.

W przypadkach, w których monitorowanie i ewaluacja zostały zlecone podmiotom zewnętrznym, takim jak uczelnie czy ośrodki badawcze, rezultaty tych prac mogą trafić do pism naukowych lub branżowych.

Jak już wskazywaliśmy, przepisy w niektórych państwach przewidują obowiązek przekazywania corocznych raportów na temat założeń i realizacji programów pomocy prawnej parlamentowi, stosownemu ministerstwu itp. W takich przypadkach, sprawozdania te stają się zwykle dostępne w przestrzeni publicznej na mocy przepisów regulujących dostęp do informacji czy jawność działania organów państwa.

Nie mamy wiedzy o przypadku, w którym podmiot świadczący pomoc prawną poniósłby bezpośrednie konsekwencje w wyniku negatywnej oceny. W krajach, takich jak Wielka Brytania czy USA, gdzie nieodpłatna pomoc prawna jest świadczona na podstawie umowy, negatywna ocena przekłada się przypuszczalnie na zmniejszenie szans, że dany podmiot zdobędzie kolejny kontrakt na realizowanie tego rodzaju usług. Z kolei w ustroju prawnym, w którym pomoc prawna jest organizowana i świadczona przez organ nadzorujący system, negatywna ocena może być przyczynkiem do zmian organizacyjnych.

Kto finansuje działania z zakresu monitorowania i ewaluacji? Czy działania tego rodzaju stanowią stałą pozycję budżetową? Czy instytucje, które zlecają monitorowanie i ewaluację przeznaczają na ten cel odrębne środki? Czy istnieją odrębne kategorie budżetowe? Jakie środki przeznacza się na monitorowanie i ewaluację, jaka część tych środków dotyczy poradnictwa?

Monitorowanie i ewaluacja prowadzone przez organ zarządzający systemem pomocy prawnej są zazwyczaj opłacane z ogólnego budżetu administracyjnego takiego organu. Nie sposób byłoby dokonać miarodajnego podziału wydatków na monitorowanie i na ewaluację. Pewien ogólny pogląd co do udziału takich kosztów w ogólnym budżecie organu można sobie wyrobić analizując stan zatrudnienia danego organu. I tak, holenderska Rada Pomocy Prawnej zatrudnia trzech własnych badaczy, zaś Komisja Usług Prawnych dla Anglii i Walii – od siedmiu do ośmiu badaczy (poza tym, obydwie organizacje regularnie posiłkują się badaczami zewnętrznymi).

Uwzględniając przeprowadzone analizy porównawcze oraz własne opinie i doświadczenia Autorów, jakie są dobre praktyki w dziedzinie monitorowania i ewaluacji pozasądowej pomocy prawnej? Jakie są przeszkody, utrudniające wdrożenie takich dobrych praktyk? Czy jest sensowne, aby przenosić na własny grunt najlepsze rozwiązania stosowane w różnych państwach, czy rozwiązania te są raczej zbyt głęboko osadzone w specyfice poszczególnych państw?

Trudno byłoby wyobrazić sobie jeden idealny system monitorowania i ewaluacji. W każdym państwie mamy do czynienia z innymi potrzebami, inne są systemy świadczenia pomocy prawnej. Poszczególne narzędzia monitorowania i ewaluacji są używane w różnym stopniu, i spotykają się z różnym stopniem akceptacji. Jako przykład można tutaj przywołać recenzje środowiskowe (*peer review*), które w niektórych krajach są powszechnie przyjętym narzędziem oceny jakości, a w innych spotykają się ze zdecydowanym oporem, na przykład w imię niezależności profesji prawniczej⁴⁵³. Podobnie, rola jaką odgrywają osoby inne niż wykwalifikowani prawnicy (personel *paralegals*, pracownicy klinik prawa) również zależy od specyfiki danego kraju.

Niezależnie od powyższego, wydaje się, że funkcjonalny system monitorowania i ewaluacji pomocy prawnej powinien opierać się na następujących założeniach:

- Opieranie się na dowodach – monitorowanie i ewaluacja polega na zbieraniu i analizowaniu faktów i danych empirycznych. Niezależnie od wybranego podejścia – jakościowego czy ilościowego – należy szukać dowodów i weryfikowalnych informacji.
- Różnorodność źródeł – informacje mogą pochodzić od podmiotów świadczących usługi prawne, od interesantów, od organów formułujących zasady polityki itd. Im więcej źródeł, tym lepiej – tym więcej punktów widzenia może być uwzględnionych w procesie i tym mniejsze ryzyko przeoczenia czegoś istotnego.

⁴⁵³ Aspekt polityczny reform systemów pomocy prawnej rzadko staje się przedmiotem dokumentacji czy badań. Pożyteczne podsumowania odnośnych procesów, toczących się w poszczególnych państwach, można znaleźć w raportach krajowych International Legal Aid Group (<http://www.ilagnet.org>) oraz w Edwin Rekosh (ed), *Making legal aid a reality: A resource book for policy makers and civil society* (Public Interest Law Institute 2009).

- Różnorodność metod pozyskiwania danych – każda metoda zbierania danych ma swoje wady i zalety. Staranny dobór kilku sposobów zbierania danych pozwala zapanować nad tymi pierwszymi oraz maksymalnie wykorzystać te drugie.
- Przejrzystość – każdy system monitorowania i oceny powinien być w pełni przejrzysty dla wszystkich zaangażowanych stron. Co ważne, system winien być znany wszystkim z odpowiednim wyprzedzeniem.
- Wsłuchiwanie się w opinie klientów – skupianie się na stronie podaźowej usług prawnych jest częstą wadą wielu systemów monitorowania i oceny. Tymczasem głos osób, które korzystają z usług prawnych, i które polegają na nich w rozwiązywaniu życiowych problemów, jest nie do przecenienia. Każdy mechanizm monitorowania i oceny winien przewidywać jakiś wkład ze strony interesantów.
- Kontynuacja, stały rozwój – żaden system monitoringu i ewaluacji nie jest dany raz na zawsze. Problemy interesantów, zachowania interesantów, sposoby działania usługodawców, podlegają ciągłym zmianom, są dynamiczne, i dobry system musi umieć się do tego dostosować. Przykłady praktyk stosowanych w innych krajach, a także w innych sektorach (edukacja, opieka zdrowotna, egzekwowanie prawa itp.) zawsze stanowią cenny materiał do przemyśleń.

Część piąta. Standardy i kontrola jakości

W jaki sposób zapewnia się odpowiednią jakość porad prawnych / obywatelskich?

Istnieje wiele możliwych rozwiązań, a żadne z nich nie daje oczywiście całkowitej gwarancji konsekwentnego utrzymania wysokiej jakości usług. Wszelkie metody mają swe wady i zalety. Dlatego często stosuje się kombinacje różnych metod, aby uzyskać jak najlepsze efekty. Poniżej przedstawiamy listę mechanizmów najczęściej wykorzystywanych w celu promowania wysokiej jakości usług prawnych i porad prawnych:

- Ocena dostępności – ustalenie, jak łatwo / trudno jest skorzystać z pomocy prawnej, uwzględniając niezbędne koszty finansowe, czas, dystans geograficzny itp.,
- Protokoły⁴⁵⁴ i dobre praktyki – zapewnianie, że dotychczasowy dorobek w rozwiązywaniu problemów jest opisywany i wykorzystywany przez podmioty świadczące usługi prawne,
- Zadowolenie interesantów – jak osoby, korzystające z usług oceniają ich jakość?
- Porównanie różnych podmiotów świadczących usługi – czy zachodzą jakieś różnice w jakości ich ofert?
- Badania ekonomiczne – jaki jest stosunek poniesionych kosztów do uzyskanej jakości?
- Wybór podmiotów świadczących usługi – czy stosowane kryteria wyboru promują jakość?
- Szkolenia dla podmiotów świadczących usługi – czy osoby udzielające informacji lub porad prawnych są odpowiednio wyszkolone w tym zakresie?

⁴⁵⁴ „Protokoły” rozumiane jako zestandaryzowane formularze lub „instrukcje postępowania” opracowane i odpowiednio pokategoryzowane, do wykorzystania w przypadku najczęściej występujących problemów.

- Certyfikacja wewnętrznych mechanizmów zapewniających kontrolę jakości: czy takie mechanizmy w ogóle są stosowane?
- Ocena uzyskiwanych wyników – czy interesanci korzystający z informacji i porad prawnych uzyskują odpowiednie rezultaty/wyniki, czy te wyniki różnią się w zależności od tego jaki podmiot świadczy usługi?
- Samoocena, w ramach której usługodawcy oceniają własną pracę przy użyciu listy kryteriów. W Kanadzie, na przykład, lokalne kliniki prawa przeprowadzają coroczną samoocenę, obejmującą skład organów zarządzających, plany w zakresie różnorodności oraz skuteczności działania, usprawnień, porządku organizacyjnego, statusu podatkowego, stosunków ze społecznością, zasobów ludzkich itp.⁴⁵⁵

Począwszy od 1999 roku, Komisja Usług Prawnych dla Anglii i Walii (Legal Services Commission) stosuje system kontroli jakości nazwany Quality Mark. Kancelarie prawne startujące w przetargach na świadczenie pomocy prawnej w sprawach cywilnych i karnych muszą uzyskać certyfikat. Co ważne, Quality Mark nie ocenia merytorycznej jakości porad, ma raczej służyć ustaleniu, czy dany podmiot wdrożył procesy i mechanizmy, mające zapewnić odpowiedni poziom usług. Poza Quality Mark, Komisja Usług Prawnych stosuje również inne mechanizmy kontroli jakości, takie jak recenzje środowiskowe (*peer review*) czy badania typu „tajemniczy klient”.

Legal Services Commission przeprowadziła także pilotaż ewaluacji, mający ocenić działanie biur porad obywatelskich. Badanie z 2001 roku porównywało jakość usług świadczonych przez doradców nie-prawników oraz przez zawodowych prawników⁴⁵⁶. Z badań tych wynikało, że jakość usług świadczonych przez doradców była często wyższa niż jakość pracy prawników. Osoby bez kwalifikacji prawniczych wykazywały tendencję do poświęcania więcej czasu na rozmowy z interesantami i na sprawdzanie przepisów w poszukiwaniu potencjalnych rozwiązań. Co za tym idzie, interesanci byli bardziej zadowoleni z usług świadczonych przez doradców, przede wszystkim w zakresie wystuchania ich opowieści, tłumaczeniu aspektów prawnych, grzecznego traktowania i, ogólnie, walczenia o prawa interesantów. W ramach tego badania akta spraw prowadzonych przez zawodowych prawników i przez doradców zostały również przeanalizowane w ramach recenzji środowiskowych (*peer review*). Również w tym badaniu doradcy uzyskali lepsze oceny niż wykwalifikowany personel prawny.

Pomimo znaczenia badania z 2001 roku nie przeprowadzono w późniejszym czasie podobnych, systemowych, badań jakości nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez nie-prawników. Wszechstronne badania doradców, nie-prawników, przeprowadzone w Nowej Południowej Walii (Australia), posługują się połączeniem różnych metod dla opisu świadczonych usług informacyjnych i doradczych, ale nie odnoszą się bezpośrednio do kwestii jakości⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ Por. http://www.legalaid.on.ca/en/about/downloads/Clinic_Self-Assessment_Tool_V5.pdf.

⁴⁵⁶ Richard Moorhead i inni, *Quality and Cost: Final Report on the Contracting of Civil, Non-Family Advice and Assistance Pilot* (Stationery Office 2001).

⁴⁵⁷ Por. przypis 24.

W roku 2007, mołdawski parlament uchwalił ustawę o pomocy prawnej, która weszła w życie w lipcu 2008 r. Do jej głównych celów należało zapewnienie odpowiedniej jakości pomocy prawnej, finansowanej ze środków publicznych na różnych poziomach. Mandat Narodowej Rady Pomocy Prawnej – realizowany również za pośrednictwem oddziałów regionalnych – obejmuje zapewnianie wysokiej jakości usług. Od 2008 roku, mołdawska Rada opracowała system formularzy i sprawozdań, odnoszący się do dwóch podstawowych rodzajów pomocy prawnej – „kwalifikowanej” oraz „pilnej” – regulowanych ustawą⁴⁵⁸. Aby móc uzyskać wynagrodzenie za pracę nad sprawą, dany podmiot (advokat, kancelaria, biuro obrońcy publicznego, uniwersytecka poradnia prawa, organizacja pozarządowa czy *paralegal*) musi przekazać prowadzone przez siebie akta sprawy, opisujące klienta, sprawę oraz podjęte działania. Wszelkie elementy tych sprawozdań podlegają kontroli przez miejscowo właściwy oddział Narodowej Rady Pomocy Prawnej. W praktyce, pewne czynniki natury administracyjnej powodują, że kontrola ta ogranicza się zwykle do aspektów formalnych, chociaż niekiedy sięga też głębiej – do weryfikacji działań, deklarowanych w danej sprawie oraz oceny ich jakości. Decydenci odpowiedzialni za mołdawski system pomocy prawnej rozważają również wykorzystanie innych mechanizmów kontroli jakości, jak na przykład recenzje środowiskowe (*peer review*).

Podobne rozwiązania do mołdawskich zakłada bułgarska ustawa o pomocy prawnej z 2006 r., która wprowadza system monitorowania jakości. Teoretycznie, praca wykonywana w ramach świadczenia pomocy prawnej dla obywateli musi być szczegółowo dokumentowana przez prawników, aby zapewnić materiał bazowy do kontroli. Niestety, również w tym przypadku rzeczywistość jest inna – praktyczne trudności, związane z merytoryczną weryfikacją wielkiej ilości spraw (przykładowo, 23.000 akt za 2010 rok) powodują, że kontrola ogranicza się zwykle do aspektów czysto formalnych.

Innym mechanizmem dla zapewnienia jakości stosowanym zarówno w Mołdawii, jak i Bułgarii, są krajowe rejestry podmiotów świadczących usługi nieodpłatnej pomocy prawnej dla ludności. Mołdawska ustawa przewiduje, że porady prawne w sprawach innych niż karne mogą być świadczone także przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe oraz przez *paralegals* (doradców nie-prawników). Mołdawskie przepisy definiują *paralegal* jako „osobę, cieszącą się poważaniem lokalnej społeczności, o niepełnym wykształceniu prawniczym, lub o wykształceniu wyższym, nie praktykującą jako wykwalifikowany prawnik, i która, po odbyciu specjalnego szkolenia, jest kompetentna do świadczenia podstawowej pomocy prawnej dla członków społeczności, finansowanej z budżetu przeznaczonego na pomoc prawną, gwarantowaną przez państwo zgodnie z przepisami, regulującymi status i kwalifikacje *paralegal*”⁴⁵⁹. Póki co jednak ani jedna taka osoba, doradca nie-prawnik, (*paralegal*) nie została formalnie zakontraktowana do świadczenia porad i informacji prawnych. Mołdawski oddział Fundacji Sorosa prowadzi obecnie program pilotażowy z lokalnymi doradcami (*community paralegal*), oferującymi pomoc prawną mieszkańcom małych wiosek, nie mających dostępu do innych źródeł porad czy informacji prawnych.

Wpis do rejestru jest warunkiem do świadczenia pomocy prawnej, zaś władze prowadzące rejestr mają za zadanie weryfikować zgłaszające się podmioty w celu upewnienia się, że gwarantują odpowiednią jakość obsługi. W przypadku Bułgarii, rejestr osób świadczących pomoc prawną jest publiczny i dostępny w Internecie. Osoby ubiegające się o wpis muszą złożyć wniosek do Krajowego

⁴⁵⁸ Por. www.cnaigs.md/en.html.

⁴⁵⁹ Art. 2, mołdawska ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej.

biura pomocy prawnej, które uzyskuje z kolei pisemną decyzję samorządu prawniczego. Wniosek może być odrzucony z powodu⁴⁶⁰:

- Nałożonej kary dyscyplinarnej,
- Postępowania karnego toczącego się przeciwko wnioskodawcy,
- Wcześniejszego uznania przez Narodową radę pomocy prawnej, że wnioskodawca nie świadczy usług o odpowiednim standardzie.

Kolejnym elementem kontroli jakości usług prawnych jest odpowiedzialność dyscyplinarna w ramach rad adwokackich czy izb radców prawnych. Mechanizmy tego rodzaju są stosowane w regulacjach zawodów prawniczych w większości państw, i w tym zakresie nie różni się na ogół pomiędzy poradami, świadczonymi w ramach państwowych programów pomocy prawnej dla ludności a zleceniami komercyjnymi. W praktyce, skuteczność tego rodzaju rozwiązań jest różna. Może to być spowodowane dwoma okolicznościami. Po pierwsze, w przypadku subsydiowanej pomocy prawnej, rachunek jest pokrywany nie przez klienta / interesanta jako takiego, lecz przez skarb państwa. W systemach, w których interes publiczny nie został wystarczająco zdefiniowany i zinstytucjonalizowany, indywidualni klienci nieodpłatnej pomocy prawnej wykazują niski poziom asertywności, jeśli chodzi o zgłaszanie skarg czy wniosków mogących potencjalnie skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego wobec reprezentującego ich prawnika. Po drugie, w różnych krajach mamy do czynienia z różnym etosem zawodowym. W niektórych krajach prawnicy są bardziej skłonni angażować się w odpowiedzialność dyscyplinarną swoich kolegów, w innych krajach prawników cechuje cechowa solidarność i nie kwapią się do stosowania sankcji dyscyplinarnych wobec swoich koleżanek i kolegów, nawet w tych przypadkach, w których zachodzą ku temu przesłanki, co nie przyczynia się raczej do skuteczności takich sankcji jako instrumentu zapewniania jakości.

W Holandii podstawowa pomoc prawna jest świadczona przez sieć punktów porad prawnych, (Juridisch Lokets). W roku 2009, działanie Juridisch Lokets stało się przedmiotem dogłębnej analizy, przeprowadzonej przez zespół badawczy Rady Pomocy Prawnej⁴⁶¹. W ramach badań, siedemset osób szukających pozasądowej pomocy prawnej w ciągu ostatnich dwóch miesięcy (wybranych losowo spośród interesantów) zostało poproszonych o udzielenie wywiadu, omawiającego ich doświadczenia z Juridisch Lokets. Prawie połowa osób, z którymi przeprowadzono rozmowy stwierdziła, że ich problemy prawne zostały pomyślnie rozwiązane, zaś dwie trzecie z nich postrzegają rozwiązanie problemu jako bezpośredni skutek uzyskanej porady. Średni poziom satysfakcji interesantów, obsługiwanych w ramach sieci Juridisch Lokets wyniósł 8,18 na skali od 1 do 10 (analogiczne dane za 2007 rok mówią o poziomie satysfakcji rzędu 8,11). Badacze Rady Pomocy Prawnej rozdzielili też pojęcie zadowolenia z usług na podkategorie, wśród których najwyższy wynik odnotowano dla „honorowanie uzgodnień”, zaś najniższy dla „odległości do Juridisch Lokets”.

⁴⁶⁰ Art. 33, bułgarska ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej.

⁴⁶¹ Por. http://www.rvr.org/binaries/rbv-library/onderzoeken/mgr/monitor_juridisch_loket_2009.pdf.

Tabela 2. Zadowolenie interesantów Juridisch Loket⁴⁶²

Aspekt usługi	Liczba respondentów	Poziom zadowolenia	Waga ⁴⁶³
Honorowanie uzgodnień	317	8,51	10
Sposób traktowania interesanta	658	8,40	7
Czas poświęcony interesantowi	645	8,27	5
Wola pomocy	693	8,26	3
Zrozumienie problemu interesanta	671	8,19	2
Czas oczekiwania	358	8,19	9
Dostępność telefoniczna	533	8,18	8
Jasność porady	678	8,17	4
Kwalifikacje doradcy	676	8,04	1
Wynik porady	553	7,84	6
Odległość do Juridisch Loket	471	7,81	11

Kolejnym aspektem jakości systemu porad pozasądowych jest czas reakcji na zgłoszenia. Badania wykazały na przykład, że około 30% e-maili, wysyłanych do Juridisch Lokets, pozostawało bez odpowiedzi przez okres dłuższy niż standardowo przewidywane 48 godzin. Nie zmienia to faktu, że to właśnie interesanci, kontaktujący się z Juridisch Lokets za pośrednictwem poczty elektronicznej, deklarowali najwyższy poziom zadowolenia. Poza tym, aż 92% interesantów deklaruje, że gdyby stanęli wobec kolejnego problemu prawnego, również skontaktowaliby się z Juridisch Lokets. Najczęściej przytaczane wytłumaczenie dla tego wysokiego poziomu zaufania do systemu to „zostałam(em) dobrze obsłużona(y)”, „osoba doradzająca dysponowała odpowiednią wiedzą prawną” oraz „prędkość obsługi”.

Jak wskazano powyżej, holenderska Rada Pomocy Prawnej prowadzi również pilotażowy program kontroli jakości *High Trust*. W ramach tego projektu zaufane i sprawdzone podmioty, świadczące pomoc prawną i zastępstwo procesowe na etapie postępowań sądowych, pracują w ramach rozluźnionego reżimu kontrolnego. Póki co, nie wdrożono podobnych rozwiązań na poziomie pomocy pozasądowej, jednak zachęcające wyniki dotychczasowej realizacji *High Trust* powodują, że być może należałoby rozważyć szersze zastosowanie tego podejścia.

⁴⁶² Źródło – ibid.

⁴⁶³ 1 oznacza największą wagę danego elementu.

W roku 1999, *Legal Aid Ontario* przeprowadziła ocenę trzech ośrodków prawa rodzinnego, prowadzonych w ramach programu pilotażowego w Toronto, w Ottawie i w Thunder Bay⁴⁶⁴. Ocenę przeprowadzono dwutorowo – poprzez porównanie pracy pilotażowych jednostek z działaniem „tradycyjnego” modelu *Judicare*, stosowanego w tej kanadyjskiej prowincji, i poprzez wzajemne porównanie trzech ośrodków pilotażowych. Główne zastosowane metody to recenzje środowiskowe (*peer review*), badania poziomu satysfakcji interesantów oraz wywiady; przeprowadzono również analizę kosztową w celu ustalenia, jakie owoce przynosi inwestowanie w jednostki pilotażowe.

Czy sformułowano jakąś definicję jakości porad prawnych/obywatelskich ?

W literaturze przedmiotu można spotkać różne opisy tego pojęcia. Po pierwsze, według niektórych autorów, chodzi tu przede wszystkim o „stopień, w jakim prawnicy spełniają stosowne standardy kompetencji”.⁴⁶⁵ Po drugie, inni kładą raczej nacisk na to, że pojęcie jakości odnosi się do doświadczeń interesantów, i że wobec tego to właśnie wśród nich należy szukać informacji. Oczywiście słaba strona tego podejścia polega na tym, że interesanci mogą nie dysponować warsztatem odpowiednim do merytorycznej oceny jakości usług prawnych, choć uznaje się, że interesanci potrafią co do zasady ocenić proceduralny aspekt swoich interakcji z podmiotem świadczącym pomoc prawną. Interesanci są proszeni o ocenę takich aspektów swojego doświadczenia, jak czas porady, uwaga im poświęcona, okazane im szacunek i grzeczność, i inne elementy. Trzecie ujęcie kwestii jakości podkreśla kwestię wyniku sprawy, zgodnie z prostym założeniem, że wysoka jakość porad czy usług prawnych musi przekładać się na dobre wyniki; takie podejście jest przydatne w niektórych dziedzinach prawa, w innych nieco mniej.

David Maister⁴⁶⁶ proponuje, aby jakość usług prawnych rozpatrywać przy użyciu następującego wzoru:

Zadowolenie interesanta = Spostrzeżenia – Oczekiwania

(Client satisfaction = Perceptions – Expectation)

Jakość usług prawnych rzadko jest definiowana w prawie. Ustawodawcy poświęcają więcej uwagi takim koncepcjom, jak efektywność (nie należy mylić z pojęciami wydajności czy efektywności w ekonomii), standardy zawodowe, etyka zawodowa itp. Na przykład art. 188 brytyjskiej ustawy o usługach prawnych stanowi, że prawnicy świadczący usługi nieodpłatnej pomocy prawnej „mają wobec odnośnego sądu obowiązek niezależnego działania, w imię dobra wymiaru sprawiedliwości”. Z kolei zielona księga opracowana przez Unię Europejską w zakresie pomocy prawnej w sprawach cywilnych określa jakość usług prawnych jako „efektywny dostęp do odpowiednio wykwalifikowanego prawnika”.⁴⁶⁷ Rozwinięcie pojęcia jakości usług prawnych można również znaleźć w niektórych aktach prawnych regulujących zawody prawnicze w poszczególnych państwach.

⁴⁶⁴ Por. http://www.legalaid.on.ca/en/publications/downloads/report_FLOevaluation_02aug.pdf.

⁴⁶⁵ [Evaluation of the Public Defender Service in England and Wales \(Paperback\)](#), Legal Services Commission, Lee Bridges, Ed Cape, UK 2007.

⁴⁶⁶ David H. Maister, *Managing The Professional Service Firm* (Free Press 1997).

⁴⁶⁷ Komisja Europejska, 2000, Zielona księga w sprawie pomocy prawnej w sprawach cywilnych, COM (2000) 51.

Czy kontrola jakości opiera się na szczegółowych, pisemnych standardach, obowiązujących podmioty świadczące porady prawne / obywatelskie ?

Podobnie, jak systemy subsydiowanej pomocy prawnej, również systemy kontroli jakości różnią się w zależności od państwa. W większości państw nie ma pisemnych standardów, które obowiązywałyby podmioty świadczące pomoc prawną. Brytyjska Komisja Usług Prawnych (The Legal Services Commission) wprowadziła jeden z najbardziej rozwiniętych systemów kontroli jakości w postaci systemu *Quality Mark* (por. poniżej).

W skład struktury kanadyjskiej *Legal Aid Ontario* wchodzi *Quality Service Office* (QSO), biuro odpowiedzialne za kontrolę jakości. QSO formułuje standardy dla poszczególnych rodzajów spraw (działów), tj. spraw karnych; szczególnie trudnych spraw karnych; spraw o wysokim stopniu złożoności; spraw rodzinnych; spraw uchodźców czy też spraw prawników dyżurnych (*duty counsel*). Prawnicy, reprezentujący klientów w ramach programu pomocy prawnej muszą należeć do któregoś z tych działów, zaś nowi prawnicy, rozpoczynający pracę dla *Legal Aid Ontario* są do nich zapisywani warunkowo, zobowiązując się „nabyć stosowne doświadczenie w określonym terminie oraz uczestniczyć w zatwierdzonych programach rozwoju zawodowego lub współpracować z opiekunem zawodowym, wedle uznania miejscowo właściwego dyrektora”. Każdy z prawników należących do poszczególnych działów wypełnia co roku formularz samooceny⁴⁶⁸.

Jakie są te standardy, na czym polegają, kto je wprowadza? Czy są one powszechnie dostępne?

W Wielkiej Brytanii standardy jakości dla systemu nieodpłatnej pomocy prawnej zostały wprowadzone ustawą o dostępie do wymiaru sprawiedliwości z 1999 roku (the Access to Justice Act).⁴⁶⁹ Ustawa ta zobowiązała Komisję Usług Prawnych do opracowania mechanizmów kontroli jakości dla organizacji oraz osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną. Na początku sformułowano standardy dla pomocy prawnej rozszerzonej (kwalifikowanej), czyli indywidualnych porad prawnych i zastępstwa procesowego, które następnie wzbogacono o postanowienia dotyczące pomocy prawnej na poziomie postępowań sądowych. Standardy te są znane jako *Quality Mark* (znak jakości). Podmioty świadczące usługi prawne mogą posługiwać się symbolem *Quality Mark* dopiero, gdy pomyślnie przejdą proces certyfikacji. *Quality Mark* jest przyznawany dla różnych poziomów usług w różnych dziedzinach. Obecnie obowiązują dwa rodzaje standardów - osobno w ramach prawa cywilnego i prawa karnego.

System *Quality Mark* nie jest narzędziem do oceny wyników, lecz raczej zestawem narzędzi zarządzania dla podmiotów świadczących usługi prawne opłacane ze środków publicznych – przedstawicieli brytyjskich zawodów prawniczych oraz *paralegal*. Na *Quality Mark* składają się różne wytyczne (wzorcy), których stosowanie ma przyczynić się do sprawnego funkcjonowania systemu oraz wprowadzenia mechanizmu kontroli jakości. Wymogi, jakie musi spełnić kancelaria prawna ubiegająca się o *Quality Mark* dotyczą między innymi następujących dziedzin:

Dostęp do usług: planowanie świadczenia usług, informowanie o dostępności swoich usług, brak dyskryminacji,

⁴⁶⁸ Por. http://www.legalaid.on.ca/en/info/annual_selfreport.asp.

⁴⁶⁹ Zastąpiona w 2007 roku ustawą o usługach prawnych (Legal Services Act).

Kompletność usług: w razie konieczności, odsyłanie interesantów do innych świadczeniodawców,

Zarządzanie organizacją: role i zakres odpowiedzialności kluczowych pracowników, zarządzanie finansami,

Zarządzanie kadrami: równość szans, szkolenia i rozwój zawodowy,

Zarządzanie usługami: prowadzenie poszczególnych spraw,

Spełnianie potrzeb interesantów: informowanie interesantów, poufność, prywatność i sprawiedliwe traktowanie,

Zaangażowanie w utrzymywanie jakości: skargi i zażalenia, inne sygnały ze strony interesantów, przestrzeganie procedur jakości.

Pełna specyfikacja *Quality Mark* oraz regulamin gwarantowania jakości stosowany w Nowej Zelandii (*New Zealand Legal Services Quality Assurance Regulation*) są zamieszczone w załączniku.

Jakie narzędzia są wykorzystywane w procesie kontroli jakości? Co dokładnie jest badane w ramach takiej oceny? Kto, i w jaki sposób, opracowuje te narzędzia?

- Ocena dostępności, główne pytanie – ustalenie, jak łatwo / trudno jest skorzystać z pomocy prawnej, uwzględniając niezbędne koszty finansowe, czas, dystans geograficzny itp.,
- Zadowolenie interesantów, główne pytanie – jak osoby, korzystające z usług oceniają ich jakość?
- Porównanie różnych podmiotów świadczących usługi, główne pytanie – czy zachodzą jakieś różnice w jakości ich ofert?
- Badania ekonomiczne, główne pytanie – jaki jest stosunek poniesionych kosztów do uzyskanej jakości?
- Wybór podmiotów świadczących usługi, główne pytanie – czy stosowane kryteria wyboru promują jakość?
- Szkolenia dla podmiotów świadczących usługi, główne pytanie – czy osoby udzielające informacji lub porad prawnych są odpowiednio wyszkolone w tym zakresie?
- Certyfikowanie wewnętrznych mechanizmów kontroli jakości, główne pytanie – czy takie mechanizmy są stosowane?
- Ocena uzyskiwanych wyników, główne pytanie – czy interesanci korzystający z informacji i porad prawnych uzyskują odpowiednie wyniki, czy te wyniki różnią się zależnie od podmiotów świadczących usługi ?

Według jakich kryteriów ocenia się jakość porad? Co kwalifikuje się jako odpowiedni standard porad?

Kryteria	Metoda oceny	Standard
Dobre praktyki	Procedury rozwiązywania problemów, listy sprawdzające (<i>check-list</i>)	Podmioty świadczące usługi prawne pracują zgodnie ze szczegółowymi instrukcjami, zawartymi w zestawach dobrych praktyk i w opracowanych procedurach
Geograficzne – dojazd / dojście do podmiotu świadczącego usługi prawne	Badanie ankietowe	Interesanci mogą skorzystać z pomocy prawnej nie narażając się na istotną niewygodę lub koszty. Przykład <i>Legal Aid Ontario</i> : % interesantów bardzo zadowolonych lub zadowolonych z geograficznej dostępności
Czas oczekiwania	Badanie ankietowe, analiza danych z systemów zarządzania informacjami	Przykład <i>Juridisch Loket</i> : na e-maile interesantów należy odpowiadać w terminie 48 godzin
Czas, przeznaczany na rozmowy z interesantami	Badanie ankietowe, analiza danych systemów zarządzania informacjami	% zadowolonych interesantów; przeciętny czas poświęcany na spotkania i rozmowy z interesantami
Łatwość korzystania z usługi	Badanie ankietowe	Przykład <i>Juridisch Loket</i> : % interesantów bardzo zadowolonych lub zadowolonych z łatwości korzystania z usługi
Rozwiązanie problemu	Badanie ankietowe, analiza danych systemów zarządzania informacjami	Przykład: metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości” (<i>Measuring Access to Justice</i>) opracowana przez HiIL
Zadowolenie z jakości porady	Badanie ankietowe	Przykład <i>Juridisch Loket</i> : % interesantów bardzo zadowolonych

		lub zadowolonych z jakości usługi
Komentarze interesantów dot. korzyści wynikających z porady	Badanie ankietowe	Struktura odpowiedzi ⁴⁷⁰
Komentarze osadzonych dot. usług prawnych	Badanie ankietowe	Struktura odpowiedzi ⁴⁷¹
Zadowolenie z wypełnienia zobowiązań	Badanie ankietowe	% zadowolonych interesantów
Certyfikacja podmiotu świadczącego usługi prawne	Badanie dokumentów	Przykład: New Zealand Legal Services Quality Assurance Regulation
Doświadczenie podmiotu świadczącego usługi prawne	Badanie dokumentów	Przykład: New Zealand Legal Services Quality Assurance Regulation
Kompetencje podmiotu świadczącego usługi prawne	Ocena zewnętrzna, audyt wewnętrzny, programy certyfikacji	Przykład: Quality Mark
Poziom wykształcenia usługodawców	Ocena zewnętrzna, audyt wewnętrzny, programy certyfikacji	Przykład: Quality Mark
Ogólna jakość porad prawnych	„Tajemniczy klient”	Przykład Komisji Usług Prawnych Zjednoczonego Królestwa: % spraw sklasyfikowanych jako spełniające albo przekraczające standard

⁴⁷⁰ Por. http://www.legalaid.on.ca/en/about/downloads/CMT%202011%20Results_summary.pdf.

⁴⁷¹ Tamże.

Jakość i ilość odesłań do innych świadczeniodawców	„Tajemniczy klient”	Przykład Komisji Usług Prawnych Zjednoczonego Królestwa: ilość i jakość odesłań, % spraw sklasyfikowanych jako spełniające albo przekraczające standard
Doświadczenie i rozwój zawodowy	Standardy obowiązujące w danym podmiocie	Przykład Legal Aid Ontario
Przestrzeganie standardów zawodowych	Recenzje środowiskowe (<i>peer review</i>)	Przykład Komisji Usług Prawnych Zjednoczonego Królestwa: % spraw sklasyfikowanych jako spełniające albo przekraczające standard
Stosowanie standardów zapewniających jakość usług	Badanie dokumentów, audyt wewnętrzny i zewnętrzny	Przykład: Quality Mark, New Zealand Legal Services Quality Assurance Regulations
Efektywność kosztów	Badania danych zastanych, analiza danych z systemów zarządzania informacjami, struktura kosztów	Przykład kanadyjski: zestawienia raportów czasowo-zadaniowych, raporty o sprawach od różnych usługodawców

Czy wymóg kontroli jakości przychodzi z zewnątrz (na przykład od podmiotów finansujących albo władz państwowych), czy wynika z wewnętrznych standardów organizacji?

Co do zasady, może być i tak, i tak. W krajach, w których systemem subsydiowanej pomocy prawnej zarządza organ władzy publicznej o jasno określonym zakresie kompetencji, wymogi jakościowe są zwykle definiowane i w jakiś sposób egzekwowane przez te organy. Z kolei w tych jurysdykcjach krajowych, w których odpowiedzialność za subsydiowaną pomoc prawną jest rozdrobniona pomiędzy większą liczbę podmiotów, jakość jest postrzegana bardziej jako kwestia honoru, czyli ogólnej etyki profesjonalnej. W takich jurysdykcjach, świadczenie pomocy prawnej finansowanej przez państwo jest często powierzane radom adwokackim, których członkowie są związani pewnymi zasadami, obowiązującymi ich niezależnie od rodzaju sprawy. Ogólne założenie jest takie, że prawnik winien poświęcić tyle samo czasu i uwagi „urzędowce”, której koszt będzie pokryty przez skarb państwa, co

sprawie prywatnej, po zakończeniu której wystawi rachunek według stawek rynkowych. Prawnicy nie spełniający tych oczekiwań muszą liczyć się z postępowaniem dyscyplinarnym wraz z wszelkimi tego konsekwencjami.

Jednak w praktyce, zasady etyki zawodowej mają stosunkowo małe przełożenie na jakość usług, świadczonych w ramach programów pomocy prawnej. W różnych krajach sytuacja jest inna, ale możemy rozsądnie przypuszczać, że w większości krajów sprawy ze względu na złamanie etyki zawodowej są inicjowane przez klientów. Jednocześnie istnieje pewna asymetria, która utrudnia klientowi rozpoznanie, odpowiednie zakwalifikowanie i zgłoszenie takiego naruszenia zasad etyki zawodowej. Z perspektywy mikroekonomicznej oraz behawioralnej, należy zwrócić uwagę, że beneficjenci nieodpłatnej pomocy prawnej mniej skupiają się na jakości usług, ponieważ koszt tych usług nie obciąża ich osobiście. Klienci prywatni / komercyjni znacznie częściej analizują jakość obsługi prawnej, jaką uzyskali w zakończonej już sprawie oraz podejmują dalsze kroki jeśli analiza ta nie wypada dla nich zadowalająco. Oczywiście klienci prywatni również muszą stawić czoła asymetriom informacyjnym lub nadmiernej solidarności zawodowej prawników.

Kto wykonuje zadania kontroli jakości porad (np. organizacja zewnętrzna, wyznaczeni do tego pracownicy itp.)?

W zasadzie nie ma wyraźnych różnic pomiędzy poszczególnymi systemami. Jako ogólną prawidłowość można przyjąć, że najbardziej rozwinięte systemy kontroli jakości posługują się podejściem mieszanym. W przypadku brytyjskich Quality Marks, na przykład, audyty i certyfikacja są prowadzone przez Komisję Usług Prawnych oraz przez Law Society, zrzeszającą *solicitors* w Anglii i Walii. W ramach samej Komisji Usług Prawnych funkcjonuje oddzielny dział odpowiadający za kontrolę jakości. Istnieje również na poły autonomiczny ośrodek prowadzący liczne badania, z których część skupia się na kwestiach jakości⁴⁷². Komisja Usług Prawnych korzysta też z usług ośrodków badawczych całkowicie z nią niepowiązanych. W 2007 roku, na przykład, Legal Services Commission sfinansowała ocenę działalności obrońców z urzędu w Anglii i Walii, przeprowadzoną przez Lee Bridges, Ed Cape i innych⁴⁷³. Zgodnie z przyjętymi założeniami, połączenie tych trzech źródeł jest nieodzowne dla dokładności, funkcjonalności oraz wiarygodności systemu.

Holenderska Rada Pomocy Prawnej zatrudnia personel wewnętrzny, odpowiedzialny konkretnie za monitorowanie i kontrolę jakości. Współpracuje również z osobami prowadzącymi badania empiryczne oraz recenzentami środowiskowymi (*peer reviewers*). W ramach trzeciego elementu systemu, badania z zakresu jakości są zlecane także niezależnym ośrodkom zewnętrznym.

Legal Aid Ontario posiada odrębny departament monitorujący jakość różnych rodzajów usług prawnych, finansowanych ze środków publicznych, na terenie prowincji⁴⁷⁴. Niezależnie od tego, każda kanadyjska instytucja świadcząca pomoc prawną dla ludności korzysta z wzorów, opracowanych procedur i list kontrolnych w celu zapewnienia odpowiedniej jakości.

⁴⁷² Por. www.justice.gov.uk/about/lsrc.

⁴⁷³ Por. przypis 46.

⁴⁷⁴ Por. <http://www.legalaid.on.ca/en/>.

Czy poszczególne instytucje/świadczeniodawcy współpracują ze sobą, wymieniając informacje i doświadczenia w dziedzinie kontroli jakości?

Jak już wspomnieliśmy, współpraca pomiędzy różnymi instytucjami częściej występuje w jurysdykcjach, w których działa nadrzędny organ, w którym skupia się odpowiedzialność za system pomocy prawnej, i który zachęca podmioty działające w ramach tego systemu do wspólnych inicjatyw. Holenderska Rada Pomocy Prawnej współpracuje na przykład z tak zwanymi *ketenpartners*, czyli partnerami wzdłuż całego łańcucha porad i reprezentacji prawnej. Zgodnie z przyjętą wizją, pomoc prawna ma być świadczona we współpracy z tymi partnerami, do których należą na przykład holenderska izba adwokacka – Nederlandse Orde van Advocaten, Rada Sądownictwa – Raad voor de Rechtspraak, władze municypalne, służby socjalne, służba ochrony zdrowia itp.

Każdego roku na przykład, Rada Pomocy Prawnej zawiera z samorządem adwokackim umowę w celu zapewnienia „poprawy terminów świadczenia usług, uwagi poświęcanej klientowi, nowych form świadczenia usług oraz współpracy pomiędzy partnerami wzdłuż całego łańcucha pomocy prawnej”.⁴⁷⁵ Do *ketenpartners* należą również kancelarie prawne i indywidualni prawnicy, sądy, prokuratorzy, organy władzy samorządowej i państwowej, organizacje konsumenckie oraz organizacje non-profit.

Innym przykładem z Holandii, wartym przytoczenia w kontekście jakości porad prawnych, jest Fundacja Viadicte.⁴⁷⁶ Viadicte współpracuje ze wszystkimi uczestnikami systemu na rzecz poprawy jakości jego funkcjonowania. Jednym z owoców tej współpracy jest program certyfikacji, potwierdzający, że uczestniczące kancelarie prawne spełniają określone standardy kompetencji, wiedzy i zarządzania.

Art. 20 (1) bułgarskiej ustawy o pomocy prawnej wskazuje jako partnerów Narodowego Biura Pomocy Prawnej rady adwokackie, władze sądownicze oraz stosowne ministerstwa. Jednym z praktycznych aspektów tego partnerstwa jest fakt, że Biuro może występować do pozostałych partnerów o udzielenie różnych informacji oraz weryfikować jakość udzielanych porad.

Z kolei brytyjska Komisja Usług Prawnych współpracuje z biurami porad obywatelskich oraz z szeregiem organizacji reprezentujących adwokaturę, prokuraturę i sądy.

Czy system oceny jakości porad sam podlega jakiejś weryfikacji? Jeśli tak, to przez kogo?

Sprawozdania dotyczące jakości usług prawnych lub fragmenty stosownych audytów mogą być przekazywane odpowiednim instytucjom publicznym lub prywatnym. Swoją rolę odgrywają również środki masowego przekazu. Istnieją więc mechanizmy odpowiedzialności politycznej i, szerzej, odpowiedzialności wobec opinii publicznej.

⁴⁷⁵ Por. <http://www.rvr.org/binaries/rbv-library/nova/servicecontract-nova-rvr-2011.pdf>.

⁴⁷⁶ Por. <http://www.viadicte.nl/>.

Jakie są praktyczne (finansowe) skutki kompromisów pomiędzy jakością porad a ilością porad? W sytuacji ograniczeń budżetowych, co powinno stać na pierwszym miejscu?

W praktyce, obydwa systemy kontroli jakości – ilościowy i jakościowy – nawzajem się uzupełniają. Zakłócenie tej swoistej równowagi poprzez skupienie się wyłącznie na jednym wymiarze musi w jakiś sposób zniekształcić rezultaty. Jeśli, na przykład, analizujemy tylko liczby obsłużonych interesantów, czy zamkniętych spraw, nie dowiemy się nic o jakości udzielonych porad. Jeśli, z kolei, skoncentrujemy się wyłącznie na aspektach jakościowych, nie będziemy wiedzieli, na przykład, czy wszyscy, którzy potrzebowali porad je uzyskali. Szczególnie w dobie cięć budżetowych należy szukać innowacyjnych sposobów oferowania dobrej jakości usług za przystępną cenę. W tym zakresie można rozważyć cztery strategie:

- Podejście proaktywne do zapewniania jakości – programy certyfikacji, pozytywne zachęty dla usługodawców, więcej praktycznych informacji dla interesantów,
- Skoncentrowanie wysiłków w obszarach wysokiego ryzyka, połączone z nagrodami dla usługodawców w obszarach niskiego ryzyka, premiowanie lojalności partnerów,
- Rozwój technologiczny w kontekście kontroli jakości – jeśli przyjąć, że usługi prawne opierają się na wiedzy, zaczynamy doceniać fakt, że nowoczesna technologia oferuje duże ułatwienia w zakresie porządkowania wiedzy,
- Słuchanie interesantów – ogólnie rzecz biorąc, ludzie odróżniają dobrą obsługę od obsługi złej. Merytoryczna wartość porady prawnej, jakkolwiek ważna, jest tylko jednym z elementów usługi jako takiej – interesanci cenią sobie też dostępność, szacunek i życzliwość.

Jeśli rozpatrywać to pytanie z nieco innej perspektywy, skupiając się na relatywnych zaletach i wadach „szerokiego” (ilościowego) oraz „głębokiego” (jakościowego) świadczenia usług prawnych, stwierdzamy z kolei, co następuje:

- Podejście „szerokie” (ilościowe) zapewnia, że porady i informacje prawne trafią do szerszego grona potrzebujących,
- Podejście „szerokie” (ilościowe) wiąże się z niższymi kosztami administracyjnymi. Już sama ocena zamożności interesanta oraz wstępna analiza jego sprawy są kosztowne, tak więc w niektórych scenariuszach udostępnienie podstawowego zakresu pomocy prawnej wszystkim zgłaszającym się osobom jest po prostu tańsze, niż stosowanie skomplikowanych testów – szczególnie w krajach, w których elektroniczna wymiana informacji pomiędzy władzami podatkowymi, miejskimi, sądowymi itp. jest utrudniona,
- Główną zaletą podejścia „głębokiego” (jakościowego) jest skupienie się na konkretnym interesancie i jego konkretnym problemie. Jak już wskazano powyżej, interesanci bardzo cenią sobie czas i uwagę poświęcane im przez doświadczonych doradców i czują się dzięki temu mniej bezradni wobec swoich problemów prawnych,
- Podejście „głębokie” (jakościowe) sprzyja specjalizacji oraz opracowywaniu innowacyjnych podejść do problemów prawnych – doradcy, angażujący się w konkretną dziedzinę prawa czy w problemy konkretnej grupy interesantów siłą rzeczy wyrabiają w sobie nowe umiejętności.

Załączniki do opracowania ekspertów

Załącznik 1: Metodologia pomiaru kosztów i jakości dostępu do wymiaru sprawiedliwości (Methodology for measuring the costs and quality of access to justice)

Koszty ścieżek prawnych (*paths to justice*)

Pojęcie kosztów jakiejkolwiek ścieżki prawnej obejmuje nie tylko koszty pieniężne jakie trzeba ponieść aby uzyskać wynik, lecz również koszty utraconych korzyści i koszty niematerialne. Koszty pieniężne są łatwe do zdefiniowania – składają się na nie wszelkie kwoty płacone przez samego użytkownika lub przez inną osobę (ubezpieczyciela, instytucję pomocy prawnej itp.) na kolejnych etapach ścieżki. Literatura przedmiotu skupia się przede wszystkim na kosztach obsługi prawnej i opłatach sądowych; nasza metodologia uwzględnia też koszty przesłuchania świadków, uzyskania ekspertyz, podróży i dojazdów, kwerend informacyjnych, tłumaczeń i usług komunikacyjnych⁴⁷⁷. Z kolei koszty utraconych korzyści obejmują koszty inne, niż pieniężne, które można odnieść do realnych mierników rynkowych. Najczęściej wymienianym przykładem jest czas poświęcony w ramach danej procedury i na związanych z nią przygotowaniach, dojazdach itp. Czas ten mógłby równie dobrze być spędzony na czymś innym, chociażby na odpoczynku, i w przypadku roszczeń o stosunkowo małej wartości perspektywa utraty długich dni, jeśli nie tygodni, stanowi całkiem istotną barierę dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Wartość czasu można oszacować na kilka różnych sposobów. Inny rodzaj utraconych korzyści to praca zawodowa, która mogłaby być wykonana (czyli, koniec końców, pieniądze, które mogłyby być zarobione), gdyby nie uczestnictwo w procedurze. Wreszcie koszty niematerialne – w pewien sposób podobne do kosztów utraconych korzyści, ale znacznie trudniejsze do oszacowania. Nasza metodologia koncentruje się na trzech rodzajach kosztów niematerialnych, które w naszym odczuciu najbardziej wpływają na postrzeganą dostępność wymiaru sprawiedliwości – stres, negatywne emocje oraz uszczerbek dla stosunków z bliskimi i z otoczeniem.

Jakość procedury

Thibault i Walker⁴⁷⁸ proponują, żeby nie koncentrować się wyłącznie na wyniku danej procedury, ale również badać doświadczenia interesantów, którzy przez tę procedurę przeszli. Z ich badań wynika, że procedury, przewidujące i uwzględniające udział stron w podejmowanych decyzjach są przyjmowane lepiej, niż te, w których nie ma takiej możliwości. Wiele badań teoretycznych i empirycznych potwierdza, że nawet niekorzystny wynik będzie lepiej przyjęty przez interesanta, który postrzegał całą procedurę jako sprawiedliwą i zapewniającą mu możliwość wypowiedzenia się. Według niektórych źródeł, jakość samej procedury wydaje się być ważniejsza dla interesantów, niż wynik procedury w sensie wygranych czy podziału kosztów. Sugeruje się również, że sprawiedliwe procedury mają działanie prewencyjne, budując szacunek dla prawa i gotowość jego przestrzegania.

Metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości” (*Measuring Access to Justice*) definiuje jakość procedury używając koncepcji sprawiedliwości proceduralnej i sprawiedliwości

⁴⁷⁷ Por. Gramatikov, *A Framework for Measuring the Costs of Access to Justice*.

⁴⁷⁸ John Thibaut i Laurens Walker, *Procedural justice: A psychological analysis* (Erlbaum 1975).

interpersonalnej. Sprawiedliwość proceduralna nie jest koncepcją jednowymiarową – składa się na nią sprawiedliwe podejmowanie decyzji oraz sprawiedliwe traktowanie stron. Strony winny mieć możliwość wypowiedzenia się i zgłaszania ewentualnych zastrzeżeń, procedury winny być przewidywalne i konsekwentnie stosowane wobec różnych stron w różnych sprawach, arbiter winien być neutralny, procedura winna wykorzystywać dokładne, sumiennie zebrane informacje, strony winny być informowane o rozwoju sprawy oraz mieć możliwość odwołania się, zaś ogólne zasady moralne i etyczne winny być zachowane.

Metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości” uwzględnia również międzyludzki aspekt wymiaru sprawiedliwości. Ludzie pragną być traktowani z szacunkiem – również w ramach procedury mającej rozwiązać problem prawny. Niektórzy autorzy przyjmują stanowisko, że interesanci lepiej przyjmą niekorzystny dla siebie wynik, jeśli będzie on rezultatem procedury prowadzonej w atmosferze szacunku, niż korzystniejszy wynik będący wynikiem kolejnych konfrontacji. Badania tego aspektu wymiaru sprawiedliwości dotyczą takich elementów, jak „wyjaśnienia” czy „wrażliwość”. Klaming i Giesen⁴⁷⁹ mówią o „jakości traktowania interpersonalnego, jakiemu są poddawani ludzie podczas wdrażania procedury”. Rozróżnia się tutaj sprawiedliwość interpersonalną i sprawiedliwość informacyjną. Ta pierwsza polega na „stopniu, w jakim ludzie są traktowani grzecznie, godnie i z szacunkiem przez władzę”, ta druga – na „wyjaśnieniach i uzasadnieniach, komunikowanych ludziom”. Informacyjny aspekt wymiaru sprawiedliwości zasadza się na szczerości oraz na rzeczowym, rozsądnym i terminowym uzasadnianiu decyzji. Wskazywano na związek pomiędzy otwartością i swobodnym przepływem informacji a potencjałem uzyskiwania wynegocjowanych kompromisów.

Jakość wyniku (rozstrzygnięcia, rezultatu)

„Ścieżka prawna” (*path to justice*) kończy się określonym wynikiem – wyrokiem ogłoszonym przez bezstronnego arbitra, osiągnięciem porozumienia, lub brakiem porozumienia, pomiędzy stronami albo wycofaniem się jednej z nich. Wynik końcowy można oceniać według wielu kryteriów – czy jest korzystny, sprawiedliwy, czy jest współmierny do poniesionych kosztów? Metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości” analizuje tego rodzaju zagadnienia poszukując odpowiedzi na pytanie fundamentalne: w jaki sposób interesanci decydują, który wynik ma wysoką, lub niską jakość?

Po to by odpowiedzieć na to pytanie, metodologia bada kryteria, wskazywane jako podstawy do oceny wyniku. Verdonchot i inni⁴⁸⁰ zidentyfikowali osiem aspektów wymiaru sprawiedliwości, z których wynikają te kryteria: sprawiedliwość dystrybucyjna (rozdzielcza), sprawiedliwość restytucyjna (przywracająca), sprawiedliwość naprawcza, sprawiedliwość retribucyjna (wyrównawcza), sprawiedliwość transformacyjna, sprawiedliwość informacyjna, pragmatyzm prawny oraz sprawiedliwość formalna⁴⁸¹. Kryteria te pogrupowane są w cztery bardziej generalne kategorie –

⁴⁷⁹ Laura Klaming i Ivo Giesen, ‘Access to Justice: The Quality of the Procedure’ <http://ssrn.com/abstract=1091105>, strona odwiedzona dnia 05/12/2008.

⁴⁸⁰ Jin Ho Verdonchot i inni, ‘Measuring Access to Justice: The Quality of Outcomes’ <http://ssrn.com/abstract=1298917>.

⁴⁸¹ „Distributive justice, restorative justice, corrective justice, retributive justice, transformative justice, informational justice, legal pragmatism and formal justice”.

sprawiedliwość dystrybutywna, sprawiedliwość restytutywna (przywracająca), funkcjonalność oraz przejrzystość⁴⁸².

Aspekt sprawiedliwości dystrybtywnej dotyczy sposobu, w jaki aktywa, obciążenia (pokrycie szkód) i obowiązki zostały podzielone na zakończenie konkretnej ścieżki dostępu do sprawiedliwości. Kluczowym zagadnieniem jest tu troska o sprawiedliwy rozdział dostępnych zasobów, środków. Interesanci oceniają jako wysokiej jakości te rozwiązania, w wyniku których ma miejsce sprawiedliwy podział zasobów, o które toczy się spór, uwzględniający prawa i obowiązki wszystkich stron. Podejście to opiera się na założeniu, że ludzie nie postrzegają świata wyłącznie w kategoriach własnego, wąsko pojętego interesu (por. powyżej, uwagi na temat „międzyludzkiego” wymiaru procedur), i że troszczą się również o innych uczestników sprawy. Metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości” wykorzystuje w swoim instrumentarium badawczym trzy rodzaje zasad dystrybucji – słuszność, równość oraz potrzeby.

Kolejny aspekt dotyczący wyniku, rozstrzygnięcia, to aspekt restytutywny wymiaru sprawiedliwości (przywrócenie poprzedniego stanu). W większości sporów czy problemów prawnych, ludzie ponoszą jakąś szkodę, zaś nadzieja na naprawienie tej szkody jest ważnym czynnikiem, motywującym do wstąpienia na ścieżkę dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Spośród wielu możliwych rodzajów szkód, metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości” rozróżnia dwie główne kategorie – szkody pieniężne i szkody niepieniężne. Wynik, który przyznaje poszkodowanemu odszkodowanie pieniężne i satysfakcję niepieniężną jest postrzegany jako wynik o wyższej jakości.

Kolejnym aspektem jakości wyniku jest jego funkcjonalność, czy – bardziej precyzyjnie - stopień, w jakim wynik niesie wartość dla klienta. Istotą tego pojęcia jest stopień w jakim wynik rozwiązuje problem prawny zainteresowanego, który spowodował wstąpienie na ścieżkę prawną. W idealnej sytuacji wynik powinien rozwiązywać problem całkowicie, nie powodując jednocześnie innych szkód. Wynik wysokiej jakości powinien dostarczać rozwiązania problemu, które nie zaognia stosunków z drugą stroną czy z osobami trzecimi. Kolejnym istotnym elementem funkcjonalności jest egzekwowalność. Wynik, który można wyegzekwować przy rozsądnym nakładzie środków jest lepszy niż wynik, którego nie można wyegzekwować lub gdyby wiązało się to z ogromnym kosztem. Klienci doceniają także takie wyniki, które dają pewność, że taki sam problem nie powtórzy się w przyszłości.

Podobnie jak w przypadku aspektu informacyjnego dotyczącego jakości procedury, metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości” zakłada, że wynik procedury winien być przewidywalny oraz umotywowany w uzasadnieniu. Wynik może być słuszny z punktu widzenia sprawiedliwości dystrybtywnej i rozwiązywać problem, ale pozostawiać pewien niedosyt u interesantów, jeśli ci nie dostrzegają tej słuszności, w porównaniu do wyników podobnych spraw rozstrzygniętych za pomocą innych procedur, albo nie rozumieją jego uzasadnienia. W tym sensie, metodologia posługuje się pojęciem przejrzystości w ocenie jakości wyniku.

⁴⁸² „Distributive justice, restorative justice, functionality and transparency dimensions”.

Załącznik 2. Holenderskie Sociaal Raadslieden (biura porad obywatelskich) – kluczowe fakty

Źródła:

www.sociaalraadslieden.nl

www.mogroep.nl/categorieen/thema/sociaal-raadsliedenwerk-srw

Wywiad: Ernst Radius, MOGroep, radius@mogroep.nl

1. Ile jest biur porad obywatelskich?

Siedemdziesiąt. Z łącznej liczby 415 holenderskich samorządów municypalnych, 150 uczestniczy w finansowaniu takich biur. Biura działają w większych miastach holenderskich, ale można je również spotkać na terenach wiejskich. Dziewięć milionów obywateli, czyli około 50% ludności, jest objęta zasięgiem biur porad obywatelskich. W biurach pracuje (w większości na niepełny etat) 400 zawodowych doradców. Brak informacji o łącznym ilości pełnych etatów.

Okolo 5% biur porad obywatelskich istnieje jako prywatny podmiot, zazwyczaj fundacja. Okolo 10% funkcjonuje w ramach podmiotu publicznego, przede wszystkim samorządu terytorialnego. Natomiast okolo 85% działa w ramach lokalnego podmiotu świadczącego usługi socjalne osobom potrzebującym (organizacje te oferują także inne usługi, takie jak opieka społeczna, opieka w domu, pomoc w sytuacji zadłużenia).

2. Jaka jest liczba obsługiwanych interesantów?

Biura porad obywatelskich udzielają pomocy okolo 400.000 interesantom w roku. 50% z tych interesantów wywodzi się z mniejszości etnicznych. Z napływających informacji wynikałoby, że liczba interesantów zmniejsza się, natomiast interesanci borykają się z większą ilością problemów, zwiększa się liczba spraw.

Z ogółu interesantów, okolo 71% odwiedza biuro porad obywatelskich osobiście. Przeciętny czas trwania takiej wizyty waha się w granicach 15-20 minut.

3. Ile jest spraw?

Odnotowuje się 500.000 próśb o pomoc rocznie. Najczęstsze sprawy to sprawy podatkowe(40%), dotyczące świadczeń społecznych (20%), spraw konsumenckich (11%) oraz sprawy mieszkaniowe.

4. Ile to kosztuje?

Biura porad obywatelskich świadczą swoje usługi nieodpłatnie. Nie ma informacji na temat ogólnego kosztu funkcjonowania sieci biur porad obywatelskich.

5. Czy biura stosują jakieś wspólne standardy?

Tak – kodeks zawodowy, ustanawiający zasady etyki, standardy pracy i normy w zakresie:

- Poziomu profesjonalizmu i doświadczenia,
- Stosunków (i zachowania) na linii doradca – interesant, stosunków pomiędzy personelem biur oraz stosunków biur z innymi podmiotami,
- Tajemnicy zawodowej,
- Procesów administracyjnych (przepływy informacji, archiwizacja, przejrzystość).

Zbiorowy układ pracowniczy dotyczący personelu biur porad obywatelskich opisuje (w profilu kompetencyjnym) oczekiwane kompetencje oraz obowiązki *sociaal raadsman*, stanowiąc na przykład, że pracownik biura porad obywatelskich winien posiadać wykształcenie (degree) w dziedzinie stosowanych nauk prawnych (*applied sciences in law*). W niektórych biurach porad obywatelskich pracują wolontariusze, nadzorowani przez regularny personel.

Nie ma innych wspólnych standardów, natomiast mogą istnieć lokalne standardy (wytyczne, zbiory zasad).

6. Na czym polega rola organizacji krajowej?

Holenderskie biura porad obywatelskich są zrzeszone w National Organisation Sociaal Raadslieden (LOSR). MOGroep, krajowa organizacja usługodawców socjalnych, pełni rolę pomocniczą, wspierając biura porad obywatelskich (indywidualnie i w grupach). MOGroep oferuje biurom „Plus Service Package” (pakiet usług) w zakresie organizacyjnym, doradztwa prawnego i rzecznictwa.

7. Czy dostępne są jakieś sprawozdania dotyczące działalności biur?

Dane, dotyczące biur porad obywatelskich zostały zawarte na stronie

http://www.sociaalraadslieden.nl/?ct=tekst&page=downloaden&nav_active=228

Raport za 2006 r. zawiera informacje dotyczące 53 biur porad obywatelskich. Jest tam mowa o:

- 427,846 interesantach
- 497,846 sprawach ...
- ... dla których w 42% przypadków udostępniono informacje i porady oraz
- w 24% przypadków zapewniono pomoc praktyczną.
- FTE (ilość pełnych etatów doradczych) rzędu 1,5-2,5% dla 100.000 mieszkańców.

Dostępne są sprawozdania do roku 2009, brak natomiast danych dotyczących późniejszych lat ze względu na przejście biur porad obywatelskich do struktury MOGroep. Pan Radius wskazał, że MOGroep pracuje obecnie nad systemem przetwarzania danych.

Załącznik 3. Zbiory reguł, służących kontroli jakości

(materiały dostępne na stronie INRIS.PL)

UK Quality Mark for the Bar Standard

New Zealand Legal Services (Quality Assurance) Regulations 2011

CZĘŚĆ 3 Załączniki

i. Baza podmiotów udzielających porad oraz informacji prawnych i obywatelskich

ii. Lista przetłumaczonych publikacji (całych lub części)

1. M. Gramatikov, M. Barendrecht, M. Laxminarayan, J. H. Verdonschot, L. Klaming, C. Zeeland, A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice, Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems
2. M. Barendrecht, Sustainable Legal Aid and Access to Justice: A Supply Chain Approach, TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems No. 005/2009 March 8, 2009, Version: 1.0
3. Maurits Barendrecht, Legal aid, accessible courts or legal information? Three access to justice strategies compared, Tilburg University
4. Maurits Barendrecht, Patricia van Nispen, Microjustice
5. Roger Smith, THE INTERNET AND LEGAL SERVICES FOR THE POOR,
6. Merja Muilu, Future Prospects and Development Targets for the Finnish Legal Aid System, ILAG, Conference Papers 2011
7. Jon T. Johnsen, A new scheme for short legal advice in Norway, ILAG, Conference Papers 2011
8. MARY ANNE NOONE, RE-VISIONING LEGAL AID IN AN AGE OF AUSTERITY, ILAG, Conference Papers 2011
9. Pascoe Pleasence, Nigel Balmer, Ash Patel, Andrew Cleary, Tom Huskinson, Toby Cotton, English and Welsh Civil and Social Justice Panel Survey: Wave 1, 2010
10. Peter van den Biggelaar, Edwin Borghs, SELF-HELP AND SIMPLIFYING THE LAWS, ILAG, Conference Papers 2011
11. M. Kilian, To pay or not to pay – is that question? The impact of funding on the perception of legal services – Findings from a Germany client study, ILAG
12. Citizens Advice Introduction to the service 2010/11, Wielka Brytania
13. National Association of Citizens Advice Bureaux, Annual Report 2010/2011, Wielka Brytania
14. Citizens Advice Bureau, Social policy impact report 2010/2011, Wielka Brytania
15. Legal Aid in the Netherlands, A broad outline, Legal Aid Board
16. The Legal Services Counter: Lessons Learned The Netherlands