

# **Miejsce organizacji pozarządowych w systemie poradnictwa prawnego**

84

**Autor**

jest członkiem zarządu  
i współzałożycielem Instytutu  
Prawa i Społeczeństwa INPRIS,  
współpracownikiem Fundacji  
Akademia Organizacji  
Obywatelskich.

**Słowa kluczowe:**

pomoc prawna, organizacje  
pozarządowe, uczelniane poradnie  
prawne, ustawa, potencjał

**Keywords:**

legal aid, non-governmental  
organizations, legal clinics, legal  
act, capability

**DOI:**

10.26368/17332265-041-1-2018-5

**Abstrakt**

Artykuł dotyczy wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych w systemie pomocy prawnej. Podmioty trzeciego sektora od lat zajmowały się pomocą prawną i zabiegały o stworzenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zbudowały standardy, zdobyły wiedzę ekspercką, stworzyły sieci współpracy. Mają lokalne zakorzenienie. Rozwiązania prawne regulujące funkcjonowanie systemu porad prawnych nie wykorzystują jednak w pełni tego potencjału. System jest obciążony istotnymi wadami konstrukcyjnymi w zakresie dopuszczenia do udziału w systemie, zasad odpłatności za usługi i braku ewaluacji. Jego słabą skuteczność potwierdzają pierwsze statystyki po roku funkcjonowania. Udziału trzeciego sektora w systemie nie należy mierzyć liczbą organizacji prowadzących punkty poradnicze, ale skutecznym wykorzystaniem ich doświadczeń, standardów pracy, wiedzy i specyficznych umiejętności.

**Abstract**

A discussion of the potential of NGOs with respect to legal advice for citizens. For years now, third sector entities have been active in the field of legal aid and have been working towards the establishment of a legal clinic system, formulating standards, gaining expert knowledge and cultivating cooperation networks and local roots. Alas, the laws regulating legal aid in Poland do not take full advantage of this potential; the system now in place is hobbled by material shortcomings at the structural level as regards entry to the system, the fee-for-service principle, and lack of evaluation. Its poor effectiveness is confirmed by the statistics collated after the first year of operation. Involvement of the third sector in the system should not be measured in terms of the number of organisations operating legal clinics, but of effective use of these organisations' expertise.

Poradnictwo prawne i obywatelskie jest ważną częścią działań sektora pozarządowego, w której przenikają się bardzo mocno zarówno sfera publiczna, jak i sfera pozarządowa czy sfera komercyjna. Prowadzi to niekiedy do interesującej współpracy (na przykład zaangażowanie prawników wspierających pro bono działania organizacji pozarządowych), a niekiedy do swoistej konkurencji, która nie zawsze

przynosi dobre rezultaty, szczególnie gdy dyskusje dotyczą kwestii finansowych. System bezpłatnego poradnictwa prawnego zapewnianego przez państwo został wprowadzony na początku 2016 roku. Stało się tak po wielu latach debat i starań sporego grona ekspertów i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Po dwóch latach działalności systemu pojawiły się liczne pytania i kontrowersje związane z jego funkcjonalnością i racjonalnością. Dotyczą one również samej konstrukcji systemu i roli organizacji pozarządowych w systemie poradnictwa.

Cele niniejszego opracowania obejmują: analizę dotychczasowych propozycji i rozwiązań w zakresie obecności organizacji pozarządowych w systemie poradnictwa prawnego i obywatelskiego, próbę oceny wykorzystania możliwości organizacji poradniczych oraz sformułowanie wniosków co do przyszłych możliwych rozwiązań w tym zakresie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że organizacje określane jako poradnicze mogą prowadzić bardzo różną działalność – w zależności od rodzaju oferowanej pomocy prawnej. Pod zbiorczym określeniem „organizacje poradnicze” kryją się bowiem przede wszystkim podmioty oferujące pomoc prawną w formie porad i informacji prawnych o szerokim charakterze. Tego rodzaju działalność prowadzą między innymi biura porad obywatelskich oraz uczelniane poradnie prawne. Inna forma pomocy prawnej dotyczy poradnictwa specjalistycznego, niekiedy łączonego również z reprezentowaniem lub ze wspieraniem podopiecznych w procedurach administracyjnych czy sądowych (na przykład ofiary przestępstw, niepełnosprawni, uchodźcy). Są ponadto organizacje, które wykorzystują pomoc prawną jako narzędzie realizacji innych zamierzeń, prowadząc litygację strategiczną ważnych społecznie i publicznie spraw. Są także organizacje, które udzielają porad i informacji prawnej jakby przy okazji innej działalności – jako jej wsparcie i uzupełnienie. Szczegółowo kwestia różnorodności organizacji zajmujących się pomocą prawną została opisana między innymi w publikacji Grzegorza Wiaderka i Michała Ziółkowskiego (2008) oraz Anny Krajewskiej (2014).

Odnosząc się do próby oceny potencjału organizacji poradniczych, nie należy kierować się liczbą podmiotów deklarujących poradnictwo lub pomoc prawną jako jeden z wymiarów ich działalności, ponieważ niewiele mówi ona o rzeczywistej wartości organizacji poradniczych. Może to być bowiem niekiedy tylko okazjonalna, drugorzędna forma działalności, zależna od jednego czy dwóch grantów. Znane są także przykłady organizacji powstających jedynie na potrzeby dużego programu grantowego, które po jego zakończeniu zamykały lub mocno ograniczały działalność poradniczą. Jako przykład może tutaj posłużyć między innymi duży program dotacyjny dla organizacji poradniczych realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Siły organizacji poradniczych należy upatrywać zdecydowanie gdzie indziej. Są to przede wszystkim istniejące od lat sieci organizacji i instytucji poradniczych, które wypracowały sprawdzone standardy udzielania porad i jakości pracy (Świecka 2017), między innymi uczelniane poradnie prawne, biura porad obywatelskich, oddziały Centrum Praw Kobiet. Są to także organizacje wyspecjalizowane w danej dziedzinie, prowadzące działalność od wielu lat i mające status organizacji eksperckiej w różnych środowiskach. Przykłady takich organizacji to między innymi Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę (prawa dzieci), Helsińska Fundacja

Praw Człowieka (prawa człowieka), Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (prawa cudzoziemców), Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji (prawa osób niepełnosprawnych) czy Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego (prawa człowieka, równość). Organizacje takie mają nie tylko bardzo wysokie kompetencje, ale także głęboką znajomość środowiska, w jakim pracują, i jego rzeczywistych problemów. Na potencjał organizacji pozarządowych składa się również ich specyficzny sposób pracy z podopiecznymi, polegający na oferowaniu znacznie szerszej pomocy niż tylko porada prawna – często porady te są łączone z innymi poradami (społecznymi, zdrowotnymi, psychologicznymi), dzięki czemu osoba korzystająca otrzymuje wsparcie w rozwiązaniu swojego problemu życiowego, a nie tylko wsparcie prawne (warto tutaj przywołać na przykład działalność uniwersytetów trzeciego wieku skierowaną do osób starszych).

### **Trudna droga do uregulowania dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej**

Nad uregulowaniem kwestii bezpłatnej pomocy prawnej dla obywateli zaczęto poważne prace już w 2004 roku. Na konferencji zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich profesora Andrzeja Zolla przedstawiono propozycje rozwiązań systemowych w zakresie bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, a obecny na tym spotkaniu minister sprawiedliwości zobowiązał się do przygotowania projektu ustawy ustanawiającej system pomocy prawnej. Projekt taki rzeczywiście powstał, ze względu jednak na zakończenie kadencji sejmiku nie został uchwalony. Projekt z 2005 roku zakładał utworzenie struktury administracyjnej biur pomocy prawnej na poziomie okręgów sądowych. Biura te miały opierać swoją działalność na pracownikach etatowych, zajmując się świadczeniem porad prawnych i pomocy kwalifikowanej zleczanych adwokatom i radcom prawnym. W tej propozycji legislacyjnej nie przewidziano żadnej roli dla organizacji pozarządowych ani uniwersyteckich poradni prawnych (jedynie ich przedstawiciele mogliby wchodzić w skład Rady Koordynacyjnej Pomocy Prawnej).

Następna propozycja ustawowego uregulowania nieodpłatnego poradnictwa powstała w 2007 roku. W tym projekcie ustawy nie przewidywano tworzenia odrębnej struktury administracyjnej do obsługi poradnictwa prawnego, nie włączono także przepisów z zakresu pomocy sądowej. Zaproponowano jednak wyłanianie usługodawców udzielających porad w konkretnych powiatach w przetargach organizowanych centralnie przez Krajową Radę Pomocy Prawnej. Możliwość świadczenia poradnictwa przewidziano dla dużego grona podmiotów publicznych i niepublicznych: adwokatów, radców prawnych, ich spółek, osób z wyższym wykształceniem, ośrodków pomocy społecznej, rzeczników praw konsumenta, uniwersytetów lub szkół wyższych (w ten sposób proponowano włączenie do systemu uniwersyteckich poradni prawnych). Dla organizacji pozarządowych zajmujących się świadczeniem pomocy prawnej zaproponowano odrębny tryb konkursowy, określony w przepisach o działalności pożytku publicznego. Ten projekt również nie został uchwalony w związku z zakończeniem kadencji sejmiku.

Kolejne koncepcje legislacyjne pojawiły się w latach 2009–2010. Projekt z 2009 roku zakładał podział usług pomocy prawnej na informację prawną, podsta-

wową pomoc prawną (poradę prawną) i rozszerzoną pomoc prawną (reprezentację przed sądem). Pomoc prawną mogli świadczyć adwokaci i radcy prawni oraz inne podmioty uprawnione do świadczenia pomocy prawnej, w tym organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą prawną. Lista podmiotów udzielających pomocy prawnej miała być prowadzona w powiatowych centrach pomocy rodzinie. W wyniku następnych modyfikacji powstała propozycja, aby za zadania ograniczone do informacji prawnej i pomocy prawnej odpowiadał minister sprawiedliwości. Proponowano utworzenie Centrum Pomocy Prawnej oraz ośrodków pomocy prawnej (opartych na centrach informacyjnych Krajowego Rejestru Sądowego) działających jako jego ekspozytury, do których zadań miało należeć między innymi udzielanie informacji prawnej. W projekcie przewidywano możliwość współpracy centrum z organizacjami pozarządowymi. Ich rola nie była jednak kluczowa, a same projekty nie wyszły poza prace w ramach rządu. Trzeba także wspomnieć o projekcie ustawy z 2012 roku, który pojawił się jako inicjatywa poselska. W projekcie zaproponowano poszerzenie katalogu zadań własnych gminy o udzielanie bezpłatnej pomocy prawnej osobom najuboższym, na zasadach określonych przez gminę. Według założeń projektu pomoc prawna byłaby świadczona przed radcą prawnego lub adwokata zaangażowanego przez gminę. W tej zdecentralizowanej propozycji nie przewidywano istotnego udziału organizacji pozarządowych. Ze szczegółowymi opisami i porównaniem kolejnych inicjatyw legislacyjnych można się zapoznać między innymi w opracowaniu Łukasza Bojarskiego (2014).

Do prac koncepcyjnych nad systemowym uregulowaniem udziału organizacji pozarządowych w systemie poradnictwa włączyła się także Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W latach 2012–2014 w ramach Forum Debaty Publicznej zorganizowano cykl debat eksperckich dotyczących poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W rezultacie tych prac powstała *Zielona Księga. Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*, w której opisano założenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Przewidziano w nim miejsce również dla organizacji pozarządowych. Autorzy opracowania proponowali powołanie „powiatowego rzecznika pomocy prawnej” funkcjonującego w strukturach powiatu (jako zadanie własne samorządu terytorialnego), szeroki do dostęp do pomocy prawnej, a także jej podział na informacje i podstawą pomoc prawną oraz pomoc kwalifikowaną. Obok wsparcia udzielanego przez powiatowego rzecznika pomocy prawnej miały udzielać podmioty wyłonione w trybie przetargowym. Propozycja przewidywała szeroki krąg potencjalnych usługodawców: adwokatów i radców prawnych, uniwersyteckich poradni prawnych, organizacji pozarządowych. Pomocy prawnej kwalifikowanej – wymagającej profesjonalnych kompetencji prawnych – mieli udzielać wyłącznie adwokaci i radcy prawni. *Zielona Księga* pozostała jednak tylko na etapie szczegółowej koncepcji, nie doczekała się inicjatywy legislacyjnej. Z całąłością dokumentu można się zapoznać na stronie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakładce „Forum Debaty Publicznej” (<http://www.prezydent.pl>).

Organizacje pozarządowe nie tylko konsultowały i opiniowały przygotowywane projekty, ale także były aktywne w tworzeniu własnych koncepcji i propozycji rozwiązań. W latach 2011–2014 realizowano projekt „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego

w Polsce”, prowadzony w partnerstwie Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz organizacji pozarządowych: Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Instytutu Spraw Publicznych, Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS, Związku Biur Porad Obywatelskich. Jednym z najważniejszych rezultatów tego programu było wypracowane modelowych rozwiązań w zakresie systemu pomocy prawnej. Było to pierwsze i – jak dotąd – jedyne przedsięwzięcie, w którym tak szczegółowo i interdyscyplinarnie zbadano i opisano problematykę poradnictwa prawnego i obywatelskiego, zaprezentowano wariantowe rozwiązania i założenia do propozycji legislacyjnych. We wszystkich wariantach organizacje pozarządowe odgrywały ważną rolę. Ze szczegółowymi opisami badań, analizami i poszczególnymi propozycjami można się zapoznać w opracowaniach przygotowanych w ramach projektu, dostępnych na stronie internetowej Departamentu Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (<http://www.pozYTEK.gov.pl>).

Opis proponowanych rozwiązań jest zawarty w opracowaniu *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*. Pierwszy wariant przewidywał, że za poradnictwo odpowiadałby minister rodziny, pracy i polityki społecznej, ale część jego zadań w tym zakresie zostałaby zlecona organizacji pozarządowej. Świadczenie usług poradnictwa prawnego i obywatelskiego należałoby do zadań zarządu województwa. Według tej koncepcji poradnictwo powinno się opierać przede wszystkim na organizacjach pozarządowych (w trybie zadań zleconych), dla których działalność poradnicza stanowi kluczowy obszar aktywności. W wyjątkowych sytuacjach za poradnictwo byłyby odpowiedzialne ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie. W ramach drugiego wariantu za system poradnictwa odpowiadałby minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, który miał współpracować z ministrem sprawiedliwości oraz ministrem właściwym do spraw administracji publicznej. Minister powołałby Agencję Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego, odpowiadającą między innymi za podział środków w ramach dotacji celowych w systemie. Środki finansowe byłyby kierowane do powiatów i samorządów województw, które kontraktowałyby w trybie konkursowym podmioty świadczące usługi poradnicze, którymi mogłyby być instytucje publiczne (na przykład instytucje pomocy społecznej, powiatowi rzecznicy konsumentów, Państwa Inspekcja Pracy) i niepubliczne (w tym organizacje pozarządowe, uczelniane poradnie prawne, kancelarie prawne). W koncepcji trzeciej założono zbudowanie systemu opartego na samorządzie lokalnym szczebla powiatowego i Radzie Pomocy Prawnej, finansowanego w ramach systemu zadań zleconych. Na szczeblu powiatu miałyby funkcjonować wyspecjalizowana jednostka zajmująca się poradnictwem prawnym i obywatelskim, pełniąca funkcje koordynujące działalność poradniczą w powiecie, współpracująca z różnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi udzielającymi porad, zapewniająca klientom systemu informacje o możliwościach uzyskania porad. W ramach systemu porad mieliby udzielać certyfikowani przez Radę Pomocy Prawnej usługodawcy, którzy rozliczaliby się z powiatem na podstawie wykonanych usług poradniczych. Powiat zawierałby umowę z szerokim kręgiem certyfikowanych usługodawców, którzy zgodziliby się na współpracę na proponowanych warunkach

(organizacje pozarządowe, adwokaci, radcy prawni, doradcy prawni, uczelniane poradnie prawne). To beneficjent wybierałby usługodawcę, a powiat płaciłby za wykonaną konkretną usługę. Więcej informacji o tej koncepcji oraz wyliczenia ekonomiczne i dane empiryczne można znaleźć w publikacji Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS (Wiaderek [red.] 2014).

Warto w tym miejscu wspomnieć o I Kongresie Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego, który odbył się w dniach 2–4 lutego 2015 roku, gromadząc przedstawicieli instytucji publicznych i niepublicznych zajmujących się poradnictwem oraz prawników i ekspertów. W uchwale końcowej kongresu wskazano między innymi, że jego uczestnicy „uznają duży potencjał, zaangażowanie i różnorodność publicznych i niepublicznych instytucji poradniczych za kluczowy atut dla tworzenia spójnego i racjonalnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Każdy tworzony lub zmieniany system poradnictwa powinien uwzględniać doświadczenia i wykorzystać zasoby istniejących już struktur poradniczych”. Uchwała kongresu w całości jest dostępna na stronie internetowej Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS (<http://www.inpris.pl>).

### Obowiązująca regulacja

Po ponad dziesięciu latach starań uchwalono wreszcie 5 sierpnia 2015 roku Ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (DzU 2015, poz. 1255 ze zm.), zwaną dalej „ustawą”. Trzeba jednak wskazać, że przyjęta ustawa w ograniczonym stopniu korzystała z dotychczasowego dorobku i prac nad poprzednimi rozwiązaniami. Była procedowana w szybkim tempie, uchwalono ją tuż przed wyborami parlamentarnymi. Przyjęto stosunkowo uproszczone rozwiązanie, polegające na opłaceniu dyżurów poradniczych w wyznaczonych przez powiaty punktach poradniczych. O prowadzenie punktów poradniczych mogą się ubiegać adwokaci, radcy prawni oraz organizacje pozarządowe, dla których zarezerwowano określony limit punktów poradniczych (743 punkty). Pomoc prawna opisywana w ustawie dotyczy jedynie poradnictwa prawnego. Nie zdecydowano się ani na włączenie do ustawy poradnictwa obywatelskiego, ani na szersze ujęcie pomocy prawnej (na przykład przez przyjęcie możliwości reprezentacji obywatela w określonych sytuacjach). W wypadku poradnictwa obywatelskiego zdecydowały trudności definicyjne i przyjęcie szerokiego pojęcia poradnictwa prawnego, z kolei w wypadku pomocy prawnej uznano, że nie należy łączyć systemu poradnictwa z systemem pomocy prawnej „z urzędu”, polegającym na przyznawaniu prawa do pełnomocnika osobom o określonym niskim statusie materialnym. Dodatkowo w zamierzeniach autorów ustawy (Ministerstwo Sprawiedliwości) miała być ona pierwszym krokiem na drodze do stworzenia systemu pomocy prawnej, dlatego przyjęto „ostrożne” założenia i przewidywania. Więcej o dyskusjach można przeczytać w sprawozdaniu z I Kongresu Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego (Bojarski, Wiaderek [red.] 2015).

Odnosząc się do kwestii braku przywołania w ustawie *expressis verbis* poradnictwa obywatelskiego, trzeba stwierdzić, że dla organizacji poradniczych nie jest to kluczowy problem, ponieważ przyjęta w ustawie definicja poradnictwa ujmuje w znacznej mierze to, czym zajmują się organizacje prowadzące poradnictwo

obywatelskie. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 ustawy nieodpłatna pomoc prawna obejmuje: poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym i o przysługujących jej uprawnieniach lub obowiązkach, wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma, sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub sądownoadministracyjnym. Istotnym problemem dla organizacji pozarządowych może być jednak warunek zaangażowania przez nie prawników o określonych kompetencjach (o czym niżej).

W ustawie włączono w system organizacje pozarządowe, „które prowadzą działalność pożytku publicznego”, zapewniając ustawowo możliwość powierzenia im prowadzenia połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w każdym powiecie (w 2016 roku w skali kraju organizacje nie wyczerpały całej puli – prowadziły 642 punkty z 743 punktów dla nich przeznaczonych). W tym gronie nie znalazły się jednak uczelniane poradnie prawne, które nie uzyskiwały możliwości świadczenia usług poradniczych w ramach stworzonego ustawą systemu. W tym wypadku problemem był szczególnie status poradni jako jednostek uczelnianych i związanych z tym możliwych komplikacji w występowaniu przez poradnie w konkursach na prowadzenie punktów poradniczych na równi z innymi usługodawcami (formalnie musiałaby występować uczelnia). Zgodnie z ustawą organizacja pozarządowa zapewnia udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umowy zawartej z powiatem (udzielanie porad prawnych na wyznaczonym terenie, dyżury poradnicze w wyznaczonych miejscach). O powierzenie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej może ubiegać się organizacja spełniająca określone w ustawie wymogi: co najmniej dwuletnie doświadczenie w wykonywaniu zadań wiążących się z udzielaniem porad prawnych lub informacji prawnych, zagwarantowanie należytego wykonania zadania, szczególnie przez złożenie pisemnego zobowiązania zapewnienia poufności w związku z udzielaniem pomocy prawnej oraz profesjonalnego i rzetelnego udzielania pomocy (zwłaszcza w sytuacji, gdy zachodzi konflikt interesów), przedstawienie zawartych umów lub promes ich zawarcia z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub osobą z wyższym wykształceniem prawniczym i co najmniej trzyletnim doświadczeniem w wykonywaniu czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Trzeba tutaj zwrócić uwagę, że ustawodawca nie wymaga, aby doświadczenie organizacji pozarządowej dotyczyło terenu, na którym ma być realizowane poradnictwo. Dotacja na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizację pozarządową jest przeznaczana w 97% na wynagrodzenia z tytułu umów z prawnikami udzielającymi porad, a w 3% na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania.

Analizy statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości po pierwszym roku funkcjonowania ustawy nie potwierdzają skuteczności działania systemu (<https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl>). W 2016 roku udzielono 377 506 porad prawnych, w tym 237 389 porad w 882 punktach prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych i 140 117 porad w 642 punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Wynika z tego, że na jeden punkt prowadzony przez adwokatów lub radców



prawnych przypada średnio nieco ponad 269 porad, z kolei na punkt prowadzony przez organizację – nieco ponad 218 porad. Dalsze wyliczenia w powiązaniu z czterogodzinnym dyżurem poradniczym w każdym punkcie wskazują, że średnio na jeden dzień funkcjonowania punktu pomocy prawnej przypada udzielenie jednej porady w ciągu około godziny. Problem z efektywnością systemu porad jest również dostrzegany przez organizacje prowadzące monitoring stosowania tej ustawy. Jak zauważył Tomasz Schimanek (2016), dotyczą one między innymi trudności z dostępnością systemu dla obywateli i słabego poinformowania o możliwości uzyskania wsparcia.

Należy również wskazać udział organizacji pozarządowych w odrębnym i szczególnym systemie pomocy prawnej przeznaczonym dla cudzoziemców, funkcjonującym od 1 stycznia 2016 roku na podstawie znowelizowanej Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2012, poz. 680 ze zm.). Zakres merytoryczny tej pomocy jest inny niż w omawianej wyżej ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej. Na gruncie ustawy z 2003 roku nieodpłatna pomoc prawna obejmuje ściśle określone sytuacje, w jakich znajdują się cudzoziemcy w Polsce, i sprowadza się do sporządzania pism i odwołań we wskazanych w ustawie procedurach dotyczących cudzoziemców. W ustawie tej zatem w mniejszym zakresie chodzi o poradnictwo prawne, w większym zaś – o zapewnienie należytej reprezentacji prawnej przed organami administracyjnymi i sądowymi. Zgodnie z tą regulacją nieodpłatnej pomocy prawnej udziela osobiście adwokat, radca prawny albo osoba niebędąca adwokatem ani radcą prawnym, zatrudniona w organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, uprawnionej do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców prowadzi listę organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego, uprawnionych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Informacje o usługodawcach wpisanych na listę są umieszczane na stronie internetowej tego urzędu. W ustawie wskazano precyzyjne wymogi formalne i merytoryczne dla organizacji chcących uczestniczyć w systemie. O wpis na listę może ubiegać się organizacja, która prowadzi działalność pożytku publicznego w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, ma co najmniej dwuletnie doświadczenie w wykonywaniu zadań związanych z udzielaniem porad prawnych cudzoziemcom i współpracuje z osobami o odpowiednich kwalifikacjach: adwokatem, radcą prawnym lub osobą z wyższym wykształceniem prawniczym, która co najmniej przez trzy lata wykonywała czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej. Na organizacjach uczestniczących w tym systemie ciążą wskazane w ustawie konkretne obowiązki związane z należyłą jakością udzielanej pomocy, na przykład jeśli zatrudniona w organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, uprawnionej do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, osoba nie będzie w stanie osobiście udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej, organizacja ta jest obowiązana zapewnić zastępstwo innej osoby. Finansowanie pomocy prawnej w ramach tego systemu (wynagrodzenie i zwrot kosztów) odbywa się na podstawie konkretnych czynności wykonywanych przez usługodawców. To rozwiązanie należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, gdyż zapobiega ono marnotrawieniu środków i zwiększa możliwości weryfikacji jakości pracy usługodawców.

### Propozycje legislacyjne

Nic więc dziwnego, że pojawiły się głosy o potrzebie zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej. Dość szybko zgłoszono konkretną inicjatywę legislacyjną. W sierpniu 2017 roku został złożony w sejmie projekt Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący nowelizacji ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (druk sejmowy numer 1868). W uzasadnieniu do projektu wskazuje się, że nowelizacja opiera się na badaniach i analizach dotyczących poradnictwa prawnego i obywatelskiego, ale proponowane rozwiązania nie usuwają kluczowych wady obecnej regulacji. Projekt nowelizacji zawiera interesujące i racjonalne propozycje, między innymi wzmocnienie obecności mediacji w systemie poradnictwa, rozszerzenie dostępności do porad, podniesienie znaczenia edukacji prawnej, wychodzi także naprzeciw niektórym postulatom części środowiska pozarządowego (na przykład wyodrębnienie poradnictwa obywatelskiego). Sama konstrukcja systemu poradnictwa pozostała jednak niezmienną – nadal ma się on opierać na kontraktowanych przez powiat dyżurach prawników lub organizacji pozarządowych. Nie wprowadzono również do systemu uczelnianych poradni prawnych. W wymiarze udziału organizacji pozarządowych w systemie nie zaproponowano radykalnych zmian, ale kluczowe znaczenie ma wprowadzenie instytucji list organizacji poradniczych prowadzonych przez wojewodów. Tylko organizacje obecne na tej liście będą mogły ubiegać się o podpisanie umowy z powiatem na prowadzenie punktu porad. Rozwiązanie to spotkało się z zasłużoną krytyką (por. na przykład: Łojkowska 2017; Schimanek 2017; Winczorek 2017), nie znajduje ono bowiem uzasadnienia ani w potrzebie usprawnienia systemu, ani w postulatach zgłaszanych w toku obowiązywania ustawy. Co prawda same kryteria udziału organizacji w systemie pozostają podobne (zmodyfikowano wymóg dotyczący zapewnienia zasad etyki przy udzielaniu porad), ale wprowadzenie dodatkowego obciążenia administracyjnego dla organizacji niczemu racjonalnemu nie służy, rodzi bowiem obawy o dodatkowe weryfikowanie organizacji. Takie „certyfikowanie” miałoby sens tylko wtedy, gdyby wszystkie podmioty obecne na liście mogły udzielać porad, a nie tylko te wybrane później przez powiat z listy wojewody. W tej sytuacji organizacje, które zdaniem wojewodów nie będą spełniały standardów etycznych, mogą nie znaleźć się na listach. W konsekwencji może się tak zdarzyć, że organizacje nie będą w stanie objąć wszystkich przypisanych im punktów porad. Może to skutkować także dodatkowymi podziałami wśród organizacji.

Przy okazji procedowania nowelizacji ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej można również zaobserwować inne ważne zjawisko. Pojawiły się w prasie krytyczne głosy, formułowane przez środowiska adwokackie i niektórych polityków, dotyczące udziału organizacji pozarządowych w systemie. Prowadzą one nawet do propozycji wyłączenia organizacji z systemu poradnictwa. W skrócie: zarzuca się organizacjom, że są tylko przekąźnikami środków do prawników udzielających porad, a same żyją z 3% kosztów administracyjnych i wymuszania datków od zatrudnianych prawników. Nie można wykluczyć, że pewne dysfunkcje w działalności usługodawców istnieją, ale głosy te należy ocenić krytycznie. Poważne podejście do problemu usługodawców powinno skutkować zbadaniem jakości działania wszystkich usługodawców, także adwokatów i radców prawnych. Opisywane kontrowersje są wynikiem

błędów popełnionych przy tworzeniu systemu, dotyczących wybierania podmiotów do dyżurowania i płacenia za godziny dyżuru, a nie za konkretne usługi poradnicze podmiotowi, który spełnia określone kryteria i którego wybierze beneficjent. Drugi problem dotyczy braku rzetelnej ewaluacji systemu poradnictwa i systemu kontroli jakości, co skutkuje możliwością stawiania dowolnych zarzutów na podstawie jednostkowych sytuacji. Jak wskazują doświadczenia zagraniczne, stałe badania systemu są niezbędne, aby działał on prawidłowo. Więcej o tej kontrowersji w komentarzu Grzegorza Wiaderka dla portalu ngo.pl (<http://www.ngo.pl>).

\*\*\*

W ramach podsumowania warto przedstawić kilka wniosków, które wynikają z analizy istniejących uregulowań dotyczących poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz projektów i koncepcji zgłaszanych w ostatnich dziesięciu latach.

Ogólny wniosek dotyczy tego, że istniejące możliwości organizacji pozarządowych w niedostatecznym stopniu zostały wykorzystane w obecnych regulacjach systemu pomocy prawnej. Pominięto w nich zwłaszcza trzeciosektorowe podmioty zajmujące się poradnictwem specjalistycznym, reprezentujące obywateli w procedurach prawnych (obecne tylko w szczególnym systemie dla cudzoziemców), i uczelniane poradnie prawne. Niedostatecznie wykorzystano także doświadczenia i potencjał organizacji w zapewnieniu skutecznego wsparcia prawnego dla obywateli. Racjonalny system pomocy prawnej powinien integrować różne typy i formy usług poradniczych świadczonych przez instytucje publiczne i niepubliczne. Poradnictwo prawne i obywatelskie czy – szerzej – pomoc prawna są specyficznymi usługami świadczonymi przez podmioty o bardzo różnym charakterze i statusie prawnym: administrację publiczną, adwokatów, radców prawnych, przedsiębiorców, sektor pozarządowy, uczelnie. Jakość systemu będzie więc zależeć od możliwości ich współpracy i wzajemnego uzupełniania swojej działalności.

Kolejny wniosek dotyczy odpowiedniej jakości działania usługodawców i zgłaszanych w tej sprawie obaw i zastrzeżeń. W tym wymiarze optymalny byłby system, w ramach którego po spełnieniu określonych wysokich wymogów wszyscy mogą udzielać porad finansowanych przez instytucje publiczne, a osoby potrzebujące wybierają, do kogo się skierują. Pozwoliłoby to uniknąć corocznej konkurencji o dofinansowanie. Ważne jest także, aby mieć możliwość działania w dłuższej perspektywie czasowej. Budowanie potencjału dla prowadzenia skutecznej pomocy prawnej to długi i trudny proces. Przy kwalifikowaniu podmiotów do uczestnictwa w systemie należy brać pod uwagę nie tylko walory merytoryczne, ale także potencjał społeczny, a więc to, czy dany podmiot (organizacja) zna teren, na którym chce działać, i problemy lokalnej społeczności, ma tam więzi społeczne i instytucjonalne.

Trzeba również wskazać wady samej konstrukcji systemu, polegające na wynagradzaniu za godziny przydzielonego dyżuru, a nie za rzeczywistą, konkretną pomoc. Wymusza ona na usługodawcach konkurencję o samo dopuszczenie (zlecenie) do udziału w systemie. Przy tych założeniach naturalnie rozwinie się niechęć między poszczególnymi grupami usługodawców. Każda grupa chce – i będzie chciała – mieć jak największy udział w systemie. Inaczej byłoby w sytuacji dopuszcze-

nia do udziału w systemie nieodpłatnego poradnictwa wszystkich usługodawców spełniających określone wysokie wymagania i przekazywania wynagrodzenia za rzeczywiście zrealizowane usługi. Wówczas każdy usługodawca mógłby udzielać porad, to jednak, z których porad skorzysta uprawniona osoba, byłoby jej własną decyzją. Konkurencja byłaby zatem na poziomie jakości oferowanych usług, renomy i zaufania lokalnej społeczności.

Nie będzie dobrego systemu pomocy prawnej bez poważnych badań i stałej ewaluacji systemu. Dotyczy to również kontroli jakości usługodawców (satisfakcja klientów z uzyskanej pomocy, prawidłowość przekazywanych informacji, jakość procesu dostarczania porad, ich dostępność, otoczenie, w którym są udzielane). Należy również pamiętać, że system pomocy prawnej ma zapewnić nie finansowanie podmiotom w nim uczestniczącym, ale najwyższą jakość wsparcia osób potrzebujących. Bez należytej kontroli jakości i badań systemowych bardzo łatwo będzie o różne zarzuty oparte na jednostkowych problemach i wyciąganie z tego zbyt daleko idących konsekwencji.

Warto ponadto wspomnieć, że żadna z dotychczasowych regulacji i koncepcji nie odnosiła się do problemu przepisów dotyczących udziału organizacji pozarządowych w postępowaniach sądowych i administracyjnych. Przepisy te, jak wskazuje praktyka ich stosowania, są mocno przestarzałe i niedostosowane do współczesnych warunków. Zawierają niezrozumiałe ograniczenia (na przykład dla organizacji prowadzących działalność gospodarczą w procedurze cywilnej) i utrudniają działania organizacji oraz skuteczną pomoc podopiecznym. Jest to zdecydowanie temat do poważnej debaty i sformułowania propozycji zmian.

### Bibliografia

- Bojarski Łukasz, 2014, *Dotychczasowe projekty ustaw dotyczące systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego*, [w:] Grzegorz Wiaderek (red.), Michał Araszkiewicz, Łukasz Bojarski, Waldemar Florczak, Paweł Maranowski, Jan Winczorek, *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS, Warszawa.
- Bojarski Łukasz, Wiaderek Grzegorz, 2015, *Kongres Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego 2–4 lutego 2015 r. Materiały pokongresowe*, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS, Warszawa.
- Krajewska Anna, 2014, *Organizacja pozarządowe świadczące poradnictwo prawne i obywatelskie – portret wyłaniający się z badań Instytutu Spraw Obywatelskich*, [w:] *Kropla w morzu. Poradnictwo prawne i obywatelskie – rola organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Schimanek Tomasz, 2016, *Raport końcowy z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Schimanek Tomasz, 2017, *Opinia na temat prezydenckiego projektu nowelizacji ustawy o pomocy prawnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Święcka Marta, 2014, *Archipelagi pomocy prawnej – sieci organizacji poradniczych w Polsce*, [w:] *Kropla w morzu. Poradnictwo prawne i obywatelskie – rola organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Wiaderek Grzegorz, Ziółkowski Michał, 2008, *Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe*, [w:] Agata Winiarska (red.), *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji trzeciej edycji programu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Wiaderek Grzegorz (red.), Michał Araszkiewicz, Łukasz Bojarski, Waldemar Florczak, Paweł Maranowski, Jan Winczorek, 2014, *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS, Warszawa.

### Akty prawne i dokumenty

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, DzU 2015, poz. 1255 ze zm.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 2012, poz. 680 ze zm.

### Źródła internetowe

Łojkowska Małgorzata, 2017, *Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej nie dla wszystkich organizacji?* – <http://konsultacje.ngo.pl/wiadomosc/2113790.html> [dostęp: 11 października 2017 roku].

Wiaderek Grzegorz, 2017, *Wykluczają NGO z systemu nieodpłatnych porad prawnych?* – <http://opinie.ngo.pl/wiadomosc/2127428.html> [dostęp: 31 października 2017 roku].

Winczorek Jan, 2017, *Prezydent chce odebrać pomoc prawną samorządom i dać wojewodom* – <https://oko.press/dr-winczorek-prezydent-odebrac-pomoc-prawna-samorzadom-dac-wojewodom> [dostęp: 3 listopada 2017 roku].

<https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl> [dostęp: 20 października 2017 roku]

[http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/kongres/Uchwa%C5%82a\\_Kongresu\\_Poradnictwa\\_Prawnego\\_i\\_Obywatelskiego.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/kongres/Uchwa%C5%82a_Kongresu_Poradnictwa_Prawnego_i_Obywatelskiego.pdf) [dostęp: 30 października 2017 roku]

<http://www.pozytek.gov.pl/Produkty,3787.html> [dostęp: 20 października 2017 roku]

<http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,28,zielona-ksiega-dostep-do-nieodplatnej-pozasadowej-pomocy-prawnej-dla-potrzebujacych.html> [dostęp: 26 października 2017 roku]

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=6F7DE6A66C35FB61C12581A900544DB2> [dostęp: 31 października 2017 roku]