

Ekspertyza formułująca zalecenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dotyczące organizacji i wspierania poradnictwa prawnego i obywatelskiego na poziomie powiatu

dr Magdalena Arczewska

Uniwersytet Warszawski

w konsultacji z:

Grzegorz P. Kubalski

Związek Powiatów Polskich

Warszawa, kwiecień 2014 r.

1. Wprowadzenie

System prawa w Polsce jest skomplikowany, na co wpływa duża liczba obowiązujących aktów prawnych, ich zawiła treść oraz brak przejrzystości w odniesieniu do stosowania przepisów. Jeśli zatem obywatele nie rozumieją prawa i nie potrafią z niego korzystać w zakresie rozwiązywania swoich problemów, nie mogą czuć się bezpiecznie. Bardzo ważnym narzędziem wychodzącym naprzeciw tym potrzebom jest nieodpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie. Poradnictwo to jest rodzajem usług społecznych, polegających na udzielaniu bezpłatnych informacji lub porad, mających na celu rozwiązanie konkretnego problemu prawnego danego podmiotu (przede wszystkim osób fizycznych, ale też grup nieformalnych czy organizacji pozarządowych). Porady w tym zakresie udzielane są systematycznie, przez prawników i/lub osoby do tego przygotowane¹.

Poradnictwo obejmuje takie usługi jak: informacja prawna, porada prawna, porada obywatelska. Wypada zaznaczyć, że informacja prawna może być definiowana jako opracowanie i dostarczenie informacji o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz trybie postępowania. Z kolei porada prawna rozumiana jest jako przekazanie dostosowanych do konkretnej sytuacji informacji, odnoszących się do danego problemu prawnego, a w razie potrzeby pomoc w jego rozwiązaniu, na przykład poprzez pomoc w sporządzaniu projektu pisma procesowego lub innego pisma do sądu, organu administracji publicznej lub innego podmiotu bez udzielania pełnomocnictwa dotyczącego danej sprawy. Porada obywatelska to z kolei opracowanie i dostarczanie informacji na temat możliwych sposobów rozwiązania problemu, wspieranie w dokonaniu wyboru sposobu postępowania oraz w razie potrzeby sporządzenie planu działania i pomoc w jego realizacji. Wreszcie, poradnictwo obejmuje też niekiedy usługi dodatkowe, takie jak mediacja, edukacja i rzecznictwo. Celem poradnictwa jest wzmocnienie podmiotowości odbiorców usług, którzy doświadczają problemów życiowych i prawnych, poprzez dostęp do informacji i pomoc w odpowiednim jej wykorzystaniu w celu pomyślnego załatwienia spraw².

¹ A. Peisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce – stan obecny i wizje przyszłości*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 15.

² *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013, s. 9.

Usługi w zakresie poradnictwa świadczą w Polsce zarówno podmioty publiczne organizacje pozarządowe oraz korporacje prawnicze i indywidualni prawnicy. Te pierwsze, rozpoczęły swoją działalność w latach 90-tych XX wieku, po transformacji ustrojowej państwa związanej z decentralizacją administracji publicznej, zaspokajając przede wszystkim potrzeby osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem na skutek przemian społeczno-gospodarczych. Do podmiotów tych zaliczyć trzeba przede wszystkim ośrodki pomocy społecznej na poziomie gminy i powiatowe centra pomocy rodzinie na poziomie powiatu. Podmiotami poradniczymi o charakterze publicznym są także biura poselskie i senatorskie, Państwowa Inspekcja Pracy czy Rzecznicy konsumentów. Istotne jest jednak, że tylko dla co piątej z takich instytucji poradnictwo jest głównym obszarem aktywności. Natomiast niepubliczne organizacje poradnicze zaczęły powstawać w Polsce kilkanaście lat temu i tylko dla około 1/3 z nich udzielanie porad jest głównym obszarem działalności. Ponadto działalność poradnicza prowadzona przez organizacje pozarządowe jest zwykle zawężona do określonej tematyki. W Polsce działają dwie główne sieci poradnictwa niepublicznego – uniwersyteckie poradnie prawne zrzeszone przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych oraz placówki Związku Biur Porad Obywatelskich. Jak wynika z badań ISP, osoby, które skorzystały z poradnictwa w zdecydowanej większości wysoko oceniają otrzymaną pomoc, wskazując na takie jej zalety jak bezpłatność oraz kompetencje i zaangażowanie osób udzielających porad. Do mocnych stron poradnictwa można zaliczyć także dobrą rozpoznawalność usługodawców w środowisku lokalnym oraz skuteczność i użyteczność poradnictwa. Korzyści płynące z dostępności usług poradniczych można określić, jako indywidualne (poczucie bezpieczeństwa osoby korzystającej, gwarancja otrzymania usługi niezależnie od statusu materialnego, podnoszenie świadomości, poznawanie swoich praw oraz mechanizmów funkcjonowania społeczeństwa, radzenie sobie z sytuacjami trudnymi) oraz społeczne (wyrównywanie nierówności, zmniejszanie poziomu niezadowolenia społecznego, mniejsza ilość konfliktów społecznych, budowanie świadomości obywatelskiej). Ponadto, poradnictwo służy nie tylko rozwiązywaniu indywidualnych problemów beneficjentów, ale może też spełniać funkcję prewencyjną i edukacyjną³.

Choć system poradnictwa tworzy dość gęstą sieć, budowaną przez wiele podmiotów to wciąż wyzwaniem jest stworzenie warunków sprzyjających dalszemu rozwojowi bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Trzeba przy tym pamiętać, że poradnictwo prawne

³ A. Peisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska (red.), *Poradnictwo prawne...*, op. cit., s. 17.

i obywatelskie pełni ważne funkcje z punktu widzenia zarówno obywatela, jak i samorządu terytorialnego. Ułatwia ono poruszanie się w systemie skomplikowanych przepisów prawnych, zapobiega marginalizacji społecznej osób, które korzystają z porad, pomaga rozwiązywać problemy osób już wykluczonych, zatem stanowi istotną gwarancję bezpieczeństwa socjalnego w demokratycznym państwie prawa, a dzięki temu ułatwia ich powrót do społeczeństwa, jest także formą edukacji prawnej i obywatelskiej. Poza tym, na system poradnictwa trzeba również patrzeć jako na płaszczyznę wzajemnej wymiany świadczeń. Poradnictwo jest bowiem formą edukacji prawnej i obywatelskiej, a tylko świadomy swoich praw i obowiązków obywatel jest w stanie w pełni uczestniczyć w życiu publicznym i działać na rzecz rozwoju kapitału społecznego i zasobów lokalnych.

Wypracowanie modelowych rozwiązań i rekomendacji pozwalających stworzyć spójny i skuteczny system poradnictwa było celem projektu systemowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*. Instytucjami partnerskimi realizującymi projekt były: Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w roli Lidera oraz Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS, Instytut Spraw Publicznych i Związek Biur Porad Obywatelskich. Projekt był realizowany w latach 2012 – 2014 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Priorytet V *Dobre rządzenie*, Działanie 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora*, Poddziałanie 5.4.1 *Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora*.

Poniższa ekspertyza zawiera wskazówki i wytyczne dla przedstawicieli władz samorządowych szczebla powiatowego, dotyczące możliwości wykorzystania wypracowanych modeli do stworzenia lokalnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Zaproponowane zalecenia opierają się na wnioskach i rekomendacjach zawartych w opracowaniu *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*⁴ i odnoszą się do wypracowanych w ramach projektu trzech koncepcji proponowanych rozwiązań, które różnią się w zakresie sposobu postępowania przyjętego do wdrożenia. Koncepcje te odzwierciedlają nieco odmienne rozwiązania stosowane w ramach świadczonego poradnictwa przez instytucje

⁴ *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013.

partnerskie zaangażowane w realizację projektu (stanowią dobre praktyki) lub są wynikiem prowadzonych w tym zakresie badań i analiz.

Dalsza część ekspertyzy podzielona jest na dwie główne części. W pierwszej z nich dokonano syntezy poszczególnych koncepcji przedstawiając podstawowe informacje o każdej z nich, takie jak: krąg osób uprawnionych do korzystania z poradnictwa, organizacja systemu, monitoring i ewaluacja funkcjonowania nieodpłatnego poradnictwa, ocena kosztów wdrożenia propozycji, podmioty i osoby udzielające porad prawnych i obywatelskich, kryteria dostępu usługodawców do systemu. W drugiej części przedstawione zostają rekomendacje dotyczące wdrażania tych koncepcji w skali kraju, przy czym odbywa się to ze świadomością, że realizacja części rekomendacji będzie uzależniona od wcześniejszych zmian w systemie prawa.

2. Syntezy koncepcji systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego

2.1. Synteza koncepcji INPRIS – Instytutu Prawa i Społeczeństwa wspieranej przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Celem systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w tej koncepcji jest dostarczenie jak najbardziej użytecznej pomocy jak największej grupie odbiorców przy zachowaniu minimalnych kosztów. Z tego też powodu system przewiduje zastosowanie kryteriów dostępu. Osobami uprawnionymi do korzystania z bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinny być osoby spełniające łącznie kryterium dochodowe (dochód na członka gospodarstwa domowego jest niższy niż określony w modelu) oraz przedmiotowe (problem prawny zalicza się do problemów zakwalifikowanych do finansowanego poradnictwa). Z kolei w zakresie dostępu do informacji prawnej model przewiduje dostęp powszechny, nieograniczony dodatkowymi kryteriami. Udzielanie porad osobom niespełniającym kryterium byłoby możliwe w sytuacji zapewnienia finansowania tych usług z innych źródeł⁵.

Model przewiduje wdrażanie systemu na poziomie samorządu powiatowego. Zadania związane z poradnictwem powinny być realizowane przez wyspecjalizowaną jednostkę (np. Rzecznik Prawny wybierany przez Radę Powiatu, Pełnomocnik Starosty, Centrum Porad Prawnych i Obywatelskich, Rada Prawna), której zadaniem byłaby koordynacja działania systemu i kierowanie klientów bezpośrednio do punktów poradnictwa po zweryfikowaniu

⁵ Ibidem, s. 18-19.

kryteriów dostępu. Do zadań tego podmiotu należeć powinno m. in. gromadzenie i weryfikowanie informacji na temat możliwości uzyskania bezpłatnych porad prawnych, tworzenia sieci współpracy instytucji poradniczych, współpraca z podmiotami świadczącymi porady w ramach systemu oraz działającą na szczeblu centralnym Radą Pomocy Prawnej, weryfikowanie uprawnień beneficjentów do otrzymania porady i kierowanie ich do usługodawców. Powiat nie prowadziłby postępowań konkursowych czy przetargów, ale dysponowałby listą certyfikowanych przez Radę Pomocy Prawnej podmiotów, z którymi zawierałby umowy o współpracę. Atutem tej koncepcji jest odformalizowanie systemu (weryfikacja na podstawie oświadczenia klienta), ponoszenie kosztów rzeczywistych porad (a nie porad planowanych czy kosztów dyżurów), jego przejrzysta struktura (certyfikowani usługodawcy) i konkurencyjność (podmioty świadczące usługi wysokiej jakości byłyby najczęściej wybierane przez klientów)⁶.

W odniesieniu do podmiotów świadczących usługi poradnicze, model przewiduje uwzględnienie szerokiego zakresu usługodawców – organizacje pozarządowe, uniwersyteckie poradnie prawne, kancelarie prawne zatrudniające adwokatów lub radców prawnych oraz biura doradztwa prawnego (zatrudniające prawników, choć niekoniecznie radców czy adwokatów). Jeśli chodzi o podmioty publiczne, w szczególności instytucje pomocy społecznej (ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie), to autorzy modelu rekomendują, by stanowiły one system organizacji wspomagających z uwagi na to, iż posiadają one własne źródło finansowania⁷. Jeśli chodzi o osoby udzielające porad prawnych i obywatelskich, model zakłada dopuszczenie przede wszystkim profesjonalnych prawników – absolwentów studiów prawniczych, aplikantów radcowskich i adwokackich oraz radców prawnych i adwokatów, z uwagi na to, iż klienci często zgłaszają się po pomoc, w sytuacji, gdy ich problemy są już nawarstwione i bardzo zawile. Model przewiduje jednak także dopuszczenie osób z wykształceniem wyższym, choć nie prawniczym, ale kompetentnych i odpowiednio przeszkolonych, a także studentów prawa pod nadzorem merytorycznym doświadczonego pracownika naukowego⁸.

⁶ *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego...*, op. cit., s. 27-31.

⁷ *Ibidem*, s. 53-55.

⁸ *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego...*, op. cit., s. 56-58.

Proponowany model zakłada zachowanie finansowania systemu z budżetu centralnego poprzez zlecanie zadań. Dotacje przeznaczane na poradnictwo powinny trafiać za pośrednictwem wojewodów do samorządu powiatowego, a ich wysokość powinna być uzależniona od potrzeb lokalnych. Uzupełniającym rozwiązaniem byłoby finansowanie poradnictwa ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektów systemowych realizowanych na podstawie Regionalnych Programów Operacyjnych lub Programu Krajowego.

Na poziomie centralnym model przewiduje utworzenie Rady Pomocy Prawnej, będącej organem zarządzającym oraz opiniodawczo-doradczym. Do jej kompetencji należałoby m. in. certyfikowanie usługodawców, wypracowywanie standardów świadczenia poradnictwa, opracowywanie materiałów informacyjnych i poradniczych oraz prowadzenie działalności szkoleniowej. W procesie certyfikacji powinny być stosowane jednolite kryteria dostępu usługodawców, decydujące o finansowaniu ich działalności. Stosowane kryteria mogą dotyczyć funkcjonowania podmiotu w ramach systemu, jego formy organizacyjnej, zarządzania dokumentacją, zapewnienia profesjonalnego poziomu świadczonej pomocy prawnej, przestrzegania warunków ekonomiczno-finansowych, zarządzania informacją⁹.

2.2. Synteza Koncepcji Związku Biur Porad Obywatelskich

W tym modelu zakłada się powszechny dostęp do poradnictwa prawnego i obywatelskiego, przy czym w przypadku ograniczeń budżetowych przewiduje się alternatywne rozwiązanie polegające na powszechnym dostępie do informacji prawnej przy ograniczonym dostępie do poradnictwa prawnego poprzez zastosowanie kryterium przedmiotowego (problem prawny klienta zalicza się do problemów zakwalifikowanych do finansowanego poradnictwa). Koncepcja w sposób jednoznaczny odrzuca stosowanie kryterium dochodowego, jako stygmatyzującego i dyskryminującego obywateli¹⁰.

Organizacja poradnictwa powinna być organizowana na szczeblu centralnym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przy założeniu zlecania części zadań w formie powierzenia organizacji pozarządowej, w zakresie wypracowania standardów poradnictwa,

⁹ Ibidem, s. 59- 64.

¹⁰ *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego...*, op. cit., s. 66- 68.

doskonalenia metod poradnictwa, szkolenia, wypracowania narzędzi i monitorowania systemu, a także identyfikowania barier rozwoju poradnictwa. Z kolei w zakresie określania sposobu wykonywania poradnictwa i zlecania usług, system powinien być oparty na szczeblu wojewódzkim. Poziom lokalny obejmowałby działania poszczególnych usługodawców działających w sferze poradnictwa i świadczących bezpośrednio usługi dla klientów.

Poradnictwo powinno opierać się na aktywności organizacji pozarządowych, świadczących usługi poradnicze w pełnym zakresie, jak i w odniesieniu do wybranej kategorii osób (poradnictwo specjalistyczne). Jeśli na danym terenie nie działałaby żadna organizacja pozarządowa zajmująca się poradnictwem, koncepcja ta dopuszcza świadczenie usług przez instytucje pomocy społecznej (ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie) świadczące poradnictwo w pełnym zakresie oraz placówki świadczące pomoc specjalistyczną (poradnictwo kierowane do wybranej kategorii osób lub obejmujące wybrane kategorie spraw). Kategorycznie jednak wyklucza udział w systemie poradnictwa podmiotów komercyjnych¹¹.

Kryterium dostępu do systemu byłoby posiadanie przez potencjalnego usługodawcę odpowiednich zasobów, m. in. kadrowych (wyszkolona i kompetentna kadra), rzeczowych (wyposażone w odpowiednie urządzenia zaplecze lokalowe) oraz instytucjonalnych (zdolność do świadczenia usług zgodnie z obowiązującymi regułami). Osoby udzielające porad powinny posiadać odpowiednie kompetencje, wyższe wykształcenie prawnicze lub odpowiednie kwalifikacje w zakresie poradnictwa zdobyte w toku szkolenia specjalistycznego. Studenci natomiast mogliby świadczyć usługi jedynie pod nadzorem wykwalifikowanej kadry¹².

W celu wsparcia działań resortu pracy w zakresie organizowania poradnictwa, postuluje się powołać Radę Pomocy Prawnej i Obywatelskiej, która miałaby charakter opiniodawczo-konsultacyjny. W jej skład weszliby przedstawiciele resortu pracy i polityki społecznej, sprawiedliwości, administracji, przedstawiciele usługodawców w sferze poradnictwa, przedstawiciele samorządów oraz eksperci. Zadaniem Rady byłoby proponowanie kierunków polityki w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz zapewnienie komunikacji pomiędzy systemem poradnictwa a władzami publicznymi¹³. Monitoring i ewaluacja systemu

¹¹ Ibidem, s. 70.

¹² Ibidem, s. 74.

¹³ Ibidem, s. 69.

stanowiłyby zadanie Ministerstwa Pracy, które określiłoby ich zakres po zasięgnięciu opinii Rady Pomocy Prawnej i Obywatelskiej¹⁴.

2.3. Synteza Koncepcji Instytutu Spraw Publicznych

W koncepcji tej poradnictwo w zakresie podstawowym powinno być organizowane na poziomie powiatu, natomiast poradnictwo specjalistyczne – na poziomie wojewódzkim. Usługi poradnicze byłyby świadczone w zakresie podstawowym (informacja prawna, porada prawna i porada obywatelska) pełnoletnim obywatelom oraz dzieciom i młodzieży powyżej 13 roku życia w obecności opiekuna prawnego. Usługi poradnicze o charakterze dodatkowym, w postaci poradnictwa specjalistycznego, mediacji, edukacji i rzecznictwa byłyby dostępne po spełnieniu dodatkowych kryteriów.

System tworzyłyby instytucje publiczne, finansujące poradnictwo w ramach swoich budżetów i nie otrzymujące dodatkowych środków na świadczenie usług poradniczych oraz podmioty niepubliczne, świadczące usługi kontraktowane przez państwo¹⁵. Mechanizm kontraktowania powinien być zdecentralizowany. Kontraktowanie zadań w zakresie poradnictwa na poziomie podstawowym należałoby do samorządu powiatowego, zaś w zakresie usług dodatkowych – samorządu województw. Oba poziomy zdanie to realizowałyby jako zadanie zlecone finansowane z dotacji celowej z budżetu państwa. Warunkiem uzyskania kontraktu powinno być stosowanie standardów dotyczących świadczenia usług.

Główne kategorie podmiotów publicznych angażowanych w świadczenie usług to w szczególności instytucje pomocy społecznej, powiatowi rzecznicy konsumentów, okręgowe inspektoraty Państwowej Inspekcji Pracy, oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, rzecznicy praw pacjenta, ośrodki interwencji kryzysowej czy specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Do kategorii podmiotów niepublicznych zalicza się w tej koncepcji organizacje pozarządowe oraz inne podmioty działające w sferze pożytku publicznego i świadczące usługi poradnicze (np. Biura Porad Obywatelskich czy Federacja Konsumentów), Studenckie Poradnie Prawne działające przy szkołach wyższych oraz kancelarie prawne¹⁶.

¹⁴ Ibidem, s. 13.

¹⁵ *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego...*, op. cit., s. 74-76.

¹⁶ *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego...*, op. cit., s. 86-88.

Osoby udzielające porad powinny mieć wykształcenie prawnicze oraz odpowiednie przygotowanie do pracy w zakresie poradnictwa. Porad mogą udzielać także studenci prawa, jednak udzielający porad wyłącznie pod nadzorem doświadczonych prawników. Inną kategorią osób świadczących usługi poradnicze mogłyby być także osoby z wykształceniem wyższym w kierunku pedagogika, pedagogika socjalna, praca socjalna, psychologia, politologia i nauki społeczne, socjologia, polityka społeczna, nauki o rodzinie lub osoby, które ukończyły studia wyższe na innych kierunkach, lecz uzupełnione o kierunkowe studia podyplomowe, szkolenie specjalistyczne i co najmniej trzyletni staż pracy w podmiotach świadczących poradnictwo¹⁷.

W modelu tym przewiduje się powołanie Rady Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego, która byłaby organem konsultacyjno-doradczym w zakresie działania systemu poradnictwa Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W skład Rady weszliby przedstawiciele administracji rządowej, samorządów terytorialnych oraz przedstawiciele podmiotów świadczących. Minister utworzyłby także Agencję Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego, która odpowiadałaby za dystrybucję środków w ramach dotacji celowych przeznaczonych na realizację zadań z zakresu poradnictwa, monitoring działania systemu oraz wsparcie szkoleniowo-doradcze¹⁸.

3. Rekomendacje

- Gwarantem państwa prawa jest równy dostęp obywateli do rozwiązań mających na celu ochronę ich interesów oraz osiąganie sprawiedliwych rozwiązań. W tym celu wskazane jest zastosowanie powszechnego i pozbawionego ograniczeń w dostępie nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Ze względu na potrzebę ograniczenia kosztów funkcjonowania systemu można rozważać konieczność wprowadzenia kryteriów dostępu. Należałoby wówczas zagwarantować powszechny dostęp do niezindywidualizowanej informacji prawnej (w odróżnieniu od zindywidualizowanego poradnictwa, odpowiadającego konkretnym i rzeczywistym potrzebom danej osoby).

¹⁷ Ibidem., s. 90.

¹⁸ Ibidem, s. 78 -82.

- Nieodpłatny system poradnictwa prawnego i obywatelskiego może mieć charakter powszechny lub selektywny – skierowany do obywateli, uprawnionych do korzystania z usług po spełnieniu dodatkowych kryteriów, np. podmiotowych/dochodowych (przynależność do szczególnej grupy osób wymagających pomocy/dochód na członka gospodarstwa domowego jest niższy niż określony w modelu) lub przedmiotowych (problem prawny zalicza się do problemów zakwalifikowanych do finansowanego poradnictwa).
- Osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji życiowej nie powinny być objęte kryteriami dochodowymi. Próg uprawniający do korzystania z poradnictwa powinien odnosić się do dochodu netto na osobę w gospodarstwie domowym pozostającym do dyspozycji. Z uwagi na możliwość uzyskania pomocy poza systemem, należy rozważyć wyłączenie z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego porad z zakresu prawa pracy, prawa konsumenckiego, prawa podatkowego, prawa medycznego, praw człowieka, z wyjątkiem praw uchodźców, prawa karnego i procedury karnej, z wyjątkiem prawa karnego wykonawczego i prawa wykroczeń, prawa ubezpieczeń. Z zakresu poradnictwa należy ponadto wyłączyć sprawy z zakresu prawa handlowego oraz gospodarczego, ponieważ dotyczą one działalności gospodarczej.
- Choć system selektywny jest znacznie tańszy, poprzez ograniczenie dostępności świadczonych usług, to dodatkowym kosztem takiego systemu jest konieczność weryfikowania uprawnień beneficjentów. System weryfikacji uprawnień powinien być zatem tak skonstruowany, aby z jednej strony nie stanowił sam w sobie bariery dostępu, a z drugiej – by nie generował wysokich kosztów administracyjnych. Podczas podejmowania decyzji dotyczącej powszechności/selektywności w dostępie do usług poradniczych należy również rozważyć możliwości organizacyjne na poziomie lokalnym – dostępność podmiotów i osób udzielających porad prawnych i obywatelskich.

- Na jak najwcześniejszym etapie prac związanych z tworzeniem systemu poradnictwa należy przeprowadzić szerokie konsultacje społeczne, których celem będzie zebranie opinii i uwag w odniesieniu do propozycji wdrażania poszczególnych koncepcji poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Wskazane jest też upowszechnianie informacji na temat możliwych rozwiązań tak, aby zebrane opinie były jak najbardziej pełne i by rekomendowane rozwiązania odpowiadały rzeczywistym potrzebom. Przygotowanie do wdrożenia wybranej koncepcji poradnictwa prawnego i obywatelskiego musi być traktowane jako proces.
- Samorząd powiatowy celem poznania zakresu potrzeb powinien przeprowadzić lub zlecić przeprowadzenie przez podmiot zewnętrzny, przy uwzględnieniu zasady partycypacji zainteresowanych podmiotów, pogłębionej analizy potrzeb warunkujących zakres poradnictwa prawnego i obywatelskiego na terenie powiatu. Analiza powinna odnosić się do aktualnej sytuacji demograficznej oraz społeczno-ekonomicznej, w szczególności uwzględniając wyniki prowadzonych badań i analiz na szczeblu lokalnym, informacje gromadzone przez instytucje pomocy społecznej, Powiatowy Urząd Pracy oraz dane dostępne w statystykach publicznych.
- Poradnictwo prawne i obywatelskie jest usługą świadczoną przez różne podmioty – instytucje publiczne, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe, dlatego też jakość systemu i świadczonych usług będzie zależała od możliwości wzajemnego uzupełniania się ich działań, współpracy oraz konkurencyjności. Samorząd powiatowy powinien przeprowadzić lub zlecić przeprowadzenie przez podmiot zewnętrzny, przy uwzględnieniu zasady partycypacji zainteresowanych podmiotów, pogłębioną analizę możliwości w zakresie świadczenia poradnictwa na terenie powiatu, z uwzględnieniem jak najszerszego zakresu usługodawców (instytucji pomocy społecznej, organizacji pozarządowych, uniwersyteckich poradni prawnych, kancelarii prawnych i biur doradztwa prawnego). Model INPRIS wspierany przez Fundację Uniwersyteckich Poradni prawnych rekomenduje by instytucje pomocy społecznej stanowiły system instytucji wspomagających działanie systemu, a ich aktywność może być rozszerzona

w sytuacji, gdy na terenie powiatu nie działają inne podmioty niepubliczne zajmujące się poradnictwem. Model ISP także rekomenduje, by system poradnictwa składał się z dwóch elementów – instytucji publicznych oraz podmiotów niepublicznych, jednak te drugie powinny wypełniać nisze w dostępie do usług oferowanych przez instytucje publiczne.

- W fazie przygotowania do wdrożenia koncepcji wskazane jest powołanie Zespołu roboczego ds. wdrożenia nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego składającego się z przedstawicieli samorządu oraz zidentyfikowanych podmiotów zajmujących się poradnictwem prawnym i obywatelskim na terenie powiatu. Zadaniem Zespołu roboczego ds. wdrożenia nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest opracowanie ostatecznego kształtu koncepcji systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego i przedłożenie jej do zatwierdzenia. W modelu docelowym koncepcja lokalnego systemu poradnictwa powinna zostać przyjęta w formie uchwały rady powiatu stanowiącej akt prawa miejscowego. W obecnym stanie prawnym może to nastąpić w formie uchwały zarządu powiatu stanowiącej wytyczne do funkcjonowania podległej administracji powiatowej. Inaczej oczywiście przedstawia się sytuacja w odniesieniu do rad miast na prawach powiatu, gdzie w ramach ogólnej klauzuli kompetencyjnej przysługującej gminom jest możliwe stworzenie programu wsparcia poprzez uchwałę organu stanowiącego.
- Zespół roboczy ds. wdrożenia nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego może ustalić i przekazać do zatwierdzenia rekomendacje w zakresie kryteriów dostępu do systemu poradnictwa z jednoczesnym przyjęciem założenia, że dostęp do niespersonalizowanej informacji prawnej jest powszechny (zgodnie z koncepcją INPRIS wspieraną przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych). Punkt wyjścia do określenia kryteriów stanowiąc mają opracowane analizy potrzeb oraz możliwości. Zespół może opracować propozycję dotyczącą zarówno kryterium dochodowego, jak i przedmiotowego. Rekomendowana wysokość progu dochodowego uprawniającego do korzystania z systemu wyrażona dochodem

na członka gospodarstwa domowego, powinna być oszacowana na podstawie danych społeczno-ekonomicznych charakterystycznych dla powiatu (przeciętne wynagrodzenie, stopa bezrobocia, odsetek mieszkańców objętych wsparciem dochodowym instytucji pomocy społecznej). Alternatywnie, Zespół roboczy ds. wdrożenia nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego może rekomendować, by usługi poradnicze na poziomie powiatu były świadczone w zakresie podstawowym (informacja prawna, porada prawna i porada obywatelska) wszystkim pełnoletnim obywatelom oraz dzieciom i młodzieży (zgodnie z koncepcją ISP).

- Zgodnie z koncepcją INPRIS wspieraną przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych, samorząd szczebla powiatowego będzie mógł docelowo powołać wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną (Rzecznik Prawny, Centrum/Ośrodek Porad Prawnych i Obywatelskich, Rada Prawna), której zadaniem będzie zdobywanie i weryfikowanie informacji o możliwości uzyskania bezpłatnych porad prawnych na terenie powiatu, tworzenie lokalnej sieci współpracy instytucji poradniczych, współpraca z centralną Radą Pomocy Prawnej, współpraca z usługodawcami, koordynacja działania systemu i kierowanie klientów bezpośrednio do certyfikowanych punktów poradnictwa po zweryfikowaniu kryteriów dostępu, udzielanie prostych informacji prawnych zgłaszającym się osobom. Jednostka taka będzie powoływana przez radę powiatu w formie uchwały. Przed wprowadzeniem odpowiednich zmian w systemie prawa, zadania z zakresu koordynacji poradnictwa prawnego i obywatelskiego będą musiały być wykonywane w ramach istniejącej struktury (np. powiatowych centrów pomocy rodzinie, albo też bezpośrednio starostwa powiatowego) i w ramach obecnie realizowanych zadań. W przypadku realizacji zadania poprzez starostwo powiatowe możliwe jest wyodrębnienie w jego strukturze odrębnego stanowiska (pełnomocnik starosty). System bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego może być wdrażany wyłącznie poprzez akty kierownictwa wewnętrznego wydawane przede wszystkim przez starostę; w niektórych przypadkach – przez zarząd powiatu.

- Po uruchomieniu działania systemu poradnictwa, zadaniem samorządu powiatowego będzie kontraktowanie świadczenia usług. Konkretny model kontraktowania będzie uzależniony od wdrożonego w skali ogólnokrajowej modelu. Optymalnym rozwiązaniem byłoby dopuszczenie do świadczenia usług wszystkich podmiotów spełniających określone standardy dotyczące jakości usług oraz standardy instytucjonalne. Uprawnieni do korzystania z systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego mieliby możliwość swobodnego wyboru spośród usługodawców uczestniczących w systemie. Rozliczenie następowałoby w oparciu o faktycznie wykonane usługi.
- W przypadku wdrożenia systemu poradnictwa na poziomie krajowym finansowanie zadań będzie następowało poprzez dotacje na zadania zlecone. Obecnie jednak chcąc uruchomić system poradnictwa, samorząd powiatowy musi poszukiwać odrębnych źródeł finansowania systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego – czy to ze środków własnych, czy to w ramach środków z Unii Europejskiej.
- Po uruchomieniu działania systemu poradnictwa, samorząd powiatowy powinien inicjować współpracę podmiotów świadczących poradnictwo na tym samym obszarze lub w takiej samej specjalizacji, współpracę z innymi podmiotami świadczącymi porady prawne i obywatelskie, samorządami, które mogą oferować dodatkowe wsparcie, administracją rządową, samorządami prawników oraz zagranicznymi sieciami i organizacjami zrzeszającymi podmioty udzielające porad prawnych i obywatelskich.
- Samorząd powiatowy powinien koordynować działania mające na celu wprowadzanie przez organizacje poradnicze jednolitych standardów. Rekomendowany katalog podstawowych standardów dotyczy sfery usług (bezpłatne dla klienta, udzielane w ramach dostępnych możliwości i na powszechnie znanych zasadach, rzetelne i wysokiej jakości, poufne, udzielane z poszanowaniem samodzielności klienta, udzielane zgodnie z zapisami statutowymi danego podmiotu, z zachowaniem możliwości zgłaszania skarg lub uwag, świadczone wszystkimi

dostępny metodami, z zachowaniem zasady minimalizowania ryzyka konfliktu interesów), wymagań stawianym osobom świadczącym poradnictwo oraz organizacji podmiotów działających w systemie. Standardy powinny być przełożone na indywidualne zasady czy regulaminy wewnętrzne określające specyfikę porad, klientów i porządku pracy danego podmiotu. Każdy podmiot działający w systemie powinien posiadać odpowiednie zapisy statutowe wskazujące na możliwość działalności w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego, dysponować odpowiednimi zasobami i zapleczem lokalowym.

- Po uruchomieniu działania systemu poradnictwa, samorząd szczebla powiatowego powinien prowadzić monitoring i kontrolę systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w oparciu o jednolite standardy. Do pozytywnych aspektów stosowania jednolitych standardów jakości oraz systematycznej kontroli i monitoringu ich stosowania zaliczyć trzeba możliwość gromadzenia jednolitych danych, zdolność szybkiego reagowania na zmiany w popycie na usługi, zobiektywizowanie oceny efektywności ekonomicznej, a także ocenę jakości, trafności i skuteczności realizowanych usług.
- Po uruchomieniu działania systemu poradnictwa, samorząd szczebla powiatowego powinien dokonywać okresowego szacowania popytu na usługi poradnicze oraz badać satysfakcję klientów. Sposób realizacji tego działania może być różny – opierać się na danych zebranych przez usługodawców, wykorzystywać dane posiadane przez jednostkę koordynującą udzielanie pomocy prawnej, a wreszcie na sondażowych badaniach satysfakcji klientów. Ponadto badania te mogą także dostarczać wiedzy na temat aktualnych problemów społecznych na poziomie lokalnym oraz skuteczności stosowanych instrumentów prawnych.
- Po uruchomieniu działania systemu poradnictwa, samorząd szczebla powiatowego powinien przestrzegać niezależności instytucji poradniczych, tak aby udzielający porad mieli swobodę w działaniu i doradzaniu na rzecz klienta oraz by wykluczać sytuacje konfliktu interesów na linii samorząd – usługodawca – klient.

- Wśród warunków stawianych usługodawcom działającym w ramach systemu szczególne znaczenie mają warunki dotyczące personelu udzielającego porad. Rekomenduje się by byli to przede wszystkim profesjonalni prawnicy – absolwenci studiów prawniczych, aplikanci radcowscy i adwokacy oraz radcowie prawni i adwokaci. W odniesieniu do poradnictwa obywatelskiego, doświadczenie każe także rekomendować dopuszczenie osób z wykształceniem wyższym nieprawniczym, ale odpowiednio przeszkolonych oraz studentów prawa pod nadzorem merytorycznym. Z uwagi na znaczenie kompetencji i zdolności interpersonalnych kadry udzielającej porad prawnych i obywatelskich, zaleca się weryfikowanie tych umiejętności przez usługodawców. Za dobre praktyki należy uznać stosowanie systemu stopniowego wprowadzania nowych osób (np. wolontariat, staż, praca pod nadzorem doświadczonego doradcy) czy analizowanie informacji otrzymywanych od klientów w zakresie satysfakcji z kontaktu z pracownikiem. Osoby świadczące usługi poradnicze powinny być objęte programem szkoleniowym mającym na celu podnoszenie jakości świadczonych usług oraz kompetencji kadry.
- Aby udzielanie informacji i porad było szybkie i efektywne, zaleca się korzystanie ze wsparcia asystentów, z którymi klienci będą mogli kontaktować się za pomocą poczty elektronicznej czy komunikatorów oraz serwisów społecznościowych (także przy użyciu narzędzi dedykowanych na urządzenia mobilne). Dostępność do usług poradniczych powinna być także możliwa poprzez platformę internetową oraz centralę telefoniczną. W ramach działania systemu należy stosować wszystkie możliwe metody i kanały komunikacji z klientem poszukującym pomocy prawnej lub obywatelskiej.
- Zaleca się utworzenie, a następnie posługiwanie się wzorami pism, które klienci mogą wykorzystywać w celu załatwiania swoich spraw, a które dostępne byłyby poprzez bazę. W perspektywie jednak wskazane byłoby wykorzystywanie w systemie poradnictwa programów komputerowych pozwalających na zebranie

od klienta niezbędnych danych, a następnie wygenerowanie odpowiedniego pisma procesowego/urzędowego.