



Program Obywatel i Prawo

„Obywatel i Prawo” jest programem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanym przez Instytut Spraw Publicznych.

Głównym celem Programu „Obywatel i Prawo” jest poszerzenie i ułatwienie obywatelom dostępu do pomocy prawnej oraz pomoc w aktywizowaniu obywateli do korzystania ze swych praw w sferze publicznej.

W ramach IV edycji programu (2008–2009) zrealizowano trzy równoległe działania:

- konkurs grantowy będący finansowym i merytorycznym wsparciem dla poradniczych organizacji pozarządowych. Nagrodzono i wdrożono 12 projektów w ramach otwartego konkursu oraz 2 projekty w ramach konkursu zamkniętego, dla organizacji działających na rzecz sieci poradniczych. Dofinansowanie dla organizacji społecznych wyniosło 960 000 zł.
- prace Rady Ekspertów służące opracowywaniu rekomendacji i wdrażaniu systemowych rozwiązań na rzecz dostępu obywateli do pomocy prawnej. W skład Rady weszły osoby reprezentujące instytucje działające na polu doradztwa prawnego oraz eksperci. Rada zleciła przeprowadzenie projektów pilotażowych, dotyczących wybranych problemów dostępu obywateli do pomocy prawnej. Dofinansowanie dla tych projektów wyniosło 65 000 zł.
- prace Forum „Aktywny Obywatel” - niezależnego ciała opiniotwórczego zajmującego się badaniami nad barierami ograniczającymi frekwencję wyborczą oraz wypracowaniem i upowszechnianiem rekomendacji na rzecz poprawy aktywności wyborczej obywateli. Na prace badawcze przeznaczono 80 000 zł.

Obywatel i Prawo IV edycja

Obywatel i Prawo

Raport z realizacji czwartej edycji programu

pod redakcją Agaty Winiarskiej



Obywatel i Prawo

Raport z realizacji czwartej edycji programu



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION

Obywatel i Prawo

Raport z realizacji czwartej edycji programu

pod redakcją Agaty Winiarskiej

Warszawa 2009

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
Program „Obywatel i Prawo”

Publikacja powstała w ramach czwartej edycji Programu „Obywatel i Prawo”

Redakcja: *Marcin Grabski* (www.mesem.pl)

Koordynator Programu: *Agata Winiarska*

Sekretarz Rady Ekspertów: *Jarosław Zbieranek*

Sekretarz Forum „Aktywny Obywatel”: *Jan Grzymski*

Projekt okładki: *QUARR (22) 827 21 33*

© Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-7689-012-8

Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. (22) 55 64 260; faks (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl

Skład, druk i oprawa:

Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
00-669 Warszawa, ul. Emilii Plater 9/11
tel. (22) 629 80 38; faks (22) 629 80 36
e-mail: owpsim@post.pl
www.owpsim.pl

Spis treści

<i>Wstęp</i>	7
--------------------	---

Dostęp do pomocy prawnej w Polsce – wybrane problemy i rekomendacje

Łukasz Bojarski, Grzegorz Wiaderek

Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny.....	13
Smutne dziesięciolecie, czyli kilka słów o historii	14
Do trzech razy sztuka? Prace nad ustawą w latach 2008–2009 oraz udział w tych pracach organizacji pozarządowych	17
Najważniejsze zastrzeżenia dotyczące regulacji nieodpłatnej pomocy prawnej	31

Piotr Wagłowski

Internet jako źródło informacji i porad prawnych	41
Wstęp.....	41
Internetowe serwisy administracji publicznej i struktur międzynarodowych	43
Treść prawa 43 • Orzecznictwo 47 • Przykładowe serwisy tematyczne 52	
Przykładowe serwisy organizacji pozarządowych.....	57
Serwisy podmiotów komercyjnych.....	59
Archiwa prasowe i portale 59 • Systemy informacji prawnej 61 • Porady prawne i wzory pism 62	
Inne witryny internetowe	64
Podsumowanie	66

Tomasz Schimanek

Możliwości wsparcia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego przez samorządy lokalne	73
Zakres pojęciowy poradnictwa obywatelskiego i prawnego	73
Zakres podmiotowy.....	74

Wsparcie finansowe poradnictwa prawnego i obywatelskiego.....	74
Sfera pożytku publicznego i zadania własne samorządów	78
Inne formy współpracy	80
Podsumowanie	81
<i>Maciej Bobrowicz</i>	
Szansa dla mediacji.....	83
Działania Programu „Obywatel i Prawo IV” – cele, przebieg prac i rezultaty	
Konkurs grantowy.....	89
Projekty zrealizowane w ramach konkursu grantowego.....	92
Projekty zrealizowane w ramach otwartego konkursu grantowego 92	
• Projekty zrealizowane w ramach zamkniętego konkursu grantowego 98	
Rada Ekspertów	103
Projekty zrealizowane w ramach prac Rady Ekspertów	106
Forum „Aktywny Obywatel”	111
• Badania Forum „Aktywny Obywatel” 114	
<i>Informacja o instytucjach</i>	119
<i>Nota o autorach</i>	123

Wstęp

„Obywatel i Prawo” jest programem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanym przez Instytut Spraw Publicznych. Niniejszy raport stanowi podsumowanie działań czwartej edycji programu, obejmującej lata 2008–2009.

W ciągu kilku lat realizacji programu, zainicjowanego w 2002 roku, jego formuła się zmieniała. Korzystając z doświadczeń poprzednich edycji, włączaliśmy do programu nowe elementy i zadania. Głównym celem pozostało poszerzanie i ułatwianie obywatelom dostępu do pomocy prawnej, ale w czwartej edycji cel programu został określony szerzej, obejmując także pomoc w aktywizowaniu obywateli do korzystania z ich praw w sferze publicznej.

Pierwsza edycja Programu „Obywatel i Prawo” koncentrowała się wokół zapewnienia wybranym organizacjom pozarządowym, które świadczą poradnictwo prawne i obywatelskie, finansowego i merytorycznego wsparcia ich działań przez organizację konkursu grantowego i realizację projektów wybranych w postępowaniu konkursowym. W latach 2002–2009 przyznano łącznie 91 dotacji dla organizacji pozarządowych i szkół wyższych zajmujących się poradnictwem prawnym i obywatelskim, a ogólna kwota grantów wyniosła 4,2 miliona złotych. Dzięki wsparciu programu udzielono ogółem ponad 120 tysięcy porad prawnych i obywatelskich.

Konkurs grantowy nadal pozostaje osią Programu „Obywatel i Prawo”, a dofinansowanie organizacji pozarządowych ze środków tego programu pełni funkcję wspierającą i umożliwia poprawę jakości lub rozszerzenie zakresu działań poradniczych.

Z każdym rokiem realizacji programu upewnialiśmy się co do wielkiej skali potrzeb społecznych w sferze poradniczej oraz ogromnej roli, jaką odgrywają organizacje pozarządowe w udzielaniu obywatelom wsparcia w kwestiach prawnych i administracyjnych, pomocy w relacjach z insty-

tucjami, a także w dążeniu do ograniczenia negatywnych zjawisk społecznych przez działania na rzecz wykorzystania pełni praw obywatela, których ten nie jest świadomy lub nie potrafi samodzielnie z nich skorzystać. Na tym tle wyróżniają się zarówno organizacje wyspecjalizowane w udzielaniu całościowej pomocy określonym grupom społecznym, jak osoby niepełnosprawne, mniejszości, więźniowie, jak i zajmujące się konkretnym problemem społecznym: przemocą w rodzinie, uzależnieniami, zaginięciami. Organizacje te – dzięki swojemu doświadczeniu i wyspecjalizowanej kadry – niosą wszechstronną, a przede wszystkim wysokojakościową pomoc.

Dostrzegamy problemy, z jakimi borykają się organizacje poradnicze. Jest to przede wszystkim brak ciągłości finansowania, często nieufność władz wobec ich działalności, nieustanna rotacja kadr, konieczność dostosowywania działań do wymagań formalnych instytucji udzielających dofinansowania, choć niekoniecznie do rzeczywistych potrzeb interesantów. Jednocześnie instytucje trzeciego sektora odgrywają w Polsce wciąż najważniejszą rolę w udzielaniu bezpłatnej informacji i pomocy prawnej, szczególnie przedsądowej. Obecnie państwo nie tylko nie realizuje tych zadań dla obywateli, ale także nie wspiera bezpośrednio organizacji, które takiej pomocy udzielają.

W drugiej edycji zakres programu poszerzono o działania mające na celu rozwinięcie i rozpowszechnienie rozwiązań systemowo zwiększających dostęp obywateli do informacji i pomocy prawnej. Zadaniem Rady Ekspertów, w składzie zmieniającym się co edycję, jest inicjowanie współpracy specjalistów, przedstawicieli instytucji, korporacji prawnych i organizacji pozarządowych w ramach tej tematyki. Rada zachęca do debaty publicznej, organizując otwarte seminaria i konferencje z udziałem reprezentantów różnych zainteresowanych środowisk, na których są poruszane aktualne problemy związane z dostępem do pomocy prawnej. Są także opracowywane rekomendacje i ekspertyzy. W czwartej edycji programu dofinansowano dwa projekty wdrożeniowe – przeprowadzenie ogólnopolskich badań dotyczących polityki informacyjnej sądów i działalność Centrum Pro Bono (inicjatywa, w wyniku której organizacje pozarządowe mogą otrzymać bezpłatną pomoc udzielaną przez kancelarie prawne). Rezultaty działań Rady Ekspertów są upowszechniane w pozarządowych organizacjach poradniczych, w środowisku prawników oraz wśród decydentów i administracji wymiaru sprawiedliwości.

W trakcie realizacji poprzednich edycji programu niektórzy członkowie Rady Ekspertów rekomendowali uelastycznienie jego formuły przez podejmowanie działań wykraczających poza zagadnienia dostępu oby-

wateli do pomocy prawnej, ale mieszczących się w relacjach obywatel – prawo. Nowym elementem w czwartej edycji programu było Forum „Aktywny Obywatel”, w ramach którego podjęto próbę rozwiązania ważnego problemu polskiego życia publicznego, jakim jest niski poziom aktywności wyborczej obywateli, przez badania zachowań i motywacji wyborców oraz rozpowszechnianie rekomendacji dotyczących skutecznych metod aktywizacji obywateli do korzystania z czynnego prawa wyborczego, jednego z podstawowych praw przysługujących obywatelom w demokratycznym państwie.

Przygotowując raport z czwartej edycji Programu „Obywatel i Prawo”, zdecydowaliśmy się utrzymać formułę publikacji, która oprócz sprawozdania z zadań programowych zawiera teksty poruszające istotne zagadnienia związane z tematyką szeroko pojętego dostępu do pomocy prawnej.

Łukasz Bojarski i Grzegorz Wiaderek podsumowują historię przygotowań ustawy o dostępie do pomocy prawnej. Prace nad tym aktem prawnym znajdują się w obszarze zainteresowań Rady Ekspertów od momentu jej powstania. Organizowano seminaria i konferencje prezentujące aktualne założenia ustawy, podczas których do dyskusji nad ustawą mogły się włączyć różne środowiska zainteresowane jej kształtem i wdrożeniem. Członkowie rady uczestniczyli także w pracach legislacyjnych, przedstawiając rekomendacje, postulaty i stanowiska trzeciego sektora.

Nowym tematem podjętym w czwartej edycji programu jest zagadnienie Internetu jako nośnika otwierającego nowe możliwości i zapewniającego nową jakość poradnictwa prawnego. Tekst Piotra Wąglowskiego zawiera interesujący przegląd portali internetowych związanych z prawem i jego źródłami, wskazuje także problemy związane z elektroniczną formą publikacji prawa i korzystania z Internetu jako zbioru aktów prawnych.

Tomasz Schimanek porusza zagadnienie możliwości wsparcia organizacji zajmujących się poradnictwem prawnym i obywatelskim przez samorządy w świetle obowiązującej sytuacji prawnej. Nowym instrumentem finansowania organizacji poradniczych może być ustawa z 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim. Obecnie trudno jednak powiedzieć, jakie będzie praktyczne zastosowanie jej zapisów.

W czwartej edycji Programu „Obywatel i Prawo” nie mogło zabraknąć problematyki mediacji sądowej. Nowelizacje prawa wprowadzone po 2004 roku znacznie poszerzyły możliwości prowadzenia procedur mediacyjnych, obejmując także postępowanie administracyjne i cywilne. Mediacja wciąż jednak nie zajmuje należnego jej miejsca w polskim sądownictwie, czego przyczyną jest między innymi brak dostatecznego jej rozpropagowania. Rezultatem jednego ze spotkań Rady Ekspertów

jest wprowadzenie szkoleń z zakresu mediacji dla sędziów, organizowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Szerzej na ten temat pisze Maciej Bobrowicz.

Program „Obywatel i Prawo” będzie kontynuowany. W piątej edycji, której realizację przewidziano na lata 2009–2010, znajdują się wszystkie trzy jego główne elementy, a więc konkurs grantowy dla organizacji poradniczych, prace Rady Ekspertów i Forum „Aktywny Obywatel”. Zapraszamy do zapoznawania się z bieżącymi działaniami programu oraz informacjami o organizowanych konferencjach i seminariach na stronie: www.isp.org.pl.

Agata Winiarska
Koordinator Programu „Obywatel i Prawo IV”
Instytut Spraw Publicznych

**Dostęp do pomocy prawnej w Polsce
– wybrane problemy i rekomendacje**

Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny

Łukasz Bojarski, Grzegorz Wiaderek

Mija kolejny rok, a problem regulacji dostępu obywateli do nieodpłatnej informacji i pomocy prawnej pozostaje nierozwiązany. O potrzebie tej regulacji pisaliśmy w poprzednich publikacjach Programu „Obywatel i Prawo” w 2006 i 2008 roku¹. Proponowaliśmy konkretne rozwiązania, ocenialiśmy projekty rządowe, informowaliśmy o działaniach organizacji pozarządowych – związanych z niesieniem pomocy potrzebującym i dążących do zmian systemowych. Choć w tym czasie wiele się wydarzyło, to wciąż nie ma pewności, czy dziesięcioletnie już starania o regulację systemową doprowadzą do szczęśliwego finału.

W pierwszej części niniejszego opracowania Łukasz Bojarski przypomina krótko historię starań o uchwalenie ustawy, odsyłając do wcześniejszych opracowań, szerzej opisujących problem. Pokazuje jednak przede wszystkim to, co się wydarzyło między styczniem 2008 a czerwcem 2009 roku, czyli od czasu publikacji kończącej poprzednią edycję Programu „Obywatel i Prawo”. Zawarliśmy w niej propozycje zmian, ogłoszone w grudniu 2007 roku podczas seminarium „Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian”. Podsumowaniem tej części opraco-

¹ W. Klaus, Ł. Bojarski, *Podstawowe problemy w dostępie do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania*, [w:] *Obywatel i Prawo. II edycja. Raport z realizacji Programu*, Warszawa 2006, s. 93–112 – www.isp.org.pl [dostęp: 3 sierpnia 2009 roku]; 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. 13–33; Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian*, [w:] *ibidem*, s. 34–67 – www.isp.org.pl [dostęp: 3 sierpnia 2009 roku].

wania jest omówienie i ocena ostatniej wersji założeń do ustawy, zaproponowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości (z maja 2009 roku), oraz jej porównanie w formie tabeli z poprzednimi projektami ustawy.

W drugiej części opracowania Grzegorz Wiaderek prezentuje i krytycznie ocenia najczęstsze zarzuty i wątpliwości formułowane pod adresem projektu ustawy przez różne podmioty (w ramach uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych projektu założeń ze stycznia 2009 roku).

Łukasz Bojarski

Smutne dziesięciolecie, czyli kilka słów o historii²

Pod wpływem wieloletnich doświadczeń w obszarze pomocy obywatelskiej i prawnej niektóre organizacje pozarządowe uznały, że oprócz świadczenia pomocy jednostkom warto działać na rzecz wprowadzenia przez państwo rozwiązań systemowych. Ponieważ przedstawiciele rządu – poza pustymi obietnicami – nie podejmowali działań, należało przejąć inicjatywę. Organizacje zaczęły działać najpierw w ramach nieformalnej koalicji, później także we współpracy z Programem „Obywatel i Prawo”. Aktywność tę można podzielić na cztery etapy.

W pierwszym etapie, w latach 1999–2003, kilka organizacji działało niezależnie od siebie. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadziła od 1999 roku szerokie badania problematyki pomocy prawnej oraz publikowała raporty³ i organizowała konferencje⁴. „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”⁵. Inny przykład działań to wspólny projekt Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP) i Związku Biur Porad Obywatelskich (ZBPO), które utworzyły w latach 2002–2003 Pozarządową Platformę Poradniczą (PPP), będącą forum wymiany do-

² Szerzej – por. Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej...*, *op. cit.*, s. 34–41.

³ Najwięcej materiałów zawiera publikacja: idem, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej*, Warszawa 2003 – www.prawaczlowieka.pl [dostęp: 3 sierpnia 2009 roku].

⁴ Między innymi Forum Pomocy Prawnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej w czerwcu 2002 roku, wspólnie z Sejmową Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

⁵ Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej...*, *op. cit.*, s. 35.

świadczeń przez organizacje poradnicze⁶. W omawianym okresie trwały także na przykład „prace koncepcyjne dotyczące promocji postaw *pro bono* prawników – świadczeniu pomocy prawnej nieodpłatnie, honorowo, współpracy z organizacjami pozarządowymi, a od 2003 roku FUPP zaczęła organizować coroczny konkurs na tytuł «prawnika *pro bono* roku»[7]”⁸.

W drugim etapie, w latach 2003–2005, cztery organizacje postanowiły połączyć siły i stworzyły nieformalną koalicję organizacji pozarządowych działających na rzecz reformy systemu pomocy prawnej. Były to: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej i Związek Biur Porad Obywatelskich. Wspólne działania i współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, profesorem A. Zollem, doprowadziły do zorganizowania w październiku 2004 roku konferencji, podczas której koalicja przedstawiła propozycje zmian⁹, rzecznik je poparł, a minister sprawiedliwości obiecał przygotować ustawę, co nastąpiło w ciągu kilku miesięcy. Opracowany i ogłoszony w 2005 roku *Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym* przewidywał budowę od podstaw sieci około czterdziestu biur pomocy prawnej na poziomie okręgów sądowych. Biura miały zatrudniać etatowych pracowników i świadczyć tzw. podstawową pomoc prawną oraz administrować systemem pomocy prawnej kwalifikowanej (reprezentacja)¹⁰. Projekt został przyjęty przez rząd i skierowany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Odbyło się w jego sprawie tylko pierwsze czytanie oraz jedno posiedzenie komisji sejmowej. Projekt skrytykowano i nie podjęto nad nim dalszych prac, głównie jednak z powodu rychłego ogłoszenia rozwiązania parlamentu i rozpisania nowych wyborów.

W trzecim etapie, w latach 2005–2007, koalicja nadal działała na rzecz uchwalenia ustawy, przyłączały się do niej stopniowo także nowe organizacje: Centrum Praw Kobiet, Fundacja im. Stefana Batorego, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej. „Przedstawiciele Koalicji spotykali

⁶ W ramach pierwszej edycji Programu „Obywatel i Prawo” – zob. *Obywatel i Prawo. I edycja. Raport z realizacji Programu*, oprac. A. Winiarska, Warszawa 2003.

⁷ Zob. informacje o kolejnych edycjach konkursu – www.fupp.org.pl [dostęp: 3 sierpnia 2009 roku].

⁸ Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej...*, op. cit., s. 36.

⁹ *Dostęp do informacji, poradnictwa obywatelskiego i prawnego oraz pomocy prawnej – proponowane rozwiązania*, Warszawa, 6 października 2004 roku – www.prawaczlowieka.pl [dostęp: 3 sierpnia 2009 roku].

¹⁰ Więcej informacji na temat założeń projektu znajduje się w tabeli 1.

się z autorami projektów ustaw, dzielili swoim doświadczeniem, dorobkiem ruchu pozarządowego oraz materiałami porównawczymi. W ramach współpracy w Koalicji komentowaliśmy formułowane przez rząd propozycje, postulowaliśmy zmiany, opiniowaliśmy kolejne wersje projektów, braliśmy udział w tzw. konferencjach uzgodnieniowych¹¹. Nowy rząd, powołany pod koniec 2005 roku, kontynuował prace nad projektem ustawy, przedstawiając w 2007 roku *Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej osobom fizycznym*. Formalnie była to autopoprawka rządowa do poprzedniego projektu, w rzeczywistości jednak projekt proponował zupełnie nową koncepcję, zrezygnowano bowiem z utworzenia sieci biur pomocy prawnej i ograniczono się do pomocy prawnej pozasadowej, pomijając pomoc prawną sądową, postulowano także udzielanie pomocy na poziomie powiatów przez podmioty wyłaniające na poziomie centralnym w przetargach organizowanych przez Krajową Radę Pomocy Prawnej¹². Także ten projekt nie doczekał się uchwalenia. Został przyjęty przez Radę Ministrów, nie odbyła się jednak nad nim dyskusja sejmowa, gdyż kolejny parlament zakończył prace.

Działania na rzecz uchwalenia ustawy i przyjęcia rozwiązań systemowych stanowiły tylko część strategicznej aktywności organizacji pozarządowych, które podejmowały także czynności standaryzujące, starając się podnieść jakość własnej pracy. Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych koordynowała opracowanie przez środowisko dziesięciu organizacji pozarządowych *Standardów udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego* (2006). Stowarzyszenie Klon/Jawor nadzorowało program „Standardy informatorów prawnych”, dzięki któremu na podstawie badań i analizy różnych informatorów prawnych i ulotek sformułowało wiele cennych rekomendacji dla organizacji pozarządowych zajmujących się opracowywaniem takich materiałów¹³. Inną aktywnością Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych było najpierw zbadanie możliwości współpracy organizacji pozarządowych z korporacjami prawniczymi, a następnie zorganizowanie Centrum Pro Bono, za pośrednictwem którego prawnicy udzielają za darmo porad i prowadzą sprawy organizacji pozarządowych¹⁴. Wśród innych działań warto także wymienić litygację w sprawach dotyczących dostępu do pomocy prawnej,

¹¹ Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej...*, *op. cit.*, s. 37.

¹² Więcej informacji na temat założeń projektu znajduje się w tabeli 1.

¹³ Zob. R. Niecikowska, *Standardy informatorów prawnych*, [w:] *Obywatel i Prawo. II edycja...*, *op. cit.*, s. 61–76.

¹⁴ Zob. www.centrumprobono.pl [dostęp: 3 sierpnia 2009 roku].

prowadzoną przez Program Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (w tym sprawy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu)¹⁵.

Etap czwarty rozpoczął się pod koniec 2007 roku i trwa nadal. Wybory parlamentarne i powstanie nowego rządu zmusiły do dalszego działania na rzecz ustawowego rozwiązania problemu dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. Ważne było, żeby kolejny rząd nie zaniechał podjętych wcześniej prac i je kontynuował. Poniżej opisujemy przebieg tych prac oraz udział w nich środowiska organizacji pozarządowych.

Do trzech razy sztuka? Prace nad ustawą w latach 2008–2009 oraz udział w tych pracach organizacji pozarządowych

Po wyborach jesienią 2007 roku ukonstytuował się nowy rząd. Już 6 grudnia 2007 roku Instytut Spraw Publicznych zorganizował w ramach prac Rady Ekspertów Programu „Obywatel i Prawo” seminarium na temat pomocy prawnej, podczas którego Ł. Bojarski zaprezentował tezy do dyskusji, następnie opublikowane¹⁶. Obecny na spotkaniu przedstawiciel rządu (sędzia J. Czaja, sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości) zadeklarował wolę dalszych prac nad projektem ustawy i otwartość na współpracę ze środowiskiem organizacji pozarządowych.

Prace zespołu rządowego ruszyły w 2008 roku i początkowo miały charakter wewnętrzny. W ich trakcie wzięto jednak pod uwagę postulaty zaprezentowane podczas seminarium w Instytucie Spraw Publicznych, a także szersze opracowanie autorstwa Ł. Bojarskiego z marca 2008 roku *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – założenia zmian ustawowych*, które powstało w ramach prac zespołu doktora M. Matczaka z kancelarii Domański-Zakrzewski-Palinka, wspierającej przez pewien czas w ramach działań *pro bono* prace koncepcyjne. Równolegle w ministerstwie po-

¹⁵ Sprawy: Laskowska przeciwko Polsce, Staroszczyk przeciwko Polsce, Siąłkowska przeciwko Polsce. Szerzej na temat litygacji – zob. A. Bodnar, *Litygacje strategiczne dotyczące dostępu do pomocy prawnej*, [w:] *Obywatel i Prawo. II edycja...*, *op. cit.*, s. 77–92.

¹⁶ Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej...*, *op. cit.*, s. 34–67. W opublikowanym tekście uwzględniono część uwag zgłoszonych przez panelistów (sędzia K. Gonera, G. Wiaderek) i uczestników seminarium w Instytucie Spraw Publicznych, a także późniejszego spotkania z przedstawicielami firm prawniczych współpracujących z Programem Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (zwłaszcza J. Jacyny).

wstały ogólne założenia regulacji, stworzone przez inny zespół. Niestety, mimo obietnic prace w ministerstwie posuwały się bardzo wolno.

Dnia 30 czerwca 2008 roku odbyło się – zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich J. Kochanowskiego – spotkanie z organizacjami zajmującymi się poradnictwem prawnym, obradujące pod hasłem „Rola organizacji pozarządowych w systemie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej”, podczas którego ponownie zaapelowano do przedstawicieli rządu o podjęcie prac, uzyskując zapewnienie, że są one kontynuowane. Grupa dziesięciu organizacji sformułowała wspólne stanowisko przekazane ministrowi J. Czai (stanowisko z 7 lipca 2008 roku), w którym stwierdzono między innymi:

„Uważamy za celowe, aby:

- środowisko organizacji pozarządowych uczestniczyło w konsultacjach założeń do projektu ustawy na etapie, w którym możliwa jest jeszcze modyfikacja ogólnych wytycznych do ustawy bez konieczności ewentualnej zmiany gotowej konstrukcji. Zasadnym byłoby także, aby w dalszych pracach nad ustawą uczestniczyli nasi przedstawiciele, którzy wówczas chętnie szerzej omówią i uzasadnią nasze stanowisko;
- projekt ustawy wyraźnie wskazywał na możliwość uczestniczenia organizacji pozarządowych i akademickich poradni prawnych w projektowanym systemie. Podmioty te były wymieniane we wcześniejszych projektach ustawy, a ich rola powinna być doceniona nie tylko ze względu na wieloletnie doświadczenie, ale także fachowość i specjalistyczną wiedzę. Z uwagi na dobro beneficjentów nowej regulacji wydaje się nieuzasadnionym pominięcie organizacji pozarządowych i akademickich poradni prawnych w systemie świadczenia informacji prawnej i porad prawnych; [...]
- utworzone zostało centralne ciało koordynujące działania związane z organizacją, weryfikacją jakości i ewaluacją funkcjonowania systemu. Proponujemy powołanie przez Ministra Sprawiedliwości opiniodawczo-doradczej Rady Pomocy Prawnej i stworzenie komórki w Ministerstwie Sprawiedliwości, która zajmowałaby się kwestiami związanymi z pomocą prawną oraz koordynacją realizacji zaleceń Rady. W skład Rady, działającej na społecznych zasadach, mogliby wejść przedstawiciele korporacji prawniczych oraz organizacji pozarządowych udzielających porad prawnych. Do zadań komórki w ministerstwie należałyby także następujące zagadnienia: opracowywanie materiałów informacyjnych i poradniczych, prowadzenie bazy danych tych materiałów oraz ich dystrybucja, zlecenie badań działania syste-

mu pomocy prawnej (socjologicznych, statystycznych, ewaluacji itp.), przygotowanie zaleceń co do ewentualnych zmian mających podnieść efektywność systemu pomocy prawnej, zlecenie i koordynacja działalności szkoleniowej (np. szkolenia dla udzielających porad prawnych). Jako organ centralny komórka ta powinna także koordynować i zbierać dorobek różnych organizacji i instytucji, opracowujących materiały informacyjne i poradnicze (tworzyć bazy danych). Wreszcie powinna współpracować także z sądami (w których powstają punkty obsługi interesantów – jednostki o częściowo podobnych zadaniach) i prokuraturami”.

Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało projekt ustawy (wersja z 13 września 2008 roku), który został zaprezentowany 16 października podczas konferencji poświęconej reformie dostępu do pomocy prawnej, zorganizowanej przez Program „Obywatel i Prawo”. Ministerstwo przyjęło sformułowaną na konferencji propozycję spotkania z organizacjami pozarządowymi i omówienia ich uwag do projektu (kolejna wersja projektu powstała po konferencji w Instytucie Spraw Publicznych, z datą 23 października). Dnia 29 października odbyło się w Ministerstwie Sprawiedliwości spotkanie, podczas którego przedstawiciele organizacji pozarządowych przekazali wypracowane wcześniej stanowisko dotyczące licznych kwestii. Część postulatów została zaakceptowana. Oprócz wielu uwag o mniejszym znaczeniu na szersze omówienie zasługują zwłaszcza trzy poważniejsze zagadnienia: problem uwzględnienia organizacji pozarządowych jako podmiotów mogących świadczyć pomoc prawną, kwestia powołania organu do spraw monitorowania i oceny działania systemu pomocy prawnej (Rady Pomocy Prawnej), sprawa pomocy prawnej dla uchodźców i udziału organizacji pozarządowych w jej świadczeniu. We wszystkich tych sprawach koalicja organizacji pozarządowych zaproponowała konkretne rozwiązania (przekazane stronie ministerialnej w późniejszym terminie). Zostały one wstępnie zaakceptowane.

W sprawie możliwości uwzględnienia organizacji pozarządowych jako podmiotów świadczących pomoc prawną w ramach tworzonego systemu koalicja organizacji wypracowała konkretną propozycję zapisów ustawowych:

- „Pomoc prawna jest udzielana przez adwokatów, radców prawnych i inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe świadczące nieodpłatną pomoc prawną oraz uniwersytety lub szkoły wyższe, które świadczą nieodpłatną pomoc prawną w ramach akademickiej poradni prawnej – wpisane na listy, o których mowa w art. [...]”

- „Wniosek innych podmiotów, o którym mowa w ust. [...] powyżej zawiera: a) oświadczenie podmiotu o prowadzeniu działalności w lokalu zapewniającym odpowiednie warunki do świadczenia pomocy prawnej wraz z dokumentem zaświadczającym tytuł prawny do lokalu, b) udokumentowaną informację o świadczeniu pomocy prawnej przez co najmniej 3 lata przed złożeniem wniosku, c) kopię polisy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, przy czym suma gwarancyjna nie może być niższa niż równowartość 10 000 euro”.

Propozycja zapisu była wynikiem kompromisu. Z jednej strony chcieliśmy zapewnić organizacjom pozarządowym i uniwersyteckim poradnikom prawnym możliwość uczestniczenia w tworzonego systemie, z drugiej zaś strony pragnęliśmy wprowadzić pewne minimalne warunki, które takie organizacje powinny spełniać, żeby nie narażać się na zarzut braku fachowości i doświadczenia.

W sprawie Rady Pomocy Prawnej ponownie apelowaliśmy o jej utworzenie. Informowaliśmy, że rozumiemy niechęć ministerstwa czy – szerzej – rządu do powoływania kolejnej struktury administracyjnej, dowodząc, że nasza propozycja nie ma na celu budowy niewydolnej instytucji, ale jest próbą przekonania twórców założeń ustawy do szerokiego, strategicznego spojrzenia na tworzonego system. Przekonywaliśmy, że:

- doceniamy siłę inicjatyw oddolnych, nie jesteśmy zwolennikami zarządzania krajem zza biurka w Warszawie, wierzymy w filozofię decentralizacji państwa,
- mamy wieloletnie doświadczenia z obserwacji i uczestnictwa w systemie szeroko rozumianego poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz w próbach jego reformy,
- do istniejących mankamentów systemu należą między innymi: brak planowania strategicznego, brak monitoringu i ewaluacji, brak identyfikacji dobrych praktyk i ich popularyzacji,
- dziedzina pomocy prawnej jest społecznie ważna, skomplikowana i pochłania znaczne środki budżetowe, a doświadczenie państw, także tych bardzo rozwiniętych i bogatych, uczy, że tak będzie nadal,
- jest potrzebna instytucja, która co najmniej mogłaby pełnić funkcję ciała opiniodawczego, doradczego, oceniającego działanie systemu i wskazującego kierunki rozwoju i poprawy działania w celu osiągnięcia jak największej efektywności,
- mniej nam chodzi o zarządzanie systemem, który raczej powinien być zdecentralizowany, a raczej o refleksję nad jego działaniem i podejmowanie starań o jego wysoką jakość – doświadczenie wielu państw uczy, że takie ciała są bardzo przydatne.

Dalej postulowaliśmy, żeby w radzie zasiadały osoby z różnych środowisk prawniczych i zajmujących się pomocą prawną, a także specjaliści z dziedziny administracji i zarządzania. Aby jednak Rada Pomocy Prawnej mogła podejmować sensowne działania, powinna być obsługiwana przez komórkę (sekretariat rady), w której byłoby zatrudnionych na stałe kilka osób. W skali kraju zatrudnienie kilku osób w sekretariacie rady nie wydaje się żądaniem wygórowanym, ich rola byłaby jednak nie do przecenienia. Rada powinna także dysponować budżetem na zlecenie badań czy ekspertyz. W pierwszych latach funkcjonowania systemu środki na opisaną działalność można by uzyskać z funduszy unijnych i odprowadzić do wypracowania rozwiązań, z których będzie się później korzystać przez lata.

Proponowaliśmy także, aby w opracowywaniu koncepcji rady odwołać się do doświadczenia innych ciał opiniodawczych o różnym charakterze, jak Rada Pożytku Publicznego czy Społeczna Rada do spraw Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości.

W sprawie pomocy prawnej dla uchodźców – pod wpływem spotkania w Ministerstwie Sprawiedliwości – powstała grupa, która spotkała się ponownie z przedstawicielami ministerstwa i wypracowała propozycję osobnego modelu, który opierałby się na działaniu organizacji wyspecjalizowanych w świadczeniu pomocy prawnej osobom ubiegającym się o status uchodźcy. Przedstawiciele Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej opracowali *Propozycję uregulowania nieodpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w RP*. Przypominała ona o obowiązku implementacji przez Polskę Dyrektywy Rady Europy 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (termin implementacji upłynął 1 grudnia 2008 roku). Autorzy propozycji wyjaśniali szczególną sytuację, w jakiej znajdują się osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy, i wynikającą z niej potrzebę odrębnych przepisów dotyczących udzielania im pomocy prawnej, zaproponowali także „stworzenie podwalin pod system nieodpłatnej pomocy i informacji prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, który powinien spełniać następujące warunki:

- System dla tej kategorii odbiorców powinien być koordynowany centralnie, a nie oparty na strukturach terytorialnych. Związane to jest z mobilnością zarówno samych azylantów, jak również zmiany umiejscowienia ośrodków dla uchodźców. Organem koordynującym

nie powinien być jednak Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, by nie zlecać udzielania pomocy prawnej w sprawach niejako przeciwko własnemu urzędowi.

- Każda osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce powinna *ex lege* otrzymać nieodpłatną pomoc prawną gwarantowaną przez państwo, bez konieczności udowadniania, że nie dysponuje odpowiednio niskim dochodem. Wyjątkiem powinno być odmówienie jej takiego uprawnienia z uwagi na posiadane środki finansowe (na co zezwala także przepis dyrektywy).
- Pomoc prawna powinna być zarysowana możliwie szeroko. Prawo do niej powinno przysługiwać na etapie całej procedury, łącznie ze sporządzeniem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W przeciwnym razie możemy mieć do czynienia z działaniami pozoronymi, które *de facto* nie pomagają uprawnionym osobom. Dla azylantów powinien być także stworzony system dostępu do nieodpłatnej informacji prawnej, odrębny niż dla pozostałych uprawnionych.
- Z uwagi na niewielką liczbę prawników oraz na rozprzestrzenienie ośrodków dla uchodźców po terenie kraju, jak również na ich znaczną mobilność (zakładanie nowych, likwidowanie starych), system stworzony dla tej grupy uprawnionych musi odpowiadać na te realia. Dlatego powinien uwzględniać konieczność zagwarantowania czasu i kosztów przejazdów do ośrodków lub ew. koszty założenia i utrzymania kilku filii organizacji w miejscowościach, w których usytuowane są ośrodki. Ponadto, musi wziąć pod uwagę dodatkowe elementy, jakimi są ograniczenia językowe i przewidywać możliwość zwrotu kosztów tłumaczeń dokumentów lub tłumaczeń z języków egzotycznych (gdy klient nie porozumiewa się w najpopularniejszych językach obcych)".

W związku z tym trzeba ustalić, czy:

- rozwiązanie proponowane w ramach projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej, polegające na przyznaniu „bonu”, jest w tym wypadku najodpowiedniejsze, ewentualnie, jak należałoby oszacować koszt takiego „bonu”, uwzględniając konieczność podejmowania dodatkowych czynności przez prawników,
- należy stworzyć alternatywny system dla tej szczególnej grupy, oparty na dotacjach z budżetu państwa pokrywających w 100% koszty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej dla uchodźców.

Choć *de facto* w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano projekt ustawy, wprowadzając do niego w październiku i listopadzie 2008 roku pewne dodatkowe rozwiązania, do których twórcy projektu się przeko-

nywali pod wpływem debat i refleksji, to jednak prace nad projektem wstrzymano. W związku z nową polityką rządu dotyczącą uchwalania aktów prawnych Ministerstwo Sprawiedliwości poproszono o przygotowanie założeń do ustawy, nie zaś gotowej ustawy. W rzeczywistości więc założenia regulacji opracowano na podstawie istniejącego już gotowego projektu ustawy i 21 stycznia 2009 roku ogłoszono *Założenia do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych*, poddając je uzgodnieniom międzyresortowym i kierując do konsultacji społecznych. Wśród wielu opinii, jakie wpłynęły do ministerstwa (najważniejsze podnoszone w nich wątpliwości omówiono poniżej), nie mogło zabraknąć głosu koalicji organizacji pozarządowych. Z jednej strony koalicja ośmiu organizacji¹⁷ w swoim stanowisku z 10 lutego 2009 roku wyraziła satysfakcję z kierunku prac, stwierdzając, że jej przedstawiciele wysoko oceniają „fakt organizacji systemu na poziomie powiatów (blisko potrzebujących), ustalenie szerokiego kręgu podmiotów, które w ramach systemu będą mogły świadczyć pomoc prawną (w tym organizacji pozarządowych), objęcie reformą zagadnień informacji prawnej, pomocy prawnej oraz zastępstwa procesowego, czyli podejście systemowe oraz częściowe odciążenie sądów, pomysł powołania Rady Pomocy Prawnej dla oceny i standaryzowania działania systemu”, z drugiej jednak strony wskazała wiele wątpliwości i sformułowała liczne postulaty. Zaproponowano między innymi:

- Rozważenie objęcia przez system także procedury mediacji i możliwość kierowania w ramach pomocy koordynowanej przez powiat do mediacji (czy to bezpośrednio, czy przez prawnika udzielającego porady). Kierowanie spraw do mediacji wszędzie, gdzie to tylko jest możliwe, powinno być priorytetem.
- Poszerzenie składu Rady Pomocy Prawnej o specjalistów z dziedziny zarządzania i finansów, obok prawników oraz osób zgłaszanych przez samorządy prawnicze i organizacje pozarządowe. Pozwoli to na profesjonalną ocenę działania systemu nie tylko z punktu widzenia prawnego.
- Rozważenie stworzenia Funduszu Pomocy Prawnej, którego dysponentem byłaby Rada Pomocy Prawnej, a środki z funduszu byłyby

¹⁷ Fundacja Academia Iuris, Fundacja Centrum Praw Kobiet, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych (realizujący Program „Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności), Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Związek Biur Porad Obywatelskich.

przeznaczone na wsparcie działania systemu pomocy prawnej, prowadzenie badań, opracowywanie materiałów. Na konto tego funduszu można byłoby przekazywać środki z darowizn i zapisów, nawiązki orzekane przez sądy, orzekane grzywny lub część grzywien. Wzorem Francji – na konto funduszu można by także wpłacać środki z tytułu kaucji czy zabezpieczeń majątkowych, które dotychczas były wpłacane do kasy sądów. Odsetki od zgromadzonych wpłat zasilałyby fundusz.

- Rozważenie stopniowego wchodzenia w życie regulacji. W założeniach do ustawy zapisano, że nastąpi skoncentrowanie w jednym ręku koordynacji udzielania informacji prawnych, porad prawnych i reprezentacji (zastępstwa procesowego). Co do zasady popieramy takie rozwiązanie, wydaje się nam jednak, że – zwłaszcza na początku działania systemu – można rozważyć ograniczenie roli powiatu do decydowania o udzieleniu informacji i porady prawnej. Widzimy dwie możliwości. W wariantcie pierwszym kwestia decydowania o zastępstwie procesowym mogłaby przejść w kompetencje powiatu nieco później (na przykład po roku i po zdobyciu przez powiat pierwszych doświadczeń w ramach nowych obowiązków). W wariantcie drugim powiaty mogłyby decydować o zastępstwie procesowym od początku, ale sądy przez pewien czas czyniłyby to równolegle (aplikujący mógłby wybrać, gdzie zwróci się z wnioskiem). Umożliwiłoby to powiatom bardziej płynne wdrożenie się w system (także we współpracy z administracją lokalnego sądu). Rozwiązania takie pozwoliłyby zminimalizować ryzyko ewentualnych potknięć w realizacji nowego zadania powiatu.
- Odrębnym zadaniem dla Rady Pomocy Prawnej powinno być organizowanie współpracy różnych podmiotów w skali kraju, które zajmują się udzielaniem obywatelom informacji i porad prawnych. W sądach powstają biura obsługi interesantów, wszystkie organy państwowe mają obowiązek udzielania informacji o prawach i obowiązkach obywateli, działają liczne organy wyspecjalizowane, jak Rzecznik Praw Obywatelskich i inni rzecznicy, inspektorzy i pełnomocnicy. Oprócz instytucji publicznych funkcjonuje wiele organizacji pozarządowych. Warto, żeby jakaś instytucja badała złożoną mapę biur poradniczych i podejmowała starania na rzecz ich współpracy i uzupełniania się, nie zaś dublowania działań. Ograniczone środki publiczne powinny być wydawane efektywnie.

W stanowisku zwrócono także uwagę na to, że projekt nic nie mówi o kontroli jakości świadczonej pomocy prawnej. Wielokrotnie formuło-

waliśmy w tej sprawie postulaty i zachęcamy do wzięcia ich pod uwagę. Tam, gdzie są wydawane środki publiczne, element kontroli efektywności ich wydawania oraz jakości świadczonych za nie usług wydaje się konieczny. Trzeba wprowadzić elementy takiej kontroli i sankcje dla tych, którzy nie zachowują standardów jakości (najprostszą sankcją jest oczywiście skreślenie z listy podmiotów świadczących pomoc prawną).

Uwagi, które wpłynęły do Ministerstwa Sprawiedliwości w ramach konsultacji społecznych i międzyresortowych, spowodowały zmiany koncepcji. W maju 2009 roku powstał następny projekt, który został przedstawiony Radzie Ministrów (nie był jednak oficjalnie ogłoszony, choć udostępniono go organizacjom pozarządowym przed kolejną konferencją zorganizowaną w ramach Programu „Obywatel i Prawo”, która odbyła się 29 maja 2009 roku). Projekt ten stał się podstawą prac zespołu, w skład którego wchodzi przedstawiciele trzech resortów: Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz minister M. Boni. Zespół spotkał się do tej pory raz (1 lipca 2009 roku) i trudno powiedzieć, jak zakończą się jego prace. Z opinii wyrażanych przez przedstawicieli innych resortów niż Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że mają oni wiele wątpliwości w stosunku do zaproponowanej regulacji, co więcej – czują się pominięci przy opracowywaniu tej koncepcji.

Niezależnie od wyników prac warto zestawić ostatnie propozycje Ministerstwa Sprawiedliwości i porównać je z wcześniejszymi projektami ustawy (tabela 1).

Tabela 1. Zestawienie podstawowych propozycji projektów i założeń ustawy o dostępie do pomocy prawnej

Zagadnienie	Projekt ustawy z 2005 roku	Projekt ustawy z 2007 roku (autopoprawka rządowa)	Założenia Ministerstwa Sprawiedliwości z marca 2008 roku	Założenia Ministerstwa Sprawiedliwości z maja 2009 roku
zakres pomocy prawnej	<ul style="list-style-type: none"> • pomoc prawna przedsądowa (tzw. podstawowa) • pomoc prawna sądowa (tzw. kwalifikowana) 	<ul style="list-style-type: none"> • co do zasady tylko informacja i pomoc prawna przedsądowa (łącznie z pierwszym pismem procesowym oraz wnioskiem o zwolnienie od ponoszenia kosztów i ustanowienie pełnomocnika z urzędu) 	<ul style="list-style-type: none"> • pomoc prawna przedsądowa • pomoc prawna sądowa 	<ul style="list-style-type: none"> • informacja prawna • pomoc prawna pozasądowa i przedsądowa (podstawowa pomoc prawna) • pomoc prawna sądowa i przed organami administracji publicznej (rozszerzona pomoc prawna)

<p>organy i sposób administrowania systemem pomocy prawnej</p>	<ul style="list-style-type: none"> • nadzór ministra sprawiedliwości • organ centralny – Krajowe Centrum Pomocy Prawnej • dodatkowo – organ doradczy – Rada Koordynacyjna Pomocy Prawnej • lokalne Biura Pomocy Prawnej (poziom okręgu sądowego) 	<ul style="list-style-type: none"> • nadzór ministra sprawiedliwości • organ centralny – Krajowa Rada Pomocy Prawnej • podmioty, które wygrały przetarg na świadczenie pomocy prawnej w danym powiecie 	<ul style="list-style-type: none"> • podział kompetencji nadzorczych między ministra sprawiedliwości i ministra spraw wewnętrznych i administracji • założenia wskazują na potrzebę podjęcia decyzji w sprawie powołania organu (lub przyznania kompetencji istniejącemu) w zakresie koordynacji zadań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej • założenia wskazują na konieczność decyzji co do organu uprawnionego do wydawania przepisów dotyczących problematyki pomocy prawnej • jednostki organizacyjne świadczące nieodpłatną pomoc prawną w strukturze starostw powiatowych 	<ul style="list-style-type: none"> • powiatowe centra pomocy rodzinie (w miastach na prawach powiatu – miejskie ośrodki pomocy społecznej) • stopniowe wprowadzanie systemu, na początek w jednym powiatowym centrum pomocy rodzinie w województwie • organ centralny przy ministrze sprawiedliwości – Rada Pomocy Prawnej: <ul style="list-style-type: none"> a) rada ustala standardy udzielania pomocy prawnej i bada ich przestrzeganie b) zadania rady: monitorowanie działania systemu, kontrola szczegółowych standardów świadczenia nieodpłatnej pomocy i informacji prawnej, udział w tworzeniu i opiniowaniu projektów aktów prawnych dotyczących przedmiotowych zagadnień, ocena działania systemu pomocy prawnej i potrzeby jego rozwoju c) radę powołuje minister sprawiedliwości na czteroletnią kadencję spośród osób wskazanych przez samorządy zawodów prawniczych oraz organizacje pozarządowe, do których zadań statutowych należy świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej
<p>podmioty świadczące pomoc prawną w ramach systemu</p>	<ul style="list-style-type: none"> • biuro pomocy prawnej zatrudniające prawników • adwokaci i radcy spoza biura, na podstawie umów z biurem 	<ul style="list-style-type: none"> • podmioty, które wygrały przetarg: adwokaci oraz radcy prawni i ich spółki, absolwenci prawa, instytucje samorządu lokalnego, uniwersyteckie poradnie prawne, organizacje społeczne 	<ul style="list-style-type: none"> • kierownik biura i zatrudnieni pracownicy (po studiach prawniczych, po aplikacjach: sądowych, prokuratorskich, adwokackich, radcowskich, notarialnych, ewentualnie radcy prawni) • podmioty uprawnione do reprezentacji sądowej na podstawie konkursu ofert organizowanego przez wojewodę 	<ul style="list-style-type: none"> • 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, które zajmują się udzielaniem pomocy prawnej • planowane rozszerzenie o doradców prawnych (na podstawie projektowanej ustawy o państwowych egzaminach prawniczych) • powiatowe centra pomocy rodzinie będą prowadzić listy podmiotów świadczących pomoc prawną w ramach systemu

<p>kryteria przyznawania pomocy prawnej – majątkowe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • dochód poniżej tzw. minimum egzystencji (na podstawie art. 8 ustawy o pomocy społecznej) 	<ul style="list-style-type: none"> • dochód poniżej 150% tzw. minimum egzystencji (na podstawie art. 8 ustawy o pomocy społecznej) • dochód poniżej 200% tzw. minimum egzystencji w wypadku: ofiar przemocy w rodzinie, wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych do 26. roku życia, bezdomnych, niepełnosprawności członka rodziny, kłęski żywiołowej 	<ul style="list-style-type: none"> • ustalone na podstawie ustawy o pomocy społecznej • założenia nie wskazują wysokości dochodu 	<ul style="list-style-type: none"> • dostęp do informacji prawnej dla wszystkich • w wypadku pomocy prawnej podstawowej i rozszerzonej – kryterium dochodowe (ustalone na podstawie ustawy o pomocy społecznej) i majątkowe (brak majątku pozwalającego na pokrycie kosztów pomocy prawnej) • założenia nie wskazują wysokości dochodu
<p>kryteria przyznawania pomocy prawnej – niemajątkowe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • sytuacja osobista uniemożliwiająca samodzielną obronę praw i interesów, szczególnie z powodu: sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, ubiegania się o status uchodźcy lub o azyl, zatrzymania, umieszczenia w strażonim ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia, zwolnienia z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, kłęski żywiołowej 	<ul style="list-style-type: none"> • dochód poniżej 200% tzw. minimum egzystencji w wypadku: ofiar przemocy w rodzinie, wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych do 26. roku życia, bezdomnych, niepełnosprawności członka rodziny, kłęski żywiołowej 	<ul style="list-style-type: none"> • kryteria rzeczyste, na przykład wystąpienie kłęski żywiołowej, zwolnienie z zakładu karnego 	<ul style="list-style-type: none"> • brak kryteriów niemajątkowych

wyłączenia	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba udzielenia pomocy prawnej • sprawa nie jest objęta zakresem pomocy prawnej zamówionej przez Radę Pomocy Prawnej • sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej • sprawy związane z działalnością instytucji społecznych, szczególnie fundacji lub stowarzyszeń • sprawy związane z karnym postępowaniem przygotowawczym • sprawy podatkowe, celne i dewizowe 	<ul style="list-style-type: none"> • w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba jej udzielenia 	<ul style="list-style-type: none"> • roszczenie lub obrona spraw są oczywiście bezzasadne (z wyłączeniem spraw karnych) • okoliczności sprawy przytoczone przez wnioskodawcę wskazują na oczywistą bezzasadność podstawy wniosku w postępowaniu administracyjnym • wnioskodawca składa wniosek o przyznanie pomocy prawnej oparty na tych samych okolicznościach, które były podstawą wydania decyzji o odmowie przyznania lub cofnięciu pomocy prawnej
podmioty objęte regulacją	<ul style="list-style-type: none"> • osoby fizyczne 	<ul style="list-style-type: none"> • osoby fizyczne 	<ul style="list-style-type: none"> • osoby fizyczne • drobni przedsiębiorcy 	<ul style="list-style-type: none"> • osoby fizyczne: <ul style="list-style-type: none"> a) obywatele polscy b) 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 c) repatrianci d) osoby legitymujące się kartą Polaka
procedura przyznawania	<ul style="list-style-type: none"> • decyzja administracyjna, procedura czterostopniowa • decyzja biura pomocy prawnej na podstawie wniosku złożonego na urzędowym formularzu • możliwość przyspieszenia procedury w wypadkach niecierpiących zwłoki 	<ul style="list-style-type: none"> • wniesienie wniosku o pomoc prawną bezpośrednio do podmiotu świadczącego tę pomoc 	<ul style="list-style-type: none"> • decyzja administracyjna, procedura czterostopniowa 	<ul style="list-style-type: none"> • informacja prawna od ręki (bez trybu) dla każdego • w innych sprawach – wniosek strony do powiatowego centrum pomocy rodzinie 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 powiatowego centrum pomocy rodzinie • możliwość udostępnienia systemów teleinformatycznych do przyjmowania wniosków • równoległe pilotaż w jednym województwie drugiego rozwiązania: tylko podmioty świadczące pomoc prawną przed sądem (na przykład adwokat, radca prawny) będą uprawnione i jednocześnie zobowiązane do oceny zasadności wniosków o przyznanie rozszerzonej pomocy prawnej

<p>procedura odwoławcza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • odwołanie do Dyrektora Krajowego Centrum Pomocy Prawnej • sądy administracyjne (Wojewódzki Sąd Administracyjny, Naczelny Sąd Administracyjny) 	<ul style="list-style-type: none"> • możliwość wniesienia pozwu cywilnego do sądu rejonowego przeciwko podmiotowi świadczącemu pomoc prawną w wypadku odmowy udzielenia pomocy prawnej (odpowiedzialność kontraktowa) 	<ul style="list-style-type: none"> • odwołanie do wojewody • sądy administracyjne (Wojewódzki Sąd Administracyjny, Naczelny Sąd Administracyjny) 	<ul style="list-style-type: none"> • zaskarżenie decyzji w zwykłym trybie • skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i rozpoznanie w trybie postępowania uproszczonego
<p>jakość pomocy prawnej i kontrola jakości</p>	<ul style="list-style-type: none"> • okresowa ocena pracowników pomocy prawnej (co najmniej co dwa lata), z możliwością odwołania do sądu administracyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych • Krajowe Centrum: monitorowanie udzielanej pomocy prawnej, wydawanie zaleceń w celu zapewnienia jednolitej realizacji ustawy, kontrola wdrażania ustawy, sprawozdania • możliwość zmiany osoby świadczącej pomoc prawną sądową na wnioski beneficjanta w szczególnie uzasadnionych wypadkach 	<ul style="list-style-type: none"> • zadanie Krajowej Rady Pomocy Prawnej: 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 standardów świadczenia pomocy prawnej, przedstawianie sprawozdań 	<ul style="list-style-type: none"> • brak odpowiednich założeń 	<ul style="list-style-type: none"> • przewiduje się, że Rada Pomocy Prawnej będzie ustalała standardy świadczenia usług prawniczych oraz dbała o ich przestrzeganie, w tym również będzie orzekała o naruszeniach tych standardów
<p>finansowanie pomocy prawnej i sposób wynagrodzenia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • budżet państwa (przez utrzymywanie biur pomocy prawnej), część budżetu w dyspozycji ministra sprawiedliwości • pracownicy biur – omowa o pracę • prawnicy zakontraktowani przez biura – wynagrodzenie oraz zwrot udokumentowanych wydatków na podstawie postanowienia kierownika biura 	<ul style="list-style-type: none"> • budżet państwa (przez zryczałtowane opłaty – przetargi), część budżetu w dyspozycji ministra sprawiedliwości 	<ul style="list-style-type: none"> • budżet ministra sprawiedliwości (pomoc sądowa) i ministra spraw wewnętrznych i administracji (pomoc przedsądowa) 	<ul style="list-style-type: none"> • budżet państwa • za wykonanie czynności z zakresu pomocy prawnej podmiot, który jej udzieli, otrzyma wynagrodzenie i zwrot udokumentowanych wydatków na podstawie decyzji starosty lub kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie • w sprawach zawitych lub długotrwałych będzie możliwa wypłata zaliczki • wysokość stawek wynagrodzeń i zwrotu udokumentowanych wydatków określona na podstawie rozporządzenia wydanego przez ministra sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem pracy i polityki społecznej

Podsumowując, odrębnie należy ocenić tryb pracy nad projektem ustawy o pomocy prawnej, a odrębnie jej rezultaty, przede wszystkim zaś przyjęte ostatecznie założenia w projekcie z maja 2009 roku (tabela 1).

W zakresie trybu prac nad ustawą pozytywnie trzeba ocenić otwarcie twórców projektu na stanowiska i poglądy wyrażane przez organizacje pozarządowe, konsultowanie z nimi propozycji regulacji, udział przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości w seminariach i konferencjach, wspólne spotkania robocze. Warto także podkreślić determinację Ministerstwa Sprawiedliwości w dążeniu do ostatecznego przyjęcia regulacji, mimo problemów z zachowaniem ciągłości prac.

Negatywnie trzeba ocenić długotrwałość prac i pewną ich przypadkowość. Był moment, kiedy nad założeniami ustawy pracowały w Ministerstwie Sprawiedliwości dwa zespoły, nie wiedząc o swoich działaniach, i to przedstawiciele organizacji pozarządowych byli swoistym przekaźnikiem informacji między pracownikami resortu. Wyraźnie odbija się na wyniku tych prac to, że nie spełniono jednego z naszych postulatów, wyrażanego w ostatnich latach wielokrotnie – powołania zespołu międzyresortowego do opracowania ustawy. Jej zakres wymaga bowiem współpracy przedstawicieli kilku resortów. Potwierdzają to omówione poniżej rezultaty konsultacji wewnątrz rządu, z których wynika, że część opinii przedstawicieli resortów wskazuje na nieznaną problematyki i niezrozumienie potrzeby regulacji, czasem także brak poczucia współautorstwa założeń. Wydaje się, że praca w zespole międzyresortowym, wspólna refleksja i wysiłek mogłyby te zjawiska ograniczyć. Poważnym mankamentem było również poproszenie Ministerstwa Sprawiedliwości o przygotowanie założeń do ustawy w chwili, kiedy resort opracował już jej projekt (krok wstecz). Co do zasady, taki sposób stanowienia prawa – najpierw założenia, później dyskusja i przyjęcie uzgodnionej koncepcji – jest oczywiście słuszny, ale w sytuacji, gdy projekt ustawy był *de facto* gotowy, powrót do etapu tworzenia założeń utrudnił prace. Zwłaszcza że na podstawie szczegółowej ustawy opracowano ogólne założenia, które nie dla wszystkich były wystarczająco przejrzyste i szczegółowe, co sprawiło, że spotkały się z krytyką.

Niepokoiki wreszcie obecny stan prac i dochodzące głosy o podważaniu potrzeby regulacji. Mamy nadzieję, że wieloletni wysiłek zarówno strony rządowej, jak i społecznej nie pójdzie jednak na marne i nastąpi ostateczne uchwalenie ustawy.

Oceniając treść założeń z maja 2009 roku, wypada podkreślić ich wysoką jakość. Choć nie wszystkie propozycje organizacji pozarządowych zostały uwzględnione, to porównanie poglądów wyrażanych przez to środowisko (w tym tych omówionych wyżej) z ostatecznie przyjętymi założeniami

wskazuje, że wiele postulatów i argumentów znalazło zrozumienie strony rządowej. Cieszy szerokie ujęcie pomocy prawnej – informacja, pomoc podstawowa i rozszerzona, uwzględnienie w działaniach systemu organizacji pozarządowych (zakładamy, że dotyczy to także uniwersyteckich poradni prawnych), zaplanowanie powołania Rady Pomocy Prawnej o szerokich kompetencjach standaryzujących, badawczych, wprowadzenie na zasadzie pilotażu (co w polskiej praktyce jest niezwykle rzadkie) równoległych rozwiązań w celu oceny ich efektywności. Pozytywnie trzeba także ocenić wolę stopniowej rozbudowy systemu na podstawie oceny funkcjonujących rozwiązań (nie zawsze udaje się osiągnąć wszystko od razu). Mamy wreszcie nadzieję, że także inne postulaty zgłaszane przez środowisko organizacji pozarządowych będą w przyszłości rozważane. Wszyscy będziemy się przyglądać działaniu tworzonego systemu, oceniać go i proponować ulepszenia.

Grzegorz Wiaderek

Najważniejsze zastrzeżenia dotyczące regulacji nieodpłatnej pomocy prawnej

Jak już wcześniej wspomniano, przedstawiciele organizacji pozarządowych uczestniczyli w przygotowaniach projektów ustawy regulującej nieodpłatną pomoc prawną. W toku tych prac mieli okazję poznać różne argumenty i wątpliwości związane z poszczególnymi przepisami projektowanej ustawy, zgłaszane zarówno w publicznej debacie, jak i podczas ustaleń ministerialnych i rządowych. Na kolejnych etapach prac nad projektami argumenty te miały zróżnicowany charakter – od najbardziej fundamentalnych do bardzo szczegółowych, dotyczących brzmienia poszczególnych przepisów.

Poniższy tekst jest próbą syntetycznego ujęcia najważniejszych zarzutów czy kwestii problematycznych podnoszonych w związku z uregulowaniem nieodpłatnej pomocy prawnej. Wybrano zarzuty o charakterze ogólnym i podstawowym, które powtarzały się na kolejnych etapach prac nad projektami ustawy i jednocześnie zachowały swoją aktualność z punktu widzenia ostatnich założeń do ustawy. Pominięto szczegółowe i drobne wątpliwości, ich omówienie przekraczałoby bowiem ramy tego opracowania. Świadomie nie wymieniono również wyrazicieli poszczególnych zastrzeżeń czy wątpliwości. Po pierwsze, z reguły powtarzają się one w wypowiedziach różnych instytucji¹⁸. Po drugie, zamierzeniem au-

¹⁸ Na potrzeby niniejszego opracowania przeanalizowano wypowiedzi następujących instytucji: Sąd Najwyższy, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legis-

tora nie jest krytyka poszczególnych instytucji, ale przedstawienie i skomentowanie problemów pojawiających się przy opracowaniu omawianej ustawy, które mogą uniemożliwić lub istotnie opóźnić wprowadzenie tej potrzebnej i oczekiwanej regulacji.

Jeden z fundamentalnych zarzutów wobec projektowanej regulacji można zawrzeć w stwierdzeniu, że obowiązujący w Polsce system pomocy skierowany do osób ubogich jest sprawdzony, wystarczający, zaspokaja niezbędne potrzeby i nie ma konieczności wprowadzania kolejnych regulacji komplikujących klarowny system prawny. Zgodnie z tą opinią sądy – działając na podstawie odpowiednich przepisów – mogą przyznać zwolnienie z kosztów sądowych, mogą również ustanowić pełnomocnika z urzędu. Ocena sądu ma walor merytoryczny i wystarczająco zabezpiecza interes strony chcącej dochodzić swoich praw. Przekazanie zatem choćby części tych kompetencji poza sądy jest nieuzasadnione i niecelowe. Trudno zgodzić się z taką opinią. Przede wszystkim jest ona oparta na nieprawdziwym założeniu, że system pełnomocników z urzędu działa właściwie. W powszechnym odczuciu tak nie jest. Dotyczy to zarówno dostępu do pomocy z urzędu, jak i jakości tej reprezentacji. Nie można także abstrahować od rzeczywistości, w jakiej się znajdujemy, opierając się wyłącznie na suchych przepisach. Dostęp do pomocy prawnej w Polsce jest mocno ograniczony małą liczbą prawników i kosztami ich usług. Jak wskazują ostatnie badania, liczba polskich obywateli korzystających z usług prawnika jest niewielka¹⁹. Jednocześnie wyniki innych badań dowodzą, że aż 81% obywateli uważa, że instytucje państwowe powinny ułatwić obywatelom dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej²⁰. Wydaje się wreszcie, że właśnie w najlepiej pojętym interesie wymiaru spr-

lacji, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajowa Rada Radców Prawnych, Komitet Integracji Europejskiej, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Naczelna Rada Adwokacka.

¹⁹ Jak wynika z badania sondażowego TNS OBOP, przeprowadzonego w 2008 roku na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych, w minionych pięciu latach z usług prawnika skorzystało tylko 14% obywateli – http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/114516,tylko_14_proc.html [dostęp: 3 sierpnia 2009 roku].

²⁰ Raport końcowy z badania opinii publicznej na temat wizerunku wymiaru sprawiedliwości, oceny reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualnego stanu świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem, zrealizowanego przez IBC GROUP na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości – http://www.ms.gov.pl/aktual/090320_raportpokl.pdf [dostęp: 3 sierpnia 2009 roku].

wiedliwości jest odciążenie sądów od decydowania w kwestiach, które nie są istotą orzekania, a do takich z pewnością należy ocena stanu materialnego wnioskującego o pomoc prawną i ewentualnie przyznanie takiej pomocy. Twórcy założeń do ustawy trafnie więc uznali, że podmiotami, które takich ocen będą dokonywać, powinny być instytucje samorządu lokalnego, najlepiej znające lokalną społeczność i dysponujące instrumentami do weryfikacji statusu materialnego obywatela ubiegającego się o pomoc prawną. Trzeba również pamiętać, że niewątpliwą wartością dodaną projektowanego systemu będzie to, że ubiegający się o pomoc prawną zdobędzie dostęp do szerokiej informacji prawnej, obejmującej także inne sfery niż tylko jego konkretna sprawa, poza tym będzie mógł się zapoznać z informatorami i poradcnikami prawnymi, otrzyma też informacje o pozostałych formach pomocy, jak pomoc psychologiczna świadczona przez organizacje pozarządowe czy pomoc dla ofiar wypadków. Szczególnie duże wsparcie uzyska jednak wówczas, gdy w systemie będzie miejsce na pomoc prawną realizowaną przez organizacje pozarządowe, które właśnie tak szeroko traktują pomoc dla obywateli.

Z powyższym zarzutem jest związana wątpliwość dotycząca dualizmu, jaki może powstać po ewentualnym uchwaleniu ustawy. Z jednej strony decyzje o zwolnieniu z kosztów sądowych mają pozostać w sądach, z drugiej zaś strony o przyznaniu pomocy prawnej ma decydować organ samorządu lokalnego. Jest to trafna konstatacja. Oczywiście byłoby lepiej, gdyby system był jak najbardziej spójny – projektowany rzeczywiście nie obejmuje decydowania o kosztach sądowych. Uprawnione jest twierdzenie, że zmieniając system dostępu do pomocy prawnej, powinno się w tym samym czasie rozstrzygnąć jedną regulacją wszystkie kwestie z nią związane. Nie jest jednak pozbawiony słuszności pragmatyczny sposób myślenia zaprezentowany w omawianych założeniach, zgodnie z którym próbuje się uregulować to, co konieczne, odkładając pozostałe kwestie na później, choć trzeba przyznać, że gdy o zwolnieniu od ponoszenia kosztów i o przyznaniu pomocy prawnej będą decydować różne organy, może to spowodować równoległość działań w tych samych *de facto* sprawach – konieczności oceny dochodów i majątku wnioskujących. Dlatego też, jak uważa koalicja organizacji pozarządowych²¹, które zgłosiły uwagi do założeń ustawy, służby publiczne powinny wypracować mechanizm wzajemnego korzystania z wyników swojej pracy.

²¹ *Opinia koalicji organizacji pozarządowych nt. założeń do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych* – <http://www.hfhrpol.waw.pl/oswiadczenie-134-pl.html> [dostęp: 3 sierpnia 2009 roku].

Zgodnie z obecnymi założeniami do ustawy nastąpi skoncentrowanie w jednym ręku koordynacji udzielania informacji prawnych, porad prawnych i zastępstwa procesowego. To bardzo dobre rozwiązanie, służące ujednocnieniu systemu i odciążeniu sądów od pracy innej niż orzecznictwo. Trafne są jednak obawy, że – zwłaszcza na początku działania systemu – może to powodować kłopoty związane z przejściem przez samorządy nowego zadania. Dlatego też należałoby wprowadzić rozwiązania dotyczące płynnego wdrażania powiatów w nowe zadania, przez na przykład stopniowe przejmowanie tych obowiązków, łącznie z intensywnym szkoleniem pracowników powiatowych centrów pomocy rodzinie i miejskich ośrodków pomocy społecznej.

Opisane wyżej obawy wiążą się z kolejnym zgłaszanym problemem. Zdecydowano o umieszczeniu systemu pomocy prawnej w strukturze samorządu lokalnego przez powierzenie prowadzenia punktów pomocy prawnej podlegającym powiatom centrom pomocy rodzinie lub miejskim ośrodkom pomocy społecznej. Obawy te opierają się na twierdzeniu, że samorząd lokalny nie ma niezbędnych kompetencji, żeby dokonywać ocen w zakresie przyznawania lub odmowy przyznania pomocy prawnej, a także żeby udzielać informacji prawnej. Z udzieleniem takiej informacji wiąże się bowiem ryzyko wprowadzenia w błąd. Jak wiadomo, założenia do ustawy o pomocy prawnej rozróżniają pomoc prawną od informacji prawnej. Ta ostatnia ma mieć charakter abstrakcyjny (ogólny) i dotyczyć przepisów prawa obowiązujących w interesującej klienta dziedzinie oraz właściwych instytucji w obszarze zgłoszonego przez niego problemu. W drobnych, najprostszych sprawach poinformowanie o przepisach obowiązujących w danej dziedzinie i właściwych dla danej sprawy instytucjach powinno wystarczyć. W znalezieniu konkretnego rozwiązania ma dopiero pomóc porada prawna udzielona przez kompetentną i kwalifikowaną osobę.

Inna zgłaszana wątpliwość dotyczy tego, że powiatowe centra pomocy rodzinie oraz ośrodki pomocy społecznej mają już bardzo szerokie kompetencje i trudno nakładać na nie kolejne – i to niebagatelne – zadania.

Podane wyżej argumenty, które tłumaczą obawy o to, czy instytucje samorządowe podołają nowym zadaniom, nie są pozbawione racji. Planując jednak system pomocy prawnej, trzeba rozstrzygnąć podstawowy dylemat: czy tworzyć nowe instytucje od podstaw, czy też oprzeć się na istniejących, odpowiednio modyfikując ich kompetencje i zakres zadań. Twórcy założeń uznali, że słuszne jest to drugie rozwiązanie. I trzeba im przyznać rację. Jest to niewątpliwie rozwiązanie tańsze i prostsze organizacyjnie. Wydaje się poza tym, że właśnie samorząd lokalny jest naj-

lepiej predestynowany do organizowania takiej pomocy. Po pierwsze, ma najpełniejszą wiedzę o sytuacji materialnej mieszkańców. Po drugie, w ramach samorządu funkcjonują już różne systemy poradnictwa – można tutaj na przykład wymienić porady udzielane przez powiatowe centra pomocy rodzinie czy rzeczników praw konsumentów. Podnoszone obawy dotyczące instytucji samorządowych nie mogą więc być powodem zaniechania wprowadzania reformy, ale raczej powinny posłużyć stopniowemu przygotowywaniu powiatowych centrów pomocy rodzinie czy miejskich ośrodków pomocy społecznej do przyjęcia nowych zadań, w tym intensywnemu szkoleniu pracowników.

Następna kwestia dotyczy problemu potencjalnego konfliktu interesów instytucji przyznającej pomoc prawną w sytuacji, gdy zgłaszany problem dotyczy sporu obywatela z samorządem lokalnym, szczególnie z władzami powiatowymi. Instytucje powiatowe udzielałyby bowiem informacji lub porady prawnej w sprawach przeciwko samym sobie. Jest to rzeczywiście istotny problem. Nie może on jednak skutkować wyłączeniem możliwości pomocy w takiej sprawie. Wymaga to wprowadzenia odpowiednich mechanizmów zabezpieczających bezstronność porady i bezstronność w decydowaniu o przyznaniu pomocy prawnej w sytuacji konfliktu interesów, przede wszystkim zaś zachowania w tajemnicy informacji przekazywanej przez klienta.

Kolejne zastrzeżenie można sprowadzić do stwierdzenia, że wprowadzenie systemu bezpłatnej pomocy prawnej to tworzenie nowej biurokracji. Zarzut dotyczy szczególnie Rady Pomocy Prawnej. Jest oczywiste, że wprowadzanie tak głębokiej zmiany w systemie dostępu do pomocy prawnej musi się wiązać z koniecznością zatrudnienia osób, które będą obsługiwały ten system. Wydaje się jednak, że właśnie rozwiązanie polegające na oparciu systemu na istniejących strukturach i udzielaniu porad prawnych przez prawników i organizacje funkcjonujące na rynku w największym stopniu zminimalizuje rozrost kadry urzędniczej.

Zadania rady mogą obejmować: monitoring i ewaluację działania systemu pomocy prawnej, dbanie o należyłą jakość pomocy prawnej, proponowanie reform i zmian w systemie pomocy prawnej, w tym zmian w obowiązujących przepisach, formułowanie programów i planów szkoleniowych skierowanych do podmiotów realizujących pomoc prawną, współpraca z instytucjami, które zajmują się pomocą prawną. Rada miała by więc za zadanie podejmowanie czynności zbyt rzadko jeszcze występujących w polskiej administracji, a bardzo ważnych i znanych rozwiniętym systemom zarządzania: ewaluacji systemu, proponowania modyfikacji jego funkcjonowania, inicjowania badań. Za istotny problem obecnego systemu

pomocy prawnej należy uznać właśnie to, że jest badany okazjonalnie i wyrywkowo. Stąd między innymi trudności w jego reformowaniu i słabe zrozumienie wśród części decydentów wagi problemu.

Zdaniem koalicji organizacji pozarządowych²² niezwykle ważnym zadaniem rady powinno być także wypracowanie mechanizmu oceny jakości świadczonej pomocy prawnej. Tam, gdzie są wydawane środki publiczne, element kontroli efektywności dysponowania nimi oraz jakości świadczonych za nie usług wydaje się niezbędny. W tym właśnie zakresie są zgłaszane kolejne zastrzeżenia wobec systemu. Chodzi mianowicie o problem kontrolowania korporacji prawniczych, które mają własne systemy kontroli jakości i ustawowo gwarantowaną autonomię. Wydaje się, że zarzut ten wynika z nieporozumienia. Wprowadzanie systemu finansowanego ze środków publicznych bez odpowiednich narzędzi kontroli jakości byłoby niewłaściwe i niecelowe. Samo zaś badanie jakości nie musi oznaczać wkraczania w kompetencję i autonomię organów korporacyjnych. Z kolei przygotowanie i wdrożenie odpowiednich narzędzi (na przykład badanie ankietowe wśród beneficjentów, kontrola dokumentacji, kontrola terminowości załatwiania spraw) nie narusza autonomii korporacji, gdyż stwierdzone ewentualnie nieprawidłowości byłyby zgłaszane właściwym organom odpowiedzialnym za postępowanie dyscyplinarne w ramach korporacji prawniczych. Co więcej, w najlepiej pojętym interesie korporacji byłaby ścisła współpraca z Radą Pomocy Prawnej lub innym organem odpowiedzialnym za funkcjonowanie projektowanego systemu, żeby opracować i rzeczywiście wdrożyć odpowiednie narzędzia kontroli jakości i stosowne mechanizmy przekazywania informacji.

Bardzo ważną kwestią związaną z wprowadzeniem systemu są koszty tego przedsięwzięcia, szczególnie w okresie słabszej koniunktury gospodarczej. Nowy system niewątpliwie będzie wymagał dużych nakładów finansowych. Dodatkowym problemem jest brak precyzyjnego wyliczenia tych kosztów – ich oszacowanie jest niezwykle trudne, zwłaszcza jeśli nie można ustalić liczby ewentualnych porad. Ponownie daje tutaj o sobie znać to, że sfera ta nie jest dostatecznie dobrze zbadana. Trzeba jednak pamiętać, że rachunek ekonomiczny dotyczący tego systemu musi brać pod uwagę nie tylko proste nakłady na infrastrukturę czy etaty, które niewątpliwie będą konieczne i znaczne, ale także korzyści, jakie system przyniesie w następnych latach. Na przykład dzięki temu, że niektóre osoby w trudnej sytuacji życiowej uzyskają poradę, uniknie się części problemów i w rezultacie nie będzie konieczne zajęcie się tymi osobami

²² *Ibidem*.

przez opiekę społeczną. Z kolei osoba, która opuściła zakład karny, może uzyskać kompetentne informacje o możliwości pomocy, aby uregulować swoją sytuację życiową, dzięki czemu nie popełni przestępstwa i nie trafi ponownie do zakładu karnego. Należy dodać, że część spraw można łatwo rozwiązać po uzyskaniu jednorazowej porady, co sprawi, że nie trafią one do sądów i odciążą tym samym wymiar sprawiedliwości. Poza tym w toku prac nad projektem podkreślano wagę wykorzystania instrumentów mediacji w sytuacjach, w których będzie to możliwe. Osoby zgłaszające się po poradę powinny uzyskiwać informacje o takiej możliwości i zaletach polubownego załatwienia sporu. To także istotnie powinno zmniejszyć koszty funkcjonowania sądownictwa. Warto również wspomnieć, że jest możliwe wsparcie tego systemu środkami pochodzącymi z funduszy europejskich. Chodzi tutaj między innymi o środki dostępne dla organizacji pozarządowych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, przeznaczone właśnie na rozwijanie poradnictwa prawnego (Działanie 5.4.2), środki dostępne w ramach Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, również w części dotyczące poradnictwa prawnego, oraz środki przyznane Ministerstwu Sprawiedliwości w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Odpowiednie sprofilowanie warunków konkursowych – przez uwzględnienie potrzeb wynikających z nowej regulacji systemu pomocy prawnej – i dobre zarządzanie środkami, które są już w dyspozycji odpowiednich urzędów, powinno przynieść spore oszczędności dla budżetu państwa i wydatnie wspomóc funkcjonowanie systemu.

W przygotowanych przez część instytucji stanowiskach na temat aktualnych założeń do ustawy pojawiły się także opinie podważające tryb umożliwiający weryfikację przez sąd decyzji dotyczących przyznania pomocy prawnej. Podnoszono w nich argument obciążenia sądów pracą, dowodząc, że rozszerzenie kognicji jedynie pogorszy tę sytuację. Na wcześniejszych etapach przedstawiano różne koncepcje, pojawił się nawet pomysł czterostopniowej procedury przyznania pomocy prawnej. Z punktu widzenia sprawności systemu było to oczywiście rozwiązanie nie do przyjęcia. Inne skrajne propozycje wskazywały na możliwość braku udziału sądu w decydowaniu o przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy prawnej. Wydaje się jednak, że w sytuacji, gdy przyznajemy obywatelowi prawo do pomocy prawnej na mocy rozstrzygnięcia organu publicznego i ktoś tej pomocy może nie otrzymać, to biorąc pod uwagę konstytucyjne gwarancje prawa do sądu, nie można w takim wypadku uniknąć kontroli sądowej. Autorzy założeń do ustawy spróbowali znaleźć rozwiązanie pośrednie, przyjmując, że decyzje administracyjne miałyby

być wydawane tylko w sytuacji odmowy przyznania pomocy prawnej – samo przyznanie pomocy prawnej nie przyjmowałoby formy decyzji administracyjnej. Sądem kontrolującym legalność decyzji byłby Wojewódzki Sąd Administracyjny. Wydaje się, że stanowi to rozsądny kompromis między sprawnością systemu a zachowaniem wszystkich gwarancji konstytucyjnych. W sytuacji, gdyby obywatelowi odmówiono przyznania pomocy prawnej, istniałaby ścieżka sądowej weryfikacji legalności tej decyzji, samo zaś przyznanie pomocy, czyli rozstrzygnięcie pozytywne dla wnioskującego, nie byłoby obciążone formalnymi wymaganiami związanymi z decyzją administracyjną, co z pewnością usprawniłoby i skróciło procedurę przyznania pomocy prawnej.

Następny problem dotyczy tego, że projektowane regulacje obejmują wiele sfer prawa, w związku z tym nie są spójne z istniejącym ustawodawstwem (na przykład dotyczącym zakresu zadań samorządu lokalnego czy regulacji korporacyjnych). Oczywiście wprowadzenie nowej instytucji prawnej o takim zakresie działania – oznaczające w rzeczywistości zmianę systemową – wymusza konieczne zmiany organizacyjne i kompetencyjne oraz zmiany prawa. Nie powinno to jednak stanowić przeszkody we wprowadzeniu nowej regulacji. Jej znaczenie w systemie prawnym i waga społeczna są tak duże, że uzasadniają konieczny wysiłek, aby dokonać spójnych i całościowych zmian w odpowiednich aktach prawnych i w zasadach organizacyjnych obowiązujących w poszczególnych instytucjach.

Inna wątpliwość dotyczy dostępności systemu dla ogółu obywateli w związku z przyjęciem kryterium materialnego dla uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej. W założeniach do ustawy kryterium takie powiązano z ustawą o pomocy społecznej. W dyskusji nad regulacją bezpłatnej pomocy prawnej pojawiały się również opinie dotyczące możliwości wprowadzenia niewielkiej opłaty manipulacyjnej²³. Niezależnie od przyjętego konkretnego rozwiązania należy uznać, że wydolność struktury oraz jej kosztochłonność każą jednak – przynajmniej na początkowym etapie funkcjonowania systemu – przyjąć określone kryteria materialne. Przy tym ponownie trzeba także uznać za słuszne wprowadzenie obok porady prawnej kategorii „informacji prawnej”, która będzie dostępna dla wszystkich niezależnie od ich statusu materialnego.

Spory toczyły się również o zakres przedmiotowy ustawy, a więc o to, jakie dziedziny prawa powinien obejmować projektowany system. Najwięcej kontrowersji budziły kwestie związane z uwzględnieniem pra-

²³ Por. Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej...*, *op. cit.*, s. 59–60.

wa karnego, prawa podatkowego i doradztwa dotyczącego szeroko rozumianej działalności gospodarczej. Podnoszone argumenty związane z poszczególnymi wyłączeniami mają oczywiście swoje uzasadnienie. Bliski jest nam jednak pogląd, że system powinien uwzględniać jak najszerszy zakres przedmiotowy poradnictwa, a wszystkie wyłączenia muszą być stosowane absolutnie wyjątkowo i ze względu na szczególne uzasadnienie. Nie sposób bowiem przewidzieć, jakiego typu sprawy będą stanowiły dla obywateli największy problem. Z pewnością zaś pomoc prawna jest potrzebna, gdy problem obywatela będzie dotyczył jego konfliktu z instytucją publiczną, a taki charakter mają między innymi sprawy podatkowe, sprawy karne czy sprawy administracyjne. Koniecznie należy przy tym uwzględnić doświadczenia organizacji poradniczych²⁴ działających od wielu lat, które pokażą, z jakimi sprawami najczęściej zgłaszają się potrzebujący pomocy prawnej.

²⁴ Na przykład biura porad obywatelskich, uniwersyteckie poradnie prawne i inne organizacje. Szerzej na temat organizacji udzielających bezpłatnej pomocy prawnej – zob. M. Ziółkowski, G. Wiaderek, *Formy i zakres pomocy prawnej...*, *op. cit.*, s. 13–33.

Internet jako źródło informacji i porad prawnych

Piotr Waglowski

Wstęp

Niniejsze opracowanie stanowi próbę opisaną dostępności informacji o prawie i porad prawnych w polskim Internecie. Przedstawiono wybrane witryny internetowe udostępniające informacje o prawie i porady prawne, żeby na ich przykładzie omówić obecną sytuację w tej dziedzinie, w tym różnorodność dostępnych treści oraz problemy funkcjonowania i korzystania z takich serwisów.

Niezwykle trudno jest wskazać liczbę stron internetowych, których tematyka jest związana z informacją o prawie. Jeśli skorzysta się w tym celu z popularnej przeszukiwarki Internetu firmy Google i wprowadzi się zapytanie o słowo „prawo”, to w wynikach wyszukiwania pojawi się ponad 56 milionów stron. W kategorii „Prawo” internetowego katalogu portalu Onet.pl zebrano 2186 witryn internetowych w jedenastu różnych kategoriach. Najliczniejszą z tych kategorii (1687 stron) jest „Doradztwo prawne”, a drugą co do liczebności – „Sądy i prokuratury” (247 serwisów, przy czym warto zauważyć, że samych sądów powszechnych w Polsce jest ponad 380, a więc nie wszystkie z nich mają swoje witryny internetowe). W nieaktualizowanym od 2005 roku Internetowym Katalogu Polskich Stron Prawnych AdLex zebrano ponad 440 różnych witryn, które sklasyfikowano w 13 głównych kategoriach: „Aktualności prawne”, „Działy prawa”, „Edukacja prawnicza”, „Gałęzie prawa”, „Organizacje państwowe”, „Organizacje pozarządowe”, „Portale i serwisy prawne”, „Prasa prawna”, „Strony tematyczne”, „Usługi prawne”, „Wydawnictwa prawne”, „Wyszukiwarki prawa” oraz „Zbiory aktów prawnych”.

Niestety, katalog ten nie jest ani pełny, ani aktualny. Dynamika Internetu sprawia, że wiele serwisów i portali poświęconych tematyce prawnej przestaje istnieć, jednocześnie zaś wciąż pojawiają się nowe. Wystarczy jednak spojrzeć na przywołane kategorie tego katalogu, żeby odpowiedzieć na pytanie o to, kto zajmuje się w Polsce udostępnianiem informacji o prawie.

Informacji na temat obowiązującego prawa można poszukiwać na stronach prowadzonych przez administrację publiczną, w zbiorach urzędowych, w Biuletynach Informacji Publicznej, a także w serwisach tematycznych prowadzonych przez liczne instytucje i urzędy. Źródłem takich informacji są również serwisy wydawnictw prasowych, strony organizacji pozarządowych i uczelni oraz witryny podmiotów, które zajmują się odpłatnym świadczeniem poradnictwa prawnego. Poza tym istnieją witryny prowadzone przez osoby indywidualne.

W polu zainteresowania niniejszego opracowania znajdują się również informacje na temat orzecznictwa, a także piśmiennictwa związanego ze stosowaniem prawa. Dane tego typu nie są źródłami prawa, ale ich powszechna dostępność (lub jej brak) wpływa na ogólną sytuację prawną jednostek.

Najistotniejszymi źródłami informacji o prawie są serwisy administracji publicznej, ponieważ są one często „pierwszymi źródłami” takich informacji (źródłami pierwotnymi). Przede wszystkim należy tutaj wymienić strony Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach których działa Internetowy System Aktów Prawnych (do niedawna Internetowy System Informacji Prawnej). Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nie jest jednak wydawcą ustaw, korzysta bowiem z tekstów ogłaszanych w Dziennikach Ustaw i Monitorach Polskich, które są wydawane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

W opracowaniu w pierwszej kolejności przedstawiono przykładowe strony internetowe polskiej administracji publicznej oraz instytucji międzynarodowych, z uwzględnieniem podziału na witryny udostępniające treść prawa, orzecznictwo i treści o charakterze poradnikowym. Następnie wskazano przykłady witryn organizacji pozarządowych, które – realizując zadania statutowe – opracowują i udostępniają zarówno tematyczne zbiory prawa (na przykład prawa dotyczące uchodźców, prawa kobiet), jak i pogłębione analizy i poradniki związane z porządkiem prawnym. W dalszej części omówiono komercyjne witryny prawne – wybrane przykłady mają dokumentować różnorodność podmiotów zajmujących się udostępnianiem prawa oraz ich motywów (prawo może być przecież głównym towarem, który oferuje się za wynagrodzeniem, ale może być

jedynie dodatkiem, przynętą, na którą można łowić potencjalnych klientów, nieodpłatne udostępnianie prawa może być zatem strategią marketingową). W ostatniej części przedstawiono trzy witryny, które pokazują nowe trendy w dziedzinie udostępniania prawa.

Internetowe serwisy administracji publicznej i struktur międzynarodowych

Treść prawa

Internetowy System Aktów Prawnych
Kancelaria Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
<http://isap.sejm.gov.pl>

Obecnie dostępny system jest rezultatem wcześniejszych prac, zapoczątkowanych ponad trzydzieści lat temu, gdy rozpoczęto działalność w ośrodku informatycznym Biblioteki Sejmowej. Prace podjęto wówczas na podstawie decyzji Szefa Kancelarii Sejmu z 25 listopada 1974 roku w sprawie utworzenia dziedzinowego Ośrodka Informacji Legislacyjnej „Biblioteka Sejmowa”. W ramach prac nad udostępnianiem informacji prawnej realizowano wiele projektów: Centralny Zautomatyzowany Rejestr Aktów Prawnych (CZRAP), Centralny Rejestr Aktów Normatywnych (CRAN), następnie System Informacji Legislacyjnej (SIL), w ramach którego miały również powstać – obok bazy CRAN z opisem bibliograficznym aktów prawnych – Centralny Katalog Literatury Prawniczej (CKLP), baza orzecznictwa i baza SEJM. Bazy nie zostały zintegrowane, a zawierająca opisy bibliograficzne baza CRAN była rozpowszechniana odpłatnie pod nazwą Rejestr Aktów Prawnych (RAP). Ponieważ pojawił się konkurencyjny i całościowy System Informacji Prawnej LEX (w przeciwieństwie do rejestru zawierał również pełną treść tekstów aktów normatywnych), RAP został wycofany z rynku (z dystrybucji komercyjnej). Po uzupełnienie o treść ujednoliconych aktów prawnych bazę udostępniono na stronach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jako Internetowy System Informacji Prawnej, a następnie Internetowy System Aktów Prawnych.

Zgodnie z dzisiejszym opisem: „Baza Internetowy System Aktów Prawnych zawiera – aktualizowane na bieżąco – opisy bibliograficzne i teksty aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw oraz Monitorze Polskim”. Istotne jest to, że system jest zasilany treścią po jej opublikowaniu w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim („Kancelaria Sejmu

pracuje na materiale ogłoszonym”). Pracownicy Kancelarii Sejmu muszą więc własnymi siłami dokonywać ujednolicenia tekstów. Zbiory ISAP nie zawierają załączników do Dzienników Ustaw.

Internetowy System Informacji Prawnej umożliwia wyszukiwanie aktów prawnych między innymi z podziałem na akty prawne „obowiązujące” i „wszystkie”, ze względu na adres publikacyjny (wydawnictwo, rok, numer, pozycja) oraz tytuł i datę wydania. Przeglądanie zasobów ISIP jest możliwe według roczników i według haseł (na przykład „administracja celna”, „Afganistan”). Istnieje możliwość przeszukiwania zaproponowanych haseł. Przeszukując ISAP, poza adresem publikacyjnym i tytułem aktu prawnego otrzymujemy również treść aktu ogłoszonego, treść ujednoliconą (przez Kancelarię Sejmu, a więc niemającą charakteru źródła prawa). Treści aktów prawnych są prezentowane w plikach w formacie PDF. Pliki PDF, które zawierają ujednoliconą treść aktów prawnych, są tak przygotowane i udostępniane na stronach ISAP, żeby nie można było łatwo ich skopiować, co stanowi przykład specjalnie stworzonej bariery dla obywateli.

Poza tym ISAP prezentuje również inne informacje, między innymi status aktu prawnego, datę wydania, datę wejścia w życie, organy zobowiązane (na przykład do wydania aktów wykonawczych), odwołania do aktów zmieniających i aktów, do których dany akt normatywny się odwołuje. Są także dostępne akty wykonawcze i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego związane z danym aktem prawnym (jeśli takie zapadły – sentencje wyroków Trybunału Konstytucyjnego są publikowane w Dzienniku Ustaw).

Z niewiadomych powodów Kancelaria Sejmu umieściła w serwisie notę, zgodnie z którą: „Nie zezwala się na komercyjne używanie, kopiowanie i inne wykorzystywanie danych znajdujących się w bazie danych ISAP”.

Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
<http://www.cokprm.gov.pl>

Przedmiotem działalności Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jest między innymi druk i rozpowszechnianie dzienników urzędowych, w tym Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”, a także prowadzenie innej działalności poligraficznej.

Na stronie centrum opublikowano pełne elektroniczne wersje Dzienników Ustaw od numeru 77. z 2008 roku. Monitory Polskie udostępni-

no w pełnej elektronicznej wersji od numeru 35. z 2008 roku. Dzienniki Ustaw i Monitor Polski są publikowane w plikach w formacie PDF w takiej formie graficznej, w jakiej ukazują się drukiem (a więc nie w formie tekstów strukturalizowanych, nadających się do automatycznego przetwarzania). Centrum nie udostępnia wersji ujednoliconej ustaw.

W stosunku zarówno do publikacji Dzienników Ustaw, jak i Monitorów Polskich, na stronie centrum opublikowano notę, zgodnie z którą nie stanowią one źródła prawa, lecz są „tylko ich zapisem elektronicznym”. Dodatkowo widnieje tam uwaga, że „jedyne źródło prawa na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanowią, na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449), akty normatywne ogłaszane w Dziennikach Ustaw i Monitorach Polskich”.

Na uwagę zasługuje również nota, w której czytamy: „Z uwagi na niedoskonałość zabezpieczeń chroniących przed nieuprawnionym dostępem do Internetu wydawca nie ponosi odpowiedzialności za treść publikowanych tu aktów prawnych”. Publikowane na tej stronie pliki nie są opatrzone podpisem elektronicznym.

Rządowe Centrum Legislacji
<http://www.rcl.gov.pl>

Rządowe Centrum Legislacji współpracuje z organami pomocniczymi Rady Ministrów: Komitetem Stałym Rady Ministrów i Komitetem Europejskim oraz Radą Legislacyjną, a także z urzędami obsługującymi organy administracji rządowej i innymi podmiotami, na których spoczywa obowiązek wydawania powszechnie obowiązujących norm prawa.

W sierpniu 2008 roku na stronach centrum pojawiły się elektroniczne wersje dzienników urzędowych wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów. Wersje te są publikowane w plikach w formacie PDF, przy czym – odmiennie niż w wypadku Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – pliki te są opatrzone podpisem elektronicznym pracownika Rządowego Centrum Legislacji (dyrektora Departamentu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego Rządowego Centrum Legislacji). Z niewiadomych powodów udostępniane w Internecie pliki są zabezpieczone przed kopiowaniem.

Według sygnałów płynących z rządu, chociaż minęły kolejne terminy przewidywane przez kolejne nowelizacje ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, elektroniczne Dzienniki Ustaw w wersji autentycznej mają być dostępne od 1 stycznia 2010 roku.

EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu>

Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (Urząd Publikacji) jest wydawnictwem Unii Europejskiej. Urząd wydaje Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej ukazuje się w dwóch seriach: seria L – legislacja, seria C – informacje i ogłoszenia. Jest również publikowany Dodatek (S – przetargi publiczne). W ramach serii C jest wydawana sekcja elektroniczna, w której są publikowane dokumenty jedynie w formie elektronicznej.

W ramach Wspólnot Europejskich zbudowano bezpłatny i wielojęzyczny serwis internetowy EUR-Lex, który jest poświęcony wspólnotowej legislacji. System pozwala sięgnąć do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej i zawiera między innymi traktaty, legislację, orzeczenia i projekty aktów prawnych. Jak można przeczytać na stronach EUR-Lex, jego baza „zawiera w sumie 3,6 mln dokumentów, przy czym najstarsze z nich pochodzą z 1951 r. Jej zawartość jest codziennie aktualizowana – co roku powiększa się o około 15 tys. dokumentów”.

Zasoby portalu EUR-Lex można przeszukiwać zarówno przez wyszukiwanie proste, jak i przez wyszukiwanie zaawansowane. Ta ostatnia opcja uruchamia niewielką aplikację (applet) napisaną w języku Java, podpisaną elektronicznie przez Urząd Publikacji. Interfejs wyszukiwania zaawansowanego nie został przetłumaczony na język polski, dlatego proces uruchamiania appletu (głównie w języku niemieckim) oraz interfejs (w języku angielskim) może prowadzić do pewnej konfuzji użytkownika tej wyszukiwarki. Niemniej jednak wyszukiwanie proste pozwala uzyskać dostęp do olbrzymiej liczby dokumentów. Możliwe jest również przeszukiwanie poszczególnych zbiorów danych (traktaty, umowy międzynarodowe, obowiązujące prawodawstwo, prace przygotowawcze, orzecznictwo, pytania poselskie). System prezentuje dokumenty w różnych formatach, głównie w formacie PDF, HTML, DOC i TIFF.

System jest opisany dość szczegółowymi wskazówkami pomocy.

Również Wspólnoty Europejskie korzystają z prawa własności intelektualnej i ograniczają w ten sposób możliwość ponownego wykorzystania informacji prawnej. Na uwagę zasługuje opublikowana na stronach EUR-Lex „Informacja o prawach autorskich”. Zgodnie z klauzulami, które są tam ujawnione: „Z wyjątkiem przypadków, w których zaznaczono inaczej, pobieranie i powielanie na użytek własny lub w celu dalszego niekomercyjnego lub komercyjnego rozpowszechniania tekstów praw-

nych i innych dokumentów dostępnych na stronie EUR-Lex jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia następującej informacji: «© Wspólnoty Europejskie, <http://eur-lex.europa.eu/>»”.

Z kolei w sytuacji, gdy chciałoby się wykorzystać treści prawodawstwa unijnego, należy dodać jeszcze zastrzeżenie: „Za autentyczne uważa się wyłącznie przepisy prawne Unii Europejskiej opublikowane w papierowych wydaniach Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej”. Ograniczenie wyartykułowane wprost jest zawarte w klauzuli: „Pobieranie plików (np. w formacie xml przez serwer ftp) w celu ich wykorzystywania i komercyjnego rozpowszechniania wymaga zawarcia odpłatnej umowy licencyjnej, zawieranej w imieniu Wspólnot Europejskich przez Urząd Publikacji, który przyjmuje pisemne wnioski w tej sprawie”.

Orzecznictwo

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBO) przechowuje orzeczenia sądów administracyjnych pozbawione cech identyfikacyjnych (opracowane z uwzględnieniem między innymi przepisów ustawy o ochronie danych osobowych). Naczelny Sąd Administracyjny informuje na tej witrynie, że udostępniona w Internecie baza orzeczeń służy wyłącznie celom informacyjnym oraz edukacyjnym i nie ma statusu zbioru urzędowego. Baza jest zasilana codziennie nowymi danymi gromadzonymi w systemie komputerowym Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.

Serwis jest wyposażony w rozbudowaną instrukcję obsługi, w której wyjaśniono dokładnie sposób wyszukiwania informacji oraz możliwości systemu. Wyniki wyszukiwania są prezentowane na stronach internetowych (w formacie HTML), co pozwala na swobodne ich kopiowanie i dowolne wykorzystanie. Wyszukane dokumenty ukazują się na stronach internetowych o unikalnych adresach, co oznacza, że można do takich stron linkować z innych serwisów internetowych (co może się przyczynić – przy zachowaniu ciągłości adresacji systemu – do upowszechniania treści udostępnianych danych, przez możliwość odsyłania „bezpośrednio do źródła”).

Linkowania w metryce danego orzeczenia, w polu „Powołane przepisy”, stanowią odesłania do Internetowego Systemu Informacji Prawnej (ISIP), który przeistoczył się niedawno w Internetowy System Aktów

Prawnych (ISAP), a co za tym idzie – dotychczasowe linki, które jeszcze niedawno kierowały do konkretnych Dzienników Ustaw, teraz odsyłają „w internetową próżnię”. Jest to przykład problemu, z którym – w dynamicznie rozwijającej się rzeczywistości wirtualnej – internauci mają coraz częściej do czynienia. Twórcy systemów muszą przewidywać sytuacje, w których dostępne wcześniej zasoby zmieniają swoje „położenie”.

Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej
<http://www.sn.pl/orzecznictwo/>

Na witrynie prowadzonej przez Sąd Najwyższy znajduje się część zatytułowana *Najważniejsze bieżące orzecznictwo*. Zgodnie z deklaracją redaktorów witryny są tam zamieszczane wszystkie uchwały Sądu Najwyższego, „a także węzłowe inne orzeczenia” izb: Izby Cywilnej, Izby Karnej, Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, Izby Wojskowej. Wybranie jednej z izb prowadzi do chronologicznego spisu uchwał (przedstawionych wraz z datą podjęcia uchwały, sygnaturą akt oraz krótkim opisem). Przy części uchwał opublikowano również link do uzasadnienia, które udostępniono w formacie PDF. Spis ten nie nadaje się do przeszukiwania. Najwcześniejsza z opublikowanych na tej stronie uchwał jest datowana na 5 grudnia 2008 roku. Mogłoby się wydawać, że skoro Sąd Najwyższy wydał określone stanowisko, to już samo to przesądza o tym, że jest ono jednym z najważniejszych w systemie wymiaru sprawiedliwości, powinny być zatem udostępniane wszystkie uchwały, orzeczenia i postanowienia wydane przez Sąd Najwyższy. Tak jednak nie jest.

Poza powyższym serwis Sądu Najwyższego udostępnia również interfejs wyszukiwania bazy Supremus (baza orzeczeń Sądu Najwyższego). Orzeczenia można wyszukiwać między innymi według sygnatury, daty wydania, nazwiska sędziego sprawozdawcy. Niestety, nie udostępniono możliwości wyszukiwania pełnotekstowego ani skorzystania z kategorii tematycznych (słowników). Aby zatem dotrzeć do konkretnego rozstrzygnięcia, należy wcześniej dysponować stosowną wiedzą na jego temat. Osoba, która chciałaby poznać stanowisko Sądu Najwyższego na konkretny temat, nie uzyskała wygodnego narzędzia do poszukiwań informacji na temat stosowania prawa.

Część poświęcona serii „Studia i Analizy Sądu Najwyższego” w rzeczywistości zawiera jedynie spis treści dwóch tomów tej publikacji. Umieszczenie linku do tej części w głównym menu może wprowadzać w błąd, gdyż odwiedzający ten serwis spodziewa się znaleźć raczej bogate w treści opracowania. Nie znajduje tego jednak.

Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej
<http://www.trybunal.gov.pl>

Na witrynie Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej zaprezentowano aktualizowany na bieżąco wykaz rozpatrywanych spraw, z podziałem na lata i sygnatury (począwszy od 2001 roku). Witryna stanowi również ważne źródło informacji na temat spraw znajdujących się na wokandzie, a także zbiór komunikatów prasowych, w których są prezentowane zapowiedzi rozpraw i informacje po odbytych rozprawach. Komunikaty prasowe zawierają zwięzły opis kwestionowanych przepisów, czasem również stanowiska skarżących (wnioskodawców). Ułożenie tego zbioru materiałów nie jest jednak intuicyjne i nie nadaje się do wygodnego przeszukiwania. Jest to przykład serwisu, w którym wiele można usprawnić, modyfikując architekturę udostępniania informacji (*usability*).

Serwis zawiera również bazę danych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz omówienia wybranych orzeczeń, poczynając od orzeczeń z 2000 roku. Baza danych orzeczeń obejmuje wyroki i inne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wraz z uzasadnieniami (są one umieszczone w bazie dopiero po sporządzeniu uzasadnienia do wyroku). Sentencje wyroków publikuje się w Dzienniku Ustaw, a co za tym idzie – są one ujawniane w serwisach internetowych, które prezentują treść Dzienników Ustaw (na przykład na stronach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej). Sentencje wyroków Trybunału Konstytucyjnego są również umieszczone w serwisie internetowym trybunału w dniu ich ogłoszeniu na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ujawniono tam informację, że w udostępnionym skorowidzu znajdują się 2954 hasła powiązane z 4320 orzeczeniami.

Serwis Trybunału Konstytucyjnego oferuje proste wyszukiwanie treści orzeczeń. W formularzu można wpisać dwie frazy i wybrać łącznik („i” oraz „lub”), a także ograniczyć wyniki wyszukiwania do konkretnego roku, w którym zapadło orzeczenie. W rezultacie zapytania otrzymujemy listę orzeczeń (wraz z sygnaturą akt, datą wydania i początkowym fragmentem wyszukanego dokumentu). Wprowadzenie metadanych, szczególnie zaś możliwości przeszukiwania z uwzględnieniem kategorii tematycznych, mogłoby się przyczynić do łatwiejszego znajdowania adekwatnych rozstrzygnięć. Orzeczenia są dostępne w formacie PDF lub DOC, a także w formacie HTML.

System Informacji Podatkowej
Ministerstwo Finansów
<http://sip.mf.gov.pl/>

W ramach Systemu Informacji Podatkowej Ministerstwa Finansów udostępniono formularz do przeszukiwania zawartości archiwum pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego (interpretacje indywidualne). System powstał, żeby zapewnić jednolite stosowanie przepisów prawa, wspierać procesy decyzyjne w sprawach podatkowych, rozpowszechnić informacje podatkowe w układzie pionowym i poziomym struktury organizacyjnej administracji podatkowej oraz poza jej strukturą, ułatwiać identyfikację elementów systemu podatkowego, których usunięcie lub zmiana doprowadzi do jego uproszczenia i zwiększenia stopnia jego spójności i szczelności.

Interpretacje przepisów prawa podatkowego nie należą do systemu powszechnie obowiązującego prawa. Minister finansów wydaje je w indywidualnej sprawie, na pisemny wniosek zainteresowanego. Podstawą takiego działania jest art. 14a i następane ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – *Ordynacja podatkowa*. Podstawą publikowania interpretacji indywidualnych w Internecie jest art. 14i par. 3 ordynacji podatkowej, zgodnie z którym: „Interpretacje indywidualne wraz z wnioskiem o wydanie interpretacji, po usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę oraz inne podmioty wskazane w treści interpretacji, są niezwłocznie zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej”. I chociaż interpretacja indywidualna ma istotne znaczenie w sprawach indywidualnych podatników (i na gruncie opisanego w niej stanu faktycznego), to również inni podatnicy, zapoznając się z praktyką interpretacyjną organów podatkowych, mogą zmniejszyć niepewność stosowania prawa.

Budowa serwisu internetowego, który umożliwia wyszukiwanie dokumentów w Systemie Informacji Podatkowej Ministerstwa Finansów, może wprowadzać w błąd jego użytkowników. Brakuje systemu pomocy oraz „kontekstu”, w jakim ten system udostępniono *on-line*. Nie ma także jednoznacznej informacji o tym, czy jest on częścią Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów, czy też funkcjonuje jako odrębny serwis (serwis własny).

Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich
<http://curia.europa.eu>

Serwis Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich oferuje możliwość przeglądania ostatnio wydanych wyroków oraz wyszukania

toczących się jeszcze spraw, przy czym formularz prostego wyszukiwania jest tak przygotowany, że nie pozwala na przeszukiwanie treści orzeczeń ze względu na określone słowa kluczowe, a jedynie ogranicza się do wyboru sądu, numeru sprawy, oznaczenia stron, ewentualnie zakresu dat wydania rozstrzygnięcia. Udostępniono również przeszukiwanie bardziej złożone, w którym można wprowadzić do systemu zapytanie o występowanie określonego słowa w tekście, a także wybrać „dziedzinę” ze skorowidza prezentującego kategorie, na jakie podzielono dokumenty (na przykład „odmiany roślin”, „zbliżenie ustawodawstw”).

Wynik wyszukiwania jest prezentowany w taki sposób, że trudno do niego podlinkować (strony internetowe są generowane dynamicznie i prezentowane tylko osobie, która zadaje wyszukiwarce pytanie, wyniki nie są dostępne pod unikalnym adresem w sieci WWW, co utrudnia korzystanie i popularyzowanie orzeczeń oraz innych dokumentów Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich).

Wszystkie orzeczenia i inne dokumenty są opatrzone zastrzeżeniem prawnym, zgodnie z którym: „Powielanie informacji i tekstów zamieszczonych na niniejszej stronie jest dozwolone z zastrzeżeniem wskazania źródła. Zwraca się uwagę czytelników na fakt, że niektóre fragmenty tych informacji i tekstów mogą być chronione z tytułu praw własności intelektualnej, w szczególności z tytułu praw autorskich”. Dodatkowo autorzy tego zastrzeżenia dopuścili „tworzenie łączy” ze stronami, opatrując takie dopuszczenie dodatkowymi elementami: okno przeglądarki (*browser*) nie może zawierać żadnych innych informacji poza stroną Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, z którą ustanowiono łącznie, i jej adresem, a żadna informacja dostępna na stronie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich nie może być zmieniona.

Poza utrudnieniami wynikającymi z technicznej konstrukcji serwisu strony internetowe Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich stanowią cenne źródło informacji na temat skarg, opinii rzecznika generalnego i wyroków trybunału. Znaczna część prezentowanych w bazie informacji jest przetłumaczona na język polski.

Europejski Trybunał Praw Człowieka
<http://echr.coe.int>

Strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka udostępniono jedynie w dwóch wersjach językowych (w języku angielskim oraz w języku francuskim). Obok serwisu informacyjnego, w którym są prezentowane doniesienia na temat aktywności tej instytucji, jest również dostępna wy-

szukiwarka orzecznictwa (HUDOC database). Dostęp do tzw. *case-law* jest bezpłatny, a w ramach systemu udostępniono wyroki, decyzje, rezolucje oraz raporty związane z działalnością Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz Rady Europy.

W portalu poświęconym bazie danych HUDOC są dostępne podręczniki użytkownika (w wersji dla początkujących i w wersji dla zaawansowanych użytkowników systemu). Wyszukiwarka oferuje możliwość pełnotekstowego przeszukiwania bazy (w języku angielskim i w języku francuskim). Wyniki wyszukiwania stanowią listę dokumentów z ujawnionym oznaczeniem sprawy, na przykład *Case of Times Newspapers Limited (No.2) vs United Kingdom*, informacją o naruszeniu lub nienaruszeniu określonego artykułu konwencji, datą wydania orzeczenia, oznaczeniem sądu, który wydał wyrok, oraz możliwością wyszukania notatek prasowych poświęconych danej sprawie.

Wyroki są prezentowane w formacie HTML i w formacie DOC (czyli w plikach komercyjnie oferowanego programu MS Word). Prezentacja wyników wyszukiwania następuje na podstawie identyfikatora konkretnej sesji przeglądarki (co oznacza, że strony uzyskanej w wyniku wyszukiwania nie można podlinkować na innej stronie internetowej, gdyż wyniki wyszukiwania nie są prezentowane pod unikalnym adresem w sieci WWW), ale w metainformacjach udostępniono również bezpośredni link do danego orzeczenia, który może ułatwić popularyzowanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Takie podejście (prezentowanie treści pod „tymczasowym” adresem) może jednak wprowadzić mniej zaawansowanych użytkowników Internetu w błąd.

Przykładowe serwisy tematyczne

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
<http://www.giodo.gov.pl>

W ramach swoich kompetencji Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych jest zobowiązany do „inicjowania i podejmowania przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych” (art. 12 ustawy o ochronie danych osobowych). W prowadzonym przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych serwisie internetowym wyodrębniono część zatytułowaną *Edukacja*, w której między innymi koncentruje się aktywność popularyzatorska urzędu w dziedzinie upowszechniania wiedzy o ochronie danych osobowych. Udostępniono tam materiały o różnym stopniu skomplikowania (jest tutaj na przykład *Vade-*

mecum ochrony danych osobowych, w którym przedstawiono podstawowe informacje na temat systemu ochrony). Serwis Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych gromadzi i udostępnia również treść decyzji generalnego inspektora, a także treść wyroków sądowych związanych z tą tematyką (na przykład treść wyroków dotyczących wydanych wcześniej decyzji urzędu). W ten sposób jest gromadzona bieżąca informacja na temat stosowania tej dziedziny prawa w praktyce.

W zakresie pomocy prawnej, zgodnie z deklaracją, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych udziela pisemnych wyjaśnień związanych ze stosowaniem przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Warunkiem uzyskania takiego wyjaśnienia jest przesłanie precyzyjnie opisanego pytania (pytanie powinno być podpisane i powinno być w nim zawarte podstawowe informacje o nadawcy).

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych uruchomił również Portal Informacyjno-Edukacyjny eduGIODO. Aby skorzystać z kursów e-learningowych, należy się wcześniej zarejestrować (zalogować) w systemie. Bez rejestracji jest jednak dostępne opracowanie *ABC ochrony danych osobowych* oraz inne poradniki z serii „ABC” (na przykład *ABC rejestracji zbiorów danych osobowych*).

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<http://www.uokik.gov.pl>

Na stronach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów są publikowane „Aktualności”, w których omawia się zdarzenia ważne dla sytuacji konsumentów i przedsiębiorców, podejmowane decyzje prezesa urzędu oraz akcje przeprowadzane przez urząd (na przykład kontroli sklepów *on-line*). Jeśli notatka dotyczy decyzji wydanej przez prezesa urzędu, to treść tej decyzji stanowi często załącznik do notatki. Obok działu „Aktualności” w serwisie wyodrębniono również część zatytułowaną *Orzecznictwo Prezesa UOKiK*, w której są udostępniane Dzienniki Urzędowe UOKiK oraz Decyzje Prezesa UOKiK, przy czym w tym ostatnim wypadku system odwołuje się do innego serwisu internetowego – <http://www.skargi-konsumentkie.gov.pl>. Z nieznanymi bliżej powodów w chwili sprawdzania dostępności tego serwisu internautom był prezentowany komunikat przeglądarki: „Przekroczono limit czasu połączenia”. Oznacza to niewydolność infrastruktury technicznej, która obsługuje serwisy internetowe Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, co ma wpływ na upowszechnianie informacji o prawie konsumenckim.

Serwis Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiera wiele ważnych omówień prawa konsumenckiego (między innymi informacje na temat rozwiązywania sporów, informacje o tym, gdzie poszukiwać pomocy prawnej), prawa konkurencji, kompetencji prezesa urzędu, a także raporty z analiz rynku i informacje z różnych dziedzin (na przykład dotyczące jakości paliw, znaku „CE”). Na stronach urzędu można również znaleźć „Rejestr klauzul niedozwolonych” (abuzywnych), uznanych za takie prawomocnym wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Rejestr ten można przeszukiwać.

Chociaż urząd zgromadził na swoich stronach wiele wartościowych materiałów, które – dzięki Internetowi – mogłyby być przydatne zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorcom, to jednak sposób przygotowania samego serwisu internetowego stwarza problemy w korzystaniu z jego zasobów. Przyczyny tych problemów leżą głównie po stronie projektanta serwisu, a dotyczą takich dziedzin, jak zgodność ze standardami internetowymi, *accessibility* (dostępność, w tym dla osób niewidomych) i *usability* (użyteczność, na przykład rozwijalne menu, które przykrywa część treści, a pewne jego elementy są prezentowane poza widocznym dla użytkownika interfejsem przeglądarki stron).

Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
<http://uprp.gov.pl>

Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej jest centralnym organem administracji rządowej, do którego podstawowych zadań należy udzielanie praw wyłącznych na przedmioty ochrony własności przemysłowej. Na witrynie urzędu przedstawiono wiele poradników, na przykład *Poradnik wynalazcy. Procedury zgłoszeniowe w systemie: krajowym, europejskim, międzynarodowym czy Znaki towarowe w działalności małych i średnich przedsiębiorstw*. Materiały te opublikowano w formacie DOC lub PDF (a więc w formatach, z których mogą korzystać tylko użytkownicy oprogramowania dostarczanego przez podmioty działające na rynku komercyjnym).

W ramach witryny urzędu udostępniono Serwer Publikacji (tłumaczenia dokumentów EP na język polski, bieżąco publikowane opisy patentowe PL), a także bazy danych, których informacje należy uwzględniać przy poszukiwaniach stanu udzielonych praw. Na stronie Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej umieszczono klauzulę, zgodnie z którą „internetowe bazy danych nie mogą być traktowane jako narzędzie do przeprowadzania wyczerpujących i kompletnych poszukiwań doty-

czących przedmiotów własności przemysłowej objętych ochroną. Dokładamy wszelkich starań, aby dane prezentowane w naszym serwisie były aktualne i kompletne. Jednocześnie informujemy, że Urząd Patentowy RP nie ponosi odpowiedzialności za konsekwencje powstałe w wyniku nieścisłości mogących pojawić się w witrynie internetowej UP RP”.

Wyniki wyszukiwania są prezentowane w formacie XML albo PDF lub archiwum ZIP. Serwis jest stale uzupełniany o retrospektywne zbiory polskich dokumentów patentowych oraz opisy ochronne wzorów użytkowych.

CodziennikPrawny.pl
Rzecznik Praw Obywatelskich
<http://codziennikprawny.pl>

Rzecznik Praw Obywatelskich uruchomił serwis CodziennikPrawny.pl, którego deklarowanym celem jest „ułatwienie poruszanie się w gąszczu przepisów”. Teksty umieszczane w tym serwisie nie mają jednak daty publikacji (co istotne dla oceny stanu prawnego), w niektórych tytułach można znaleźć literówki, a część haseł jest opracowana na bardzo dużym poziomie ogólności (na przykład hasło poświęcone dobrom osobistym). W rezultacie uzyskano zbiór *quasi*-porad, bez pełnego spojrzenia na całość opisywanych zagadnień (na przykład udostępniono „Wezwanie do zaprzestania naruszania dóbr osobistych”, ale nie wyjaśniono, co należy zrobić, jeśli wzywany nie spełni oczekiwań wzywającego).

Wydaje się więc, że serwis ten jest raczej nośnikiem prezentowanych tam znaków towarowych i innych oznaczeń przedsiębiorstw oraz podmiotów partnerskich. Jako przykład można wskazać, że chociaż akty prawne nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego na mocy art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, to jednak w serwisie Rzecznika Praw Obywatelskich znalazła się klauzula: „Teksty aktów normatywnych zostały udostępnione przez Wydawnictwo C.H. BECK”.

Portal uruchomiono 16 czerwca 2009 roku i – być może – w miarę upływu czasu jakość zgromadzonych tam materiałów oraz ich zakres będą się zwiększać.

Policja
<http://policja.pl>

Komenda Główna Policji zapytana o podstawy prawne działania własnych serwisów internetowych wskazała art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje pub-

liczne), a także odpowiedziała, że publikacje na tych stronach stanowią wypełnienie obowiązku wszechstronnego i pełnego informowania opinii publicznej o działaniach Policji. Zgodnie z Zarządzeniem Komendanta Głównego Policji nr 1204 z dnia 12 listopada 2007 roku w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji, „informowanie środków masowego przekazu o inicjatywach i przedsięwzięciach realizowanych przez komórki organizacyjne Komendy Głównej Policji, w szczególności poprzez przygotowywanie oraz przekazywanie komunikatów prasowych, materiałów fotograficznych, filmowych i dźwiękowych oraz poprzez zamieszczanie przygotowanych materiałów na policyjnych stronach internetowych” znalazło się w zakresie działalności prasowo-informacyjnej rzecznika prasowego Komendanta Głównego Policji, rzeczników prasowych komendantów wojewódzkich Policji oraz rzecznika prasowego Komendanta Stołecznego Policji. Na przykładzie tego serwisu można wskazać problem „podstawy działania” serwisów internetowych administracji publicznej, gdyż – zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Wydaje się zatem, że bez podstawy prawnej działać nie powinny.

Serwis internetowy Policja.pl to rozbudowany portal informacyjny, z którego informacje czerpią również media elektroniczne, a który prezentuje informacje na temat akcji policji, w tym zatrzymań, poszukiwań i innych wydarzeń związanych z bieżącą pracą policjantów. Nie jest jasny status prawny publikowanych tam materiałów (szczególnie nie jest jasne, czy są to „materiały urzędowe”, które nie są przedmiotem prawa autorskiego, czy też są one chronione przez prawa własności intelektualnej).

Informacje prezentowane na stronach serwisu Policja.pl są zredagowane przystępnie, co jednocześnie oznacza, że w wielu wypadkach opis przebiegu zdarzeń jest uproszczony. W dziale aktualności nie ujawnia się zwykle autora danej notatki. Poza przedstawieniem stanu faktycznego można tam znaleźć na przykład informację, że „sprawcy grozi kara pozbawienia wolności do lat ośmiu”, bez podania podstawy prawnej stawianych mu zarzutów (bez podania konkretnego numeru artykułu, którego naruszenia miał się dopuścić opisywany w tym serwisie sprawca). W ten sposób serwisy informacyjno-prasowe Policji nie realizują w pełni możliwości udostępniania informacji na temat prawa. Wydaje się również, że Policja nie może przesądzać o winie zatrzymanych przez siebie sprawców, a zdarzają się w serwisie notatki opatrzone takimi tytułami, jak *Przestępca internetowy zatrzymany*. Tego typu doniesienia medialne (portal

Policji jest takim medium) wpływają na sytuację prawną osób, którymi dopiero później interesuje się sądowy wymiar sprawiedliwości, oceniając, czy doszło do popełnienia przestępstwa, czy też nie.

Dodatkowo na stronach serwisu zdarzają się wypadki manipulowania informacją. Przykładem może być prezentowanie zmodyfikowanych w programach do obróbki grafiki zdjęć z miejsca zatrzymania sprawców (wnętrze samochodu, w którym na tylnym siedzeniu umieszczono zmultiplikowane w programie graficznym torebki zawierające – według opisu – narkotyki).

Przykładowe serwisy organizacji pozarządowych

Portal organizacji pozarządowych ngo.pl
<http://ngo.pl>

Administratorem portalu organizacji pozarządowych ngo.pl jest Stowarzyszenie Klon/Jawor. Jest to największy portal zajmujący się tematyką społeczeństwa obywatelskiego, który obok inicjowania dyskusji o problemach ważnych dla trzeciego sektora, prezentuje również wiele informacji na temat prawa. Odbiorcami tych poradników oraz innych materiałów gromadzonych w portalu są pracownicy i współpracownicy organizacji pozarządowych.

W ramach portalu ngo.pl funkcjonuje wydzielony serwis poradnikowy, w którym udostępniono wiele przepisów istotnych dla funkcjonowania organizacji pozarządowych. Jednocześnie twórcy witryny poinformowali czytelników, że: „Teksty aktów prawnych pochodzą ze stron serwisu Sejmu RP – internetowego systemu aktów prawnych [...]. Tekstów rozporządzeń i zarządzeń (także ich projektów) można szukać na stronach odpowiednich ministerstw oraz urzędów centralnych”. Poza aktami prawnymi w poradniku znalazły się wzory umów (na przykład umowa o współpracy z wolontariuszem, umowa darowizny). Wszystko to stanowi dopełnienie na bieżąco aktualizowanego serwisu z wiadomościami i ogłoszeniami, baz danych kontaktowych oraz pakietów bezpłatnych usług dla organizacji pozarządowych.

Federacja Konsumentów
<http://www.federacja-konsumentow.org.pl>

Federacja Konsumentów jest niezależną organizacją pozarządową, której głównym celem jest ochrona indywidualnego konsumenta w Pol-

sce. Na witrynie federacji wydzielono część „Zasoby prawne”, a w niej opublikowano, obok przepisów prawa, również wzory pism i umów. Witryna oferuje również „Praktyczne porady konsumenckie”, na przykład w zakresie trybu dochodzenia roszczeń, a także materiały dla powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów. Serwis Federacji Konsumentów jest wyposażony w wyszukiwarkę.

Witryna ta stanowi uzupełnienie materiałów, które można znaleźć na omawianej wcześniej stronie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Portal Federacji Konsumentów jest elementem kontaktów tej organizacji z prasą i mediami, ale za pomocą portalu federacja dociera również do konsumentów, w których imieniu występuje przed sądami konsumenckimi. Federacja świadczy również bezpłatne poradnictwo i pomoc prawną w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń. Witryna organizacji stanowi zatem uzupełnienie tej działalności.

Centrum Praw Kobiet
<http://www.cpk.org.pl>

Fundacja Centrum Praw Kobiet prezentuje na swojej witrynie wiele materiałów związanych z prawem. Są to wybrane akty prawne polskie oraz Unii Europejskiej, Konwencje Organizacji Narodów Zjednoczonych, materiały związane z aktywnością Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w tym opisy toczących się przed nim spraw). Poza tym udostępniono w serwisie liczne materiały edukacyjne, takie jak *Prawo karne – pytania, odpowiedzi* (podobnie w zakresie prawa rodzinnego oraz prawa pracy), a także wzory pism procesowych. W dziale „Poradniki prawne” zgromadzono obszernie opracowania (udostępnione głównie w formacie PDF), na przykład *Rodzice i dzieci – poznaj swoje prawa* czy *Jeśli jesteś ofiarą przemocy – poznaj swoje prawa*.

Ponieważ Fundacja Centrum Praw Kobiet udziela porad i informacji z dziedziny prawa cywilnego, prawa karnego i prawa pracy, witryna tej organizacji stanowi nośnik informacji o tym, jak i gdzie można uzyskać taką pomoc.

Serwisy podmiotów komercyjnych

Archiwa prasowe i portale

„Rzeczpospolita”
<http://www.rp.pl>

Wydawany przez wydawnictwo Presspublica Sp. z o.o. dziennik „Rzeczpospolita” to jedna z najczęściej cytowanych gazet codziennych w Polsce. Portal [rp.pl](http://www.rp.pl) jest internetową wersją gazety papierowej, uzupełnioną jednak o dodatkowe, aktualizowane na bieżąco doniesienia, elektroniczne repozytoria i archiwa. Jeden z dodatków „Rzeczpospolitej” jest poświęcony prawu (tzw. żółte strony – „Prawo co dnia”), w portalu zaś artykuły publikowane w tym dodatku, a także w dodatku „Dobra firma” lub „Gazeta prawa i podatków”, są prezentowane w wyodrębnionym dziale na temat prawa.

Niektóre artykuły są stale dostępne dla wszystkich zainteresowanych, stanowiąc interesujące źródło informacji na temat prawa oraz dyskusji i ujawnionych wątpliwości przy jego stosowaniu, niektóre zaś są dostępne dopiero po wykupieniu dostępu do archiwum. Rzeczpospolita oferuje płatny serwis „Baza aktów i wyroków”, a także bezpłatne repozytorium „Wzory i formularze”, w którym można znaleźć między innymi umowy spółek i inne umowy, na przykład umowę o pracę na zastępstwo.

„Gazeta Prawna”
<http://www.gazetaprawna.pl>

Wydawana przez INFOR Biznes Sp. z o.o. „Gazeta Prawna” reklamuje się jako największy polski dziennik gospodarczy. Podobnie jak omawiana wcześniej „Rzeczpospolita”, także „Gazeta Prawna” jest wydawana drukiem, w Internecie zaś prezentuje elektroniczną wersję artykułów opublikowanych w papierowym wydaniu. Dostęp do pełnej wersji znacznej części tych artykułów wymaga wniesienia opłaty.

„Gazeta Prawna” jest tylko częścią internetowej aktywności jej wydawcy. Obok portalu „Gazety Prawnej” INFOR Biznes Sp. z o.o. prowadzi również inne przedsięwzięcia internetowe, takie jak infor.pl (portal poświęcony prawu, gospodarce i finansom), prawnik.pl (serwis kierowany głównie do prawników różnych korporacji prawniczych) czy wieszjak.pl (portal przeznaczony dla wszystkich użytkowników). Z punktu widzenia niniejszego opracowania jedną z ważniejszych form działalności spółki jest serwis INFOR LEX (szerzej na ten temat w dalszej części opracowania).

„Monitor Prawniczy”
<http://monitorprawniczy.pl>

„Monitor Prawniczy” to wydawany przez Wydawnictwo C.H. Beck dwutygodnik polskiego prawa. Witryna tego dwutygodnika prezentuje sentencje wyroków Trybunału Konstytucyjnego (za stroną www.trybunal.gov.pl) i Sądu Najwyższego (za stroną www.sn.pl) wraz z krótkimi omówieniami. W serwisie znajdują się także omówienia wyroków trybunałów europejskich i aktywności prawodawczej oraz „kalendarz legislacyjny”, zawierający informacje na temat terminu wejścia w życie przepisów. Główną częścią serwisu jest jednak archiwum opublikowanych w dwutygodniku artykułów.

Podobnie jak w wypadku „Gazety Prawnej”, również na witrynie „Monitora Prawniczego” jest udostępniana tylko część artykułu, pełną treść można zaś przeczytać po dokonaniu opłaty. „Monitor Prawniczy” publikuje artykuły bardziej pogłębione niż „Gazeta Prawna” (stąd też dłuższy cykl wydawniczy oraz funkcjonowanie przy redakcji Rady Programowej). Wydawnictwo C.H. Beck konkuruje tutaj nie tylko z wydawnictwem INFOR Biznes Sp. z o.o., ale również z wydawnictwami Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. i LexisNexis.

eGospodarka.pl – serwis „Prawo”
<http://prawo.egospodarka.pl>

Obok największych wydawnictw działających na rynku informacji o prawie funkcjonują w Internecie również portale, które postanowiły wybrać prawo jako część swojej aktywności. Rozróżnienie to jest istotne, gdyż portale internetowe profilują się raczej na szeroko pojętą aktywność biznesową, w której prawo jako takie nie jest zwykle wydzielonym działem (wynika to również z relacji na rynku reklamowym: serwisy internetowe, prowadzone jako działalność gospodarcza, czasem powstają po to, żeby stać się nośnikiem reklamy kierowanej do konkretnej grupy docelowej). Jednym z takich serwisów internetowych jest wydawany przez Kasat Sp. z o.o. serwis eGospodarka.pl, który wydzielił dział prawny jako serwis tematyczny.

Serwis ten nie jest tak rozbudowany, jak serwisy *stricte* prawniczej konkurencji, a jego zawartość wynika raczej z tego, że do prawnych kategorii są przypisane materiały publikowane we wszystkich serwisach eGospodarka.pl. Część tekstów prawnych jest tworzona przez współpracujące z portalem kancelarie prawne, które w ten sposób korzystają z nowego kanału marketingowego docierania do potencjalnych klientów.

PIT.pl
<http://pit.pl>

Innym przykładem portalu jest serwis PIT.pl prowadzony przez PIT.pl Sp. z o.o. (spółka należąca do grupy Bankier.pl SA). Portal PIT.pl pozycjonuje się jako „Kompendium praktycznych narzędzi i informacji podatkowych”, a dopełnieniem tego portalu jest bliźniaczy portal VAT.pl („Baza wiedzy podatkowej skierowana do podmiotów gospodarczych”).

Jak widać z powyższego opisu, portal ten nie udostępnia informacji ze wszystkich dziedzin prawa, można go jednak uznać za przykład portalu wertykalnego – wortalu (portalu dziedzinowego).

Systemy informacji prawnej

System Informacji Prawnej LEX
<http://www.lex.com.pl>

Komercyjny System Informacji Prawnej LEX jest prowadzony przez wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Podobnie jak inne serwisy tego typu, zawiera ujednoczone teksty aktów prawnych, akty prawne publikowane w resortowych dziennikach urzędowych, akty prawa miejscowego, a także orzeczenia sądowe. Zbiór jest uzupełniony przez dokumenty pobierane ze stron internetowych izb i urzędów skarbowych, a także tezy z piśmiennictwa prawniczego.

Na uwagę zasługuje to, że poza gromadzeniem orzecznictwa publikowanego w zbiorach urzędowych, jak OSNP, OSNC, OSNKW, ONSA, ONSAiWSA, OTK, wydawca serwisu LEX szczerzy się udostępnianiem orzeczeń gdzie indziej niepublikowanych, „dla których System Informacji Prawnej LEX jest pierwszym miejscem publikacji”. W istocie jest więc tak, że odesłania do Systemu Informacji Prawnej LEX można znaleźć w uzasadnieniach wydawanych w Polsce wyroków. Jest to sytuacja, która powinna budzić zdumienie: podmiot funkcjonujący na rynku komercyjnym ma więcej informacji na temat działania państwa niż samo państwo.

System Informacji Prawnej Legalis
<http://www.legalis.pl>

Legalis to komercyjny system informacji prawnej prowadzony przez Wydawnictwo C.H. Beck. Można tutaj znaleźć akty prawne, głównie z Dzienników Ustaw, Monitorów Polskich i dzienników urzędowych. W systemie jest również udostępniane orzecznictwo sądów, wyjaśnienia

urzędowe i wzory pism, a dodatkowo są prezentowane cyfrowe wersje publikacji komentarzowych i monografii wydawane w seriach książkowych Wydawnictwa C.H. Beck.

LexPolonica
<http://www.lexpolonica.lexisnexis.pl>

LexPolonica to komercyjny system informacji prawnej wydawnictwa LexisNexis. Podobnie jak Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. oraz Wydawnictwo C.H. Beck, również LexisNexis wykorzystuje dostępne akty prawne, orzecznictwo i inne dokumenty urzędowe, i tak jak konkurenci, rywalizuje z nimi technicznymi usprawnieniami wyszukiwania oraz unikalnymi treściami z własnych publikacji książkowych.

INFOR LEX
<http://www.inforlex.pl>

INFOR LEX to komercyjny system informacji prawnej wydawnictwa INFOR Biznes Sp. z o.o. Podobnie jak konkurenci, gromadzi on i ujednotliwia wszystkie dostępne źródła aktów prawnych, dokumentów urzędowych i orzecznictwa, a konkuruje z pozostałymi serwisami unikalnymi treściami pochodzącymi z wydawanych przez siebie czasopism, takich jak „Gazeta Prawna”, „Monitor Księgowego” czy „Serwis Prawno-Pracowniczy”.

Porady prawne i wzory pism

Serwis prawa
<http://serwisprawa.pl>

Serwis jest prowadzony przez OCTUS BUSINESS PARTNERS Sp. z o.o., a jego istota sprowadza się do wykorzystania Internetu jako kanału marketingowego usług prawniczych (spółka, która opracowuje serwis, nazywa się „kancelarią”, chociaż nie jest ani kancelarią adwokacką, ani kancelarią radców prawnych, choć świadczy usługi doradztwa prawno-finansowego). Za pośrednictwem serwisu można zadać kancelarii pytanie, a po opłaceniu zaproponowanej ceny spółka przygotowuje odpowiedź i przesyła ją zamawiającemu pocztą elektroniczną (płaci się „z góry”).

Na uwagę zasługuje zastrzeżenie, które znajduje się przy tekstach publikowanych w ramach wydzielonej części „Porady prawne”. Zgodnie z tym zastrzeżeniem: „[...] udzielane odpowiedzi na pytania prawne nie są i nie mogą być traktowane jako porady prawne. Osoby udzielają-

ce odpowiedzi i redakcja SerwisPrawa.pl nie ponosi odpowiedzialności za skutki wynikłe z zastosowania się do opublikowanych treści. Wszelkie materiały z zakresu prawa znajdujące się na stronach SerwisPrawa.pl mają jedynie na celu popularyzowanie wiedzy o instytucjach prawnych oraz możliwościach ich praktycznego zastosowania”.

Przedstawiony serwis jest tylko przykładem coraz liczniej reprezentowanych w Internecie serwisów tego typu.

Forum Prawne

<http://forumprawne.org>

Serwis Dyskusyjne Forum Porad Prawnych nie ujawnia, kto jest odpowiedzialny za jego funkcjonowanie. Nie ma takiej informacji nawet w „regulaminie” udostępnionym w serwisie. Dane na temat spółki, która prowadzi ten serwis, są dostępne dopiero po sprawdzeniu nazwy domenowej w systemie „who is” – jest nią ParaRent.com sp.j. Twórcy tego serwisu sami nie udzielają pomocy ani porad prawnych, a jedynie udostępniają „platformę, dzięki której użytkownicy mogą sobie taką pomoc wzajemnie świadczyć”.

Korzystanie z forum jest bezpłatne, aby jednak móc publikować tam wpisy, trzeba się najpierw zarejestrować w systemie. Wydaje się, że umieszczenie pod atrakcyjnym adresem domenowym niewymagającego zbyt dużej opieki systemu zarządzania forum internetowym (omawiany serwis wykorzystuje popularny silnik forum internetowego vBulletin) było prawie bezkosztowym pomysłem na internetowy biznes. Do tej pory w serwisie zarejestrowało się ponad 90 tysięcy użytkowników (z czego aktywnych jest około 6 tysięcy), którzy uruchomili blisko 60 tysięcy odrębnych wątków dyskusyjnych, publikując w nich blisko 260 tysięcy komentarzy. Wszystko to stanowi nośnik prezentowanych w serwisie reklam.

Wzory Pism

<http://wzorypism.pl>

Serwis Wzory Pism odpłatnie udostępnia przykłady oraz formularze pism związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (umowy, aneksy, pozwy, wnioski, zażalenia, podania, druki akcydensowe). Ze względu na charakter działalności (udzielenie licencji na utwór, jakim jest wzór pisma) nie można przed zakupem poznać treści wzoru, tym samym trudno ocenić jego jakość merytoryczną. Prowadzący witrynę umożliwia pobieranie plików po dokonaniu płatności za pomocą SMS-a.

Inne witryny internetowe

Orzecznictwo.net

<http://orzecznictwo.net>

Orzecznictwo.net to serwis, którego nie można zakwalifikować jako działalności komercyjnej. Jest on tworzony przez grupę prawników, którzy dla własnej wygody i w celu upowszechniania idei udostępniania informacji o stosowaniu prawa gromadzą orzecznictwo dotyczące szeroko pojętego prawa własności intelektualnej oraz orzeczenia z zakresu prawa „nowych technologii”. Baza zawiera wyroki prawa amerykańskiego, prawa europejskiego i prawa polskiego – są one dostępne w Internecie bezpłatnie i bez konieczności rejestrowania się w serwisie. Do gromadzenia wyroków wykorzystano popularny blogowy system zarządzania treścią Wordpress.

Ciekawostką jest to, że twórcy serwisu na własny koszt „wydobywają” orzeczenia (wraz z uzasadnieniami) polskich sądów, szczególnie Sądu Najwyższego, o których jedynie wiadomo, że zostały wydane (ponieważ albo Sąd Najwyższy zasygnalizował to na swoich stronach, ale nie udostępnił tam treści orzeczenia, albo informacja o wyroku pojawiła się w piśmiennictwie).

OYEZ

<http://www.oyez.org>

Serwis OYEZ znalazł się w niniejszym opracowaniu ze względu na innowacyjne podejście do publikowania informacji na temat działalności orzeczniczej amerykańskiego Sądu Najwyższego (Supreme Court of the United States). Ideą tego serwisu jest udostępnianie nagrań z przebiegu wszystkich rozpraw toczących się przed tym sądem od czasu zainstalowania tam w 1955 roku systemu rejestrującego dźwięk (aktualnie zgromadzono tam już ponad 5 tysięcy godzin nagrań). Dziś serwis gromadzi i udostępnia bogaty multimedialny (a więc zawierający teksty, grafiki, nagrania audio i wideo) zbiór danych związany z pracą tego sądu.

Projekt jest finansowany grantem pochodzącym z National Science Foundation. Dodatkowo wspierają go: Northwestern University Libraries, Weinberg College of Art and Sciences, M.R. Bauer Foundation, internetowy portal FindLaw, a także firma prawnicza MayerBrown.

Open NYSenate
<http://open.nysenate.gov>

The NY Senate: Free and Open-Source Software & Services to również tylko przykład pewnego zjawiska, które – wraz z rozwojem infrastruktury Internetu – pojawia się coraz częściej w różnych krajach. Projekt polega na przygotowaniu i uruchomieniu interfejsu API (Application Programming Interfaces), aby każdy mógł pobierać i ponownie wykorzystywać dane Senatowi Stanu Nowy Jork. Jest to przejaw myślenia o udostępnianiu prawa w kategoriach przejrzystości życia publicznego i równego traktowania wszystkich podmiotów (ze względu na nacisk na przygotowanie narzędzi programistycznych w duchu neutralności technologicznej oraz w taki sposób, żeby prawna sytuacja udostępnianych narzędzi, na przykład monopol praw własności intelektualnej, nie przeszkadzała w ich stosowaniu).

Wraz z rozwojem API są rozbudowywane narzędzia dodatkowe, na przykład specjalne moduły do popularnych systemów zarządzania treścią (Drupal). Dzięki temu każdy, kto prowadzi serwis internetowy – niezależnie od tego, czy jest nim przedsiębiorca, organizacja pozarządowa czy użytkownik prowadzący niekomercyjną aktywność internetową – może w ramach swojej witryny umieszczać i prezentować dane na temat procesu stanowienia prawa. Osoba lub instytucja wykorzystująca dane z sektora publicznego może je dowolnie sortować i prezentować, a także publikować wybrane elementy udostępnianych danych. Oznacza to na przykład, że organizacja zajmująca się prawami konsumenckimi może swoją witrynę internetową wzbogacić o informacje tylko na interesujący ją temat, co przyczyni się do pełniejszej realizacji jej zadań statutowych. Podobnie mogą postępować inni wydawcy serwisów tematycznych (prezentując wybrane dane, na przykład tylko związane z ochroną środowiska, ochroną małoletnich lub z systemem podatkowym).

Serwis programmableweb.com, który jest poświęcony narzędziom związanym z wydobywaniem i prezentowaniem informacji z różnych źródeł danych, poinformował, że udostępniono już 30 różnych programalnych interfejsów do zasobów rządowych. Wśród nich są narzędzia do pozyskiwania i publikowania rządowych danych w Australii, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych z takich organizacji, jak ONZ czy Europejski Urząd Patentowy.

Podsumowanie

Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego w Polsce prawa są: ustawa zasadnicza, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego (na obszarze działania organów, które je ustanowiły). Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Kto powinien udostępniać treść prawa? Treść prawa w formie źródłowej – w sposób, który będzie umożliwiał ponowne wykorzystanie, i w technicznych formatach, które nie dyskryminują ze względu na technologię – nieodpłatnie i jak najszerzej powinno udostępniać państwo. Dotyczy to także innych materiałów, takich jak przedstawione w jednym z przykładów nagrania z przebiegu rozpraw przed amerykańskim Sądem Najwyższym. Należy uznać to za realizowanie podstawowego zadania państwa. Państwo powinno również sfinansować infrastrukturę techniczną udostępniania informacji, żeby ustrzec się takich problemów, które opisano na przykładzie jednej z witryn Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Wielokrotnie podejmowano próby ustawowego wprowadzenia obowiązku elektronicznego wydawania prawa. Dnia 30 grudnia 2005 roku prezydent podpisał ustawę z dnia 16 grudnia 2005 roku o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, której przepisy przewidywały, że od 1 lipca 2006 roku nastąpi „wydawanie dzienników urzędowych i skorowidzów do roczników tych dzienników w formie elektronicznej, a także udostępnianie dzienników urzędowych, zbiorów aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat i zbiorów przepisów gminnych oraz ogłoszonych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych przez środki komunikacji elektronicznej oraz informatyczne nośniki danych”. Okazało się jednak, że 21 lipca 2006 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej musiał znowelizować ustawę, zawieszając stosowanie niektórych jej przepisów do 1 maja 2008 roku. Państwo nie było gotowe na wprowadzenie elektronicznej publikacji prawa.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 kwietnia 2008 roku w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych miało wejść w życie 30 czerwca 2008 roku. Znowelizowane rozporządzenie opublikowa-

no ostatecznie w Dzienniku Ustaw z 29 grudnia 2008 roku i weszło ono w życie z dniem ogłoszenia.

Dnia 9 czerwca 2009 roku Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie informacji o stanie przygotowań organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego do udostępniania w formie elektronicznej dzienników urzędowych i zbiorów aktów prawa miejscowego oraz o przyjętym harmonogramie czynności, odpowiednim do obowiązujących regulacji prawnych. Wydaje się, że elektroniczna promulgacja nie nastąpi wcześniej niż 1 stycznia 2010 roku.

Dodatkowo problematyka infrastruktury teleinformatycznej państwa jest regulowana ustawą z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (obecnie w trakcie nowelizacji). Obok nowelizacji regulacji prawnych związanych z informatyzacją jest planowana nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Obecnie panuje chaos w sferze informatycznego udostępniania aktualnych, pełnych i rzetelnych oraz zrozumiałych informacji publicznych, w tym informacji o prawie. Państwo nie realizuje w pełni jednego ze swoich podstawowych obowiązków w erze cyfrowej, nie udostępnia bowiem obywatelom źródłowych informacji i dokumentów tak, aby mogli je oni łatwo zrozumieć i wykorzystać.

Jednym z istotniejszych problemów związanych z elektronicznym publikowaniem prawa – obok zagadnień dotyczących podpisu elektronicznego, który ma zapewnić autentyczność tekstu i jego integralność (obecnie trwają prace nad zastąpieniem ustawy o podpisie elektronicznym nową regulacją) – jest kwestia formatów udostępniania tego typu informacji.

Byłoby najlepiej, gdyby elektroniczne wersje przepisów były wzbogacone w liczne dodatkowe metadane (na przykład znaczniki informujące o tym, które jednostki redakcyjne zmieniają brzmienie, które tracą moc obowiązywania i z jakim dniem). Dzięki temu można by było łatwo tworzyć automatycznie ujednoliconą treść danego aktu prawnego i podobnie uzyskiwać wersje porządku prawnego na dany dzień, a także łączyć akty prawne z orzecnictwem i opatrywać komentarzami.

Również problematyka dostępności serwisów internetowych (*web accessibility*) oraz zasad użyteczności, swoistej ergonomii serwisów internetowych (*usability*) jest w administracji publicznej prawie wcale nierozpoznana. Na to nakłada się problem związany z regulowaniem w systemie powszechnie obowiązującego prawa stosowania standardów teleinforma-

tycznych, na podstawie których mają powstać zasoby informacyjne państwa.

Trzeba również pamiętać o tym, że zagwarantowanie dostępności informacji musi oznaczać redagowanie ich językiem przystępnym i zrozumiałym. Sformalizowany język przepisów, hermetyczne dyskusje przedstawicieli nauki prawa, są właściwie niezrozumiałe dla znacznej części społeczeństwa. Dlatego obok konieczności udostępniania źródeł prawa i orzecznictwa, a także dbania o to, żeby infrastruktura teleinformatyczna i formaty danych nie dyskryminowały nikogo ze względu na zastosowaną technologię, stale istnieje potrzeba budowania ośrodków informacyjnych, których zadaniem byłoby tłumaczenie sensu treści obowiązującego prawa i zasad jego stosowania.

Na sytuacji, w której państwo nie wywiązuje się ze swoich zadań, korzystają podmioty oferujące informację publiczną na zasadach komercyjnych.

W Internecie są obecne największe wydawnictwa prawnicze, które traktują sieć jako jeszcze jeden kanał dystrybucji swoich produktów i usług. Najczęściej przedsiębiorstwa te są również wydawcami książkowych serii o prawie albo prasy prawniczej, a obok ogólnych i tematycznych portali internetowych prowadzą w Internecie także sprzedaż wydawnictw tradycyjnych. Wydawnictwa te uruchamiają i oferują serwisy internetowe, które stanowią interfejs do całościowych systemów informacji prawnej. Dostęp do takich usług jest odpłatny.

Na uwagę zasługuje to, że komercyjne informatyczne systemy informacji prawnych są budowane na podstawie danych pochodzących od organizacji państwowych. Konkuruje zwykle technologią wyszukiwania oraz informacjami dodatkowymi (jeśli na przykład wydawnictwo dysponuje zbiorem przygotowanych wcześniej na potrzeby druku książek prawniczych albo wydaje prasę prawniczą, to elektroniczne wersje takich wydawnictw znajdują się najpewniej w elektronicznym systemie informacji o prawie danego wydawnictwa).

Zwiększenie dostępności informacji publicznej, której źródłem jest państwo, może spowodować osłabienie pozycji, jaką obecnie zajmują przedsiębiorstwa komercyjne. Można to nazwać konkurencją publiczno-prywatną w obszarze udostępniania informacji. Informacje mają wartość tylko wtedy, gdy są unikalne, niedostępne powszechnie. Państwo, utrzymując stan, w którym nie realizuje zadania udostępniania informacji o sposobach swojego działania (w tym informacji na temat prawa i jego stosowania), wspiera pośrednio podmioty, które oferują tę wiedzę na rynku komercyjnym. Im więcej rzetelnych i nadających się do ponow-

nego wykorzystania, a także bezpłatnych informacji państwo udostępni, tym mniej będą one warte dla rynku, gdyż będą dostępne bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów. Dodatkowo będą one dostępne bezpośrednio ze źródła, a przez to również bardziej wiarygodne. Ważne jest przy tym to, że państwo, udostępniając informacje obywatelom, musi wszystkich traktować równo (w sposób niedyskryminujący obywateli bezpośrednio lub pośrednio), z kolei podmioty komercyjne oferują swoje usługi na zasadach rynkowych, a ich celem jest maksymalizacja zysku. Przykład konkurencji publiczno-prywatnej stanowi tworzenie Internetowego Systemu Aktów Prawnych, w którym część baz była traktowana przez państwo komercyjnie (dystrybucja odpłatna). Państwo nie powinno jednak konkurować z podmiotami prywatnymi w obszarze płatnych usług (udostępniając informacje bezpłatnie – w ramach realizowania funkcji państwa – podnosi się poprzeczkę konkurencyjną, z korzyścią jednak dla obywateli).

Instytucja państwowa, która realizuje określoną politykę i dysponuje potężnym zasobem informacji, może decydować o sposobie wykorzystania tych danych. Nie dotyczy to zresztą tylko instytucji państwowej, ale dotyka także – wobec procesów globalizacji – organizacje ponadpaństwowe. Dlatego jest ważne, żeby instytucje te były świadome istnienia informacyjnych zasobów, jakimi dysponują, i opracowały zasady ich udostępniania. Przykładem problemów, z którymi należy się zmierzyć w obszarze praw własności intelektualnej w Polsce, jest kwestia „dokumentów urzędowych” oraz „materiałów urzędowych”. Obie te kategorie, zgodnie z art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, nie są przedmiotem prawa autorskiego, trudno jest jednak precyzyjnie określić, co będzie materiałem urzędowym, a co nie. Zgodnie ze stanowiskiem Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu opracowania powstające w tym biurze są utworami w rozumieniu prawa autorskiego, chociaż powstają na potrzeby procesu stanowienia prawa. Należałoby zatem doprowadzić do sytuacji, w której powstające za pieniądze publiczne opracowania i ekspertyzy nie byłyby objęte monopolem prawa autorskiego. Można to osiągnąć, nakładając na wszystkie instytucje publiczne obowiązek pozyskania pełni praw, ale z zastrzeżeniem, że będą musiały również udostępniać takie materiały obywatelom na zasadach niekomercyjnych. To zaś jest związane z opracowaniem systemu licencji publicznych.

Poszukując wskazówek dotyczących sposobów realizacji polityki informacyjnej państwa, warto przyglądać się działaniom administracji prezydenta Stanów Zjednoczonych. Stworzono tam serwis Data.gov, którego celem jest wypracowanie mechanizmów udostępniania oby-

watelom wszystkich możliwych danych zgromadzonych przez administrację federalną. Nie chodzi przy tym o tworzenie kolejnych serwisów internetowych, ale o szerokie udostępnienie danych rządowych w zstandaryzowanych formatach oraz narzędzi pozwalających na pobieranie, przetwarzanie i dowolne prezentowanie tych informacji, bez ograniczeń wynikających z monopoli własności intelektualnej. W dyskusji na temat przejrzystości działań władzy publicznej, upowszechniania wiedzy o prawie i ponownego wykorzystania informacji z sektora publicznego coraz częściej pojawia się skrót API (Application Programming Interface), który oznacza specyfikację procedur, funkcji oraz innych interfejsów umożliwiających komunikację ze źródłem danych.

Jeśli w Polsce zostaną opracowane interfejsy API do zasobów publicznych, a każdy podmiot – niezależnie od tego, czy działa komercyjnie, naukowo, społecznie czy też prywatnie – będzie mógł pobrać ustrukturyzowane dane, to w ramach własnych serwisów internetowych podmioty takie będą mogły skuteczniej osiągać własne cele (społeczne lub gospodarcze).

Strukturalizacja udostępnianych danych pozwala niemal automatycznie tworzyć ujednocicone wersje aktów prawnych. Jest to czynnik, który należy brać pod uwagę przy ocenie kosztów działania istniejących systemów publicznych. Warto przy tym zauważyć, że źródła takie będą wykorzystywane nie tylko przez podmioty komercyjne i społeczne, ale także przez inne podmioty publiczne. Można tak przygotować repozytoria dostosowane do ponownego wykorzystania, żeby nie trzeba było wykonywać dodatkowej pracy dostosowawczej. Obecny stan dobrze ilustruje droga, jaką musi pokonać rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, aby mogło być włączone do Internetowego Systemu Aktów Prawnych Kancelarii Sejmu. Najpierw jest ono publikowane w Dzienniku Ustaw (przechodzi więc cały proces publikacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), a następnie zostaje poddane ponownej edycji przez pracowników Kancelarii Sejmu. Na każdym etapie tego procesu powtarza się już raz wykonaną pracę (co wiąże się z kosztami), łatwo także popełnić błędy.

Poza udostępnieniem strukturalizowanych danych źródłowych i narzędzi typu API ważne jest również tworzenie i udostępnianie systemów pomocy korzystania z takich rozwiązań. Wiele serwisów internetowych (na przykład Internetowy System Informacji Podatkowej) nie oferuje materiałów dodatkowych, przewodników i poradników na temat zgromadzonych danych.

Należy podkreślić, że bardzo ważną kwestią w budowaniu publicznej infrastruktury usług elektronicznych jest problem technicznych standardów przesyłania i udostępniania informacji. Profesor Lawrence Lessig,

amerykański badacz prawa nowych technologii, już w 1999 roku zauważył w książce *Code and Other Laws of Cyberspace*, że kod informatyczny coraz częściej zastępuje (określa) prawo („the code is law”). Również w Polsce pojawiają się pierwsze sygnały wskazujące na kolizję między normami prawnymi a technicznym sposobem budowania infrastruktury teleinformatycznej. W uchwale z dnia 4 czerwca 2009 roku (III CZP 33/09) Sąd Najwyższy stwierdził, że w wypadku takiego konfliktu powinno wygrać prawo. W przywołanej uchwale jest mowa o tym, że sąd rejestrowy powinien dokonać wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych zgodnie z treścią prawomocnego orzeczenia sądowego, które jest podstawą wpisu, i powinno to nastąpić również wówczas, gdy treść tego orzeczenia nie jest zgodna z systemem informatycznym Krajowego Rejestru Sądowego.

Dlatego tak ważna jest dyskusja na temat „neutralności technologicznej państwa” i stosowanie przez państwo „otwartych standardów” związanych z teleinformatyką. Jedną z propozycji, którą przedstawiono w Rekomendacji Komisji Europejskiej *European Interoperability Framework for pan-European eGovernment Services version 1.0*, zakłada, że otwartym standardem będzie takie rozwiązanie techniczne, które spełnia następujące warunki:

- standard został ustanowiony i jest utrzymywany przez niedochodową organizację, a jego zmiany odbywają się w ramach otwartego procesu podejmowania decyzji (konsensusu, decyzji większościowych), w którym mogą uczestniczyć wszyscy zainteresowani,
- standard został opublikowany i jego specyfikacja jest dostępna albo bezpłatnie, albo po cenie wykonania kopii. Musi być dozwolone, żeby każdy mógł go kopiować, dystrybuować i używać bez opłaty lub w cenie pokrywającej jedynie koszty operacyjne,
- prawa wyłączne, na przykład prawa patentowe, gdyby odnosiły się do standardu lub jego części, są udostępniane na zasadach nieodwołalnej bezpłatnej licencji,
- nie ma żadnych ograniczeń w wykorzystaniu standardu w innych standardach.

Zgodnie z art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego akty normatywne lub ich urzędowe projekty oraz urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole. Oznacza to, że każdy może dowolnie kopiować i publikować treść prawa. Dziś jednak na przeszkodzie może stanąć technicznie rozumiany format udostępniania informacji. Z niewiadomych przyczyn administracja publiczna stara się tak udostępniać pliki zawierające informacje

prawne, żeby trudno było je kopiować (na przykład wyłącza możliwość kopiowania treści w plikach PDF), lub tworzy hermetyczne serwisy internetowe, które służą raczej do przeglądania zawartości w danym ośrodku informacji, zamiast ułatwiać interakcje z taką treścią spoza systemu (dotyczy to na przykład serwisu Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich).

Możliwości wsparcia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego przez samorządy lokalne

Tomasz Schimanek

Zakres pojęciowy poradnictwa obywatelskiego i prawnego

Rozważając możliwości wsparcia poradnictwa prawnego i obywatelskiego ze strony samorządów lokalnych, należałoby zdefiniować oba rodzaje poradnictwa z punktu widzenia administracji publicznej. Definicje takie opracował rząd na użytek Europejskiego Funduszu Społecznego, który w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przewiduje możliwość wsparcia poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W Słowniku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki termin „poradnictwo prawne” jest definiowany jako „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”. Porady mogą dotyczyć między innymi prawa: pracy, finansowego, cywilnego, spadkowego, administracyjnego, gospodarczego (handlowego), budowlanego, własnościowego. Z kolei pojęcie „poradnictwo obywatelskie” to „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, po-

zbawienia wolności, spraw spadkowych, konsumenckich i własnościowych”¹.

Definicje zawarte w Słowniku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki nie uwzględniają jednego z istotnych aspektów poradnictwa – jego bezpłatności. Świadczone porady prawne i obywatelskie nie wiążą się bowiem z żadną formą odpłatności ze strony osoby z nich korzystającej, nie są także przedmiotem działalności zarobkowej podmiotu udzielającego porady.

Zakres podmiotowy

Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – zwłaszcza tak szeroko rozumiane, jak w przytoczonych wyżej definicjach – mogą świadczyć różne podmioty zajmujące się informacją, poradnictwem i pomocą obywatelom. Dotyczy to głównie administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej. Coraz częściej bezpłatnych porad udzielają także korporacje i samorządy prawnicze. Klasyczne poradnictwo prawne i obywatelskie opiera się jednak na dobrowolności i niedochodowości, jest więc związane przede wszystkim z organizacjami pozarządowymi oraz ruchem uniwersyteckich poradni prawnych, zwanych także często klinikami prawa. W praktyce poradnictwem obywatelskim i prawnym zajmują się najczęściej stowarzyszenia lub fundacje mające osobowość prawną oraz uniwersyteckie poradnie prawne, którym osobowości prawnej udzielają uczelnie wyższe. Poradnictwo prawne i obywatelskie jest także prowadzone w ramach realizacji zadań własnych przez jednostki publiczne i organizacje samorządu prawniczego (na przykład izby radców prawnych). Niniejszy tekst dotyczy poradnictwa świadczonego przez stowarzyszenia i fundacje oraz uniwersyteckie poradnie prawne.

Wsparcie finansowe poradnictwa prawnego i obywatelskiego

Samorządy lokalne (gmina, powiat) nie mają swobody w zakresie wydatkowania środków publicznych – pełna autonomia finansowa należy wyłącznie do państwa. Oznacza to, po pierwsze, że nikt oprócz państwa nie może stanowić prawa w zakresie finansów publicznych, po drugie, że samorządy mogą wydawać pieniądze publiczne jedynie w formach

¹ <http://www.efs.gov.pl/Slownik> [dostęp: 4 sierpnia 2009 roku].

przewidzianych prawem (nie mogą robić w tym zakresie niczego, co nie jest dozwolone prawem).

Samorządy lokalne wydają pieniądze publiczne na dwa rodzaje zadań: zdania własne i zadania zlecone przez administrację rządową. W zakresie zadań własnych określonych ustawowo samorządy mogą same definiować konkretne działania i wskazywać sposoby ich realizacji lub powierzać realizację tych zadań podmiotom spoza sektora publicznego. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać dotacji na cele publiczne związane z realizacją swoich zadań podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku². Oznacza to, że o dotacje mogą się ubiegać fundacje i stowarzyszenia prowadzące poradnictwo prawne i obywatelskie, ale nie państwowe szkoły wyższe, należą one bowiem do sektora finansów publicznych.

W wypadku niepaństwowych szkół wyższych sytuacja jest mniej jednoznaczna. Istniejące interpretacje skłaniają się ku temu, aby uznać, że warunek niedziałania w celu osiągnięcia zysku spełniają te szkoły wyższe, które zostały utworzone przez podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku. Jeśli założycielem szkoły jest przedsiębiorca, to warunek ten nie jest spełniony³.

Powyższe kryteria oznaczają, że większość uczelni wyższych, w ramach których działają uniwersyteckie poradnie prawne, nie może ubiegać się o dotacje z budżetu samorządów terytorialnych⁴.

Jako podstawową regulację, która powinna być stosowana przy udzieleniu dotacji, ustawa o finansach publicznych wskazuje ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵. Możliwość zlecenia zadań własnych została również przewidziana w samorządowych ustawach kompetencyjnych (ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym)⁶. Na podstawie ustawy o działalności pożytku publicz-

² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104 ze zm.).

³ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.

⁴ Według informacji Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych na 23 zbadane przez nią poradnie prawne tylko jedna miała status organizacji pozarządowej, pozostałe działają jako koła naukowe, fakultety, jednostki wydzielone w ramach szkół wyższych.

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. nr 96, poz. 873 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.).

nego i o wolontariacie można wyróżnić trzy możliwości finansowania realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego:

- tryb konkursowy opisany w art. 11–19 ustawy, uwzględniający zarówno powierzenie realizacji zadania (100% dotacji na jego realizację), jak i wspieranie realizacji zadania (mniej niż 100%),
- tryb udzielania dotacji określony w innych ustawach, a dotyczący zadań własnych samorządu – taki tryb jest przewidziany na przykład w: ustawie o pomocy społecznej, ustawie o systemie oświaty, ustawie o ochronie przeciwpożarowej, ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawie *Prawo ochrony środowiska* (wymienione ustawy także przewidują jako podstawowy konkursowy tryb ubiegania się o dotacje z budżetu samorządu),
- tryb zlecenia zadań przewidziany przez ustawę *Prawo zamówień publicznych* – ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mówi, że o ile zadanie można realizować efektywniej przez zakup usług, o tyle powinien być zastosowany właśnie ten tryb. Decyzję w tym zakresie podejmuje organ wykonawczy samorządu (wójt, burmistrz, prezydent, zarząd powiatu) na podstawie porównania kalkulacji kosztów wykonania zadania publicznego⁷.

Ostatni z wymienionych trybów, czyli ubieganie się o realizację zlecenia w trybie zamówień publicznych, w praktyce wymaga prowadzenia przez organizację pozarządową działalności gospodarczej i ma raczej ograniczone możliwości zastosowania w wypadku bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego.

Z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wynika obligatoryjność zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym – stosowanie tej formy współdziałania zależy od decyzji władz samorządowych. Gdy jednak samorząd podejmie taką decyzję, wówczas musi – zgodnie z ustawą – uchwalić roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi, który będzie określać zadania publiczne samorządu, w jakich przewiduje on finansową lub niefinansową współpracę z organizacjami pozarządowymi. Brak takiego programu uniemożliwia współpracę, w tym także zlecenie i powierzenie organizacjom zadań publicznych, i może być po bezskutecznym wezwaniu przez zainteresowaną organizację do uchwalenia programu zaskarżony przez nią do sądu administracyjnego⁸. Choć ustawa nie precyzuje terminu

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku *Prawo zamówień publicznych* (tekst ujednolicony: Dz.U. z 2007 r. nr 223, poz. 1655; Dz.U. z 2008 r. nr 171, poz. 1058).

⁸ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego..., op. cit.*

uchwalenia programu, to jednak ze względu na jego powiązanie z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, w którym zgodnie z ustawą o finansach publicznych musi mieć pokrycie każdy program takiej jednostki, należy przyjąć za profesorem H. Izdebskim, że roczny program współpracy powinien być uchwalony nie później niż budżet, a więc nie później niż 31 marca roku, którego dotyczy⁹.

Należy także wspomnieć o innych warunkach, jakie są niezbędne, aby samorząd lokalny mógł udzielić dotacji na realizację zadań publicznych podmiotowi spoza sektora finansów publicznych nienastawionemu na zysk. Najważniejsze z nich to:

- zlecane zadanie musi być zadaniem własnym samorządu, najlepiej takim, które jest wymienione w ustawach samorządowych (o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym),
- zadanie powinno jednocześnie należeć do sfery pożytku publicznego, a więc mieścić się w którymś z 24 zadań pożytku publicznego opisanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- musi to być zadanie służące mieszkańcom danej jednostki samorządowej, przy czym nie ma znaczenia obszar, na którym zadanie jest realizowane, ale to, czy będą z niego korzystać mieszkańcy danej jednostki samorządowej,
- zadanie musi być zapisane w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi, który uchwała dana jednostka samorządu. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje tutaj jednak pewien wyjątek, organizacja pozarządowa może bowiem sama wystąpić z ofertą realizacji zadania, którego samorząd nie przewidział w rocznym programie współpracy. Samorząd rozpatruje wówczas zasadność realizacji takiego zadania. Jeśli decyzja będzie pozytywna i w budżecie znajdują się środki na realizację zadania, to samorząd ogłasza konkurs na zlecenie (powierzenie) takiego zadania,
- zadanie musi mieć pokrycie w budżecie danego samorządu,
- tryb zlecenia zadania musi być zgodny z podstawowymi zasadami współpracy samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie),
- procedury zlecania zadań muszą być zgodne z ustawami i aktami wykonawczymi do tych ustaw (na przykład samorząd musi stosować procedury zgodne z ustawą o działalności pożytku publicznego

⁹ *Ibidem.*

- i o wolontariacie oraz z rozporządzeniem ministra pracy i polityki społecznej¹⁰),
- zadanie może być realizowane przez podmiot spoza sektora finansów publicznych, ale ostateczna odpowiedzialność prawna za jego wykonanie i za wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na jego realizację spoczywa na samorządzie.

Sfera pożytku publicznego i zadania własne samorządów

Sfera pożytku publicznego, określona przez 24 zadania opisane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest bardzo szeroka i w zasadzie trudno znaleźć rodzaj działalności, który się w niej nie mieści. Określa ona rodzaje potrzeb społecznych, nie zaś formy ich zaspokajania, stąd też poradnictwo prawne i obywatelskie – jako jedna z form zaspokajania potrzeb obywateli – mieści się w wielu zadaniach pożytku publicznego, na przykład w zakresie:

- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób,
- działalności na rzecz mniejszości narodowych,
- działania na rzecz osób niepełnosprawnych,
- propagowania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,
- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- nauki, edukacji, oświaty i wychowania,
- upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji,
- upowszechniania i ochrony praw konsumentów.

Podobnie wygląda sytuacja w zakresie miejsca poradnictwa prawnego i obywatelskiego w zadaniach własnych gminy i powiatu. Jest bowiem oczywiste, że poradnictwo jest formą wspierania obywateli, nie zaś

¹⁰ Rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z dnia 27 grudnia 2005 roku w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2005 r. nr 264, poz. 2207).

wyodrębnionym zadaniem. Wydaje się, że ta forma pomocy obywatelom bezdyskusyjnie mieści się w następujących sferach zadań własnych samorządów:

Sfera zadań	Jednostka	Uzasadnienie
Pomoc społeczna	gmina, powiat	Poradnictwo obywatelskie i prawne jest niezbędnym elementem wsparcia dla osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, służącym wyjściu z tych sytuacji i usamodzielnieniu się życiowemu – a taki jest cel pomocy społecznej.
Edukacja publiczna	gmina, powiat	Poradnictwo prawne, a zwłaszcza poradnictwo obywatelskie, jest istotnym elementem edukacji publicznej, dostarcza obywatelowi informacji na temat jego praw publicznych i o działaniach administracji publicznej.
Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomanii ¹¹	gmina	Poradnictwo obywatelskie i prawne jest niezbędnym elementem wsparcia dla osób dotkniętych problemem alkoholowym lub narkomanią oraz ich rodzin.
Wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej	gmina	Poradnictwo prawne i obywatelskie jest formą edukowania świadomych, zdolnych do wykorzystania instytucji samorządu lokalnego mieszkańców.
Polityka prorodzinna	powiat	Poradnictwo prawne i obywatelskie jest istotną formą wsparcia dla rodzin w trudnych sytuacjach życiowych, na przykład w konfliktach małżeńskich, przemoc w rodzinie, czy też bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.
Wspieranie osób niepełnosprawnych	powiat	Poradnictwo prawne i obywatelskie jest istotną formą wspierania osób niepełnosprawnych w ich integracji społecznej i zawodowej.
Przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy	powiat	Poradnictwo prawne i obywatelskie jest istotną formą wspierania pracowników oraz osób poszukujących pracy w zakresie ich praw i obowiązków, a także praw i obowiązków pracodawców i instytucji rynku pracy, co przyczynia się do ich aktywizacji i integracji zawodowej i społecznej.
Ochrona praw konsumenta	powiat	Poradnictwo prawne i obywatelskie jest fundamentem systemu ochrony praw konsumenta, dostarcza konsumentom informacji o ich prawach i instytucjach, które mogą ich wspierać.

W wypadku osób niepełnosprawnych, bezrobotnych, pracowników czy konsumentów poradnictwo prawne i obywatelskie powinno być oczywiście ukierunkowane na obszary, które dotyczą tych grup odbiorców, a także stosowane jako jeden z wielu instrumentów aktywizacji i integracji społecznej i zawodowej.

¹¹ Ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 1982 r. nr 35, poz. 230 ze zm.), ustawa z dnia 31 stycznia 1985 roku o zapobieganiu narkomanii (Dz.U. z 1985 r. nr 4, poz. 15 ze zm.).

Inne formy współpracy

Samorządy lokalne mogą także zawrzeć umowy o współpracy zarówno z organizacjami pozarządowymi, jak i ze szkołami wyższymi (bez względu na to, kto jest ich założycielem). Umowa taka nie może pociągać za sobą skutków finansowych, nie może również w żaden sposób naruszać autonomii i samodzielności samorządu oraz wykraczać poza jego zadania własne. Umowa może więc na przykład zawierać deklarację współpracy obu stron czy zobowiązanie do współpracy w organizowaniu bezpłatnych porad prawnych dla mieszkańców danej jednostki samorządu lokalnego. Gmina lub powiat może w ramach takiej umowy informować mieszkańców o takiej możliwości albo udostępnić lokal, w którym będą dyżurować doradcy.

Samorządy – o ile w budżecie mają przewidziane środki na tego typu działania – mogą także sfinansować koszty utrzymania lokalu gminnego, w którym jest świadczone bezpłatne poradnictwo (telefon, czynsz itp.), bez konieczności przekazywania tych środków podmiotowi zewnętrznemu. Formuła ta może być również wykorzystana przez sołectwa w ramach tak zwanego funduszu sołectkiego, który został uruchomiony w 2009 roku¹². W ramach tego mechanizmu gminy przekazują sołectwom – na podstawie wniosków uchwalonych na zebraniu wiejskim – pieniądze na realizację zadań własnych gminy, które służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. W ramach tych środków sołectwa nie mogą przekazywać dotacji, ale mogą na przykład sfinansować koszt dojazdu prawnika, który w ich sołectwie świadczy bezpłatne usługi prawne.

Fundusz sołectki jest tworzony przez radę gminy, która podejmuje w tej sprawie stosowną uchwałę (może także nie zgodzić się na utworzenie takiego funduszu). Rady gmin mają na to czas do 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym fundusz ma być wykorzystany (w 2009 roku gminy miały wyjątkowo czas do 30 czerwca). Odrzucenie przez radę gminy wniosku o utworzenie funduszu sołectkiego jest możliwe, gdy zadania proponowane przez sołectwo we wniosku nie są zadaniami własnymi gminy, nie służą poprawie warunków życia mieszkańców lub nie są zgodne ze strategią rozwoju danej gminy.

Środki z funduszu są przyznawane w danym roku budżetowym. Warunkiem ich przyznania jest złożenie przez sołectwo wniosku do wójta

¹² Ustawa z 20 lutego 2009 roku o funduszu sołectkim (Dz.U. z 2009 r. nr 52, poz. 420).

(burmistrza, prezydenta miasta). Ustawa o funduszu sołeckim określa elementy, które powinien zawierać wniosek. Są to:

- wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze danego sołectwa,
- oszacowanie kosztów przedsięwzięć,
- uzasadnienie.

Wniosek sołectwa jest uchwalany na zebraniu wiejskim z inicjatywy: sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. Ustawa o funduszu sołeckim wskazuje termin przekazania wniosku przez sołtysa wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Wniosek ten jest przekazywany do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy w celu uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. Jeżeli nie spełnia on wymagań formalnych, zostaje odrzucony przez wójta (burmistrza, prezydenta).

Gmina otrzymuje zwrot z budżetu państwa części wydatków przeznaczonych na fundusz w formie dotacji celowej. Zwrot obejmuje wydatki poniesione w roku poprzedzającym rok budżetowy (od 10 do 30% wydatków).

Wysokość środków na sołectwo jest obliczana według następującego wzoru:

$$\text{środki przypadające na sołectwo} = (2 + \text{liczba mieszkańców}/100) \times \text{kwota bazowa}$$

Kwota bazowa to iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Wysokość środków na dane sołectwo nie może być większa niż dziesięciokrotność kwoty bazowej.

Czy i w jakim zakresie można wykorzystać fundusze sołeckie do wspierania poradnictwa prawnego i obywatelskiego pokażą pierwsze, tegoroczne doświadczenia z tworzeniem funduszy sołeckich przez gminy.

Podsumowanie

Samorządy lokalne mogą wspierać poradnictwo prawne i obywatelskie, gdyż stanowi ono istotną formę aktywizacji i integracji społecznej i zawodowej mieszkańców, przyczynia się do wzrostu świadomości obywatelskiej oraz aktywności obywateli w życiu publicznym. Są to cele mieszczące się w zadaniach własnych zarówno gminy, jak i powiatu.

Poradnictwo prawne i obywatelskie nie jest jednak formą obligatoryjną i to, czy samorząd zdecyduje się je wspierać i w jakich obszarach, zależy od decyzji władz lokalnych.

Najłatwiej dostępna forma wsparcia poradnictwa nie wymaga przekazywania środków finansowych podmiotom udzielającym porad. Samorządy mogą udostępniać pomieszczenia na ten cel, prowadzić działania informacyjne, pokrywać bezpośrednio koszty związane ze świadczeniem poradnictwa. Wsparcie to może dotyczyć działalności poradniczej prowadzonej przez różne podmioty, o ile nie jest to ich działalność zarobkowa. Jest wskazane, żeby takie formy współpracy były ujęte w formułę umowy o współpracy opartą na Kodeksie cywilnym.

Bezpośrednie wsparcie finansowe podmiotów prowadzących poradnictwo prawne i obywatelskie podlega licznym ograniczeniom i jest regulowane prawem. O pomoc tę mogą się ubiegać organizacje pozarządowe w trybie konkursowym, a otrzymane dotacje podlegają kontroli i rozliczeniu ze strony samorządu lokalnego.

Szansa dla mediacji

Maciej Bobrowicz

„Czy mediacja, a szczególnie mediacja cywilna, odniosła w Polsce sukces?” – pytanie to powraca jak bumerang na wszystkich prowadzonych przeze mnie seminariach i szkoleniach. Często zadają je uczestnicy konferencji, którzy chcieliby usłyszeć odpowiedź na kolejne pytanie: „Dlaczego jest dziś w Polsce tak, że tylko w nielicznych sądach sędziowie kierują sprawy do mediacji, nie interesują się nią przedsiębiorcy, nie są na nią otwarci radcy prawni i adwokaci?”.

Taki stan trwa, mimo że:

- od grudnia 2005 roku obowiązują przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, które wprowadzają mediację cywilną do polskiego systemu prawa jako alternatywę dla sądowego rozstrzygnięcia sporów,
- organizacje zrzeszające mediatorów wyszkoliły sporą ich liczbę,
- istnieją liczne dowody – raporty, opracowania i wyniki badań – na to, że mediacja jest szybsza, tańsza i mniej stresująca niż proces sądowy.

Przykłady innych krajów potwierdzają skuteczność procedur mediacyjnych. W sądzie w brytyjskim Exeter mediacja w sprawach drobnych (do 5 tysięcy funtów szterlingów) trwa średnio pół godziny, a trzy czwarte spraw skierowanych do mediacji kończy się ugodą. Mediacja gospodarcza w renomowanych centrach mediacji gospodarczej w Londynie w wypadku większości sporów znajduje finał w ciągu jednego dnia, a prawdopodobieństwo zawarcia ugody wynosi 80%. W sądzie w niemieckiej Getyndze aż 90% spraw kończy się ugodą, co oznacza, że niemal każda sprawa skierowana do mediacji w tym sądzie jest rozstrzygnięta po lubownie.

Jak sytuacja wygląda w Polsce? W 2008 roku sądy skierowały do mediacji cywilnej zaledwie 2213 spraw¹. Czy można to uznać za porażkę mediacji? Mimo wszystko – zdecydowanie nie.

Jeszcze kilka lat temu na konferencji poświęconej mediacji jedynie nielicznym osobom spośród setki uczestników temat ten nie był zupełnie obcy. Dziś pojęcie „mediacja” zaczyna pojawiać się w mediach, jest znane dziennikarzom zajmującym się problematyką prawną, posługują się nim polscy politycy. W Kodeksie etyki radcy prawnego wprowadzono zapis, który nakłada na radcę obowiązek poinformowania klienta o mediacji. Mediacja znalazła się także w programach aplikacji samorządów prawniczych i na niektórych wydziałach prawa polskich uczelni. Stanowi dziś również przedmiot coraz liczniejszych konferencji.

Jak problem mediacji prezentuje się z punktu widzenia państwa i wymiaru sprawiedliwości? Wydaje się oczywiste, że lepszym rozwiązaniem dla państwa jest samodzielne rozstrzygnięcie konfliktów przez obywateli, bez angażowania do tego organów wymiaru sprawiedliwości. Dzięki temu wysoko kwalifikowany urzędnik – sędzia – może się koncentrować na rozstrzygnięciu tych spraw, których strony same lub z udziałem mediatora nie potrafią rozwiązać. Wydaje się, że fakty jednoznacznie przemawiają za mediacją.

Jedną z możliwych odpowiedzi na pytanie: „Dlaczego mediacja – jako alternatywa dla sądowego rozwiązywania spraw – nie odniosła dotąd w Polsce sukcesu?” jest związana z tradycją, czy też raczej z brakiem tradycji polubownego rozstrzygnięcia sporów. W sytuacji konfliktu oczekujemy, aby rozsądził go arbiter z zewnątrz – najpierw jest to rodzic, nauczyciel, następnie autorytet wyżej postawiony w hierarchii, przedstawiciel instytucji (na przykład Kościoła czy państwa). Liczymy wreszcie na arbitraż sądowy – sąd ma potwierdzić swoim autorytetem rację jednej ze stron. Inne sposoby, które wymagają zaangażowania stron konfliktu, albo nie są znane, albo są stosowane tylko okazjonalnie. Jest to wielka bariera społeczna i wezwanie do upowszechnienia metod mediacyjnych. Jednocześnie wciąż nie są dostępne żadne formy edukacji, które mogłyby doprowadzić do zmiany tego stanu rzeczy. Nie uczymy dzieci i młodzieży innych metod rozwiązywania konfliktów. W ten sposób stereotyp Kargula i Pawlaka utrwała się i przenosi z pokolenia na pokolenie.

Jakby na przekór temu stereotypowi, obecnie w wielu sądach w Polsce sędziowie z powodzeniem kierują sprawy do mediacji. Co więcej

¹ Dane statystyczne za: S. Pieckowski, *Poland: ADR In Civil Matters – A Short Assessment Of Law And Practice During 2005–2008*, Warszawa 2009, s. 10.

– sprawy te kończą się ugodą. Duże znaczenie dla upowszechnienia mediacji ma to, że we wszystkich krajach, w których mediacja odniosła sukces, ogromną rolę w jej propagowaniu odegrali właśnie sędziowie. Mediacja stała się tam powszechna, kiedy zaczęto ją stosować w sądach – sędziowie zaczęli kwalifikować sprawy do mediacji i kierować do niej skonfliktowane strony. Aby jednak skutecznie inicjować wprowadzanie koniecznych zmian, sami sędziowie muszą być przekonani o słuszności i zasadności mediacji, znać jej praktyczne aspekty i dobre praktyki.

Niestety, obecnie państwo nie wspiera tych sędziów, którzy kierują sprawy do mediacji. Nie propaguje się także pozytywnych praktyk w tej dziedzinie. Po 2005 roku, kiedy weszły w życie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, nie zadbano o to, żeby je wdrożyć. Państwo nie szkoliło sędziów z zakresu mediacji ani nie wydawało materiałów dotyczących praktyki stosowania nowych regulacji, z których sędziowie mogliby się dowiedzieć, jakie sprawy nadają się do mediacji. A przecież nawet najbardziej wnikliwa lektura przepisów nie przekona nikogo do mediacji, nie będzie również wystarczającym impulsem do jej praktycznego stosowania. Po uchwaleniu stosownych przepisów wprowadzających mediację cywilną sędziów pozostawiono samym sobie.

Za przełom należy więc uznać niedawną deklarację wiceministra sprawiedliwości J. Czai, że w najbliższym czasie wszyscy polscy sędziowie zostaną przeszkoleni z zakresu mediacji. Może to być działanie prowadzące do zmiany dotychczasowego, niezadowolającego stanu rzeczy, jeśli chodzi o praktyczne stosowanie mediacji. Planuje się także kampanię propagującą ideę mediacji oraz wydanie ulotek dla klientów sądów – potencjalnych zainteresowanych tą formą rozwiązania spornej kwestii.

Społeczna Rada ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości (działająca od sierpnia 2005 roku, a powołana zarządzeniem ministra sprawiedliwości A. Kalwasa) opracowała ramowy program szkolenia w zakresie stosowania procedur mediacyjnych i przekazała go ministrowi sprawiedliwości.

Program szkolenia dla sędziów przewiduje następującą tematykę:

- prezentacja zagadnienia mediacji (na podstawie filmu),
- opis zasad i celów mediacji, możliwych do osiągnięcia rezultatów i ograniczeń,
- rola mediatora w procesie mediacji, charakterystyka jego kompetencji,
- sposób kierowania spraw (stron) do mediacji (kiedy, na jakim etapie, w jaki sposób, treść modelowego postanowienia),

- harmonogram postępowania mediatora (od wydania przez sąd postanowienia o skierowaniu do mediacji do zakończenia mediacji protokołem),
- prezentacja studium przypadku,
- współpraca między sędzią a mediatorem,
- korzyści z kierowania spraw do mediacji dla sądu i stron.

W programie położono nacisk na praktyczne sposoby postępowania w trybie mediacyjnym. Autorzy programu sądzą, że wdrożenie tego projektu przyczyni się do zrozumienia mediacji przez sędziów, a w konsekwencji – do jej upowszechnienia.

Polscy sędziowie mają szansę odegrać ważną rolę w zmianie kultury rozwiązywania konfliktów w kraju, gdyż to od nich w głównej mierze będzie zależeć przyszłość mediacji w Polsce. Chodzi o bardzo ważny, dalekosiężny cel: „Stworzenie kultury, w której nawet najpoważniejsze spory będą rozwiązywane nie przez użycie siły czy przymusu, lecz na zasadzie wzajemnych korzyści i dobrego współistnienia” – jak pisze w książce *Getting to Peace. Transforming Conflict at Home, at Work, and in the World* William L. Ury, jeden z największych autorytetów w dziedzinie rozwiązywania konfliktów.

**Działania Programu „Obywatel i Prawo IV”
– cele, przebieg prac i rezultaty**

Konkurs grantowy

Głównym celem czwartej edycji Programu „Obywatel i Prawo” było poszerzanie i ułatwianie obywatelom dostępu do pomocy prawnej oraz pomoc w aktywizowaniu społeczeństwa do korzystania z jego praw w sferze publicznej.

Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu był konkurs grantowy, który miał zapewnić finansowe i merytoryczne wsparcie organizacji pozarządowych udzielających bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich klientom indywidualnym, szczególnie osobom najbardziej potrzebującym, z małych społeczności. Konkurs grantowy był realizowany w ramach dwóch ścieżek: otwartego konkursu grantowego (ścieżka 1) i zamkniętego konkursu grantowego (ścieżka 2).

W otwartym konkursie grantowym przyznano niewielkie granty wyspecjalizowanym, doświadczonym organizacjom pozarządowym, które udzielają bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich najbardziej potrzebującym klientom indywidualnym.

W zamkniętym konkursie grantowym dotacje zaoferowano organizacjom sieciowym: Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP) i Związkowi Biur Porad Obywatelskich (ZBPO). Są to doświadczone organizacje działające na rzecz sieci podmiotów, które prowadzą bezpłatne poradnictwo prawne: Uniwersyteckich Poradni Prawnych (zwanych także klinikami prawa) i Biur Porad Obywatelskich (BPO). Organizacje sieciowe zostały zaproszone do udziału w procedurze konkursowej imiennie i bezpośrednio.

Każda aplikująca organizacja miała zaprezentować problemy i bariery, jakie napotykają klienci indywidualni – potencjalni beneficjanci projektu – w dostępie do poradnictwa prawnego, i uzasadnić, dlaczego wsparcie tej grupy docelowej jest ważne z punktu widzenia interesu publicznego. Jednocześnie elementem projektu miało być mobilizowanie prawników i studentów prawa do pracy *pro bono* w zakresie udzielania

pomocy prawnej, a także mobilizowanie do współpracy w sferze poradnictwa prawnego innych podmiotów, na przykład samorządów lokalnych, sądów, szkół wyższych.

Wnioskodawcy byli zobowiązani do wniesienia wkładu własnego w wysokości minimum 25% całkowitych kosztów projektu. Mógł to być zarówno wkład finansowy, jak i rzeczowy, w tym w formie pracy na zasadzie wolontariatu lub usług, w zależności od możliwości organizacji.

Wnioski o dotację zostały sprawdzone pod względem poprawności formalnej przez Instytut Spraw Publicznych i poddane ocenie merytorycznej przez komisję konkursową, powołaną przez Instytut Spraw Publicznych w sposób uzgodniony z Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności. W skład Komisji Selekcyjnej Programu „Obywatel i Prawo IV” wchodził: Rafał Kowalski (Stowarzyszenie Klon/Jawor), Rafał Kramza (Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności), Witold Monkiewicz (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej), Marek Rymsza (Fundacja Instytut Spraw Publicznych), Paweł Szczyrski (Urząd Miasta Szczecin), Ewa Szymczak (Fundacja Domy Wspólnoty „Chleb Życia”). Przewodniczącą Komisji była Agata Winiarska, koordynator Programu „Obywatel i Prawo”.

Komisja Selekcyjna przyznała granty organizacjom, które spełniły kryteria formalne i – w najwyższym stopniu – następujące kryteria merytoryczne konkursu grantowego:

- zgodność projektu z celami konkursu grantowego,
- wartość projektu pod względem wskazania i uzasadnienia potrzeb lokalnych beneficjentów projektu,
- wartość projektu ze względu na udział w planowanych działaniach prawników i studentów prawa na zasadach pracy *pro bono* oraz włączenie innych podmiotów, na przykład samorządów lokalnych, sądów, korporacji, szkół wyższych,
- adekwatność proponowanych działań i kosztów ich realizacji do oczekiwanych korzyści i rezultatów,
- zdolność organizacji do zarządzania projektem.

W konkursie zamkniętym obowiązywały dodatkowe kryteria merytoryczne:

- co najmniej 70% grantu FUPP i ZBPO przekażą na rzecz regionalnych klinik prawa (w wypadku FUPP) oraz regionalnych i lokalnych biur porad obywatelskich (w wypadku ZBPO) w formie grantów na realizację działań poradniczych, w tym na wkład własny do projektów składanych do Funduszy Strukturalnych, oraz szkoleń, konferencji, publikacji podnoszących jakość zarządzania w organizacji i jakość świadczonych usług,

- przygotowanie przejrzystych procedur przekazywania środków dla regionalnych klinik prawa (w wypadku FUPP) oraz regionalnych i lokalnych biur porad obywatelskich (w wypadku ZBPO), zgodnie z regulaminem będącym załącznikiem do projektów,
- przygotowanie efektywnej procedury monitorowania wydatkowania tych środków, zgodnie z regulaminem będącym załącznikiem do projektów.

W ramach nagrodzonych projektów realizowano działania związane z udzielaniem bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich najbardziej potrzebującym klientom indywidualnym oraz z podnoszeniem jakości takiego poradnictwa. W wypadku organizacji sieciowych obowiązkową częścią projektów był element regrantingowy na rzecz organizacji pozarządowych, które prowadzą poradnictwo obywatelskie w formule Biur Porad Obywatelskich zrzeszonych w sieci Związku Biur Porad Obywatelskich, oraz na rzecz organizacji pozarządowych i szkół wyższych, które prowadzą poradnictwo prawne w formule Uniwersyteckich Poradni Prawnych.

Okres realizacji projektów wynosił od sześciu do dziesięciu miesięcy między 1 lipca 2008 a 30 kwietnia 2009 roku. Ogólna kwota przekazanych dotacji to 960 000 zł. W ramach otwartego konkursu przyznano 12 dotacji na łączną kwotę 310 000 zł. Pojedyncza dotacja dla jednej organizacji w konkursie otwartym wynosiła maksymalnie 30 000 zł. Pula środków finansowych przeznaczona na dotacje w zamkniętym konkursie grantowym to 650 000 zł. Kwota grantu na rzecz Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych wyniosła 200 000 zł (z czego na pośrednie dotacje dla Uniwersyteckich Poradni Prawnych przypadło 140 000 zł), a na rzecz Związku Biur Porad Obywatelskich – 450 000 zł (z czego na pośrednie dotacje dla Biur Porad Obywatelskich przypadło 225 000 zł).

Dotacje udzielone w ramach otwartego konkursu wzmocniły bezpośrednio potencjał i jakość działania 12 organizacji pozarządowych. Przez dziesięć miesięcy trwania projektów przeprowadzono blisko 80 szkoleń, warsztatów i spotkań. Wydano 16 różnych publikacji, nie licząc ulotek i plakatów informacyjnych, które służyły rozpropagowaniu projektów. Pięć organizacji zainwestowało w niezbędne wyposażenie lokalu lub niewielki remont. Zrealizowane projekty przyniosły także inne wymierne korzyści, odzwierciedlające potrzeby grup społecznych i środowisk, do których były skierowane. Podczas dziesięciu miesięcy organizacje udzieliły blisko 7,5 tysiąca porad prawnych i obywatelskich. Utworzono 21 nowych punktów poradniczych, w większości w małych miastach i na terenach wiejskich.

Rezultaty otwartego konkursu w liczbach:

7489 udzielonych porad prawnych i obywatelskich

79 zorganizowanych szkoleń i spotkań

16 wydanych publikacji

21 nowych punktów poradniczych

Dotacje udzielone w ramach zamkniętego konkursu wzmocniły bezpośrednio potencjał dwóch organizacji sieciowych, a pośrednio, w wyniku regrantingu – 25 organizacji zrzeszonych. Przez dziesięć miesięcy trwania projektów przeprowadzono 12 szkoleń i konferencji, które miały na celu podniesienie jakości działań poradniczych. Wydano dwie publikacje. Podczas realizacji projektu biura porad obywatelskich i kliniki prawa, które otrzymały dotacje, udzieliły blisko 19 tysięcy porad prawnych i obywatelskich. Utworzono lub utrzymano działalność 18 mobilnych punktów poradniczych.

Rezultaty zamkniętego konkursu w liczbach:

25 dotacji dla Biur Porad Obywatelskich i Uniwersyteckich Poradni Prawnych

18 908 udzielonych porad prawnych i obywatelskich

12 nowych mobilnych punktów poradniczych

12 zorganizowanych szkoleń i konferencji

Projekty zrealizowane w ramach konkursu grantowego

Projekty zrealizowane w ramach otwartego konkursu grantowego

**Ars Legis – Stowarzyszenie im. św. Iwo Helory – patrona prawników
Kraków**

Poradnia prawa mieszkaniowego Ars Legis

Kwota grantu: 30 000 zł

Projekt zakładał powstanie nowej poradni prawnej, specjalizującej się w udzielaniu bezpłatnych porad z zakresu prawa lokalowego osobom w trudnej sytuacji materialnej. Punkt porad działał na zasadach podobnych do uniwersyteckich poradni prawnych. Porady były udzielane przez wolontariuszy – studentów prawa pod opieką patronów – sześciu profesjonalnych prawników pracujących *pro bono*. Porady były świadczone przez poradnię zgodnie z uchwalonym regulaminem normującym zasady jej działania i zasady udzielania porad. Klientów przyjmowano przez minimum sześć godzin dziennie. Dla studentów wolontariuszy organizowa-

no cotygodniowe szkolenia i spotkania o charakterze edukacyjnym i konsultacyjnym, które prowadzili opiekunowie poradni – prawnicy.

Wydano publikację *Najem lokali. Poradnik dla studentów i nie tylko.*

Caritas Diecezji Radomskiej

Radom

Otwarte drzwi – specjalistyczna pomoc prawna dla osób zagrożonych marginalizacją społeczną

Kwota grantu: 20 160 zł

Projekt poradniczy zrealizowany przez Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie, działający od kwietnia 2006 roku pod szyldem Caritas Diecezji Radomskiej. Ośrodek zajmuje się zarówno terapią psychologiczną, jak i edukacją na rzecz rodziców i dzieci (wsparcie wychowawcze) oraz edukacją prawną. W ramach projektu zorganizowano indywidualne konsultacje prawnika (dyżury w wymiarze ośmiu godzin tygodniowo) oraz doradztwo prawne prowadzone przez prawnika i asystenta stażystę. Przeprowadzono 12 edukacyjnych spotkań tematycznych w zakresie poszerzania wiedzy prawniczej, obejmującej tryb postępowania w określonych sytuacjach, które były skierowane do świeckich wolontariuszy współpracujących z Caritas Diecezji Radomskiej na terenie powiatu.

Dom Zakonny Zgromadzenia św. Michała Archanioła w Stalowej Woli

Stalowa Wola

Centrum Informacji Prawnej i Poradnictwa

Kwota grantu: 21 022 zł

Centrum Informacji Prawnej i Poradnictwa mieściło się w Kompleksie Rehabilitacyjno-Sportowym przy Domu Zakonnym Zgromadzenia św. Michała Archanioła w Stalowej Woli. Porad prawnych udzielał prawnik z pomocą wolontariuszy, w dni robocze w godzinach od 15.00 do 18.00. Centrum zajęło się między innymi sprawą masowych zwolnień pracownic Zakładu Krawieckiego w Stalowej Woli: pracodawca zwolnił dyscyplinarnie około 60 pracownic, aby uniknąć zwolnień w trybie ustawy o zwolnieniach grupowych. Prawnikiem centrum udzielił pracownikom indywidualnych porad. Zorganizowano osiem warsztatów na tematy prawnicze, na przykład z zakresu kodeksu pracy, aktywizacji zawodowej, rehabilitacji, wspólnot mieszkaniowych.

Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa

Lublin

Lubelskie Centrum Bezpłatnych Porad Prawnych

Kwota grantu: 30 000 zł

W siedzibie fundacji funkcjonowało Lubelskie Centrum Bezpłatnych Porad Prawnych. Porady były udzielane przez pięć dni w tygodniu, w godzinach od 12.00 do 18.00, przez prawnika i 17 wolontariuszy (aplikanci radcowscy i notarialni, studenci prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego i Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej). Bezpłatne porady prawne były udzielane według określonych zasad. Na wstępie ustalano dziedzinę prawa, z której klient chciałby uzyskać poradę, aby skierować go do odpowiedniej osoby. Następnie klient zapoznawał się z oświadczeniami (między innymi o tym, że jest osobą, której nie stać na prawnika), podpisywał je i wypełniał formularz zgłoszeniowy. Po dopełnieniu tych formalności klient był wysłuchiwany przez osobę przyjmującą jego sprawę, która spisywała istotne fakty i kopiowała niezbędne dokumenty. Jeśli sprawa była trudna, przyjmująca ją osoba konsultowała się z innymi prawnikami i ostatecznie przedstawiała klientowi propozycje rozwiązania problemu.

Lubelski Ośrodek Samopomocy (LOS)

Lublin

Poradnictwo prawne i obywatelskie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym

Kwota grantu: 21 850 zł

W siedzibie Lubelskiego Ośrodka Samopomocy działał stacjonarny Punkt Porad Prawnych i Obywatelskich, w którym świadczone poradnictwo prawne. Porad udzielali dwaj prawnicy oraz wolontariusze – studenci prawa. Klientami punktu były przede wszystkim osoby starsze, kobiety (w tym samotne matki), osoby niepełnosprawne i osoby bezrobotne.

Ponadto w ramach projektu były prowadzone trzy zamiejscowe Punkty Porad Prawnych i Obywatelskich: w Urzędzie Gminy w Adamowie, przy Fundacji Pomocy Dzieciom „Krzyk” w Biłgoraju oraz przy stowarzyszeniu SIL w Lubartowie. Zorganizowano seminarium dla organizacji poradniczych z regionu Lubelszczyzny, na którym prowadzący poradnictwo mogli się wymienić swoimi doświadczeniami.

Lubuskie Stowarzyszenie na rzecz Kobiet „BABA”

Zielona Góra

Baba-babie, poradnictwo prawne

Kwota grantu: 30 000 zł

W ramach projektu w siedzibie stowarzyszenia działało biuro bezpłatnych porad prawnych, w którym dziesięć godzin w miesiącu dyżurowali doświadczeni prawnicy wolontariusze, a stały dyżur telefoniczny pełnili edukatorzy stowarzyszenia. Uruchomiono oddziały terenowe biura w dziesięciu najbardziej potrzebujących gminach i wsiach województwa lubuskiego, w których nie ma dostępu do poradnictwa prawnego: Szprotawa, Nowa Sól, Lubsko, Jasień, Brody, Sulechów, Trzebiel, Łęknica, Kożuchów i Iłowa Żagańska. Trzeci prawnik pracował w terenie (40 godzin miesięcznie), dojeżdżając we wcześniej uzgodnionych i ogłoszonych terminach i udzielając porady prawnej oraz sporządzając niezbędne pisma. W razie potrzeby monitorowano przebieg postępowania. Beneficjantki (pomoc prawna jest kierowana do kobiet) otrzymywały również bezpłatnie broszury prawne wydawane przez stowarzyszenie, dotyczące postępowania w konkretnych sprawach.

Podkarpacki Ośrodek Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (PORSO)

Rzeszów

Qui rogat, non errat – kto pyta nie błądzi

Kwota grantu: 30 000 zł

Projekt był kontynuacją działań prowadzonych przez organizację w ramach poprzedniej edycji Programu „Obywatel i Prawo”. Ogółem poradnictwo prawne prowadziło sześć lokalnych biur poradniczych. Cztery biura – w Rzeszowie, Hyżnem, Tyczynie i Strzyżowie – kontynuowały i rozwinęły swoją działalność, piąte biuro – w Sokołowie Małopolskim – rozpoczęło pracę. Nawiązano również współpracę z Wojewódzkim Ośrodkiem Terapii Uzależnień w Rzeszowie i w jego siedzibie utworzono biuro dla osób z rodzin dotkniętych problemem alkoholowym. Opracowano i wydano sześć broszur tematycznych z dziedziny prawa. Kancelaria radcowska, z którą podjęto współpracę, zobowiązała się do poprowadzenia w ramach działalności *pro bono* spraw klientów biur wymagających rzecznictwa interesów.

Polska Akcja Humanitarna

Warszawa

Wsparcie prawne i obywatelskie dla imigrantów polskiego pochodzenia i ich rodzin

Kwota grantu: 30 000 zł

W ramach projektu prowadzono indywidualne poradnictwo prawne dla imigrantów polskiego pochodzenia. Poradnictwo telefoniczne i za pośrednictwem poczty elektronicznej miało charakter ponadlokalny – korzystali z niego imigranci z całej Polski i osoby przebywające poza granicami kraju. Poradnictwo było realizowane we współpracy z prawnikiem i wolontariuszami. Wsparcie towarzyszące, wyróżniające projekt spośród innych dotyczących pomocy prawnej, polegało na wzbogaceniu poradnictwa o towarzyszenie beneficjentom podczas załatwiania spraw w terenie. Wsparcie to było skierowane do osób, które są w Polsce krótko, nie znają wystarczająco dobrze języka polskiego i nie potrafią odnaleźć się w urzędach. W ramach działań projektu odbywały się także spotkania informacyjne dotyczące kwestii prawnych.

Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Być Razem”

Cieszyn

Pomoc prawna dostępna również dla Ciebie

Kwota grantu: 26 228 zł

Bezpośrednie bezpłatne poradnictwo prawne prowadzono w Centrum Edukacji Profilaktyki i Terapii „KONTAKT” – filii stowarzyszenia „Być Razem”. Trzech prawników dyżurowało przez cztery dni w tygodniu. Porady świadczone według określonych zasad, wypracowanych na podstawie dotychczasowych doświadczeń organizacji w prowadzeniu poradnictwa, a opracowanych szczegółowo w ramach projektu, czyli *Standardów indywidualnego poradnictwa prawnego świadczonego w Stowarzyszeniu Pomocy Wzajemnej „Być Razem”*. Klientami punktu są przede wszystkim podopieczni stowarzyszenia: bezdomni, samotne matki, ale także osoby korzystające ze wsparcia opieki społecznej, bezrobotni, inne osoby o niskim statusie materialnym.

Stowarzyszenie Przyjaciół Człowieka „Tęcza”

Racibórz

Punkt Bezplatnych Porad Prawnych – Prawo dla każdego (kontynuacja)

Kwota grantu: 30 000 zł

Projekt był kontynuacją działań prowadzonych w ramach drugiej edycji Programu „Obywatel i Prawo”. Wsparcie prawne stowarzyszenie kierowało do swoich podopiecznych – osób bezdomnych – przebywających w prowadzonych przez „Tęczę” ośrodkach: Domu dla Bezdomnych „ARKAN”, Centrum Matki z Dzieckiem „MAJA” oraz Zespołu Mieszkań Readaptacyjnych, a także do osób nieobjętych stałą opieką stowarzyszenia: rodzin niewydolnych wychowawczo, rodzin z problemem alkoholowym, ofiar przemocy w rodzinie, samotnych matek. Usługi prawnika były dostępne w ramach stałych dyżurów w siedzibie stowarzyszenia lub podczas dyżurów w ośrodkach. Dodatkowo dla pensjonariuszy ośrodków odbył się cykl spotkań informacyjno-konsultacyjnych o prawie.

Stowarzyszenie Punkt Animacji Współpracy

Lębork

Poradnictwo prawne dla obywateli o niskich dochodach

Kwota grantu: 30 000 zł

Organizacja działa od 2003 roku, a szeroki zakres jej aktywności obejmuje: edukację, pomoc społeczną, działania na rzecz społeczeństwa obywatelskiego i wzrostu przedsiębiorczości, wolontariat, problemy osób niepełnosprawnych. W ramach projektu, w siedzibie stowarzyszenia, po przeprowadzeniu remontu pomieszczeń, utworzono Punkt Porad Prawnych. Porad udzielali prawnicy z kancelarii prawnej oraz doradca prawa pracy, mając do pomocy wolontariuszy. Zatrudniono także tłumacza języka migowego, porady były bowiem skierowane zarówno do osób o niskich dochodach, jak i podopiecznych Stowarzyszenia na rzecz Osób Głuchych.

**Stowarzyszenie Rodzin Katolickich Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej
Szczecin***Prawo i obywatel – łatwy dostęp i efektywne korzystanie z przysługujących praw*

Kwota grantu: 10 740 zł

Poradnictwo prawne w ramach projektu było prowadzone w czterech punktach: Centrum Wspierania Rodziny i Ośrodka Interwencji Kryzyso-

wej w Szczecinie, punkcie porad prawnych w Nowogardzie (w siedzibie „Dziennika Nowogardzkiego”) i Kamieniu Pomorskim (dodatkowy punkt porad prawnych w Kamieniu Pomorskim został uruchomiony we współpracy z wydawcą gazety „Dziennik Powiatu Kamieńskiego”, w siedzibie redakcji). Stałe dyżury pełniło trzech prawników, w każdym punkcie średnio trzy godziny w tygodniu.

Prawnicy wskazywali klientom możliwości rozwiązania problemu, udzielali informacji o możliwych sposobach postępowania i ich konsekwencjach oraz o obowiązujących procedurach. Pomagali także w przygotowywaniu pism urzędowych, procesowych oraz gromadzeniu niezbędnych dokumentów.

Projekty zrealizowane w ramach zamkniętego konkursu grantowego

Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Wzmocnienie i rozwój sieci uniwersyteckich poradni prawnych

Kwota grantu: 200 000 zł

Sieć uniwersyteckich poradni prawnych (tak zwanych klinik prawa – ang. *legal clinics*) obejmuje 25 poradni działających przy największych ośrodkach uniwersyteckich w kraju. Studenckie poradnie prawne są zlokalizowane w największych ośrodkach miejskich, obejmując swoim działaniem obszar całego kraju. Działalność poradni polega na edukacji przez praktykę na rzecz najuboższych. W ramach pracy w poradniach około 1,3 tysiąca studentów wydziałów prawa udziela bezpłatnej pomocy prawnej w formie przygotowywania pisemnych opinii, pism procesowych, wniosków, zażaleń, odwołań, skarg, w szczególnych sytuacjach podejmując także interwencje. Merytoryczną opiekę nad pracą studentów sprawuje około 180 pracowników naukowych i prawników praktyków. Sprawy są prowadzone w zakresie różnych gałęzi prawa, przede wszystkim: prawa cywilnego, prawa karnego, prawa administracyjnego, prawa pracy, prawa uchodźczego. Ponadto są rozpoznawane sprawy dotyczące organizacji pozarządowych, praw kobiet, pomocy prawnej dla osób tymczasowo aresztowanych lub odbywających karę pozbawienia wolności.

Uniwersyteckie poradnie prawne wspiera, koordynuje i reprezentuje Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Organem kontrolnym fundacji jest Rada Fundacji, złożona z przedstawicieli wszystkich poradni, których działalność została uznana za zgodną ze standardami funkcjonowania poradni (*Standardy działalności studenckich poradni prawnych*).

Projekt był skierowany zarówno do studentów wolontariuszy i pracowników naukowych udzielających porad, jak i klientów klinik prawa: osób w trudnej sytuacji materialnej, którym grozi wykluczenie społeczne, w tym również bezrobotnych, bezdomnych, emerytów, rencistów, niepełnosprawnych, ofiar przestępstw, kobiet w trudnej sytuacji życiowej, cudzoziemców i uchodźców.

Jedną z podstawowych form wspierania poradni prawnych przez fundację jest przekazywanie im środków finansowych. Fundacja ma kilkuletnie doświadczenie w organizacji i prowadzeniu konkursów grantowych dla studenckich poradni prawnych. Konkursy odbywają się na podstawie stałego regulaminu. W ramach projektu odbył się szósty konkurs regrantingowy na rzecz klinik prawa. Przyznano 11 dotacji w kwocie od 5612 do 30 510 zł.

Celem dwóch ogólnopolskich konferencji szkoleniowych było doskonalenie umiejętności udzielania porad przez studentów uniwersyteckich poradni prawnych. W konferencjach uczestniczyli studenci poradni i ich opiekunowie naukowi. Szkolenia były prowadzone przez doświadczonych trenerów. Konferencje pozwoliły także na wymianę doświadczeń między poradniami.

Dzięki projektowi była możliwa kontynuacja wydawania czasopisma „Klinika”, stanowiącego forum wymiany doświadczeń w zakresie nauczania klinicznego, oraz wydanie podręcznika dla opiekunów klinicznych. Podręcznik *Symulacja rozpraw sądowych jako metoda edukacyjna* jest przeznaczony dla opiekunów naukowych uniwersyteckich poradni prawnych. Publikacja ma służyć poprawie jakości i dalszej standaryzacji udzielania porad prawnych najuboższym.

Projekt pozwolił na:

- utrzymanie skali świadczonej pomocy prawnej na rzecz osób ubogich,
- standaryzację i ciągle podnoszenie jakości bezpłatnej pomocy prawnej,
- doskonalenie umiejętności udzielania porad prawnych osobom potrzebującym przez studentów uniwersyteckich poradni prawnych,
- umocnienie i rozbudowanie więzi uniwersyteckich poradni prawnych z macierzystymi uczelniami,
- krzewienie odpowiedzialności społecznej wśród prawników oraz postaw *pro publico bono*.

Związek Biur Porad Obywatelskich

Sieć Biur Porad Obywatelskich. Trwała jakość porad dla obywateli

Kwota grantu: 450 000 zł

Głównym celem projektu było stworzenie warunków do jakościowego i ilościowego rozwoju sieci Związku Biur Porad Obywatelskich (ZBPO). Beneficjentami projektu były zrzeszone w sieci związku Biura Porad Obywatelskich (BPO). Grupą docelową – klienci biur porad.

Biura Porad Obywatelskich stanowią dość niejednorodną grupę, różnią się na przykład wielkością zatrudnienia (pracowników, wolontariuszy), datą powstania i doświadczeniem (są takie, które istnieją od ponad dziesięciu lat, oraz takie, które istnieją od niecałego roku) czy liczbą udzielanych w ciągu roku porad (od kilkudziesięciu do kilku tysięcy). Biura nie mają osobowości prawnej, zazwyczaj stanowią wydzielone stałe projekty, a są reprezentowane formalnie przez prowadzące je organizacje pozarządowe.

Sieć Związku Biur Porad Obywatelskich tworzy obecnie 38 organizacji pozarządowych (stowarzyszeń i fundacji), prowadzących Biura Porad Obywatelskich na podstawie porozumienia o współpracy ze Związkiem Biur Porad Obywatelskich. Nazwa „Biuro Porad Obywatelskich” została zastrzeżona przez związek w lutym 2003 roku w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej. Mogą jej używać wyłącznie organizacje pozarządowe zrzeszone w Związku Biur Porad Obywatelskich. Cała sieć działa według wypracowanych przez jej członków standardów, a porady we wszystkich biurach są udzielane według tych samych zasad. Wszystkie usługi biur są bezpłatne. Część Biur Porad Obywatelskich prowadzi dodatkowo tzw. mobilne punkty poradnicze, w ramach których są organizowane stałe dyżury doradców biur w ościennych gminach, w dzielnicach dużych miast oraz w zakładach karnych.

Biuro związku utrzymuje stały kontakt i udziela różnego rodzaju wsparcia poszczególnym biurom porad. Działania te mają na celu: stały monitoring oraz poprawę jakości pracy i usług świadczonych w biurach, zapewnienie realizacji zasad i standardów przyjętych w sieci związku, zapewnienie biurom dostępu do aktualnych, rzetelnych, wyczerpujących i zrozumiałych źródeł informacji, utrzymywanie spójności sieci. W ramach współpracy odbywają się wizytacje biur, są organizowane spotkania ich kierowników i inne spotkania integracyjne, przeprowadza się szkolenia, realizuje programy stażowe. Na serwerach Związku Biur Porad Obywatelskich są utrzymywane: baza spraw klientów wszystkich biur, która jest podstawą realizowanego przez eksperta monitoringu udzielonych po-

rad oraz specjalny system informacyjny, redagowany przez pracownika związku, a współtworzony przez doradców biur porad.

Ponadto biuro związku reprezentuje całą sieć oraz poszczególne biura na zewnątrz (media, instytucje państwowe i inne), wspiera biura w relacjach lokalnych (szczególnie z samorządami), propaguje ideę poradnictwa obywatelskiego oraz w ścisłej współpracy z biurami porad nagłaśnia szczególnie istotne problemy obywateli (prowadzenie kampanii informacyjnych).

Projekt pozwolił na:

- wsparcie finansowe Biur Porad Obywatelskich przez zorganizowanie wewnętrznego konkursu na dotacje w ramach sieci (granty w wysokości od 5000 do 29 900 zł uzyskało 14 biur),
- opracowanie ogólnej koncepcji rozwoju związku oraz sieci Biur Porad Obywatelskich w perspektywie dwuletniej,
- wsparcie merytoryczne doradców i osób przygotowujących się do realizacji programu Biura Porad Obywatelskich podczas szkoleń oraz przez system informacyjny związku (zapewnienie ciągłości szkoleń i możliwości rozwoju kadry doradczej oraz dostęp do wciąż aktualizowanego zasobu wiedzy umożliwia profesjonalną pomoc osobom potrzebującym – programu szkoleniowy związku jest jednym z gwarantów jakości prowadzonego poradnictwa),
- utrzymanie stałej wysokiej jakości usług poradniczych świadczonych przez biura porad (system kontroli i działań naprawczych oparty na bazie spraw klientów związku),
- zapewnienie możliwości aktywnego udziału członków sieci we wspólnych pracach nad kształtem sieci, wymiany myśli, wzajemnych konsultacji,
- zapewnienie stałego kontaktu biura związku z poszczególnymi biurami porad,
- zapewnienie lepszej komunikacji wewnątrz sieci przez Intranet,
- usprawnienie narzędzi pracy doradców: bazy spraw klientów związku (wprowadzenie nowego systemu kategoryzacji) oraz systemu informacyjnego.

Rada Ekspertów

Prace Rady Ekspertów w czwartej edycji Programu „Obywatel i Prawo” stanowiły kontynuację i rozwinięcie działań prowadzonych w poprzednich edycjach.

Rada Ekspertów jest niezależnym ciałem opiniotwórczym – zespołem specjalistów i autorytetów z obszaru prawa zainteresowanych kwestią poszerzania publicznego dostępu do pomocy prawnej. W składzie Rady Ekspertów w czwartej edycji znaleźli się: mecenas Maciej Bobrowicz (prezes Krajowej Rady Radców Prawnych), Łukasz Bojarski (prawnik, Helsińska Fundacja Praw Człowieka), mecenas Krzysztof Boszko (adwokat, Naczelna Rada Adwokacka), minister Jacek Czaja (podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości), sędzia Katarzyna Gonera (Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA), dr Elżbieta Łojko (socjolog prawa, prodziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego), Grzegorz Wiaderek, przewodniczący Rady Ekspertów (Fundacja im. Stefana Batorego), Anna Wojakowska-Skiba (dyrektor programowy Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności), Katarzyna Żaczkiewicz-Zborska („Gazeta Prawna”).

Głównym zadaniem Rady Ekspertów było poszukiwanie rozwiązań systemowych prowadzących do zwiększenia dostępu obywateli do pomocy prawnej w Polsce, obejmującej zarówno pomoc przedsądową, jak i pomoc prawną na etapie sądowym, a także opracowywanie rekomendacji, określanie kierunków działań, zlecanie ekspertyz i projektów pilotażowych dotyczących kwestii, które mogą przyczynić się do osiągnięcia celów programu.

Na pierwszym spotkaniu, 26 maja 2008 roku, Rada Ekspertów określiła najważniejsze obszary swoich zainteresowań. Podejmowane tematy objęły:

- mediację,
- politykę informacyjną sądów wobec obywateli,

- współpracę między kancelariami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej,
- dostęp do pomocy prawnej w świetle projektu jego ustawowej regulacji,
- dostęp do zawodów prawniczych w świetle proponowanych nowelizacji prawnych,
- dostęp do edukacji i informacji prawnej dla obywateli.

Rada Ekspertów ma również na celu pobudzenie debaty publicznej na tematy związane z dostępem do pomocy prawnej. W ramach czwartej edycji Programu „Obywatel i Prawo” odbyło się kilka spotkań o charakterze seminaryjno-dyskusyjnym, poświęconych wybranym problemom. Seminaria organizowane przez Radę Ekspertów są okazją do spotkania oraz wyrażenia i skonfrontowania opinii prawników praktyków, ekspertów, przedstawicieli administracji publicznej i środowisk organizacji pozarządowych. Rada stara się poruszać tematy aktualne i stale ważne, związane z problematyką dostępu do pomocy prawnej.

Dnia 30 czerwca 2008 roku w Instytucie Spraw Publicznych odbyło się seminarium *Dostęp do zawodów prawniczych w Polsce*. W czasie spotkania podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Jacek Czaja i dyrektor Departamentu Nadzoru nad Aplikacjami Prawnictwem Iwona Kujawa zaprezentowali założenia projektu ustawy o państwowych egzaminach prawniczych. Projekt zakłada wprowadzenie państwowego egzaminu prawniczego pierwszego i drugiego stopnia oraz tworzy nowy system przyjęć na aplikacje prawnicze. Propozycje Ministerstwa Sprawiedliwości skomentował Łukasz Bojarski z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Po prezentacji i wypowiedzi eksperta odbyła się dyskusja, w której udział wzięli między innymi: Maciej Bobrowicz (prezes Krajowej Rady Radców Prawnych), Krzysztof Boszko (Naczelna Rada Adwokacka), Irena Kamińska (Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA), Krystyna Szałkowska-Kozyra (Stowarzyszenie Doradców Prawnych), Robert Gajos (Stowarzyszenie Doradców Prawnych). Moderatorem seminarium był Grzegorz Wiaderek, przewodniczący Rady Ekspertów Programu „Obywatel i Prawo”.

Dnia 16 października 2008 roku zorganizowano konferencję *Dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej*. W konferencji uczestniczyło około 130 osób. Współorganizatorem spotkania była Krajowa Izba Radców Prawnych. Konferencję moderował Grzegorz Wiaderek z Fundacji im. Stefana Batorego, przewodniczący Rady Ekspertów Programu „Obywatel i Prawo”. Na konferencji były dyskutowane założenia projektowanej ustawy dotyczącej nieodpłatnej pomocy prawnej, której celem jest zapewnienie

dostępu do pomocy prawnej dla osób najuboższych. Założenia ustawy przedstawił sędzia Grzegorz Wałęjko z Ministerstwa Sprawiedliwości. O swoich doświadczeniach w zakresie udzielania pomocy prawnej dla osób niezamożnych opowiadali przedstawiciele organizacji pozarządowych, które od lat zajmują się bezpłatnym poradnictwem prawnym: Filip Czernicki z Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Ija Ostrowska ze Związku Biur Porad Obywatelskich oraz Anna Jagodzińska-Bajkowska z Centrum Praw Kobiet.

Dnia 29 maja 2009 roku odbyła się konferencja *Dostęp do pomocy i informacji prawnej*. W spotkaniu wzięło udział 90 uczestników. Konferencję podzielono na trzy panele dyskusyjne dotyczące: finansowania bezpłatnego poradnictwa prawnego, polityki informacyjnej sądów oraz informacji prawnej dla obywateli w Internecie. Moderatorem spotkania był Grzegorz Wiaderek z Fundacji im. Stefana Batorego, przewodniczący Rady Ekspertów Programu „Obywatel i Prawo”.

Obrady w ramach pierwszego panelu zdominowała refleksja nad obecną sytuacją i przyszłością finansowania poradnictwa prawnego, z uwzględnieniem szczególnego charakteru organizacji poradniczych, spojrzenie na problem przez pryzmat toczących się prac nad ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej, a także wskazanie potencjalnych źródeł finansowania. W dyskusji wzięli udział: Łukasz Bojarski z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, członek Rady Ekspertów Programu „Obywatel i Prawo”, dyrektor Krzysztof Więckiewicz z Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych, oraz Tomasz Schimannek, ekspert w dziedzinie organizacji pozarządowych.

W drugim panelu przedstawiciele Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dr Adam Bodnar i Joanna Lora, przedstawili rezultaty badania nad polityką informacyjną sądów, przeprowadzonego na zlecenie Programu „Obywatel i Prawo”. Badanie koncentrowało się na organizacji komunikacji między sądami a obywatelami oraz różnych formach samego kontaktu z interesantami (poczta elektroniczna, rozmowa telefoniczna, kontakt osobisty, pisma sądowe). W dyskusji udział wzięli: sędzia Katarzyna Gonera ze Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA oraz dyrektor Grażyna Kołodziejska z Departamentu Sądów Powszechnych Ministerstwa Sprawiedliwości.

W trzeciej dyskusji panelowej poruszono zagadnienie Internetu jako nowoczesnego narzędzia informowania o prawie. Wykorzystanie nowych technologii wiąże się z nową jakością informacji prawnej, skłania także do wielu pytań, na przykład o kontrolę, aktualność i poprawność udzielanych porad. Podczas obrad wskazano zarówno kierunki, w jakich rozwija

się Internet w zakresie tematyki prawnej, jak i konkretne źródła takiej informacji. Po wprowadzeniu Piotra Wąglowskiego, twórcy portalu VaGla.pl Prawo i Internet, głos zabrali: Jarosław Bełdowski, prezes Forum Obywatelskiego Rozwoju, oraz redaktor Łukasz Matys z serwisu Wieszjak.pl.

Dyskusje seminaryjne, opracowania i rekomendacje są rozpowszechniane w pozarządowych organizacjach poradniczych, w środowisku prawników oraz wśród decydentów i administracji wymiaru sprawiedliwości. Zapis przebiegu dyskusji oraz ekspertyzy i publikacje w formie elektronicznej są dostępne na stronie: www.isp.org.pl.

W zakresie działań Rady Ekspertów przewidziano także zlecenie realizacji przykładowych projektów wdrażających rozwiązania modelowe oraz takich, których tematyka została uznana za szczególnie istotną z punktu widzenia celów Rady Ekspertów. W czwartej edycji Programu „Obywatel i Prawo” członkowie Rady Ekspertów zdecydowali o realizacji następujących projektów:

- *Centrum Pro Bono – prowadzenie i rozbudowa* – projekt Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, którego celem było nawiązywanie i rozwijanie współpracy *pro bono* korporacji prawniczych z organizacjami pozarządowymi,
- *Kompleksowe badanie metod komunikowania sądów z obywatelami* – projekt realizowany przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Projekty zrealizowane w ramach prac Rady Ekspertów

Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Centrum Pro Bono – prowadzenie i rozbudowa

Kwota dofinansowania: 25 000 zł

Okres realizacji: 1 lipca 2008 – 30 stycznia 2009

Projekt był kontynuacją działania podjętego przez Radę Ekspertów w trzeciej edycji Programu „Obywatel i Prawo”. W czwartej edycji postanowiono dofinansować dalsze półroczne funkcjonowanie Centrum Pro Bono.

Centrum Pro Bono jest ośrodkiem koordynującym współpracę między kancelariami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej. Każda organizacja pozarządowa może zgłosić do Centrum Pro Bono sprawę wymagającą profesjonalnej porady prawnika. Zgłoszona sprawa jest klasyfikowana przez koordynatora

centrum i kierowana do kancelarii prawnej, która wcześniej nawiązała kontakt z centrum i zadeklarowała pomoc w danej dziedzinie prawa. Centrum Pro Bono ma także za zadanie podejmowanie różnego typu działań propagujących świadczenie usług *pro bono* przez prawników, na przykład nawiązanie współpracy z prasą, która przyznaje coroczne wyróżnienia i publikuje rankingi kancelarii prawnych.

W projekcie prowadzono następujące działania:

1. Bieżąca działalność, polegająca na pośrednictwie między organizacjami pozarządowymi a kancelariami prawnymi. Udało się uzyskać profesjonalną pomoc kancelarii w 52 sprawach zgłoszonych przez organizacje pozarządowe. Zaangażowania poszczególnych kancelarii zostało opisane w raporcie rocznym (dostępnym na stronie: http://www.centrumprobono.pl/uploads/File/raport_2008.pdf).

2. Działalność edukacyjna – wykłady o prawie kierowane do osób zarządzających organizacjami pozarządowymi.

3. Koordynacja grupy eksperckiej, która przygotowuje projekt nowelizacji ustawy o VAT w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej: 15 października 2009 roku odbyło się posiedzenie Komisji Sejmowej Przyjazne Państwo w sprawie przygotowanego projektu. Członkowie komisji zdecydowali o przekazaniu projektu do Biura Analiz Sejmowych. W listopadzie otrzymano uwagi ekspertów Biura Analiz Sejmowych, do których w imieniu centrum odniósł się mecenas Robert Krasnodębski z Kancelarii Weil, Gotshal & Manges. Przygotowano projekt nowelizacji wraz z uzasadnieniem. Udało się uzyskać oficjalne poparcie środowiska pozarządowego, zwłaszcza Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, Federacji Organizacji Służebnych Maziowa, Związku Biur Porad Obywatelskich oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej. Szczególnie ważnego poparcia udzieliły Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Naczelna Rada Adwokacka.

4. Propagowanie działalności *pro bono* wśród prawników:

- współpracę podjęły dwie nowe kancelarie prawne,
- nawiązano stałą współpracę z nowym portalem dla prawników www.prawnik.pl, na którym Centrum Pro Bono informuje o działalności swojej i współpracujących z nim kancelarii. Zespół redakcji zrealizował materiał filmowy o Centrum Pro Bono, dostępny pod adresem: <http://prawnik.pl/video.html>.

Rezultaty projektu:

1. Praca nad 52 sprawami, działalność w grupie eksperckiej i projekty edukacyjne zajęły kancelariom co najmniej 300 godzin *pro bono*. Przyj-

mując, że godzina pracy prawnika w tych kancelariach to minimum 100 euro, wykonana praca *pro bono* ma rynkową wartość co najmniej 30 000 euro, które za pośrednictwem Centrum Pro Bono zostały przekazane polskiemu środowisku pozarządowemu.

2. Przygotowany projekt nowelizacji ustawy o VAT w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej, rozpatrywany przez Komisję Sejmową Przyjazne Państwo.

3. Przeszkolono 60 osób w zakresie ochrony danych osobowych w organizacjach pozarządowych.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Forum Obywatelskiego Rozwoju

Kompleksowe badanie metod komunikowania sądów z obywatelami

Kwota dofinansowania: 40 000 zł

Okres realizacji: 1 września 2008 – 30 kwietnia 2009

Projekt dotyczył przeprowadzenia badań na temat szeroko rozumianej polityki informacyjnej sądów wobec obywateli (ogłoszenia, informacje). Wyniki badań zostały zaprezentowane w raporcie zawierającym rekomendacje. Badaniem objęto losową próbę 39 sądów powszechnych w kraju.

Celem projektu była poprawa przejrzystości i dostępności różnych metod komunikowania się między sądami i obywatelami, przez sformułowanie konkretnych rekomendacji pod adresem Ministerstwa Sprawiedliwości i sądów, wypracowanie jasnych i precyzyjnych wskazówek dotyczących rozwiązań, które powinny być wdrożone w komunikacji między sądami i obywatelami, w tym opracowanie nowych wzorów konkretnych pism, zawiadomień czy formularzy stosowanych przez sąd, sformułowanie rekomendacji co do treści i sposobu przygotowywania informatorów sądowych oraz ulotek informacyjnych.

W ramach badania dokonano szczegółowych analiz:

- metod komunikacji w sądzie: tablice informacyjne, punkty obsługi interesantów, stanowiska informacyjne, jakość obsługi w sekretariatach (kontakt osobisty),
- jakości innych form komunikowania się sądu z obywatelami (strona internetowa, e-mail, telefon), również pod kątem wartości informacyjnej, przejrzystości i zrozumiałości dla zwykłego obywatela,
- treści pism kierowanych przez sądy do obywateli – stron postępowań sądowych pod kątem ich wartości informacyjnej, przejrzystości i zrozumiałości dla zwykłego obywatela.

Rezultatem projektu jest raport *Komunikacja sądów z obywatelami. Badania empiryczne, wnioski rekomendacje zmian*. Pierwsza część ra-

portu zawiera całościowe wyniki badania obecnie używanych form komunikacji między organami wymiaru sprawiedliwości a obywatelami: korespondencja pisemna, informatory sądowe, ulotki, kontakt za pośrednictwem poczty elektronicznej, kontakt telefoniczny, komunikacja wewnątrz sądu – tablice informacyjne, łatwość w odszukaniu właściwej sali rozpraw, możliwość zasięgnięcia informacji u pracowników sądu. Istotnym elementem raportu końcowego są propozycje nowych pism i formularzy używanych w kontaktach sądów z obywatelami. Obok wzorów pism raport zawiera również rekomendacje co do treści informatorów sądowych czy ulotek, a także wskazówki dotyczące innych form komunikowania się z obywatelem – kontaktu telefonicznego, za pośrednictwem poczty elektronicznej, informacji w budynku sądu.

Raport jest dostępny na stronie: www.hfhr.org.pl.

Forum „Aktywny Obywatel”

W czwartej edycji Programu „Obywatel i Prawo” działania rozszerzono o nowy element, związany z szeroko zakrojonym celem, jakim jest pomoc w aktywizowaniu obywateli do korzystania z ich praw w sferze publicznej. Celem Forum „Aktywny Obywatel” jest rozwinięcie i rozpowszechnianie metod zwiększających aktywność wyborczą obywateli – jako istotnego elementu w zachęcaniu społeczeństwa do korzystania z przysługujących mu praw w sferze publicznej.

Frekwencja wyborcza w Polsce od lat jest niska, a dodatkowo cechuje ją tendencja spadkowa. W wyborach parlamentarnych w 2005 roku zanotowano najniższą frekwencję od 1989 roku – do urn udało się jedynie 40% uprawnionych obywateli, podczas gdy średnia europejska to około 70%. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku uczestniczyło 25% wyborców, przy europejskiej średniej 45% głosujących. Brak aktywności wyborczej przekłada się na zniechęcenie obywateli do innych form życia publicznego, apatię i spadek aktywności społecznej.

Forum „Aktywny Obywatel” jest niezależnym ciałem opiniotwórczym. Uczestniczą w nim osoby zaangażowane w inicjatywy służące zwiększeniu partycypacji wyborców, zarówno eksperci (socjologowie, psychologowie, pedagodzy, politolodzy i konstytucjonaliści), jak i liderzy organizacji obywatelskich i dziennikarze. W skład Forum „Aktywny Obywatel” czwartej edycji Programu „Obywatel i Prawo” weszli: Jarosław Bęldowski (Forum Obywatelskiego Rozwoju), minister Kazimierz W. Czaplicki (sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej), dr Mikołaj Cześniak (Polska Akademia Nauk), Rafał Kramza (Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności), dr Jacek Kucharczyk (Instytut Spraw Publicznych) – przewodniczący Forum „Aktywny Obywatel” (do kwietnia 2009 roku forum przewodniczyła prof. Lena Kolarska-Bobińska), prof. Jacek Raciborski (Uniwersytet Warszawski), prof. Andrzej Rychard (Polska Akademia Nauk), Róża Rzepińska (Stowarzyszenie 61), prof. Krzysztof Skotnicki

(Uniwersytet Łódzki), prof. Andrzej Sokala (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), dr Jacek Strzemieczny (Centrum Edukacji Obywatelskiej), Katarzyna Szajewska (Wybieram.pl), Joanna Załuska (Fundacja im. Stefana Batorego), Jarosław Zbieranek (Instytut Spraw Publicznych).

Forum zajmuje się badaniem barier ograniczających frekwencję wyborczą, postaw obywateli wobec wyborów na poziomie lokalnym, regionalnym i parlamentarnym, a także wypracowaniem praktycznych rekomendacji na rzecz poprawy aktywności wyborczej obywateli. Stanowi również platformę współpracy i wymiany doświadczeń dla instytucji oraz osób zaangażowanych w różne inicjatywy, które mają na celu przeciwdziałanie absencji wyborczej. W zakresie zadań forum leżało zlecenie prac badawczych, ekspertyz i rekomendacji, organizacja spotkań służących wymianie opinii oraz rozpowszechnianiu wyników przeprowadzonych analiz. Członkowie forum pracowali na spotkaniach całego zespołu i w podzespołach roboczych, które zajmowały się aspektem socjologicznym wyborów, tematyką prawną oraz tematyką informowania o wyborach.

Rezultatem prac Forum „Aktywny Obywatel” jest przede wszystkim kilka ekspertyz i analiz dotyczących frekwencji wyborczej. Drukiem ukazały się: *Partycypacja wyborcza Polaków* autorstwa Mikołaja Cześnika oraz *Nowoczesne prawo wyborcze – większe uczestnictwo obywateli w wyborach* – szerszy zbiór analiz przygotowanych na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych, zawierający między innymi ekspertyzę dotyczącą prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej, przygotowaną przez Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, oraz ekspertyzę w sprawie rządowego projektu ustawy o ewidencji ludności i jej wpływu na prawo wyborcze, przygotowaną przez Centrum Studiów Wyborczych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Ekspertyzy i rekomendacje były rozpowszechniane elektronicznie, w ramach bezpośredniej wysyłki do decydentów i środowisk zainteresowanych tematyką zwiększenia aktywności wyborczej, zamieszczane na stronie internetowej Instytut Spraw Publicznych, przedstawianie na otwartych spotkaniach dyskusyjnych oraz przekazywane mediom.

Dnia 24 czerwca 2008 roku odbyło się seminarium *Partycypacja wyborcza Polaków*, którego celem było przedstawienie danych dotyczących uczestnictwa wyborczego w Polsce oraz ustalenie, co wiemy i czego nie wiemy o partycypacji i absencji wyborczej Polaków. Prezentacji dokonał dr Mikołaj Cześnik z Polskiej Akademii Nauk. Po referacie przeprowadzono dyskusję nad tym, czego jeszcze nie wiadomo o absencji wy-

borczej Polaków i w jakich kierunkach powinny podążać nowe badania naukowe na ten temat. Ponadto debatowano o nowych formach aktywizacji obywateli i o ułatwieniach uczestnictwa w życiu publicznym. Zastanawiano się także nad dynamiką zmian partycypacji wyborczej Polaków. W seminarium wzięło udział około 40 osób. W dyskusji, oprócz gospodarza – prof. Leny Kolarskiej-Bobińskiej (Instytut Spraw Publicznych) i referenta – dr. Mikołaja Cześnika, głos zabrali między innymi: minister Kazimierz W. Czaplicki (Państwowa Komisja Wyborcza), prof. Radosław Markowski (Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej), prof. Krzysztof Skotnicki (Uniwersytet Łódzki), Róża Rzeplińska (Stowarzyszenie 61), Jarosław Zbieranek (Instytut Spraw Publicznych).

Dnia 19 czerwca 2009 roku w siedzibie Instytutu Spraw Publicznych odbyło się seminarium *Jak skutecznie informować obywateli o wyborach?*, zorganizowane w ramach działań Forum „Aktywny Obywatel” przez Fundację Civis Polonus oraz Instytut Spraw Publicznych. Seminarium podzielono na dwie dyskusje panelowe, w których uczestniczyli przedstawiciele instytucji publicznych i organizacji pozarządowych. Spotkanie było okazją do refleksji na temat roli instytucji publicznych i organizacji pozarządowych w przekazywaniu obywatelom informacji dotyczących wyborów, kandydatów oraz instytucji, do których kandydaci są wybierani. W trakcie spotkania Ola Pettersson (Instytut IDEA ze Sztokholmu) przedstawił przykłady dobrych praktyk na świecie, a dr Mikołaj Cześnik (Polska Akademia Nauk) podkreślił rolę, jaką odgrywa informacja w kształtowaniu frekwencji wyborczej w Polsce.

W obradach paneli eksperckich głos zabrali między innymi: minister Kazimierz W. Czaplicki (Państwowa Komisja Wyborcza), Joanna Pietrasik (Fundacja Civis Polonus), Anna Pomianowska-Bąk (Biuro Komunikacji Społecznej Kancelarii Senatu), Łukasz Kempa (Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce), Wiesława Kwiatkowska (Mazowieckie Stowarzyszenie Gmin na rzecz Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego), Róża Rzeplińska (Stowarzyszenie 61), Anna Samel (Centrum Edukacji Obywatelskiej), Janusz Barszczewski (portal Wyborca.pl) i Jarosław Zbieranek (Instytut Spraw Publicznych).

Podczas seminarium podkreślono znaczenie dobrego planowania akcji informacyjnej, które ma znaczenie przy dokładnym określeniu grupy docelowej akcji i tym samym przekłada się na sukces akcji informacyjnej. Zaakcentowano także rolę gmin w organizowaniu akcji informacyjnych oraz sposoby uzyskiwania funduszy na ich przeprowadzenie. Przedstawiono również charakterystykę działań poszczególnych instytucji na rzecz informowania wyborców, między innymi Państwowej Komisji

Wyborczej, Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Senatu oraz Biura Informacyjnego Parlamentu Europejskiego w Polsce. Akcje organizacji pozarządowych w zakresie tematyki seminarium omówili ich przedstawiciele przybyli na spotkanie.

Podczas spotkania 28 kwietnia 2009 roku w Instytucie Spraw Publicznych zostały zaprezentowane wyniki badań „Uczestnictwo Polaków w wyborach”.

Badania Forum „Aktywny Obywatel”

Badania ilościowe i jakościowe dotyczące frekwencji wyborczej zostały przeprowadzone przez TNS OBOP w kwietniu 2009 roku. Okolicznością sprzyjającą badaniu były zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego.

Badanie ilościowe przeprowadzono na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie 976 osób za pomocą bezpośrednich wywiadów kwestionariuszowych. Celem badania było:

- określenie społecznej percepcji motywacji i ważności udziału w wyborach w Polsce,
- określenie wpływu takich czynników, jak poinformowanie o wyborach, postrzeganie korzyści z integracji europejskiej oraz inne zmienne, na gotowość głosowania,
- zbadanie motywacji osób wahających się co do udziału w wyborach (co je zniechęca, a co może zachęcić do głosowania),
- sformułowanie wniosków dla osób i organizacji odpowiedzialnych za informowanie oraz zachęcanie do udziału w wyborach.

Ogólnym wnioskiem wynikającym z badań jest brak u Polaków podstawowych informacji o wyborach do Parlamentu Europejskiego, a co za tym idzie – konieczność inicjowania kampanii informacyjnych. TNS OBOP zwrócił uwagę, że wiele zależy od odpowiedzialności i działań samych kandydatów – w ich interesie leży zachęcanie do głosowania i liczne uczestniczenia w wyborach, a także poznanie motywów osób nieregularnie uczestniczących w wyborach.

1. Społeczna percepcja motywacji i ważności udziału w wyborach w Polsce:

- wybory są zdecydowanie ważne dla jednej trzeciej Polaków – większość, czyli dwie trzecie obywateli, trzeba jeszcze przekonać, że udział w wyborach jest istotny,

- motywacje do głosowania – badani wskazują zarówno pozytywne (obywatelski obowiązek), jak i negatywne (odsunąć od władzy rządzących). Motywacje negatywne nie mają większego znaczenia w wypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego,
- aż 13% badanych jest przekonanych o skuteczności kampanii zachęcających do głosowania.

2. Określenie wpływu takich czynników, jak poinformowanie o wyborach, postrzeganie korzyści z integracji europejskiej oraz innych zmieniających, na gotowość głosowania:

- brak podstawowych informacji o wyborach do Parlamentu Europejskiego. Dwa miesiące przed wyborami jedynie 52% pytanych Polaków wiedziało, że posłowie do Parlamentu Europejskiego są wybierani przez nich w wyborach powszechnych. Blisko 30% respondentów błędnie zakładało, że wybierają ich z własnego grona politycy, a 19% ankietowanych nie wiedziało, jak wybiera się posłów do Parlamentu Europejskiego,
- wyniki badania są zbliżone do przeprowadzanych przez CBOS na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych w sierpniu 2004 roku,
- Polacy lepiej poinformowani o wyborach są bardziej zdecydowani żeby głosować,
- występuje podobny stopień mobilizacji do udziału w głosowaniu zwolenników poszczególnych partii (zdecydowanych i wahających się), wszystkim partiom powinno więc w tym samym stopniu zależeć, żeby frekwencja była wysoka,
- przekonanie o korzyściach z członkostwa Polski w Unii Europejskiej sprzyja zamiarowi uczestniczenia w wyborach do Parlamentu Europejskiego (występują duże różnice w poszczególnych regionach Polski między innymi w kwestii deklaracji uczestniczenia w wyborach do Parlamentu Europejskiego i stopnia poinformowania). Należy zwrócić szczególną uwagę na regiony, w których jest słaba wiedza o wyborach i niewielka gotowość do uczestniczenia w nich (szczególnie regiony wschodniej Polski).

3. Motywacje osób wahających się co do udziału w wyborach

- wahający się są gorzej poinformowani o wyborach od zdecydowanych wyborców,
- główne przyczyny niepewności co do udziału w wyborach (wahania się) wyborców to brak odpowiednich kandydatów i informacji o wyborach, a także negatywne postrzeganie polityki, brak zaufania do polityków,

- relatywnie wielu badanych (co dziesiąta osoba wahająca się) wskazuje na różne utrudnienia obiektywne, które utrudniają im uczestnictwo w wyborach (na przykład choroba),
- wyborców wahających się mogą przekonać dobrzy kandydaci, programy oraz bardziej cywilizowana, europejska kampania wyborcza.

Głównym celem badania jakościowego było określenie podstawowych motywów powstrzymujących osoby niezdecydowane lub wahające się od głosowania. Wśród celów szczegółowych istotne było określenie powodów, jakimi badani kierują się podczas aktu głosowania, i motywów nieuczestniczenia w głosowaniu, zbadanie percepcji wyborów i emocji towarzyszących wyborom, określenie źródeł informacji o wyborach, ustalenie wizerunku emocjonalnego wyborcy i osoby, która nie bierze udziału w wyborach, oraz osoby wahającej się, postrzeganie aktu wyborów w szerszym ujęciu życia obywatelskiego oraz poznanie opinii o demokracji i jej osiągnięciach.

Zogniskowane wywiady grupowe przeprowadzono w czterech grupach po ośmiu uczestników w każdej grupie. Grupy były zróżnicowane ze względu na wiek oraz miejsce zamieszkania (po dwie grupy w wieku 24–34 lat i 35–50 lat w Ostrowcu Świętokrzyskim i Warszawie).

Kryteria rekrutacyjne to:

- osoby ze średnim i z wyższym wykształceniem,
- osoby wahające się w kwestii uczestnictwa w najbliższych wyborach (w wyborach, które miałyby się odbyć w najbliższą niedzielę),
- osoby, które nie wzięły udziału przynajmniej w jednym z wymienionych wyborów (wybory do parlamentu w 2005 roku, wybory prezydenckie w 2005 roku, wybory do parlamentu w 2007 roku).

Główne wnioski z badań:

- Motywy głosowania, które wymieniali badani, to przede wszystkim: wiara, że w wyniku głosowania coś się zmieni na lepsze, wybór mniejszego zła – w wypadku głosowania przeciwko danej partii lub danemu kandydatowi, obawa przed ostracyzmem społecznym lub postrzegana ważność konkretnych wyborów.
- Wśród głównych motywów zniechęcających do głosowania badani wymieniali: poczucie bezsilności, rozczarowanie sceną polityczną, brak czasu, wypadki losowe – sytuacje rodzinne.
- Badani wymieniali różne źródła informacji o wyborach, kandydatach i partiach. Były to między innymi plakaty, ulotki, programy informacyjne i spoty wyborcze w telewizji, prasa codzienna, Internet, znajomi. Opisuując okres przedwyborczej walki wyborczej, badani narzekali na natłok informacji. Informacje określali jako bardzo ogólnikowe

i mało konkretne, z drugiej strony przyznawali jednak, że nie poświęcają wystarczająco dużo czasu na śledzenie informacji wyborczych.

- Wśród czynników motywujących do większego udziału w wyborach badani wskazywali głównie przedłużenie czasu wyborów (cały weekend), możliwość głosowania przez Internet lub korespondencyjnie, uproszczenie formalnych ograniczeń związanych z koniecznością pozyskania potwierdzenia miejsca zameldowania.
- Poziom zaangażowania osób wahających się jest wypadkową poziomu wiedzy tych osób, poziomu ich świadomości obywatelskiej oraz stopnia niezadowolenia ze sceny politycznej.
- Respondenci deklarują średni lub niski poziom zaangażowania w życie obywatelskie (publiczne). Tłumaczą to głównie brakiem czasu. Bierna postawa w tym obszarze aktywności obywatelskiej jest również pochodną zniechęcenia związanego z negatywnymi aspektami sceny politycznej, obietnicami bez pokrycia oraz zmęczenia przedwyborczym szumem informacyjnym i zbyt nachalnymi kampaniami medialnymi.
- Zaangażowanie w życie publiczne jest proporcjonalne do wiary we własne możliwości. Badani nie wierzą, że pojedynczy głos może zmienić obecny stan rzeczy. Prezentowane w mediach wyniki w formie licznych sondaży mogą również demotywować osoby do spełnienia obywatelskiego obowiązku. Wiedząc o przewadze danego kandydata lub partii politycznej, osoby te dochodzą do wniosku, że i tak niczego nie są w stanie zmienić.
- Wybory u większości respondentów wzbudzają ambiwalentne uczucia. Z jednej strony kojarzą się nadzieją i wiarą na „lepsze jutro” (szczególnie u młodszych respondentów), z drugiej – z poczuciem porażki związanej z niezrealizowanymi obietnicami. Dla młodszych mieszkańców Warszawy wybory to również szansa na zmianę istniejącej sytuacji, racjonalny wybór, dzięki któremu decyduje się w pewien sposób o własnej przyszłości. Dla osób starszych to przede wszystkim obywatelski obowiązek oraz naturalna kolej rzeczy.
- Wizerunek emocjonalny osoby wahającej się jest osadzony wokół ciepłego, przyjaznego, solidnego rodzinnego świata. Są tam zarówno emocje pozytywne, jak i negatywne. Jest w tym świecie miejsce na wahanie, dystans, niezdecydowanie i rozczarowanie, jest także nadzieja i wiara w lepszą przyszłość. Ważny w tym świecie jest element wolnego wyboru i przekonania, że nie muszą głosować, jeśli nie mam na kogo lub jeśli nie czują wewnętrznej potrzeby. Stanem, do którego aspirują uczestnicy tego świata, jest sukces i prestiż, a także dobra

zabawa, spontaniczność i luz (motywy występujące w świecie osób niegłosujących), dla osób starszych istotną wartością jest rodzina.

- Postawę osób wahających się można scharakteryzować jako otwartą, przejście na „stronę” osób głosujących jest możliwe pod warunkiem zastosowania komunikacji marketingowej zorientowanej na elementy edukacyjne i zachęcające.
- Osoby wahające charakteryzuje swoista „ambiwalencja”, przejawiająca się w warstwie deklaratywnej przekonaniem, że najważniejszą zdobyczą demokracji są wybory i możliwość wpływania przez nie na rzeczywistość, z drugiej zaś strony, w sferze subiektywnej – prezentowaniem wielu motywów uniemożliwiających wzięcie udziału w wyborach.

Rekomendacje badaczy:

- Wprowadzenie nowych form głosowania: możliwość oddania głosu przez Internet i za pośrednictwem poczty.
- Wydłużenie czasu wyborów, rozciągnięcie czasu trwania wyborów na dwa dni (optymalnie na sobotę i niedzielę).
- Przeprowadzenie kampanii społecznej typu „Pójdź na wybory”, angażującej polityków z różnych opcji oraz media.
- Wzmocnienie zaangażowania społeczeństwa w życie publiczne przez stałe, systematyczne działania na poziomie wychowania i edukacji szkolnej najmłodszych obywateli.
- Wzmocnienie zaangażowania społeczeństwa przez kierowaną do wszystkich ciągłą agitację wyborczą i komunikowanie wartości emocjonalnych istotnych dla osób wahających się, a także budowanie autorytetów wśród polityków.

Szczegółowe raporty z badań oraz ekspertyzy i opinie powstałe na zlecenie Forum „Aktywny Obywatel” są dostępne na stronie: www.isp.org.pl.

Opracowanie
Agata Winiarska

Informacja o instytucjach

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności (www.pafw.pl)

W 1989 roku Kongres Stanów Zjednoczonych zdecydował o utworzeniu Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości, który przez dziesięć lat wspierał rozwój gospodarki rynkowej w Polsce. Dzięki sukcesowi funduszu możliwy był zwrot części jego kapitału do budżetu rządu Stanów Zjednoczonych, a zarazem ustanowienie z wypracowanych przez fundusz środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności.

W 2000 roku fundacja otworzyła przedstawicielstwo w Polsce i rozpoczęła działalność programową. Jej misją jest działanie na rzecz umacniania społeczeństwa obywatelskiego, demokracji i gospodarki rynkowej w Polsce, w tym wyrównywania szans rozwoju indywidualnego i społecznego, a także dzielenie się polskimi doświadczeniami w zakresie transformacji z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej.

Swoją misję Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności urzeczywistnia przez realizację programów w ramach czterech obszarów aktywności. Są to: inicjatywy w zakresie edukacji, rozwój społeczności lokalnych, obywatel w demokratycznym państwie prawa i upowszechnianie polskich doświadczeń związanych z transformacją. Od początku działalności fundacja przeznaczyła blisko 29 milionów dolarów amerykańskich na realizację 24 dużych programów społecznych.

Programy Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności są zarządzane przez kompetentne w danej dziedzinie organizacje pozarządowe, które fundacja zaprasza do współpracy. Decyzje o przyznaniu środków finansowych na realizację konkretnych projektów zgłaszanych w ramach programów grantodawczych podejmuje eksperckie komisje kwalifikacyjne powoływane przez fundację.

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności finansuje swoją działalność z przychodów funduszu wieczystego, którego źródłem są środki pochodzące z likwidowanych inwestycji i programów Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości. Obecnie fundacja dysponuje kapitałem 213 milionów dolarów amerykańskich.

Instytut Spraw Publicznych **(www.isp.org.pl)**

Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP) jest pozarządową i niezależną placówką badawczą, utworzoną w 1995 roku w celu zapewnienia zaplecza naukowego i intelektualnego dla modernizacji kraju i toczących się w Polsce debat.

Działalność Instytutu Spraw Publicznych opiera się na czterech podstawowych zasadach:

- niezależność i bezstronność,
- elastyczność i szybkość reagowania na bieżące wyzwania,
- szeroki zakres rozpowszechniania wyników prac,
- publiczny wymiar realizowanych projektów.

Instytut Spraw Publicznych stawia sobie następujące cele:

- realizacja projektów przydatnych dla praktyki życia publicznego,
- inicjowanie debat publicznych,
- sygnalizowanie zagrożeń, które mogą wystąpić w przyszłości,
- przedstawianie nowych idei, które mogą się przyczynić do rozwiązywania obecnych i przyszłych problemów,
- budowanie pomostu między nauką a praktyką oraz środowiskami naukowców, polityków, dziennikarzy i działaczy społecznych.

Aby osiągnąć swoje cele, Instytut Spraw Publicznych prowadzi badania, przygotowuje analizy, ekspertyzy i rekomendacje dotyczące podstawowych kwestii życia publicznego. Instytut organizuje również konferencje, seminaria i odczyty (około 40 imprez w roku). Z Instytutem Spraw Publicznych współpracuje wielu badaczy z ośrodków naukowych w Polsce oraz działaczy politycznych i społecznych.

Instytut Spraw Publicznych prowadzi także intensywną działalność wydawniczą w celu jak najszerszego upowszechniania wyników prac i projektów. Publikacje instytutu są rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych. Część

raportów i analiz jest także publikowana za pośrednictwem Internetu oraz rozsyłana pocztą elektroniczną do zarejestrowanych abonentów.

Działalność Instytutu Spraw Publicznych jest prowadzona w ramach wyspecjalizowanych programów, które realizują konkretne projekty. Są to: Program Europejski, Program Polityki Społecznej, Program Migracji oraz Program „Obywatel i Prawo”.

Nota o autorach

Maciej Bobrowicz – prawnik. Ukończył Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, studia podyplomowe w Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie (Instytut Prawa Własności Intelektualnej) i w Instytucie Europejskim w Łodzi (Studium Prawa Europejskiego), a także studium menedżerskie w Polsko-Amerykańskim Instytucie Zarządzania w Łodzi (PAM CENTER). Od 1989 roku prowadzi własną kancelarię. Specjalizuje się w prawach własności intelektualnych, prawie zamówień publicznych i prawie handlowym. Przez wiele lat działał w samorządzie radców prawnych. Jest wybitnym autorytetem z dziedziny mediacji gospodarczej i mediatorem gospodarczym. Tworzył założenia do zmian kodeksu postępowania cywilnego wprowadzającego mediację cywilną. Uczestniczył w pracach Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości i komisji sejmowej opracowujących te zmiany. Jest współzałożycielem i prezesem zarządu Polskiego Stowarzyszenia Mediacji Gospodarczej, a także członkiem wielu organizacji i stowarzyszeń międzynarodowych. Prezes Centrum Mediacji przy Sądzie Arbitrażowym Krajowej Izby Gospodarczej. Autor pierwszych w Polsce książek o marketingu usług prawniczych i mediacji gospodarczej oraz licznych publikacji na ten temat.

Łukasz Bojarski – prawnik, koordynator programu Dostęp do Wymiaru Sprawiedliwości w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, przewodniczący Rady Fundacji w Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Od dziesięciu lat zajmuje się problematyką zawodów prawniczych i etyki prawniczej, pomocy prawnej i wymiaru sprawiedliwości. Autor badań i publikacji na ten temat. Brał udział w pracach nad ustawami dotyczącymi zawodów prawniczych oraz pomocy prawnej.

Tomasz Schimanek – polityk społeczny, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce, członek wielu stowarzyszeń. Współpracownik i ekspert programów pomocowych realizowanych w Polsce (Phare, USAID), szkoleniowiec i doradca samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i funduszy lokalnych w zakresie rozwoju współpracy między sektorem publicznym, organizacjami pozarządowymi a biznesem. Członek zespołu ekspertów przygotowujących Raport o Kapitale Intelktualnym Polski, członek Rady Działalności Pożytku Publicznego drugiej kadencji. Autor i współautor wielu artykułów w prasie krajowej oraz kilkunastu książek.

Piotr Wagłowski – prawnik. Ukończył studia doktoranckie w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Autor serwisu VaGla.pl Prawo i Internet (www.vagla.pl). Prowadzi zajęcia dydaktyczne między innymi w Wyższej Szkole Psychologii Społecznej oraz w Uniwersytecie Warszawskim. Członek Kolegium Centrum Badań i Edukacji Prawno-Informatycznej Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Założyciel, a następnie (w latach 2000–2006) członek zarządu stowarzyszenia Internet Society Poland. W latach 2006–2007 członek Rady Informatyzacji pierwszej kadencji. Członek rady programowej dwumiesięcznika „Elektroniczna Administracja” i kwartalnika „Prawo Nowych Technologii”. W marcu 2007 roku został wybrany do Rady Izby Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji. Otrzymał tytuł Internetowego Obywatela Roku 2001, przyznany przez Komitet Organizacyjny Internetu Obywatelskiego. W 2005 roku został odznaczony Brązowym Krzyżem Zasługi nadanym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za zasługi dla rozwoju informatyzacji w Polsce. Członek rady programowej Fundacji „Panoptykon”.

Grzegorz Wiaderek – prawnik. Prowadzi Program Edukacji Prawnej oraz Program „Działania Strażnicze” Fundacji im. Stefana Batorego. Autor licznych publikacji z dziedziny prawa cywilnego, prawa bankowego oraz prawa organizacji pozarządowych. Przewodniczący Rady Ekspertów Programu „Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych.

Instytut Spraw Publicznych

Lista publikacji z lat 2000–2009

W przygotowaniu

- Praca zbiorowa: *Strategia przetrwania. Integracja na rynku pracy*

Publikacje książkowe

- Piotr Szukalski (red). *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*. Warszawa 2009
- Lena Kolarska-Bobińska, Agnieszka Łada (red): *Polska-Niemcy. Wzajemny wizerunek i wizja Europy*. Warszawa 2009
- Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk (red.) *Demokracja w Polsce 2007-2009*. Warszawa 2009
- Ewa Bogacz-Wojtanowska, Marek Rymśza (red.), *Nie tylko społecznie. Za-trudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2009
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009
- Jarosław Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Warszawa 2008
- Grzegorz Makowski, Tomasz Schimanek (red.), *Organizacje pozarządowe i władza publiczna*, Warszawa 2008
- Marek Rymśza, Tomasz Kaźmierczak, *The Polish Model of Social Economy*, Warszawa 2008
- Tomasz Kaźmierczak (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, Warszawa 2008
- Marek Rymśza, Tomasz Kaźmierczak (red.), *The Social Economy in Poland. Past and Present*, Warszawa 2008
- Tomasz Grzegorz Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008
- Tomasz Kaźmierczak, Kamila Hernik (red.), *Spoleczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny. Potencjał społeczny. Lokalne governance*, Warszawa 2008
- Lena Kolarska-Bobińska, Mateusz Fałkowski (red.), *Polska-Niemcy-Francja. Wzajemne postrzeganie po rozszerzeniu UE*, Warszawa 2008
- Praca zbiorowa, *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Warszawa 2008
- Marek Rymśza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007

- Marek Rymśa, Grzegorz Makowski, Magdalena Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Warszawa 2007
- Tomasz Grzegorz Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Warszawa 2007
- Jacek Kochanowicz, Sławomir Mandes, Mirosław Marody (red.), *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Warszawa 2007
- Tomasz Kaźmierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej*, Warszawa 2007
- Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Piotr Kaźmierkiewicz, Magdalena Pucyk. *Polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego. Aktywność i wpływ na scenę polityczną*, Warszawa 2007
- Marek Rymśa, Tomasz Kaźmierczak (red.), *Kapitał społeczny, ekonomia społeczna*, Warszawa 2007
- Ewa Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni – aktywność zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Warszawa 2007
- Józefina Hrynkiewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*, Warszawa 2006
- Anna Kwak (red.), *Z opieki zastępczej w dorosłe życie*, Warszawa 2006
- Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *EU Accession Prospects for Turkey and Ukraine. Debates in New Member States*, Warszawa 2006.
- Mateusz Błaszczyk, Jacek Sroka (red.), *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2006
- Magdalena Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2005
- Elżbieta Putkiewicz, *Korepetycje – szara strefa edukacji*, Warszawa 2005
- Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood*, Warszawa 2005
- Marcin Walecki, *Money and Politics in Poland*, Warszawa 2005
- Dominik Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Warszawa 2005
- Mariola Raclaw – Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym*, Warszawa 2005
- Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Piotr Maciej Kaczynski (red.), *Mosty przez Atlantyk? Postawy Polaków, Czechów, Słowaków wobec Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2005
- Mateusz Fałkowski, Jacek Kucharczyk (red.), *Obywatele Europy. Integracja europejska w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2005
- Tomasz Grzegorz Grosse *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*. Wydanie II, uzupełnione i rozszerzone, Warszawa 2004
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Warszawa 2004
- Krzysztof Konarzewski, *Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia*, Warszawa 2004

- Marek Rymysza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004
- E. Zielińska (red.), *Międzynarodowy Trybunał Karny. USA i UE: dwa różne podejścia*, Warszawa 2004
- András Sajó, *Freedom of expression* (angielska i rosyjska wersja językowa), Warszawa 2004
- Piotr Kazmierkiewicz (red.), *Neighbourhood Across a Divide?*, Warszawa 2004
- Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Polska wobec nowej Polityki Spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Elżbieta Putkiewicz, Anna Wiłkomirska, *Szkoły publiczne i niepubliczne: porównanie środowisk edukacyjnych*, Warszawa 2004
- Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, Warszawa 2003
- Piotr Mazurkiewicz (red.), *Kościół katolicki w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Anna Titkow (red.), *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier kobiet*, Warszawa 2003
- Krystyna Iglicka (red.), *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, Warszawa 2003
- Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymysza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003
- Krystyna Iglicka (red.), *Migration and its impact on labour markets in Poland and Ukraine*, Warszawa 2003 (angielska i ukraińska wersja językowa)
- Marek Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003
- Mariusz-Jan Radło, *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Warszawa, 2003
- Beata Łaciak (red.), *Dziecko we współczesnej kulturze medialnej*, Warszawa 2003
- Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw-Markowska *Spoleczności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży*, Warszawa 2003
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Obraz Polski i Polaków w Europie*, Warszawa 2003
- Tomasz Grzegorz Grosse *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa 2003
- Urszula Kurczewska, Małgorzata Mołęda-Zdziech, *Lobbying w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Janusz Halik (red.), *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*, Warszawa 2002
- Józefina Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa 2002
- Henryk Domański *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Warszawa 2002
- Adam Zieliński, Marek Zubik (red.), *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2002

- Krystyna Iglicka (red.), *Migracje powrotne Polaków – powroty sukcesu czy rozczarowania?* Warszawa 2002
- Barbara Fatyga, Jolanta Rogala-Obłękowska *Style życia młodzieży a narkotyki. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
- Małgorzata Fuszara (red.), *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?* Warszawa 2002
- Jacek Kucharczyk (red.), *Europa – Ameryka. Transatlantycki wymiar reform Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Marcin Walecki (red.), *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa 2002
- *Ochrona uchodźców w Polsce* (wspólnie z MSZ i UNHCR), Warszawa 2002
- Jan Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do UE*, Warszawa 2002
- *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
- Janusz Borkowski *Jednostka a administracja publiczna po reformie ustrojowej*, Warszawa 2001
- Władysław Czapliński, Anna Wyrozumska *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001
- Ryszard Chruściak, Wiktor Osiałyński *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001
- Juliusz Gardawski *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001
- Barbara Gąciarz, Włodzimierz Pańków *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?* Warszawa 2001
- Józefina Hryniewicz (red.), *Mierniki i wskaźniki w systemie ochrony zdrowia*, Warszawa 2001
- Józefina Hryniewicz (red.), *Decentralizacja zadań społecznych państwa*, Warszawa 2001
- Lena Kolarska-Bobińska, Andrzej Rosner, Jerzy Wilkin (red.), *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, Warszawa 2001
- Krzysztof Konarzewski (red.), *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Warszawa 2001
- Antonina Ostrowska, *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2001
- Ewa Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2001
- Marek Rymusza (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, Warszawa 2001
- Jan Widacki, Marek Mączyński, Janina Czapska, *Local community, Public Security. Central and Eastern Countries under Transformation*, Warszawa 2001
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001
- Andrzej Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001
- *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001
- Kate Hansen Bundt *Norwegia mówi 'nie'*, Warszawa 2000

- *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi*, Warszawa 2000
- Janina Czapska *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Warszawa 2000
- Henryk Domański *Hierarchie i bariery społeczne w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000
- Mirosław Granat (red.), *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, Warszawa 2000
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Constitutional Cultures*, Warszawa 2000
- Tomasz Grzegorz Grosse *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000
- Jacek Klich (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*, Warszawa 2000
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy – od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *The Second Wave of Polish Reforms*, Warszawa 2000
- Mark Leonard *Sposób na Europę. Pomiędzy federalizmem a Europą narodów*, Warszawa 2000
- Beata Łaciak i Jacek Kurczewski (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000
- Marcin Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000

Ekspertyzy, raporty z badań, rekomendacje

- Piotr Szukalski (red.), *To idzie starość. Postawy osób w wieku przedemerytalnym*, Warszawa 2008
- Tomasz Grzegorz Grosse, *Nowa polityka spójności. Wybrane nurty debaty europejskiej*, Warszawa 2008
- Ewa Krystyna Siellawa-Kolbowska (red.), Agnieszka Łada, Jarosław Ćwiek-Karpowicz, *Edukacja obywatelska w Niemczech i Polsce. Raport z badań*, Warszawa 2008
- Beata Ociepka, Agnieszka Łada, Jarosław Ćwiek-Karpowicz, *Polityka europejska Warszawy i Berlina w prasie niemieckiej i polskiej*, Warszawa 2008
- Grzegorz Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2008
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008
- Jan Grzymski, *Rozmowa czy konfrontacja? Protesty pisane, marsze i strajki w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2008
- *Przyszłość polskiej sceny politycznej po wyborach 2007 roku*, Warszawa 2008

- Joanna Fomina, Justyna Frelak: *NEXT STOPSKI LONDON Public Perceptions Migration within the EU. The Case of Polish Labour Migrants in the British Press*, Warszawa 2008
- Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007
- Jacek Kucharczyk, Piotr Kazmierkiewicz. *Learning from experience of West European think tanks: a study In think tank management*. Warszawa 2007
- Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych*, Warszawa 2007
- Piotr Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience In Controlling Illegal Migration. Lessons for EU Candidates and Neighbours*, Warszawa 2007
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Emigrować i wracać. Migracje zarobkowe Polaków a polityka państwa*, Warszawa 2007
- Piotr Kaźmierkiewicz (red.). *The Future of EU Enlargement. Debates in New Member States, Candidates and Neighbours*, Warszawa 2006
- Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Elektroniczna administracja. Nowe możliwości przeciwdziałania zjawisku korupcji*, Warszawa 2006.
- Jennifer Elrick Justyna Frelak Paweł Hut. *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie. Polen und Deutschland gegenüber ihren Diasporas im Osten*, Warszawa 2006.
- Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko, *Polacy i Niemcy. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
- Michał Warchala, *Les Polonais et les Français. Leur image réciproque après l'adhesion a UE*, Warszawa 2006
- Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko, *Polen und Deutsche. Gegenseitige Wahrnehmungen nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Warszawa 2006
- *Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lessons from Poland 1980–1999* Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Piotr Maciej Kaczyński, Warszawa 2006
- *Konstytucja RP a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
- Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko. *Polen und Deutsche. Gegenseitige Wahrnehmungen nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Warszawa 2006
- Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006
- Ewa Bartnik, Krzysztof Konarzewski, Alina Kowalczykowska, Zbigniew Marciniak, Tomasz Merta, *Podstawa programowa kształcenia ogólnego. Projekt*, Warszawa 2005
- Praca zbiorowa, *Od pola do stołu Europejskie doświadczenia we wdrażaniu unijnych wymogów weterynaryjnych i bezpieczeństwa żywności*, Warszawa 2005.
- Barbara Fedyszak-Radziejowska, *Proces demarginalizacji polskiej wsi*, Warszawa 2005

- Joanna Korczyńska, współpraca Maciej Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2005
- Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami regionalnymi UE w Polsce w latach 2007–2013*, Warszawa 2005
- Anna Wiłkomirska, *Ocena kształcenia nauczycieli w Polsce*, Warszawa 2005
- Roman Dolata, Barbara Murawska, Elżbieta Putkiewicz *Wsparcie rozwoju zawodowego a potrzeby nauczycieli w tym zakresie*, Warszawa 2005
- Andrzej Olechowski *Polska agenda w Europie*, Warszawa 2005
- *Polska polityka europejska: cele i możliwości*, Warszawa 2005
- Mateusz Fałkowski, Kai-Olaf Lang, *Wspólne zadanie. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie. Gemeinsame Aufgabe. Deutschland, Polen und die Ukraine im sich wandelnden Europa*, Warszawa 2004
- *Polska scena polityczna w 2004 r. kontynuacja czy zmiana?* Warszawa 2004
- Mateusz Fałkowski (red.), *Pierwsze kroki w Unii. Polityka Polski w prasie europejskiej*, Warszawa 2004
- Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw – Markowska (red.) *Absencja chorobowa w Polsce*, Warszawa 2004
- Piotr Kazmierkiewicz (red.), *Securing America and Europe*, Warszawa 2004
- Tomasz G. Grosse (red.), *Poland and the new EU cohesion policy*, Warszawa 2004
- Małgorzata Żytka (red.), *Małe dziecko w systemie opieki społecznej i edukacji*, Warszawa 2004
- Roman Dolata, Elżbieta Putkiewicz, Anna Wiłkomirska, *Reforma egzaminu maturalnego – oceny i rekomendacje*, Warszawa 2004
- Marek Rymśa (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004
- Krzysztof Konarzewski, *Kształcenie i wychowanie w szkołach podstawowych i gimnazjum w roku szkolnym 2002/2003 r.*, Warszawa 2004
- Ryszard Herbut, Jacek Sroka, Piotr Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2004
- Mariola Raclaw-Markowska, Sławomir Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem*, Warszawa 2004
- Barbara Murawska, *Segregacje na progu szkoły podstawowej*, Warszawa 2004
- Krystyna Kamińska, *Samorządy lokalne wobec obowiązku wdrażania edukacyjnego sześciolatków*, Warszawa 2004
- Artur Nowak-Far, Arkadiusz Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004
- Jan Barcz (red.), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *Postępowanie z więźniami w latach 1989–2002*, Warszawa 2003
- Krzysztof Pankowski, *Parlament Europejski*, (polska i angielska wersja językowa), Warszawa 2003

- Jan Barcz, Cezary Mik, Artur Nowak Far, *Ocena traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003
- Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Turning threats into opportunities*, Warszawa 2003
- Tomasz Szlendak *Zaniedbana piaskownica. Style wychowania małych dzieci a problem nierówności i szans edukacyjnych*, Warszawa 2003
- Krystyna Iglicka, Piotr Kaźmierkiewicz, Monika Mazur-Rafał *Zarządzanie migracją, przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej (publikacja wydana wspólnie z Centrum Stosunków Międzynarodowych)*, Warszawa 2003
- Mirosław Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2003
- *Przed referendum europejskim – absencja, sprzeciw, poparcie*, Warszawa 2003
- Zbigniew Drąg, Krzysztof Gorlach, Zygmunt Serega, *Młode pokolenie wsi III RP. Aspiracje w przeddzień integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2003
- Tomasz Schimanek, *Wybrane aspekty bezzwrotnej pomocy zagranicznej dla Polski*, Warszawa 2003
- Marta Zahorska (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – zagrożenia i szanse*, Warszawa 2003
- Jakub Biernat, Katarzyna Gmaj, Małgorzata Wokacz, *Nie tylko wizy. Obwód Kaliningradzki a rozszerzenie UE*, Warszawa 2003
- Marzenna Guz-Vetter, *Szanse i zagrożenia polsko-niemieckiego pogranicza w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Hanna Bojar, Joanna Kurczewska, *Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen – wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego*, Warszawa 2002
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie*, Warszawa 2002
- Mariusz-Jan Radło, *Strategia Lizbońska Unii Europejskiej. Konkluzje dla Polski*, Warszawa 2002
- Beata Roguska, Michał Strzeszewski, *Zainteresowanie społeczne, wiedza i poinformowanie o integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2002
- Elżbieta Tarkowska, Katarzyna Korzeniewska, *Młodzież z dawnych PGR-ów*, Warszawa 2002
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Przyszłość polskiej sceny politycznej po wyborach parlamentarnych 2001*, Warszawa 2002
- Michał Warchala (red.), *Wizerunek Polski w prasie krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Irena Boruta, *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych: UE, MOP, OECD*, Warszawa 2002
- Xymena Dolińska, Mateusz Fałkowski, *Polska – Niemcy. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001

- Marzenna Guz-Vetter, *Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska. Ocena przygotowania administracji*, Warszawa 2001
- Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Polacy wobec wielkiej zmiany. Integracja z Unią Europejską*, Warszawa 2001
- Joanna Konieczna *Polska-Ukraina. Wzajemny wizerunek*, Warszawa 2001
- Elżbieta Putkiewicz, Marta Zahorska *Spoleczne nierówności edukacyjne. Studium sześciu gmin*, Warszawa 2001
- Beata Roguska, Jacek Kucharczyk *Wybory parlamentarne 2001 a integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2001
- Mirosław Stec (red.), *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Warszawa 2001
- Michał Warchala *Polska – Francja. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
- Marek Zubik (red.), *Niedostatki wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2001
- *Wspólna Europa. Głos polskich pozarządowych ośrodków analitycznych*, Warszawa 2001
- Xymena Dolińska, Michał Warchala (red.), *Obraz Polski w prasie krajów członkowskich Unii Europejskiej (raporty kwartalne)*, Warszawa 2000
- Maciej Duszczyk, Dorota Poprzęcki *Rozszerzenie Unii Europejskiej w opinii związków zawodowych oraz organizacji pracodawców*, Warszawa 2000
- Janusz Grzelak, Dominika Maison, Grażyna Wąsowicz-Kiryło *Kultura negocjacyjna Polaków w kontekście integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2000
- Dariusz Ryszard Kijowski (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2000
- Adam Mielczarek, Małgorzata Sikorska *Polska – Hiszpania, Polska – Szwecja. Wzajemne wizerunki w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- Przemysław Mielczarek *Przedsiębiorcy o szansach i zagrożeniach dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2000
- Małgorzata Sikorska *Polska – Austria. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- Jadwiga Staniszkis *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości*, Warszawa 2000
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000
- Mirosław Wyrzykowski (red.), *Model ustrojowy prokuratury. Dyskusja nad projektem Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1999 roku*, Warszawa 2000
- Janusz Zaleski (red.), *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2000

Trzeci Sektor. Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego

- ❑ Trzeci Sektor nr 17 – lato 2009. *Edukacja Obywatelska.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 16 – wiosna 2009. *Integracja i aktywizacja. Organizacje pozarządowe wobec niepełnosprawnych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 15 – zima 2008. *Sektor obywatelski a Kościół.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 14 – jesień 2008. *Media a społeczeństwo obywatelskie.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 13 – lato 2008. *Politycznie i obywatelsko. Polityka a organizacje pozarządowe.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 12 – zima 2007/wiosna 2008. *Dochodowo i użytecznie. Biznes a organizacje pozarządowe.*
- ❑ Specjalny numer kwartalnika Trzeci Sektor. *Social Economy, Non-Profit Sector and Social Policy: Poland and Europe.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 11 – jesień/zima 2007. *Doświadczenie i przyszłość organizacji pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 10 – lato 2007. *Współpraca organizacji pozarządowych. Niemcy–Polska.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 9 – wiosna 2007 *Ekonomia Społeczna-Przedsiębiorczość społeczna-Organizacje pozarządowe.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 8 – zima 2006 *Debata o organizacjach pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 7 – jesień 2006 *Finanse organizacji pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 6 – lato 2006 *Rzecznictwo i lobbying organizacji pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 5 – wiosna 2006 *Wizerunek organizacji pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 4 – jesień2005/zima2006 *Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 3 – lato 2005. *Partnerstwo czy konkurencja?*
- ❑ Trzeci Sektor nr 2 – wiosna 2005. *Ekonomia Społeczna.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 1 – jesień/zima 2004. *Podatki.*

**Zamówienia na wydawnictwa Instytutu Spraw Publicznych
przyjmuje:**

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
tel.: 022 55 64 299, fax.: 022 55 64 262
e-mail publikacje@isp.org.pl
www.isp.org.pl/ksiegarnia