

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 szóstej edycji programu (2011–2012) zrealizowano trzy równoległe działania:

- konkurs grantowy będący finansowym i merytorycznym wsparciem dla poradniczych organizacji pozarządowych. Nagrodzono i wdrożono 14 projektów w ramach konkursu otwartego oraz dofinansowano projekt regrantingowy na rzecz klinik prawa, działających przy wyższych uczelniach. Dofinansowanie dla organizacji społecznych wyniosło blisko 600 tys. zł.
- prace Rady Ekspertów służące opracowywaniu rekomendacji i wdrażaniu systemowych rozwiązań na rzecz dostępu obywateli do pomocy prawnej. Rada zleciła przeprowadzenie projektów wdrożeniowych, organizowano także seminaria na tematy związane z problematyką poszerzenia dostępu do pomocy prawnej.
- 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.

Fundacja Instytut Spraw Publicznych

ul. Szpitalna 5, lok. 22, 00-031 Warszawa, tel.: (22) 556 42 60

faks: (22) 556 42 62, www.isp.org.pl, e-mail: isp@isp.org.pl

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności

ul. Królowej Marysieńki 48, 02-954 Warszawa, tel.: (22) 550 28 00

faks: (22) 550 28 01, www.pafw.pl, e-mail: paff@pafw.pl



• OBYWATEL I PRAWO VI

OBYWATEL I PRAWO VI WYBRANE PROBLEMY I REKOMENDACJE

Pod redakcją Agaty Winiarskiej

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

OBYWATEL
I PRAWO VI
WYBRANE PROBLEMY
I REKOMENDACJE

OBYWATEL I PRAWO VI WYBRANE PROBLEMY I REKOMENDACJE

Pod redakcją Agaty Winiarskiej

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
Program Prawa i Instytucji Demokratycznych
Publikacja powstała w ramach Programu „Obywatel i Prawo VI”

Redakcja i korekta: Marcin Grabski (www.mesem.pl)
Koordynator Programu: Agata Winiarska

Projekt okładki: pracownia grafiki

© Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

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: 978-83-7689-124-8

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:
WEMA Wydawnictwo-Poligrafia Sp. z o.o.
02-729 Warszawa, ul. Rolna 191/193
tel. 22 828 62 78, faks 22 828 57 79
e-mail: wema@wp-wema.pl
www.wp-wema.pl
Naświetlanie: studioctp.pl

Spis treści

Agata Winiarska

Wstęp	7
--------------------	---

Monika Stec

Edukacja prawna w oczach praktyków	11
O badaniu	11
Definicja edukacji prawnej	11
Stan edukacji prawnej	13
Polska praktyka	15
• Odbiorca i etapy edukacji prawnej	15
• Zakres przedmiotowy podstawy programowej	16
• Organizacje i instytucje	18
• Edukator	19
• Wsparcie dla nauczycieli – szkolenia, materiały	22
• Metody	24
• Potrzeby nauczycieli i jakość edukacji prawnej	25
• Upowszechnianie edukacji prawnej	27
Edukacja prawna w Polsce za pięć, dziesięć lat	28
• Scenariusz optymistyczny	28
• Scenariusz pesymistyczny	28

Grzegorz Wiaderek

Starania o racjonalną regulację problemu opodatkowania pracy pro bono prawników	31
Wstęp	31
Problem	31
Próby zmian	35
Najnowsze propozycje	36
Podsumowanie	36

Maciej Tański

Czy można skutecznie wprowadzić w Polsce mediację?	39
Żyźny ugór	40
• Pierwszy zasiew – mediacja w sporach zbiorowych	40
• Uprawy kontrolowane – mediacja w sprawach karnych i w sprawach nieletnich	41
• Nowe odmiany – mediacja dla każdego	43

Kultura niepewności	45
Abdykacja i powrót państwa	48
Przyszłość mediacji w Polsce – naśladować czy tworzyć?	50

Tomasz Schimanek

Czym jest prawne i obywatelskie poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe?	55
Wprowadzenie	55
Definicja poradnictwa specjalistycznego	57
Poradnictwo specjalistyczne w praktyce	59
Podsumowanie	64

Postscriptum

O założeniach i przebiegu konkursu grantowego Programu „Obywatel i Prawo VI”	67
Projekty konkursu grantowego zrealizowane w ramach szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”	70
Noty o autorach	77
Informacja o instytucjach	79

Wstęp

Tematyka dostępu obywateli do poradnictwa prawnego i obywatelskiego, którą od 2002 roku zajmujemy się w Programie „Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanym przez Instytut Spraw Publicznych, wciąż jest aktualna, nadal bowiem brakuje ustawowych uregulowań, które pozwoliłyby potrzebującym korzystać z bezpłatnej pomocy i informacji prawnej (państwo pomaga osobom niezamożnym dopiero na etapie, kiedy sprawa dotrze do sądu – bezpłatnej pomocy przedsądowej nie ma). Z drugiej jednak strony, prawo staje się materią coraz bardziej skomplikowaną, co pogłębia zjawisko braku świadomości prawnej w społeczeństwie, nie maleją także sfery ubóstwa, marginalizacji czy bezradności społecznej – wszystko to sprzyja nierówności w dochodzeniu praw obywateli.

W Programie „Obywatel i Prawo” wspieramy inicjatywy, które mogą się przyczynić do poszerzenia dostępu obywateli do poradnictwa prawnego czy obywatelskiego i które mają wpływ na aktywizowanie obywateli do korzystania z należnych im praw w sferze publicznej. W szóstej edycji były to prace Rady Ekspertów, Forum „Aktywny Obywatel” i konkurs grantowy dla organizacji pozarządowych.

Rada Ekspertów stanowi wsparcie dla rozwiązań systemowych i umożliwia wprowadzenie do debaty publicznej kwestii dostępu obywateli do pomocy prawnej i wymiaru sprawiedliwości. W szóstej edycji programu przeprowadzono kolejne projekty pilotażowe, odbyły się również seminaria tematyczne. Obszary tematyczne, które znalazły się w kręgu zainteresowań Rady Ekspertów w szóstej edycji programu, to: mediacja, nowe mechanizmy dochodzenia przez obywateli swoich praw (prawo do petycji), pomoc prawna świadczona obywatelom przez państwo, edukacja prawna, reforma wymiaru sprawiedliwości (reforma zawodów prawniczych), wykorzystanie nowoczesnych narzędzi internetowych do informacji prawnej, przeszkody związane z udzielaniem bezpłatnych porad prawnych. Część tych tematów była kontynuacją działań Rady Ekspertów z poprzednich edycji Programu „Obywatel i Prawo”.

W ramach Forum „Aktywny Obywatel” podjęto debatę publiczną nad praktycznymi rekomendacjami w kwestii partycypacji obywatelskiej, prowadząc badania i prezentując ich wyniki i rekomendacje, zainicjowano ponadto współpracę i wymianę doświadczeń reprezentantów różnych kręgów zaangażowanych w inicjatywy służące zwiększeniu partycypacji wyborców. Informacje dotyczące seminariów i zapis ich przebiegu, a także raporty z badań, ekspertyzy i opinie powstałe na zlecenie Forum „Aktywny Obywatel” oraz Rady Eks-

pertów są dostępne na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (www.isp.org.pl).

W niniejszej publikacji chcemy przybliżyć czytelnikom wybrane tematy związane z szeroko rozumianym dostępem obywateli do prawa, którymi zajmowaliśmy się w szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”.

Ważny temat to edukacja prawna, która ma bezpośredni wpływ na kształtowanie świadomości prawnej Polaków. Instytut Prawa i Społeczeństwa, na zlecenie Rady Ekspertów, zrealizował projekt poświęcony temu zagadnieniu. Jednym z elementów projektu było badanie, z którego raport – autorstwa Moniki Stec – prezentujemy w pierwszym rozdziale niniejszej publikacji.

Pomoc udzielana *pro bono* przez prawników wciąż napotyka przeszkody. Według interpretacji ministra finansów, otrzymanie bezpłatnego świadczenia w formie porady prawnej oznacza obowiązek podatkowy dla – zazwyczaj niezamożnej – osoby potrzebującej pomocy prawnika i obowiązek zapłaty podatku VAT dla kancelarii. Problem przedstawia Grzegorz Wiaderek w rozdziale *Starania o racjonalną regulację problemu opodatkowania pracy pro bono prawników*.

„Mediacja na tak – jak rozpowszechnić mediację” to temat jednego z paneli dyskusyjnych, który odbył się podczas konferencji podsumowującej poprzednią edycję Programu „Obywatel i Prawo”. Być może wielu procesów sądowych można by uniknąć, a potencjalni klienci systemu sądownictwa byłoby bardziej usatysfakcjonowani ze sposobu rozwiązania swojego sporu, gdyby w Polsce bardziej rozpowszechniona była mediacja i inne formy rozwiązywania konfliktów. Do kwestii propagowania mediacji powraca w uaktualnionych rozważaniach na ten temat Maciej Tański, starając się głęboko wniknąć w przyczyny nieatrakcyjności mediacji w Polsce i jednocześnie proponując konkretne rozwiązania.

Poradnictwo prawne i obywatelskie pozostaje głównie w rękach organizacji społecznych, które udzielają porad, do czego są predestynowane przez misję trzeciego sektora – wspieranie budowy społeczeństwa obywatelskiego – będąc bliżej ludzi i ich problemów. Sama misja jednak nie wystarczy. Do prowadzenia swojej działalności organizacje pozarządowe potrzebują środków i wsparcia merytorycznego. *Gros środków* z szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” – blisko 600 tysięcy złotych – przeznaczono bezpośrednio dla podmiotów trzeciego sektora na działania związane z poradnictwem prawnym i obywatelskim. W ramach konkursu grantowego przyznawaliśmy środki na projekty dotyczące poradnictwa specjalistycznego. Więcej na ten temat pisze Tomasz Schimanek w rozdziale *Czym jest prawne i obywatelskie poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe?*

W ostatnim rozdziale niniejszej publikacji można się także zapoznać z omówieniem trybu i zasad przyznawania dotacji oraz z opisami projektów zrealizowanych przez organizacje poradnicze w szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”.

Trzeba przypomnieć, że od początku istnienia programu organizujemy konkursy grantowe, wspierając działania organizacji społecznych prowadzących poradnictwo prawne i obywatelskie. W latach 2002–2012 przyznaliśmy 132 dotacje dla podmiotów trzeciego sektora i szkół wyższych zajmujących się poradnictwem prawnym i obywatelskim, a ogólna kwota grantów wyniosła ponad

5,5 miliona złotych. Projekty zrealizowane dzięki wsparciu ze środków programu pozwoliły udzielić ponad 160 tysięcy porad prawnych i obywatelskich. Porady były udzielane bezpłatnie osobom w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i materialnej.

Wszystkie wymienione wyżej działania – prace Rady Ekspertów, Forum „Aktywny Obywatel” i konkurs grantowy – będziemy kontynuować w kolejnej, siódmej już edycji Programu „Obywatel i Prawo”, w latach 2012–2013. Miło mi także poinformować, że czeka nas nowe wyzwanie – chcemy skupić uwagę organizacji pozarządowych zajmujących się poradnictwem prawnym i obywatelskim na kwestii aktywnego pozyskiwania środków na ten typ działalności. Współpracując od lat z tym „podsektorem” organizacji, widzimy potrzebę wspólnego rzecznictwa, aby w przyszłości skutecznie zdobywać środki niezbędne do prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego, tak ważne z punktu widzenia interesu społecznego. Będziemy próbować jak najszerzej rozpropagować tę inicjatywę wśród organizacji poradniczych, ale już teraz zachęcamy do przekazywania swoich pomysłów. Akces do tego przedsięwzięcia proszę zgłaszać na adres poczty elektronicznej: prawo@isp.org.pl.

Agata Winiarska
koordynator szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”
Instytut Spraw Publicznych

Edukacja prawna w oczach praktyków

O badaniu

Opisywane badanie – zrealizowane w 2012 roku – zostało zlecone przez Radę Ekspertów szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” Instytutowi Prawa i Społeczeństwa. Badanie było częścią większego projektu, który miał na celu analizę polskich i wybranych zagranicznych doświadczeń dotyczących różnych form edukacji prawnej i rozpropagowanie ich wśród zainteresowanych środowisk.

Badanie polegało na przeprowadzeniu indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji związanych z edukacją prawną. Ekspertów wyłoniono ze względu na znaczenie ich instytucji dla tematu edukacji prawnej, dlatego wśród rozmówców znaleźli się reprezentanci ministerstw, instytucji edukacyjnych, zrzeszeń prawniczych i organizacji pozarządowych o profilu edukacyjnym i prawniczym.

Rozmówcy wyraźnie się różnili w zakresie przyjętej perspektywy i wymiaru funkcjonowania (bliżej edukacji lub bliżej prawa), choć niektóre instytucje godzą obie te tematyki i perspektywy. Określenia „środowisko prawnicze” i „środowisko edukacyjne” (oraz terminy pokrewne) są stosowane umownie w wypadku rozbieżności zdań między przedstawicielami instytucji „bliższych edukacji” i „bliższych prawu”. Druga linia podziału przebiega między urzędami i instytucjami publicznymi a podmiotami trzeciego sektora. W praktyce podziały te przeplatają się ze sobą i nakładają się na siebie.

Definicja edukacji prawnej

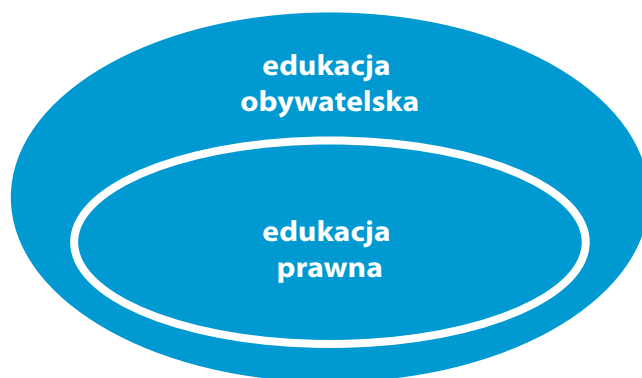
Badani podobnie definiują edukację prawną, kładąc nacisk na:

- przekazywanie wiedzy,
- powiązanie z edukacją obywatelską i prawami człowieka,
- rozumienie otaczającego świata i uczenie funkcjonowania w społeczeństwie (w którym prawo odgrywa ważną rolę),
- znajomość porządku prawnego i funkcjonowania prawa,
- element postaw (na przykład szacunek dla idei rządów prawa i demokracji), ale także umiejętności praktycznych zachowań (na przykład dochodzenie roszczeń, zachowanie się w sytuacji, w której są naruszane prawa czy wolności osobiste),

- świadomość prawna obywateli i działanie w wymiarze prawa (z jednej strony – uprawnienia, z drugiej strony – obowiązki).

Różnice w definicjach edukacji prawnej (w węższym znaczeniu) wiążą się z tym, że można ją sytuować w **trzech podstawowych zakresach**: edukacja obywatelska, prawa człowieka, informacja prawna i poradnictwo prawne.

Edukacja prawna jest elementem **edukacji obywatelskiej** (w takim znaczeniu funkcjonuje w szkołach), ta ostatnia jest jednak znacznie szerszym pojęciem. Edukacja prawna stanowi naturalny element edukacji obywatelskiej – na prawo można mieć wpływ, nie jest ono tylko czymś narzuconym.

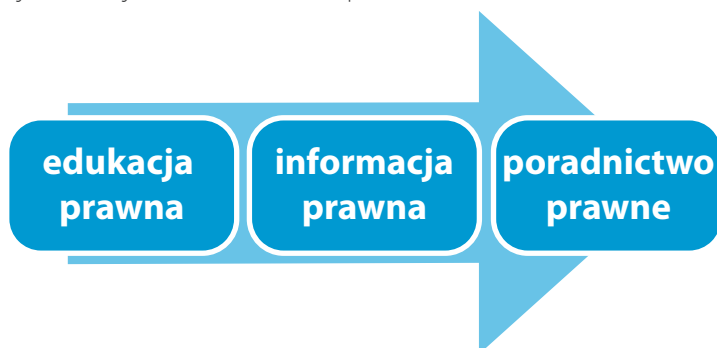


Edukacja prawna i **prawa człowieka** mają pewien wspólny zakres, ale – na co narzekali niektórzy rozmówcy – prawo zawłaszczyło sobie obszar praw człowieka w tym sensie, że nie odwołuje się do wartości, tylko do reguł (które są zmienne w czasie i ograniczone). Tymczasem prawa człowieka to dziedzina interdyscyplinarna, zawierająca elementy filozofii, socjologii, religioznawstwa, historii. Wspólnym mianownikiem jest, po pierwsze, humanizm, po drugie, uczenie odpowiedzialności – w tym sensie człowiek (obywatel) jest przedmiotem prawa (można naruszyć jego prawa) i (lub) jego podmiotem (może naruszyć czyjeś prawa).



Połączenie edukacji prawnej z informacją prawną i poradnictwem prawnym tworzy spójny system. Szkoła, zapewniając edukację prawną (informując o tym, czym jest prawo i na czym polega), przygotowuje uczniów do roli odbior-

ców informacji prawnej (dotyczącej konkretnych problemów), ci zaś – w razie potrzeby – korzystają z poradnictwa prawnego (jeśli wymaga tego sytuacja, a wcześniejsze etapy edukacji prawnej nie zapewniają wystarczającej wiedzy lub dostatecznych kompetencji). Dopiero taki trójelementowy system umożliwi korzystanie obywatelom ze swoich uprawnień.



Informacja prawna powinna być kierowana do obywateli i specjalistów. W wypadku obywateli chodzi o funkcję edukacyjną (edukacja prawna), z kolei specjaliści potrzebują tej wiedzy, żeby udzielać porad prawnych. To ważne rozróżnienie, edukacja prawna w szkole nie może być bowiem poradnictwem prawnym (to leży w gestii specjalistów), tylko ma służyć ogólnej orientacji w prawie – uczeń powinien wiedzieć, jak się zachować w określonej sytuacji, jakie ma prawa, do jakich instytucji może zgłosić się po pomoc. Celem edukacji prawnej jest zyskanie **świadomości prawnej**, która przydaje się w działaniu – w aktywności obywatelskiej i w życiu prywatnym.

Wśród przedstawicieli środowiska edukacyjnego pojawiła się opinia, że zakres edukacji prawnej jest równoznaczny z tym, czego uczą się uczniowie w ramach przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”.

We wszystkich wypowiedziach edukacja prawna naturalnie wiąże się z **edukacją młodych ludzi** – żaden rozmówca spontanicznie nie mówił o edukacji dorosłych (choć posługiwano się ogólnym terminem edukacji społeczeństwa). Na poziomie praktyki edukacja prawna ogranicza się do uczenia dzieci i młodzieży o prawie.

Stan edukacji prawnej

Na pytanie o **stan edukacji prawnej** w Polsce odpowiadano dwojako. Większość respondentów (głównie eksperci ze środowiska prawniczego) uważa, że w praktyce **nie ma czegoś takiego, jak edukacja prawna** – ani nie prowadzi się edukacji prawnej (na poziomie systemowym), ani nie przykłada się do niej odpowiedniej wagi (nauczyciele zafascynowani historią skupiają się raczej na dziejach prawa, nie zaś na jego duchu). W Polsce istnieją dopiero załączki edukacji prawnej, 2012 rok można właściwie uznać za początek „edukacji prawnej z prawdziwego zdarzenia” w kraju. Z drugiej strony, część badanych (głównie środowisko edukacyjne) wskazuje **dotychczasowe „dobre praktyki” edukacji prawnej** (zwłaszcza przedsięwzięcia realizowane przez organizacje pozarządowe).

we) i jej przejawy w ramach edukacji szkolnej. Co interesujące, obie odpowiedzi się nie wykluczają – niektórzy rozmówcy (te same osoby!) uważają, że edukacja prawna właściwie nie istnieje, ale można odnaleźć jej elementy w dotychczasowej praktyce edukacyjnej.

Wszyscy badani są zgodni, że **edukacji prawnej nie prowadzono w Polsce systematycznie i przemyślanie** (najbardziej krytycznie patrzą na to prawnicy). W rezultacie Polacy **nie znają prawa i nie mają nawyku korzystania z pomocy prawnika** – zgłaszają się do specjalisty dopiero wtedy, kiedy pojawiają się roszczenia. Niski stan świadomości prawnej obywateli pokazuje, że dotychczasowa „edukacja prawna z doskoku” (prowadzona głównie dzięki dobrej woli nauczycieli, a także incydentalnie – w projektach realizowanych przez trzeci sektor) nie zdała egzaminu.

Pewne jej elementy pojawiały się i pojawiają:

- w edukacji formalnej (lekcje w szkole podstawowej, zajęcia z przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”, zajęcia w przedszkolu): reguły życia społecznego, system prawny, struktura sądownictwa, konstytucja,
- w edukacji pozaformalnej (w projektach realizowanych przez organizacje pozarządowe, zwłaszcza po transformacji 1989 roku): prawa obywatela, prawa człowieka,
- w niektórych podręcznikach.

Pozytywnym zjawiskiem w zakresie edukacji prawnej jest wprowadzenie **nowej podstawy programowej**. Dla środowiska edukacyjnego jest ona po prostu uporządkowaniem i unormowaniem dotychczasowej praktyki szkolnej (nowością są metody, o czym będzie jeszcze mowa), nie zapewnia jednak dużej różnicy jakościowej. Towarzyszy temu przekonanie, że realizacja podstaw w zakresie edukacji prawnej nie jest szczególnym wyzwaniem dla systemu edukacji (w każdym razie – nie większym niż w wypadku innych tematów czy przedmiotów), ponieważ – zdaniem przedstawicieli środowiska edukacyjnego – nauczyciele mają odpowiednie kwalifikacje do nauczania prawa, a dzięki szkoleniom metodycznym zapoznali się z istotą zmian w podstawie programowej.

Prawnicy	Przedstawiciele edukacji
<p>Mają wizję i pomysły na konkretne rozwiązania, ale głównie w skali mikro: nie w pełni zdają sobie sprawę z reguł i ograniczeń funkcjonowania systemu oświaty – tego, że przeniesienie tych pomysłów do skali makro wymagałoby głębszej reformy systemu edukacji.</p>	<p>Między wizją a praktyką stawiają znak równości: sama podstawa programowa jest gwarancją tego, że edukacja prawna w Polsce dobrze zadziała i będzie wysokiej jakości.</p>
Odpowiedzialność spoczywa na nauczycielach, ale...	
<p>...muszą ich wesprzeć prawnicy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • szkolić nauczycieli, • współprowadzić lub prowadzić zajęcia z edukacji prawnej. 	<p>...mogą liczyć tylko na samych siebie (brak wsparcia systemowego) – od ich wiedzy i profesjonalizmu zależy rzeczywisty stan edukacji prawnej.</p>

Dla organizacji pozarządowych podstawa programowa jest szansą na zmianę na lepsze, boją się one jednak, że reforma ta nie jest odpowiednio przygoto-

wana i wprowadzona. Bez zapewnienia odpowiedniego wsparcia nauczycielom nie zmieni się znajomość prawa w społeczeństwie. Dla środowiska edukacyjnego podstawa programowa to przypieczętowanie zmian, ostatni akord edukacji prawnej, dla prawników – to dopiero jej początek.

Nieliczni respondenci, mówiąc o edukacji prawnej, rozgraniczali praktykę od wizji i teraźniejszość od przyszłości. Jest tak być może dlatego, że niewiele osób tak naprawdę zastanawia się nad tym, jak edukacja prawna powinna wyglądać.

Polska praktyka

Odbiorca i etapy edukacji prawnej

Podstawa programowa, która wchodzi w życie w nowym roku szkolnym 2012/2013, przewiduje, że obowiązkową edukacją prawną w ramach zajęć z przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” są objęci uczniowie szkół ponadgimnazjalnych. **Środowisko edukacyjne dość dobrze orientuje się w tych zasadach formalnych, prawnicy są zorientowani w różnym stopniu.**

Zajęcia z przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” na poziomie podstawowym są obowiązkowe dla wszystkich uczniów (pierwsza klasa szkoły średniej). Uczniowie, którzy zdają „wiedzę o społeczeństwie” na maturze (jako przedmiot nieobowiązkowy), biorą udział w zajęciach na poziomie rozszerzonym (mają zajęcia w drugiej i (lub) w trzeciej klasie) – w tym znaczeniu edukacja prawna jest opcjonalna. Od nowego roku szkolnego przedmiot „wiedza o społeczeństwie” na poziomie podstawowym obejmuje tylko jedną godzinę lekcyjną, na poziomie rozszerzonym – dodatkowych sześć godzin lekcyjnych. W wywiadach rzadko wspomniano o rozróżnieniu na obowiązkową (podstawową) i opcjonalną (rozszerzoną) edukację prawną.

Mimo że edukacja prawna jest tylko elementem zajęć z „wiedzy o społeczeństwie”, większość rozmówców mówi i myśli o niej jak o **odrębnym przedmiocie**. Ich zdaniem, gdyby edukacja prawna formalnie była odrębnym przedmiotem, byłby to dobry pomysł, ale na razie trudny do zrealizowania, ponieważ w systemie edukacji nie ma miejsca na kolejny, oddzielny przedmiot. Z drugiej strony, konstrukcja podstawy programowej jest taka, że **w praktyce pierwszy rok szkoły ponadgimnazjalnej jest w całości poświęcony edukacji prawnej** – niezależnie od typu szkoły i tego, czy uczeń wybiera przedmiot „wiedza o społeczeństwie” na maturze.

Badani są zgodni, że gimnazjum i liceum to najlepszy czas na systematyczną i pogłębioną edukację prawną. Respondenci chwalą zwłaszcza to, że podstawa programowa przewiduje tematy z edukacji prawnej głównie **w pierwszej klasie szkoły ponadgimnazjalnej** – jest to dobry moment na wprowadzanie wątków prawnych z punktu widzenia rozwoju psychospołecznego ucznia i etapu nauki. Edukacja prawna powinna być **obowiązkowa przynajmniej na poziomie liceum**, jej wprowadzenie nie powinno być jednak nagłe i jednorazowe – powinna towarzyszyć uczniom od przedszkola do studiów, ponieważ celem jest **budowanie świadomości prawnej młodych ludzi** od najmłodszych lat. Wbrew utartemu przekonaniu, że prawo jest czymś „dla dorosłych”, uczniowie świadomie korzystają ze swoich praw – jeśli je znają. Prawem, na jakie często się

przecież powołują, jest liczba klasówek, które można przeprowadzić w tygodniu. Na tej zasadzie szkoła powinna być mikroświatem, w którym dzieci uczą się określonych reguł.

W mniejszym zakresie i na bardziej podstawowym poziomie (niż w gimnazjum i szkole średniej) **tematy z zakresu edukacji prawnej powinny być wprowadzane „przy okazji”** na wcześniejszych etapach edukacji: w przedszkolu i w szkole podstawowej. Według ekspertów edukacyjnych, tak się obecnie dzieje – dzieci dowiadują się, co jest dobre, a co złe, na przykład na zajęciach z plastyki czy muzyki uczą się tego, czym jest własność utworu lub dzieła.

Rozmówcy nie zgłaszali postulatu, żeby edukacją prawną objąć także **studentów**, ale pozytywnie odnosili się do tego pomysłu. Zdaniem większości badanych, nie musi ona dotyczyć wszystkich kierunków studiów – ważne, żeby jej elementy pojawiały się na niektórych kierunkach, zwłaszcza takich, których absolwenci pracują z ludźmi (na przykład pedagogika, resocjalizacja). Studenci powinni poznawać także „prawo specjalistyczne” – charakterystyczne dla ich dziedziny, na przykład prawo gospodarcze na ekonomii. Nie ma potrzeby tworzenia dla nich zajęć o „prawie ogólnym” na wszystkich kierunkach studiów, zakres ten bowiem powinna zapewnić edukacja prawna na poziomie szkoły średniej, która dostarcza wiedzy o tym, w jaki sposób orientować się w prawie.

Dla dorosłych najważniejszy jest **system dobrej informacji prawnej** (na przykład w każdej gminie powinno być takie miejsce, w którym można uzyskać taką informację). **Edukacja prawna dorosłych** może być elementem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, na przykład w wypadku osób starszych, które mogą mieć pewne deficyty w wiedzy o funkcjonowaniu państwa czy o porządku prawnym (to zadanie mógłby wypełnić resort sprawiedliwości lub rzecznik praw obywatelskich).

Zakres przedmiotowy podstawy programowej

Rozmówcy w większości byli świadomi, że powstała nowa podstawa programowa, ale **nie znali jej szczegółowych zapisów**. Kilkoro badanych kojarzyło tylko samo hasło „nowa podstawa programowa” – nie wiedzieli, jakie etapy (typy szkół) obejmuje i jaki jest jej zakres tematyczny. Pojedyncze osoby były w stanie powiedzieć coś więcej na ten temat.

Przedstawiciele środowiska edukacyjnego porównywali zapisy starej i nowej podstawy programowej – w starej podstawie jedynie zasygnalizowano pewne wątki, w nowej szczegółowo określono to, co absolwent szkoły powinien wiedzieć. O ile w starej podstawie programowej pokazywano dane zagadnienia hasłowo („przykłady procedur obowiązujących przy załatwianiu spraw w urzędzie gminy”, „niezbywalny charakter praw człowieka – katalog, systemy ochrony”), o tyle w nowej podstawie programowej przedstawiono to w formie konkretnych treści, które uczeń powinien znać. Z jednej strony, uszczegółowiono zakres wiedzy, z drugiej zaś strony – przeformułowano go, nie są to już bowiem tylko ogólne zagadnienia, ale **konkretne umiejętności** czy konkretny zakres wiedzy („uczeń powinien potrafić odnaleźć w środkach masowego przekazu, w tym w Internecie, informacje o łamaniu praw człowieka”).

Nie ma dużych różnic między starą a nową podstawą programową – zmienił się głównie podział materiału (dotychczas były osobne działy „prawo” i „pra-

wa człowieka”, teraz prawa człowieka są przeplatane z innymi zagadnieniami prawnymi) i jego rozkład w poszczególnych latach (wcześniej tematy prawne były omawiane przede wszystkim w ostatnim roku nauczania przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” – w drugiej lub trzeciej klasie, teraz są obowiązkowe dla wszystkich, ale tylko w pierwszej klasie). Do tego dochodzi zmiana liczby godzin – wcześniej od dwóch do czterech, teraz siedem dla uczniów zdających przedmiot „wiedza o społeczeństwie” na maturze. Jak widać, zmiany są głównie formalne, z kolei **zmiany merytoryczne są kosmetyczne**, na przykład obecnie mocniej akcentuje się prawa człowieka, prawa ucznia, mniejszości narodowe i etniczne. Nowa podstawa programowa – z perspektywy nauczycieli – jest zbliżona do starej, wymagania stawiane nauczycielom i uczniom są zaś podobne.

Jeśli chodzi o **zawartość merytoryczną**, to pozostali rozmówcy raczej nie znali w szczegółach nowej podstawy programowej (z wyjątkiem osób, które pomagały w jej przygotowaniu, i osób prowadzących szkolenia z nowej podstawy programowej), oceniali więc tylko ogólne zapisy (lub swoje wyobrażenia o nich). Żaden respondent nie zgłosił propozycji zmian.

Eksperti pytani o **potencjalny zakres przedmiotowy** edukacji prawnej odpowiadali ogólnie, czasem podając przykłady, ale niechętnie szczegółowo go definiowali. Wśród **przykładowych tematów**, jakie powinny się pojawić na zajęciach z edukacji prawnej, wymieniano:

- ogólne zasady zapisane w konstytucji (źródła prawa, porządek, ustrój państwa),
- hierarchia prawa, źródła prawa, rodzaje prawa,
- podstawowe elementy dotyczące nauki o prawie (prawo gospodarcze, prawo cywilne, podstawowe akty prawne, które regulują funkcjonowanie państwa),
- prawo administracyjne (na przykład pisanie podań czy odwołań),
- prawo rodzinne – relacje między rodzicami a dziećmi, kwestie małżeństwa, rozwodów,
- prawo cywilne (na przykład umowy, uprawnienia konsumentów, kwestie własności),
- relacja między prawem międzynarodowym a prawem krajowym, rola umów międzynarodowych,
- właściwości organów państwa (na przykład kompetencje funkcjonariuszy publicznych),
- funkcjonowanie Unii Europejskiej,
- prawa kobiet,
- prawo autorskie.

W **przedszkolu** warto uczyć dzieci szacunku dla drugiej osoby (jako fundamentu tolerancji i praw człowieka), norm demokratycznych (na przykład ustalanie wspólnych reguł), znajomości zasad bezpieczeństwa czy zasad ruchu drogowego (to jest zawarte w aktualnej podstawie programowej dla przedszkoli). W **szkole podstawowej** powinno się mówić o prawach ucznia i prawach dziecka, o obowiązku szkolnym, statucie czy regulaminach szkolnych. Ważne jest, żeby pokazać, że bez prawa nie mogłaby funkcjonować szkoła czy klasa, i że uczniowie mogą mieć wpływ na kształt tego prawa. Od **gimnazjum** uczniowie powinni poznawać na przykład otoczenie prawne, w jakim człowiek występuje

w roli obywatela, pracownika, konsumenta. Szkoła średnia to również dobry czas, żeby wprowadzać na przykład prawne aspekty działalności gospodarczej.

Większość rozmówców uważa, że warto, aby elementy edukacji prawnej (w szerokim znaczeniu) pojawiały się nie tylko na lekcjach z tego zakresu (obecnie w ramach „wiedzy o społeczeństwie”), ale także **na innych przedmiotach**, na przykład w ramach „godziny wychowawczej”, na lekcjach języka polskiego czy historii. Wymaga to jednak odpowiedniego uzgodnienia, żeby w ramach różnych przedmiotów nie mówić o tym samym, na przykład w wypadku działalności gospodarczej na zajęciach z przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” należy uczyć podstaw, a na zajęciach z przedsiębiorczości – szczegółowych praw czy przepisów. Celem jest **włączenie obszaru prawa do myślenia o innych przedmiotach**.

Eksperti zgadzali się z tezą, że **wiedza powinna być dostosowana do możliwości i poziomu ucznia** – po pierwsze, do jego możliwości percepcyjnych, po drugie, do tematów, które interesują młodych ludzi.

Organizacje i instytucje

Rozmówcy pytani o **inicjatywy związane z edukacją prawną** wymieniali, po pierwsze, przedsięwzięcia, w których brali udział, po drugie, działania, o których słyszeli, w różnych wywiadach padały jednak te same przykłady:

- podstawa programowa,
- porozumienie dotyczące propagowania i rozwijania edukacji prawnej, podpisane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości i Krajową Radę Radców Prawnych,
- pilotaż edukacji prawnej w Łodzi w 2011 roku,
- projekt ustawy o dostępie do informacji prawnej.

Wśród innych inicjatyw wskazano:

- stronę internetową CodziennikPrawny.pl,
- sieci organizacji strażniczych (*watchdog*) na uczelniach,
- społeczny monitor edukacji (SME),
- akcje pomocy prawnej *pro bono*,
- „Skuteczne prawo” – założenia do debaty nad wymiarem sprawiedliwości, przygotowane w 2009 roku przez Krajową Radę Radców Prawnych,
- kampanię informacyjną Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczącą ofiar przestępstw,
- materiały informacyjne, na przykład wydawane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor czy Polskie Forum Migracyjne (dawniej przez Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej),
- program Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczący szerzenia edukacji wśród studentów prawa.

Przy tej okazji na ogół pojawiały się także **instytucje związane z edukacją prawną**. Najczęściej wymieniano: Centrum Edukacji Obywatelskiej, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ośrodek Rozwoju Edukacji. Pojedyncze osoby wskazały także: Amnesty International, ELSA Gdańsk, Stowarzyszenie Sędziów Orzekają-

cych „Iustitia”, Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej, Forum Pokrzywdzonych Przez Państwo.

Na ogół kierowano się kluczem **instytucji publicznych** (ministerstwa, instytucji i ośrodki edukacyjne), które z zasady powinny być zaangażowane w edukowanie prawne. W drugiej kolejności pojawiały się **organizacje pozarządowe**. Większość nazw stale się powtarzała, co potwierdza, że **rynek edukacji prawnej w Polsce jest ograniczony** dosłownie do kilku instytucji. Jeśli można mówić o konkurencji, to tylko w zakresie **wydawnictw** publikujących podręczniki. Polega to na tym, że państwo definiuje podstawę programową i wyznacza oczekiwane rezultaty nauczania, ale już programy nauczania nie powstają centralnie – są w zdecydowanej większości tworzone przez wydawnictwa (także szkoły mogą tworzyć programy, ale zdarza się to rzadko, ponieważ wymaga to pewnego wysiłku, żeby na poziomie szkoły opracować własny program nauczania i doprowadzić do jego zatwierdzenia). Tym samym programy nauczania – choć muszą być zaakceptowane przez ministerialnych recenzentów – powstają poza Ministerstwem Edukacji Narodowej czy instytucjami oświatowymi. Niewiele osób mówiło o wydawnictwach jako o istotnym aktorze edukacji prawnej, chociaż w obecnym systemie jest to zdecydowanie **niedoceniony i bardzo ważny gracz**. Zwłaszcza w sytuacji, kiedy nauczyciele nie przeszli specjalnego przygotowania do wdrożenia nowej podstawy programowej, a władze oświatowe nie mają w planach wspierania ich na bieżąco.

Współpraca między instytucjami jest mizerna – w wypadku ministerstw dotyczy raczej ogólnych deklaracji niż realnych działań. Przedstawiciele **organizacji pozarządowych** związanych z edukacją prawną znają się nawzajem i zdarza im się współpracować, i w tym wypadku chodzi jednak raczej o współpracę pojedynczych osób niż całych organizacji. Swoją ofertę (zajęcia, szkolenia, podręczniki, projekty) kierują do poszczególnych szkół i poszczególnych nauczycieli, z pominięciem pośrednika, jakim jest Ministerstwo Edukacji Narodowej (które jedynie aprobeuje lub dopuszcza pewne rozwiązania). Nieliczne wspólne projekty nie miały systematycznego charakteru – były to pojedyncze przedsięwzięcia.

W praktyce **edukacja prawna nie jest koordynowana** w żadnym stopniu. Z jednej strony, wskazuje się, że podstawa programowa jest warunkiem wystarczającym dobrego funkcjonowania edukacji prawnej. Z drugiej strony, organizacje pozarządowe nie czują się do tego powołane lub są „za małe”, żeby na własną rękę koordynować na przykład przygotowywanie materiałów czy szkoleń dla nauczycieli. Brak koordynacji dotyczy edukacji prawnej nie tylko w szkole, ale także na studiach (podstawy programowe w szkolnictwie wyższym nie zostały zmienione w momencie modyfikacji podstawy programowej dla szkół średnich).

Edukator

Zgodnie z przepisami, w szkołach (edukacja formalna) mogą nauczać tylko nauczyciele. W wypadku edukacji prawnej są to nauczyciele przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”. Jak jest oceniane to, że **nauczyciele tego przedmiotu mieliby prowadzić edukację prawną?** Nauczycielom w ogóle (uczącym „wiedzy o społeczeństwie”, historii i innych przedmiotów) brakuje – zdaniem środowi-

ska prawniczej – wystarczających kompetencji (orientacja w prawie) do prowadzenia zajęć z edukacji prawnej. Bez przygotowania prawnego nie powinni uczyć prawa. W podstawach programowych studiów nieprawniczych nie ma elementów prawa lub są one bardzo okrojone. Na studiach brakuje podstaw prawa, a przyszli nauczyciele stykają się co najwyżej z prawem oświatowym, idąc więc uczyć, nie mają wystarczającej wiedzy. Nie ma także takiego kierunku studiów, jak „edukacja obywatelska” czy „wiedza o społeczeństwie”, dlatego dużą część nauczycieli przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” stanowią historycy, którzy są nastawieni na przeszłość – i temu jest podporządkowana ich metodyka i metodologia. Problemem jest również to, że czasami nauczyciele nie znają i nie stosują prawa na co dzień w szkole, na przykład nie wiedzą, że nie wolno im przeszukiwać tornistra dziecka czy czytać esemesów z telefonu komórkowego ucznia.

Nauczyciel przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” nie jest szczególnie predestynowany do nauczania prawa – równie dobrze może się tym zajmować każdy inny nauczyciel – matematyki czy języka angielskiego – po odpowiednim przeszkoleniu. Prawa nie musi także uczyć prawnik (choć może, jeśli ukończy kurs pedagogiczny), ale **prawnicy powinni szkolić nauczycieli** nauczających prawa.

Odmienne zdania są przedstawiciele środowiska edukacyjnego – według nich, nauczyciel przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” jest **naturalnym kandydatem** na edukatora prawnego i nie potrzebuje specjalnego przygotowania prawnego. **Nauczycielowi z tego przedmiotu wystarczy podstawa programowa, materiały przygotowujące do zajęć, podręcznik.** W tej roli mógłby zatem wystąpić również nauczyciel innego przedmiotu – po odpowiednim przygotowaniu – ponieważ edukowanie prawne nie wymaga wyspecjalizowanej wiedzy (na przykład ukończenia studiów prawniczych). **Problem z edukacją prawną mogą mieć co najwyżej ci nauczyciele, którzy uczą innych przedmiotów niż historia.** Wbrew pozorom jednak, mniejsze znaczenie ma tutaj wiedza, kluczowe okazuje się bowiem nastawienie – jeśli nauczyciel nie będzie czuł się pewnie w zakresie edukacji prawnej, to jakoś sobie poradzi, na przykład zaprosi na lekcję strażnika miejskiego, rodzica ucznia, który jest prawnikiem, albo zleci uczniom referat z tematu, którego sam dobrze nie zna. Wniosek jest taki, że **nauczyciele tak czy inaczej poradzą sobie z edukacją prawną** i nie ma potrzeby specjalnie przygotowywać ich do nauczania prawa.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych to praktycy edukacji prawnej – pisali podręczniki, uczyli prawa, szkolili innych, jak uczyć o prawie (Szkoła Praw Człowieka, kursy organizowane przez Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Street Law, szkolenia dla nauczycieli organizowane przez Centrum Edukacji Obywatelskiej we współpracy z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich). Absolwenci tych programów są nauczycielami (różnych przedmiotów), ale także sędziami, kuratorami, policjantami, funkcjonariuszami służb więziennych, pracownikami pomocy społecznej czy organizacji pozarządowych, dziennikarzami. Część z nich (głównie nauczyciele) to **potencjalni edukatorzy prawni**. Mimo że byli szkoleni co najmniej kilka lat temu, a także nie wiadomo, czym obecnie się zajmują i czy byłiby zainteresowani prowadzeniem edukacji prawnej w szkołach, to trzeba przyznać, że są to osoby z przygotowaniem zarówno merytorycznym, jak i pedagogicznym do prowadzenia zajęć z edukacji prawnej. Zdaniem

prawniczego trzeciego sektora, są to idealni kandydaci, którzy mogą stanowić wzór dla nauczycieli edukacji prawnej. Osoby te nadawałyby się do uczenia na szkole lub przygotowywania nauczycieli, jak uczyć o prawie w szkole.

Środowisko prawnicze zdecydowanie optuje za tym, żeby **prawnicy brali udział w edukowaniu prawnym** – należałoby wydzielić określoną liczbę godzin na edukację prawną i wtedy zaprosić prawników do szkół. Ważne, żeby to byli **praktykujący prawnicy, mający kontakt z zawodem**.

Przedstawiciele środowiska edukacyjnego nie uznają za konieczne, żeby to prawnik prowadził edukację prawną – nie ma potrzeby angażowania prawników ani w roli edukatorów prawnych, ani jako osób szkolących nauczycieli przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”. Chodzi przede wszystkim o skalę – trudno zapewnić prawników na potrzeby ogólnopolskiego systemu edukacji. Oczywiście prawnik może zostać nauczycielem przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”, ale w normalnym trybie – po ukończeniu studiów podyplomowych lub kursu kwalifikacyjnego. Ważniejszym argumentem przeciwko zatrudnianiu prawników jako nauczycieli jest ich akademickie podejście – zdaniem nauczycieli, będą skupiali się na detalach prawnych ważnych z ich perspektywy, ale nieprzydatnych pod kątem matury z przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”. Problemem jest także nawyk mówienia prawniczym żargonem.

Energię prawników lepiej spożytkować na poradnictwo prawne czy pomoc na rzecz osób wykluczonych.

W jaki sposób prawnik może przydać się w szkole? Cenne może być pokazanie prawnika w naturalnym środowisku jego pracy – na przykład uczniowie idą na wycieczkę do kancelarii prawnej, do sądu czy na zebranie rady miasta, żeby zobaczyć, jak w praktyce wygląda tworzenie prawa (choćby prawa lokalnego) i jego funkcjonowanie. Jest to także ważne jako element budowania wiedzy o potencjalnych możliwościach rozwoju zawodowego. Można również organizować **spotkania z prawnikami profesjonalistami** – w takiej roli mogą wystąpić **studenci prawa**.

Przedstawiciele edukacji za świetny pomysł uznali to, żeby prawnicy **prowadzili edukację prawną na zajęciach pozalekcyjnych**. Takie rozwiązanie ma same zalety: zajęcia będą kierowane do uczniów, którzy są rzeczywiście zainteresowani (a nie do tych, którzy wybierają przedmiot „wiedza o społeczeństwie” rozszerzony ze względu na maturę i których ten przedmiot tak naprawdę nie interesuje), prawnicy mogą w pełni stosować prawniczą metodologię i uczyć tego, co uważają za ważne i przydatne, uczniowie na regularnych (szkolnych) zajęciach z przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” zajmą się tym, co (z ich perspektywy) jest najważniejsze – przygotowaniem do egzaminu pod kątem przedmiotów preferowanych przez uczelnie, a na zajęciach pozalekcyjnych mogą poszerzać swoją wiedzę bezinteresownie – bez troski o ocenę, która liczy się przy zdawaniu na studia. **Edukacja prawna w pełnym znaczeniu – jeśli ma być skuteczna i sensowna – powinna być prowadzona poza programem**, na przykład przez organizacje pozarządowe, które podpiszą umowy z samorządami – organami prowadzącymi szkoły. Można by to zrobić pilotażowo, żeby sprawdzić, jakie jest zainteresowanie zarówno uczniów, jak i samorządów.

Prawnicy i przedstawiciele środowiska edukacyjnego są zgodni, że **prawnicy (lub studenci prawa) mogą pełnić funkcję pomocniczą wobec nauczyciela, ale niekoniecznie powinni uczyć prawa w szkołach** na zajęciach obowiązkowo-

wych. Nie należy jednak zmieniać przepisów i ogólnie nakazywać obowiązkowy udział prawnika w zajęciach z edukacji prawnej, ponieważ może to być trudne w realizacji w szkołach w mniejszych miejscowościach, gdzie w ogóle dostęp do prawnika jest ograniczony. Warto jednak upowszechniać spotkania z prawnikiem w szkołach na zasadzie dobrej praktyki.

Pomysł, żeby prawnicy prowadzili w szkole edukację prawną, jest przede wszystkim uznawany za nierealistyczny. Po pierwsze, trudno sobie wyobrazić, żeby prawnik zrezygnował z pracy (w ogóle lub choćby na rok), aby uczyć w szkole. Po drugie, prawnicy nie spełnią dobrze tej funkcji bez przygotowania pedagogicznego. Złotym środkiem jest **zaangażowanie prawników praktyków lub studentów prawa do prowadzenia zajęć pozalekcyjnych (kółek) lub do pomocy nauczycielom przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”** – odgrywaliby wtedy rolę nie tyle nauczycieli, ile ekspertów w zakresie spraw prawnych. Umożliwiłoby to uczniom kontakt z profesjonalistą, który na co dzień korzysta z prawa.

Obie strony są zgodne, że edukator prawny powinien mieć wiedzę merytoryczną i przygotowanie pedagogiczne. Kwestią sporną jest to, co uznaje się za „kompetencje prawnicze”. Może chodzić o ogólną orientację, wykształcenie prawnicze, wiedzę prawniczą, praktykę w zawodzie prawniczym. Specjalne certyfikaty nie są uznawane za dobry pomysł. Z drugiej strony, swoistym „certyfikatem” w obecnej sytuacji jest bycie nauczycielem przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” – tyle wystarczy, żeby prowadzić edukację prawną.

Dyskusję nad tym, kto powinien uczyć prawa, w pewnym stopniu zamykają obowiązujące przepisy – tylko nauczyciel może nauczać w szkole. Idealną rolą dla prawnika jest więc raczej udział w szkoleniu dla nauczycieli i pomoc na zasadzie konsultacji niż próba zastąpienia nauczyciela.

Wsparcie dla nauczycieli – szkolenia, materiały

Szkolenia dla nauczycieli

Nauczycielom przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”, którzy w jego ramach mają prowadzić edukację prawną, nie zapewniono specjalnego przeszkolenia w tym zakresie – uczestniczyli oni jedynie w ogólnych szkoleniach wprowadzających nową podstawę programową. Zdaniem przedstawicieli środowiska edukacyjnego, **inne, dodatkowe szkolenia nie są potrzebne**. Takie szkolenia mogłyby być oczywiście pomocne, ale i bez nich nauczyciele dobrze sobie radzą. Jeśli czegoś nie wiedzą, szukają w materiałach oferowanych przez wydawnictwa (podręczniki i multimedia) lub w Internecie. Podstawa programowa nie wymaga szczegółowej znajomości prawa, a nowych rzeczy (jak napisanie skargi) nauczyciele się nie boją.

Środowisko prawnicze widzi konieczność przeszkolenia praktycznego i teoretycznego. Nauczyciele powinni bezpośrednio od praktykujących prawników otrzymać dawkę wiedzy, którą – pod ich okiem – będą mogli zastosować w praktyce (tak, jak się to działo w Polskim Stowarzyszeniu Edukacji Prawnej). Byłoby pożądane, gdyby **trenerami mogli być prawnicy**.

Z kolei rozmówcy związani z edukacją nie widzą potrzeby bezpośredniego szkolenia nauczycieli przez prawników. Podobnie myślą przedstawiciele niektórych organizacji pozarządowych – ich zdaniem, **szkolenia dla nauczycieli**

powinny organizować ośrodki doskonalenia nauczycieli i Ośrodek Rozwoju Edukacji przy współpracy z odpowiednimi komórkami w kuratoriach. Instytucje te mają dostęp do kompetentnych osób, które poradzą sobie z tym zadaniem. Nie trzeba budować systemu kształcenia nauczycieli od początku – są odpowiedni ludzie, tylko trzeba skorzystać z ich wiedzy. Można zorganizować na przykład krótkie wakacyjne zajęcia dla nauczycieli połączone z warsztatami z udziałem specjalistów: prawników, psychologów, pedagogów, metodologów, metodyków.

Obecnie jednak **żadna instytucja nie planuje szkoleń z edukacji prawnej dla nauczycieli**. Jedna organizacja pozarządowa rozważa uruchomienie platformy e-coachingowej, która powinna ruszyć w przyszłym roku szkolnym i na bieżąco przygotowywać do zajęć nauczycieli przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”, ale e-coaching nie powinien zastępować szkoleń, tylko być ich uzupełnieniem.

Podręczniki i inne materiały

W podręcznikach do starej podstawy programowej były zawarte rozdziały dotyczące edukacji obywatelskiej i prawnej. Podręczniki do nowej podstawy programowej powstały niedawno lub nadal powstają, są na podobnym, raczej wysokim poziomie i – co ważniejsze – podobnie jak stare (zaktualizowane do nowej podstawy programowej) zawierają zbliżone treści. Nie ma wydawnictwa, które specjalizowałoby się w edukacji prawnej.

Podręczniki dla nauczycieli. Dla nauczycieli nie ma odrębnego podręcznika z rozszerzoną wiedzą prawną. Opinie dotyczące tego, czy powinien istnieć taki podręcznik, są podzielone. Na razie nauczyciele przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”, którzy w nowym roku szkolnym będą prowadzili edukację prawną, w ramach przygotowania **mogą skorzystać z podręczników dla uczniów**.

Scenariusze lekcji dla nauczycieli. Zdaniem większości rozmówców, nie przygotowano odrębnych scenariuszy dla nauczycieli, choć są one już dostępne standardowo – jako „gotowce”, czyli materiały dostarczane w pakiecie przez wydawnictwa (także w wersji dla nowej podstawy programowej). Niektóre podręczniki są tak konstruowane, że nadają się na scenariusz dla nauczycieli – są tam ćwiczenia i dokładne omówienie tematu. Warto jednak pomyśleć o **scenariuszach pojedynczych zajęć** z edukacji prawnej do wykorzystania na innych zajęciach niż przedmiot „wiedza o społeczeństwie”, na przykład w ramach „godziny wychowawczej”. W poszerzaniu wiedzy o prawie i jego funkcjonowaniu nauczycielom mogą się przydać wycieczki, na przykład do sądu, które organizują dla uczniów (zamiast szkoleń lub jako uzupełnienie szkoleń dla nauczycieli).

Konsultacje (telefoniczne lub mailowe) z prawnikiem. Prawnicy uważają, że nauczyciele mogą potrzebować konsultacji prawnej – taką pomoc mogliby świadczyć prawnicy w kuratorium lub inni dostępni prawnicy, na przykład w urzędzie gminy. Można także spróbować wykorzystać w tym celu platformę internetową dla nauczycieli. **Konsultacje takie nie mogą jednak zastąpić szkoleń** – powinny być stałym, ale uzupełniającym (wobec szkoleń) rodzajem wsparcia. Zdaniem przedstawicieli środowiska edukacyjnego, nie ma potrzeby zatrudniania na dyżurze prawnika, który raz w tygodniu odpowiadałby na pytania nauczycieli, ponieważ nie można zakładać, że nauczyciel będzie stale po-

trzebował pomocy prawnika. **Nauczyciel musi własnym sumptem „organizować sobie warsztat pracy”, w tym dostęp do prawnika lub pomocy prawnej.**

Portal dla nauczycieli. Wszyscy rozmówcy są zgodni, że wsparcie w takiej formie jest potrzebne. Niektórzy podkreślają, że nie trzeba budować wyspecjalizowanego serwisu typu „prawo dla nauczycieli”, wystarczy bowiem dodać **blok poświęcony edukacji prawnej na ogólnym portalu dla nauczycieli**, żeby nie musieli specjalnie szukać materiałów z tego zakresu. Ważne, żeby informacje te nie były rozproszone w Internecie. Obecnie działa portal dla nauczycieli **Scholaris.pl** (prowadzony przez Ośrodek Rozwoju Edukacji), na którym, w części dotyczącej przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”, można znaleźć blisko sto siedemdziesiąt materiałów (w tym prezentacje multimedialne i scenariusze lekcji), nie ma tam jednak osobnej części poświęconej edukacji prawnej.

Prasa branżowa dla nauczycieli. Na łamach czasopism branżowych również można umieszczać informacje o edukacji prawnej, na przykład w sytuacji zmiany przepisów.

Komentarze do podstawy programowej. Przedstawiciele środowiska edukacyjnego podpowiadają, że nauczycielom mogą się także przydać komentarze do podstawy programowej, pełniące funkcję omówień i wskazówek dotyczących sposobu realizacji nowej podstawy programowej.

Wymiana doświadczeń. To ważny element wsparcia – w zakresie zarówno współpracy nauczycieli z prawnikami, jak i wymiany wiedzy nauczycieli między sobą, na przykład na szkoleniach. Wymiana doświadczeń w środowisku nauczycielskim odbywa się także za pośrednictwem forów internetowych czy portalu Scholaris.pl. Rozmówcy, którzy uważają, że **wsparcie dla nauczycieli** jest potrzebne, jednocześnie oceniają, że **obecnie jest ono niewystarczające**. Optymiści mówią, że **materiały dla nauczycieli** na pewno powstaną (na przykład na stronie internetowej Ośrodka Rozwoju Edukacji znajduje się informacja, że materiały merytoryczne i metodyczne, wspomagające nauczycieli w osiąganiu celów założonych w programie nauczania *Obywatelstwo zobowiązuje*, zostaną opublikowane w czerwcu 2013 roku).

Metody

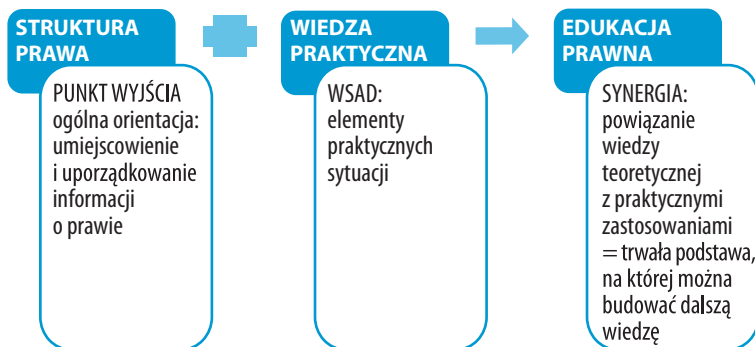
Zmiany w nowej podstawie programowej dotyczą w większym stopniu metodologii niż merytorycznej zawartości – są to głównie metody aktywizujące uczniów (podobnie jest w wypadku nauczycieli), które są najskuteczniejsze (sam wykład raczej się nie sprawdzi).

Podstawa programowa zachęca do korzystania z konkretnych metod: projekt edukacyjny, debata, wchodzenie w rolę, spotkania (z osobami, które reprezentują prawo), badania, analizy, angażowanie się w lokalne inicjatywy społeczno-obywatelskie, prowadzenie samorządów szkolnych czy happening.

Eksperti wymieniali następujące metody: Mock Trial – symulacja rozprawy sądowej, Court Watch – oglądanie sądu (obserwowanie budynku, otoczenia i panujących reguł, obecność na rozprawie sądowej), Flipped Lesson (lekcja odwrócona) i odgrywanie ról, wizyty w instytucjach, kazusy, scenki, burze mózgów. Można także użyć **programów internetowych**, wykorzystując naturalne zainteresowania dzieci w tym zakresie.

Rozmówcy są zgodni, że **ogólna orientacja i świadomość prawna** są istotniejsze niż szczegółowa wiedza prawna i znajomość procedur. Najważniejsze jest przekazanie wiedzy na poziomie meta, takie rozeznanie pozwoli bowiem zdobyć **praktyczne umiejętności** (na przykład pisanie podań, skarg, pism, wniosków) – na takie kompetencje w wypadku edukacji prawnej zwracają uwagę prawnicy i reprezentanci organizacji pozarządowych, z kolei środowisko edukacyjne podkreśla, że są to umiejętności, których uczy się na wszystkich przedmiotach (na przykład zajęcia z pisania CV i listów motywacyjnych organizowane w ramach nauczania języka polskiego).

Optymalne metody powinny pomóc powiązać teorię i praktykę – pokazać system prawny na przykładach.



Ważne jest **odnoszenie się do praktyki i podawanie przykładów**. Warto dodać, że „wiedza o społeczeństwie” jest jedynym przedmiotem szkolnym, w którym konkretnie określono, jaka część materiału powinna być realizowana jako **projekt edukacyjny**.

Pożądane jest **wychodzenie z edukacją poza szkołę**, umożliwi to bowiem odwołanie się do wymiaru praktycznego i pokazanie, że prawo może się przydać w konkretnych sytuacjach życiowych. Chodzi o kontakt z profesjonalistami w ich naturalnym środowisku pracy. Żeby takie wyjścia ze szkoły były możliwe, można rozważyć **ułożenie zajęć w bloki** (nie jedna godzina lekcyjna w tygodniu, tylko łącznie dwie, trzy godziny lekcyjne, ponieważ 45 minut to za mało, żeby na przykład wyjść do sądu czy przeprowadzić debatę z udziałem gościa z zewnątrz), chociaż nauczyciele są zdania, że nie ma takiej potrzeby – wyjście poza szkołę można zorganizować bez takiego blokowania zajęć (można również pokazać uczniom jeden odcinek serialu *Sędzia Anna Maria Wesołowska*). Większym problemem byłoby zagospodarowanie zablokowanych trzech lekcji z przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” w szkole (kiedy wyjście nie jest zaplanowane).

Potrzeby nauczycieli i jakość edukacji prawnej

Większość rozmówców **potrzeby nauczycieli** w zakresie edukacji prawnej definiowała ogólnie – wymagają pomocy, wsparcia, przygotowania. Ministerstwo Edukacji Narodowej bada potrzeby nauczycieli narzędziem „monitoro-

wanie wdrażania podstawy programowej”. Z diagnozy tej nie wynika, żeby nauczyciele wykazywali specjalne zapotrzebowanie lub dodatkowe oczekiwania dotyczące edukacji prawnej. Ekspertki zwracają jednak uwagę, że diagnozowanie potrzeb nauczycieli to trudna sprawa, ponieważ **niechętnie przyznają się oni do braku wiedzy**. W ankietach rzeczywiście zaznaczają, że przydałyby im się szkolenia z prawa, ale później niezbyt chętnie w nich uczestniczą (a jeśli uczestniczą, narzekają, że to znają albo że jest przedstawiane zbyt szczegółowo). Można to wyjaśnić tym, że, z jednej strony, nauczyciele przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” rzadko są absolwentami prawa, z drugiej zaś strony – jeśli widzą luki w swojej wiedzy na temat prawa, to radzą z tym sobie w inny sposób (zapraszają gości na lekcję, zlecają prace uczniom), nie czują bowiem rzeczywistej potrzeby poszerzenia swojej wiedzy w tej dziedzinie.

Na pewno pozytywnie na jakość nauczania prawa wpływałoby monitorowanie tego, jak edukacja prawna jest realizowana w szkołach – przydatne mogą być **wizytacje albo system testowania**. Godne rozważenia jest również wydzielenie specjalnej jednostki, która na bieżąco aktualizowałaby materiały i odpowiadała na pytania nauczycieli. Można by to połączyć z **ewaluacją** całego systemu edukowania prawnego.

Obecnie **trudno mówić o trwałych i skutecznych mechanizmach zapewniających jakość wiedzy** w zakresie edukacji prawnej. Teoretycznie rzecz biorąc, jakość ta zależy od trzech elementów:

- ram funkcjonowania – podstawy programowej,
- programów nauczania i materiałów do zajęć (w tym podręczników),
- przygotowania nauczycieli (w tym szkoleń).

Obecnie jedynie pierwszy element można uznać za zrealizowany – zdaniem środowiska edukacyjnego, **podstawa programowa** to wystarczająca gwarancja jakości poziomu wiedzy z zakresu edukacji prawnej.

Podręczniki, programy nauczania i pozostałe materiały powstały niedawno lub dopiero powstają – tutaj warunkiem koniecznym uzyskania wysokiej jakości jest to, że ich autorami są lub będą specjaliści. Kluczowe jest także recenzowanie i konsultowanie tych materiałów.

Systemowo nie zapewniono nauczycielom przygotowania – być może w przyszłości coś się w tej sprawie zmieni, na razie jednak wyłączna odpowiedzialność spoczywa na nauczycielach. Niewielką pociechą jest to, że nie tylko nauczyciele przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” nie uzyskują odpowiedniej pomocy związanej z wdrażaniem nowej podstawy programowej, podobnie dzieje się bowiem w wypadku innych przedmiotów. Jakość nauczania zależy więc głównie od nauczycieli – od ich **wkładu i zaangażowania**. Zależność między przygotowaniem nauczycieli a ich zaangażowaniem jest bezpośrednia: **zaangażowanie będzie tym większe, im lepsze będzie przygotowanie merytoryczne** (żeby czuli, że uczą czegoś, na czym sami się znają) i praktyczne (na przykład stosowanie aktywnych metod). Jeśli będą czuli się niepewnie, to każde pytanie ze strony ucznia będą traktowali jak atak. Poza tym niez zaangażowanemu nauczycielowi wygodniej jest egzekwować wiedzę pamięciową niż stosować metody aktywizacyjne. Dlatego prowadzącym zajęcia z edukacji prawnej trzeba zapewnić odpowiednie narzędzia i gotowe pomysły, które pomogą im poczuć się pewnie i umożliwią kształcenie na odpowiednim poziomie,

pobudzającym zainteresowanie uczniów tematyką zajęć. Nauczyciele powinni dostać wielowymiarowe wsparcie.

Druga strona medalu to **gotowość i umiejętność uczenia się uczniów**. Jeśli na początku zniechęcimy młodzież do edukacji prawnej, później trudno będzie to naprawić. Dlatego przede wszystkim trzeba odwoływać się do tego, że edukacja prawna nie tylko jest interesująca (metody aktywizujące), ale także może się przydać w życiu.

W wywiadach wspomniano także o **związku edukacji prawnej z systemem egzaminacyjnym**, co może mieć w konsekwencji wpływ na jej jakość. Chodzi o ryzyko powierzchownego traktowania przez nauczycieli i uczniów przedmiotów, które nie wchodzą w zakres egzaminu gimnazjalnego lub maturalnego. Rozwiązaniem nie jest tutaj dodanie treści prawnych do tematów egzaminacyjnych, tylko takie przygotowanie materiałów i przeprowadzenie zajęć, żeby uczeń wyniósł z nich wiedzę praktyczną. Obecnie jednak większym problemem jest to, że **nie wiadomo, jak będzie wyglądała matura z przedmiotu „wiedza o społeczeństwie”**. Jest to ważna sprawa, bagatelizowana przez środowisko prawnicze, które akcentuje jakość wiedzy prawnej, nie zwracając uwagi na wymagania maturalne. Tymczasem to, czego rzeczywiście będą uczyć nauczyciele, będzie zależęć od zakresu wiedzy wymaganego na maturze. W pierwszym roku obowiązywania nowej podstawy programowej (2012/2013) wszyscy uczniowie szkół ponadgimnazjalnych będą mieli obowiązkowo jedną godzinę lekcyjną tygodniowo przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” w pierwszej klasie. Z zajęć na poziomie rozszerzonym można skorzystać w następnym roku szkolnym (2013/2014), a więc dopiero **przyszłoroczny pilotaż (matura w 2015 roku) będzie wyznacznikiem tego, na co warto kłaść nacisk, a więc pośrednio tego, jak będzie się prowadzić edukację prawną**. Do tej pory na maturze były pytania testowe z wszystkich działów przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” (socjologia, polityka, prawo i prawa człowieka, stosunki międzynarodowe), ponadto uczniowie pisali wypracowanie z socjologii lub polityki. Wyraźnie było widać, które tematy przeważały – na przykład więcej lub mniej było zagadnień z konstytucji w porównaniu z pytaniami dotyczącymi społeczności lokalnych. Teraz nie wiadomo, które części będą priorytetem maturalnym i w jaki sposób wiedza ta będzie egzekwowana (na przykład test czy praca własna ucznia).

Upowszechnianie edukacji prawnej

Ważnym elementem upowszechniania edukacji prawnej jest po prostu **prze-strzeżenie prawa** przez instytucje i organizacje pozarządowe oraz media. Tutaj **funkcja promocyjna jest tożsama z funkcją edukacyjną**, dlatego warto porządkować dyskusję publiczną – to jest rola mediów i urzędników publicznych, którzy powinni wyjaśniać i uzasadniać swoje stanowisko (na przykład nowe problemy związane z funkcjonowaniem w Internecie). **Prowadzenie osobnych działań propagujących edukację prawną nie jest konieczne**, lepiej bowiem skupić się na zapewnieniu dostępu do informacji prawnej. Warto jednak **lan-sować edukację prawną wśród nauczycieli**, z nadzieją, że będzie się to pozytywnie przekładało na to, w jaki sposób nauczają prawa w szkole.

Edukacja prawna w Polsce za pięć, dziesięć lat

Scenariusz optymistyczny

Zdaniem wszystkich badanych, **podstawa programowa jest szansą dla edukacji prawnej**, stanowi bowiem okazję, żeby poważnie potraktować zagadnienia prawne w szkole. Podstawa programowa jest – w zależności od perspektywy – początkiem edukacji prawnej lub jej uporządkowaniem (kontynuacją) na poziomie szkoły. Scenariusz optymistyczny zakłada także, że dobrze będzie działała **informacja prawna**.

Co, według badanych, **sprzyja** edukacji prawnej? Są to następujące elementy:

- wprowadzenie nowej podstawy programowej,
- obecność pewnych problemów prawnych w mediach (na przykład ACTA – to sprawa, że ludzie szukają informacji na ten temat),
- funkcjonowanie demokracji,
- dyskusja nad zmianami w systemie edukacji,
- skomplikowanie prawa (jest to, co prawda, zjawisko negatywne, ale – paradoksalnie – przynosi taki skutek, że obywatel jest zmuszony do zaznajamiania się z kwestiami prawnymi, na przykład pojawia się konieczność zrozumienia ordynacji podatkowej przez podatników),
- decentralizacja władzy na rzecz samorządów gminnych i powiatowych – obywatel jest bliżej tworzenia prawa i częściej styka się z instytucjami tworzącymi prawo, co daje poczucie, że może mieć wpływ na kształt prawa,
- decentralizacja w oświacie – można tworzyć rady rodziców, rady szkoły i współuczestniczyć w kształtowaniu pewnych reguł na poziomie szkoły,
- otwarcie na świat, kontakt z zagranicą – ludzie, zwłaszcza młodzi, stykają się z innymi systemami prawnymi i demokratycznymi, przynosząc te doświadczenia na polski grunt,
- dostęp do informacji za pośrednictwem Internetu,
- działania proedukacyjne rzecznika praw obywatelskich i rzecznika praw dziecka (na przykład konferencje korczakowskie o prawach dziecka z 2012 roku),
- obowiązek prowadzenia konsultacji społecznych,
- dostęp do informacji publicznej,
- akcje społeczno-obywatelskie (na przykład protest przeciwko ACTA).

Scenariusz pesymistyczny

Zdecydowana mniejszość ekspertów z pesymizmem patrzy na przyszłość edukacji prawnej. Taka diagnoza wynika głównie z ograniczeń systemu edukacji: nauczyciele przedmiotu „wiedza o społeczeństwie” nie są odpowiednio przygotowani – nie mają wsparcia w tym zakresie (brak materiałów i dobrych programów nauczania), przepisy przewidują zbyt mało godzin tego przedmiotu w szkole średniej, ponadto niewiele czasu poświęca się edukacji prawnej na pozostałych poziomach edukacji.

Pesymistyczne scenariusze dopuszczają również umiarkowani optymiści – jeśli **nic się nie zmieni**, to edukacja prawna będzie fikcją. Eksperci obawiają się powtórzenia się sytuacji z reformą szkolną sześciolatków, kiedy brak przy-

gotowania i odpowiedniego wprowadzenia tego rozwiązania obrócił się przeciwko samej reformie.

Do czynników, które **nie sprzyjają** edukacji prawnej, badani zaliczyli między innymi:

- zły stan edukacji powszechnej w ogóle (na przykład niedopasowanie edukacji do potrzeb i brak wizji edukacyjnej),
- szybkie i częste zmiany prawa,
- powierzchowne i emocjonalne traktowanie pewnych sporów publicznych przez media – poruszanie się tylko na powierzchni zjawisk, bez próby wyjaśniania, pokazywania szerszego tła, bez prezentowania racji różnych stron,
- brak środków na projekty z zakresu edukacji prawnej i obywatelskiej,
- niedostrzeżenie potrzeby edukacji prawnej przez urzędników,
- negatywne nastawienie urzędników i brak konsultacji społecznych,
- brak szacunku wobec prawa ze strony polityków,
- negatywny stosunek obywateli do państwa i sprawiedliwości (na przykład roszczeniowość – odpowiedzialność za państwo i społeczeństwo leży po stronie władzy, uznawanie prawa za narzędzie represji – obywatel nie jest podmiotem, tylko przedmiotem prawa, brak poszanowania dla prawa i korupcja, brak wiary, że coś się zmieni i że obywatel może mieć na to wpływ).

Starania o racjonalną regulację problemu opodatkowania pracy *pro bono* prawników

Wstęp

Kwestia podatków związanych z udzielaniem bezpłatnych porad prawnych od dawna budzi emocje i wciąż nie doczekała się rozwiązania systemowego w formie klarownych przepisów czy wiążących interpretacji. Kancelarie prawne działające *pro bono* przez wiele lat borykały się z problemem podatku VAT naliczanego od darmowych usług prawnych udzielanych w ramach różnych działań pomocowych skierowanych do osób, których nie stać na profesjonalną pomoc prawną. Inną trudnością jest opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych bezpłatnych porad udzielanych przez kwalifikowanych prawników. Wątpliwości interpretacyjne i uciążliwości biurokratyczne związane ze wspomnianymi wyżej problemami stwarzają istotne ryzyko zahamowania dynamicznie się rozwijającej sfery pracy *pro bono* polskich prawników, dzięki której znaczna grupa obywateli otrzymuje realną pomoc w rozwiązaniu ich problemów. Dodatkowo mogą one stanowić kolejną przeszkodę na drodze do stworzenia systemowych rozwiązań w zakresie dostępu do nieodpłatnej przed sądowej pomocy prawnej, o których uchwalenie już ponad dekadę są podejmowane bezskuteczne starania. Problem ten od lat podnoszą organizacje pozarządowe, korporacje prawnicze i liczni eksperci. W tym miejscu można na przykład wymienić działania Centrum Pro Bono funkcjonującego w ramach Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych i – szczególnie intensywnie w ostatnim czasie – starania Krajowej Rady Radców Prawnych. W ramach prac Rady Ekspertów szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” 16 listopada 2011 roku zorganizowano na ten temat seminarium eksperckie¹.

Problem

Problem związany z opodatkowaniem porad prawnych świadczonych bezpłatnie dotyczy zarówno podatku od towarów i usług (VAT), jak i podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT).

¹ Wystąpienia wprowadzające do dyskusji wygłosili mecenas Maciej Bobrowicz, prezes Krajowej Rady Radców Prawnych, i mecenas Robert Krasnodębski z Kancelarii Weil, Gotshal & Manages. Zapis stenograficzny jest dostępny na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl/aktualnosci,1,869.html>). Niniejszy tekst jest w znacznej mierze oparty na konkluzjach z tego spotkania.

W pierwszym wypadku – zgodnie z twierdzeniami organów skarbowych i przedstawicieli Ministerstwa Finansów² – istnieje nakaz ustalenia wartości usługi porady prawnej świadczonej bezpłatnie i jej opodatkowanie według stawki podstawowej (obecnie 23%). Okazuje się jednak, że przepisy podatkowe umożliwiają różną interpretację tego obowiązku. Według przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, nie podlegają opodatkowaniu usługi nieodpłatne świadczone dla celów działalności gospodarczej. Oznacza to, że prawnik, który świadczy taką bezpłatną poradę prawną, aby uzyskać zwolnienie z podatku VAT, musi wykazać, że świadczy ją dla celów gospodarczych, nie zaś z odruchów prospołecznych, obywatelskich czy charytatywnych. Wyraźnie formułują to przedstawiciele Ministerstwa Finansów w pismach i interpretacjach przekazywanych na zapytania różnych podmiotów (w tym w odpowiedzi na interpelacje poselskie). Zgodnie z tym stanowiskiem, za opodatkowane podatkiem VAT nieodpłatne świadczenie usług uznaje się nieodpłatne świadczenie usług na cele osobiste podatnika i wszystkie pozostałe nieodpłatne świadczenie usług dla celów innych niż gospodarcze. W konsekwencji nieodpłatna pomoc prawna nie będzie objęta podatkiem VAT, o ile jej świadczenie będzie się wyraźnie wpisywało w cel działalności gospodarczej prowadzonej przez prawnika. Stanowisko to zakłada, że działalność *pro bono* prawników to element marketingu prawniczego, budowania pozytywnego wizerunku i w konsekwencji zdobywania nowych klientów. Prawnik prowadzący działalność *pro bono* powinien się zatem tym bardzo intensywnie chwalić i reklamować ten obszar swojej aktywności, żeby nie budziło wątpliwości organów skarbowych, w jakim celu świadczy taką pomoc dla ubogich. Takie podejście prowadzi do zadziwiających z punktu widzenia zdrowego rozsądku konsekwencji. Jeśli adwokat lub radca prawny, chcąc poprawić wizerunek swojej kancelarii, będzie intensywnie reklamował na zewnątrz swoją działalność *pro bono* (nawet prowadzoną w niewielkim zakresie), to jego usługi będą zwolnione z podatku. Jeśli jednak będzie zajmował się tym bez rozgłosu w zaciszu gabinetu, poświęcając poradnictwu *pro bono* niejednokrotnie wiele godzin, będzie zobowiązany naliczyć i odprowadzić podatek VAT, gdy bowiem tego nie uczyni, narazi się na konsekwencje wynikające z naruszenia przepisów skarbowych. Taka interpretacja przepisów podatkowych oznacza, że jest propagowane ujmowanie pracy *pro bono* jako narzędzia zwiększania zysków, nie zaś jako odruchu serca czy wyrazu postawy prospołecznej prawników, którzy często wyręczają państwo w jego obowiązkach niesienia pomocy osobom ubogim i poszkodowanym. Przy czym – wskazując już tylko na marginesie – nigdzie nie sprecyzowano, jak intensywnie i w jakich formach prawnik powinien reklamować swoją pracę *pro bono*, żeby można to już było uznać ze spełnienie kryteriów zwolnienia z konieczności płacenia podatku VAT. Warto zauważyć, że – jak wynika z pism i wystąpień przedstawicieli Ministerstwa Finansów – urzędnicy nie widzą w takim ujmowaniu sprawy podejścia sprzecznego ze zdrowym rozsądkiem.

Trzeba w tym miejscu również dodać, że Ministerstwo Finansów powołuje się w swojej argumentacji na regulacje europejskie, które – w opinii resortu finansów – nie umożliwiają odejścia od zasady opodatkowania podatkiem VAT

² Jako przykład można wskazać w tym miejscu odpowiedź Ministerstwa Finansów z dnia 2 marca 2012 roku, udzieloną na wspólne wystąpienie Instytutu Spraw Publicznych i Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS – por. http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Obywatel_i_Prawo/pismo_od_ministra.pdf [dostęp: 25 czerwca 2012 roku].

usług *pro bono* prawników. Według twierdzeń Ministerstwa Finansów, przepisy zawarte w dyrektywie Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 347 z 11 listopada 2006 roku) nie pozwalają Polsce na jednostronne zwolnienie z podatku VAT pomocy prawnej (nie wymienia się tej kategorii czynności w katalogu dopuszczalnych zwolnień). Opinii tej nie podzielają jednak eksperci podatkowi. Ich zdaniem, przepisy unijne zezwalają na wyłączenie z podatku VAT nieodpłatnych usług, jeśli nie będzie to prowadziło do zakłócenia konkurencji.

Drugi problem wiąże się z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych³. O ile omawiany wyżej problem podatku od towarów i usług dotyczy głównie prawników, o tyle problem podatku od osób fizycznych dotyczy już zarówno prawników, jak i osób otrzymujących pomoc prawną. Otóż, zgodnie z twierdzeniami przedstawianymi przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów, osoba, która otrzymała bezpłatną poradę prawną, w konsekwencji uzyskała świadczenie stanowiące przychód w rozumieniu przepisów podatkowych. Wartość świadczenia ustala się na podstawie cen stosowanych wobec innych podmiotów lub – gdy poradę udziela podmiot, który nie prowadzi działalności gospodarczej tego rodzaju – na podstawie cen rynkowych stosowanych przy świadczeniach tego samego rodzaju. Oznacza to konieczność pobrania od osoby, której udziela się porady prawnej, dokładnych danych oraz wystawienia i przekazania jej deklaracji PIT-8C. Ona z kolei, otrzymawszy taką deklarację, musi uwzględnić to świadczenie w ramach swoich rozliczeń podatkowych.

Oczywiście i w tym wypadku próbuje się stosować różne sposoby uniknięcia płacenia podatku, dopuszczalne na gruncie przepisów podatkowych. Można więc skorzystać z przepisu, zgodnie z którym wolna od podatku od osób fizycznych jest wartość nieodpłatnego świadczenia (tutaj porady prawnej), jeśli jego wartość nie przekracza 200 złotych, pod warunkiem jednak, że porada ta jest udzielana jako element promocji i reklamy. Ponownie więc mamy do czynienia z co najmniej dziwną sytuacją – wyraźną preferencją podatkową mają działania marketingowe, nie zaś charytatywne. Co więcej, jak się wydaje, prawnik udzielający takiej pomocy, chcąc zabezpieczyć siebie i beneficjenta pomocy przed konsekwencjami podatkowymi, powinien wyraźnie go poinstruować, że udziela mu bezpłatnej porady w celach reklamy swojej działalności, a nie dlatego, że uważa to za działanie słuszne i potrzebne z powodów społecznych.

Klienci zgłaszający się po bezpłatną poradę prawną są bardzo często osobami o niskich dochodach lub nawet bez dochodów. Oznacza to, że niezależnie od wartości porady, jaką uzyskają, ich dochody łącznie nie przekraczają kwoty wolnej ustawowo od podatku. To kolejny sposób na uniknięcie uciążliwości płacenia podatku, co oczywiście nie zwalnia prawnika z konieczności precyzyjnej identyfikacji sytuacji majątkowej osoby, której udziela bezpłatnej pomocy prawnej. Jest to wyraźnie sprzeczne z istotą bezpłatnego poradnictwa, szczególnie o charakterze interwencyjnym, które często wiąże się z potrzebą zachowania anonimowości klienta. Oznacza to, że ewentualne szacunki co do kwot, które ewentualnie trafiłyby Skarb Państwa, są mocno wątpliwe. Iluzoryczność pozyskania wysokich dochodów przez państwo z opodatkowania podatkiem dochodowym bezpłatnej pomocy prawnej wykazał mecenas Maciej Bobrowicz, prezes Krajowej Rady Radców Prawnych, podczas dyskusji w Instytucie Spraw

3 Dz.U. z 2010 r., Nr 51, poz. 307 ze zm.

Publicznych 16 listopada 2011 roku⁴. Jest to wyraźnie widoczne w zestawieniu z kosztami społecznymi, jakie są związane z pozostaniem znacznej grupy osób potrzebujących wsparcia bez możliwości uzyskania porady prawnej – w wyniku rezygnacji prawników z prowadzenia takiej działalności ze względu na zbyt wysokie ryzyko prawne tak dla prawników, jak i dla beneficjentów tej pomocy.

Kolejny sposób na słuszne i zasadne unikanie uciążliwości finansowych i biurokratycznych naliczania podatku dochodowego od osób fizycznych oferują przepisy o pomocy społecznej. Świadczenie z pomocy społecznej, zgodnie z przepisami podatkowymi (art. 21 ust. 1 pkt 79 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych), są zwolnione z podatku. Świadczenia takie mogą mieć bowiem charakter zarówno pieniężny, jak i niepieniężny. Sytuacja ta dotyczy głównie organizacji społecznych, które często udzielają wsparcia właśnie o charakterze pomocy społecznej. Warunek jest jednak taki, że organizacja udzielająca takiej pomocy powinna mieć to zadanie wyraźnie zapisane w statucie, a zasady i kryteria udzielania takiej pomocy powinny być opisane w dokumentach wewnętrznych organizacji.

Sytuacja, w której – chcąc bezpiecznie udzielać bezpłatnej porady prawnej bez narażania siebie i beneficjenta takiej pomocy na uciążliwości podatkowe – trzeba szukać różnych rozwiązań i wykonywać dodatkowe biurokratyczne czynności, jest nie do zaakceptowania i kłóci się tak z zasadą pewności prawa, jak i z poczuciem słuszności i sprawiedliwości. Osoba potrzebująca, w trudnej sytuacji życiowej, która zgłosi się po bezpłatną pomoc i usłyszy, że pomoc taką dostaje na przykład ze względu na działania promocyjne prawnika, dodatkowo zaś będzie się musiała wylegitymować i podać wiele informacji dla celów podatkowych (i, być może, zapłacić podatek), nie będzie w stanie tego pojąć. Absurdalność takiej sytuacji jest szczególnie widoczna w często przywoływanym przykładzie bezpłatnej pomocy prawników oferowanej w sytuacjach klęsk żywiołowych.

Warto zwrócić uwagę, że problem związany z podatkiem dochodowym od osób fizycznych dotyczy nie tylko kancelarii prawnych, ale także w istocie wszystkich podmiotów, które w zakresie swoich działań przewidują udzielanie porad prawnych czy obywatelskich, nie pobierając za nie opłat. Żeby wymienić tylko niektóre: organizacje pozarządowe, uniwersyteckie poradnie prawne, parafie, biura poselskie. Wszystkie te instytucje w ramach swojej działalności udzielają porad prawnych i obywatelskich, niekiedy w znacznej skali. Bardzo często środki publiczne stanowią istotną część ich budżetów. Osoby, które zgłaszają się do tych instytucji, otrzymują świadczenie w formie bezpłatnej porady prawnej lub porady definiowanej jako porada obywatelska, której elementem jest również rozwiązanie problemu prawnego klienta. Aktualna w tym wypadku jest więc większość uwag dotyczących opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Trzeba jednak przyznać, że w zdecydowanej większości wskazane wyżej podmioty udzielające porad prawnych nie zaprzętają sobie głowy kwestią podatkową. Część z nich nie ma świadomości tego problemu, a część słusznie uważa, że istnieją silne argumenty na rzecz braku opisanych wyżej obowiązków podatkowych w wypadku bezpłatnych porad prawnych.

⁴ Por. przypis 1.

Warto również dodać, że choć z powodów opisanych wyżej (przede wszystkim niskie dochody) wobec wielu osób otrzymujących pomoc prawną obowiązków zapłaty podatku nie powstanie, udzielający porad są zmuszeni do wystawienia formularza podatkowego PIT-8C, co przy olbrzymiej skali tego typu pomocy pozwała mieć pewność, że sparaliżowałoby to świadczenie prawnej pomocy *pro bono* w Polsce i przyniosło sporo dodatkowej, ale mało użytecznej pracy organom skarbowym.

Innym problemem, który zgłaszają przedstawiciele Ministerstwa Finansów⁵, są kwestie definicyjne. Zgodnie z tym, nie można mówić o stosowaniu wyjątków od opodatkowania, dopóki nie zostanie precyzyjnie zdefiniowane pojęcie bezpłatnych porad prawnych i nie nastąpi doprecyzowanie, kogo należy rozumieć pod pojęciem uprawnionego do takiej pomocy. Jest to ważny problem, nie wydaje się jednak, że powinien stanowić tutaj jakąkolwiek przeszkodę. Możliwe jest zarówno sformułowanie takich definicji na podstawie dotychczasowych doświadczeń, jak i skorzystanie z rozstrzygnięć i definicji zawartych w przepisach prawnych (na przykład w regulacjach z zakresu pomocy społecznej). Z pewnością konieczność doprecyzowania tych podstawowych pojęć będzie jednym z zadań dla planowanego od wielu lat systemowego rozwiązania problemu dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej.

Próby zmian

Intensywne starania na rzecz systemowego rozwiązania omawianej kwestii podjęło kilka lat temu Centrum Pro Bono działające w ramach Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Utworzono zespół roboczy złożony z najwybitniejszych znawców prawa podatkowego, który wypracował rozwiązania, jakie miały, z jednej strony, wyeliminować wątpliwości interpretacyjne, z drugiej zaś strony – zabezpieczyć fiskusa przed ewentualnymi nadużyciami w stosowaniu tych przepisów. Zgodnie z projektem, podatek nie miały płacić osoby i kancelarie prawne, które świadczą nieodpłatną pomoc prawną na zlecenie samorządu adwokackiego, radcowskiego, doradców podatkowych i organizacji pożytku publicznego. Bezpłatne porady miały być ewidencjonowane, aby zminimalizować ewentualne nadużycia. Osoby otrzymujące porady prawne byłyby również zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych (od takich świadczeń planowano nie ustalać wartości pieniężnej). Projekt trafił na początku 2009 roku do sejmowej komisji „Przyjazne Państwo”, która rozpoczęła nad nim prace, był także opiniowany przez służby eksperckie i analityczne Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Projektu jednak nie udało się przeprowadzić przez ścieżkę legislacyjną – kluczowym oponentem było tutaj Ministerstwo Finansów⁶.

Trzeba zauważyć, że problem był dostrzegany i nagłaśniany przez wiele instytucji publicznych i niepublicznych. Na rzecz rozwiązań systemowych wypowiadali się między innymi: rzecznik praw obywatelskich, Helsińska Fundacja

⁵ Zapis dyskusji na temat opodatkowania bezpłatnych porad prawnych, jaką zorganizowała „Gazeta Prawna” – por. E. Matuszewska, *Usługi pro bono nie są zbędnym luksusem*, „Gazeta Prawna”, 21 marca 2012 roku.

⁶ Szczegóły dotyczące tego projektu ustawy wraz z dokumentacją można znaleźć na stronie internetowej Centrum Pro Bono – por. <http://www.centrumprobono.pl/aktualnosc/24> [dostęp: 25 czerwca 2012 roku].

Praw Człowieka, inne organizacje pozarządowe oraz liczni parlamentarzyści w swoich interpelacjach.

Najnowsze propozycje

W 2012 roku pojawiły się nowe propozycje – instytucje rządowe inne niż Ministerstwo Finansów dostrzegły potrzebę jednoznacznego rozstrzygnięcia omawianej kwestii na poziomie ustawowym. Chodzi tutaj przede wszystkim o Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Gospodarki.

W ramach projektowanych przez resort sprawiedliwości przepisów dotyczących deregulacji zawodów prawniczych zaproponowano zmiany w przepisach regulujących funkcjonowanie korporacji prawniczych, polegające na doprecyzowaniu, że nieodpłatne świadczenie pomocy prawnej jest związane z działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa, w którym adwokat i radca prawny wykonują zawód. Takie sformułowanie oznacza dostosowanie przepisów tych ustaw do stanowiska prezentowanego przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów w zakresie opodatkowania podatkiem VAT usług *pro bono*. Są to oczywiście pomysły warte poparcia, choć – jak wynika z przedstawionego wyżej opisu – nie są one wystarczające.

Ministerstwo Gospodarki poszło dalej w swoich propozycjach deregulacyjnych⁷, zaproponowało bowiem, aby usługi bezpłatnej pomocy prawnej były wyłączone z podatku VAT, pod warunkiem jednak, że korzystający z takiej usługi złoży oświadczenie o otrzymaniu bezpłatnej pomocy prawnej. Oświadczenie byłoby wystarczającym dokumentem – prawnik nie musiałby takiej pomocy dodatkowo rozliczać. Ministerstwo Gospodarki proponuje również wprowadzenie zwolnienia z podatku dochodowego od czynności otrzymania bezpłatnej pomocy prawnej.

Obie propozycje są słuszne i zasługują na pełne poparcie, nie wyczerpują one jednak rozważanej tutaj problematyki, koncentrują się bowiem na zawodowych prawnikach, a obszar poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest znacznie szerszy i – szczególnie w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych – wymagałby dalej idących uregulowań.

Podsumowanie

Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie jest i będzie realizowane przez różne osoby, podmioty i organizacje. Jest ono także wpisane w misję wielu organizacji społecznych, a dla części prawników stanowi element etosu, stale obecny w ich pracy. Znaczna część usługodawców nie zważa przy tym na przeszkody, jakie powstają z powodu nieprecyzyjnych i nieprzyjaznych przepisów podatkowych, tym bardziej że państwo powinno zdecydowanie wspierać taką działalność, nie zaś powodować utrudnienia lub nawet narażać prowadzących ją na konsekwencje karno-skarbowe. Jest to konieczne ze względu zarówno na zasadę pewności prawa, jak i na elementarne poczucie społecz-

⁷ Wicepremier Pawlak uwalnia *pro bono* od podatku, „Rzeczpospolita”, 16 czerwca 2012 roku – <http://www.rp.pl/artikel/892798-Wicepremier-Pawlak-uwalnia-pro-bono-od-podatku.html> [dostęp: 25 czerwca 2012 roku].

ne sprawiedliwości i słuszności. Absurdalność przyjmowanych interpretacji w zakresie możliwości unikania opodatkowania pracy *pro bono* prawników nie budzi wątpliwości w świetle codziennej praktyki poradniczej organizacji i prawników.

Żle by się stało, gdyby problemy z opodatkowaniem pracy *pro bono* prawników spowodowały zahamowanie rozwijającego się ruchu *pro bono* prawników. O takim zagrożeniu świadczy fragment oświadczenia Krajowej Rady Radców Prawnych i Naczelnej Rady Adwokackiej z 28 marca 2012 roku: „W związku z tym przedstawiciele Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych i Naczelnej Rady Adwokackiej rozważają odwołanie akcji świadczenia bezpłatnych porad prawnych dla obywateli – w tym największych z nich: Niebieski Parasol (radcowie prawni) oraz Dzień Bezpłatnych Porad Adwokackich (adwokaci) – do czasu nie budzącego wątpliwości uregulowania tej kwestii przez Ministerstwo Finansów”⁸.

Opisywanego wyżej problemu prawdopodobnie nigdy by nie było, gdyby w Polsce funkcjonował – postulowany od lat – publiczny system zapewniający dostęp potrzebującym do porad prawnych i obywatelskich. Jest to kolejny ważny argument na rzecz stworzenia takiego systemu⁹. Powinien on zawierać również jednoznaczne rozstrzygnięcia w zakresie problematyki podatkowej.

⁸ Por. <http://adwokatura.pl/?p=2634> [dostęp: 25 czerwca 2012 roku].

⁹ Należy przywołać prace prowadzone w ramach projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, realizowanego ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS, Związek Biur Porad Obywatelskich i Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych.

Czy można skutecznie wprowadzić w Polsce mediację?¹

Upowszechnianie i propagowanie mediacji czy edukowanie na jej temat to działalność, która przez lata była w Polsce – z szacunkiem dla wszystkich, którzy się tym zajmowali – niezbyt udaną partyzantką. Partyzantką bez centralnego dowództwa, bez jasno określonego i uzgodnionego celu – ofiarnie prowadzoną, ale pozbawioną spektakularnych sukcesów. Są na świecie takie ruchy polityczne, które od dziesięcioleci walczą, znajdując się w stanie nieustannej wojny – bez zwycięstw, choć z ofiarami. Podobnie jest w środowisku polskich mediatorów. Mamy poczucie ogromnego wysiłku, strat w ludziach (niektórzy rezygnują i odchodzą) oraz w siłach i zasobach. Pocieszamy się każdą medialną wzmianką o mediacji. Tropimy nieścistości w tym, jak inni przedstawiają to, czym jest mediacja. Nieustannie zagrzewamy się do kolejnej ofensywy: jeszcze jeden wywiad do poczytnego tygodnika, jeszcze jedna konferencja, jeszcze jedno spotkanie z ministrem, jeszcze jedna próba *product placement* – umieszczenia wątku mediacyjnego w serialu telewizyjnym. Rekrutujemy nieustannie nowych adeptów sztuki mediacyjnej – przychodzą pełni entuzjazmu, w większości ze znanymi nam już pomysłami, ale z nową energią. Ci starsi, w dosłownym sensie „weterani” polskiej mediacji (do których i ja się zaliczam), patrzą na nich z nadzieją, lecz również z pewną rezygnacją. Dotychczasowe sposoby wydają się bowiem mało skuteczne, ponieważ przez kilkanaście lat stosowania nie przyniosły oczekiwanych wyników. Skąd to wrażenie? Czy metody nietrafne, czy środki zbyt szczupłe, czy wysiłki za bardzo rozproszone? A może nasz rynek – czyli polskie społeczeństwo – nie znajduje w mediacji tego, czego mu rzeczywiście potrzeba?

Zanim spróbuję odpowiedzieć na te pytania i określić możliwą przyszłość mediacji w Polsce, pokuszę się o odtworzenie w wielkim skrócie etapów rozwoju naszego mediacyjnego „gospodarstwa”, czyli pól i poletek mediacyjnych. Być może łatwiej będzie się zastanowić, na jakim etapie są obecnie poszczególne rodzaje mediacji i jaka przyszłość się przed nimi rysuje. Aby bowiem skutecznie upowszechnić konkretną instytucję społeczną, trzeba dobrze rozumieć środowisko, w którym ma się ona rozwijać, i trafnie określić pożądany stan docelowy. Zaczniemy zatem od historii, posługując się żartobliwą metaforą agronomiczną, dobrze oddającą proces rozrastania się „gospodarstwa mediacyjnego”.

¹ Niniejszy rozdział jest znacznie rozszerzoną i zaktualizowaną wersją wystąpienia w dyskusji panelowej „Mediacja na tak – jak upowszechnić mediację”, przeprowadzonej podczas konferencji Instytutu Spraw Publicznych poświęconej piątej edycji Programu „Obywatel i Prawo”, zorganizowanej 15 grudnia 2010 roku.

Żyźny ugór

Podczas szesnastu miesięcy istnienia pierwszej „Solidarności” w latach 1980–1981 mediatorami nazywano osoby obdarzone autorytetem (przed wszystkim u protestujących), które wzywano, aby zaprowadzić pokój w ogniskach ostrego konfliktu. Wynik mediacji utożsamiano z pojednaniem, przypisywano bowiem osobie mediatora szczególnego rodzaju charyzmę, nie zaś zestaw umiejętności praktycznych. Okres takiego traktowania mediacji trwał od lat osiemdziesiątych do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Początek transformacji ustrojowej (zwłaszcza lata 1989–1992) był wypełniony częstymi protestami i strajkami – wtedy również szukano pomocy u mediatorów. Taką funkcję pełnił na przykład Jacek Kuroń, podobną rolę odgrywali niektórzy biskupi.

Pierwszy zasiew – mediacja w sporach zbiorowych

Ziarno zostało rzucone wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o rozwiązywaniu sporów zbiorowych², która wprowadziła do słownika polskich pojęć prawnych mediację – i to od razu obligatoryjną, jako konieczny warunek ogłoszenia legalnego strajku. Ustawa nie definiowała, co rozumie przez „mediację”, określała jedynie, że jest to prowadzenie sporu zbiorowego z udziałem osoby „dającej gwarancję bezstronności”. Mediacja narodziła się więc w Polsce na „farmie pracowniczej” – jako instrument utrzymywania w ryzach mas związkowych oraz niedopuszczania do niekontrolowanego i zbyt swobodnego, zdaniem władz, rozprzestrzeniania się akcji strajkowych (w pierwotnym zamyśle była zatem narzędziem politycznym). Miała „ucywiliżować” spory przemysłowe. Początkowo była traktowana przez obie strony jako próba narzucenia rozwiązania korzystnego z punktu widzenia władzy centralnej, ponieważ mediatorzy byli wyznaczani z listy prowadzonej przez ministra pracy. Jak wiele nowych instytucji i rozwiązań systemowych po 1989 roku, także ona (i prawie każdy następny rodzaj mediacji) została wprowadzona odgórnie przez państwo. Gospodarzem był tutaj – i jest nadal – resort pracy i polityki społecznej. Z czasem związkowcy zaczęli widzieć w mediacji przeszkodę w ogłoszeniu akcji strajkowej, pracodawcy zaś – narzędzie wzmocnienia pozycji związków zawodowych, dlatego robili, co tylko mogli, żeby zakwestionować legalność procedury rozwiązywania sporu zmierzającej do mediacji.

Ostatecznie można chyba stwierdzić, że ten rodzaj mediacji wyczerpał w Polsce swoje możliwości rozwojowe – po okresie początkowego wzrostu liczby mediacji (i mediatorów) obecnie występuje stabilizacja na poziomie kilkudziesięciu postępowań rocznie (od 27 w 2004 roku, przez 116 w 2007 roku, do 82 w 2011 roku)³. Skuteczność mierzona zawartymi porozumieniami wynosi od ponad 15 do 35%.

² Dz.U. z 1991 r., Nr 55, poz. 236 ze zm.

³ Informacja własna uzyskana od Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. W 2010 roku do okręgowych inspektoratów pracy zgłoszono 342 spory zbiorowe, z kolei w 2011 roku – 365 sporów zbiorowych. W 2010 roku liczba sporów zbiorowych zarejestrowanych w Departamencie Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które były prowadzone przy udziale mediatora, wyniosła 73, a w 2011 roku – 82. Liczby te obejmują jedynie mediacje w sporach zbiorowych prowadzone przez mediatorów, którzy są wpisani na listę mediatorów przy ministrze pracy i polityki społecznej.

Uprawy kontrolowane – mediacja w sprawach karnych i w sprawach nieletnich

Sześć lat po wprowadzeniu mediacji w sporach zbiorowych, w 1997 roku pojawiła się mediacja w sprawach karnych⁴. Było to poprzedzone kilkuletnią pracą przygotowawczą zespołu do spraw wprowadzania mediacji w Polsce (później przekształconego w Polskie Centrum Mediacji), który w dużej mierze inspirował się dorobkiem niemieckim w dziedzinie mediacji karnej. Ideową podstawą tego podejścia do konfliktu niosącego konsekwencje prawnokarne jest koncepcja sprawiedliwości naprawczej. Zakłada ona koncentrację na potrzebach osoby pokrzywdzonej, jej celem jest zaś naprawienie doznanej krzywdy w sposób akceptowany przez sprawcę i pokrzywdzonego. „Mediacja” w tym wypadku ma bardziej charakter wspomaganego przez osobę trzecią („mediatora”) procesu uzyskania przez pokrzywdzonego zadośćuczynienia (niekoniecznie materialnego) niż – znany z mediacji cywilnej – proces negocjacyjny między (co do zasady) równymi partnerami. Asymetria ta jest tak widoczna, że w krajach anglosaskich tego rodzaju procedura nosi odrębną nazwę *victim-offender reconciliation* lub *victim-offender reconciliation/mediation* (pojednanie/mediacja między sprawcą a ofiarą).

W Polsce nie dokonuje się tak wyraźnego rozróżnienia, co sprawia, że mediacja w sprawach karnych wydaje się różnić od innych rodzajów mediacji jedynie tematem sporu. Tak nie jest. Różni się celem, rezultatami, charakterem i znaczeniem prawnym zawartej ewentualnie ugody – sąd może, ale nie musi uwzględnić jej treści i sposobu wykonania i łagodniej potraktować sprawcę, dysponując katalogiem możliwych ulg. To jednak w rękach sądu, nie zaś stron, spoczywa dalszy los sprawy i sprawcy. Podobnie jest z młodszą siostrą mediacji karnej, czyli mediacją w sprawach nieletnich (ściślej – w sprawach z nieletnim sprawcą czynu karalnego, o czym za chwilę).

Mediacja „sprawca – ofiara” była pierwszym zalegalizowanym rodzajem mediacji dostępnej obywatelowi niezrzeszonemu w związku zawodowym, choć inicjatorami postępowań mediacyjnych były – i są nadal – przede wszystkim instytucje (policja, prokuratura lub sąd), które wnioskując o przeprowadzenie mediacji, muszą oczywiście uzyskać zgodę oskarżonego (podejrzanego) i pokrzywdzonego. Sprawca lub pokrzywdzony mogą jedynie składać wnioski o mediację do organu procesowego aktualnie prowadzącego postępowanie – decyzja należy do instytucji, nie zaś do stron.

Jak nietrudno się zorientować, na polu mediacji karnej (i w niżej opisanych sprawach nieletnich) gospodaruje minister sprawiedliwości. Dynamika rozwoju mediacji karnej jest dość zmienna. Po początkowym burzliwym wzroście (z dwunastu mediacji w 1998 roku do 820 mediacji w 2000 roku) w pierwszej dekadzie XXI wieku obserwowaliśmy jednak stały wzrost liczby skierowań do mediacji, aż do szczytowego momentu w 2006 roku, kiedy skierowano łącznie 6,5 tysięcy spraw – na etapie postępowania zarówno przygotowawczego,

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm. – aktualna regulacja mediacji w kodeksie postępowania karnego obowiązuje od 1 lipca 2003 roku, a została wprowadzona ustawą z dnia 10 stycznia 2003 roku, por. Dz.U. z 2003 r., Nr 17, poz. 155); Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.); Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2003 roku w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych (Dz.U. z 2003 r., Nr 108, poz. 1020); Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1997 r., Nr 90, poz. 557 ze zm. – mediację wprowadzono na mocy ustawy z 24 lipca 2003 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2003 r., Nr 142, poz. 1380, która weszła w życie 1 września 2003 roku).

jak i sądowego. Od 2007 roku następuje spadek liczby skierowań spraw karnych do mediacji – od 6 tysięcy spraw w 2007 roku do 3758 spraw w 2010 roku i 3254 spraw w 2011 roku. Imponująca jest skuteczność mediacji w sprawach karnych, mierzona liczbą zawartych ugód, wynosi ona bowiem od 58,5% w 2002 roku do 89,5% w 2010 roku.

Wkrótce po wykiętkowaniu mediacji w sprawach karnych, w 2001 roku pojawiła się mediacja w sprawach nieletnich (z nieletnim sprawcą czynu karalnego)⁵. Ten rodzaj mediacji jest oparty na podobnych założeniach co mediacja w sprawach karnych – chodzi o naprawienie szkody lub krzywdy przez sprawcę i uzyskanie zadośćuczynienia przez pokrzywdzonego. W tym wypadku jednak inicjatywę kierowania stron do mediacji ma tylko sąd rodzinny. Mediacja ta przynosi potencjalnie duży skutek edukacyjny wobec nieletnich sprawców i zarazem sprzyja szybszemu uzyskaniu satysfakcji przez pokrzywdzonego. Mogłoby się zdawać – idealne narzędzie pożądanej zmiany społecznej. W rzeczywistości jej stosowanie nigdy nie odbywało się na większą skalę, a ostatnio liczba spraw kierowanych do tego typu mediacji nawet spadła (z 366 spraw w 2007 roku do 253 spraw w 2011 roku). Odsetek zawieranych ugód jest tutaj równie imponujący co w mediacjach karnych – od 75 do 87,4% ugód. Dlaczego zatem zmniejsza się gotowość sędziów do kierowania spraw do mediacji? Dlatego, że do tej pory sprawy kierowała do mediacji garstka sędziów, ale za to w dużej liczbie. Gdy z różnych powodów przestali to czynić, zabrakło następców przekonanych do mediacji. To oczywiście jedna z przyczyn, problem ten wymaga dokładnego zbadania.

Do mediacji karnej i w sprawach nieletnich nie powinny trafiać konflikty wątpliwe dowodowo, jednym z założeń jest bowiem, z jednej strony, nieszukanie winnego, z drugiej zaś strony – oczekuje się od sprawcy niekwestionowania głównych okoliczności sprawy. Z pewnością stanowi to nie lada wyzwanie dla bezstronności i neutralności mediatora. Zwłaszcza jeśli jego rolę widzi się tak: „Zadaniem mediatora jest **rozwiązanie konfliktu** [podkreślenie – M.T.] między jego stronami. Ma to polegać przede wszystkim na tym, aby nieletni zrozumiał skutki swojego postępowania, wyraził skruchę i przeprosił, a jeśli ofiara będzie tymi jego poczynaniami usatysfakcjonowana, osłabi to jej odczucia w postaci wiktymizacji pierwotnej i zapobiegnie powstaniu lub złagodzi zjawisko wiktymizacji wtórnej. Nieletni zyska natomiast sporo, bo zostanie łagodniej potraktowany”⁶. Mediator staje się w takim ujęciu w części wychowawcą, w części zaś rozjemcą. Jak się wkrótce okaże, taka rola być może jest spójna z charakterem polskiej kultury, ale na pewno nie odzwierciedla „kanonicznych” zasad mediacji: bezstronności wobec osób – uczestników konfliktu, równego dystansu do obu stron, neutralności wobec przedmiotu konfliktu, nienalegania na żaden konkretny wynik mediacji.

Mimo to wprowadzenie mediacji w sprawach nieletnich było krokiem naprzód pod względem uregulowania procedury kierowania sprawą, samego

⁵ Reguluje to ustawa z dnia 26 października 1982 roku o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 1982 r., Nr 35, poz. 228; Dz.U. z 1992 r., Nr 24, poz. 101; Dz.U. z 1995 r., Nr 89, poz. 443; Dz.U. z 1998 r., Nr 106, poz. 668; Dz.U. z 1999 r., Nr 83, poz. 931; Dz.U. z 2000 r., Nr 12, poz. 136; Dz.U. z 2000 r., Nr 91, poz. 1010 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 roku w sprawie postępowania w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2001 r., Nr 56, poz. 591 ze zm.).

⁶ E. Bieńkowska, *Mediacja w sprawach nieletnich. Stan prawny na 1 września 2011 r.*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2011, s. 6.

procesu mediowania i sprawozdawania z wyników postępowania mediacyjnego. Ponadto uregulowano dzięki temu dość dokładnie zakres przeszkolenia mediatorów (choć dla niektórych pozostał on dyskusyjny, na przykład ze względu na brak zagadnień dotyczących pierwotnej i wtórnej wiktymizacji⁷) i wymagania wobec instytucji szkolących mediatorów specjalizujących się w sprawach nieletnich.

Nadal jednak w potocznym odbiorze nierzadko mylono mediację z medytacją (byłem świadkiem sytuacji, kiedy w pewnym ośrodku szkoleniowym przygotowano maty dla uczestników na wieść o tym, że będzie to szkolenie z mediacji), podziwiano mediatorów za zimną krew, którą są w stanie zachować wobec tego, co się dzieje podczas sesji (jak gdyby działał się tam iście dantejskie sceny), z niedowierzaniem przyjmowano informacje o więcej niż skromnych wynagrodzeniach, jakie otrzymują za swoją pracę – to wówczas pojawił się mit o idealistach, którzy „godzą ludzi”, ponieważ chcą żyć w lepszym świecie i nie dbają o materialną stronę tego zajęcia. Powstanie takiego wyobrażenia było możliwe również dlatego, że mediatorzy początkowo nie kwapili się ze sprostowaniami, a ponadto duża część z nich – pewnie większość w tych pionierskich latach – traktowała mediację jako swoje drugie lub trzecie zajęcie i nie przywiązywała wielkiej wagi do wynagrodzenia (inaczej niż dzieje się obecnie).

Nowe odmiany – mediacja dla każdego

Rewolucyjną zmianę na polu mediacji przyniosła nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego i innych ustaw dotyczących sporów cywilnych, co nastąpiło w 2005 roku⁸. Narodziły się cztery nowe odmiany mediacji: cywilna, gospodarcza, rodzinna i pracownicza. Ten czwórpodział znalazł usankcjonowanie w oficjalnej nomenklaturze i w statystykach Ministerstwa Sprawiedliwości⁹.

Zanim jednak państwo ponownie postanowiło zadbać o dostęp obywateli do mediacji, wcześniej rozpleniły się mediacje-samosiejki. Warto wspomnieć, że już od lat dziewięćdziesiątych XX wieku bez żadnych regulacji prawnych pojawiali się mediatorzy (i mieli klientów!) w sprawach cywilnych, rodzinnych, rozwodowych i gospodarczych. Były prowadzone mediacje lokalne (na przykład dotyczące umiejscowienia inwestycji), sąsiedzkie, z zakresu ochrony środowiska, szkolne, w tym rówieśnicze i wewnątrzorganizacyjne. Mało tego, sam otrzymywałem czasem sprawy skierowane przez sędziów – bez żadnych regulacji prawnych (mediacja zasugerowana stronom na czas zawieszenia postępowania albo między posiedzeniami). Zasięg tych „upraw” był jednak niewielki – w większości były one finansowane jako programy pilotażowe lub promocyjne ze źródeł zagranicznych i trudno było optymistycznie myśleć o szybkim rozwoju tej niekontrolowanej przez państwo dziedziny mediacji. Co prawda

7 *Ibidem*.

8 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 ze zm. – mediacja została wprowadzona ustawą z dnia 28 lipca 2005 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2005 r., Nr 172, poz. 1438, a weszła w życie 10 grudnia 2005 roku); ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.); ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2005 r., Nr 167, poz. 1398 ze zm.); Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2005 roku w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym (Dz.U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2018 ze zm.).

9 Do 2009 roku był jeszcze wzbogacony o mediacje w sprawach o rozwód i separację.

rozwijały się – i nadal rosną – rzadziej spotykane gatunki mediacji, jak mediacje w sporach administracyjnych (od 2004 roku), w prawie łowieckim, w prawie telekomunikacyjnym czy w sporach konsumenckich (ta ostatnia dziedzina, jak się zdaje, ma przed sobą mediacyjną przyszłość, ponieważ bardzo intensywnie od wielu lat zajmuje się nią Unia Europejska).

Wróćmy jednak do mediacji w sporach cywilnych. Aby szeroko udostępnić mediację zarówno stronom, jak i potencjalnym mediatorom, w 2005 roku zdecydowano się niezwykle liberalnie potraktować kwestie wymagań wobec kandydatów na mediatorów (nie stawiając prawie żadnych) – i to mimo protestów osób już praktykujących mediację. Głosy protestu były wywołane troską o poziom usług i renomę wykonywanego zawodu. Kwestia ta – czy mediator to zawód, czy też funkcja przejściowa – nie została rozstrzygnięta w ustawach. Zapis o tym, że prawie każdy może być mediatorem, okazał się zbyt ogólny i nie spełnia oczekiwań ani mediatorów, którzy chcą oficjalnego potwierdzenia swoich kwalifikacji, ani stron, które chcą pewności, że oddają swój spór w ręce specjalisty o zweryfikowanych kompetencjach. Zapis ten nie sprawił jednocześnie, że zaroilo się od spontanicznych mediatorów, którzy pomagają rozwiązywać konflikty z dala od sądów, a zarazem jakimś cudem znają przepisy o mediacji i ugodach zawarte w kodeksie postępowania cywilnego i stosując je, dbają o interesy stron.

W nowelizacji z 2005 roku zaprojektowano dwa sposoby „uprawy” mediacji cywilnej: ze skierowania sądu i w ramach umowy między stronami. Intencja zapewne była taka, żeby dzięki oficjalnie wspieranej mediacji przysądowej zdołała się rozwinąć mediacja umowna. W rezultacie (przy odpowiednio dużej codziennej skali stosowania mediacji) zmieniłaby się kultura rozwiązywania sporów – z konfrontacyjnej na nastawioną na rozwiązanie sporu przy poszanowaniu potrzeb obu stron. W rzeczywistości jednak mediacja ze skierowania sądu przyćmiła i zagłuszyła mediację kontraktową. Nie winiłbym jednak za to przepisów.

Na początek przyjrzyjmy się liczbom. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości (a więc pochodzących tylko z sądów, nie zaś bezpośrednio z ośrodków mediacyjnych), w latach 2006–2011 nastąpił wzrost stosowania mediacji *stricto* cywilnej o 74%, mediacji gospodarczej o 458%, mediacji pracowniczej (ze stosunku pracy) o 97% (wynik znacznie gorszy z powodu gwałtownego spadku liczby mediacji między 2010 a 2011 rokiem) i mediacji rodzinnej o 325%. W ujęciu procentowym wygląda to (przynajmniej w dwóch wypadkach) na bardzo dynamiczny wzrost, nawet przy założeniu, że poziom wyjściowy był niezwykle niski. Liczby bezwzględne są jednak... bezwzględne. Sprawy trafiające do mediacji stanowią około 0,02–0,05% wszystkich spraw sądowych w danej dziedzinie sporów. Nawet gdyby te dane były dziesięciokrotnie wyższe, to i tak nie wywołałyby tej różnicy, na której zależało pionierom mediacji w Polsce i inicjatorom nowelizacji prawa. Kropla w morzu. To samo można powiedzieć o pozostałych rodzajach mediacji.

Poszukajmy przyczyn tego stanu rzeczy w dwóch obszarach – kultury i edukacyjno-promocyjnej aktywności państwa.

Kultura niepewności

Od lat toczą się dyskusje i spekulacje na temat „pieniackiej mentalności” czy „kłótliwego charakteru narodowego” Polaków, co miałyby stanowić przeszkodę w skutecznym wprowadzaniu mediacji. Wielu dziennikarzy zadawało mi pytanie, czy przyzwary te nie stanowią istotnej trudności w pracy mediatora. Przyznam, że określenia te nigdy nie przyszły mi do głowy jako opisy przyczyn zachowania stron mediacji. Jan Darowski, poeta i tłumacz, którego poglądy omawia Czesław Miłosz w *Ogrodzie nauk*, przyczyn wyróżniającej się kłótliwości Polaków upatrywał w nieporadnym, niedorozwiniętym języku: „[...] każda dyskusja przeobraża się rychło i nieuchronnie jakby we wzajemne zirytowane przekrzykiwanie się, w spór, w kłótnię otwartą, w deptanie drugiej indywidualności i odbieranie jej prawa do głosu. Język nasz jakoś nie pozwala doświadczyć tej radości i wypoczynku, jaki się ma w porozumieniu z drugim, suwerennym człowiekiem, a który Anglosasi mają niemal stale w swoim wyczętym i ekonomicznym, szanującym nerwy mówcy i rozmówcy *sotto voce* języku”¹⁰.

Nie przypadkiem wybrałem pogląd, który kontrastuje Polaków z Anglosasami – w tym wypadku na płaszczyźnie językowej. Na tym samym kontraście opiera się sceptycyzm wobec przyjęcia się w Polsce mediacji jako sadzonki anglosaskiej. Zwykle jednak podnosi się argument o odmienności kultur prawnych – tam *common law*, prawo zwyczajowe tworzone oddolnie przez precedensy, czyli konkretne przypadki wymagające interpretacji bardzo ogólnych zasad, tu prawo stanowione przez władzę centralną, zawierające w swoim korpusie możliwości najwięcej sytuacji szczegółowych. Determinizm językowy Jana Darowskiego budzi opór, ale sedno jego krytyki dotyczy obiektywnych, niemożliwych do pokonania ograniczeń, którym nieświadomie podlegamy.

Jest jednak także inny trop wskazujący obiektywne ograniczenia, który wydaje mi się interpretacyjnie interesujący. Jest to spojrzenie Geerta Hofstede’a na kulturę przez pryzmat kilku wymiarów, które w dużej mierze przesądzą o naszym sposobie myślenia, uczenia się, traktowania innych, odczuwania i działania. Źródłem kulturoznawczej refleksji holenderskiego badacza była próba znalezienia empirycznej (nie zaś spekulatywnej) odpowiedzi na pytanie o przyczyny nieporozumień między ludźmi, gdy dobra, efektywna współpraca leży w ich interesie. Odpowiedź, według niego, tkwi w kulturowym „zaprogramowaniu” naszych umysłów. Wyodrębnił on (wraz z synem Gertem Janem Hofstede’em) pięć głównych wymiarów różnicujących kultury: dystans władzy, stopień społecznego indywidualizmu (i w związku z tym, na innej osi, także kolektywizmu), „męskość” a „kobiecość” kultur, unikanie niepewności i orientacja w czasie (długoterminowa lub krótkoterminowa)¹¹. A więc nie jedynie język, nie jedynie historia i położenie geograficzne, nie jedynie tradycja prawna i polityczna, ale wiązki zupełnie innych czynników wpływają na nasz sposób postrzegania i na nasze reakcje w sytuacjach konfliktowych. Na potrzeby niniejszej analizy skupię się na jednym, kluczowym, moim zdaniem, wymiarze, gdy mówimy o prawie i zmianach – unikaniu niepewności.

¹⁰ Cz. Miłosz, *Ogród nauk*, Paryż 1979, s. 121–130.

¹¹ G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, przeł. M. Durska, PWE, Warszawa 2007 [wydanie drugie zmienione].

Unikanie niepewności to bowiem „stopień zagrożenia odczuwany przez członków danej kultury w obliczu sytuacji nowych, nieznanych lub niepewnych. Uczucie to wyraża się między innymi stresem i potrzebą przewidywalności, która może być zaspokojona przez wszelkiego rodzaju prawa, przepisy i zwyczaje”¹². Na skali obejmującej 74 kraje i regiony Polska jest w pierwszej dziesiątce (dziewiąte i dziesiąte miejsce *ex aequo* z Belgią), z kolei Stany Zjednoczone są na miejscu 62., a Wielka Brytania – na 66./67., *ex aequo* z Irlandią. Inne kraje anglosaskie lokują się tuż obok, w szóstej i siódmej dziesiątce. Co to oznacza? Kraje cechujące się wysokim wskaźnikiem unikania niepewności można określić jako kraje przeniknięte „niepokojem”, czyli „stanem podniecenia i podenerwowania tym, co się może wydarzyć” (za słownikiem Webstera). To nie jest strach, nie jest to także unikanie ryzyka, ale raczej unikanie życia w niejednoznaczności. Mediacja zaś to nie jest świat „tak, tak – nie, nie”. To jest rzeczywistość niepewna, wątpliwa i zawieszona jak niedookreślona chmura między „mną” a „innym”, nie zaś wrośnięta mocno jak dąb w grunt zasad i przekonañ. Jak piszą Geert i Gert Jan Hofstede, „dużą wagę ma pojęcie Prawdy przez duże P. Wszystko, co prawdą nie jest, staje się automatycznie niebezpieczne i niestosowne i z góry wyklucza możliwość dopuszczenia wątpliwości lub relatywizmu”¹³. Są zatem tacy, którzy Prawdę znają, i jest reszta, która jej nie zna, a zatem nie zasługuje na to samo uznanie i ten sam szacunek co my. Różnica jest groźna.

To jednak nie wszystko! Choć nie jest to ściśle związane z tematem niniejszych rozważañ, warto jednak wspomnieć, że unikanie niepewności jest silnie skorelowane pozytywnie z poczuciem szczęścia – im wyższy wskaźnik unikania niepewności, tym więcej ludzi niezadowolonych i nieszczęśliwych. Człowiek zadowolony lub szczęśliwy inaczej postrzega różnice między nim a innymi ludźmi – nie każda różnica musi od razu oznaczać sprzeczność prowadzącą do ostrego konfliktu. Inna jest zatem reaktywność i podatność na konflikt, a więc – w pewnym uproszczeniu – „kłótność”.

W krajach o wysokim wskaźniku unikania niepewności – przypomnę, że Polska lokuje się tutaj w czołówce badanych państw z całego świata – regulacje prawne służą zaspokajaniu emocjonalnej potrzeby porządku i jednoznaczności, istnienia pewnych struktur formalnych, mimo że często są zupełnie oderwane od rzeczywistości, niewykonalne lub po prostu niefunkcjonalne (ile słyszemy narzekań na źle zaprojektowane prawo już w chwili jego stanowienia). Tak jest również z prawem dotyczącym mediacji, o czym dalej.

Społeczeństwa silnie unikające niepewności wierzą w ekspertów, zamiast w zdrowy rozsądek, nie zawsze potrafią rozróżniać między treścią decyzji a procesem jej podejmowania – ten drugi wydaje im się mniej ważny. W mediacji zaś króluje proces, on jest jej główną zaletą, dopiero bowiem na drugim planie jest kształt podjętych decyzji czy rozwiązań. W takich kulturach ludzie są głównie motywowani przez dążenie do zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa, a nie przez potrzebę osiągnięć – wolą więc raczej oddać się pod władzę autorytetu (na przykład sędziego), choćby miało się to w rezultacie okazać mniej korzystne, niż mozolnie, w niepewności wypracowywać kształt przyszłych rozwiązań.

¹² *Ibidem*, s. 181.

¹³ *Ibidem*, s. 187.

Uznanie grupy („nie dał się!”, „nie jest frajerem!”, „załatwiła go na cacy!”) sytuuje się wysoko w hierarchii wartości życia codziennego.

W obszarze życia publicznego w omawianych kulturach ustanawia się wiele praw, bywają one jednak tak trudne do realizacji przez obywateli lub tak odległe od ich rzeczywistych potrzeb, że nawet nikt nie próbuje z nich skorzystać. Taka sytuacja występuje na przykład w wypadku wniosku o przeprowadzenie umownej mediacji cywilnej. Nasz zapobiegliwy ustawodawca niezwykle szczegółowo, jak na ustawę, opisał, co powinno się znaleźć we wniosku o mediację, w jaki sposób dostarczyć go mediatorowi („z dołączonym dowodem doręczenia jego odpisu drugiej stronie” – art. 183⁶ par. 1)¹⁴ i tak dalej. Zapis o szczegółowym trybie wszczynania mediacji umownej jest zbyt drobiazgowy i sformalizowany jak na tak nieformalną procedurę, jaką jest mediacja. Zwykle jedna strona pyta drugą stronę, czy zgadza się ona na mediację, lub czynią to za pośrednictwem mediatora (ośrodka mediacyjnego) – i to im wystarcza. W ciągu sześciu lat, jakie minęły od wejścia w życie nowych przepisów, Centrum Mediacji Gospodarczej w Warszawie odnotowało tylko dwie sprawy, które wpłynęły, zachowując formalną procedurę opisaną w kodeksie postępowania cywilnego.

W takich krajach jest dużo ustaw i przepisów, czasem mówi się nawet o przeregulowaniu lub o inflacji prawa, ale nie prowadzi to do większego zaufania do systemu prawnego. Oznacza jednak większą potrzebę formalizacji ustaleń i poszukiwanie sposobów uniknięcia ryzyka niewykonania umowy (lub ugody) przez drugą stronę sporu. Ile razy dziennie, niemal przy każdej mediacji, ja i moi koledzy mediatorzy odpowiadamy na pytania o to, co się stanie, gdy on (ona, oni) nie wykona ugody, albo jak można jego (ją, ich) do tego zmusić.

Jeśli taka charakterystyka Polaków jako klientów mediacji jest trafna, to powstaje pytanie o przyszłość mediacji w Polsce jako zjawiska kulturowego. Czy będzie niszową działalnością kilkuset zapaleńców, czy też jednym z motorów akceptowanej zmiany, której forpocztę widać już na horyzoncie? Geert i Gert Jan Hofstede byliby chyba pesymistyczni: „Różnice [w unikaniu niepewności] są, jak widać, na tyle silnie zakorzenione w historii, że nie powinniśmy oczekiwać żadnych zasadniczych zmian w narodowych systemach wartości przez najbliższych kilka dziesięcioleci”¹⁵.

Z ośrodków władzy państwowej płyną różne sygnały. Z jednej strony, wysoki urzędnik Ministerstwa Sprawiedliwości, odpowiadając na pytanie o przyszłość mediacji, powiedział, że „będzie się ona jakoś kołatać”. Z drugiej strony, strategia rozwoju Polski do 2030 roku – *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* – przypisuje pozasądowym metodom rozwiązywania sporów, arbitrażowi i mediacji, ważną praktyczną i cywilizacyjną rolę¹⁶. Tylko czy powinniśmy się oglądać na państwo?

¹⁴ Regulacje prawne dotyczące mediacji i postępowania pojednawczego w sprawach cywilnych są zawarte głównie w art. 183 kodeksu postępowania cywilnego, a także w art. 10, 2021 i 2591 tego kodeksu.

¹⁵ G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu, op. cit.*, s. 215.

¹⁶ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, lipiec 2009 roku, s. 314–315.

Abdykacja i powrót państwa

Dopiero od niedawna, od 2010 roku, państwo polskie zaczęło propagować to, co pięć lat wcześniej wprowadziło do kodeksu postępowania cywilnego, czyli mediacje w sprawach cywilnych. Wcześniej dokonało zmiany ustawodawczej i nic więcej w zasadzie nie zrobiło – abdykowało z funkcji propagatora i wykonawcy własnych praw. Owszem, odbywały się na niewielką skalę szkolenia sędziów i kuratorów w Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratur. To nieco dziwna sytuacja w państwie demokratycznym, żeby niemal cały ciężar upowszechniania nowej instytucji prawnej wśród jej odbiorców leżał po stronie „organów” niepaństwowych – głównie organizacji pozarządowych. Fundacja Partners Polska, w której pracuję, w latach 2006–2008 przeprowadziła trzy takie ogólnopolskie kampanie oraz dziesiątki szkoleń i seminariów zarówno dla sędziów, jak i dla innych grup zawodowych. Inne organizacje także nie zasypiały gruszek w popiele. Nie przyniosło to jednak imponujących rezultatów – ze względu na skalę działania.

Dla środowiska mediatorów bardzo trudnym doświadczeniem był opór administracji publicznej przed uwzględnieniem postulatów praktycznych usprawniających funkcjonowanie nowego prawa. Nieznajująca potwierdzenia w jakichkolwiek danych (ostatecznie nawet w logice) odmowa wysłuchania głosu środowiska, na przykład w sprawie wynagrodzeń mediatorów czy możliwości doliczania do wynagrodzenia (nie zaś odliczania od wynagrodzenia) netto podatku od towarów i usług (VAT), wzbudziła sporą rezerwę i dystans do decydentów. Dociekano, na jakiej podstawie – oprócz posiadania władzy – urzędnicy przez wiele lat (od początku 2006 roku) odmawiali uwzględnienia propozycji zaangażowanych obywateli, którzy działali powściągliwie, w dobrej wierze i mając na uwadze dobro klienta oraz nowo wprowadzonej regulacji. Przecież jeśli nawet zmiany nie przyniosłyby zwiększenia liczby mediacji, to i tak była ona tak niska, że niewiele mogło pogorszyć ten stan.

W 2010 roku sytuacja zmieniła się jednak (trochę) na lepsze. Dzięki dotacji z Unii Europejskiej (łącznie z polskim wkładem własnym cały projekt ma kosztować około 11 milionów złotych) zaplanowano i przeprowadzono kilka ogólnopolskich kampanii promocyjno-edukacyjnych oraz programów szkoleniowych. Część z nich odbędzie się także w 2012 roku. W 2011 roku były spoty telewizyjne i radiowe, wywiady, broszury, ulotki, książki, płyty CD powielone w setkach tysięcy egzemplarzy. Wcześniej Ministerstwo Sprawiedliwości zleciło konsorcjum firm IBC Group i Homo Homini przeprowadzenie badania opinii publicznej, aby się między innymi dowiedzieć, jaki jest stan świadomości Polaków na temat innych metod rozwiązywania sporów. Z raportu opublikowanego w marcu 2009 roku można było wywnioskować, że z wiedzą o mediacji podobno nie jest w Polsce najgorzej. Co drugi Polak słyszał o mediacji i ma o niej dobre zdanie. Ogromna większość wiedziała, na czym ona polega – jest to rozwiązanie sporu, dzięki któremu żadna ze stron nie czuje się przegrana. Ponad 80% respondentów znało – w zakresie, jaki można sprawdzić w badaniu ogólnym – zasady mediacji. Dwie trzecie właściwie rozumiało rolę mediatora. Po prostu światowa czołówka! Zaledwie – pozwolę sobie na takie określenie – 40% badanych nie wiedziało, jak trafić do mediatora. Czyli 60% wiedziało. Jaki sąd mógł płynąć wniosek? Że Polacy wiedzą wszystko, co trzeba wiedzieć o mediacji, ale

z niej nie korzystają? Dlaczego? Na to pytanie raport nie odpowiedział. Na jaki zatem temat powinny być zrealizowane kampanie promocyjne? Co powinny upowszechniać?

Władza państwowa obiecywała: „Od wyników badania opinii publicznej będzie zależeć m.in. zakres i kształt kampanii informacyjnej na temat alternatywnych form rozwiązywania sporów”¹⁷. Kampanie zostały jednak ukierunkowane na zwiększanie wiedzy, informowanie o korzyściach z mediacji, nie zaś o tym, jak i gdzie znaleźć mediatorów. Wskazywano za to, w jakich sprawach można się zgłaszać do mediatora.

Z badań, które na zlecenie Fundacji Partners Polska wykonało również w 2008 roku Centrum Badania Opinii Społecznej, wynikało, że ponad 92% Polaków nie zna i nie słyszało o kimś, kto korzystałby z mediacji. A tym, co powstrzymuje ich przed skorzystaniem z takiej formy pomocy, jest przede wszystkim niewiedza, gdzie taką pomoc można znaleźć i jak to zorganizować – odpowiedziało tak aż 70% respondentów!

Widać więc, że potrzebne są nie ogólne kampanie edukacyjne, ale konkretne, bliskie potencjalnemu odbiorcy (więc może nie ogólnopolskie?) praktyczne akcje informacyjne – w jakiej sprawie można się zgłaszać do mediacji, gdzie szukać mediatorów i ile kosztuje mediacja (i że to nic wstydliwego przyjąć z konfliktem rodzinnym czy gospodarczym do fachowo przygotowanej osoby). W tym zakresie przydałby się „przykład z góry” – albo osoby publicznie znane przyznałyby, że korzystały z mediacji, albo wprowadzono by regulę, że jednostki administracji publicznej w pierwszym rzędzie próbują rozwiązać każdy spór, w którym są stroną, polubownie, na przykład przez mediacje.

Latem 2011 roku, po niespełna trzech latach od pierwszego badania, TNS OBOP przeprowadził ponowne badanie, aby sprawdzić, jakie są rezultaty realizowanych kampanii. Czego się dowiedziano? Zapewne ku zaskoczeniu niektórych okazało się, że odsetek osób, które słyszały o mediacji, zmalał o osiem punktów procentowych! Czy zatem byłby uprawniony wniosek, że w wyniku ogólnopolskich kampanii wiedza Polaków o mediacji zmalała? Raczej szukałbym przyczyn takiego „odkrycia” w metodologii badań obu firm. Nie ukrywam, że wyniki podane przez IBC Group i Homo Homini w 2009 roku wydawały mi się zbyt optymistyczne. Uwagę zwracało nieskomentowanie zastanawiających danych o dostępie do mediatora. Otóż, z badań wynikało, że im lepiej wykształcony respondent, tym rzadziej wie, jak szukać mediatora.

Jeszcze gorsze wyniki uzyskano, badając rozumienie procesu mediacji – tutaj spadek wyniósł aż dwadzieścia cztery punkty procentowe! Przywoływany raport nie przyniósł, niestety, interpretacji tych niepokojących zjawisk.

Zwiększyła się jednak (z 63 do 75%) wiedza o roli mediatora. Szczerze jednak mówiąc, bez przekonującego wytłumaczenia, dlaczego doszło do odnotowania spadków między badaniami w podstawowych wymiarach, nie ma większego sensu analizowanie innych badanych parametrów. Chcę tylko wspomnieć, że w obu badaniach podobna liczba respondentów (około 40%) nie wie, jak i gdzie szukać mediatora. Dużych szans na zmianę zachowania nadal więc chyba nie ma.

¹⁷ Por. <http://ms.gov.pl/archiwum-informacji/news,1095,10,raport-z-badania.html> [dostęp: 20 czerwca 2012 roku].

Przyszłość mediacji w Polsce – naśladować czy tworzyć?

Michael Leathes, mediator i dyrektor International Mediation Institute, na konferencji w Warszawie 19 października 2011 roku podczas Międzynarodowego Dnia Mediacji dyplomatycznie przestrzegając polskich mediatorów przed naśladowaniem rozwiązań z innych krajów i zachęcał do twórczego adaptowania obcych pomysłów¹⁸. Naśladowanie nieuchronnie powoduje, że „idąc po czyichś śladach”, możemy wpaść w te same pułapki i stawiać te same nieostrożne kroki. Nie ma bowiem gwarancji, że naśladowując rozwiązania, które w innych krajach przyniosły (być może chwilowy?) sukces, również będziemy euforycznie obchodzić kolejne święta mediacji. Warto przywołać przykłady dwóch krajów – Stanów Zjednoczonych i Włoch – i reform mediacyjnych, jakie w nich przeprowadzono.

W Stanach Zjednoczonych, gdzie mediacja rozwija się od początku lat siedemdziesiątych XX wieku, nastąpiło szerokie upowszechnienie się tego sposobu rozwiązywania sporów i obserwuje się ogromny wzrost liczby spraw kierowanych do mediacji przez sądy lub (w mniejszym stopniu) w ramach umowy. Pozasądowe sposoby rozwiązywania konfliktów i sporów miały się stać tak samo dostępnymi metodami jak tradycyjny tryb sądowy. Obrazowo można by ukazać to następująco: człowiek (klient), który wszedł z kimś w spór lub konflikt, przychodzi do „biura rozwiązywania sporów” i tam, za radą specjalnie przygotowanego specjalisty, „dyspozytora sporu”, wybiera jedną z metod (na przykład neutralne, obiektywne ustalenie faktów, wczesną ocenę sporu przez neutralnego eksperta, mediację, arbitraż, mediację poprzedzoną arbitrażem, arbitraż poprzedzony mediacją, tryb sądowy). W takim ujęciu mediacja byłaby po prostu jedną z usług, o podobnym statusie jak inne, a wyboru dokonywałby klient. Oznaczałoby to istotną zmianę – zamiast osobnych kancelarii adwokackich, radców prawnych czy notariuszy i ośrodków mediacyjnych, powstałyby „biura rozwiązywania sporów”, w których w centrum byłby spór i jego charakter, decydujący głos miałby zaś klient. Dzięki wielofunkcyjności biura byłby całościowo obsługiwany. Jak widać, zmiana kulturowa znalazłaby także wyraz w zmianie języka – „klient” raczej niż „strona”, „biuro” raczej niż „kancelaria”, „usługa” i „obsługa” raczej niż „pomoc”.

Mediacja w Stanach Zjednoczonych jest obecnie ściśle związana z państwowym systemem rozwiązywania sporów. To paradoks, ponieważ u zarania nowoczesnej mediacji, czyli w latach siedemdziesiątych XX wieku, naczelnym imperatywem było dążenie do odebrania państwu konfliktów i przywrócenia ich obywatelom. Tak się jednak nie stało. Aby istnieć i się rozwijać, mediacja przywarła do wymiaru sprawiedliwości, zrosła się z nim i „wysysa” z niego sprawy. Nie jest więc w istocie alternatywą, ale raczej suplementem.

Eksperyment włoski był następujący: w marcu 2010 roku rząd Włoch przyjął dekret, wprowadzający od 20 marca 2011 roku mediacje jako obowiązkowy krok w procedurze cywilnej przed wszczęciem postępowania sądowego w dwunastu obszarach sporów. W ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy (od kwietnia do grudnia 2011 roku) funkcjonowania nowej regulacji zanotowano 46 824 wnioski o mediację, z czego doszło do skutku 36%, czyli około 16 850 spraw. Ugodę

¹⁸ M. Leathes, *Kształtowanie pozycji mediatora w świetle doświadczeń światowych*, slajd nr 2 [prezentacja podczas konferencji „Mediacja w Polsce – stan i perspektywy”, Warszawa, 19 października 2011 roku, mps powielony].

zawarto w 52% spraw, co oznacza, że było ich ponad 8760. Mimo że prawo daje we Włoszech aż cztery miesiące na całość postępowania mediacyjnego, to obowiązkowe mediacje trwały średnio od 57 dni, gdy osiągnięto ugodę, do 69 dni, gdy nie udało się stronom dojść do porozumienia.

Nie ma jeszcze wiarygodnych podsumowań tego eksperymentu, choć już widać znaczne skrócenie czasu trwania postępowania w wypadku osiągnięcia porozumienia i podpisania ugody. Taki był zresztą cel tej reformy.

Do czasu pojawienia się mediacji cywilnej pozostałe odmiany mediacji nie cieszyły się w Polsce samoistnym zainteresowaniem zawodów prawniczych. Tylko nieliczni entuzjaści i wizjonerzy zdobywali kwalifikacje, później zaś nieśmiało zakładali „kancelarie mediacyjne”, próbując sprzedać nową usługę w starym, znanym klientom opakowaniu. Od 2010 roku stopniowo wzrasta liczba adwokatów, radców prawnych, ostatnio również notariuszy, którzy chcą rozszerzyć swoją praktykę prawną o mediowanie. Moim zdaniem, jest to znak, że rozpoczął się proces podobny do tego, który wystąpił między innymi w kolebce nowożytnej mediacji – w Stanach Zjednoczonych. To proces jurydyzacji mediacji, uczynienia z niej dodatkowego, dającego niemało satysfakcji narzędzia zawodowego w rękach prawników. Mediacja uchodzi bowiem wśród dużej części prawników za łatwiejszy sposób rozwiązywania sporów niż postępowanie sądowe i obrona stanowiska klienta. Zwłaszcza kiedy widzą, że mediatorom nie stawia się takich samych wysokich wymagań zawodowych jak adwokatom czy radcom prawnym – nie ma egzaminów zawodowych, nie ma wymagania doskonalenia zawodowego, nie ma samorządu dyscyplinarnego. Nieliczne stowarzyszenia mediatorów mają te wszystkie instrumenty przygotowane do efektywnego działania. Nie istnieje jednak żaden państwowy system weryfikacji kompetencji mediatorów, co nie przyczynia się do umocnienia ich rangi społecznej.

Jeśli mediatorzy chcą (a chcą!) wejść szeroką ławą w oficjalny, państwowy system rozwiązywania sporów, to muszą uzyskać podobny status zawodowy jak ci, którzy już tam są – sędziowie, adwokaci, radcowie prawni. Klienci (strony sporów) spodziewają się nie tylko ludzi dobrej woli, ale przede wszystkim profesjonalistów w swojej dziedzinie (zwłaszcza że za swoje usługi mediatorzy pobierają wynagrodzenie). Można mówić, że oczekiwania klientów są niewłaściwe, ale takie właśnie teraz są.

Ludzie udają się do mediatora niemal tak, jak do dentysty – zwykle czynią to wtedy, gdy ból tkwienia w nierozwiązanym sporze jest już nie do zniesienia, alternatywa zaś nie wydaje się zbyt kusząca (raczej jest zdecydowanie bardziej ryzykowna). Być może w Polsce brakuje rozwiązania i nadzieja, że „jakoś się ułoży”, „rozejdzie po kościach”, albo druga strona „położy uszy po sobie” i spełni nasze oczekiwania, czyli ogólna zgoda na życie w niewygodzie i niepewności, jest większa niż w krajach, gdzie samodzielne, choć ujęte w strukturę usługi rozwiązywania sporów (na przykład mediacja) są szeroko rozpowszechnione. Nawet jednak tam ludzie nie pragną rozkoszować się byciem w mediacji bez względu na skuteczność czy urok mediatora albo to, czy serwuje klientom pachnące czekoladą muffiny. Niestety, wiele razy przekonałem się na własnej skórze, że klienci nie podzielają entuzjazmu mediatora dla samego procesu mediacji. Chcą wyniku jak najbliższego swoim pierwotnym oczekiwaniom w miarę szybko i niedrogo. Rzadko kiedy – przynajmniej tak wynika z moich obserwacji

– podpisują ugodę z satysfakcją i entuzjazmem, że osiągnęły słynny, opisany w literaturze rezultat „win-win” (wygrana – wygrana). Częściej towarzyszy im rezygnacja, wyczerpanie, brak nadziei na spodziewany sukces, brak pieniędzy na walkę w sądzie. W mediacji, nazywanej czasami „turbonegociacjami”, są prowadzone bardzo wydajne rozmowy o konflikcie i można zawrzeć wysokiej jakości ugody, zwykle bardziej precyzyjne, bliższe rzeczywistości rodzinnej lub gospodarczej stron i w większym stopniu wychodzące naprzeciw ich interesom i obawom niż ugody zawierane w sądzie. Jeśli te obserwacje są trafne, oznaczałoby to, że mediacja jest metodą szybszego niż sądowe lub samodzielne dochodzenie do ugody w sporach i konfliktach, w których jest to bardziej prawdopodobne niż w innych, oszczędzając klientom czas, stres i pieniądze. Innymi słowy – w takich, które rokuja porozumienie. Nie wszystkie bowiem spory nadają się do mediacji, nie wszystkie w tym samym momencie (etapie cyklu rozwoju konfliktu) powinny trafiać do tych samych mediatorów. To już jednak temat na odrębne opracowanie.

Z kolei prawnicy w Stanach Zjednoczonych niemal całkowicie przejęli mediację dla swoich celów (na przykład w sprawach gospodarczych 90–95% mediatorów to prawnicy), tłumacząc to potrzebą odkorkowania wokand zapchanych niezliczonymi sprawami. Mediacja stała się w tym systemie szybszą i lepszą jakościowo metodą osiągania porozumienia i zawierania ugody. Ponieważ przytłaczająca większość spraw wniesionych do amerykańskich sądów cywilnych kończy się zawarciem ugody, wygląda więc na to, że mediacja stała się wyspecjalizowaną gałęzią procesu sądowego. W badaniach amerykańskich korporacji z 1997 roku¹⁹ wśród 606 firm z listy Fortune 1000, które wzięły w nich udział, prawie trzy czwarte (73%) korzystało z mediacji dlatego, że zlecił ją sąd (w wielu amerykańskich stanach mediacja jest obligatoryjna – pionierem była Floryda, gdzie wprowadzono ten obowiązek już w 1987 roku). W analogicznych badaniach powtórzonych w 2011 roku²⁰ na pytania odpowiedziało znacznie mniej firm – tylko 368 z 1 tysiąca. Okazało się, że 97% (czyli prawie wszystkie) uczestniczyły w mediacji lub innym procesie alternatywnym wobec sądu co najmniej raz w ciągu ostatnich trzech lat. Połowa zdecydowała się na mediację umowną, połowę do mediacji skierował sąd. Aż 38% największych firm amerykańskich – o połowę więcej niż w 1997 roku – przyjęło zasadę, żeby „procesować się tylko wtedy, kiedy naprawdę trzeba, z kolei we wszystkich pozostałych sporach w pierwszej kolejności stosować inne metody”.

Mediację w sprawach cywilnych wprowadzono w Polsce jako lekarstwo na długotrwałe, kosztowne procesy sądowe. Miała być ona tak atrakcyjna i szeroko stosowana, aby uwolnić sądy od nadmiaru spraw, zlikwidować zatory w sądach i skrócić czas rozpatrywania sprawy z korzyścią dla obywateli i dla systemu sądowniczego. Średni czas trwania postępowania sądowego w sprawach gospodarczych wynosi w Polsce około 830 dni (czyli dwa lata i sto dni), z kolei przeciętny koszt postępowania w takich sprawach – blisko 14% wartości przedmiotu sporu. W sprawach cywilnych średni czas prowadzenia postępowania sądowego wynosi w Polsce 540 dni, a średni czas prowadzenia mediacji (bez względu na jej rodzaj i źródło: ze skierowania sądu lub umowna)

¹⁹ Por. *Emerging Systems for Managing Workplace Conflict*, Jossey-Bass, San Francisco 2003.

²⁰ Por. F.P. Phillips, *New Survey Measures Corporate Use of ADR* – <http://businessconflictmanagement.com/blog/2012/01/new-survey-reveals-corporate-use-of-adr> [dostęp: 19 stycznia 2012 roku].

– 42 dni. Dla porównania, we Włoszech w 2010 roku typowe postępowanie sądowe w sprawach cywilnych trwało przeciętnie 1066 dni.

Polscy mediatorzy potrzebują sądów, ponieważ w ogromnej mierze żywią się sporami otrzymywanymi z oficjalnego, państwowego systemu rozwiązywania (a właściwie rozstrzygania) konfliktów. Według dostępnych mi danych²¹, w sprawach rodzinnych i rozwodowych co najmniej połowa sporów trafiających do ośrodków mediacyjnych pochodzi z sądów. Tendencja ta jest jeszcze wyraźniejsza w sporach gospodarczych – ponad trzy czwarte spraw, w niektórych wypadkach (na przykład Centrum Mediacji Gospodarczej) nawet około 90%, to sprawy trafiające do mediacji z sądów.

Czy zatem kolejna próba odformalizowania i odinstytucjonalizowania systemu rozwiązywania sporów okazała się niewypałem?

²¹ Dane pochodzą z 2011 roku z trzech warszawskich ośrodków mediacyjnych i jednego poznańskiego ośrodka mediacyjnego.

Czym jest prawne i obywatelskie poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe?

Wprowadzenie

Program „Obywatel i Prawo” jest obecnie jedyną inicjatywą wspierającą rozwój bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce finansowaną ze środków niepublicznych. Celem programu jest poszerzenie i usprawnianie dostępu do pomocy prawnej obywateli w małych społecznościach, w tym osób z grup społecznie marginalizowanych. W jego ramach co roku – obok innych działań – jest przeprowadzany konkurs grantowy dla organizacji pozarządowych prowadzących poradnictwo prawne i obywatelskie. W szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych, wsparcie w formie grantów otrzymały projekty **specjalistycznego poradnictwa prawnego i obywatelskiego**. W *Regulaminie konkursu grantowego* realizatorzy ujęli to następująco: „Działania w ramach projektów powinny być nakierowane na pomoc/poradnictwo prawne **wyspecjalizowane** [podkreślenie – T.S.], kierowane do określonych grup (przykładowo: osoby doświadczające przemocy w rodzinie, mniejszości narodowe, osoby niepełnosprawne czy inne osoby mające problemy w normalnym uczestnictwie w życiu społecznym) i odnoszące się do wyjątkowych problemów prawnych i społecznych, które dotyczą te grupy, ze względu na ich specyfikę czy marginalizację”.

Decyzja o tym, aby tak sprofilować konkurs grantowy w ramach szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”, wynikała między innymi z kilkuletnich doświadczeń w realizacji tego przedsięwzięcia. W jego poprzednich edycjach pojawiały się co prawda w konkursach grantowych projekty poradnictwa specjalistycznego, ale ginęły one wśród licznych innych proponowanych działań dotyczących poradnictwa prawnego i obywatelskiego skierowanego do wszystkich obywateli. Ich siła przebicia była więc znacznie mniejsza niż pozostałych projektów, trudno je było także – pod względem skali i zakresu działania – porównywać z większymi projektami poradnictwa ogólnego, co wynika z uwarunkowań pracy ze specyficznym beneficjentem. Stąd pomysł, aby w ramach szóstej edycji programu ukierunkować konkurs grantowy wyłącznie na tego typu projekty i umożliwić wsparcie ich realizacji.

Zainteresowanie konkursem skierowanym na wsparcie poradnictwa specjalistycznego było dość duże. Instytut Spraw Publicznych otrzymał 132 wnioski dotyczące różnych obszarów poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Czternaście projektów sfinansowano i zrealizowano. Były to nieduże projekty, gdyż

średnia wysokość przyznanego dofinansowania wyniosła 36 tysięcy złotych, średnia wysokość finansowego wkładu własnego organizacji – 22 tysiące złotych, a czas realizacji projektów wyniósł od dziewięciu do dziesięciu miesięcy. Czternaście projektów wyłonionych w konkursie to:

- projekt Fundacji Centrum Praw Kobiet „Prawo w służbie ofiar: informacja i pomoc”, skierowany do **kobiet doświadczających przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej i (lub) ekonomicznej**, w tym skazanych za zabójstwa popełnione w związku z przemocą w rodzinie i przebywających w wyniku tego w zakładach penitencjarnych,
- projekt Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „Standardy rzetelnego procesu w postępowaniach dyscyplinarnych”, nastawiony na pomoc **osobom będącym stroną w postępowaniu dyscyplinarnym przed sądami dyscyplinarnymi** w samorządach zawodów zaufania publicznego i zawodów regulowanych (na przykład architekci, lekarze, nauczyciele),
- projekt Podkarpackiego Ośrodka Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego „Dobrze wiedzieć więcej – bezpłatne poradnictwo i informacja prawna”, oferujący bezpłatną pomoc prawną i obywatelską w trzech biurach bezpłatnej pomocy prawnej dla tych **mieszkańców Podkarpacia, którzy są zagrożeni marginalizacją i wykluczeniem społecznym**,
- projekt Fundacji Dzieci Niczyje „Prawo bliżej dzieci – edukacja prawna rodziców i opiekunów”, w ramach którego były udzielane porady i informacje prawne **rodzicom i opiekunom dzieci, które uczestniczą w postępowaniu karnym lub rodzinnym**,
- projekt Fundacji Academia Iuris „Poradnictwo prawne z zakresu prawa lokalowego, spółdzielczego i meldunku”, w ramach którego w siedmiu miastach Polski było prowadzone **poradnictwo prawne z zakresu prawa lokalowego, spółdzielczego i meldunku**,
- projekt Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego „Wsparcie prawne dla ofiar dyskryminacji”, oferujący pomoc dla **osób fizycznych, które doświadczyły lub doświadczają w swoim życiu nierównego traktowania**, szczególnie w takich dziedzinach, jak dostęp do dóbr i usług, zatrudnienie, edukacja lub dostęp do opieki zdrowotnej z powodu swojej rasy, płci, orientacji seksualnej, wieku albo niepełnosprawności,
- projekt Towarzystwa na rzecz Ziemi „Emisariusze lokalnej aktywności obywatelskiej (etap II)”, oferujący pomoc, zwłaszcza prawną, ośmiu lokalnym **grupom mieszkańców, głównie z obszarów wiejskich, zagrożonym istnieniem lub planami realizacji instalacji szkodliwych dla zdrowia i (lub) lokalnego środowiska** (na przykład budowa obwodnic, studni głębinowych w pobliżu ujęć wody, składowisk i spalarni odpadów),
- projekt Komitetu Ochrony Praw Dziecka „Szkolenia z pracy zespołowej interdyscyplinarnych zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie”, oferujący poradnictwo prawne dla **ofiar przemocy w rodzinie** w sprawach dotyczących rozwodu, władzy rodzicielskiej czy oceny zasadności zawiadomienia organów ścigania o dopuszczeniu się przestępstwa znęcania się nad rodziną, a także szkolenia dla lekarzy, pielęgniarek, policjantów, pracowników socjalnych,

- projekt Fundacji Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej „Poradnia praw pacjenta”, w ramach którego dostarczano bezpłatnych porad prawnych **pacjentom** korzystającym z publicznych i niepublicznych świadczeń medycznych,
- projekt Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć „Daj im szansę – zwiększenie szans integracji dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy przez pomoc prawną, przeciwdziałanie przemocy i kampanię społeczną”, oferujący pomoc **cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy**,
- projekt Fundacji ITAKA „Prawa zaginionych i ich rodzin – kompleksowe poradnictwo prawne”, skierowany przede wszystkim do **rodzin osób zaginionych**, które w sytuacji zaginięcia bliskiej osoby stają się bezradne, doznają szoku i nie wiedzą, jakie czynności i w jakiej kolejności powinni podjąć,
- projekt Stowarzyszenia Misericordia „Nie jesteś sam”, oferujący poradnictwo prawne i obywatelskie **osobom niepełnosprawnym i starszym**, szczególnie z dysfunkcją ruchową,
- projekt Rzeszowskiego Klubu Sportowego Głuchych RES-GEST „Migowe poradnictwo prawne dla niesłyszących”, oferujący poradnictwo prawne w języku migowym dla **osób niesłyszących**,
- projekt Stowarzyszenia Obrona Praw Człowieka i Obywatela „St.O.P.” „Specjalistyczne poradnictwo z zakresu prawa lokalowego”, skierowany do osób wykluczonych społecznie lub zagrożonych tym zjawiskiem, które mają jednocześnie trudności z pozyskaniem lub utrzymaniem własnego mieszkania.

Bardziej szczegółowe opisy powyższych projektów znajdują się w rozdziale *Postscriptum* na końcu niniejszej publikacji. W rezultacie realizacji wszystkich czternastu projektów, prowadzonych w drugiej połowie 2011 i na początku 2012 roku, udzielono łącznie blisko 5 tysięcy porad prawnych, otwarto cztery nowe punkty poradnictwa, przeprowadzono 75 szkoleń, wydano czternaście publikacji o charakterze poradnikowym. Projekty były skierowane przede wszystkim do osób potrzebujących wsparcia, ale także do ich rodzin i otoczenia oraz do specjalistów z instytucji publicznych czy organizacji pozarządowych, którzy na co dzień pracują z tymi osobami.

Doświadczenia związane z realizacją szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” pozwalają lepiej zrozumieć, czym jest specjalistyczne poradnictwo prawne i obywatelskie. Poniższa próba charakterystyki poradnictwa specjalistycznego opiera się właśnie na doświadczeniach i przykładach projektów zrealizowanych w tej edycji programu.

Definicja poradnictwa specjalistycznego

Poradnictwo specjalistyczne jest rodzajem (odmianą) poradnictwa prawnego i poradnictwa obywatelskiego. Trudno tutaj o jednoznaczną definicję, przede wszystkim dlatego, że samo poradnictwo prawne i obywatelskie nie jest precyzyjnie zdefiniowane. Choć jest ono od lat praktykowane, to nie doczekało się nie tylko prawnych, ale nawet powszechnie przyjętych definicji. Środowi-

ska i organizacje związane z poradnictwem definiują to, czym się zajmują, ale na razie żadna z tych definicji nie upowszechniła się na tyle, żeby można było o niej powiedzieć, że jest powszechnie obowiązująca.

Opierając się na sformułowanych dotychczas definicjach i praktycznych obserwacjach, proponuję przyjąć na użytek niniejszych rozważań następujące opisowe definicje poradnictwa prawnego i obywatelskiego:

Poradnictwo prawne to informacje i porady prawne udzielane przez prawników lub studentów prawa pod opieką prawników:

- świadczone systematycznie,
- udzielane osobom indywidualnym mającym problemy związane z prawem,
- służące rozwiązaniu tych problemów,
- nieodpłatne dla osób z nich korzystających.

Poradnictwo obywatelskie ma nieco szerszy zakres, obejmuje bowiem dodatkowo informacje i porady w zakresie relacji z administracją publiczną, może być świadczone przez przygotowane do tego osoby niebędące prawnikami, a jego celem jest nie tylko rozwiązanie problemu, z jakim przychodzi obywatel, ale także poprawa jego zaradności życiowej.

Oba rodzaje poradnictwa łączy bezpłatny dostęp dla obywatela, zbliżony wymiar prawny i usługowy oraz charakter doradczy, służący rozwiązaniu problemów osoby, która zgłosiła się po pomoc. W praktyce bardzo często porady udzielane osobom potrzebującym przyjmują formę poradnictwa zarówno prawnego, jak i obywatelskiego (trudno rozdzielić oba te obszary), choć zdarzają się podmioty, które świadomie ograniczają się wyłącznie do poradnictwa prawnego, taka bowiem jest ich misja i takie są ich możliwości działania. Klasycznym przykładem są uniwersyteckie poradnie prawne powstające przy wydziałach prawa na wyższych uczelniach lub w ramach tych wydziałów.

Poradnictwo prawne i obywatelskie jest organizowane i prowadzone w dużej części przez podmioty trzeciego sektora. Dla niektórych organizacji pozarządowych poradnictwo jest celem działania, dla innych – jedną z form osiągnięcia różnych celów statutowych. Oba rodzaje podmiotów trzeciego sektora można znaleźć wśród grantobiorców szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”. Przykładem organizacji pierwszego typu może być Fundacja Academia Iuris, której celem jest ochrona praw i wolności obywatelskich, umacnianie zaufania do państwa i prawa, a także upowszechnianie osobistego zaangażowania prawników w niesienie pomocy osobom potrzebującym. Przykładem organizacji drugiego typu jest z kolei Fundacja Dzieci Niczyje, której celem działania jest ochrona dzieci przed krzywdzeniem oraz pomoc dzieciom krzywdzonym, ich rodzinom i opiekunom, a jedną z wielu form niesienia tej pomocy jest także poradnictwo prawne.

Poradnictwo specjalistyczne to poradnictwo prawne i obywatelskie koncentrujące się na problemach dotyczących wydzielonej dziedziny prawa i (lub) wydzielonej grupy osób.

W projektach realizowanych w ramach szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” znajdziemy przykłady poradnictwa specjalistycznego, które koncentruje się na wydzielonej, zawężonej tematyce prawnej. Tematyką taką jest na przykład prawo lokalowe czy – szerzej – mieszkaniowe, którego dotyczyły pro-

jekty realizowane przez Stowarzyszenie Obrona Praw Człowieka i Obywatela „St.O.P.” i Fundację Academia Iuris.

Znacznie więcej grantobiorców Programu „Obywatel i Prawo” realizowało projekty drugiego rodzaju – skierowane na rozwiązywanie problemów określonej grupy osób, na przykład pacjentów (projekt Fundacji Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej), osób ubiegających się o status uchodźcy (projekt Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć) czy osób krzywdzonych (projekt Komitetu Ochrony Praw Dziecka). Za charakterystyczne należy także uznać to, że poradnictwo specjalistyczne związane z określoną dziedziną prawa jest z reguły świadczone przez organizacje pozarządowe, których celem jest dostarczenie bezpłatnego poradnictwa prawnego. Z kolei poradnictwo specjalistyczne skoncentrowane na określonej grupie osób jest najczęściej prowadzone przez organizacje, których misją jest pomoc tej grupie osób, poradnictwo zaś jest jedną z form niesienia tej pomocy.

Niekiedy w praktyce mamy do czynienia z połączeniem obu tych rodzajów poradnictwa, czego przykładem może być projekt Fundacji ITAKA, który był skoncentrowany na poradnictwie w zakresie praw osób zaginionych, a tym samym skierowany do wydzielonej, bardzo specyficznej grupy odbiorców, czyli rodzin osób zaginionych.

Projekty realizowane w ramach szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” pokazują jeszcze jedną dwoistość, która dotyczy nie tylko poradnictwa specjalistycznego, ale także ogólnie poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Otóż, niezależnie od tego, czy poradnictwo jest sprofilowane na określone problemy prawne lub problemy konkretnej grupy odbiorców, czy też nie jest tak sprofilowane, część organizacji uzależnia udzielenie pomocy od statusu materialnego beneficjenta. Według tych podmiotów, bezpłatna pomoc prawna i obywatelska powinna być dostępna wyłącznie dla osób, których nie stać na skorzystanie z usług odpłatnych. Z kolei duża grupa organizacji (na przykład biura porad obywatelskich) nie stawia warunku dochodowego, przyjmując założenie, że poradnictwo – zwłaszcza obywatelskie – powinno być dostępne dla wszystkich obywateli, którzy potrzebują pomocy.

Poradnictwo specjalistyczne w praktyce

Istotę poradnictwa specjalistycznego najlepiej pokazać na konkretnych przykładach pochodzących z szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”. Jednym z nich może być projekt **Rzeszowskiego Klubu Sportowego Głuchych RES-GEST „Migowe poradnictwo prawne dla niesłyszących”**. Projekt oferował typowe poradnictwo specjalistyczne przeznaczone dla konkretnej grupy osób będących w podobnej sytuacji życiowej – niesłyszących. Klub działa od 1958 roku, przez lata był częścią struktur Polskiego Związku Głuchych, w latach dziewięćdziesiątych XX wieku usamodzielniał się i funkcjonuje jako stowarzyszenie. Podstawowym jego celem jest propagowanie i rozwijanie sportu wśród inwalidów słuchu oraz prowadzenie rehabilitacji w kierunku przystosowania osób niesłyszących i innych osób z wadą słuchu do życia społecznego. Stowarzyszenie organizuje przede wszystkim zajęcia sportowe dla osób niesłyszących, zachęca te osoby do aktywności nie tylko sportowej, pomaga załatwiać sprawy

urzędowe, szkoli w różnych dziedzinach, wspiera w poszukiwaniu zatrudnienia, organizuje turnusy rehabilitacyjne. Jedną z form pomocy osobom niesłyszącym jest również bezpłatne poradnictwo prawne, obejmujące sprawy dotyczące różnych dziedzin prawa, ale zawsze związane ze specyficzną sytuacją osoby niesłyszącej. Poradnictwo takie zakłada legitymowanie się nie tylko dobrą i wszechstronną znajomością prawa, ale także wiedzą dotyczącą specyfiki osoby niesłyszącej, jej możliwości, preferencji i potrzeb.

W tym wypadku poradnictwo specjalistyczne wymaga dodatkowo wyjątkowej umiejętności, wynikającej ze specyfiki odbiorcy pomocy. Chodzi o posługiwanie się językiem migowym tak, aby porada była w pełni zrozumiała i dotarła do osoby niesłyszącej. Brak tej umiejętności powoduje poważne ograniczenie w możliwości korzystania z bezpłatnych porad prawnych czy obywatelskich przez osoby niesłyszące. Również z porad płatnych, nie ma bowiem prawników znających język migowy – szukało ich omawiane stowarzyszenie, ale bez rezultatu, dlatego zdecydowało się w ramach projektu zatrudnić prawnika i tłumacza języka migowego. W województwie podkarpackim jedynie Polski Związek Głuchych udziela porad za pomocą doradców i tłumaczy języka migowego, ale są to bardziej ogólne porady obywatelskie niż specjalistyczne porady prawne.

Osoby niesłyszące posługują się językiem migowym, który charakteryzuje się odmienną strukturą gramatyczną od języka polskiego. Dlatego osoby niesłyszące mają trudności w zrozumieniu języka polskiego i komunikowanie się z nimi za pomocą kartki i długopisu napotyka poważne trudności. Tym samym powstaje przeszkoda w dostępie do informacji, które są powszechnie dostępne osobom słyszącym, ale nie są dostępne w języku migowym. Dla osób niesłyszących alternatywą jest korzystanie z porad prawnych za pomocą tłumacza języka migowego, ze względu jednak na koszty jest to rozwiązanie tylko dla nielicznych. Problem z dostępnością bezpłatnych porad dotyczy niesłyszących w całym kraju, stowarzyszenie wykorzystało więc takie formy pomocy, aby mogły z niej skorzystać osoby z różnych miejsc w Polsce, nie tylko z województwa podkarpackiego. Porady były świadczone przez komunikatory internetowe i za pośrednictwem poczty elektronicznej. Wybór takich form udzielania informacji i porad był świadomy, chodziło bowiem o to, aby były one dostępne bez konieczności wychodzenia beneficjentów z domu, co także jest pewnym utrudnieniem dla osób niesłyszących.

Dodatkową formą wsparcia były specjalne artykuły i filmy poradnicze dostępne na stronie internetowej projektu. Umieszczono tam 72 filmy i 55 artykułów dotyczących rozwiązywania różnych problemów osób niesłyszących. Strona w okresie realizacji projektu miała blisko 23 tysiące odsłon, a największą popularnością cieszyły się filmy *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, *Odškodowanie* i *Rodzice muszą zadbać o bezpieczeństwo dziecka na drodze*. W ramach projektu udzielono 300 porad prawnych i obywatelskich dla osób niesłyszących.

Świadczenie porad dla osób niesłyszących wymaga więcej czasu niż dla osób słyszących, konieczne jest bowiem zapewnienie tłumaczenia. Doradzenie na odległość także trwa dłużej niż rozmowa bezpośrednia, gdyż wymaga dodatkowych wyjaśnień postępowania odbiorców w konkretnej zgłaszanej sprawie. W ramach świadczonego poradnictwa doradcy przygotowywali również dla

osób niesłyszących różne pisma, wnioski, wykonywali telefony i pozyskiwali dodatkowe informacje potrzebne do rozwiązania danej sprawy.

Z poradnictwa skorzystały osoby niesłyszące z całego kraju. Obszar tematyczny świadczonych porad był bardzo zróżnicowany, najczęściej dotyczyły one spraw związanych z zatrudnieniem, spadkami, postępowaniem przed sądem, alimentów czy praw konsumentów. Według stowarzyszenia, ta forma poradnictwa byłaby bardziej użyteczna dla osób niesłyszących, gdyby większa ich grupa posługiwała się komputerem i Internetem, a ci, którzy z nich korzystają – dysponowali lepszym sprzętem i szybszymi łączami, co w wypadku odtwarzania filmów czy poradników internetowych ma duże znaczenie.

Przykładem poradnictwa specjalistycznego tematycznego jest projekt „Poradnictwo prawne z zakresu prawa lokalowego, spółdzielczego i meldunku” **Fundacji Academia Iuris**. Fundacja działa od 2002 roku i – o czym była już mowa – świadczy bezpłatną pomoc prawną dla obywateli. W ramach omawianego projektu fundacja w siedmiu miastach w Polsce uruchomiła porady prawne w zakresie prawa mieszkaniowego, zarówno lokalowego i spółdzielczego, jak i meldunkowego. Poradnictwo było zatem skierowane do szerokiej grupy obywateli, nie tylko mieszkańców i właścicieli mieszkań w zasobach komunalnych, ale także spółdzielczych, i do ich współlokatorów, rodzin, spadkobierców. Ze względu na lokalizację punktów udzielających porad, ich beneficjentami byli głównie mieszkańcy Warszawy, Krakowa, Lublina, Łodzi, Radomia i okolic tych miast, a także mieszkańcy Częstochowy, Dąbrowy Górniczej i Kraśnika. Obok specjalistycznych porad mieszkaniowych punkty prowadziły również poradnictwo ogólne. W okresie realizacji projektu porady otrzymało blisko 2,8 tysiąca osób, w tym 318 osób skorzystało z poradnictwa specjalistycznego. Klienci z problemami mieszkaniowymi byli zróżnicowani pod względem wieku, płci, wykształcenia i sytuacji materialnej. W większości jednak były to osoby, które nie nadążają za zmianami ustrojowymi i prawnymi, z czego wynikają ich kłopoty mieszkaniowe (nie potrafią dotrzeć do odpowiednich informacji, nie znają prawa, a jeśli je znają, to często go nie rozumieją). Statystyczna osoba korzystająca z porad mieszkaniowych to kobieta w wieku od pięćdziesięciu jeden do sześćdziesięciu lat, z wykształceniem średnim, na emeryturze lub rencie. Blisko 80% beneficjentów fundacji nigdy wcześniej nie korzystało z jakiegokolwiek formy wsparcia prawnego, przeważały osoby niezamożne, których nie stać na zakup usług prawniczych. U dużej części osób, które korzystały z porad mieszkaniowych, występował bardzo niski poziom zaufania do instytucji publicznych, co zresztą wynikało z wcześniejszych, najczęściej negatywnych doświadczeń w kontaktach z tymi instytucjami. Osoby potrzebujące porady trafiały do fundacji przede wszystkim za pośrednictwem Internetu (blisko jedna trzecia) i z polecenia znajomych (ponad jedna czwarta).

Sprawy, z którymi najczęściej zgłaszali się beneficjenci, to: przyznanie lokalu komunalnego, wstąpienie w stosunek najmu lokalu komunalnego po zmarłym członku rodziny, umowa o budowę lokalu na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, przekształcenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego we własność odrębnego lokalu, spory ze spółdzielniami mieszkaniowymi – eksmisje, kwestionowanie zasadności i sposobu naliczania opłat, zmiany stawek czynszu wprowadzane przez nowych

właścicieli budynku, prawo do lokalu socjalnego, egzekwowanie od gminy przyznanych w wyroku sądowym praw do lokalu socjalnego. Wymienione sprawy w znacznej części charakteryzowały się wysokim stopniem skomplikowania. Przykładem może być sprawa kobiety, która pracując jako dozorca, otrzymała na początku lat osiemdziesiątych XX wieku bardzo małe (niecałe 20 metrów kwadratowych) komunalne mieszkanie funkcyjne bez ogrzewania i ciepłej wody. Za mieszkanie płaci niewielki czynsz. Pod koniec lat osiemdziesiątych kobieta te przestała pracować jako dozorca i otrzymała decyzję w sprawie cofnięcia przydziału mieszkania funkcyjnego. W decyzji zapisano, że przysługujące jej pomieszczenie zastępcze zostanie wskazane przez właściwy terenowy organ administracji państwowej. Decyzję co do mieszkania zastępczego podjęto, ale nigdy nie przekazano jej zainteresowanej i nie wskazano lokalu zastępczego, tak więc nadal zamieszkiwała ona w mieszkaniu funkcyjnym. W tym czasie była traktowana jak zwykły najemca – otrzymywała aneksy do umowy najmu i decyzje o podwyżkach opłat, a urząd dzielnicy przyjmował od niej opłaty czynszowe. Po dwudziestu latach urząd uznał, że klientka zamieszkuje ten lokal bezprawnie i naliczył jej nową stawkę czynszu, blisko pięciokrotnie wyższą od dotychczasowej, zawierającą bowiem odszkodowanie za bezumowne korzystanie z lokalu. Kolejne działania urzędu spowodowały, że czynsz wzrósł do 600 złotych, podczas gdy kobieta ma zaledwie 800 złotych emerytury.

Takich spraw było, niestety, więcej – w dużej części z nich wystąpiły, podobnie jak w wyżej opisanym przykładzie, bezduszność i ślepy administracyjny formalizm. Stąd wspomniany brak zaufania do instytucji publicznych. Bardzo często ludzie przychodzący do punktów poradniczych fundacji nie mają alternatywy, nie stać ich bowiem na odpłatną pomoc prawną, poza tym oferta w tym zakresie jest niezwykle ograniczona ze względu na niskowość i nieatrakcyjność finansową spraw dotyczących mieszkań komunalnych czy spółdzielczych. O ile w większości miast, w których realizowano projekt, istnieją inne podmioty świadczące bezpłatne poradnictwo, o tyle brakuje wśród nich organizacji poradniczych ze specjalizacją mieszkaniową. W Kraśniku i Dąbrowie Górniczej w ogóle nie ma innych organizacji świadczących poradnictwo prawne czy obywatelskie.

Trzeci przykład projektu dofinansowanego w szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” to ponownie świadczenie poradnictwa specjalistycznego skierowanego do określonej grupy osób, dość jednak nietypowej. Nietypowej, gdyż są to osoby w różnej sytuacji życiowej, materialnej i rodzinnej, ale dotknięte wspólnym problemem dyskryminacji. Pomoc prawną dla takich właśnie osób zaoferowało **Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego** z Warszawy w ramach projektu „Wsparcie prawne dla ofiar dyskryminacji”. Towarzystwo działa od ponad pięciu lat, a zostało założone przez prawników po to, żeby wspierać rozwój nauki prawa antydyskryminacyjnego, upowszechniać wiedzę w tym zakresie i aktywnie działać na rzecz zwalczania dyskryminacji.

Dyskryminacja to wciąż stosunkowo nowe pojęcie w Polsce, którego rozumienia wszyscy się dopiero uczymy. Wiedza na ten temat jest nadal bardzo ograniczona – w zakresie nie tylko rozpoznawania dyskryminacji, ale także znajomości praw, które przysługują osobom nią dotkniętym. Stąd działania podejmowane przez towarzystwo mają wymiar zarówno konkretnej pomocy prawnej, jak i instrumentu edukowania osób korzystających ze wsparcia, a tak-

że (za ich pośrednictwem) ich bliskich, znajomych, pracodawców czy kolegów z pracy.

W ramach projektu towarzystwo świadczyło porady prawne dla osób dotkniętych dyskryminacją w różnych dziedzinach, jak dostęp do dóbr i usług, zatrudnienie, edukacja lub dostęp do opieki zdrowotnej z powodu rasy, płci, orientacji seksualnej, wieku czy niepełnosprawności. Sprawy, z którymi zgłaszali się obywatele, dotyczyły wielu form dyskryminacji, na przykład:

- dyskryminacji bezpośredniej, czyli gorszego traktowania osoby ze względu na jej płeć, rasę, religię, orientację seksualną, wiek czy niepełnosprawność,
- pośredniej, czyli tworzenia warunków sprzyjających gorszemu traktowaniu nie konkretnej osoby, ale całej grupy osób (na przykład niepełnosprawnych),
- molestowania, czyli niepożądanego zachowania, którego celem jest naruszenie godności lub stworzenie nieprzyjemnej czy poniżającej atmosfery (na przykład ze względu na wiek, płeć czy orientację seksualną),
- molestowania seksualnego, czyli niepożądanych zachowań o charakterze seksualnym, których celem lub skutkiem jest naruszenie godności pracownika, szczególnie stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery,
- dyskryminacji wielokrotnej, czyli gorszego traktowania osoby ze względu na kilka jej cech (na przykład wiek i płeć jednocześnie),
- dyskryminacji przez asocjacje, czyli gorszego traktowania osoby, która nie posiada wprost danej cechy, ale jest na przykład uważana za przedstawiciela grupy zagrożonej dyskryminacją lub jest osobą, która wspiera i utrzymuje kontakty z osobami – bezpośrednimi ofiarami dyskryminacji.

Towarzystwo w ramach prowadzonego poradnictwa oferowało:

- udzielanie porad i informacji prawnych,
- sporządzanie opinii prawnych,
- pomoc w przygotowywaniu pism procesowych,
- włączanie się do postępowań sądowych na podstawie art. 61 kodeksu postępowania cywilnego,
- reprezentację przed sądami,
- przedstawianie istotnych poglądów w sprawie (opinia przyjaciela sądu – *amicus curie*),
- informowanie rzecznika praw obywatelskich oraz innych kompetentnych organów o prowadzonych sprawach.

Dodatkowo na stronie internetowej towarzystwa zamieszczono „Poradnik Antydyskryminacyjny”. Łącznie w okresie realizacji projektu udzielono ponad 170 porad prawnych, w większości telefonicznie i za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Najwięcej spraw zgłoszonych do towarzystwa dotyczyło dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na różne przesłanki. Część porad prawnych była także związana z zastosowaniem nowych przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

Towarzystwo – obok Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka – jest jedyną organizacją, która udziela bezpłatnych całościowych porad prawnych z zakresu

dyskryminacji ze względu na wszystkie cechy prawnie chronione i dyskryminacji we wszystkich sferach życia, nie tylko zatrudnienia.

Przykłady spraw, z którymi zwracali się beneficjenci:

- molestowanie seksualne w armii,
- brak lekcji etyki w szkołach,
- niedopuszczenie do egzaminu niepełnosprawnego studenta,
- zwolnienie po powrocie z urlopu macierzyńskiego,
- dyskryminacja pracownika Uniwersytetu Warszawskiego ze względu na tożsamość płciową,
- dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w dostępie do dóbr i usług.

Podsumowanie

Opisane przykłady projektów pokazują, że poradnictwo specjalistyczne dociera do różnych grup odbiorców i dotyczy zróżnicowanych problemów, a także wielu gałęzi prawa. Często są to takie problemy i takie grupy odbiorców, którymi nie zajmują się inne instytucje publiczne czy organizacje pozarządowe. Doświadczenia zebrane w ramach szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” pokazały, że poradnictwo specjalistyczne jest **potrzebne i użyteczne** – tak przynajmniej wynika z opinii osób z niego korzystających.

Ze względu na różne przeszkody, osoby poszukujące poradnictwa specjalistycznego nie mogą korzystać z płatnego lub bezpłatnego poradnictwa ogólnego. Podstawowym ograniczeniem jest brak środków finansowych, choć w poradnictwie specjalistycznym pojawiają się także inne utrudnienia: niepełnosprawność, wiek, obawa przed bezpośrednim kontaktem wynikająca z osobistej sytuacji beneficjenta. Świadomość, że doradca jest przygotowany do pracy z określonym typem odbiorcy i że trafiają do niego ludzie z podobnymi problemami, ośmiela wiele osób do skorzystania z takiego wsparcia. Porady telefoniczne czy świadczone za pośrednictwem poczty elektronicznej pozwalają wyeliminować wstyd czy niemożność skorzystania z porady ze względu na niepełnosprawność. **Poradnictwo specjalistyczne nastawione na specyficznego odbiorcę dostosowuje formy i warunki dostępu do potrzeb i możliwości beneficjentów.**

Poradnictwo specjalistyczne wymaga także pogłębionej wiedzy o różnych, często niszowych, gałęziach czy obszarach prawa oraz o sytuacji beneficjentów, ich problemach, preferencjach, możliwościach i ograniczeniach. Tak pogłębiona wiedza nie jest wymagana w poradnictwie ogólnym. Do tego czasami dochodzi konieczność posiadania innych kompetencji, na przykład znajomości języka migowego czy języków obcych w wypadku cudzoziemców. Poradnictwo specjalistyczne ma z reguły podwójny charakter – obok świadczenia pomocy prawnej jest formą **kontakty człowieka z drugim człowiekiem i z jego problemami**, czasami jedyną możliwością opowiedzenia o swoich problemach i bycia wysłuchanym. Osoba udzielająca porad powinna więc mieć także przygotowanie psychologiczne lub przynajmniej przejść szkolenie dotyczące pracy z trudnym beneficjentem. Poradnictwo prawne wymaga od osób świadczących porady nie tylko wiedzy o beneficjentach, ale także otwartości na współpracę

z innymi specjalistami: psychologami, terapeutami, pracownikami socjalnymi, policjantami czy lekarzami.

Poradnictwo specjalistyczne często **wypełnia luki w działaniach ze strony państwa**, czego przykładem może być pomoc prawna dla pacjentów, z którą administracja publiczna czy placówki służby zdrowia w ogóle sobie nie radzą. W innych wypadkach **poradnictwo uzupełnia lub wzmacnia działania państwa**, na przykład w zakresie poradnictwa dla osób dotkniętych przemocą domową. Zdarza się również – czego przykładem jest Fundacja Dzieci Niczyje czy Komitet Ochrony Praw Dziecka – że to **służby publiczne korzystają z wiedzy i doświadczeń organizacji pozarządowych**, przekazując następnie tę wiedzę i te doświadczenia pracownikom socjalnym, pedagogom szkolnym czy policjantom.

Poradnictwo specjalistyczne nastawione na wsparcie określonej grupy osób, na przykład niesłyszących, jest niezbędnym elementem całego pakietu pomocy oferowanej tym osobom, bez którego skuteczność świadczonej pomocy jest znacznie mniejsza. Często poradnictwo specjalistyczne dotyczy problemów, które nie są jeszcze obecne w świadomości społecznej ani w poradnictwie ogólnym. Dzięki poradnictwu specjalistycznemu problemy te przebijają się do świadomości społeczeństwa i władz, a prawnicy czy organizacje pozarządowe zaczynają się nimi interesować. Najlepszym przykładem tego typu działań jest poradnictwo antydyskryminacyjne. **Poradnictwo specjalistyczne pełni więc funkcję edukacyjną, stanowiąc instrument artykułowania i nagłaśniania problemów społecznych.**

Aby obraz poradnictwa specjalistycznego był pełny, warto dodać, że wymaga ono nie tylko dobrego merytorycznego przygotowania, ale także najczęściej bywa rozłożone w czasie i trwa dłużej niż poradnictwo ogólne, co trzeba uwzględnić przy ocenie efektywności pracy poradniczej. Wynika to ze specyficznych cech beneficjentów i form wsparcia.

Doświadczenia Programu „Obywatel i Prawo” pokazały także, że – podobnie jak w wypadku poradnictwa ogólnego – poradnictwo specjalistyczne zmaga się z **problemem pozyskiwania środków** na jego prowadzenie. Jest jednak w nieco gorszej sytuacji niż poradnictwo ogólne, z reguły nie jest bowiem tak spektakularne pod względem skali oddziaływania, wymaga czasami większych nakładów związanych z ułatwieniem dostępu dla beneficjentów i więcej czasu związanego z prowadzeniem jednej sprawy. Z drugiej strony, nie ma – z wyjątkiem Programu „Obywatel i Prawo” – innych źródeł finansowania, które wprost kierowałyby swoją ofertę do poradnictwa specjalistycznego. Organizacje prowadzące wyspecjalizowane porady prawne muszą więc albo włączać je w ramy poradnictwa ogólnego (także przecież niedofinansowanego), albo uwzględniać je w różnych formach wsparcia beneficjentów w trudnej sytuacji życiowej. W tym drugim wypadku potencjalnie możliwości pozyskania wsparcia finansowego są znacznie większe niż dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego, ale nie wszystkie źródła finansowania chcą pokrywać koszty bezpłatnej pomocy prawnej czy obywatelskiej.

Poradnictwo specjalistyczne boryka się również z innym, ważnym problemem, znacznie poważniejszym niż w wypadku poradnictwa ogólnego. Jest nim pozyskiwanie prawników, którzy chcieliby się specjalizować w pracy ze

specyficznym beneficjentem czy w określonych – często wąskich i niszowych – obszarach prawa.

Jak się wydaje, szukając różnych możliwości i rozwiązań wspierania prowadzenia oraz rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, trzeba uwzględnić poradnictwo specjalistyczne jako wydzielony, istotny element działalności poradniczej, pamiętając jednocześnie o jego specyficznych potrzebach i uwarunkowaniach.

O założeniach i przebiegu konkursu grantowego Programu „Obywatel i Prawo VI”

Konkurs grantowy szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” miał za zadanie osiągnięcie ogólnego celu programu, czyli poszerzenia i ułatwienia obywatelom dostępu do pomocy prawnej oraz pomocy w aktywizowaniu obywateli do korzystania z należnych im praw w sferze publicznej. Konkurs – wspierając finansowo organizacje społeczne udzielające bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich klientom indywidualnym – od początku istnienia programu, czyli od 2002 roku, bezpośrednio osiąga te cele.

W szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo” konkurs był realizowany w ramach dwóch ścieżek: otwartego konkursu grantowego dla organizacji pozarządowych oraz zamkniętej ścieżki postępowania, do której zaproszono Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych.

W ramach otwartego konkursu grantowego dotacje przyznano wyspecjalizowanym, doświadczonym organizacjom pozarządowym, które udzielają bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich najbardziej potrzebującym klientom indywidualnym. Dotacje zostały przyznane na działania poszerzające dostęp obywateli do bezpłatnego poradnictwa oraz do informacji i edukacji prawnej o charakterze poradnictwa specjalistycznego. Działania w ramach projektów były skierowane na pomoc i poradnictwo prawne wyspecjalizowane, czyli kierowane do określonych grup i dotyczące wyjątkowych problemów prawnych i społecznych, które dotyczą te grupy ze względu na ich specyfikę czy marginalizację. Wnioskodawcy, ubiegając się o dotację, musieli przedstawić problemy potencjalnych beneficjentów projektu w dostępie do pomocy prawnej i obywatelskiej, a także potwierdzić swoje kompetencje i doświadczenie oraz własną specyfikę pracy w dotarciu do klientów poradnictwa specjalistycznego.

Ponadto projekty zawierały elementy działań na rzecz:

- podnoszenia jakości bezpłatnego poradnictwa prawnego (informacji i edukacji prawnej) dotyczącego usług w zakresie poradnictwa specjalistycznego,
- mobilizowania środowisk prawniczych i studentów prawa do pracy *pro bono*,
- mobilizowania do współpracy innych podmiotów działających w sferze poradnictwa prawnego (na przykład samorządu lokalnego, sądów, korporacji prawniczych czy szkół wyższych).

W zamkniętym postępowaniu grantowym do przedłożenia wniosku zaproszono Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych, która jest organizacją sieciową i działa na rzecz uniwersyteckich poradni prawnych (zwanymi także klinikami prawa), prowadzących bezpłatne poradnictwo prawne dla osób w trudnej sytuacji materialnej. W zaproszeniu do postępowania przedstawiono założenia i cele, które powinien spełnić wnioskodawca, aby otrzymać dotację. Założenia projektu miały dotyczyć rozwoju i podniesienia jakości usług poradniczych świadczonych przez sieć uniwersyteckich poradni prawnych oraz upowszechniania swoich doświadczeń w innych środowiskach poradniczych. Celem przyznania tego odrębnego grantu było zarówno wzmocnienie oferty bezpłatnego poradnictwa prawnego dla osób ubogich, jak i uwrażliwienie studentów prawa na traktowanie zawodu prawniczego w kategoriach służby publicznej, a także umożliwienie im zdobywania umiejętności praktycznych. Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych przedstawiła wniosek na projekt „Wzmocnienie jakości porad świadczonych przez kliniki prawa oraz upowszechnienie swoich doświadczeń”.

Pozostałe elementy i wymagania w postępowaniu przy ocenie wniosków grantowych były wspólne dla wszystkich organizacji, które przystąpiły do konkursu. Wnioskodawcy byli zobowiązani do wniesienia wkładu własnego w wysokości minimum 25% całkowitych kosztów projektu. Mógł to być wkład zarówno finansowy, jak i rzeczowy – praca wolontariacka lub usługi – 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 uzgodnieniu z Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności. W skład Komisji Selekcyjnej Programu „Obywatel i Prawo VI” wchodziła: Małgorzata Chmielewska (Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich), Renata Koźlicka-Glińska (Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności), Marian Maciuła („Wolontariusz”), dr Grzegorz Makowski (Fundacja Instytut Spraw Publicznych), Renata Niecikowska (Stowarzyszenie Klon/Jawor), prof. Monika Płatek (Uniwersytet Warszawski), mec. Filip Wejman (Instytut Prawa i Społeczeństwa).

Komisja Selekcyjna Programu „Obywatel i Prawo VI” przyznała granty organizacjom, które spełniły kryteria formalne i – w najwyższym stopniu – następujące kryteria merytoryczne konkursu grantowego:

- zgodność przedstawianych we wnioskach projektów z celami Programu „Obywatel i Prawo” i z zasadami konkursu,
- wartość i znaczenie projektów dla beneficjentów,
- dodatkowe elementy działań na rzecz: poprawy jakości poradnictwa, propagowania postaw *pro bono* w środowiskach prawniczych, współpracy z innymi podmiotami działającymi na rzecz poradnictwa prawnego,
- realność przedstawianego projektu i adekwatność proponowanych działań oraz kosztów jego realizacji do rezultatów,
- zdolność wnioskodawcy do skutecznego zrealizowania projektu (w tym kompetencja i doświadczenie w zakresie poradnictwa specjalistycznego).

Okres realizacji projektów mieścił się w przedziale od dziewięciu do dziesięciu miesięcy między 1 maja 2011 a 29 lutego 2012 roku. Ogólna kwota przeznaczonych dotacji wyniosła 595 tysięcy złotych. W ramach otwartego konkursu

przyznano czternaście dotacji. Pojedyncza dotacja dla jednej organizacji w konkursie otwartym wynosiła maksymalnie 36 tysięcy złotych. Kwota grantu na rzecz Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych wyniosła 94 tysiące złotych (z czego 45,2 tysiąca złotych na pośrednie dotacje dla uniwersyteckich poradni prawnych). Kwota wkładu własnego grantobiorców wyniosła ponad 740 tysięcy złotych, z czego połowę stanowił wkład rzeczowy (na przykład praca wolontariuszy, praca *pro bono* prawników, bezpłatne udostępnianie pomieszczeń).

Dotacje udzielone w ramach otwartego konkursu wzmocniły bezpośrednio potencjał i jakość działania czternastu organizacji pozarządowych. Przez dziewięć, dziesięć miesięcy trwania projektów przeprowadzono 77 szkoleń i konferencji, wydano czternaście różnych publikacji, nie licząc ulotek i plakatów informacyjnych służących rozpropagowaniu projektów. Podczas dziesięciu miesięcy organizacje udzieliły blisko 5 tysięcy porad prawnych i obywatelskich.

Porad prawnych i obywatelskich udzielano różnym grupom odbiorców, wśród których znaleźli się: seniorzy, niepełnosprawni, zaginioni i ich rodziny, uchodźcy, dzieci i rodziny w sytuacji kryzysowej, ofiary przemocy, ofiary dyskryminacji, pacjenci, osoby ubogie z problemami mieszkaniowymi, rodziny z problemem alkoholowym, mieszkańcy zagrożeni inwestycjami groźnymi dla środowiska, członkowie samorządów zawodowych będący stronami w postępowaniu dyscyplinarnym.

Rezultaty otwartego konkursu w liczbach	
5 tysięcy	porad prawnych i obywatelskich
77	szkoleń i konferencji
14	publikacji
4	nowe punkty poradnicze
7	całościowych poradników na stronach internetowych
73	publikacje wizualne i filmy na stronach internetowych
120 tysięcy	użytkowników poradników i publikacji wizualnych na stronach internetowych

Dotacja udzielona w ramach zamkniętej ścieżki postępowania konkursowego wzmocniła bezpośrednio potencjał Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych – organizacji infrastrukturalnej, a pośrednio, w wyniku regrantingu, siedmiu studenckich poradni prawnych zrzeszonych w ruchu klinicznym. Obecnie w Polsce działa dwadzieścia pięć tego typu poradni w szesnastu miastach. Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych zorganizowała dwie trzydniowe konferencje o charakterze szkoleniowym, w których wzięli udział zarówno studenci wolontariusze, jak i tutorzy, pod których patronatem są udzielane porady prawne. Spotkania te miały na celu podniesienie jakości działań poradniczych przez dostarczenie dodatkowej wiedzy i umiejętności poprawiających tę jakość. Pierwsza konferencja (XV Ogólnopolska Konferencja Uniwersyteckich Poradni Prawnych) odbyła się w Łodzi w dniach od 6 do 8 maja 2011 roku pod hasłem „Etyka a profesjonalizm prawników”, druga konferencja (XVI Ogólnopolska Konferencja Uniwersyteckich Poradni Prawnych) została zorganizowana w dniach od 25 do 27 listopada 2011 roku na Wydziale Prawa i Administracji

Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, a jej motywem przewodnim było hasło „Nauczanie kliniczne w systemie edukacji prawniczej”. W szkoleniach tych uczestniczyli także goście reprezentujący współpracujące z fundacją kliniki prawa z Ukrainy, Białorusi i Republiki Czeskiej.

Uniwersyteckie poradnie prawne, które otrzymały dofinansowanie za pośrednictwem Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych z Programu „Obywatel i Prawo”, w ramach nawiązywania kontaktów z innymi podmiotami działającymi na polu poradniczym zorganizowały spotkania „okrągłych stołów”. Do współpracy zaproszono lokalne organizacje pozarządowe zajmujące się poradnictwem dla osób marginalizowanych i potrzebujących.

Wydano dwie publikacje – *Etyka zawodów prawniczych. Metoda „case study”* oraz *Kazusy i wzory pism*, a także kolejne dwa numery czasopisma „Klinika”, patronującego ruchowi klinicznemu i poruszającego ważne dla niego tematy.

Podczas realizacji projektu kliniki prawa udzieliły około 12 tysięcy porad prawnych.

Rezultaty dotacji dla Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych w liczbach	
12 tysięcy	porad prawnych
7	dotacji dla klinik prawa
2	konferencje szkoleniowe
7	spotkań z organizacjami poradniczymi
4	publikacje

Projekty konkursu grantowego zrealizowane w ramach szóstej edycji Programu „Obywatel i Prawo”

Projekt Fundacji Centrum Praw Kobiet „Prawo w służbie ofiar: informacja i pomoc” był skierowany do kobiet doświadczających przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej i (lub) ekonomicznej, w tym skazanych za zabójstwa popełnione w związku z przemocą w rodzinie i przebywających w wyniku tego w zakładach penitencjarnych. Efektywną pomoc ofiarom przemocy stanowiły całościowe porady kompetentnych prawników specjalizujących się w tej konkretnej kategorii spraw, oparte na kontakcie bezpośrednim (w sześciu miastach: Warszawie, Grójcu, Wrocławiu, Świdnicy, Łodzi i Gdańsku) i pośrednim (telefonicznym lub listownym) z klientką. Pomoc prawna była świadczona w zakresie spraw karnych, rodzinnych i administracyjnych. Klientki mogły liczyć na stałe wsparcie prawne w trakcie toczącej się sprawy. Dodatkowo organizacja działa na polu aktywizacji kobiet do korzystania z przysługujących im praw. Działania edukacyjno-informacyjne obejmowały: organizowanie otwartych spotkań pod hasłem „Poznaj swoje prawa”, aktualizowanie strony internetowej, wydawanie poradników i ulotek prawnych.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w projekcie „Standardy rzetelnego procesu w postępowaniach dyscyplinarnych” zdecydowała się pomagać osobom będącym stroną w postępowaniu dyscyplinarnym przed sądami dyscyplinarnymi w samorządach zawodów zaufania publicznego i zawodów regulowanych. Beneficjentami byli przede wszystkim przedstawiciele zawodów nieprawni-

czych: architekci, doradcy podatkowi, lekarze czy nauczyciele. Wsparcie takie jest potrzebne ze względu na niejednolite standardy przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych w różnych samorządach zawodowych. Działania opierały się na prowadzeniu bezpłatnej informacji prawnej i bezpłatnego poradnictwa prawnego. Osoby, przeciwko którym toczą się tego typu postępowania, mogły liczyć na udzielaną bezpośrednio (w warszawskiej siedzibie fundacji) lub pośrednio (porady telefoniczne) pomoc prawną, przede wszystkim w zakresie stosowania kodeksu karnego w postępowaniach dyscyplinarnych. Dodatkowo została utworzona strona internetowa z zebranymi przepisami prawnymi, procedurami i regułami dotyczącymi tego typu postępowań.

Podkarpacki Ośrodek Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach projektu „Dobrze wiedzieć więcej – bezpłatne poradnictwo i informacja prawna” prowadził bezpłatną pomoc prawną i obywatelską dla tych mieszkańców Podkarpacia, którzy są zagrożeni marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Porady były udzielane w Rzeszowie, w trzech biurach bezpłatnej pomocy prawnej: w siedzibie stowarzyszenia, w Wojewódzkim Ośrodku Terapii Uzależnień oraz w siedzibie Związku Stowarzyszeń Pomocy Osobom Niepełnosprawnym Powiatu Rzeszowskiego. Pomoc obejmowała udzielanie porad i informacji prawnych, wyjaśnianie zawitych kwestii, doradzanie w konkretnych sprawach i wsparcie w sporządzaniu pism. Co więcej – w uzasadnionych sytuacjach klienci mogli liczyć na rzecznictwo ich interesów wobec instytucji publicznych, sektora administracji, wymiaru sprawiedliwości i gospodarki. Dodatkowo w ramach projektu wydano pięć broszur, które wyczerpująco i przystępnie wyjaśniają zagadnienia prawne, z jakimi najczęściej zwracają się o pomoc klienci biur. Organizacja przeprowadziła także dwa szkolenia dla doradców.

Projekt Fundacji Dzieci Niczyje „Prawo bliżej dzieci – edukacja prawna rodziców i opiekunów” zakładał udzielanie porad i informacji prawnych rodzicom i opiekunom dzieci, które uczestniczą w postępowaniu karnym lub rodzinnym. Osoby te często nie są świadome swoich praw, co może mieć wpływ na ostateczne rozstrzygnięcia sądu czy prokuratora. Pomoc była świadczona osobiście (beneficjentami były przede wszystkim osoby z Warszawy i okolic), a także telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej (rodzice lub opiekunowie z całej Polski). Poradnictwo było nastawione na długotrwały kontakt z klientem. Dodatkowo fundacja zorganizowała dwa warsztaty dotyczące teoretycznych zagadnień prawnoprocesowych oraz praktycznych uprawnień procesowych rodziców i opiekunów reprezentujących swoje dzieci, którzy często nie wiedzą, jak zachowywać się na sali sądowej czy jak składać potrzebne wnioski i oświadczenia. Jako podsumowanie projektu opracowano poradnik internetowy dotyczący edukacji prawnej w zakresie uprawnień procesowych i możliwości skutecznego dochodzenia praw dziecka w postępowaniu.

Fundacja Academia Iuris przeprowadziła projekt „Poradnictwo prawne z zakresu prawa lokalowego, spółdzielczego i meldunku”. W większości wypadków sprawy z tego zakresu dotyczą życiowych kwestii osób ubogich i mają skomplikowany charakter faktyczny i prawny. Z tego powodu są postrzegane jako uciążliwe i niedochodowe przez zawodowych prawników, którzy niechętnie się nimi zajmują. Niestety, bez pomocy prawnej osoby dotknięte tego typu problemami są narażone – ze względu na swoją niewiedzę – na nadużycia ze strony organów samorządowych, prywatnych właścicieli odzyskanych budyn-

ków mieszkalnych, zarządów spółdzielni mieszkaniowych czy organów prowadzących postępowania egzekucyjne. Doradztwo było świadczone w punktach bezpłatnej pomocy prawnej prowadzonych przez fundację w siedmiu miastach Polski. W ramach projektu zostały również przeprowadzone szkolenia z zakresu wyżej wymienionych gałęzi prawa dla wolontariuszy zainteresowanych tą sferą. Fundacja wydała ponadto broszurę edukacyjną poświęconą metodyce postępowania lokalowego krok po kroku, z której będą mogli korzystać wolontariusze udzielający porad w punktach pomocy.

Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego w ramach projektu „Wsparcie prawne dla ofiar dyskryminacji” skierowało pomoc do osób fizycznych, które doświadczyły lub doświadczały w swoim życiu nierównego traktowania, szczególnie w takich dziedzinach, jak dostęp do dóbr i usług, zatrudnienie, edukacja lub dostęp do opieki zdrowotnej z powodu rasy, płci, orientacji seksualnej, wieku czy niepełnosprawności. Wsparcie ofiar tego typu zachowań polegało na prowadzeniu specjalistycznego poradnictwa prawnego i działalności informacyjnej dotyczącej przepisów prawa antydyskryminacyjnego. Porady były udzielane bezpośrednio w biurze Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego oraz pośrednio – w formie konsultacji telefonicznych, listowych i za pośrednictwem poczty elektronicznej. Wsparcie prawne obejmowało udzielanie porad i informacji prawnych, sporządzanie opinii prawnych, pomoc w przygotowaniu pism procesowych. Dodatkowo w sprawach precedensowych lub wymagających szczególnej interwencji osoby zgłaszające się po poradę otrzymały pomoc w formie włączenia się towarzystwa do postępowań sądowych czy reprezentowania beneficjenta przed sądem.

Projekt „Emisariusze lokalnej aktywności obywatelskiej (etap II)” Towarzystwa na rzecz Ziemi miał na celu udzielenie pomocy, zwłaszcza prawnej, mieszkańcom, głównie z obszarów wiejskich, zagrożonych istnieniem lub planami realizacji instalacji szkodliwych dla zdrowia i (lub) lokalnego środowiska (były to na przykład sytuacje związane z budową obwodnic, studni głębinowych w pobliżu ujęć wody, składowisk i spalarni odpadów oraz z rozbudową kamieniołomów). Beneficjenci projektu mogli skorzystać z bieżącego wsparcia zatrudnionego w tym celu prawnika, który pomagał im w przygotowaniu pism i w kontaktach z administracją publiczną. Dodatkowo zostały przeprowadzone warsztaty dla grup społeczności lokalnych. Projekt przewidywał również w uzasadnionych wypadkach możliwość przeprowadzenia niezbędnych ekspertyz prawnych, analiz i opinii. Ostatecznym rezultatem działań było zachęcenie ludzi do samodzielnego działania i obrony swoich praw, aby mogli się oni stać poważnym i odpowiedzialnym partnerem do dyskusji i negocjacji z inwestorem czy władzą lokalną, z którym wypracują zadowalający obie strony kompromis.

Celem projektu Komitetu Ochrony Praw Dziecka „Szkolenia z pracy zespołów interdyscyplinarnych zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie” było poszerzenie i ułatwienie dostępu do pomocy i informacji prawnej w kwestiach prawnych związanych z przemocą w rodzinie. Grupą docelową i beneficjentami podejmowanych działań były dzieci doświadczające przemocy (seksualnej, fizycznej, emocjonalnej) i ich rodzice lub opiekunowie oraz przedstawiciele grup zawodowych: lekarze i pielęgniarki, policjanci, kuratorzy społeczni i zawodowi, pracownicy ośrodków pomocy społecznej, którzy na co

dzień spotykają się z problemem przemocy w rodzinie. W ramach projektu ustanowiono dyżur prawnika, udzielającego porad prawnych ofiarom przemocy w rodzinie w sprawach dotyczących rozwodu, władzy rodzicielskiej czy oceny zasadności zawiadomienia organów ścigania o dopuszczaniu się przestępstwa znęcania się nad rodziną. Z pomocy prawnej mogli także skorzystać przedstawiciele wyżej wymienionych zawodów. Dodatkowo Komitet Ochrony Praw Dziecka zorganizował dla nich szkolenia, podwyższające kompetencje służb, na temat współpracy w zespołach interdyscyplinarnych – nowym instrumencie wprowadzonym przez ustawodawcę w celu skuteczniejszego przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Projekt Fundacji Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej „Poradnia praw pacjenta” zakładał prowadzenie bezpłatnych porad prawnych dla pacjentów. Porady były udzielane stacjonarnie (w siedzibie instytutu) i za pośrednictwem Internetu. Dzięki temu możliwe było zapewnienie anonimowości osobom zwracającym się z prośbą o pomoc, gdyż nie musiały one podawać swoich danych osobowych. Dostęp do tego typu porad zyskali mieszkańcy nawet z najdalszego zakątka Polski. Beneficjenci mogli uzyskać pomoc radcy prawnego (specjalisty w zakresie prawa medycznego i cywilnego) z zakresu praw pacjenta, prawa medycznego i prawa ubezpieczeniowego w obszarze ubezpieczeń społecznych. Poza omówieniem przydatnych przepisów prawnych pacjentom i ich rodzinom wyjaśniano działanie systemu ochrony zdrowia w Polsce, który często jest dla nich nieczytelny. Do poradni praw pacjenta mogły się zgłosić przede wszystkim te osoby, które uznały, że ich prawa zostały naruszone w czasie korzystania z usług w placówkach medycznych, a także inne osoby zainteresowane pozyskaniem informacji w tym zakresie.

Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć zrealizowało projekt „Daj im szansę – zwiększenie szans integracji dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy przez pomoc prawną, przeciwdziałanie przemocy i kampanię społeczną”. Bezpłatna pomoc prawna i informacja była skierowana do cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy i przebywających w sześciu ośrodkach recepcyjnych oraz poza nimi. Grupa ta jest szczególnie narażona na społeczne wykluczenie i dyskryminację. Pracownicy centrum regularnie odwiedzali wybrane ośrodki i tam świadczyli pomoc, a także udzielali porad w biurze organizacji przez telefon, listownie, za pośrednictwem faksu i przez Internet. Pomoc prawna obejmowała: ogólną informację na temat sytuacji prawnej, możliwości działania na gruncie prawa, przygotowywanie pism procesowych, wniosków dowodowych i skarg do sądu administracyjnego, reprezentację procesową, a także włączanie się do niektórych postępowań. Dodatkowo została przeprowadzona kampania społeczna, która miała na celu zwiększenie społecznej akceptacji przyjmowania i integrowania uchodźców w Polsce i poparcia dla tych działań.

Projekt „Prawa zaginionych i ich rodzin – kompleksowe poradnictwo prawne” Fundacji ITAKA miał na celu poprawę dostępu do wiedzy z zakresu prawa osób dotkniętych problemem zaginięcia. Pomoc była skierowana szczególnie do rodzin osób zaginionych, którzy w sytuacji zaginięcia bliskiej osoby stają się bezradni, doznają szoku i nie wiedzą, jakie kolejno czynności powinni podjąć. Projekt zakładał udzielanie nieodpłatnych, telefonicznych i bezpośrednich porad prawnych w sferze: praw człowieka i obywatela, prawa rodzinnego,

karnego, administracyjnego, cywilnego oraz prawa ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej. Wśród działań znajdowało się również: nieodpłatne sporządzanie pism (w tym procesowych) w kontaktach członków rodzin osób zaginionych z instytucjami państwa, aktualizacja i dystrybucja broszury dotyczącej zagadnień prawnych związanych bezpośrednio z sytuacją zaginięcia (skierowanej do beneficjentów projektu i do policjantów przyjmujących zgłoszenia o zaginięciu), opracowanie i dystrybucja broszury oraz konferencja dotycząca kwestii tak zwanych porwań rodzicielskich.

Celem projektu „Nie jesteś sam” Stowarzyszenia Misericordia było świadczenie pomocy obywatelskiej i prawnej osobom niepełnosprawnym i starszym, szczególnie z dysfunkcją ruchową. Ze względu na problemy z poruszaniem się nie mają oni możliwości uzyskania podstawowej informacji i porady, załatwienia swoich spraw czy wyegzekwowania przysługujących im praw. Przeszkody architektoniczne i psychiczne pogłębiają poczucie dyskryminacji i uniemożliwiają bezpośredni kontakt z prawnikiem i doradcą. Biorąc pod uwagę te trudności, twórcy projektu postanowili, że porady będą świadczone w domu beneficjentów i w domach opieki społecznej na terenie Zabrze. Wsparcie ze strony doradcy obejmowało rozpoznanie sprawy, udzielenie informacji lub porady, w razie potrzeby napisanie i wydrukowanie pisma oraz odniesienie go do konkretnej instytucji pomocowej, a także późniejsze kontaktowanie się z klientem i omawianie postępu w załatwianej sprawie. Dodatkowo doradca podczas wizyty w domu beneficjenta miał możliwość zachęcić go i realnie pomóc w aktywizacji społecznej, takiej jak podjęcie nauki czy pracy mimo fizycznej ułomności.

Rzeszowski Klub Sportowy Głuchych RES-GEST dzięki projektowi „Migowe poradnictwo prawne dla niesłyszących” miał zamiar zwiększyć dostęp do pomocy prawnej osób niesłyszących posługujących się językiem migowym jako podstawowym środkiem komunikowania. Na co dzień osoby te, aby skorzystać z pomocy prawnej, potrzebują tłumacza języka migowego. Wiąże się to z dodatkowymi kosztami i trudnościami ze względu na ograniczony dostęp do tłumaczy tego języka. Powoduje to, że osoby niesłyszące są narażone na wykluczenie prawne. W ramach projektu zostały uruchomione porady prawne udzielane przez prawnika i tłumacza migowego za pomocą kamery internetowej za pośrednictwem internetowych komunikatorów z obrazem. Taka forma działania pozwoliła na kontakt z osobą niesłyszącą niezależnie od miejsca jej zamieszkania. Dodatkowo w ramach rozszerzania dostępu do pomocy prawnej osób niesłyszących zostały nagrane filmy (dostosowane do potrzeb beneficjentów projektu) z zakresu zagadnień prawnych i umieszczane na stronie internetowej. Do osób niemających Internetu wysłano bezpłatne płyty DVD z nagranyimi poradami i informacjami prawnymi.

Projekt „Specjalistyczne poradnictwo z zakresu prawa lokalowego” Stowarzyszenia Obrona Praw Człowieka i Obywatela „St.O.P.” był skierowany do osób wykluczonych społecznie lub zagrożonych tym zjawiskiem, mających jednocześnie trudności z pozyskaniem lub utrzymaniem własnego mieszkania. Problemy te mogą wynikać z realnego ubóstwa rodziny, braku środków na zapłatę czynszu spowodowanego zjawiskami patologicznymi, zwłaszcza alkoholizmem, lub efektu lawinowego narastania długów w tej materii. Z pomocy mogli skorzystać mieszkańcy powiatów kamiennogórskiego, świd-

nickiego i wałbrzyskiego. W ramach projektu prowadzono bezpłatne specjalistyczne poradnictwo prawne oraz obywatelskie, w tym doradczą interwencję obywatelską (przygotowywanie pism, wyjaśnianie spraw klienta na zewnątrz) i rzecznictwo indywidualne (występowanie w imieniu klienta). W wypadku postępowania sądowego toczącego się z udziałem petentów doradca udzielał potrzebnego wsparcia na każdym etapie sprawy sądowej. Dodatkowo stowarzyszenie przeprowadziło szkolenie dla doradców i wolontariuszy z zakresu standaryzacji porad.

Noty o autorach

Tomasz Schimanek – polityk społeczny, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Akademii Rozwoju Filantropii i Instytutu Spraw Publicznych, 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 intelektualnym Polski*, członek Rady Działalności Pożytku Publicznego drugiej kadencji. Autor i współautor kilkunastu książek i wielu artykułów w prasie krajowej.

Monika Stec – socjolożka, badaczka jakościowa, absolwentka Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i Szkoły Nauk Społecznych przy Polskiej Akademii Nauk. Brała udział w badaniach ewaluacyjnych, edukacyjnych, społeczności lokalnych i wykorzystania nowoczesnych technologii, a także w badaniach nad historią mówioną.

Maciej Tański – mediator (od 1994 roku), kierownik Centrum Mediacji Gospodarczej i Centrum Mediacji Partners Polska w Warszawie, członek Społecznej Rady do spraw Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości (od 2005 roku).

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

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 (PAFW).

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 następujących obszarach tematycznych: inicjatywy w zakresie edukacji, rozwój społeczności lokalnych i dzielenie się polskimi doświadczeniami w zakresie transformacji. W działaniach na terenie Polski fundacja koncentruje się obecnie na inicjatywach edukacyjnych, służących przede wszystkim wyrównywaniu szans, a także na wyzwaniu i umacnianiu energii obywatelskiej w miejscach wymagających szczególnego wsparcia.

Programy fundacji są kształtowane z udziałem instytucji trzeciego sektora. Fundacja pozyskuje do współpracy organizacje pozarządowe, które – mając odpowiednie doświadczenie i kwalifikacje – mogą pełnić funkcję realizatorów programów fundacji. Organizacje te zarządzają przedsięwzięciami Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności według zasad i procedur określonych przez fundację.

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności finansuje swoją działalność z przychodów funduszu wieczystego, którego źródłem są środki pochodzące z Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości. Od 2000 roku z wypracowanych przychodów fundacja przeznaczyła na osiągnięcie swoich celów programowych ponad 110 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 Polityki Migracyjnej, Program Prawa i Instytucji Demokratycznych oraz Program Społeczeństwa Obywatelskiego.