

Mariusz Parlicki

Bezpieczeństwo prawne obywateli w działalności Biur Porad Obywatelskich

Bezpieczeństwo : teoria i praktyka : czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego 7/3, 7-19

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.



Mariusz Parlicki*

Bezpieczeństwo prawne obywateli w działalności Biur Porad Obywatelskich

Wprowadzenie

W publikacjach naukowych można napotkać rozmaite definicje pojęcia „bezpieczeństwo”. Jest ono ujmowane jako indywidualnie i grupowo odczuwana potrzeba, ale też jako stan i/lub proces. Ryszard Zięba proponuje by, termin ten określić, jako „pewność istnienia i przetrwania, posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu”¹. Owa pewność, zdaniem cytowanego autora, „jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń”². Istotnie, zagrożenia bezpieczeństwa, choć są niepożądane, pojawiają się z różnym natężeniem, a zachowanie bezpieczeństwa pomimo wystąpienia tych zagrożeń jest możliwe. Dlaczego? Zięba zauważa, że pewność ta powstaje też „wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego”³. Można wręcz stwierdzić, że bezpieczeństwo jest warunkowane w większym stopniu przez kreatywne zdolności podmiotu w podejmowaniu działań na rzecz jego osiągnięcia, utrzymania i rozwijania, a w mniejszym stopniu przez brak zagrożeń. Twierdzenie to nie oznacza bynajmniej niedoceniaenia działań prewencyjnych w zakresie bezpieczeństwa. Działania te są bardzo istotne, jednakże nie są one w stanie w pełni wyeliminować zagrożeń.

W naukach z zakresu organizacji i zarządzania podkreśla się, że rolę sprawnego i skutecznego menadżera jest umiejętne podejście do pojawiających się w organizacjach problemów. Czy to nam się podoba, czy nie, problemy stanowią obiektywną

* Dr, kierownik Zakładu Zdrowia Rodziny, Wydział Psychologii i Nauk o Rodzinie, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

¹ R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 16.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

rzeczywistość każdej organizacji. Dobry menadżer wie jednak, że można dopatrywać się w tych problemach okazji do przeprojektowania organizacji, do jej wzmocnienia. Problem, jakim jest zagrożenie bezpieczeństwa, można potraktować jako okazję do podjęcia kreatywnych działań, do uruchomienia procesów, które nie tylko poczucie bezpieczeństwa utrzymają na poziomie występującym przed pojawieniem się problemu – zagrożenia, ale wręcz je wzmocnią.

W zapewnieniu bezpieczeństwa poszczególnym obywatelom, grupom społecznym i ogółowi demokratycznego społeczeństwa coraz bardziej istotną rolę odgrywa nie tylko władza publiczna i podległe jej instytucje, ale i podmioty niepubliczne, a w szczególności organizacje pozarządowe.

Celem niniejszej pracy jest zdefiniowanie pojęcia „bezpieczeństwa prawnego obywateli”, ukazanie znaczenia organizacji pozarządowych w budowaniu tego bezpieczeństwa w oparciu o działalność sieci Biur Porad Obywatelskich (BPO), wreszcie przeanalizowanie zapotrzebowania na usługi w zakresie poradnictwa obywatelskiego i prawnego na podstawie danych o kontaktach z klientami krakowskiego BPO.

Istota bezpieczeństwa prawnego obywateli

Zdefiniowanie pojęcia „bezpieczeństwo prawne obywateli” jest konieczne dla określenia roli, jaką w jego budowie ma do odegrania sektor pozarządowy i oceny, jak to zadanie realizuje przynależąca do tego sektora sieć Biur Porad Obywatelskich.

Po pierwsze, należy zauważyć, że bezpieczeństwo prawne znacznie częściej omawiane jest z perspektywy bezpieczeństwa prowadzenia działalności gospodarczej – bezpieczeństwa prawnego przedsiębiorców i ich firm, niż szeroko rozumianego bezpieczeństwa prawnego jednostki w relacjach z innymi podmiotami, a zwłaszcza instytucjami życia publicznego, z rządową i samorządową administracją i podległymi jej jednostkami.

Bezpieczeństwo prawne w pierwszym znaczeniu zdefiniować można jako dążność do zabezpieczenia interesów przedsiębiorców i kierowanych przez nich organizacji poprzez nadzorowanie i dostosowywanie działania do obowiązujących w danym czasie i na danym obszarze przepisów prawnych. Tak pojmowane bezpieczeństwo prawne sprowadza się do prewencji, a w razie wykrycia nieprawidłowości do podjęcia działań je korygujących. Działania w ramach zapewnienia bezpieczeństwa prawnego przedsiębiorcy i kierowanej przez niego organizacji polegają w szczególności na:

- identyfikacji wszystkich wymagań prawnych stawianych przedsiębiorcy i organizacji prowadzącej określoną działalność, a następnie w oparciu o niezależny audyt na zbadaniu, czy działania te są zgodne z obowiązującym prawem;
- na tworzeniu sprawnych, skutecznych i legalistycznych rozwiązań w organizacji;
- na szkoleniu i doskonaleniu pracowników w zakresie obowiązujących reguł prawnych;
- na analizie i ocenie projektów ustaw i rozporządzeń pod kątem ich konsekwencji dla realizowanej obecnie działalności i przyszłości organizacji.

Bezpieczeństwo prawne obywateli w szerszym ujęciu jest znacznie trudniejsze do zdefiniowania. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) Janusz Kochanowski zauważa za Zygmuntem Taborem, że bezpieczeństwo prawne jednostki związane jest z pewnością

prawa. Owa pewność zdaniem Rzecznika umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań przez obywatela. Pewność prawa, zdaniem cytowanych autorów, nie jest wyłącznie przejawem bezdusznego legalizmu. Uważają oni, że jest warunkiem koniecznym wolności obywatela w państwie⁴. W przywoływanym artykule Kochanowski zauważa, że „przewidywanie i dokonywanie wyborów w oparciu o pewną wiedzę na temat obowiązującego prawa umożliwia jednostce organizację jej życiowych spraw i przyjmowanie odpowiedzialności za własne decyzje” oraz że „bezpieczeństwo prawne skorelowane jest także z godnością osoby, gdyż stanowi manifestację szacunku porządku prawnego dla jednostki jako istoty autonomicznej i racjonalnej”⁵. W kontekście tych uwag należy zauważyć, że bezpieczeństwo prawne obywateli warunkuje przede wszystkim pewna wiedza na temat obowiązującego prawa. Posiadanie przez obywatela owej wiedzy ma z kolei kluczowe znaczenie dla jego zaufania do państwa.

Gwarancje bezpieczeństwa prawnego obywateli można wyprowadzić z Konstytucji RP, która stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej⁶, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa⁷. Materialne i formalne zasady państwa prawa można z kolei wyprowadzić z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK) w przedmiotowym zakresie.

W cytowanym powyżej artykule Janusz Kochanowski zauważa, że TK w swojej linii orzecznictwa utrwała rozumienie zasady bezpieczeństwa prawnego jednostki i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez to państwo prawa jako pewności tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe⁸. Na dowód tego autor przytacza fragmenty orzeczeń. W orzeczeniu z 2 marca 1993 r. (K. 9/92) TK stwierdza, że „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli”⁹. W orzeczeniu TK z 24 maja 1994 r. (K. 1/94) podkreśla, że „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny”¹⁰.

Na podstawie zaprezentowanych powyżej uwag można pokusić się o zdefiniowanie bezpieczeństwa prawnego obywatela. Bezpieczeństwo to rozumiane być może

⁴ Wystąpienie dra Janusza Kochanowskiego, rzecznika praw obywatelskich na konferencji naukowej „Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa”, [online:] www.rpo.gov.pl/pliki/1165502902.pdf, s. 2, dostęp: 10.07.2011.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483, zm. Dz.U. 2001, nr 28, poz. 319, zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471, zm. Dz.U. 2009, nr 114, poz. 946, rozdział I, art. 2.

⁷ *Ibidem*, rozdział I, art. 7.

⁸ Wystąpienie dra Janusza Kochanowskiego..., *op. cit.*, s. 2.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, s. 3.

jako zagwarantowanie obywatelom przez władzę publiczną tego, że państwo funkcjonuje na zasadach demokratycznego państwa prawa i zapewnia wszystkim członkom społeczeństwa swobodny, nieograniczony dostęp do usług prawnych, instytucji działających na podstawie i w granicach prawa i wiedzy o prawach i obowiązkach obywatelskich. W oparciu o tę wiedzę każdy obywatel ma możliwość przewidywania działania organów państwa i planowania własnych poczynań. Przyjęta definicja wskazuje, że zapewnienie bezpieczeństwa prawnego obywatelowi winno być domeną działań władzy publicznej, która w tym celu powinna optymalnie wykorzystać wszelkie dostępne zasoby.

W działaniach na rzecz upowszechnienia wiedzy prawnej, a przez to wzrostu poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli, państwo i jego instytucje na szczeblu rządowym i samorządowym powinny współpracować z sektorem pozarządowym. Zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie sfera zadań publicznych obejmuje między innymi:

- działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- działania w zakresie upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji;
- upowszechnianie i ochronę praw konsumentów;
- upowszechnianie i ochronę praw dziecka¹¹.

Działania te podejmowane przez organizacje pozarządowe bez wątpienia przyczyniają się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli i upowszechniania wiedzy prawnej w społeczeństwie.

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej zapisano, że „nadrzędnym celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej jest zapewnienie korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, redukcję ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyzwań i umiejętne wykorzystywanie pojawiających się szans”¹². Zapewnienie poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli zostało uznane w tym dokumencie za jeden z celów strategicznych¹³. Należy zauważyć, że ów cel koresponduje z innymi celami strategicznymi wymienionymi w cytowanym dokumencie, a w szczególności z „zapewnieniem możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych wolności, praw człowieka i obywatela oraz stworzenie bezpiecznych warunków do godziwego życia obywateli i rozwoju całego narodu, w wymiarze materialnym i duchowym”¹⁴. Kreśląc cele i zadania sektorowe niezbędne do operacjonalizacji przyjętej koncepcji bezpieczeństwa narodowego, autorzy omawianego dokumentu uznali, że zapewnienie wszystkim obywatelom poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości stanowi nadrzędny cel Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawa i podkreślili, że w związku z tym konieczne jest położenie szczególnego nacisku ma takie działania, które doprowadzą do usprawnienia funkcjonowania

¹¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zmianami, art. 4, ust. 1.

¹² Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, [online:] www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf, s. 5.

¹³ *Ibidem*, s. 6.

¹⁴ *Ibidem*, s. 5

sądów i prokuratury, skrócenia postępowań i zagwarantowania skutecznego wykonywania orzeczeń. Dokument stwierdza, że „konstytucyjne gwarancje ochrony praw i wolności będą w pełni realizowane, gdy instytucje wymiaru sprawiedliwości staną się powszechnie dostępne, szybkie w działaniu oraz przyjazne dla obywateli”¹⁵. Zenon Zamiar stwierdził, że bezpieczeństwo prawne naszych obywateli to materia, w której istotnie wiele jest do zrobienia. Jego zdaniem występuje w tym obszarze w Polsce szereg deficytów, przez co obowiązujące u nas standardy są nieprzyjemne dla obywateli i odbiegają od tych, które obowiązują w krajach wysoko rozwiniętych¹⁶. Ze stwierdzeniem tym nie sposób polemizować, gdyż jego prawdziwość potwierdzają statystyki wymiaru sprawiedliwości, liczne doniesienia medialne czy skargi wnoszone przez obywateli naszego kraju do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Bezpieczeństwo prawne obywateli zostało ujęte znacznie wężej w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej niż w skonstruowanej przez autora niniejszej pracy definicji. Omawiana strategia podkreśla znaczenie powszechnego dostępu do instytucji wymiaru sprawiedliwości. Powszechny dostęp do tych instytucji jest bez wątpienia bardzo istotny, jednakże nie mniej ważny jest powszechny dostęp do szeroko pojętych usług prawnych i do wiedzy prawnej. Dostęp ten niestety uzależniony jest często od kondycji finansowej jednostek i rodzin. Znaczna część społeczeństwa polskiego ze względu na trudną sytuację materialną dostęp ten ma znacznie ograniczony, czy też jest tego dostępu pozbawiona: „wykluczona prawnie”. Piotr Sałustowicz zauważa, że choć wszystkim obywatelom zagwarantowane są formalnie te same prawa obywatelskie, polityczne i socjalne, to w praktyce można zaobserwować, że bardzo często dochodzi do naruszania praw obywatelskich przez organy państwowe w przypadku obywateli, należących do materialnie, społecznie czy kulturowo upośledzonych. Swoistym paradoksem współczesnych czasów jest zdaniem Sałustowicza formalna równość wszystkich obywateli wobec prawa z jednej strony, a z drugiej strony poprzez nierówności ekonomiczne istnienie barier w egzekwowaniu praw obywatelskich osób ubogich¹⁷.

Słaba wiedza, czy wręcz niewiedza prawna ogółu Polaków, jest źródłem braku poczucia bezpieczeństwa prawnego, a wynika nie tylko ze zbyt wysokich dla znacznej części społeczeństwa polskiego kosztów porad prawnych, ale także z braku odpowiedniej edukacji prawnej w szkołach. Według badania TNS OBOP 80% Polaków nie wie, ile instancyjne jest postępowanie sądowe, prawie połowa pytanym nie wie, do kogo należałoby się zwrócić o pomoc w sytuacji sprawy karnej w sądzie o spowodowanie wypadku komunikacyjnego, a co trzeci Polak nie wie, co to jest pozw¹⁸.

¹⁵ *Ibidem*, s. 16.

¹⁶ Z. Zamiar, *Priorytety w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [online:] www.securityrevue.com/article/2011/01/priorytety-w-systemie-bezpieczenstwa-rzeczypospolitej-polskiej/, dostęp: 10.07.2011.

¹⁷ Zob. P. Sałustowicz, *Biedny jako obywatel, petent, czy konsument?*, „Praca Socjalna”, nr 3/2003, s. 3–19.

¹⁸ Nieznajomość prawa szkodzi., „Gazeta Prawna”, nr 75 (2451), 17–19.04.2009.

Bezpieczeństwo prawne w działalności Biur Porad Obywatelskich

Działania na rzecz zapewnienia obywatelom poczucia bezpieczeństwa prawnego podejmowane są przez różnorodne organizacje pozarządowe, które dostrzegają problem wykluczenia prawnego znacznej części naszego społeczeństwa. Zasadniczo działania sektora pozarządowego w tym obszarze można podzielić na:

- działania nakierowane na rozwiązanie konkretnych problemów klienta poprzez udzielenie porady prawnej przez wyspecjalizowaną osobę – prawnika lub studenta prawa;
- działania nakierowane na edukację obywatelską i prawną oraz aktywizację klienta do rozwiązania własnych problemów.

Działania nakierowane na rozwiązanie konkretnych problemów klienta poprzez udzielenie porady prawnej realizują m.in. takie podmioty, jak: Akademickie Poradnie Prawne, Poradnie Prawne Fundacji Akademia Iuris, czy poradnie Fundacji Instytut na rzecz Państwa Prawa. Z kolei działania nakierowane na edukację obywatelską i prawną oraz aktywizację klienta do działania realizowane są przede wszystkim przez sieć Biur Porad Obywatelskich. Wprowadzone rozróżnienie dwóch alternatywnych sposobów działania organizacji pozarządowych na rzecz zagwarantowania obywatelom bezpieczeństwa prawnego wynika z funkcjonującego rozróżnienia definicyjnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Poradnictwo prawne według definicji przyjętej w realizowanym w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO KL), to „udzielanie osobom fizycznym porady prawnej lub informacji o obowiązującym stanie prawnym regulującym daną sprawę oraz wynikających z niego prawach i obowiązkach oraz o trybie, podmiocie lub organizacjach właściwych do jej załatwienia, a także pomoc w opracowywaniu pisma dotyczącego danej kwestii prawnej, prowadzone przez osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze, w tym przez aplikantów sądowych, adwokackich, prokuratorskich, radcowskich i notarialnych lub studentów prawa”¹⁹. Z kolei definicja poradnictwa obywatelskiego przyjęta w PO KL określa je jako „niebędące poradnictwem prawnym udzielanie osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym porad i informacji o prawach i obowiązkach obywatela będące metodą wsparcia osób, które w wyniku nieznamomości przepisów znalazły się w trudnej sytuacji życiowej”²⁰. Natalia Sromek w artykule „Twarde prawo do rozgryzienia” zauważa, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przeprowadziło w 2008 i w 2010 roku dwa konkursy na tworzenie i realizację programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W wyniku przeprowadzenia konkursów wyłoniono 64 organizacje, które udzielają porad w stacjonarnych i mobilnych punktach. Łączna wartość wyłonionych do realizacji w 2008 i 2010 r. w drodze konkursu grantów wyniosła 106 mln zł²¹. Dane te wskazują z jednej strony na fakt, że

¹⁹ Portal Funduszy Europejskich/Program Kapitał Ludzki/ Słownik/Poradnictwo prawne, [online:] http://www.efs.gov.pl/Sloownik/Strony/Poradnictwo_prawne.aspx, dostęp: 16.05.2011.

²⁰ Portal Funduszy Europejskich/Program Kapitał Ludzki/ Słownik/Poradnictwo obywatelskie, [online:] http://www.efs.gov.pl/Sloownik/Strony/Poradnictwo_obywatelskie.aspx, dostęp: 16.05.2011.

²¹ N. Sromek, *Twarde prawo do rozgryzienia*, „Tygodnik Powszechny”, nr 20 (3237), 15 maja 2011, http://tygodnik.onet.pl/30,0,63185,twarde_prawo_do_rozgryzienia,artykul.html, dostęp: 20.09.2011.

administracja publiczna dostrzega problem zagrożenia bezpieczeństwa prawnego obywateli i w organizacjach pozarządowych dostrzega cennego partnera w budowaniu tego bezpieczeństwa, z drugiej zaś strony dane te pokazują, że samoorganizujące się w fundacje i stowarzyszenia społeczeństwo obywatelskie podejmuje ową współpracę w różnych miejscach w kraju.

Realizacja tematu określonego w tytule niniejszej pracy powoduje, że szczególnie istotne jest drugie z wymienionych powyżej działań poradniczych – poradnictwo obywatelskie realizowane przede wszystkim przez Biura Porad Obywatelskich. Walorem tego poradnictwa jest jego aktywizujący charakter, nastawienie na edukację obywatelską i prawną, a nie wyręczanie klienta w rozwiązaniu jego problemów. Poradnictwo obywatelskie skutecznie może przeciwdziałać wyuczzonej bezradności klientów, ich bierności, prawnemu i obywatelskiemu wykluczeniu.

Biura Porad Obywatelskich zaczęły powstawać w Polsce w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Od początku wzorowane są one na funkcjonujących od 1939 r. w Anglii Citizens Advice Bureau (CAB). Według danych związku biur – Citizens Advice (CA) w roku 2010/2011 w Anglii i Walii funkcjonowały 382 CAB. W ich działalność zaangażowanych było 28 500 osób, z czego 21 500 to wolontariusze. CAB w Anglii i Walii oferowało swoim klientom bezpośrednio informacje i porady z ponad 3500 miejsc, jak również przez telefon, pocztą elektroniczną i przez internet za pośrednictwem serwisu adviceguide.org.uk. O skali usług poradniczych, o zapotrzebowaniu na nie i randze, jaką CAB odgrywa w sektorze pozarządowym w Anglii i Walii najdobitniej świadczą liczby podsumowujące działalność biur w roku 2010/2011. Doradztwo dotyczyło w tym roku 7,1 miliona spraw, które zgłosiło 2,1 miliona klientów²².

Na tym tle sieć polskich biur wygląda dość mizernie. Pierwsze BPO powstało w Warszawie w 1996 roku. Kolejne biura powstały w Łomży, Wrocławiu, Przemyślu oraz w Koninie. W 1998 roku powstał Związek Biur Porad Obywatelskich (ZBPO) – organizacja federalizująca wszystkie biura. Joanna Malarczyk obliczyła, że od utworzenia pierwszych biur w latach 1996–1997, w okresie kolejnych dziesięciu lat BPO działały w 52 miejscowościach. Malarczyk zauważa, że ze względu na brak finansowego wsparcia ze środków samorządów lokalnych, część powstałych biur zawiesiła działalność lub została zamknięta²³. Według danych Związku Biur Porad Obywatelskich, w chwili obecnej w Polsce funkcjonuje 35 BPO²⁴. Należy zaznaczyć, że liczba miejsc, w których udzielane są porady, jest znacznie większa, gdyż znaczna część biur prowadzi poradnictwo w więcej niż jednym punkcie. Przykładowo, prowadzone przez Stowarzyszenie Obrony Praw Człowieka i Obywatela BPO w Wałbrzychu udziela też porad poza granicami miasta w gminach: Czarny Bór, Stare Bogaczowice, Świdnica, Świebodzice, Walim, a BPO z Kijewa Królewskiego w PCPR w Chełmnie i zakładzie karnym w Grudziądzu.

W sumie z BPO współpracuje około 300 osób. W 2010 r. Biura udzieliły około 37 tys. porad dla 30 tys. klientów. W 2010 r. najczęściej udzielano porad w kwestiach

²² Zob. Citizens Advice, *Introduction to the service 2010/2011*, s. 1–12, [online:] www.citizensadvice.org.uk/index/introduction_citizens_advice, dostęp: 15.10.2011.

²³ J. Malarczyk, *Poradnictwo obywatelskie dla ofiar dyskryminacji rasowej, etnicznej i narodowościowej w Polsce*, [w:] *Standardy udzielania porad obywatelskich ofiarom dyskryminacji rasowej, etnicznej lub narodowościowej*. Przewodnik, red. J. Gospodarczyk, Pro Humanum, Warszawa 2007, s. 31.

²⁴ Zob. [online:] http://zbpo.org.pl/page/pl/co_robi_bpo/gdzie_nas_szukac/, dostęp: 18.05.2011.

administracyjnych – około 20%, w sprawach rodzinnych – około 15%, związanych z zadłużeniem – około 10%²⁵.

Nie tylko Polska zainteresowała się przeszczepieniem na rodzimy grunt idei i praktyki działań CAB. Obecnie biura porad obywatelskich działają w wielu krajach świata. Poza Anglią i Walią, m.in. w Szkocji, Irlandii, Irlandii Północnej, w Stanach Zjednoczonych, Nowej Zelandii, Gibraltarze oraz w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: w Rumunii, w Czechach i Słowacji, w Słowenii, na Litwie. Rozwój poradnictwa obywatelskiego w świecie dowodzi, że problem wykluczenia prawnego obywateli, zagrożenia ich poczucia bezpieczeństwa prawnego, dostępu do bezpłatnych informacji i porad, edukacji obywatelskiej i prawnej jest problemem realnym, powszechnym, dotkliwym i wymagającym rozwiązania.

Biura Porad Obywatelskich w swoich działaniach kierują się jednolitymi zasadami i standardami jakości pracy i świadczenia usług. Podstawowe zasady jako trwale obowiązujące plany operacyjne wszystkich BPO mówią o:

- bezpłatności świadczonych przez biura porad,
- bezstronności doradców,
- otwartości dla wszystkich,
- poufności faktu i treści udzielonej porady i poufności informacji przekazanych doradcy przez klienta,
- niezależności BPO i kierowania się wyłącznie dobrem klienta,
- aktualności i rzetelności informacji,
- samodzielności klienta w dokonywaniu wyboru dalszego działania²⁶.

Przestrzeganie powyższych zasad w połączeniu ze standaryzacją jakości pracy i świadczonych usług, która przejawia się między innymi tym, że wszystkie BPO posiadają przeszkolony profesjonalny personel i wolontariuszy, zintegrowany centralny i lokalny system informacyjny, jednolity system dokumentacji i udzielania porad i informacji ma na celu oferowanie klientom usług na możliwie najwyższym poziomie, niezależnie od tego, w jakim miejscu biuro jest zlokalizowane.

Zapotrzebowanie na usługi z zakresu poradnictwa obywatelskiego na podstawie danych BPO w Krakowie

Rozważania teoretyczne na temat bezpieczeństwa prawnego obywateli i celowości jego wzmocnienia warto uzupełnić o konkretne dane na temat zapotrzebowania na usługi oferowane przez Biuro Porad Obywatelskich działające przy Stowarzyszeniu Dobrej Nadziei w Krakowie.

Krakowskie BPO jest relatywnie młodym biurem na tle pozostałych, działających w polskiej sieci placówek. Powstało w grudniu 2007 roku. Od początku swojego istnienia krakowskie BPO intensywnie współpracuje z Wydziałem Sportu i Inicjatyw Społecznych / Wydziałem Spraw Społecznych UM Krakowa i z krakowskimi instytucjami pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi. Na podstawie porozumienia

²⁵ Ponad 30 tys. osób skorzystało w ubiegłym roku z porad organizowanych na terenie kraju przez Biura Porad Obywatelskich, „Gazeta Prawna”, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/>, dostęp: 20.09.2011.

²⁶ I. Parczewska, *Zasady*, http://zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/jak_dzialamy/zasady/, dostęp: 20.09.2011.

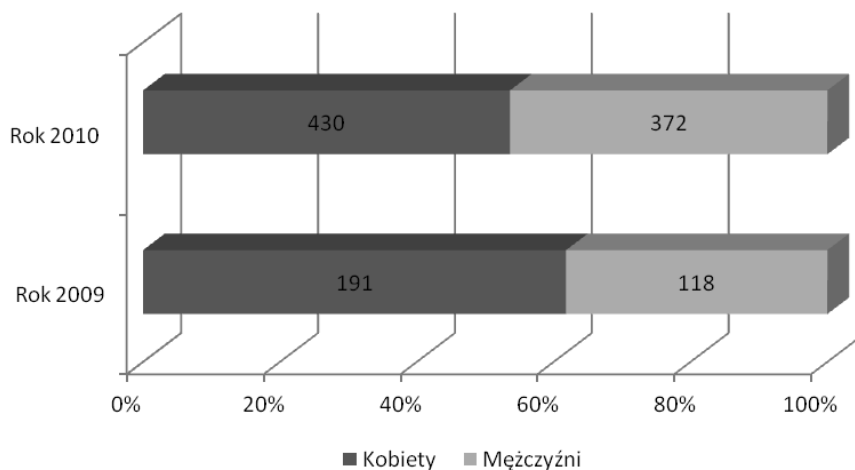
BPO korzysta z pomieszczeń i wyposażenia Miejskiego Ośrodka Wspierania Inicjatyw Społecznych (MOWIS). Porozumienie z MOWIS umożliwia oferowanie usług poradniczych nie tylko w siedzibie macierzystego Stowarzyszenia Dobrej Nadziei przy ul. Batorego 5 w centrum Krakowa, ale też w siedzibie MOWIS na Osiedlu Centrum C10 w Nowej Hucie. Od 2011 roku krakowskie BPO udziela także porad poza terenem miasta w lokalu GOPS w Miechowie (ul. Szpitalna 1) i w lokalu Caritas w Proszowicach (ul. 3 Maja 2).

Szczególnie istotna jest współpraca BPO z krakowskim Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej. Pracownicy MOPS udzielają swoim klientom informacji na temat działalności BPO oraz kierują ich po porady do punktów biura. Z kolei pracownicy BPO w sprawach tego wymagających odsyłają swoich klientów do MOPS. Analogicznie realizowana jest współpraca z GOPS w Miechowie i Proszowicach, czy z Ośrodkami Terapii i Poradnictwa Rodzinnego. Jak zauważono w sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego „Biuro Porad Obywatelskich w Krakowie”: „poziom wiedzy na temat działania urzędów, instytucji oraz na temat podstawowych nawet praw i obowiązków człowieka i obywatela jest niestety niski, stąd istnienie Biura Porad Obywatelskich jest niezbędne jako narzędzia pozwalającego pomóc w budowaniu świadomego społeczeństwa obywatelskiego”²⁷. Z twierdzeniem tym nie sposób polemizować. Warto jednak zauważyć, że niski poziom wiedzy o prawach i obowiązkach wśród obywateli oraz o możliwościach uzyskania pomocy powoduje wyzwanie dla BPO, które musi opracować metody promocji swojej działalności w środowisku lokalnym, aby osoby szukające pomocy w zakresie poradnictwa obywatelskiego i prawnego miały wiedzę o jego istnieniu. Z rozmów przeprowadzonych z pracownikami krakowskiego BPO wynika, że kwestia ta była szczególnie istotna w początkowym okresie działalności biura, kiedy „marka BPO” nie była rozpoznawalna, jak również w roku 2011, kiedy krakowskie BPO rozszerzyło swoją działalność poza obszar gminy Kraków. W celu upowszechnienia idei poradnictwa obywatelskiego oraz podstawowych informacji na temat lokalizacji biura i godzin udzielania porad poza nawiązaniem współpracy z UM Krakowa i MOPS, w kwietniu 2008 roku Stowarzyszenie Dobrej Nadziei zorganizowało przy współpracy z Samorządem Studentów UJ konferencję „Poradnictwo obywatelskie – idea obywatelskiej pomocy”. Patronat nad konferencją objął Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Prezydent Miasta Krakowa. Efektami konferencji były informacje w prasie lokalnej o utworzeniu i działalności BPO oraz audycja wyemitowana przez Radio Kraków. Krakowskie biuro opracowało też materiały promocyjne (ulotki, plakaty), które zostały rozesłane do krakowskich instytucji i organizacji pozarządowych. Poza wyżej wymienionymi okresami promocja działalności biura jest ograniczona, co wynika z faktu dostosowania działań promocyjnych do możliwości kadrowych, finansowych i infrastrukturalnych biura. Z przeprowadzonych z pracownikami BPO rozmów wynika, że bez wątpienia zapotrzebowanie na usługi poradnicze jest o wiele wyższe niż to, które wynika z liczby udzielonych przez biuro porad, jednakże posiadane przez BPO zasoby w znacznej mierze uniemożliwiają objęcie poradnictwem większej grupy osób. Należy podkreślić, że dość często osoby zgłaszają w BPO więcej niż jeden problem bądź też problem na tyle złożony, że wymaga on kilku porad. W związku z tym

²⁷ Załącznik nr 7 do Zarządzenia nr 2025/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 września 2007 roku. Sprawozdanie częściowe z wykonania zadania publicznego „Biuro Porad Obywatelskich w Krakowie” za okres od 01.04.2008 r. do 30.09.2008 r.

w sprawozdaniach biura za lata 2008 i 2009 liczba udzielonych porad znacznie przewyższa liczbę osób, którym je udzielono.

Z informacji uzyskanych od kierownika BPO w Krakowie wynika, że od utworzenia biura w grudniu 2007 do końca roku 2008 biuro udzieliło porad 166 osobom.



Rysunek 1. Klienci Biura Porad Obywatelskich w Krakowie według płci w roku 2009 i 2010

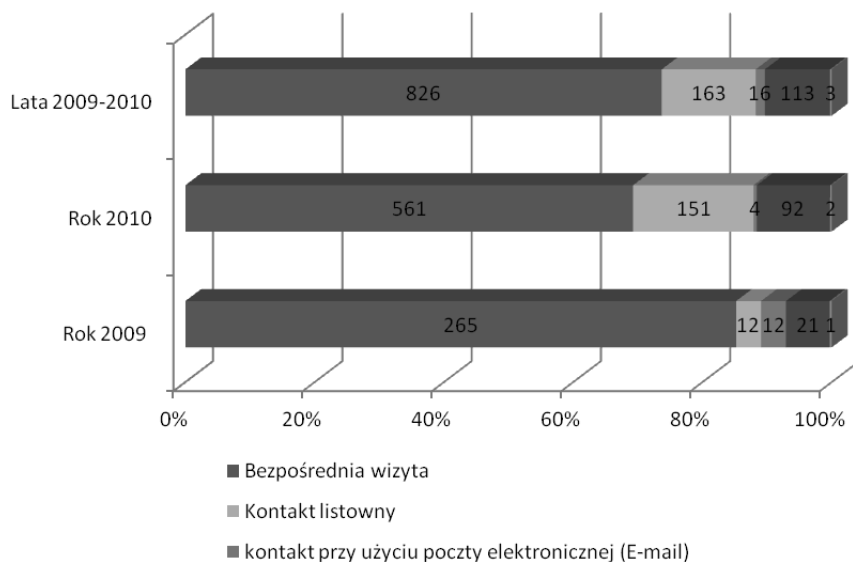
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BPO w Krakowie.

W roku 2009 liczba osób, które zgłosiły się po porady do BPO, wzrosła blisko dwukrotnie do 311, a w 2010 roku do 810. W grupie osób zgłaszających się po porady do krakowskiego BPO przeważają kobiety. W roku 2009 procentowa relacja zgłaszających się kobiet do mężczyzn wynosiła 62% do 38%, a w roku 2010 zmalała i wynosiła 54% do 46%.

Zarówno w 2009, jak i w 2010 roku klienci preferowali kontakt bezpośredni z doradcą, choć procentowy udział osób wybierających kontakt bezpośredni zmalał z 85% do 69%. Wzrósł natomiast procentowy udział kontaktów listownych klientów z BPO z 4% w 2009 roku do 19% w 2010 roku. Za pośrednictwem poczty tradycyjnej kontaktowały się z biurem przede wszystkim osoby osadzone w zakładach karnych, ale i w podeszłym wieku oraz niepełnosprawne. Najrzadziej klienci kontaktowali się z biurem przy użyciu poczty e-mail.

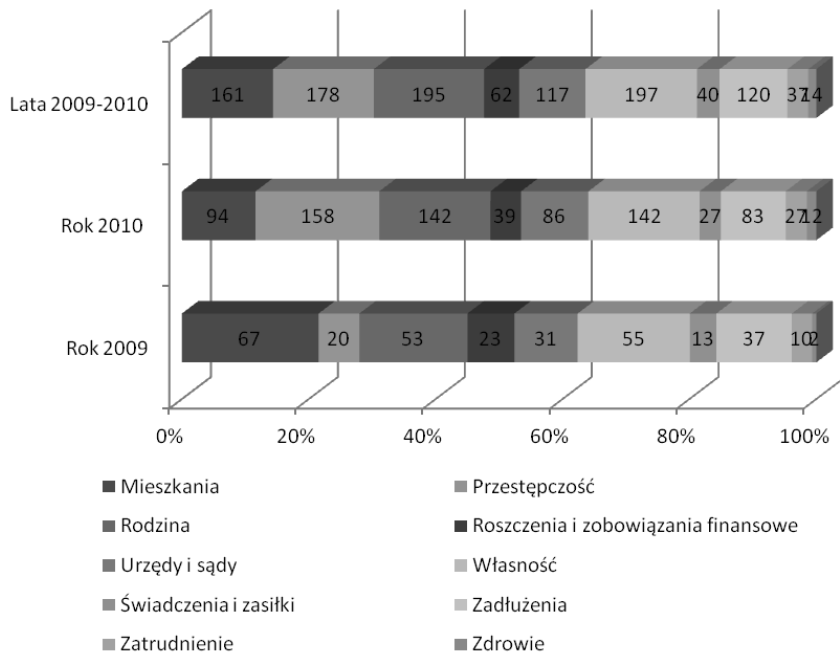
Większość spraw klientów w latach 2009–2010 dotyczyła problemów związanych z własnością (18%). W tej kategorii spraw znajdowały się przede wszystkim kwestie ogólnych zasad dziedziczenia, dziedziczenie ustawowe i testamentowe, postępowanie testamentowe, dziedziczenie długów spadkowych, przekazywanie majątku poza postępowaniem spadkowym. Z opisywanej kategorii wyłączono kwestie związane z dziedziczeniem mieszkań.

Bezpieczeństwo prawne obywateli w działalności Biur Porad Obywatelskich



Rysunek 2. Forma kontaktów klientów z Biurem Porad Obywatelskich w Krakowie w latach 2009–2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BPO w Krakowie.



Rysunek 3. Dziedzina problemów klientów Biura Porad Obywatelskich w Krakowie w latach 2009–2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BPO w Krakowie.

Na drugim miejscu wśród problemów zgłaszanych przez klientów krakowskiego BPO w analizowanym okresie znalazły się problemy rodzinne (17%): rozwód, separacja, obowiązek alimentacyjny, przemoc w rodzinie, stosunki majątkowe w małżeństwie, ustalenie/zaprzeczenie ojcostwa czy kwestie związane z wykonywaniem władzy rodzicielskiej. Miejsce trzecie w kategorii najczęściej zgłaszanych problemów zajęła „przestępczość” (16%). W tej kategorii spraw dominowały kwestie zgłaszane przez osoby podejrzane o przestępstwa i wykroczenia, skazane, odbywające karę pozbawienia wolności, ale też osoby będące ofiarami. Porady dotyczyły m.in. takich kwestii, jak: przedterminowe zwolnienie, apelacja od wyroku, kasacja, obowiązek naprawienia szkody, odroczenie wykonania kary, prawa i obowiązki świadka w procesie karnym, przesłuchiwanie nieletnich. Czwartą kategorią problemów były problemy związane z mieszkaniami (14%), a w szczególności: tytuł prawny do mieszkania, zameldowanie i wymeldowanie, mieszkania komunalne i spółdzielcze, prawa i obowiązki użytkowników mieszkań, eksmisja, prawo do mieszkania socjalnego, wysokość czynszów, zadłużenia czynszowe, dodatek mieszkaniowy, darowizna i dziedziczenie mieszkań, umowa o dożywocie, wstąpienie w najem mieszkania po śmierci najemcy itp. Dwie kolejne kategorie problemów zgłaszanych przez klientów krakowskiego BPO w analizowanym okresie to: „zadłużenia” (11%) oraz „urzędy i sądy” (10%). Kategoria „zadłużenia” dotyczyła przede wszystkim problemów tzw. spirali długów, umów kredytowych, odroczenia spłat, upadłości konsumenckiej, konsolidacji kredytów itp., natomiast kategoria „urzędy i sądy” dotyczyła szeroko pojętych problemów w relacji obywatel – instytucja.

Podsumowanie

Rozważania podjęte w niniejszym artykule pozwoliły na zdefiniowanie pojęcia bezpieczeństwa prawnego obywateli. Zaproponowana definicja podkreśla, że bezpieczeństwo to warunkowane jest przez następujące działania i gwarancje władzy publicznej:

- funkcjonowanie państwa na zasadach demokratycznego państwa prawa,
- zapewnienie wszystkim członkom społeczeństwa nieograniczonego dostępu do usług prawnych,
- działanie instytucji na podstawie i w granicach prawa,
- zapewnienie obywatelom wiedzy o ich prawach i obowiązkach.

Bezpieczeństwo prawne obywateli jest domeną działań państwa i jego instytucji na szczeblu rządowym i samorządowym, ale też wiele organizacji sektora pozarządowego wspiera swymi działaniami wysiłki państwa w tym zakresie i/lub ogranicza zagrożenia bezpieczeństwa prawnego obywateli w sytuacji, gdy regulacje prawne są niejasne czy niestabilne, działania państwa – pozorowane, nieadekwatne czy niewystarczające.

Szczególne miejsce w grupie organizacji pozarządowych działających na rzecz bezpieczeństwa prawnego obywateli zajmują Biura Porad Obywatelskich, ponieważ przedkładają działania nakierowane na edukację obywatelską i prawną i aktywizację klienta do rozwiązania własnych problemów nad działania nakierowane na rozwiązanie konkretnych problemów poprzez udzielenie porady prawnej przez wyspecjalizowaną osobę. Osoby zgłaszające się do BPO stają się partycypatorami w rozwiązaniu

własnych problemów, a nie biernymi odbiorcami usług – klientami. O potrzebie istnienia i rozwoju poradnictwa obywatelskiego świadczy między innymi:

- wzrastająca liczba osób korzystająca z tej formy wsparcia,
- szerokie spektrum spraw wywołujących poczucie zagrożenia bezpieczeństwa prawnego,
- słaba edukacja prawna i obywatelska społeczeństwa, a w konsekwencji słaba znajomość praw i obowiązków obywatelskich w społeczeństwie.

Rozwój bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego może w istotny sposób przyczynić się do budowy poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli. Budowa tego bezpieczeństwa to proces wymagający działań ciągłych, wszechstronnych, adekwatnych do już występujących i mogących wystąpić w przyszłości zagrożeń. Aby bezpłatne poradnictwo obywatelskie mogło się rozwijać, konieczne jest zapewnienie źródeł finansowania organizacjom pozarządowym, podejmującym tego typu działania. Finansowanie to powinno zapewniać możliwość rozwoju sieci BPO i poszerzenia działalności już istniejących biur. Powinno umożliwić jeszcze większą profesjonalizację działań i dywersyfikację kanałów dystrybucji usług informacyjnych i poradniczych sieci BPO.

Biura Porad Obywatelskich nie powinny być postrzegane jako konkurencja dla podmiotów świadczących usługi z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego, ale jako partnerzy w budowie świadomego swoich praw i obowiązków społeczeństwa obywatelskiego.