

Możliwości wsparcia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego przez samorządy lokalne

Tomasz Schimanek

Zakres pojęciowy poradnictwa obywatelskiego i prawnego

Rozważając możliwości wsparcia poradnictwa prawnego i obywatelskiego ze strony samorządów lokalnych, należałoby zdefiniować oba rodzaje poradnictwa z punktu widzenia administracji publicznej. Definicje takie opracował rząd na użytek Europejskiego Funduszu Społecznego, który w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przewiduje możliwość wsparcia poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W Słowniku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki termin „poradnictwo prawne” jest definiowany jako „udzielanie osobom fizycznym porady prawnej lub informacji o obowiązującym stanie prawnym regulującym daną sprawę oraz wynikających z niego prawach i obowiązkach oraz o trybie, podmiocie lub organizacjach właściwych do jej załatwienia, a także pomoc w opracowywaniu pisma dotyczącego danej kwestii prawnej”. Porady mogą dotyczyć między innymi prawa: pracy, finansowego, cywilnego, spadkowego, administracyjnego, gospodarczego (handlowego), budowlanego, własnościowego. Z kolei pojęcie „poradnictwo obywatelskie” to „udzielanie osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym porad i informacji o prawach i obowiązkach obywatela będące metodą wsparcia osób, które w wyniku nieznamomości przepisów znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Porady dotyczyć mogą m.in. spraw mieszkaniowych, rodzinnych, świadczeń socjalnych i ubezpieczenia społecznego oraz zatrudnienia i bezrobocia, a informacje m.in. spraw imigracji i repatriacji, relacji z administracją publiczną, finansowych, niepełnosprawności, po-

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

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

Zakres podmiotowy

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

Wsparcie finansowe poradnictwa prawnego i obywatelskiego

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ *Ibidem.*

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

Sfera pożytku publicznego i zadania własne samorządów

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

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

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

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

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

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

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

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

Inne formy współpracy

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wysokość środków na sołectwo jest obliczana według następującego wzoru:

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

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

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

Podsumowanie

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

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

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

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