

Publikacja dostępna  
w Bibliotece INPRIS  
na stronie internetowej  
[www.inpris.pl](http://www.inpris.pl)

**Witold Klaus**

## **Standardy usług a poradnictwo prawne**



Opracowanie powstało w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” ([www.ppio.eu](http://www.ppio.eu)) współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej.



Warszawa 2012

## 1. Wstęp – czym są standardy

Zgodnie z definicją słownikową pojęcie „standard” ma dwa znaczenia. W pierwszym, używając tego sformułowania, określa się pewien poziom towarów lub usług, spełniający podstawowe wymagania. W drugim, termin ten określa „typowy i przeciętny model czegoś”<sup>1</sup>. Znaczenia te, choć wydają się zbliżone, zawierają jednak zdecydowaną różnicę – od wyznaczenia pewnego bezwzględnie minimum w pierwszym przypadku, po pokazanie pewnego typowego zachowania w drugim.

Te różnice definicyjne są podstawowym problemem w rozmowie na temat standardów. Jerzy Boczoń w swoim opracowaniu podaje jednak jeszcze więcej różnych rodzajów rozumienia pojęcia „standardy usług”, jakie występują w praktyce lub w teorii. Wymienia następujące:

- kryterium jakości wykonywanych usług,
- wartości docelowe, do osiągnięcia których się dąży (w tym znaczeniu sformułowaniu temu bliskie jest pojęcie rezultatu),
- specyfikacja usługi (jej szczegółowy opis),
- podanie możliwie pełnego opisu usługi – od charakterystyki problemu, który wykonanie określonej usługi ma ograniczać, aż po określenie zasad ewaluacji jakości usługi<sup>2</sup>.

Podobne skojarzenia związane z pojęciem standardów/standaryzacji usług pomocy społecznej mieli kierownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w Ogólnopolskim badaniu społecznym. Definiując to podjęcie najczęściej podawali takie określenia, jak: jakość świadczonych usług (18%), coś jednakowego/ujednoliczonego/spójnego (13%), dostosowanie usług do potrzeb klientów (12%), wzorzec, ideał (11%), coś ustalone przepisami, zasadami, uporządkowane, zorganizowane, przejrzyste (11%), spełnienie określonych norm, przepisów, oczekiwań (7%)<sup>3</sup>.

Widać także różnice w określaniu tego pojęcia w zależności od sektora, w jakim pracują respondenci. W badaniach dotyczących standardów współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego obie strony definiowały standard zupełnie

---

<sup>1</sup> Definicje podaje za: *Słownik Języka Polskiego*, dostępny na: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/standard>

<sup>2</sup> J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2004, str. 18-21, podaje za: R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja pracy socjalnej i usług pomocy i integracji społecznej*, w: R. Szarfenberg (red.), *Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Warszawa 2011, str. 30.

<sup>3</sup> R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 40 – dane Ogólnopolskiego badania społecznego: Standardy świadczenia usług w pomocy społecznej.

odmiennie – powielając w zasadzie dualizm słownikowy w rozumieniu tego pojęcia. Przedstawiciele trzeciego sektora rozumieli standard jako pewien wzór i zbiór wartości, jednak elastyczny – reagujący na zmianę i dostosowywany do okoliczności, zmieniającej się sytuacji. Urzędnicy określali go natomiast jako pewne konkretne kryteria minimum, schematy, które pozwalają na ułatwienie pracy<sup>4</sup>. Potwierdzają to cytowane już dane Ogólnopolskiego badania społecznego, gdzie jako podstawową korzyść ze standaryzacji urzędnicy wskazali istnienie wzorca, według którego można pracować, określającego konkretne i zrozumiałe obowiązki/wytyczne dla pracowników (choć obawiali się jednocześnie, że proces ten może przynieść ze sobą wzrost biurokracji i zwiększenie kosztów)<sup>5</sup>.

Ambiwalentne jest także podejście do standardów przedstawicieli administracji publicznej. Choć raczej deklarują oni, że standardy są czymś pozytywnym, to jednocześnie co czwarty badany kierownik jednostek pomocy społecznej był przeciwny rozszerzaniu zakresu usług, które podlegają standaryzacji. Należy także zauważyć, że w świadomości pracowników pomocy społecznej słabo obecny jest związek pomiędzy standardami/standaryzacją usług a jakością pracy. Proszeni bowiem o podanie czynników podwyższających lub osłabiających jakość świadczonych przez nich usług jedynie 3% z nich (a więc liczba mieszcząca się w granicach błędu statystycznego) wskazało, że wpływ na nie ma jasne ustalenie zasad (co jest zbliżone do pojęcia standardu)<sup>6</sup>.

Powstaje pytanie, jak powinny wyglądać standardy i z jakich elementów powinny się one składać. W tym zakresie pomocna jest analiza Jerzego Boczoncia opisana w tabeli nr 1. Prezentuje on bardzo szerokie podejście do redagowania standardów.

**Tabela nr 1. Elementy standardów według Jerzego Boczoncia<sup>7</sup>.**

elementy standardu	opis/wyjaśnienie
Postanowienia wstępne (preambuła)	Należy naszkicować tło społeczne i charakterystykę występowania interesującego nas zjawiska (problemu) oraz uzasadnienie merytoryczne realizacji zadania/usługi: sytuację demograficzną i zasadnicze tendencje; czy zjawisko się nasila, czy i jakie negatywne zjawiska mogą być generowane przez brak działania, jakie korzyści przyniesie podjęcie realizacji danej usługi w danej grupie i całej społeczności lokalnej, a także co się stanie, jeśli zadanie nie zostanie podjęte – jakie będą konsekwencje (koszty) społeczne i ekonomiczne takiego zaniechania.

<sup>4</sup> E. Bogacz-Wojtanowska, M. Dudkiewicz, K. Górniak, G. Makowski, A. Stokowska, *Standardy i uwarunkowania współpracy w opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych i administracji samorządowej. Wstępne badania jakościowe*, w: G. Makowski (red.), *Jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Raport końcowy z badań*, Warszawa 2011, str. 58.

<sup>5</sup> R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 41-42.

<sup>6</sup> R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 41, 24-25.

<sup>7</sup> R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 28-30, na podstawie: J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług...*, str. 18-21.

Podstawy prawne	Należy przywołać akty prawne, które umożliwiają lub nakazują realizację danego zadania/usługi. Trzeba przeanalizować, w jakim stopniu istniejące regulacje prawne (państwowe lub lokalne) determinują podejmowane przez nas działania w danej sferze – czy ograniczają lub wręcz uniemożliwiają prowadzenie niektórych działań.
Przedmiot	Jest to określenie i nazwanie zadania/usługi, które powinno precyzyjnie odzwierciedlać jego treść i charakter. Nazwa podjętego zadania musi być adekwatna do jego istoty i charakteru. Nie powinniśmy stosować tu przenośni odwołujących się do haseł i skojarzeń opartych na ogólnych wartościach, licząc na to, że czytający domyśli się, co one znaczą. Nie pasują tu tytuły projektów czy nagłówki gazet. Muszą to być proste i jednoznacznie rozumiane nazwy
Misja i cel zadania/usługi	Należy tu określić, co ma być zasadniczym celem realizowanego zadania/usługi, jaki stan będzie pożądanym, jakimi metodami cel ten zostanie osiągnięty i jakie wartości leżą u podstaw realizacji zadania/usługi. Tego rodzaju opis pozwala na głębsze uświadomienie sobie (członkom grupy standaryzacyjnej i przyszłemu realizatorowi), do jakiego stanu dążymy, co jest dopuszczalne, a co nie. Opisujemy tu, jaka zmiana zostanie osiągnięta dzięki realizacji danego zadania, jakie zastosujemy metody (oczywiście muszą być adekwatne do rodzaju zaspokajanej potrzeby) i czym kierujemy się, podejmując dane zadanie.
Zakres	<u>Podmiotowy</u> : kto będzie głównym beneficjentem realizowanego zadania/usługi. Należy precyzyjnie określić grupę docelową, tzn. osoby, które będą z niej korzystać. Powinny zostać tak określone, aby nie było wątpliwości, kto i z jakimi problemami może zostać objęty danym zadaniem. <u>Rzeczowy</u> : co wchodzi w zakres danego zadania/usługi – np. czy usługa wobec bezdomnych obejmuje wyżywienie, noclegi, ubranie, opiekę medyczną, pracę z psychologiem i pracownikiem socjalnym itp.? W wypadku usługi opiekuńczej może to być: masaż, robienie zakupów, wyprowadzanie na spacer, gotowanie, karmienie itp. <u>Przestrzenny</u> : trzeba określić, gdzie zadanie/usługa będzie realizowana, jaki obszar zostanie nią objęty. W przypadku powierzenia zadania przez władzę lokalną obszar ten musi należeć do obszaru administracyjnego danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie musi to być cały powiat czy gmina. Możemy zawęzić obszar realizacji usługi tylko do dzielnicy czy sołectwa, jeśli wynika to ze specyfiki danego środowiska lokalnego.
Specyfikacja	Jest to szczegółowe wyliczenie tego, co, ile (godzin, kilogramów, kalorii czy stron druku, itp.) oraz jakiej jakości dóbr i działań należy dostarczyć przy realizacji danego zadania. Specyfikacja stanowi bardzo ważny – bo policzalny – element określający w znacznej mierze wymiar materialny i finansowy zadania. Jest ona często utożsamiana ze standaryzacją, ale naprawdę jest tylko jedną z jej części.
Warunki spełnienia usługi	<u>Materiałne</u> : w jakich warunkach zadanie/usługa powinna zostać realizowana. Trzeba tu określić, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby zadanie miało szansę powodzenia. Może chodzić np. o warunki lokalowe: jaki obiekt może służyć 50 lub 500 podopiecznym, czy musi gwarantować dostęp osobom niepełnosprawnym, czy ma posiadać ponadstandardowe wyposażenie; może chodzić o transport: czy wykorzystywany jest transport własny czy wynajmowany, czy ośrodek musi/może być oddalony od miasta itp. W wypadku zadania teatralnego: czy ma być wykorzystywana scena profesjonalna i co to znaczy; w wypadku zawodów sportowych: czy tartan na bieżni jest niezbędny itd. <u>Duchowe</u> : jakie wolności muszą być respektowane (możliwość realizacji praktyk religijnych, wypowiedzenia swoich poglądów, zachowania ważnych elementów stroju, odwiedziny osób bliskich itp.). Trzeba określić, jak dalece realizator zadania powinien stwarzać faktyczne możliwości, uwzględniające odmienności kulturowe i religijne oraz inne specyficzne potrzeby, nie będące elementem usługi podstawowej, ale konieczne lub choćby pożądane dla uszanowania godności klienta i spełnienia zakładanego celu zadania. <u>Kwalifikacje pracowników</u> realizujących zadanie/usługę: trzeba określić, jaki rodzaj wykształcenia i jakie formalne kwalifikacje musi posiadać zespół realizujący zadanie. Powinny również zostać podane wymogi dotyczące faktycznego doświadczenia zawodowego, np. wymóg pracy na stanowisku kierowniczym lub wcześniejszej pracy z

	danym typem klienta. W wymaganiach dotyczących kompetencji warto precyzyjnie określić, czy konieczne są dyplom i doświadczenie zawodowe, czy też któreś z nich ma większe znaczenie. Muszą zostać również określone inne wymagane umiejętności i uprawnienia (np. obsługa komputera, zawodowe prawo jazdy, kurs pedagogiczny itp.). W wypadku większości usług ogromną rolę odgrywają również cechy osobowe, które sprzyjają, a czasami warunkują dobrą realizację danego zadania (otwartość, umiejętność pracy z ludźmi, dokładność, odwaga itp.).
Procedury stosowane przy realizacji zadania/usługi	Jakie procedury powinny być stosowane przy naborze użytkowników usługi: czy jest to nabór całkowicie otwarty, czy korzystamy ze spisów dostępnych w innych instytucjach, czy obowiązują opinie specjalistów itp.? Jeśli standaryzacja dotyczy szkoleń, to: czy potencjalni uczestnicy muszą reprezentować już pewien określony poziom (jaki?), czy muszą przejść wstępne przygotowanie potwierdzone certyfikatem, świadectwem itp.? Jak powinni być zatrudniani pracownicy: czy zasadą jest konkurs, czy system profesjonalnych rekomendacji, czy muszą przejść specjalistyczne badania zdrowotne itp.?
Zasady monitoringu i ewaluacji realizowanej usługi	Jaki tryb i narzędzia zostaną zastosowane do oceniania realizacji i kontroli zadania, zarówno w trakcie jego realizacji, jak i po zakończeniu – w krótkim i długim okresie. Niezbędne jest opracowanie odpowiednich mierników i wskaźników poszczególnych zadań/usług do oceny realizacji zadania i jego rezultatów.
Regulacje nadzwyczajne	Określenie trybu podejmowania decyzji i postępowania, a także ramowe określenie odpowiednich norm do zaistniałej sytuacji (wyższych lub niższych). W sytuacjach nadzwyczajnych, tzn. takich, które trudno przewidzieć, a które należy uwzględnić w wielu typach usług (zdarzenia losowe: wypadki, klęski żywiołowe, ale także bardzo niska lub wysoka temperatura, kryzysy polityczne itp.), szczególnego znaczenia nabierają precyzyjnie określone zasady postępowania i podejmowania decyzji oraz zakresy odpowiedzialności poszczególnych uczestników i realizatorów usługi. W sytuacjach trudnych utrzymanie uznanych norm i zwykłego trybu podejmowania decyzji może być trudne lub niemożliwe. W związku z tym, aby nie doszło do przekroczenia ustalonych norm i zasad, muszą one zostać ustalone i wpisane w standard.

Do powyższej analizy warto dodać pewne założenia, jakie powinny spełniać usługi społecznie użyteczne i standardy określające ich realizację. Mogą one stanowić wytyczne przy określeniu kategorii oraz zasad podczas budowania standardów poradnictwa prawnego. Dobrym wzorem w tym zakresie wydaje się opracowanie pt. „The Common Quality Framework for Social Services of General Interest”, opracowane przez the European Platform for Rehabilitation.

Tabela nr 2. Zasady założeń dotyczących jakości usług społecznych<sup>8</sup>.

Aspekty	Obszary	Zasady jakości	Założenia wstępne
Kontekstualne	Wstępne założenia dotyczące dostarczania usług		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wspierające ramy prowadzenia polityki społecznej (zbudowane na zasadach przeciwdziałania problemom społecznym i prowadzone w duchu praw człowieka oraz oparte na podejściu <i>evidence-based</i>, czyli na zbieraniu danych, by właściwie rozumieć problemy społeczne)</li> <li>2. Podejście oparte na prawach</li> <li>3. Ramy prawne</li> <li>4. Stabilne finansowanie</li> <li>5. Dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (<i>stakeholders</i> – innymi instytucjami szeroko rozumianej pomocy społecznej, społecznością lokalną)</li> <li>6. Przystępność od strony finansowej (<i>affordability</i> – opierająca się na zasadzie solidarności społecznej i oznaczająca prawo każdego obywatela do korzystania ze świadczeń publicznych)</li> <li>7. Dostępność od strony organizacyjno-technicznej dla klientów/obywateli (<i>accessibility</i>, w tym także informacja o prowadzonych usługach)</li> <li>8. Dostępność usług ze strony świadczeniodawców (<i>availability</i> – dostępność do szerokiego wachlarza usług, najlepiej odpowiadającego na potrzeby klienta)</li> </ol>
			<b>Kryteria jakości</b>
Organizacyjne	Wymagania wobec dostawcy usług	Dobre rządzenie/zarządzanie ( <i>good governance</i> )	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Dobre zarządzanie</li> <li>b. Transparentność i prowadzenie właściwych rozliczeń finansowych (oraz poddawanie się okresowej i niezależnej kontroli odnośnie finansowych i pozafinansowych rezultatów pracy)</li> <li>c. Roczne planowanie</li> <li>d. Zbieranie opinii zwrotnych (od klientów oraz innych współpracowników)</li> <li>e. Systematyczne, stałe podnoszenie jakości usług</li> <li>f. Poufność (w zakresie usług świadczonych klientom i ich danych osobowych)</li> </ol>
		Partnerstwo	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Partnerstwo, współpraca (z klientami oraz społecznością lokalną i innymi organizacjami/instytucjami)</li> </ol>
Proces świadczenia usług	Potrzeby klientów	Prawa	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Karta praw (opracowanie dokumentu dostępnego dla klientów, określającego ich prawa w stosunku do dostawcy usług)</li> <li>b. Zakaz dyskryminacji na jakiegokolwiek podstawie</li> <li>c. Funkcjonowanie mechanizmu skargowego</li> <li>d. Wolność wyboru (odnośnie przyjęcia lub</li> </ol>

<sup>8</sup> *Common Quality Framework for Social Services of General Interest*, Bruksela 2011, str. 10, dostępne na: <http://www.epr.eu/images/EPR/documents/projects/prometheus/CQF%20for%20SSGI%20-%20FINAL%20VERSION.pdf> (tłumaczenie własne); Uwagi w nawiasach pochodzą od autora i mają na celu wyjaśnienie ogólnych haseł zgodnie z informacjami opisanymi w dalszej części cytowanego dokumentu.

			odmowy przyjęcia przez klienta proponowanych mu usług)
			e. Prawo do samostanowienia, samookreślenia się klienta ( <i>self-determination</i> )
			f. Prawo do adwokata lub osoby wspierającej
		Partycypacja/uczestnictwo	a. Informacja (odnośnie oferowanych usług i ich funkcjonowania)
			b. Aktywne włączenie klienta w proces podejmowania decyzji i ewaluacji usług
			c. Upodmiotowienie i wzmocnienie klientów ( <i>empowerment</i> )
	Wymagania odnośnie personelu/kadry	Kompetencje personelu	a. Posiadanie wykwalifikowanego personelu (i wybór kadry na podstawie kwalifikacji)
			b. Warunki pracy (zapewnienie godziwych warunków pracy i płacy)
			c. Szkolenie i rozwój kadr
			d. Zapewnienie odpowiedniej liczby personelu
			e. Wolontariusze (promocja idei wolontariatu i włączenie ich do pracy)
	Etyka	a. Szacunek dla godności każdego człowieka (oraz ochrona klientów przed przemocą i nadużyciami – <i>abuse</i> )	
		b. Kodeks etyczny dla profesjonalistów	
		c. Zapewnienie klientom bezpieczeństwa i ochrony	
	Wymagania odnośnie usług	Skoncentrowanie na osobie	a. Indywidualizacja usług
b. Bliskość (dla klientów)			
c. Przystępność (w zakresie ceny oferowanych klientom usług)			
Kompleksowość		a. Podejście holistyczne (odpowiadające na potrzeby, oczekiwania i możliwości klienta)	
		b. Promowanie jakości życia	
		c. Zapewnienie dostarczania usług bez zakłóceń (koordynacja prac różnych służb, ciągłość świadczenia usług)	
d. Dostęp do usług i pomocy opartych na idei interdyscyplinarności			
Korzyści i wyniki	Korzyści i skutki oferowanych usług	Zorientowanie na skutek/wynik	a. Korzyści dla klientów (ewaluacja usług pod kątem korzyści dla klientów)
			b. Rejestrowanie wyników/skutków pracy
			c. Ocena osiągniętych rezultatów
			d. Przejrzystość/transparentność rezultatów

## 2. Rola standardów w realizacji usług publicznych, w tym poradnictwa prawnego

Zgodnie ze Słownikiem wyrazów obcych Władysława Kopalińskiego standaryzacja to proces ujednolicenia, znormalizowania<sup>9</sup>. Jednak sporządzenie standardów może mieć różnorakie cele w zależności od tego, czego one dotyczą i do kogo są skierowane.

<sup>9</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, <http://www.slownik-online.pl/kopalinski/DE8344403C459B8DC12565930082E468.php>

## 2.1. Powody wprowadzania standardów

Ryszard Szarfenberg wymienia kilka powodów, dla których celowe wydaje się wprowadzenie standardów w realizacji usług publicznych z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej. Ponieważ do tej sfery można zaliczyć także pomoc prawną, warto przytoczyć podawane przez niego argumenty. Po pierwsze, wskazuje on na ujednociającą funkcję standardów w sytuacji – gdy dano obywatelom prawo do otrzymania pewnej usługi, należy dążyć do tego, by była ona takiej samej jakości i ilości dla każdego korzystającego lub chcącego z niej skorzystać, niezależnie od miejsca jej świadczenia. W innym przypadku dochodzi bowiem do nieuprawnionego nierównego traktowania. Idąc dalej – skoro celem jest świadczenie wysokiej jakości usług dla obywateli (a takie założenie trzeba przyjąć, gdy mówimy o usługach publicznych), należy opracować kryteria/standardy ich wykonywania, a następnie ich kontroli i oceny. Pojawia się więc w tym przypadku ewaluacyjna i kontrolna funkcja standardów. Znajduje ona proste przełożenie na zagadnienia finansowe i racjonalizację wydatków – jeżeli ewaluacja standardów oparta jest o kryterium efektywności finansowej, to prowadzi ona w prostej linii do zarządzania opartego o metody naukowe (*evidence-based management*), zatem przyczynia się do racjonalizacji wydatków publicznych – środki te nie są wykorzystywane na drogie i nieefektywne działania. Ponadto dzięki istnieniu standardów wiadomo dokładnie, za jaką usługę i ile płaci skarb państwa. Ale warto znów podkreślić, że przecież ważne są nie tylko finanse, ale równie istotne jest jasne określenie prawa obywateli do otrzymania usługi o określonej jakości. Prowadzić to może do przyznania obywatelom roszczenia wobec dostawcy usługi o wykonywanie ich z zachowaniem określonej i wysokiej jakości. Jest to istotne zarówno w przypadku świadczenia takiej usługi przez podmiot publiczny, ale nabiera szczególnego znaczenia przy zleceniu jej do wykonania podmiotom zewnętrznym<sup>10</sup>. W tym ostatnim przypadku dochodzi jeszcze, jak słusznie zauważa Zbigniew Wejcman, dodatkowo argument realizacji zasady pomocniczości – jeżeli usługi finansowane ze środków publicznych są opisane poprzez standardy ich realizacji, ich realizacja może, a nawet powinna, zostać powierzona podmiotom zewnętrznym (np. organizacjom pozarządowym) w drodze konkursów<sup>11</sup>. Instytucje publiczne powinny zaś zachować dla siebie prawo kontroli jakości ich wykonywania oraz badania potrzeb obywateli, a nie stawać się realizatorem usług (takie podejście właściwe jest dla systemu niemieckiego<sup>12</sup>).

---

<sup>10</sup> R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 51-52.

<sup>11</sup> Z. Wejcman, *Tło społeczne standaryzacji usług społecznych*, str. 1, dostępne na:

<http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CEQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mazowia.ngo.org.pl%2FZbigniew%2520Wejcman%2520podstawowe%2520pojecia%2520z%2520zakresu%2520standaryzacji%2520us%25B3ug%2520socialnycb.doc&ei=iqwmULuEGsHJtAb9vIG4Dw&usq=AFQjCNEzVXNfigQKLMdgdLuxBWkRrFwi6A>

<sup>12</sup> Por. K. Balon, W. Hesse, *Standaryzacja a system świadczenia usług pomocy społecznej w Niemczech*, Salzgitter/Berlin 2010, dostępne na:

<http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Niemcy.pdf>



Powyżej wskazani autorzy wymieniają różne cele standaryzacji. Szarfenberg mówi o dwóch: upowszechnieniu pewnego rozwiązania lub zapewnieniu jego wysokiej jakości. Wejcman widzi cztery funkcje standardów:

- „Normotwórcza – formalnie i organizacyjnie uwarunkowane, modelowe porządkowanie relacji pomiędzy techniczno-organizacyjnymi i jakościowymi kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie;
- Stymulująca – zespół czynników, mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych;
- Ekonomiczna – określająca, poprzez kryteria kosztów, w tym kosztu jednostkowego, racjonalność finansową świadczonej usługi;
- Społeczna – relacja między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia potrzeb społecznych (czynnik jakości życia)”<sup>13</sup>.

## **2.2. Typy i rodzaje standardów**

Przyglądając się funkcjonującym standardom prowadzenia poradnictwa prawnego można podzielić je na trzy typy. Pierwszy, którego celem jest ujednoczenie usług. Drugi, który dąży do zachowania jakości wypracowanej marki i wreszcie trzeci, będący pewną deklaracją wyznawanych zasad – czy to przez pojedynczego dostawcę usług czy też przez ich grupę. Poniżej zostaną one krótko scharakteryzowane.

### **2.2.1. Ujednoczenie usług**

Jednym z celów powstania standardów może być chęć ujednoczenia usług – tak, by każda osoba, w dowolnym miejscu i u dowolnego dostawcy otrzymała usługę takiej samej jakości i takiego samego rodzaju. Tego typu standardy powstają, gdy mamy do czynienia z usługami publicznymi, oferowanymi szerokiemu kręgowi podmiotów. Proces ich określania nabiera przyspieszenia, gdy usługi świadczone do tej pory przez administrację publiczną mają być przekazane innemu podmiotowi do ich wykonywania. Wówczas zlecniodawcy zależy nad tym, by mieć kontrolę nad tym, za co płaci. To przyspiesza powstawanie standardów. W takim przypadku są one najczęściej stosunkowo szczegółowym opisem sposobu, w jaki usługa powinna być świadczona – z określeniem zasad dotyczących miejsca, czasu, sposobu, kompetencji wykonawców etc. Proces ten mniej dynamicznie zachodzi wówczas, gdy usługi takie są świadczone przez podmioty publiczne. W opisywanym

---

<sup>13</sup> Z. Wejcman, *Tło społeczne standaryzacji...*, str. 3.

przypadku standardy są wyznaczane i narzucane przez jakiś podmiot nadrzędny, zewnętrzny wobec świadczeniodawców.

### **2.2.2. Zachowanie jakości marki**

Drugą przyczyną wprowadzenia standardów jest chęć zachowania marki świadczonych usług w przypadku, gdy świadczy je więcej podmiotów, które trudniej jest kontrolować. Pojawiają się one w przypadku organizacji/institucji, mających swoje filie czy oddziały, organizacji zrzeszonych w pewnej sieci/koalicji bądź też działających na zasadzie franszyzy – gdy zezwala się innemu podmiotowi świadczyć określone usługi pod określoną nazwą po spełnieniu pewnych warunków. W takim przypadku standardy spisywane są raczej jako warunki brzegowe (warunki minimum) przystąpienia i funkcjonowania w ramach określonej sieci czy struktury. Czasem opisywany jest w nich także proces świadczenia usługi, jednak najczęściej nie jest on bardzo szczegółowo scharakteryzowany, sprowadza się raczej do podstawowych zasad jej świadczenia. Dobrym przykładem w tym zakresie są dokumenty biur porad obywatelskich czy uniwersyteckich poradni prawnych. Standardy te są wypracowywane przeważnie przez pewien podmiot nadrzędny, często w konsultacji z podmiotami członkowskimi (choć niekoniecznie).

### **2.2.3. Standardy jako deklaracje wyznawanych zasad**

W tym przypadku standardy pojawiają się jako swego rodzaju deklaracje wyznawanych przez świadczeniodawców zasad. Mogą one przybrać dwie formy. Po pierwsze, dokumenty te mogą określać pewne wymogi minimum (czasem na poziomie bardzo podstawowym). Opisywane są w nich wówczas zasady, deklaracje, do których każdy z usługodawców dobrowolnie przystępuje i zobowiązuje się ich przestrzegać. Mają one przeważnie charakter miękkiej, brak jest formalnego ciała kontrolującego ich przestrzeganie. Czasem nawet określa się je jeszcze łagodniej – że są to zasady, do których deklaruje się chęć dążenia, nawet jeśli w chwili przystąpienia nie są one wypełniane. Tego typu standardy powstają spontanicznie, często inicjowane przez organizacje pozarządowe. Powstają na zasadzie konsensusu wszystkich stron zainteresowanych przystąpieniem do nich.

Drugą formą są standardy określające zasady świadczenia usług przyjmowane indywidualnie przez określoną instytucję/organizację. Są one wypracowywane przez daną organizację, często inspirowane innymi standardami, jednak najczęściej nie są narzucone z zewnątrz, rzadko posiadają szczegółowo określone mechanizmy oceny/ewaluacji. Stanowią swego rodzaju informację dla klientów, czego – jakiego rodzaju usług – można oczekiwać od danego świadczeniodawcy. Mają one

różny stopień szczegółowości, jednak najczęściej nie są bardzo konkretne, a raczej określają stosunkowo ogólnie procedury przyjęte w danej organizacji/institucji.

#### 2.2.4. Podsumowanie

Jak zauważono na wstępie, standardy uzależnione są od celów, dla których są wprowadzane. W tabeli nr 3 przedstawiono podsumowanie dotychczasowych rozważań dotyczących i porównanie różnych rodzajów/typów funkcjonujących standardów.

Tabela nr 3. Typy i rodzaje standardów.

	Ujednolicenie usług	Zachowanie jakości marki	Deklaracje wyznawanych zasad	
			typ 1 (grupowe)	typ 2 (indywidualne)
kto tworzy	podmiot zewnętrzny, nadrzędny wobec świadczeniodawców	podmiot zewnętrzny, nadrzędny wobec świadczeniodawców, często w porozumieniu ze świadczeniodawcami	sami świadczeniodawcy, dobrowolnie i w porozumieniu, na zasadzie konsensusu	sami świadczeniodawcy
kiedy są tworzone i po co	przy prowadzeniu usług powszechnych świadczonych przez wiele podmiotów; Katalizatorem powstawania jest przekazywanie usług do prowadzenia podmiotom zewnętrznym	powstają w organizacjach członkowskich; katalizatorem jest rozrastanie się organizacji i przyjmowanie nowych członków; celem jest zachowanie wysokiej jakości usług	oddolna chęć zaimplementowania pewnych zasad działania; czasem katalizatorem są pewne naciski zewnętrzne	chęć zaimplementowania zasad działania i budowa marki wśród klientów; czasem katalizatorem są pewne naciski zewnętrzne (np. wymogi sponsora)
co określają	dokładnie opisują usługę – przede wszystkim procedury i szczegółowy sposób jej świadczenia, czasem także ogólne zasady (standardy proceduralne)	warunki minimum – szczegółowe zasady, czasem ogólne procedury	warunki minimum – bardzo ogólne zasady	średnią, typową usługę – jej zasady i czasem procedury
stopień szczegółowości	bardzo wysoki	średni	bardzo niski	średni
stopień kontroli, skutki nieprzebrzegania	wysoki, kontrola przed podmiotem nadrzędnym/zlecającym; określone kryteria	średni, kontrola przez podmiot nadrzędny; określone ogólne kryteria oceny;	bardzo niski – brak organu kontrolującego, brak mechanizmów oceny i kontroli; naruszenie	średni – w zależności od organizacji; brak zewnętrznej kontroli (czasem

	oceny; złamanie standardów może spowodować odebranie wykonywania usługi	złamanie standardów może spowodować wykluczenie z organizacji lub odebranie prawa do marki	standardów najczęściej nie powoduje konkretnych skutków, ewentualnie może prowadzić do naruszenia zaufania podmiotów współpracujących	także brak kontroli wewnętrznej); złamanie powoduje skazę na wizerunku i ewentualnie naruszenie zaufania klientów lub podmiotów współpracujących
przykłady	Standardy prowadzenia pomocy prawnej opracowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości Nowej Zelandii <sup>14</sup> czy też standardy prowadzenia pomocy prawnej dla Anglii i Walii <sup>15</sup>	standardy Biur Porad Obywatelskich <sup>16</sup> czy uniwersyteckich poradni prawnych <sup>17</sup>	Standardy ustalone przez grupę organizacji prowadzących poradnictwo prawne i obywatelskie <sup>18</sup> czy standardy Komisji Dialogu Społecznego ds. Poradnictwa Specjalistycznego <sup>19</sup>	Standardy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej <sup>20</sup> czy też standardy Stowarzyszenia Równych Szans „BONA FIDES” <sup>21</sup>

### 2.3. Standaryzacja usług poradniczych w Polsce – krótki rys historyczny

Polska historia standaryzacji usług poradniczych nie jest długa. Poniżej wskazano pewne kamienie milowe w rozwoju tego procesu. Pierwszymi organizacjami, które przystąpiły na szerszą skalę do opracowania standardów swoich usług, a następnie do ich rozpowszechniania, były wskazywane już

<sup>14</sup> *Practice Standards For Legal Aid Providers*: <http://www.justice.govt.nz/services/information-for-legal-professionals/information-for-legal-aid-providers/practice-standards-for-legal-aid-providers/Practice%20standards%20for%20all%20Legal%20aid%20provider.%2015032012.docx.pdf>

<sup>15</sup> *The Specialist Quality Mark Standard*:

[http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls\\_main/SQM\\_Standard\\_Sep09\\_with\\_cover.pdf](http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/SQM_Standard_Sep09_with_cover.pdf)

<sup>16</sup> *Standardy w ramach poradnictwa obywatelskiego Związku Biur Porad Obywatelskich*:

[http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o\\_nas/jak\\_dzialamy/standardy\\_1/](http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/jak_dzialamy/standardy_1/)

<sup>17</sup> *Standardy działalności uniwersyteckich poradni prawnych*: <http://www.fupp.org.pl/index.php?id=standardy>

<sup>18</sup> *Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*:

<http://www.rpo.gov.pl/pliki/1149502680.pdf>

<sup>19</sup> *Standardy prowadzenia poradnictwa przez organizacje pozarządowe na terenie Warszawy*:

[http://www.ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/standardy\\_prowadzenia\\_poradnictwa\\_przez\\_organizacje\\_07\\_03\\_2012.pdf](http://www.ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/standardy_prowadzenia_poradnictwa_przez_organizacje_07_03_2012.pdf)

<sup>20</sup> **Standardy udzielania porad w Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej**:

<http://www.interwencjaprawna.pl/standardy.html>

<sup>21</sup> *Standardy udzielania wsparcia w ramach Ośrodków Pomocy Prawnej i Obywatelskiej*:

[http://bezpлатnapomocprawna.pl/wp-content/uploads/2011/03/Standardy\\_O%20C5%9Brodk%C3%B3w\\_Pomocy\\_Prawnej\\_i\\_Obywatelskiej2.pdf](http://bezpлатnapomocprawna.pl/wp-content/uploads/2011/03/Standardy_O%20C5%9Brodk%C3%B3w_Pomocy_Prawnej_i_Obywatelskiej2.pdf)

wcześniej biura porad obywatelskich i uniwersyteckie poradnie prawne w chwili, gdy pojedyncze organizacje pracujące przy wykorzystaniu tych metod prowadzenia działań poradniczych postanowiły się zrzeszyć i powołały do życia Związek Biur Porad Obywatelskich (1998 r.) oraz Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych (2002 rok). Celem obu tych organizacji było wspierania działania biur czy poradni prawnych, a także propagowanie ich dorobku i rozszerzanie sieci o nowe podmioty. W tym celu musiały one opracować standardy działań.

Kolejnym etapem było zaproszenie przez ZBPO oraz FUPP kilku wiodących organizacji udzielających porad prawnych do projektu opracowania wspólnego dokumentu standardów prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz informacji prawnej. Standardy takie powstały w 2005 roku i były firmowane przez 10 organizacji<sup>22</sup>. Bazując w dużym stopniu na tych doświadczeniach, Komisja Dialogu Społecznego ds. Poradnictwa Specjalistycznego, będąca ciałem opiniodawczo-doradczym działającym przy Prezydencie m.st. Warszawy zrzeszającym organizacje pozarządowe prowadzące różnego rodzaju działania poradnicze, w 2006 roku opracowała swoje standardy działań poradniczych. Stały się one dla Urzędu m.st. Warszawy podstawą do określenia minimum kryteriów, jakie muszą być spełnione przez organizacje pozarządowe przy prowadzeniu przez nie usług poradniczych współfinansowanych przez samorząd stolicy. Standardy wymuszały również na organizacjach, występujących w konkursach dotacyjnych ogłaszanych przez Urząd m.st. Warszawy, opracowanie własnych, wewnętrznych standardów działań. Warto zaznaczyć, że Komisja postanowiła podjąć prace nad ewaluacją opracowanych przez nią standardów i w latach 2007-2009 opracowała narzędzia do ich ewaluacji, a następnie przeprowadziła serię wizyt ewaluacyjnych wśród organizacji chętnych do poddania się tej procedurze. Niestety w 2012 roku podjęła ona decyzję o zaprzestaniu tej działalności. Należy też dodać, że standardy przygotowane przez Komisję cały czas żyją. Były one wielokrotnie przedmiotem dyskusji i dwukrotnie zostały przez Komisję zmienione – w odpowiedzi na zmieniającą się sytuację<sup>23</sup>.

Kolejnym ważnym etapem w rozwoju standaryzacji działań był rozwój przez Ministerstwo Sprawiedliwości Sieci pomocy ofiarom przestępstw. By działała ona na tych samych zasadach i by usługi świadczone przez różne podmioty na terenie całego kraju były zbliżone, Ministerstwo opracowało dokument pt. „Jednolite standardy pracy z osobami pokrzywdzonymi w ośrodkach

---

<sup>22</sup> Fundacja Centrum Praw Kobiet, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Komitet Ochrony Praw Dziecka, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Związek Biur Porad Obywatelskich.

<sup>23</sup> Więcej o działaniach Komisji: <http://www.ngo.um.warszawa.pl/komisje/komisja-dialogu-spoecznego-ds-poradnictwa-specjalistycznego>

pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem działających w ramach projektu 'Sieć pomocy ofiarom przestępstw'<sup>24</sup>. Wszystkie podmioty – organizacje pozarządowe – działające w sieci i finansowane ze środków Unii Europejskiej za pośrednictwem Ministerstwa muszą wypełniać postanowienia cytowanych standardów.

Ważnym krokiem w rozwoju standaryzacji usług było także ogłoszenie konkursów na prowadzenie punktów poradnictwa prawnego i obywatelskiego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (działanie 5.4.2). Już w dokumentacji konkursowej zapisano pewne zasady prowadzenia placówek poradniczych, jednak były one stosunkowo ogólne (trudno uznać je za standardy). Większość organizacji badanych w trakcie ewaluacji tego programu podała, że posiada wypracowane standardy (81%), jednak aż ¾ z nich wypracowało je w trakcie realizacji projektu i w związku z nim<sup>25</sup>. Pokazuje to cały czas stosunkowo niską świadomość potrzeb posiadania tego typu wewnętrznego dokumentu. Podobnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej odpowiedzialne za wdrażanie tego komponentu POKL nie zdecydowało się na opracowanie jednolitych standardów dla punktów porad, działających w ramach tych konkursów.

Z powyższego zestawienia warto zwrócić uwagę na jedną ważną rzecz – do tej pory w Polsce standaryzacją usług poradnictwa prawnego zajmowały się głównie organizacje pozarządowe i są to jedyne podmioty, które wprowadziły tego typu dokumenty do swojej praktyki. Standardy powstawały także najczęściej z inicjatywy organizacji. Jedynym wyjątkiem są standardy „Sieci pomocy ofiarom przestępstw”, których celem jest zapewnienie w miarę jednolitych usług w ramach sieci. Co ciekawe jednak pomysł na standaryzację pojawił się w przypadku zlecenia tych usług na zewnątrz – organizacjom pozarządowym. W prowadzonych w tym samym czasie pracach nad Punktami Obsługi Interesantów w sądach powszechnych brak jest pomysłów na podobne działania – planowana jest jedynie zmiana przepisów (rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości „Regulamin urzędowania sądów powszechnych”), określająca zasady działania takich miejsc od strony formalno-organizacyjnej<sup>26</sup>. W niewielkim stopniu odpowiada ona jednak zasadom tworzenia standardów

---

<sup>24</sup> Dokument do pobrania:

[http://ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/pokrzywdzeni\\_przestepstwem/jednolite\\_standardy.pdf](http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/pokrzywdzeni_przestepstwem/jednolite_standardy.pdf)

<sup>25</sup> *Raport końcowy. Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego realizowanych w projektach konkursowych wyłonionych w ramach konkursów: nr DWF\_5.4.2\_2\_2008 oraz DWF\_5.4.2\_5\_2010 - Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Warszawa 2011, str. 64-65, dostępny na: [http://www.kapitalludzki.gov.pl/gfx/kapitalludzki/userfiles/39/rk\\_ppio\\_final.pdf](http://www.kapitalludzki.gov.pl/gfx/kapitalludzki/userfiles/39/rk_ppio_final.pdf)

<sup>26</sup> P. Malinowski, *POI w sądach czyli obywatel w roli głównej*, „Na wokandzie” 2011, nr 5, str. 6-8.

### 3. Standardy a kontrola jakości usług

Filip Czernicki zauważa słusznie, że „zakres spraw podlegający standaryzacji jest bardzo różny, a skuteczność ich egzekwowania jest wprost proporcjonalna do przyjętych w danym systemie metod restrykcji za ich złamanie. Jako że większość instytucji wdrażających standardy poradnictwa nie posiada niestety efektywnych metod ich egzekwowania, tak więc i dlatego większość wdrażanych reguł pozostaje w znacznym stopniu ‘na papierze’”<sup>27</sup>. Autor zauważa również, że w Polsce brak jest w zasadzie badań i działań analitycznych, zmierzających do oceny efektywności i skuteczności prowadzonej działalności poradniczej. „Lekarstwem na to zaniedbanie może być w pierwszej kolejności powiązanie kwestii jakości i efektywności działania instytucji poradniczej ze standardami, zaś dla lepszej egzekucji tych norm konieczne jest jednoczesne wprowadzanie reguł egzekucji tych zasad. (...) Doświadczenie z innych branż wskazuje, że najlepszą metodą pomiaru jakości jest po pierwsze: okresowa, losowa i rzetelna kontrola jakości (co powinno odbywać się poprzez bezstronnych fachowców), zaś po drugie: prowadzenie regularnie badań nad satysfakcją klientów z uzyskanej porady”<sup>28</sup>.

Jedną z ról, jaką mogą pełnić standardy, jest rola wyznaczników kryteriów jakości – dopiero dzięki nim i opisanej w nich szczegółowo usłudze możliwa staje się jej ewaluacja. Dopiero wówczas wiemy dokładnie, jak dana usługa powinna być wykonana – skonkretyzowane zostały bowiem jej cechy, które mogą podlegać ocenie pod kątem ich wykonania. Standardy stają się więc jednym z kluczowych kryteriów logiki ewaluacji.

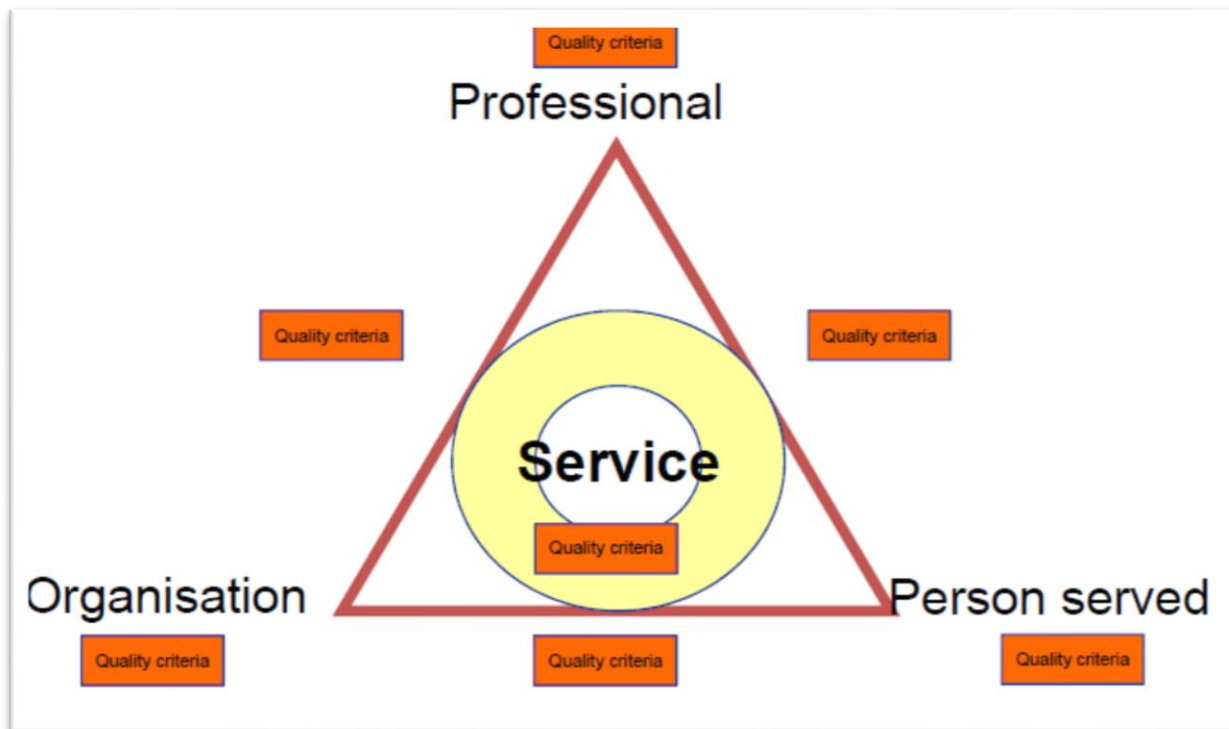
Zależności pomiędzy realizacją usługi a różnymi podmiotami (wykonawcą i zleceniodawcą) oraz powiązanie ich z kryteriami jakości przedstawia wykres nr 1. Widać na nim, że kryteria jakości usługi (opisane w standardach jej wykonywania) są kluczowe dla każdej relacji – pomiędzy osobą wykonującą usługę (lub organizacją bądź instytucją, w której pracuje) – *professional* – a klientem, pomiędzy wykonawcą a organizacją/instytucją zlecającą wykonanie usługi – *organisation* (w omawianym przypadku będzie to instytucja publiczna zlecająca wykonanie usługi), ale także pomiędzy samym podmiotem zlecającym a klientem (zleceniodawca gwarantuje bowiem poprzez standardy określoną jakość usługi, której klient może się domagać). Model ten jest uniwersalny i może być stosowany także w obrębie samej organizacji, świadczącej określone usługi.

---

<sup>27</sup> F. Czernicki, *Wnioski z badania nad standardami poradnictwa*, tekst dostępny na: <http://e-kirp.pl/index.php//Moim-zdaniem/Prawo/Wnioski-z-badania-nad-standardami-poradnictwa>

<sup>28</sup> *Op. cit.*

Wykres nr 1. Jakość w realizacji usług<sup>29</sup>.

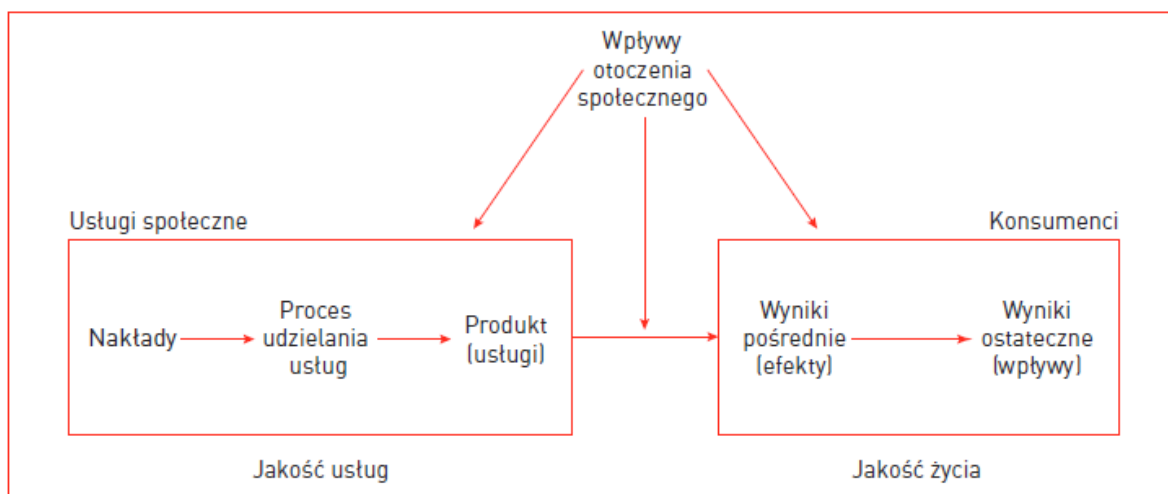


Powyższy schemat wpisuje się w szerszą zależność ukazaną na wykresie nr 2. Pokazuje on bowiem usługę w szerszym odniesieniu – jako element podnoszenia jakości życia obywateli. Przy tym założeniu jakość usługi ma znaczenie nie tylko dla siebie samej, ale wpływa na rozwój społeczny. Wykres ten pokazuje także możliwe sposoby ewaluacji usługi – nie tylko z punktu widzenia jej jakości, ale także z punktu widzenia jej przydatności i wpływu, jaki wywiera na społeczeństwo.

<sup>29</sup> *A comprehensive approach in meeting needs and expectations of stakeholders*, prezentacja dostępna na: [http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CFMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ft%2Fdc%2Ffiles%2Fsource%2Fdisability\\_1.ppt&ei=-5snULfqMs-Lswav1IG4CA&usg=AFQjCNEA-wFyoeVspuGCpuEax4FqysH6eg](http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CFMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ft%2Fdc%2Ffiles%2Fsource%2Fdisability_1.ppt&ei=-5snULfqMs-Lswav1IG4CA&usg=AFQjCNEA-wFyoeVspuGCpuEax4FqysH6eg)



Wykres nr 2. Jakość usług a jakość życia<sup>30</sup>



Powstaje pytanie, w jaki sposób kontrolować jakość prowadzonych usług. W przypadku poradnictwa prawnego najstarszym, najprostszym i najpowszechniej stosowanym sposobem jest wprowadzenie ograniczeń w dostępie do zawodów prawniczych. Uważa się bowiem, że „sama przynależność do zawodów (korporacji) prawniczych wystarcza dla zapewnienia kontroli nad jej członkami w zakresie ich etyki oraz kompetencji oraz zakłada się, że osoby przynależące do korporacji zapewnią lepszą jakość usług niż osoby niebędące członkami tej korporacji lub nie będące prawnikami”<sup>31</sup> (nawet jeśli w związku z powyższym wzrośnie cena świadczonej usługi).

Wydaje się jednak, że obecnie coraz częściej uznaje się taką kontrolę za niewystarczającą. Elke Löffler wymienia trzy fazy w ewolucji podejścia do badania jakości usług administracji publicznej: od przestrzegania przez jej funkcjonariuszy praw, norm czy procedur, poprzez badanie stopnia skuteczności ich pracy, do obecnie stosowanego podejścia, skupiającego się na badaniu satysfakcji klienta. Oczywiście nie każda czynność podejmowana przez administrację może być badana w ten sposób, jednak niewątpliwie usługi świadczone obywatelom przez różnego rodzaju urzędy (samodzielnie czy poprzez zlecenie ich wykonania podmiotom zewnętrznym) zdecydowanie tak. Löffler podziela pogląd, przedstawiony na wykresie nr 2, że obecnie, badając jakość usług, stosowane wskaźniki nie powinny ograniczać się jedynie do mierzenia świadczonej przez konkretnego oferenta

<sup>30</sup> S. P. Osborne, *Quality Dimension. Evaluating Quality of Services and Quality of Life in Human Services*, „British Journal of Social Work” 1992, nr 22, s. 447 – cyt. za: R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 20.

<sup>31</sup> H. van As, *Assuring Quality Legal Aid in Mexico and the Netherlands: Horses for Courses?*, str. 1, dostępne na: [http://www.ilagnet.org/jscripsts/tiny\\_mce/plugins/filemanager/files/Killarney\\_2005/Conference\\_Papers/Hennie\\_van\\_As\\_-\\_Assuring\\_quality\\_legal\\_aid\\_in\\_Mexico\\_and\\_the\\_Netherlands.pdf](http://www.ilagnet.org/jscripsts/tiny_mce/plugins/filemanager/files/Killarney_2005/Conference_Papers/Hennie_van_As_-_Assuring_quality_legal_aid_in_Mexico_and_the_Netherlands.pdf) (tłumaczenie własne).

jakości usługi jako takiej, ale powinny odnosić się do systemu jako całości i sprawdzać także jego wpływ na podniesienie jakości życia mieszkańców<sup>32</sup>.

Autorka wskazuje także na cechy, które jak pokazują badania mają wpływ na odbiór przez klienta jakości oferowanych mu usług. Wśród nich wymienia: dostępność usług i szybką reakcję na problem, z jakim zgłasza się klient, a także kompetencje zatrudnionej kadry, jej odpowiednią komunikację z klientem, zrozumienie jego potrzeb i uprzejmość obsługi oraz zapewnienie mu poczucia bezpieczeństwa. To wszystko buduje zaufanie i wiarygodność do określonej instytucji.

Löffler wskazuje także, że aby mierzyć jakość usług, standardy ich prowadzenia muszą zostać właściwie skonstruowane – w innym przypadku bowiem problematyczne będzie przełożenie ich na język ewaluacji. Aby tak było, proponuje konstruować standardy w formacie SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-related*).

W opisywanej pracy wskazuje się również na różne sposoby oraz instrumenty oceny jakości. Wśród nich wymienia się:

- procedurę ISO 9000-9004;
- Kartę Praw Obywateli, czyli spisanie ich uprawnień w relacjach z administracją publiczną. Przy czym należy zauważyć, że „rozważanie znaczenie kart jako czysto technicznych dokumentów, opisujących zamierzone i zaplanowane strategie poprawy jakości, oznacza niedocenienie roli i znaczenia tych dokumentów. Potencjał kart wynika z wyrażenia w nich przez rządzących polityków, urzędników oraz obywateli zgody na pewien społeczny (obywatelski) model wspólnych zachowań i zobowiązań, praw i obowiązków, oczekiwań oraz zaufania”<sup>33</sup>;
- *Quality Excellence Models* – to modele przeszczepione z biznesu do sfery publicznej jako specyficzne narzędzie do badania jakości administracji<sup>34</sup>.

#### **4. Podstawowe i najważniejsze standardy świadczenia usług prawnych**

Jak zauważa Filip Czernicki, większość instytucji świadczących pomoc prawną „posiada swoje przepisy wewnętrzne, które regulują standardy udzielania porad i tym samym dają pewną gwarancję

---

<sup>32</sup> E. Löffler, *Defining Quality in Public Administration*, str. 6-7, 12; dostępne na: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005013.pdf>

<sup>33</sup> B. Bouckaert, *Measuring Quality*, w: C. Pollitt, G. Bouckart (eds.), *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*, Sage Publications, London 1995, str. 194, cyt. za: E. Löffler, *Defining Quality...*, str. 10 (tłumaczenie własne).

<sup>34</sup> E. Löffler, *Defining Quality...*, str. 9-11.

rzetelności i jakości świadczonych usług. I choć prawie każda z tych organizacji (czy to działających samodzielnie czy w ramach jakiejś sieci) ma swoje standardy, to niestety można z całą pewnością powiedzieć, że są one zupełnie inne i często całkiem do siebie nie przystają<sup>35</sup>. Wydaje się, że jest to opinia trochę niesprawiedliwa, choć bowiem funkcjonujące w Polsce i na świecie standardy udzielania porad prawnych są bardzo różnorodne i w różnym stopniu szczegółowe, to można w nich wydzielić pewne wspólne części czy tematy, do których odnosi się większość z nich (choć w różny sposób i w różnym stopniu szczegółowości).

Większość tych dokumentów można podzielić na trzy części: opisujące obsługę klienta i nastawienie do niego, odnoszące się do ogólnych organizacyjnych zasad funkcjonowania biura oraz opisujących zespół pracowników. Poniżej zostaną one krótko scharakteryzowane<sup>36</sup>.

#### **4.1. Obsługa klienta i nastawienie do niego**

Wszystkie standardy odnoszą się bezpośrednio do sposobu pracy z klientem. Opisują one:

- formy udzielanej pomocy – dostępność jedynie pomocy prawnej czy także innych form poradnictwa; sposób prowadzenia porad – osobiście lub poprzez inne środki komunikacji (e-mail, telefon, internet); zakres oferowanych usług – czy ogranicza się jedynie do udzielenia informacji, czy dostępna jest także porada indywidualna (ew. z przygotowaniem pisma prawnego), czy przewiduje się również reprezentację klienta przed sądem lub organem administracji (i jeśli tak, to w jakich sytuacjach);
- sposoby pracy doradcy, np. poprzez określenie, że powinien on dokonać pełnej analizy stanu faktycznego i prawnego sprawy, a następnie przedstawić klientowi do wyboru możliwe opcje dalszego postępowania, a także iż nie może podejmować żadnych działań w sprawie bez uzyskania wyraźnej zgody klienta;

---

<sup>35</sup> F. Czernicki, *Standardy poradnictwa na świecie*, artykuł dostępny na: <http://e-kirp.pl/index.php/Moim-zdaniem/Prawo/Standardy-poradnictwa-na-swiecie>

<sup>36</sup> Poniższe informacje opracowano na podstawie następujących dokumentów: Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego, Standardy w ramach poradnictwa obywatelskiego Związku Biur Porad Obywatelskich, Standardy działalności uniwersyteckich poradni prawnych, Jednolite standardy pracy z osobami pokrzywdzonymi w ośrodkach pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, Standardy Law Centres Federation (dla Anglii, Walii i Irlandii), National Legal Aid Best practice standards (Australia), Practice Standards for all legal aid providers (Nowa Zelandia), Quality Assurance in Ontario and the implications for legal aid (Kanada), Standards of ethics legal aid in the context of UNHCR Refugee Status determination, Draft United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems,

- sposoby pracy z klientami wymagającymi szczególnego wsparcia (np. małoletnimi, osobami starszymi, ofiarami przemocy) lub szczególnych usług (np. tłumacza z języka obcego czy języka migowego).

Ponadto praktycznie wszystkie standardy formułują wprost kilka podstawowych zasad pracy z klientem:

- zakaz dyskryminacji klienta z jakiegokolwiek przyczyny oraz obowiązek zapewnienia równości w korzystaniu z pomocy, w tym poprzez stworzenie dodatkowych warunków dla osób, wymagających szczególnego wsparcia lub szczególnych usług;
- upodmiotowienie i wzmocnienie klientów (*empowerment*) przy udzielaniu im pomocy;
- jasne określenie zasad współpracy (wzajemnych praw i obowiązków) poprzez upublicznienie standardów i zapoznanie z nimi klientów;
- unikanie konfliktów interesów;
- zapewnienie klientom bezpieczeństwa – odnośnie zabezpieczenia zbieranych o nich danych niezbędnych do prowadzenia sprawy, a także przy proponowaniu rozwiązań prawnych.

#### **4.2. Zasady organizacyjne funkcjonowania biura**

W tym zakresie standardy określają:

- rodzaj/kategorie klientów, którzy mogą korzystać z pomocy biura;
- zagadnienie odpłatności lub bezpłatności udzielanej pomocy;
- ogólne zasady pracy biura – godziny przyjęć, lokalizację, dostępność i przyjazność dla określonych kategorii osób (np. różnych kategorii osób niepełnosprawnych, rodziców z małymi dziećmi), formę pracy (konieczność wcześniejszego umawiania się i zapisywania czy otwartość dyżurów);
- minimalne wyposażenie sprzętowe, w jakie powinno być wyposażone biuro, w tym wyposażenie w materiały informacyjne, którym powinno dysponować biuro, oraz sposób zewnętrznego oznakowania biura;
- procedury obsługi klienta – szczegółowe opisanie poszczególnych etapów postępowania z nim od chwili rejestracji poprzez kolejne fazy pomocy;
- zasady rejestracji klienta, ochrony jego danych osobowych i prowadzenia polityki poufności;

- zasady i nakazy współpracy z określonymi zewnętrznymi organizacjami/instytucjami;
- mechanizmy skargowe i sposób zbierania informacji zwrotnej od klientów, dotyczącej uzyskanej pomocy;
- obowiązki w zakresie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej;
- inne wymogi odnośnie możliwych źródeł finansowania działalności czy obowiązków sprawozdawczych.

Standardy nierzadko zawierają także obowiązki ewaluacyjne, nałożone na dostawców usług. Czasem jednak ewaluacją zajmują się jednostki nadrzędne, dokonując jej w oparciu o wypracowane standardy.

#### **4.3. Zespół udzielający porad**

Większość standardów określa także wymagania wobec kadry, którą powinno posiadać biuro, udzielające pomocy prawnej. Opisane są w nich:

- liczba i kwalifikacje zatrudnianego personelu odnośnie posiadanego przez niego wykształcenia czy doświadczenia i ich poziomu, oraz ewentualnego obowiązku zrzeszenia w odpowiednich organizacjach;
- rodzaje profesji, jakich przedstawiciele powinni być zatrudnieni w biurze, np. prawnicy (z wyszczególnieniem czy także adwokaci/radcy prawni), psychologowie, pracownicy socjalni;
- dodatkowe wymogi, np. odnośnie znajomości języków obcych czy przygotowania psychologicznego w zakresie pracy z określonymi rodzajami klientów, np. cudzoziemcami, ofiarami przestępstw, osobami z niepełnosprawnością intelektualną etc.;
- informacje dotyczące współpracy z wolontariuszami i włączania ich do prac biura.

Nierzadko standardy zawierają także zobowiązanie dotyczące obowiązków nałożonych na pracującą tam kadrę w postaci:

- dodatkowego kształcenia personelu w różnych formach – kursów, szkoleń (czasem nawet określając liczbę obowiązkowych godzin takich szkoleń);
- wzajemnego wsparcia dla doradców poprzez grupy wsparcia, superwizje, spotkania zespołu;

- zapewnienia wewnętrznej kontroli jakości, np. w postaci okresowych przeglądów spraw prowadzonych przez doradców, sprawowania nadzoru nad pracownikami, w tym np. przydzielania mentorów pracownikom młodszym stażem.

#### **4.4. Podsumowanie**

Powyżej zostały wymienione podstawowe i najczęściej pojawiające się elementy standardów porad prawnych. Warto podkreślić, że każde standardy muszą być dostosowane do konkretnej organizacji czy sieci organizacji oraz świadczonej usługi. Stąd w każdym przypadku konieczne jest wypracowanie własnych indywidualnych standardów, wynikających z charakteru prowadzonych działań, a także oczekiwań klientów i możliwości organizacyjnych (w tym finansowych) usługodawców. Ponadto warto zauważyć, że do standardów należy „podejść (...) elastycznie, tak by nie krępowały nadmiernie pożytecznej pracy. Może to np. polegać na zbytnim zbiurokratyzowaniu pracy, jak i na tworzeniu wymagań co do lokali, które szczególnie w mniejszych miejscowościach nie są do spełnienia. (...) Podejście do standardów powinno być racjonalne. Oczywiście ich rolą jest wyznaczanie odpowiedniej jakości działań biura, ale z drugiej strony mają być pomocą, a nie przeszkodą w sprawnym działaniu”<sup>37</sup>.

#### **5. Zakończenie**

Opisując zagadnienie standaryzacji usług oferowanych publicznie, pojawia się problem, jakie dokumenty należy włączyć do takiej analizy i uznać, że zawierają one standardy pewnego postępowania czy świadczenia określonych usług. Mają one bowiem bardzo różne nazwy (regulamin, zasady, procedury, instrukcje, wytyczne), a standard jest jedynie jedną z nich i wcale nie występującą najpowszechniej – można nawet powiedzieć, że w polskiej rzeczywistości pojęcie to jest używane wyjątkowo rzadko<sup>38</sup>.

Pisząc o standardach, warto także pamiętać, że cechą immanentną tych dokumentów powinna być ich ewolucja. Standardy powinny być dokumentem żywym – dyskutowanym przez różne strony, zaangażowane w proces świadczenia usług (zleceniodawców, wykonawców, klientów, polityków, naukowców). Powinny one również ulegać zmianom, uwzględniającym ewolucję sytuacji prawnej czy faktycznej, rozwój oczekiwań klientów, a także wyniki prowadzonych ewaluacji. Bowiem

---

<sup>37</sup> *Raport końcowy. Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego...*, str. 65.

<sup>38</sup> Porównując dokumenty określające standardy usług pomocy społecznej jedynie 2% z nich zawierało w tytule pojęcie „standard”. Najpowszechniej używanymi były: regulamin, zasady i procedury – R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 31.

ewaluacja jest jednym z kluczowych elementów wpisanych w proces standaryzacji. Stąd też należy się zastanowić nad prawną rangą takiego dokumentu, jak standardy – by mógł on podlegać dyskusjom i zmianom i nie wymagał zbyt wielu zabiegów formalnych koniecznych do jego zmiany.

Proces standaryzacji jest wynikiem pewnej ewolucji w podejściu do usług publicznych. Jak zauważa Geert Bouckaert w ostatnich czasach zmienił się system wartości i oczekiwania, szczególnie wobec usług z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej. Wcześniej głównym oczekiwaniem było wykonywanie ich zgodnie z prawem/procedurami, w dalszej kolejności skuteczność i uzyskiwanie określonych wyników, a na końcu efektywność ekonomiczna. Obecnie natomiast te oczekiwania odwróciły się o 180 stopni – najważniejsze stały się kwestie ekonomiczne i skuteczność – jakość stała się zatem ważniejsza niż legalizm<sup>39</sup>.

Jednak celem wykonywania przez administrację publiczną usług wysokiej jakości jest nie tylko zwiększenie satysfakcji klienta z oferowanych mu świadczeń, ale także, a może przede wszystkim, zbudowanie zaufania do władzy i urzędów. Aby tego dokonać, proces świadczenia usług nie tylko musi odpowiadać oczekiwaniom obywateli, ale musi być także prowadzony transparentnie i w dialogu z odbiorcami. Dlatego też zmianie ulega sposób ewaluacji usług – od prostego sprawdzenia poziomu ich wykonywania po włączenie weń opisywanej powyżej szerszej perspektywy – wpływu na jakość życia. „Konwencjonalne i wywodzące się z biznesu pojęcie jakości, które postrzega instytucje publiczne jedynie jako usługodawców, a obywateli jako klientów, musi zostać zamienione na demokratyczną koncepcję jakości, która publiczne instytucje postrzega jako katalizatory w budowie społeczeństwa obywatelskiego, a obywateli jako podmioty odpowiedzialnej i aktywnej społeczności”<sup>40</sup>. Wydaje się, że postulat ten znakomicie odnosi się do budowania systemu dostępu do pomocy prawnej i powinien być wzięty pod uwagę przy konstruowaniu standardów realizacji tych świadczeń w polskiej praktyce.

---

<sup>39</sup> R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja...*, str. 23.

<sup>40</sup> E. Löffler, *Defining Quality...*, str. 13.