Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje

Grzegorz Wiaderek (red.),
Michał Araszkiewicz,
Łukasz Bojarski,
Waldemar Florczak,
Paweł Maranowski, Jan Winczorek

Niniejsza publikacja powstała w ramach projektu *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*.

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Wersja elektroniczna znajduje się na stronie inpris.pl.

Opracowanie redakcyjne i korekta: Monika Szulecka, Paweł Maranowski

Projekt okładki: Filip Wejman

Copyright by INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa

00-031 Warszawa

ul. Szpitalna 5/5

inpris.pl

inpris@inpris.pl

ISBN 978-83-930427-4-6

Skład i druk:

TYRSA sp. z o.o.

www.tyrsa.pl

Szanowni Państwo,

Przekazujemy w Państwa ręce opracowanie będące efektem prac ekspertów i analityków INPRIS prowadzonych w ramach projektu *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce* realizowanego od grudnia 2011 r. Liderem projektu jest Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a partnerami: Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Instytut Spraw Publicznych oraz Związek Biur Porad Obywatelskich.

INPRIS odpowiadał za przygotowanie rozbudowanych analiz z udziałem ekspertów krajowych i zagranicznych oraz za koordynowanie prac eksperckich nad przygotowaniem modelu poradnictwa oraz założeń polityki państwa. Niniejsza publikacja obejmuje kluczowe wyniki prac ekspertów INPRIS dotyczących założeń organizacyjnych oraz społeczno-ekonomicznych systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Działania INPRIS w ramach wspomnianego wyżej projektu są kolejną naszą aktywnością na rzecz wprowadzenia w Polsce rozwiązań systemowych dotyczących pomocy prawnej. Eksperci INPRIS uczestniczą od wielu lat w pracach nad kolejnymi projektami aktów prawnych, publikowaliśmy ekspertyzy i opracowania tego dotyczące, prowadzimy internetową Bibliotekę reformy nieodpłatnej pomocy prawnej. Członkowie Zarządu INPRIS - Grzegorz Wiaderek i Łukasz Bojarski byli członkami zespołu powołanego w Kancelarii Prezydenta RP, który przeprowadził serię debat na temat dostępu do pomocy prawnej oraz przygotował *Zieloną księgę – Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących.*

Założony w 2009 r. Instytut prowadzi interdyscyplinarne badania nad prawem, nowoczesnymi regulacjami oraz innowacyjnymi metodami edukacji prawnej. Misją INPRIS jest wykorzystanie nauki i informacji jako praktycznych narzędzi postępu społecznego i reform. Naszą działalnością chcemy przyczynić się do poprawy jakości badań i debaty publicznej na temat polityki prawa oraz nad wzmocnieniem świadomości prawnej polskiego społeczeństwa.

Główne założenia INPRIS to:

- **Nauka jako praktyczne narzędzie postępu społecznego**. Interesuje nas wykorzystanie nauki prawa i innych dziedzin nauki dla wywoływania pozytywnych zmian społecznych.

- **Interdyscyplinarność**. Uważamy za wskazane łączenie analizy prawniczej z dorobkiem innych nauk, w tym socjologii, ekonomii, psychologii społecznej oraz nauk o informacji.

- **Nowe technologie informatyczne mają ważną rolę do odegrania w prawie**. Rozwiązania służące ułatwianiu dostępu do informacji, wymiany idei i poglądów, współpracy naukowej oraz debacie publicznej mogą mieć istotny wpływ na poprawę jakości stanowienia i stosowania prawa, a także edukacji prawniczej i badań naukowych.

- **Badania empiryczne**. Uważamy, że dane empiryczne stanowią podstawę dobrych rozwiązań prawnych i reform.

- **Komparatystyka i współpraca międzynarodowa**. Chcemy wykorzystywać *know-how* na temat prawa z innych krajów i dzielić się polskim *know-how*.

- **Edukacja jest elementem reformy prawa**. Kształcenie w zakresie prawa interesuje nas nie tylko jako proces przekazywania informacji, ale jako propagowanie postaw użytkowników systemu prawnego.

Mamy nadzieję, że treści zawarte w niniejszej publikacji spotkają się z Państwa zainteresowaniem.

Zarząd INPRIS

Spis treści

1. WSTĘP 7

2. DOTYCHCZASOWE PROJEKTY USTAW DOTYCZĄCE SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ PORADNICTWA PRAWNEGO 12

3. DOSTĘP DO PORADNICTWA - STAN OBECNY I MOŻLIWOŚCI ZMIANY 21

4. KONCEPCJA ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA SYSTEMU PORADNICTWA 53

4.1. Założenia organizacyjne systemu poradnictwa 53

4.2. Rada Pomocy Prawnej 58

4.3. Publiczne i niepubliczne instytucje poradnicze w Polsce 64

4.4. Standaryzacja jako element zarządzania jakością usług poradniczych 71

4.5. Monitoring i ewaluacja systemu poradnictwa 78

5. EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO 82

6. TECHNOLOGIE INFORMATYCZNE W PORADNICTWIE PRAWNYM I OBYWATELSKIM 102

7. UWAGI KOŃCOWE 125

1. WSTĘP

Poradnictwo prawne i obywatelskie rozwija się w Polsce w sposób rozproszony od kilkunastu lat w oparciu o aktywność organizacji pozarządowych i niektórych instytucji publicznych. Powstają i rozwijają się różne inicjatywy poradnicze, jednakże nie ma pomiędzy nimi należytej koordynacji i współpracy, a organizacje pozarządowe napotykają bariery rozwoju związane z brakiem stabilnego finansowania oraz brakiem odpowiednich regulacji prawnych. Brakuje rozwiązań systemowych, które zapewniałyby obywatelom dostęp do bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Pomimo wielu lat dyskusji nie udało się do tej pory przyjąć aktu prawnego, który w sposób systemowy regulowałby dostęp obywateli do poradnictwa. Podstawowym celem poradnictwa jest umożliwienie obywatelom rozwiązywania ich problemów życiowych, wzmocnienie ich świadomości prawnej oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Doświadczenia niektórych krajów (np. Wielka Brytania, Holandia) pokazują, że funkcjonowanie rozwiniętych systemów poradnictwa pozwala nie tylko na skuteczne wsparcie obywateli potrzebujących pomocy, ale też pomaga rozwiązywać problemy społeczne oraz wpływa na kształtowanie polityk publicznych. Kluczowe znaczenie ma racjonalne wykorzystanie istniejącego już potencjału poradniczego oraz dobrych doświadczeń krajowych i zagranicznych.

Publikacja niniejsza zawiera syntetyczne wyniki analiz grupy ekspertów INPRIS pracujących w ramach projektu: *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce* finansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt jest realizowany od grudnia 2011 r. Liderem projektu jest Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a partnerami: Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Instytut Spraw Publicznych oraz Związek Biur Porad Obywatelskich.

Zaprezentowane niżej opracowania stanowią zmodyfikowane i zaktualizowane wersje ekspertyz i analiz powstałych w ramach ww. projektu. W ramach niniejszej publikacji zebraliśmy je w jedną, syntetyczną całość. Z ogółem ekspertyz i opracowań ekspertów i analityków INPRIS

można zapoznać się w publikacjach projektowych, na naszej stronie (inpris.pl) oraz na stronie projektowej ppio.eu. Przy poszczególnych rozdziałach i podrozdziałach znaleźć będzie można odpowiednie odesłania.

Prace w projekcie podzielone zostały na trzy etapy: (1) badania i analizy, (2) przygotowanie rozwiązań modelowych i propozycji systemowych dotyczących polityki państwa, (3) upowszechnianie wypracowanych efektów i rekomendacji.

W początkowym okresie realizacji projektu przeprowadzone zostały badania empiryczne (Instytut Spraw Publicznych) oraz pogłębiona analiza dostępnych danych, literatury i badań dotyczących poradnictwa (odpowiedzialny INPRIS).

W drugim etapie powołana została grupa robocza składająca się z ekspertów delegowanych przez wszystkich partnerów. Wypracowała ona propozycje modelowych rozwiązań oraz rekomendacje co do polityki państwa (za organizację prac grupy odpowiadał INPRIS). Propozycje wypracowane przez grupę zostały skonsultowane z różnymi zainteresowanymi środowiskami (organizacje pozarządowe, środowisko prawnicze, samorząd lokalny, instytucje publiczne, uczelnie wyższe). Partnerzy korzystali z konsultacji z ekspertami zagranicznymi, mającymi doświadczenie we wdrażaniu i reformowaniu systemów poradnictwa w wielu krajach. W wyniku prac grupy roboczej opracowane zostały trzy warianty systemu organizacji poradnictwa oraz kryteriów dostępu do niego. W niniejszym opracowaniu skupiamy się na wariancie przygotowanym przez INPRIS we współpracy z Fundacją Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Z pozostałymi dwoma koncepcjami (ISP oraz ZBPO) można zapoznać się w publikacjach projektowych oraz na stronach internetowych partnerów i stronie internetowej projektu (ppio.eu).

Ostatnim etapem projektu są działania upowszechniające i promujące wypracowane rozwiązania i rekomendacje (odpowiedzialni: Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Związek Biur Porad Obywatelskich oraz Departament Pożytku Publicznego MPiPS).

W dyskusjach dotyczących problematyki poradnictwa prawnego i obywatelskiego spory budziła kwestia zakresu pojęciowego poradnictwa. W ramach prac projektowych przyjęta została szeroka definicja poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Zgodnie z nią, poradnictwo to rodzaj usług adresowanych do różnych podmiotów (przede wszystkim osób fizycznych) doświadczających problemów życiowych i prawnych,

świadczonych w celu wzmocnienia ich podmiotowości oraz po to, by ich sprawy toczyły się sprawiedliwie. Poradnictwo obejmuje usługi podstawowe, tj.: (a) informację prawną, polegającą na dostarczaniu zgłaszającym się podmiotom informacji o regulacjach prawnych odnoszących się do ich sytuacji; (b) poradę prawną, polegającą na opracowaniu i przekazaniu zgłaszającym się podmiotom rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji odnoszących się do przedstawionego przez nie problemu prawnego oraz, w razie potrzeby, pomocy w jego rozwiązaniu do momentu wkroczenia sprawy na etap sądowy; (c) poradę obywatelską, polegającą na opracowaniu i przekazaniu zgłaszającym się podmiotom rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji o różnych możliwościach rozwiązania problemu i o związanych z nimi konsekwencjach, wspieraniu tych podmiotów – z poszanowaniem samodzielności w podejmowaniu decyzji – w dokonaniu wyboru sposobu postępowania oraz, w razie potrzeby, sporządzeniu wspólnie z nimi planu działania i pomocy w jego realizowaniu. Poradnictwo obejmuje też niekiedy usługi dodatkowe, tj.: mediację, edukację i rzecznictwo.

Na początku opracowania prezentujemy przegląd dotychczasowych starań o uregulowanie ustawowe problematyki poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Kilka projektów zostało już opracowanych i znalazło się w procedurach legislacyjnych. Odbyła się wokół nich debata publiczna. Z pewnością warto skorzystać z tego dorobku.

W następnej części szeroko omówione zostały dotychczasowe wyniki badań krajowych i zagranicznych dotyczących dostępu do poradnictwa wraz ze wskazaniem wariantowych możliwości ukształtowania kryteriów dostępu w polskich uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych.

Kolejny rozdział poświęcony jest zakresowi i organizacji systemu zgodnie z koncepcją przygotowaną przez INPRIS we współpracy z FUPP. W tej części przedstawiamy założenia proponowanych rozwiązań: krąg osób uprawnionych do korzystania z poradnictwa, organizację systemu, monitoring i ewaluację systemu oraz podmioty udzielające porad prawnych i obywatelskich. Propozycja zakłada stworzenie systemu, który łączy w sobie centralną rolę Rady Pomocy Prawnej funkcjonującej na poziomie kraju, z lokalną samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatu odpowiedzialnych za wdrażanie i realizację systemu poradnictwa. Omawiamy też problematykę standardów poradnictwa oraz prezentujemy wyniki analiz dotyczących podmiotów udzielających porad prawnych i obywatelskich.

W Polsce nie podejmowano do tej pory prób oszacowania kosztów funkcjonujących struktur nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Dostępne dane są rozproszone i niejednolite. W rozdziale dotyczącym ekonomicznej analizy zjawiska poradnictwa dokonano estymacji kosztów funkcjonujących struktur poradnictwa oraz środków potrzebnych na funkcjonowanie systemu poradnictwa według zaproponowanych założeń.

Rozdział następny dotyczy potrzeb i możliwości wykorzystania nowoczesnych technologii w poradnictwie prawnym i obywatelskim. Doświadczenia wielu krajów pokazują, że wykorzystanie nowoczesnych technologii pozwala w większym stopniu zaspokoić popyt na nieodpłatną pomoc prawną i lepiej zorganizować proces jej świadczenia, a tym samym umożliwić efektywne i racjonalne realizowanie zadań z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

W ostatniej części zaprezentowane zostały kluczowe wnioski i rekomendacje dla organizacji systemu poradnictwa.

W ramach projektu przeprowadzono szerokie i nowatorskie analizy. Tak ogromna praca nie byłaby możliwa, gdyby nie zaangażowanie i wsparcie dużej grupy znakomitych ekspertów i współpracowników zarówno krajowych, jak i zagranicznych. W tym miejscu chcielibyśmy wyrazić im szczerą wdzięczność za rzetelną i ciężką pracę oraz bardzo inspirujące dyskusje. Dodatkowym, szczególnym powodem naszej satysfakcji z tej współpracy jest fakt, iż prace podjęte w projekcie posłużyły jako inspiracja dla naszych ekspertów do dalszych pogłębionych badań z obszaru szeroko rozumianej pomocy prawnej.

Osoby zaangażowane w prace eksperckie INPRIS: Grzegorz Wiaderek (INPRIS), Łukasz Bojarski (INPRIS), dr Jan Winczorek (Wydział Prawa i Administracji UW), prof. dr hab. Waldemar Florczak (Instytut Ekonomii i Zarządzania UJ), dr Michał Araszkiewicz (Wydział Prawa i Administracji UJ), dr Witold Klaus (Instytut Nauk Prawnych PAN, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej), Michał Guć (wiceprezydent Gdyni), dr Wiktor Wojciechowski (Szkoła Główna Handlowa).

W pracach projektowych korzystaliśmy też ze znakomitych ekspertyz i doradztwa ekspertów zagranicznych: prof. Maurits Barendrecht, dr Martin Gramatikov, Corry van Zeeland (związani z HiiL Innovating Justice i z Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems), Peter van den Biggelaar (dyrektor

holenderskiej Rady Pomocy Prawnej), Helen Paris (ekspertka brytyjskiej organizacji National Association of Citizens Advice Bureaux).

Prace ekspertów byłe wspieranie przez analityków: Pawła Maranowskiego i Agatę Witkowską.

Chcemy też podziękować kierownictwu i pracownikom Lidera projektu (Departament Pożytku Publicznego MPiPS) oraz koleżankom i kolegom z partnerskich organizacji za współpracę przy realizacji projektu i wspólny wkład w starania o zapewnienie nieodpłatnego dostępu do pomocy prawnej dla obywateli.

Autorzy poszczególnych części opracowania: Grzegorz Wiaderek (1, 4.1, 7), Łukasz Bojarski (2, 4.2), Jan Winczorek (3), Waldemar Florczak (5), Michał Araszkiewicz (6), Witold Klaus (4.4), Paweł Maranowski (4.3).

NPRIS

1. DOTYCHCZASOWE PROJEKTY USTAW DOTYCZĄCE SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ PORADNICTWA PRAWNEGO[1]

Od 2004 r. w debacie publicznej pojawił się szereg projektów systemowych rozwiązań problematyki poradnictwa prawnego. Trzy projekty dotarły do Sejmu, kilka innych było przedmiotem prac Rady Ministrów czy Ministerstwa Sprawiedliwości. Żaden nie został uchwalony, jednak dorobek dotychczasowych prac jest godny uwagi i stanowi ciekawy materiał, który powinien być wykorzystywany w trakcie dalszej refleksji nad zmianami systemowymi.

Zaproponowano, jak dotąd, wiele różnych rozwiązań: od stworzenia zupełnie nowej struktury administracyjnej – sieci biur porad prawnych, poprzez oparcie systemu na istniejących instytucjach (jak powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, oddziały krajowego rejestru sądowego przy sądach), po pomysły na organizowanie poradnictwa w ramach przetargów ogłaszanych dla poszczególnych powiatów.

Dzięki wcześniejszym pracom mamy obecnie możliwość porównania proponowanych rozwiązań oraz dokonania oceny ich mocnych i słabych stron. Wydaje się, że do najważniejszych efektów dotychczasowych prac można zaliczyć:

- refleksję nad zakresem przedmiotowym poradnictwa i zaakceptowanie postulowanego przez organizacje społeczne podziału na: informację prawną, poradnictwo prawne, pomoc prawną (kwalifikowaną),

- propozycję, która pojawiła się niemal we wszystkich projektach, utworzenia Rady Pomocy Prawnej – organu, który zajmowałby się

[1] Poniższy tekst jest z jednej strony skróconą, a z drugiej strony uaktualnioną wersją części opracowania *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012, dostępnego na stronie www.inpris.pl. Wykorzystane są w nim także prace wcześniejsze: Ł. Bojarski, G. Wiaderek, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny*, w: A. Winiarska (red.), *Obywatel i prawo IV*, Warszawa 2009, s. 13–39 i Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian*, w: A. Winiarska (red.), *Obywatel i prawo III*, Warszawa 2008, s. 34–67.

badaniami systemu, jego oceną, proponowaniem zmian, wypracowywaniem standardów itp.,

- refleksję na temat uprawnionych do korzystania z poradnictwa – proponowano objęcie systemem – poza osobami fizycznymi (według różnych kryteriów zamożności) – także przedsiębiorców,

- rozważania dotyczące procedury uzyskiwania pomocy (od nierealnego 4-stopniowego systemu, w którym decydują organy państwa oraz sądy, po znacznie prostsze procedury, w tym włączenie w proces usługodawców świadczących poradnictwo),

- uwzględnienie różnorodności podmiotów świadczących poradnictwo prawne: w projektach obok prawników – członków samorządów prawniczych pojawiają się także, jako potencjalni usługodawcy, absolwenci prawa, organizacje społeczne, uniwersyteckie poradnie prawne,

- rozpoczęcie dyskusji na temat potrzeby standaryzowania (zwłaszcza przez Radę Pomocy Prawnej) oraz jakości poradnictwa i pomocy prawnej, kontroli jakości i potrzeby ewaluacji działania systemu.

Prócz zaangażowania Ministerstwa Sprawiedliwości, które było autorem wszystkich założeń do ustaw oraz projektów ustaw, ważne jest również zaangażowanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które dostrzegło potrzebę całościowego podejścia do poradnictwa, co zaowocowało projektem systemowym, w ramach którego ukazuje się niniejsza publikacja, i m.in. propozycją rozwiązań modelowych. Ministerstwo nie doprowadziło natomiast, jak dotąd, do podjęcia prac regulacyjnych.

Wreszcie, wysiłek sformułowania propozycji systemowych podjęto w Kancelarii Prezydenta, gdzie po serii seminariów, w ramach Forum Debaty Publicznej, opracowano Zieloną Księgę pt. *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*.

Poniżej omawiamy krótko poszczególne projekty[2].

[2] Zestawienie źródeł – samych projektów, opinii, protokołów z prac sejmowych itp. znajduje się w cytowanym wyżej opracowaniu *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012. Wszystkie źródła są także dostępne w „bibliotece reformy nieodpłatnej pomocy prawnej" na stronie inpris.pl (http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/).

Pierwszy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (2004–2005)

Prace nad pierwszym projektem rozpoczęły się pod koniec 2004 roku w odpowiedzi na apele organizacji pozarządowych i Rzecznika Praw Obywatelskich. Projekt ustawy był skierowany dwukrotnie do Sejmu, w marcu 2005 r. (po pierwszym czytaniu nie kontynuowano prac nad projektem) i w październiku 2005 r. (kolejny rząd wycofał projekt, zapowiadając opracowanie autopoprawki).

Projekt z 2005 r. (*projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym*) zakładał stworzenie od podstaw sieci biur pomocy prawnej na poziomie okręgów sądowych (na początek dziesięciu, a docelowo około czterdziestu, w każdym mieście – siedzibie sądu okręgowego). Biura te miały zatrudniać pracowników etatowych (ponad 40 osób w biurze, w tym duża część to personel pomocniczy) i wynajmować duże pomieszczenia biurowe (przewidywano 40 pomieszczeń na biuro). Biura miały na celu świadczenie podstawowej pomocy prawnej (zajmowaliby się tym pracownicy etatowi) oraz pomocy kwalifikowanej, zlecanej adwokatom i radcom prawnym, którzy wpisaliby się na odpowiednie listy. System pomocy kwalifikowanej miał istnieć równolegle do pomocy prawnej z urzędu przydzielanej przez sądy (przynajmniej na początkowym etapie, po ocenie działania systemu, można by, co było zamierzeniem autorów, dokonać dalszych zmian i ujednolicenia przyjmowanych rozwiązań). Przyznawanie pomocy prawnej miało być procedurą administracyjną, co oznaczało (oczywiście w wypadku odmowy przyznania pomocy i woli odwoływania się od tej decyzji) pełną czterostopniową drogę odwoławczą (dwie instancje w ramach systemu pomocy prawnej oraz dwie instancje sądowo-administracyjne). Ciałem koordynującym i zarządzającym pracą systemu na poziomie centralnym miało być Krajowe Centrum Pomocy Prawnej – sprawowałoby ono również rolę drugiej instancji administracyjnej rozpatrującej odwołania od decyzji biur oraz skargi na ich działalność. Dodatkowo projekt zakładał utworzenie organu opiniodawczo-doradczego przy Ministrze Sprawiedliwości – Rady Koordynacyjnej Pomocy Prawnej działającej na zasadach społecznych, w skład której mogliby wchodzić przedstawiciele korporacji prawniczych i organizacji społecznych.

Projekt z 2005 r. przewidywał zatem zbudowanie od podstaw – wydaje się, że raczej skazanego na niewydolność – aparatu administracyjnego. Stworzenie struktury tej wielkości biur byłoby bardzo kosztowne. Dodatkowo usytuowanie biur pomocy prawnej w kilkudziesięciu dużych miastach znacznie ograniczyłoby ich dostępność. Z kolei czteroinstancyjna

procedura uzyskiwania pomocy prawnej była w projekcie niepotrzebnie rozbudowana. Co do zalet projektu, to bardzo dobrym pomysłem było połączenie zagadnień pomocy prawnej podstawowej i kwalifikowanej. Chodzi o pomysł, żeby jednolity system objął docelowo pomoc prawną pozasądową i sądową, nawet jeżeli na początku miał funkcjonować równolegle do tzw. urzędówek.

Drugi projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (2006–2007)

W 2006 r. nowy rząd podjął prace nad zmianą projektu z 2005 r. W trakcie prac projekt zmieniono fundamentalnie. I choć formalnie został on skierowany do Sejmu w maju 2007 r. jako autopoprawka projektu rządowego, to w rzeczywistości był to zupełnie nowy projekt (po pierwszym czytaniu w Sejmie, w czerwcu 2007 r., prace nad projektem zostały przerwane z uwagi na zakończenie kadencji Sejmu).

W projekcie z 2007 r. (*projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej osobom fizycznym)* rezygnowano z budowy osobnej struktury administracyjnej. Projekt ograniczył się do pomocy prawnej pozasądowej/przedsądowej, pomijając pomoc prawną sądową. W tym zakresie nie wprowadzono żadnych zmian – funkcjonować miał nadal istniejący system pełnomocnictwa i obrony z urzędu, administrowany przez sądy i korporacje prawnicze. Projekt zakładał przeniesienie organizacji pozasądowej pomocy prawnej z poziomu miasta – siedziby sądu okręgowego – na poziom powiatów, czyli bliżej osób potrzebujących (możliwe byłoby także stworzenie kilku punktów na terenie powiatu). Projekt przewidywał, że udzielający pomocy prawnej w konkretnym powiecie byliby wyłaniani w ramach przetargów organizowanych na poziomie centralnym przez Krajową Radę Pomocy Prawnej. Zwycięzcy podpisywaliby z Radą umowy i świadczyli tę pomoc na poziomie powiatu (jednego lub większej liczby) w swoim dotychczasowym biurze lub biurze specjalnie w tym celu zorganizowanym. Do przetargów mógłby stawać szeroki krąg podmiotów – adwokaci i radcy prawni, jednostki samorządu terytorialnego, uniwersytety lub szkoły wyższe, osoby z wyższym wykształceniem prawniczym. W osobnym trybie (określonym przez przepisy o organizacjach pożytku publicznego) do konkursu ofert mogłyby stawać organizacje pozarządowe zajmujące się świadczeniem pomocy prawnej. Procedura uzyskiwania pomocy zakładała przyznanie jej przez świadczeniodawcę na umotywowany wniosek zainteresowanego (przy spełnieniu majątkowych i/lub niemajątkowych kryteriów ustawowych). W razie odmowy udzielenia pomocy prawnej (zarówno przyznanie, jak i odmowa nie miały mieć charakteru decyzji administracyjnej) przysługiwałaby droga cywilna, jak to określa projekt ustawy:

„prawo do żądania od świadczeniodawcy wykonania umowy lub żądania odszkodowania przed właściwym miejscowo sądem rejonowym".

Projekt z 2007 r. miał wiele zalet. Zdecydowanie upraszczał poprzednią koncepcję. Rezygnując z budowy drogiej struktury, obniżał znacznie koszty systemu (większość środków miała być przeznaczona na rzeczywistą pomoc, a nie utrzymanie sieci biur). Upraszczał też bardzo procedurę przyznawania pomocy, choć zaproponowana formuła odwołania od odmowy przyznania pomocy w ramach zwykłej drogi cywilnej wzbudza poważne wątpliwości. Projekt zbliżał świadczeniodawcę do potrzebującego, przenosząc ciężar pomocy z okręgu na powiat. Poszerzył także znacznie krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy. Wadą projektu było to, że ograniczał się wyłącznie do pomocy prawnej pozasądowej (do sformułowania tzw. pierwszego pisma procesowego włącznie), pozostawiając na boku pomoc prawną kwalifikowaną.

Projekty ustaw o nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2008–2010

W latach 2008–2010 przygotowano w Ministerstwie Sprawiedliwości kilka projektów założeń ustawowych oraz projektów ustaw. Kolejne wersje znacznie się różniły i proponowano w nich odmienne rozwiązania. Wreszcie, w marcu 2010 r. Komitet Stały Rady Ministrów zaakceptował projekt, ale został on odrzucony przez Radę Ministrów w maju 2010 r. Zgodnie z decyzją Rady Ministrów prace nad regulacją przerwano i ograniczono się do kontynuacji prac nad ustawą o dostępie do informacji prawnej. Po miesiącach prac projekt regulacji ograniczonej do informacji prawnej przedstawiono, ale nigdy nie był on przedmiotem szerszej debaty publicznej.

Przy okazji omawiania prac nad projektami w latach 2008–2010 warto zwrócić uwagę na otwarcie autorów projektów na stanowiska i poglądy wyrażane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, konsultowanie z nimi projektów, udział przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości w organizowanych przez NGO-sy seminariach i konferencjach, wspólne spotkania robocze itp.

Założenia z maja 2009 r. Jeśli chodzi o treść założeń, wypada podkreślić ich wysoką jakość. Choć nie wszystkie postulaty NGO zostały spełnione, to porównanie wyrażanych przez środowisko poglądów z ostatecznie przyjętymi założeniami wskazuje, że wiele z postulatów i argumentów spotkało się ze zrozumieniem ze strony autorów założeń. Szeroko ujęto pomoc prawną – informacja, pomoc podstawowa i rozszerzona – i uwzględniono w działaniach systemu organizacje pozarządowe,

zaplanowano powołanie Rady Pomocy Prawnej o szerokich kompetencjach standaryzujących, badawczych. Zaplanowano także wprowadzenie na zasadzie pilotażu (co w polskiej praktyce jest niezwykle rzadkie) równoległych rozwiązań w celu oceny ich efektywności. Wyrażono wolę stopniowego rozbudowywania systemu na podstawie oceny funkcjonujących rozwiązań.

Założenia z marca 2010 r. Projekt dotyczył stworzenia systemu udzielania informacji prawnej polegającej na udzielaniu informacji o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz trybie postępowania. Drugim elementem systemu miała być pomoc prawna w postaci porady prawnej, sporządzenia pisma procesowego lub innego pisma do sądu, organu administracji publicznej lub do innego podmiotu. Pomoc taka może być udzielona zanim sprawa jest rozpoznawana przez sąd lub organ administracji publicznej. Elementem założeń była też pomoc prawna w postaci zapewnienia reprezentacji osób fizycznych przez profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu przed organem administracji państwowej lub samorządowej. Uprawnionymi do skorzystania z informacji prawnej miały być wszystkie osoby fizyczne, natomiast udzielenie pomocy prawnej miało być uzależnione od sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o jej przyznanie. Za realizację zadań z zakresu informacji prawnej i pomocy prawnej odpowiadać miałby Minister Sprawiedliwości. W tym celu przewidywano utworzenie Centrum Pomocy Prawnej oraz ośrodków pomocy prawnej działających jako ekspozytury Centrum, do których zadań miało należeć m.in. udzielanie informacji prawnej. Ponadto, utworzona miała być Rada Pomocy Prawnej, której zadaniem byłoby ustalanie i kontrola standardów świadczenia pomocy prawnej oraz ocena działania wprowadzanego systemu.

W założeniach przyjęto sposób stopniowego wprowadzania systemu informacji i pomocy prawnej. Wraz z wprowadzeniem w pierwszej kolejności – od 1 stycznia 2011 r. – dostępu do informacji prawnej, na określonym obszarze przeprowadzony miał być pilotaż kolejnego etapu budowy systemu, tj. przyznawania pomocy prawnej. Przeprowadzenie pilotażu miało pozwolić na ukształtowanie ostatecznie takiego systemu pomocy prawnej, który w maksymalnym stopniu będzie odpowiadał zapotrzebowaniu społecznemu na tego rodzaju usługi, jak również dostosowany będzie do możliwości finansowych budżetu państwa.

Projekt ustawy z 15 października 2010 r. Projekt ten był bardzo lakoniczny, składał się z zaledwie 6 artykułów. Projekt zakładał, że powołane zostanie Centrum Informacji Prawnej (komórka organizacyjna

Ministerstwa Sprawiedliwości), które może działać poprzez oddziały w postaci Ośrodków Informacji Prawnej. Udzielałyby one nieodpłatnej informacji prawnej osobom fizycznym przebywającym na terytorium Polski. Ośrodki te mogłyby wykorzystywać do udzielania informacji systemy teleinformatyczne oraz współpracować z samorządami zawodów prawniczych oraz organizacjami pozarządowymi działającymi w zakresie poszerzania dostępu do informacji prawnej.

Jakkolwiek ograniczenie reformy tylko do zapewnienia dostępu do informacji prawnej było poważnym krokiem wstecz w stosunku do wieloletnich prac kolejnych ministrów sprawiedliwości, to stworzenie systemu udzielania informacji prawnej z prawdziwego zdarzenia byłoby swego rodzaju punktem wyjścia do dalszych prac.

Prace nad reformą dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2011–2014

Jak wskazaliśmy powyżej, Rada Ministrów zrezygnowała z szerszej regulacji dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i zleciła jednocześnie opracowanie ustawy o dostępie do informacji prawnej. Projekt pojawił się ponownie, jako projekt ustawy z 8 lutego 2011 r. o nieodpłatnej informacji prawnej, w takim kształcie jak omówiony wyżej projekt z 15 października 2010 r. W ostatnich trzech latach nie doszło do opracowania kolejnego projektu ustawy. Natomiast 9 maja 2014 r., dość niespodziewanie, bez wcześniejszego sygnalizowania zainteresowania tematem, do Sejmu swój projekt wniosło Polskie Stronnictwo Ludowe (projekt ustawy o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych). Projekt PSL powtarza w całości propozycje omówionego wyżej projektu MS z października 2010 r. Uzupełniony jest tylko bardziej szczegółowymi przepisami dotyczącymi powoływania dyrektora Krajowego Centrum Informacji Prawnej.

Prace w Kancelarii Prezydenta. Prezydent w orędziu wygłoszonym przed Zgromadzeniem Narodowym (6 sierpnia 2010 r.) wymienił dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej jako jeden z najważniejszych problemów wymagających rozwiązania. Kancelaria Prezydenta zorganizowała cykl seminariów w ramach Forum Debaty Publicznej – Nieodpłatna Pomoc Prawna[3], których zwieńczeniem było wydanie Zielonej Księgi

[3] Materiały dostępne na stronach:
www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/materialy/;
www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,20,ii-seminarium-eksperckie-system-pomocy-prawnej.html.

pt. *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*[4]. W księdze proponuje się rozważenie rozwiązania, zgodnie z którym w powiatach powoływani byliby powiatowi rzecznicy pomocy prawnej, lokalni koordynatorzy tej problematyki organizujący system świadczenia informacji i porad prawnych w danym powiecie (w ramach swego biura oraz we współpracy z innymi usługodawcami). Rolę badawczą, standaryzującą pełniłaby natomiast Krajowa Rada Pomocy Prawnej.

Projekt poselski SLD. Sejm podjął prace nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym przedstawionym w imieniu wnioskodawców przez posła Jacka Czerniaka (SLD). Jego pierwsze czytanie odbyło się w maju 2012 r. Jednak 23 maja 2013 r. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zarekomendowała odrzucenie projektu. Projekt zakładał poszerzenie katalogu zadań własnych gminy o udzielanie bezpłatnej pomocy prawnej osobom najuboższym, na zasadach określonych przez gminę. Według założeń projektu, zakres świadczonej pomocy prawnej miałby zależeć od decyzji gminy. Wnioskodawcy proponowali, aby była to podstawowa pomoc prawna, obejmująca konsultacje, porady prawne oraz pisanie pism procesowych (pomoc przedsądowa) świadczone na przykład przed radcę prawnego lub adwokata zatrudnionego w urzędzie gminy, na zasadach pełnienia dyżurów w określonych terminach. Założenia mówią o finansowaniu poradnictwa z budżetu gminy, a gdyby okazało się, że gminy nie będzie stać na zapewnienie środków, to w ramach dotacji z budżetu państwa można by przeznaczyć do 8 mln zł na pomoc prawną dla najuboższych. Świadczenie bezpłatnego poradnictwa prawnego miałoby być nowym zadaniem w katalogu zadań własnych gminy.

Prace w Ministerstwie Sprawiedliwości. W ciągu trzech lat przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości (w tym kolejni ministrowie) formułowali kilkakrotnie publiczne obietnice, wedle których regulacja nieodpłatnej pomocy prawnej jest priorytetem i problem zostanie rozwiązany. Powstał także nowy Departament w ramach Ministerstwa, który ma się tą problematyką zajmować: Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej (jednak wśród wymienionych 15 zadań Departamentu ta problematyka nie została uwzględniona)[5].

[4] Ogłoszenie Zielonej Księgi przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego nastąpiło 13 maja 2014 r. *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących. Zielona Księga*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn Forum Debaty Publicznej, Sprawne i Służebne Państwo, Nr 31, Warszawa, Maj 2014. Publikacja dostępna na stronie internetowej www.prezydent.pl.

[5] Zob. http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/struktura-organizacyjna/departament-zawodow-prawniczych-i-dostepu-do-pomocy-prawnej/ (dostęp 5.02.2014).

Ostatni dokument opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości to *Informacja o przyczynach i potrzebie opracowania projektu wprowadzającego system nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób fizycznych oraz propozycje rozwiązań* (Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej, 14 marca 2013 r.)[6]. Jest to bardzo ogólny dokument (ma 14 stron), w którym przedstawiono m.in. „ogólne założenia postulowanych rozwiązań" oraz „zakres postulowanej regulacji". Przede wszystkim, po raz pierwszy, Ministerstwo Sprawiedliwości wskazuje, że równolegle za realizację zadań z zakresu pomocy prawnej odpowiedzialne powinno być Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, przypisując mu nawet rolę priorytetową. Inne założenia wstępne to: wprowadzenie poradnictwa prawnego dla osób fizycznych (spełniających kryterium materialne oceniane przez samorząd powiatowy); przyznawanie beneficjentom bonu na poradę i swoboda wyboru doradcy; szeroki krąg świadczeniodawców, w tym obok adwokatów i radców prawnych, organizacje pozarządowe i absolwenci prawa (wykazy na poziomie województwa).

[6] Materiał uzyskany przez INPRIS z Ministerstwa Sprawiedliwości w drodze dostępu do informacji publicznej w październiku 2013 r. i przedstawiony jako najbardziej aktualny.

3. DOSTĘP DO PORADNICTWA – STAN OBECNY I MOŻLIWOŚCI ZMIANY[7]

Systemy nieodpłatnej pomocy prawnej mogą być skuteczne tylko wtedy, kiedy są dostępne dla szerokich rzesz beneficjentów. Jak przekonuje znaczna literatura naukowa[8], racją ich istnienia jest zwiększanie dostępu obywateli do prawa, ułatwianie rozwiązywania problemów życiowych i stwarzanie możliwości, by unikali oni sporów sądowych. W ten sposób, w wymiarze makro, systemy takie generują oszczędności w wydatkach socjalnych, przyczyniają się do inkluzji i łagodzenia problemów społecznych.

System pomocy prawnej, który nie jest dostępny dla odpowiednio szerokich rzesz obywateli nie może skutecznie realizować takich zadań i odgrywa jedynie rolę symboliczną lub ideologiczną, stanowiąc usprawiedliwienie dla faktycznego wykluczenia prawnego i pogłębiających się nierówności. Z tych samych względów jakość pomocy oferowanej w systemie nie może odbiegać od jakości usług dostępnych komercyjnie.

Rzecz jasna, stan, w którym każdy obywatel może na równych zasadach i z porównywalnymi efektami korzystać z potrzebnych mu usług prawniczych, pozostaje jedynie postulatem. W rzeczywistości nie istnieją systemy pomocy prawnej, które byłyby dostępne dla każdego. Nie istnieją także takie, które w pełni realizowałyby ideał równości.

---

[7] Rozdział ten został przygotowany przez dr. Jana Winczorka (ekspert INPRIS, Katedra Socjologii Prawa WPiA UW) na podstawie analiz i wcześniejszych opracowań tego autora wykonanych w ramach projektu *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*. Opracowania te są dostępne na stronie inpris.pl.

[8] Zagadnienie dostępności prawa (*access to justice*) było przedmiotem zainteresowania socjologów prawa i innych badaczy rzeczywistego działania prawa przynajmniej od lat siedemdziesiątych XX w. Było podejmowane zarówno w literaturze stricte naukowej, jak i w pracach badawczych o charakterze praktycznym, realizowanych w wielu krajach – zarówno rozwiniętego Zachodu, jak i Wschodu, a także w niektórych krajach rozwijających się. Omówienie dorobku w tej dziedzinie, ze szczególnym uwzględnieniem nowszych empirycznych prac badawczych (od lat 90. XX wieku) można znaleźć w pracy J. Winczorek, *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*, INPRIS, Warszawa 2012.

Podobnie jak wszelkie inne instytucje społeczne, także systemy poradnictwa prawnego różnicują sytuację uczestniczących w nich jednostek. Jest tak dlatego, że niemożliwe do wyeliminowania ograniczenia ekonomiczne, warunki kulturowe, okoliczności związane z otoczeniem prawnym czy nawet usytuowaniem geograficznym sprawiają, że struktura i wolumen podaży usług prawniczych nie może doskonale odpowiadać strukturze i wolumenowi popytu na pomoc prawną w społeczeństwie. Ujmując rzecz nieco abstrakcyjnie można powiedzieć, że w istocie każda istotna własność systemu w pewien sposób wpływa na jego dostępność dla niektórych kategorii beneficjentów, różnicuje możliwości skutecznego korzystania z niego.

Kiedy więc twórcy publicznych systemów pomocy prawnej decydują o mechanizmach i warunkach jej rozdziału, *nolens volens* różnicują dostęp do pomocy prawnej w populacji. I tak, w systemach takich często stosuje się limity majątkowe, ograniczające beneficjentów pomocy do osób nieosiągających ustalonych dochodów lub nieposiadających mienia o określonej wartości[9]. Wynika to rzecz jasna z faktu, że pokrycie całego popytu na pomoc prawną nie jest zazwyczaj możliwe z powodu braku środków, podobnie jak dotarcie z nią do wszystkich potrzebujących. Bariery kompetencyjne sprawiają natomiast, że nie wszystkie formalnie uprawnione osoby są w stanie korzystać z pomocy, jeśli nie zdecydowano o stworzeniu takich jej form, które to ułatwiają[10].

Podobnie, ograniczenia kulturowe mogą utrudniać niektórym potencjalnym beneficjentom korzystanie z niektórych możliwych do pomyślenia rozwiązań instytucjonalnych, na przykład ubezpieczeń ochrony prawnej[11]. Wreszcie, niektóre, potencjalnie inkluzywne, formy

[9] Dla przykładu, *National Reports* zgromadzone w 2013 r. przez międzynarodowe stowarzyszenie pomocy prawnej ILAG (www.internationallegalaidgroup.org, ostatni dostęp 30 marca 2014 r.) informują, że w Belgii, Holandii, Kanadzie i Mołdawii stosuje się kryteria dochodowe w odniesieniu do tzw. pomocy kwalifikowanej, w Finlandii, Irlandii, Norwegii, RPA i na Łotwie – w odniesieniu do wszystkich aplikacji o jej udzielenie, a w Japonii co do zasady beneficjent pomocy prawnej może być zobowiązany do zwrotu wszystkich kosztów, jeśli nie spełnia między innymi kryterium dochodowego po zakończeniu sprawy.

[10] Takich jak na przykład udzielanie porad poza siedzibą organizacji pomocowych (na przykład w bankach i innych instytucjach finansowych, przychodniach zdrowia itp.). Por. przegląd w: A. Gray, S. Forell, 2009. *Outreach legal services to people with complex needs: What works?* Justice Issues 12/2009. Omówienie innych badań można znaleźć w J. Winczorek, *Przegląd...*, op. cit., s. 27 i n.

[11] G. Dannemann, *Access to Justice: an Anglo - German Comparison*, European Public Law, 2/1996, pp. 271–292, ale por. F. Regan i M. Kilian, *Legal Expenses Insurance and Legal Aid – Two Sides of the same Coin? The Experience from Germany and Sweden*, International Journal of the Legal Profession 11(3)/2004, s. 233–255.

funkcjonowania systemów pomocy prawnej mogą być niemożliwe do implementacji w danym miejscu i czasie ze względów ustrojowych i prawnych, inne zaś – z przyczyn politycznych (dominująca struktura interesów może uniemożliwiać wdrożenie niektórych rozwiązań).

Choć więc tworzenie lepszych lub gorszych systemów pomocy prawnej – bo systemów lepiej lub gorzej dopasowanych do charakterystyki popytu na poradnictwo w danym kraju – jest najzupełniej możliwe, to tworzenie systemów doskonale dostępnych jest celem utopijnym. Oznacza to również, że dostępność poradnictwa prawnego dla beneficjentów jest efektem wielu wzajemnie powiązanych i wewnętrznie złożonych wyborów, podejmowanych – świadomie lub nie – przez decydentów kreujących zasady, na jakich działa system. Są one dokonywane w sytuacji niedoboru, innych zewnętrznych ograniczeń i w warunkach znacznej złożoności regulowanej materii, przyczyniającej się do istotnej niepewności w sprawie trafności posiadanej wiedzy.

Powyższe, w istocie trywialne obserwacje, prowadzą do wniosku, że dostępność poradnictwa prawnego stanowi jednocześnie trudny problem z zakresu optymalizacji polityk publicznych i złożone zagadnienie badawcze. Tę drugą kwestię można rozpatrywać w dwóch kolejnych aspektach. Po pierwsze, jest to kwestia rozmiaru i struktury popytu na nieodpłatne poradnictwo prawne w jakimś momencie w przeszłości. To zagadnienie obejmuje jednocześnie bariery dostępu do pomocy po stronie beneficjentów i ograniczenia w jej dostarczaniu po stronie systemu.

Po drugie, jest to problem charakterystyki przewidywanego popytu i możliwości jego zaspokojenia po uruchomieniu systemu pomocy prawnej o określonych własnościach czy po przeprowadzeniu jego reformy, to znaczy po zmodyfikowaniu obserwowanego stanu istniejącego. Jest to więc zagadnienie wpływu wspomnianych decyzji na przyszłą dostępność poradnictwa.

Kwestia dostępności poradnictwa ma zatem zarówno aspekt empiryczno – diagnostyczny, jak i proskryptywno – projekcyjny. Są one przy tym powiązane ze sobą w taki sposób, że dokonywanie przewidywań stanu przyszłego musi wychodzić od uważnego rozpoznania zastanej sytuacji. Nie jest to jednak koniec komplikacji. Dalsze trudności ujawniają się, gdy próbuje się bardziej precyzyjnie zdefiniować pojęcie „dostępność pomocy prawnej". Wynika to w szczególności z faktu, że rynek usług prawniczych, którego segment stanowi nieodpłatne poradnictwo prawne, jest niebagatelnie złożony. Współistnieją na nim różne

– komplementarne i konkurencyjne – formy świadczenia usług prawniczych i rozmaite formy płacenia za nie.

Rynek ten jest ponadto podzielony ze względu na rodzaje usług i działy prawa, a decyzje w sprawie korzystania z poradnictwa podejmowane przez klientów mogą być zależne od rozmaitych czynników socjodemograficznych (dochody, wykształcenie itd.) oraz związanych z postawami i wiedzą o prawie. Ten sam problem prawny może także wytwarzać popyt na kilka usług różnego rodzaju albo skłaniać klientów do korzystania z równoległych kanałów pomocy prawnej.

W konsekwencji, w przypadku różnych klientów, różnych typów spraw i różnych kanałów dotarcia do pomocy prawnej mogą istnieć różne bariery dla popytu i różne ograniczenia podaży. Sprawia to, że uruchomienie systemu pomocy prawnej (lub zmiana istniejącego) może przynosić różne skutki w odniesieniu do różnych segmentów rynku usług prawniczych i różnych ich klientów.

Dlatego już tylko opracowanie diagnozy dostępności pomocy prawnej w danej chwili wymaga w istocie ustalenia faktów wykraczających poza bezpośrednie korzystanie z pomocy prawnej i uwzględnienia szerokich okoliczności dotyczących rynku usług prawniczych i cech potencjalnych beneficjentów. W przypadku przewidywań konieczne jest w zasadzie posiadanie wiedzy o całości rynku usług prawnych dla osób fizycznych oraz o problemach, których one doświadczają, ich postawach i wzorach zachowań.

Inna istotna okoliczność to ta, że w przypadku rynku usług prawniczych najprawdopodobniej istnieje związek między wielkością i strukturą popytu a charakterystyką podaży (*supply-led demand*)[12]. Instytucjonalizacja pewnych form podaży takich usług może więc przyczyniać się do zwiększania się popytu na nie, niekiedy kosztem możliwości zaspakajania popytu na usługi innego rodzaju. Utrudnia to dokonywanie przewidywań dotyczących wielkości popytu na usługi w dopiero projektowanych rozwiązaniach systemowych. Zagadnienie to jest szczególnie

[12] Por. spór na tle rozwiązań brytyjskich: Z. Bankowski, G. Mungham, *Images of law*, London 1976; D. Nelken i A. Paterson, *Evolution of Legal Services in Britain: Pragmatic Welfarism or Demand Creation*, The Windsor Yearbook of Access to Justice, 4/1984; E.Cape i R.Moorhead, *Demand–induced Supply? Identifying Cost Drivers in Criminal Defence Work: report to the Legal Services Commission Legal Services Research Centre*, 2005; C. Tata, *In the Interests of Clients or Commerce? Legal Aid, Supply, Demand, and "Ethical Indeterminacy" in Criminal Defence Work*, Journal of Law and Society, 34(4)/2007.

kłopotliwe także dlatego, że związki między instytucjonalnym wymiarem pomocy prawnej a popytem są słabo opisane w dotychczasowej literaturze naukowej[13].

W efekcie tych uwarunkowań podejmowanie społecznie korzystnych decyzji o dostępności projektowanych rozwiązań w zakresie poradnictwa prawnego polega na optymalizacji wielu zmiennych, spośród których tylko część podlega dowolnemu kształtowaniu przez decydentów i tylko część może być wystarczająco rozpoznana. Sprawia to, że projektowanie czy reformowanie rozwiązań musi być poprzedzone wszechstronną fazą badawczą[14]. Jednak nawet ona nie pozwala na uzyskanie całkowitej pewności w sprawie przyszłego popytu na nieodpłatną pomoc prawną i kosztów funkcjonowania systemu.

W dalszej części niniejszego tekstu zrelacjonowano próbę zestawienia posiadanych informacji na temat rynku usług prawniczych w Polsce w kontekście projektu systemowego wielokrotnie przywoływanego w tym tomie. Próba ta została podjęta z zamiarem choćby częściowej realizacji wspomnianych celów diagnostycznych i projekcyjnych, to znaczy w celu opisania stanu istniejącego i przedstawienia możliwych popytowych konsekwencji przyjęcia jednego z trzech wariantów kryteriów dostępu do pomocy prawnej w przyszłym systemie poradnictwa.

Warianty te uwzględniają podstawowe zmienne decyzyjne możliwe do zastosowania przy projektowaniu systemu w polskich warunkach i są następujące: (1) powszechny dostęp do porad prawnych i informacji prawnej, (2) powszechny dostęp do informacji prawnej, dostęp do porad prawnych opierający się na kryteriach przedmiotowych i (3) powszechny dostęp do informacji prawnej, dostęp do porad prawnych opierający się na kryteriach przedmiotowo-podmiotowych. Zostały one przyjęte arbitralnie po rozpoznaniu historii prób wdrożenia systemu pomocy prawnej w Polsce, istniejącego stanu poradnictwa (zwłaszcza uzyskaniu informacji o skali działalności instytucji, które się nią dziś zajmują) i spodziewanych możliwości finansowania takiego przedsięwzięcia[15].

[13] R. Sandefur i J. Charn, *Class and Advice Seeking: Comparative Insights, International Legal Aid Group meeting* 2009, referat powielony.

[14] Tego rodzaju badania prowadzi się w wielu krajach w których istnieje system pomocy prawnej finansowany ze środków publicznych. Podstawowe informacje o metodologii takich badań zawiera cytowany już przegląd literatury: J. Winczorek, *Przegląd...*, op. cit., s. 58 i n.

[15] Por. inne teksty zamieszczone w niniejszym tomie.

Naturalnie, warianty te nie wyczerpują wszystkich możliwości kształtowania systemu pomocy prawnej, zwłaszcza takich, które były już w Polsce rozważane wcześniej. Zrezygnowano zwłaszcza z analizowania – jako osobnego wariantu – rozwiązania polegającego na wprowadzeniu wyłącznie ograniczeń podmiotowych (majątkowych) w dostępie do systemu. Do takiej możliwości odnoszą się jednak, w pewnym zakresie, analizy dotyczące wariantu 3. Nie uwzględniono także, jako mało realistycznych, pomysłów oparcia nowych polskich rozwiązań systemowych na takich funkcjonujących w świecie alternatywnych mechanizmach dostarczania pomocy prawnej jak ubezpieczenia ochrony prawnej czy pomoc *pro bono*[16].

Przedstawiona tu analiza ma charakter autorski, ale opiera się na źródłach danych niewytworzonych przez jej autora. Nie ponosi on więc odpowiedzialności za braki i ograniczenia wynikające ze sposobu realizacji badań, w których dane te zebrano, a jedynie za wnioski stawiane na ich podstawie i ich analizę. Użyte dane pochodzą przede wszystkim z badań przeprowadzonych na potrzeby projektu systemowego, wspominanego wielokrotnie w niniejszym tomie. Była to analiza danych zastanych, wykonana przez INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa oraz dwojakie badania kwestionariuszowe zrealizowane przez Instytut Spraw Publicznych: badanie beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej (próba celowa n=200, dalej cytowane jako „ISP-BE") oraz reprezentatywnego badania ogólnopolskiego na temat korzystania z pomocy prawnej (n=1050, dalej „ISP-OG"). Wykorzystano ponadto zbiory surowych danych z sondażowych badań ewaluacyjnych zrealizowanych w projektach finansowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach programu Kapitał Ludzki – badań zrealizowanych przez pracownię PSDB (n=1286, dalej „PPiO") oraz badań ewaluujących program poradnictwa w Fundacji „Familijny Poznań" (n=1000, dalej „CATI-Poznań"). W obydwu przypadkach badania realizowano telefonicznie.

Ze względu na niedostępność wymaganych danych urzędowych i istotne braki metodologiczne w badaniach sondażowych wykonanych na potrzeby projektu systemowego, przedstawiona analiza ma charakter niekonkluzywny i jest obarczona istotnym ryzykiem błędu. W szczególności nie ma podstaw, by szerzej wypowiadać się o barierach w dostępności poradnictwa. Brakuje bowiem empirycznej wiedzy o potencjale

[16] O ubezpieczeniach ochrony prawnej w kontekście polskim traktuje tekst: J. Winczorek, *Ubezpieczenia ochrony prawnej a rynek usług prawniczych w Polsce w świetle danych empirycznych*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 3/2013.

poradniczym w istniejącym systemie, barierach utrudniających jego alokację i o wielkości nieujawnionego popytu, który mógłby i powinien być zaspokojony, gdyby takie bariery nie istniały. Można jednak sądzić, że przedstawione informacje mają swój walor poznawczy, zwłaszcza wobec faktu, że w Polsce nie przeprowadzono do tej pory innych empirycznych analiz o takim zasięgu i że kilkakrotnie próbowano zaprojektować system pomocy prawnej bez dokonywania pogłębionej diagnozy stanu istniejącego.

Trzeba też zastrzec, że wariant 1 jest tu przedstawiany głównie w celach propedeutycznych, to jest po to, żeby obliczenia prezentowane dalej dla wariantu 2 i 3 były bardziej zrozumiałe i miały punkt odniesienia. Można sądzić, że w istniejących warunkach organizacyjnych i finansowych realna sfera decyzyjna przy projektowaniu rozwiązań systemowych w Polsce mieści się raczej w zakresie wyznaczanym przez warianty 2 i 3, niż określonym przez wariant 1.

Wariant 1: system otwarty

Rozważane warianty zasad dostępu do poradnictwa w przyszłym systemie można scharakteryzować pod sześcioma względami. W dalszej części tekstu charakterystyki te są przedstawiane w odniesieniu do każdego wariantu, a potem pokrótce analizowane ze względu na konsekwencje, jakie mogą wywoływać dla dostępności pomocy prawnej, jego społecznej użyteczności oraz dla sprawności funkcjonowania systemu i zarządzania nim. Następnie, na podstawie dostępnych danych empirycznych i dodatkowych założeń przedstawiane są przybliżone wartości popytu na pomoc prawną które zaistniałyby, gdyby dany wariant systemu został zrealizowany w czasie, w którym realizowano badania (i przy założeniu, że jego powołanie do życia systemu poradnictwa nie wpłynęłoby na wartość popytu inaczej jak tylko poprzez jego ograniczenie).

Wariant 1 można opisać za pomocą następujących własności. Po pierwsze, rozróżnia się kryteria dostępu do porad prawnych (zindywidualizowanych informacji o działaniach, jakie należy podjąć w konkretnej sprawie, za których treść doradca ponosi odpowiedzialność) i informacji prawnej (niezindywidualizowanej, ma miejsce wyłączenie odpowiedzialności doradcy). Po drugie, przyjmuje się, że dostęp do informacji prawnej jest powszechny, nieograniczony i całkowicie nieodpłatny. Po trzecie, uznaje się, że dostęp do bezpłatnych porad prawnych jest powszechny, to znaczy nie jest ograniczony przez żadne ograniczenia podmiotowe ani przedmiotowe. Po czwarte, przewiduje się zastosowanie współpłatności za porady prawne w postaci stałej opłaty

manipulacyjnej. Po piąte, nie wprowadza się żadnych ograniczeń dotyczących liczby uzyskiwanych porad prawnych przez jednego beneficjenta. Po szóste, system dopuszcza możliwość odmowy udzielenia porady w przypadku, gdy porady w tej samej sprawie już udzielono lub gdy nie ma potrzeby jej udzielenia (test merytoryczny).

Tak ukształtowany system byłby obdarzony istotnymi zaletami. Należy do nich największa możliwa dostępność usług przy założeniu, że nakłady na system wystarczą do zrównoważenia popytu, to jest przy założeniu, że w praktyce nie powstaną żadne naturalne czy nieformalne ograniczenia dostępu (na przykład listy kolejkowe). Byłby także prosty w implementacji – w sytuacji braku ograniczeń dostępu nie ma potrzeby ich egzekwowania, co pozwoliłoby ograniczyć koszty administracyjne i zakres niezbędnej administracji. Z tych samych względów nie byłoby potrzeby podejmowania zagadnienia nadużyć związanych z ograniczeniami dostępu. Wreszcie, zastosowanie współpłatności oraz istnienie możliwości odmowy udzielenia porady przyczyniłoby się do ograniczenia zjawiska pieniactwa i jego pochodnych.

Naturalnie, opisywana organizacja systemu poradnictwa miałaby też swoje wady. Przede wszystkim niewprowadzenie podmiotowych i przedmiotowych ograniczeń dostępu do nieodpłatnych porad oznaczałoby (*ceteris paribus*) zwiększone koszty w stosunku do każdego systemu opierającego się na takich restrykcjach. Różnica w nakładach zależałaby oczywiście od dokładnej charakterystyki tych ograniczeń, a ostateczna wielkość nakładów – od założeń dotyczących sposobu świadczenia pomocy.

System pozbawiony ograniczeń dostępu do usług mógłby również skutkować – w przypadku gdyby nakłady nie równoważyły popytu – ograniczeniami dostępu wskutek faktycznego braku usług, z których można skorzystać. Ograniczenia takie mogą mieć charakter niezwiązany z cechami beneficjentów (np. wynikać z wyczerpania budżetu przed końcem roku), a więc w istocie być losowe. Mogą również w szczególny sposób dotykać niektórych kategorii beneficjentów (np. osób gorzej zorientowanych i gorzej wykształconych).

Można także twierdzić, że system pomocy prawnej opierający się na powszechnym dostępie naruszałby zasadę równości, ponieważ pozwalałby na korzystanie z systemu osobom, które stać na pomoc komercyjną. Obserwacja ta wydaje się tym bardziej trafna, w im większym stopniu popyt na pomoc prawną oferowaną w systemie jest niezrównoważony z podażą. Taki stan prowadzi bowiem do konkurowania o pomoc przez

potencjalnych beneficjentów – w tym takich, którzy wcale nie są zmuszeni przez warunki ekonomiczne do korzystania z pomocy publicznej. Założenie o istnieniu testów merytorycznych i współpłatności zwiększa z kolei zakres niezbędnej administracji, podnosi koszty działania systemu i w konsekwencji zmniejsza jego dostępność.

Część powyższych obserwacji ma charakter wnioskowania z aksjomatu i nie wymaga dowodu, jeśli przyjąć prawdziwość aksjomatu. Do niektórych innych kwestii warto natomiast się odnieść wykorzystując dane empiryczne. Chodzi tu w szczególności o wielkość popytu w zależności od przyjętych kryteriów dostępu, co będzie analizowane w przypadku wszystkich trzech wariantów przy użyciu wspomnianych danych. Niestety w obecnym stanie wiedzy pewnej części twierdzeń przedstawionych wyżej nie da się uzasadnić przez odwołanie do danych, ze względu na ich brak.

Wielkość rynku nieodpłatnej pomocy prawnej można analizować w kilku różnych miarach. Najszerszą z nich jest całkowita liczba osób uprawnionych do korzystania z pomocy prawnej, która w przypadku wariantu 1 odpowiada liczbie osób dorosłych w populacji Polski i wynosi 30,3 mln[17]. Nie pozwala ona jednak, oczywiście, na szacowanie nakładów na pomoc prawną ani na analizę popytu.

Kategorią szeroko wykorzystywaną w badaniach zagranicznych do podstawowej oceny popytu na pomoc prawną w danej populacji jest liczba występujących w niej *justiciable problems*. Określenie to dotyczy problemów życiowych, które mogłyby znaleźć swoje rozwiązanie formalnoprawne, gdyby zostały przedstawione prawnikowi lub zgłoszone stosownej instytucji. Niestety, w istniejącym stanie wiedzy liczba *justiciable problems* w Polsce jest niemożliwa do ustalenia. Stosownych danych nie dostarczyły zwłaszcza badania zrealizowane w ramach projektu systemowego, mimo że zawierały pytania zmierzające w tym kierunku. Wynika to z faktu, że wskutek błędu konstrukcyjnego w badaniach ankietowych ISP – dostępne dane empiryczne nie zawierają informacji o posiadaniu problemów prawnych, niezależnej od informacji o poszukiwaniu pomocy prawnej.

[17] http://www.stat.gus.gov.pl/, plik: „LUD_raport_z_wynikow_NSP2011_tablice.xls" Tabl. 2. Ludność według płci i wieku w 2011 r., obliczenia własne.

Pokazuje to Tabela 1:

	Nie szukali pomocy	Szukali pomocy
Tak (znalazł się w sytuacji)	0,000	1,000
Nie (nie znalazł się w sytuacji)	0,999	0,001
Odmowa odpowiedzi	1,000	0,000

Tabela 1: Wyniki krostabulacji zmiennych z badania ogólnopolskiego ISP: Czy szukali pomocy[recode]"[18]/ O1. Proszę pomyśleć o takich sytuacjach w P. życiu i powiedzieć, czy w okresie ostatnich 5 lat znalazł/a się P. w sytuacji, w której przydatna mogła być taka pomoc, o jakiej przed chwilą powiedziałem/am?", n=1050 (obliczenia własne). Chi^2 (obliczone dla analogicznej tabeli z liczbami bezwzględnymi, podobnie w kolejnych tabelach) = 1044,302, df = 2, p < 2.2e-16. V Cramera: 0,997.

Pokazana w niej silna zależność między odpowiedziami na pytania o poszukiwanie pomocy i posiadanie problemów prawnych oznacza, że wszyscy badani, którzy zadeklarowali, że posiadali problem prawny, zadeklarowali również, że szukali pomocy prawnej, co jest w oczywisty sposób niewiarygodne.

Badania zagraniczne wskazują tymczasem, że w zależności od kraju od 1/3 do 2/3 osób dorosłych w populacji doświadczało problemów prawnych w ciągu 3-5 lat przed badaniem[19]. Jeśli założyć, że liczba problemów doświadczanych w Polsce przez osoby w wieku 18 lat i więcej również będzie się mieścić w tym przedziale[20], to można oceniać, że całkowita liczba osób doświadczających problemów prawnych rocznie będzie wynosić od 2019,1 tys. do 6730,4 tys.[21]

Oszacowanie to jest, rzecz jasna, bardzo niedokładne. Jest ono niewystarczające, aby przewidywać popyt na nieodpłatną pomoc prawną, także dlatego, że sam fakt posiadania problemu prawnego nie przesądza jeszcze o tym, że doświadczająca go osoba będzie próbowała go

[18] Zmienna „Czy szukali pomocy [recode]" została obliczona w programie R za pomocą następującej procedury rekodowania danych z badania ISP (niżej jako zmienna „ispog"):

```
szukali<-matrix(0,nrow(ispog));
for (i in (20:45)) {szukali<-(szukali+na0(as.numeric(ispog[,i])))};
szukali[which((szukali)>0),1]<-1.
```

Funkcja „na0" użyta w tej procedurze koduje braki danych jako „0", a więc implementuje założenie, że osoby, które nie udzieliły odpowiedzi na pytanie, pomocy nie szukały.

[19] Zob. J. Winczorek, *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*, INPRIS, Warszawa 2012, s. 10.

[20] Oraz pominąć problem „pamięci", omawiany niżej.

[21] Dopuszczalny błąd oszacowania jest niemożliwy do określenia (szacunek nie ma charakteru probabilistycznego).

rozwiązać, a zwłaszcza – że będzie poszukiwała pomocy osób trzecich. Zarówno badania zagraniczne dotyczące realnych zachowań klientów usług prawnych[22], jak i badania polskie odnoszące się do deklarowanych postaw w sprawie rozwiązywania sporów[23] wskazują, że najczęściej spotykanymi typami reakcji na problemy prawne są rozwiązania prywatne i rezygnacja z poszukiwania pomocy.

W związku z tym, najbardziej miarodajnym wskaźnikiem skali pomocy prawnej niezbędnej w danym czasie[24] są miary popytu ujawnionego. Można konstruować je w różny sposób (wykorzystując badania sondażowe wśród klientów pomocy prawnej lub doradców, albo dane urzędowe), ale w każdym wypadku powinny one zdawać sprawę z rzeczywistych działań podejmowanych przez klientów, a nie tylko z ich postaw. Powinny zwłaszcza wskazywać liczbę osób, które mając problem prawny (lub sądząc, że go mają) podjęły aktywność polegającą na poszukiwaniu pomocy prawnej dowolnego rodzaju, bez względu na to, czy ją skutecznie znalazły.

Trzeba jednocześnie zauważyć, że dopiero posiadanie kompletnej informacji o rynku usług prawniczych – to znaczy zarówno danych o częstości występowania problemów prawnych w populacji (*justiciable problems*), jak i częstości poszukiwania pomocy prawnej – pozwala na dokonywanie bardziej wiarygodnych oszacowań przyszłego popytu przy znanych założeniach dotyczących organizacji systemu. Te same informacje czynią możliwą ocenę dostępności poradnictwa prawnego w stanie istniejącym – porównanie obydwu wartości pozwala na stwierdzenie, jak wielu potencjalnych beneficjentów systemu mogłoby z niego korzystać.

Gdy chodzi o posiadane dane, to zgodnie z badaniami ISP w próbie ogólnopolskiej było 22,7% osób, które poszukiwały pomocy prawnej (zarówno odpłatnej, jak i nieodpłatnej) w ciągu 5 lat przed rozpoczęciem badania (Tabela 2). W przypadku uruchomienia systemu bez ograniczeń przedmiotowych i podmiotowych dostępu oznaczałoby to,

---

[22] Zob. J. Winczorek, *Przegląd*... op. cit., s. 12–14 i tam cytowana literatura.

[23] Por. J. Kurczewski, *Spór i sądy*, ISNS UW, Warszawa 1982 i prace zebrane w tomie J. Kurczewski i M. Fuszara (red.), *Polskie spory i sądy*, Wyd. UW, Warszawa 2004. Zob. też A. Kojder, *Kontakty z prawem, ocena instytucji prawnych i poczucie bezpieczeństwa Polaków: komunikat z badań „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie"*, CBOS BS/42/2008, Warszawa 2008 oraz *„Zawody prawnicze w opinii i w doświadczeniu Polaków: Omówienie badań przeprowadzonych przez TNS OBOP"*, Krajowa Izba Radców Prawnych, prezentacja PowerPoint.

[24] Ale już nie w przyszłości.

że w ciągu 5 lat uprawnionych do pomocy prawnej w systemie i jej aktywnie poszukujących (w systemie i poza nim) byłoby 6875,06 tys. osób. Liczba ta nie uwzględnia kilkukrotnego poszukiwania pomocy prawnej przez tę samą osobę.

Nie	Tak
0,7733333	0,2266667

Tabela 2: Marginesy zmiennej „Czy szukali pomocy [recode]" wytworzonej na podstawie danych z badań ogólnopolskich ISP, n=1050 (obliczenia własne). Chi^2 = 313.7867, df = 1, p < 2.2e-16.

Ponieważ podstawą obliczenia były badania sondażowe prowadzone na próbie reprezentatywnej, ale mniej licznej niż to powinno mieć miejsce w świetle doświadczeń zagranicznych[25], wskazane było dokonanie również przedziałowej estymacji podanej liczby osób przy założonym dopuszczalnym poziomie błędu. Przy poziomie ufności 0,95 przedział oszacowania liczby osób korzystających z pomocy prawnej w ciągu 5 lat wynosi 20,2% – 25,3%, tj. od 6117,89 tys. do 7662,51 tys. osób[26].

Ograniczeniem powyższego oszacowania jest to, że nie pozwala ono na bezpośrednie wskazanie liczby osób poszukujących pomocy prawnej rocznie. Wynika to z ograniczeń badań sondażowych odnoszących się do faktów z dalszej przeszłości. Należy przypuszczać, że badani nie wspominali jednakowo często o sytuacjach poszukiwania pomocy prawnej, które miały miejsce niedawno, i o tych, które zdarzyły się przed kilku laty. Wobec ograniczeń posiadanych danych problem ten nie wydaje się możliwy do rozwiązania w inny sposób niż poprzez przyjęcie arbitralnych założeń w sprawie rozkładu odpowiedzi w czasie.

Jeśli przyjąć arbitralnie, że „efekt zapominania" o przeszłych działaniach związanych z posiadaniem problemów prawnych wpływa na wyniki badań sondażowych w taki sposób, że obejmują one jedynie informację o 3/5 całkowitej liczby osób korzystających z pomocy prawnej w Polsce, liczbę osób poszukujących rozwiązania problemów prawnych w instytucjach poradniczych można oszacować na 2045 tys. do 2560 tys.

[25] W Wielkiej Brytanii, w której badania nad pomocą prawną mają najdłuższą tradycję i są realizowane najczęściej, realizuje się je zazwyczaj na próbach kilkutysięcznych. W badaniach tego rodzaju o największej liczebności, zrealizowanych w Japonii, próba liczyła 25 tys. respondentów. Zob. M. Murayama, *Experiences of Problems and Disputing Behaviour in Japan*, Meiji Law Journal, 14/2007.

[26] Założono, że zmienna „Czy szukali pomocy..." ma charakter dychotomiczny, i wyłączono z analizy odmowę odpowiedzi.

rocznie. Takie oszacowanie pozwala – w sposób bardzo niedokładny – przewidywać roczne koszty pokrycia całkowitego popytu na pomoc prawną (odpłatną i nieodpłatną) na 612 do 766 mln złotych. Kwota ta została obliczona na podstawie wyników badań ewaluacyjnych w programie PPiO, które ujawniły, że godzinowy koszt porady finansowanej w tym programie wynosi od 75 do 150 zł brutto (na potrzeby powyższego obliczenia przyjęto kwotę 112,50 zł)[27] i po przyjęciu kontrfaktycznego założenia, że problem prawny każdej z osób poszukujących pomocy prawnej da się rozwiązać w ciągu dwóch godzin porad.

Przyjęto także, że system generowałby koszty pośrednie w wysokości 33% kwoty przeznaczonej na bezpośrednie finansowanie porad (to znaczy przyjęto arbitralnie, że w stosunku do istniejącego programu PPiO koszty te zostałyby obniżone o 50%). Oszacowanie to nie uwzględnia natomiast kosztów udzielania niezindywidualizowanej informacji prawnej, ponieważ nie ma podstaw do ich szacowania. Porównanie międzynarodowe z systemem pomocy prawnej w Holandii wskazuje jednak, że przy zachowaniu wysokiej jakości zarządzania łączne koszty informacji prawnej i zarządzania systemem mogą nie przekroczyć kilku procent nakładów na pokrycie kosztów takiej pomocy (w Holandii nie rozróżnia się jednak nakładów na pomoc przedsądową i sądową)[28].

Zarówno oszacowanie kwoty nakładów, jak i wcześniej podawane dane dotyczące wielkości popytu mają także swoje dalsze ograniczenia. Nie uwzględniają możliwych przesunięć popytu na pomoc prawną pomiędzy osobami korzystającymi z pomocy odpłatnej i nieodpłatnej, wywołanych pojawieniem się systemu pomocy prawnej, ani popytu, który ujawni się po uruchomieniu systemu. Okoliczności te, choć mają oczywiste znaczenie dla wymaganej skali operacji przyszłego systemu i wpływają na koszty jego uruchomienia, są niemożliwe do wystarczająco precyzyjnego ustalenia w świetle posiadanej wiedzy.

Ograniczenia istniejących danych nie pozwalają w szczególności na precyzyjne określenie, jak wiele osób z podanej wyżej liczby poszukuje pomocy prawnej w organizacjach, które udzielają jej bezpłatnie, a jak

[27] 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 – Raport końcowy*. PDSB, Grudzień 2011, s. 23–24.

[28] J. Winczorek, *Pomoc prawna w Anglii/Walii oraz Holandii*, Wystąpienie na III seminarium Forum Debaty Publicznej – prezentacja PowerPoint, Kancelaria Prezydenta RP, 22.10.2012 r.

wiele za nią płaci. W badaniach ogólnopolskich ISP pytano wprawdzie o tę kwestię, jednak użyte pytanie zawierało błąd konstrukcyjny, co wpływa na pewność uzyskanych wyników. Zaletą użytego kwestionariusza jest natomiast to, że uwzględnia zarówno organizacje, o których wiadomo, że rzeczywiście udzielają porad prawnych, jak i takie, które z całą pewnością tego nie robią (np. sądy).

Poniższa Tabela 3 przedstawia próbę oszacowania liczby osób, które korzystały z pomocy (lub domniemanej pomocy) wymienionych instytucji wg danych z ISP-OG (uwzględniono wszystkie przypadki deklarowanego korzystania z pomocy) oraz – dla porównania – z badań CBOS z 2008 roku. Dane w tabeli określają w tysiącach liczbę osób, które korzystały z wymienionych instytucji, obliczoną przez pomnożenie odsetka osób, które deklarowały korzystanie z danej instytucji, przez liczbę osób dorosłych w populacji. Uwagę zwracają duże rozbieżności szacunków dla obydwu cytowanych badań, co częściowo wynika zapewne z odmiennego sposobu sformułowania pytań w użytych kwestionariuszach. Co jednak najbardziej istotne dla szacowania liczby osób korzystających z poradni nieodpłatnych, ze względu na sposób sformułowania pytania w badaniach ISP nie jest jasne, co badany rozumiał przez „uzyskanie pomocy" w danej instytucji i czy chodziło o poradę prawną lub informację prawną, czy może o próbę „uzyskania pomocy" w postaci np. uzyskania decyzji administracyjnej korzystnej dla badanego.

Instytucja	Liczba osób w tysiącach wg ISP[29]	Liczba osób w tysiącach wg CBOS[30]
Urząd gminy / miasta	1499,91	
Starostwo Powiatowe	374,98	
Urząd Wojewódzki	201,91	
Urząd Marszałkowski	28,84	
Ośrodek Pomocy Społecznej (OPS, GOPS, MOPS)	749,95	
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR)	201,91	
Sąd	1182,62	6739,8
Adwokat wyznaczony z urzędu	230,75	3470,81[31]
Prokuratura	403,82	2375,18

[29] Pytanie brzmiało: Czy w związku z tymi sytuacjami/tą sytuacją starał/a się P. uzyskać pomoc od któregoś z podmiotów wymienionych na karcie, przy czym nie chodzi o pomoc „po znajomości" – nieformalną?

[30] Pytanie brzmiało: Czy w ostatnich pięciu latach ktoś z Pana(i) najbliższej rodziny lub Pan(i) sam(a) miał(a) jakąś sprawę albo załatwiał(a) coś: z...

[31] Adwokaci i radcowie opłacani przez klientów z własnych funduszy i z urzędu łącznie.

Państwowa Inspekcja Pracy	288,44	
Rzecznik Konsumentów	259,60	
Rzecznik Praw Obywatelskich	57,69	
Rzecznik Praw Dziecka	28,84	
Rzecznik Praw Pacjenta	0	
Rzecznik Praw Ubezpieczonych	28,84	
Ministerstwo lub inny urząd centralny	86,53	
Fundacja, stowarzyszenie	144,22	
Kościół / organizacja kościelna	144,22	
Kancelaria prawna (adwokacka lub radcowska)	2076,79	3470,81
Związek zawodowy	57,68	
Biuro poselskie lub senatorskie	0	
Federacja Konsumentów	0	
Oddział ZUS	288,44	
Innego rodzaju instytucja / organizacja / firma	519,20	
Notariusz	nie uwzględniono w kafeterii odpowiedzi	4713,73
Nie starałem/am się o pomoc żadnego z tych podmiotów	1326,84	
Nie pamiętam / odmowa odpowiedzi	173,07	

Tabela 3: Liczba osób, które korzystały z wymienionych instytucji wg danych ISP (próba ogólnopolska), n = 312 oraz wg badań CBOS „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie" zrealizowanego w 2008 roku, n= 38866.

W zależności od sposobu interpretacji danych (dołączenia lub nie odpowiednich podmiotów do analizy) liczba osób poszukujących nieodpłatnej pomocy prawnej wynosi od 6% do 22% populacji, to jest od 1817,2 tys. do 6663,03 tys. osób w ciągu 5 lat poprzedzających badanie. Przedział oszacowania przy poziomie ufności 0,95, w zależności od sposobu interpretacji danych, wynosi odpowiednio od 4,6% – 7,6% (1416,04 tys. do 2138,7 tys. osób w ciągu pięciu lat), do 20% – 25% (6032,38 tys. do 7586,61 tys.). Wartości te przekładają się bezpośrednio na koszty uruchomienia systemu zgodnie z wcześniej prezentowanymi wyliczeniami i oznaczają, że całkowita kwota nakładów niezbędnych do pokrycia popytu na nieodpłatną pomoc prawną wynosi od 349 do 576 mln zł.

Gdy chodzi o rozkład typów problemów prawnych wśród osób korzystających z poradni nieodpłatnych oraz osób korzystających z wszelkich form poradnictwa (co w przypadku wariantu 1 ma znaczenie przede wszystkim dla sposobu organizacji systemu oraz specjalizacji doradców), z analizy danych pochodzących z badań ISP (odpowiednio badanie na próbie celowej oraz badanie ogólnopolskie) wynika, że w obydwu

grupach jest on zbliżony. Badania wskazują w szczególności na dominację problemów z zakresu prawa zabezpieczenia socjalnego, prawa rodzinnego, prawa spadkowego oraz innych spraw cywilnych. Sprawy z zakresu prawa pracy są charakterystyczne raczej dla poradni nieodpłatnych, zaś prawa administracyjnego, rzeczowego i karnego – raczej dla odpłatnych, co może wskazywać na potrzebę specjalizacji przyszłego systemu w wymienionych dziedzinach. Zagadnienie to jest podejmowane szerzej, gdy omawiane są warianty 2 i 3 (*vide* Tabela 4 poniżej), ponieważ w wariancie 1 tak czy inaczej musiałby zostać pokryty cały wytworzony popyt, niezależnie od jego charakterystyki.

Posiadane dane nie pozwalają na bezpośrednie oszacowanie częstości korzystania z informacji prawnej, skutków współpłatności ani skali negatywnych zjawisk związanych z korzystaniem z systemu. Można sądzić, że współpłatność i systemy testów merytorycznych, jeśli będą stosowane podobnie jak w niektórych zagranicznych systemach pomocy prawnej, nie będą znacząco wpływać na dostępność pomocy. Doświadczenia zagraniczne wskazują mianowicie, że liczba zaakceptowanych wniosków z reguły przekracza 90%, a więc że większość osób poszukujących pomocy prawnej czyni to z powodów uznawanych w systemie za wystarczająco istotne[32]. Pozwala to zarazem przyjąć, że charakterystyka popytu (zwłaszcza udział poszczególnych typów spraw w całym popycie) nie będzie miała większego wpływu na koszty zarządzania systemem, to znaczy że zarządzanie systemem nie staje się trudniejsze, gdy częściej zgłaszane są sprawy określonego typu. Ma to szczególne znaczenie dla analizowanych niżej wariantów 2 i 3.

Wariant 2: ograniczenia przedmiotowe

Drugi z rozważanych wariantów rozwiązań systemowych opiera się na następujących założeniach. Podobnie jak w przypadku wariantu pierwszego, rozróżnia się kryteria dostępu do porad prawnych (zindywidualizowanych, doradca ponosi odpowiedzialność za treść) i informacji prawnej (niezindywidualizowanej, wyłączenie odpowiedzialności ze strony doradcy). Tak samo jak w wariancie 1 dostęp do informacji prawnej jest powszechny – podmiotowo nieograniczony i całkowicie nieodpłatny. Gdy chodzi o porady prawne, istnieje możliwość odmowy ich udzielenia w przypadku, gdy porady w tej samej sprawie już udzielono lub gdy nie ma potrzeby jej udzielenia (test merytoryczny). Stosuje się ponadto współpłatność za porady prawne w postaci stałej opłaty manipulacyjnej,

[32] Por. J. Winczorek, *Pomoc prawna w Anglii/Walii oraz Holandii*. Wystąpienie na III seminarium Forum Debaty Publicznej, 22.10.2012 r., prezentacja PowerPoint.

ale nie wprowadza się ograniczeń dotyczących liczby uzyskiwanych porad prawnych przez jednego beneficjenta. Różnice pomiędzy obydwoma wariantami sprowadzają się zatem do tego, że choć dostęp do bezpłatnych porad prawnych jest powszechny – to znaczy nie wymaga spełnienia żadnych warunków podmiotowych – to pomoc prawna dotyczy wyłącznie określonych kategorii spraw, wyróżnionych na podstawie ich społecznej wagi i uciążliwości dla beneficjentów.

Można sądzić, że opisywane rozwiązanie cechuje się istotnymi zaletami. Po pierwsze, pozwala na ograniczenie skali systemu (a więc i kosztów jego utrzymania) jedynie do tych zagadnień prawnych, które uznaje się za priorytetowe z punktu widzenia sytuacji beneficjentów lub polityki społecznej państwa. Sprawia to, że oczekiwane pozytywne efekty zewnętrzne systemu będą najwyższe w stosunku do ponoszonych nakładów.

Po drugie, system wykorzystujący ograniczenia przedmiotowe, ale otwarty pod względem podmiotowym, może też mieć szereg zalet ujawniających się na etapie implementacji i w toku bieżącego zarządzania po jego uruchomieniu. Dzięki założeniom wariantu 2 możliwe byłoby zwłaszcza bardziej precyzyjne – niż w przypadku systemu całkowicie otwartego – przewidywanie popytu na podstawie badań rynku oraz danych z wcześniejszych lat. Daje to możliwość dość dobrego przewidywania kosztów funkcjonowania systemu i ewentualnego dopasowywania popytu do posiadanych środków poprzez włączanie określonych typów problemów do systemu lub ich wyłączanie z niego, a w efekcie możliwość zaspokojenia popytu. Z tych samych względów omawiany wariant stwarza możliwość łatwego rozwijania systemu – na przykład uruchomienia go z ograniczoną liczbą typów problemów, w których udzielane są porady, i zwiększania jej w przypadku zwiększania się dostępnych środków.

Skonstruowanie systemu wykorzystującego przedmiotowe ograniczenia dostępu do poradnictwa daje także możliwość łatwego rozwiązania problemu „specjalnych potrzeb". Dotyczy on, na przykład, osób znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej (samotnych matek, osób o bardzo niskim wykształceniu itp.) czy niepełnosprawnych (na przykład osób głuchoniemych lub chorych psychicznie)[33]. Jego rozwiązanie jest możliwe w szczególności przez włączenie do listy zagadnień prawnych podejmowanych w systemie kategorii spraw, które są charakterystyczne dla takich osób. W przypadku systemu całkowicie otwartego może

[33] O odmienności problemów prawnych i zachowań związanych z poszukiwaniem pomocy u takich osób zob. J. Winczorek, *Przegląd...,* op. cit., s. 35 i n.

natomiast pojawić się problem wystarczającej specjalizacji doradców i sposobu finansowania organizacji specjalizujących się w pomocy takim osobom. W przypadku zaś systemu wykorzystującego ograniczenia majątkowe, zwłaszcza restrykcyjne, będzie istnieć możliwość, że takie osoby nie będą mogły z systemu korzystać mimo trudnej sytuacji życiowej lub wykluczenia związanego z niepełnosprawnością, ponieważ będą osiągać dochody przekraczające próg dochodowy określony w systemie.

System wykorzystujący przedmiotowe ograniczenia dostępu do poradnictwa stwarza ponadto możliwość względnie łatwego zapewnienia jakości. Wynika to z większej, w porównaniu do systemu otwartego, możliwości specjalizacji doradców, co pozwoli na sprawniejsze i tańsze ich szkolenie oraz ułatwi sprawowanie nadzoru nad ich działalnością (w zakresie, w jakim pozwalają na to odpowiednie przepisy).

Wreszcie, cechą systemu poradnictwa prawnego uruchomionego w analizowanym wariancie jest względna prostota. W sytuacji braku podmiotowych ograniczeń dostępu nie ma potrzeby ich egzekwowania przez każdorazową weryfikację statusu majątkowego osób poszukujących porad prawnych, co jest niezbędne w przypadku ograniczeń majątkowych. Pozwala to ograniczyć koszty administracyjne i zakres niezbędnej administracji, zwłaszcza związanej z koniecznością ustalania dochodów i/lub sytuacji majątkowej beneficjentów[34]. Z drugiej strony, system opierający się na ograniczeniach przedmiotowych pozwala, w porównaniu do systemu przewidującego także podmiotowe warunki dostępu do pomocy, na zmniejszenie zakresu możliwych nadużyć systemu. Zastosowanie współpłatności oraz możliwości odmowy porady przyczynia się natomiast do ograniczenia zjawiska pieniactwa i jego pochodnych, tak samo jak w opisywanym wariancie 1.

Także system wykorzystujący przedmiotowe ograniczenia dostępu ma jednak swoje wady. Oczywistą negatywną konsekwencją jego wprowadzenia będzie to, że w porównaniu do systemu otwartego, w którym poniesione zostaną odpowiednie nakłady, nierozwiązane pozostaną istotne problemy prawne – niekwalifikujące się do systemu. Łatwo też zauważyć, że nie zawsze jest możliwe oddzielenie od siebie różnych

[34] Warto zauważyć, że we wspominanym wcześniej systemie holenderskim istnieją dochodowe ograniczenia poradnictwa. To, czy osoba poszukująca pomocy prawnej je spełnia, jest jednak sprawdzane przy wykorzystaniu systemu informatycznego urzędów podatkowych. Stosowanie innych rozwiązań (zwłaszcza systemu oświadczeń weryfikowanych przed udzieleniem porady) będzie skutkować wydłużeniem czasu oczekiwania na poradę, a zatem będzie prowadzić do zwiększenia społecznych (nienakładowych) kosztów poradnictwa i w konsekwencji zmniejszać jego użyteczność.

problemów prawnych, na przykład takich, które wynikają z tej samej okoliczności życiowej, a które dotyczą kwestii włączonych do systemu i niewłączonych. Wreszcie, tak samo jak w już omawianym wariancie 1, stosowanie testów merytorycznych i współpłatności zwiększa zakres niezbędnej administracji, podnosi koszty działania systemu i w konsekwencji zmniejsza jego dostępność.

Ze względu na założenia wariantu 2 nie obliczono liczby osób uprawnionych do poszukiwania pomocy, a jedynie liczbę osób, które mogą poszukiwać pomocy (ta druga kategoria jest szersza, ponieważ jedna osoba może poszukiwać pomocy kilkukrotnie). Dokonano tego przetwarzając i agregując dane pochodzące z badań kwestionariuszowych zrealizowanych przez Instytut Spraw Publicznych, badania PPiO oraz badania CATI-Poznań[35]. Wyniki oszacowania przedstawia Tabela 4. W zależności od doboru kryteriów przedmiotowych, liczba osób uprawnionych do pomocy w okresie 5 lat będzie się mieściła w podanych przedziałach lub będzie stanowić sumę tych przedziałów, będzie więc odpowiednio mniejsza niż w przypadku wariantu 1.

	Częstość zgłaszania problemów					Liczba problemów	
	ISP-OG	**ISP-BEN**	**PPiO**	**CATI Poznań**	**ISP-OG + ISP-BEN + PPiO + CATI Poznań**	**Dolna granica przedziału oszacowania (ufność 95%)**	**Górna granica przedziału oszacowania (ufność 95%)**
Prawo rodzinne	0,12	0,16	0,23	0,2	0,2	1281,06	1486,81
Inne prawo cywilne i procedura cywilna	0,18	0,22	0,22	0,05	0,15	960,98	1145,84
Prawo spadkowe	0,09	0,07	0,13	0,21	0,15	937,51	1120,76
Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna)	0,14	0,18	0,09	0,08	0,1	602,45	755,9
Prawo pracy	0,07	0,18	0,09	0,09	0,09	579,34	730,41
Prawo mieszkaniowe	0,06	0,04	0,06	0,16	0,09	570,18	720,21
Prawo finansowe	0,01	0	0,03	0,12	0,06	339,4	460,1
Inne	0,06	0,07	0,06	0,05	0,05	316,82	434,07

[35] Sposób agregacji jest opisany w cytowanym tekście J. Winczorek, *Ubezpieczenia ochrony prawnej...,* op. cit.

Prawo karne i postępowanie karne, prawo karne wykonawcze	0,07	0,03	0,03	0,04	0,04	214,02	313,3
Prawo administracyjne i procedura administracyjna	0,1	0,02	0,04	0,01	0,03	185,34	278,8
Prawo rzeczowe	0,09	0,02	0,03	NA	0,03	148,23	233,33
Suma	1	1	1	1	1	6135,34	7679,54

Tabela 4: Oszacowanie liczby beneficjentów w ciągu 5 lat na podstawie danych ISP-OG, n=312, ISP-BEN, n=228, PPiO, n=1286 i CATI Poznań, n=1000. Dla potrzeb obliczenia liczby zgłaszanych problemów założono, że proporcja osób szukających pomocy i nieszukających jest stała i wynosi 0,227, a także uwzględniono problemy występujące kilkukrotnie u tej samej osoby (stąd zwiększone liczebności). Oszacowanie przedziałów dla zmiennych dychotomicznych (binomial).

Jak widać, najważniejszym typem problemów prawnych, które według badań były zgłaszane doradcom w 2012 r. były problemy z zakresu zabezpieczenia społecznego (ta kategoria obejmuje zarówno zagadnienia prawne związane z ubezpieczeniami społecznymi, jak i pomocą społeczną), prawa rodzinnego oraz „innego" prawa cywilnego (to jest prawa cywilnego z wyłączeniem prawa spadkowego i rzeczowego). Każda z tych kategorii, gdyby uwzględnić ją w systemie, generowałaby znaczne zainteresowanie korzystaniem z niego, ponieważ problemy należące do każdej z niej usiłowało rozwiązać, w ciągu 5 lat poprzedzających badanie, około miliona osób.

Analiza opisanej tabeli w oderwaniu od innych źródeł wiedzy pozwalałaby więc sądzić, że w przypadku uruchomienia systemu w wariancie 2, uwzględnienie właśnie tych typów spraw byłoby wskazane z uwagi na zasadnicze społeczne cele nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Warto jednak zauważyć – na podstawie wiedzy zebranej w innych tekstach zamieszczonych w niniejszym tomie – że przypuszczalnie znakomita większość problemów opisanych w tabeli jako „prawo cywilne" dotyczy problemów o charakterze konsumenckim. Zagadnienia te są przedmiotem wyspecjalizowanej pomocy świadczonej przez rzeczników konsumentów co sprawia, że w przypadku równoległego utrzymania istnienia tej instytucji po uruchomieniu systemu poradnictwa prawnego ich podejmowanie w systemie byłoby niecelowe. Podobną uwagę można poczynić w odniesieniu do prawa pracy, które jest przedmiotem poradnictwa udzielanego przez Państwową Inspekcję Pracy.

Warte odnotowania jest również to, że w świetle badań problemy z prawem karnym nie stanowią znaczącego odsetka zagadnień, w których

poszukuje się pomocy prawnej. Wobec faktu, że tego rodzaju problemy są objęte systemem sądowej pomocy prawnej, można sądzić, że zapotrzebowanie na ich rozwiązywanie w systemie pomocy przedsądowej byłoby względnie niewielkie. Obydwie obserwacje wskazują, że wprowadzenie przedmiotowych kryteriów dostępu do poradnictwa pozwoliłoby na rozwiązanie problemu powiązania ośrodków poradniczych istniejących w obecnym systemie z przyszłą jego inkarnacją w taki sposób, aby nie wytwarzać niepotrzebnej konkurencji[36].

Podobnie jak w przypadku wariantu 1, zebrane dane, po uzupełnieniu o analogiczne arbitralne założenia, pozwalają na dokonanie bardzo przybliżonych oszacowań nakładów, które byłyby niezbędne, aby możliwe było zrównoważenie popytu na pomoc prawną. Wyniki tej analizy przedstawia poniższa Tabela 5.

	Częstość problemów prawnych, w przypadku których poszukiwano pomocy prawnej	Hipotetyczny koszt finansowania poradnictwa nieodpłatnego w tysiącach złotych, rocznie	
		Dolna granica przedziału oszacowania	Górna granica przedziału oszacowania
Prawo rodzinne	0,2	72788	111511
Prawo spadkowe	0,15	53268	84057
Inne prawo cywilne i procedura cywilna	0,15	54601	85938
Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna)	0,1	34230	56693
Prawo mieszkaniowe	0,09	32397	54016
Prawo pracy	0,09	32917	54781
Prawo finansowe	0,06	19284	34508
Inne	0,05	18001	32555
Prawo karne i postępowanie karne, prawo karne wykonawcze	0,04	12160	23498
Prawo rzeczowe	0,03	8422	17500
Prawo administracyjne i procedura administracyjna	0,03	10531	20910
Ogółem	1,00	348598	575965

Tabela 5: Oszacowanie kosztów poradnictwa przy zastosowaniu kryteriów przedmiotowych[37].

[36] Osobną kwestią pozostaje ujednolicenie standardów poradnictwa w podmiotach działających w ewentualnym nowym systemie i poza nim.

[37] Podobne wyniki (mieszczące się w podanych przedziałach) uzyska się także, gdy wyjdzie się od całkowitej kwoty kosztów obliczonej metodą kosztową, przedstawionej w opracowaniu Waldemara Florczaka w niniejszym tomie.

Dla porządku trzeba też zastrzec, że powyższy szacunek, podobnie jak już przywoływane, ma istotne ograniczenia. Wynikają one ze wspomnianych wcześniej powodów, ale przede wszystkim z faktu, że opiera się on na zagregowanych danych. Technika polegająca na agregacji danych z różnych badań, zwłaszcza prowadzonych na odmiennych typach prób, jest zasadniczo nieprawidłowa, a została wykorzystana w celu zwiększenia liczebności obserwacji dla uzyskania wystarczającej istotności statystycznej wyniku. Ponadto, przyjęte w wyliczeniu założenie o proporcji osób szukających pomocy i jej nieszukających jest kontrfaktyczne. *Last but not least*, podobnie jak w wariancie 1, prezentowany szacunek nie uwzględnia przesunięć popytu na pomoc prawną pomiędzy korzystającymi z pomocy odpłatnej i nieodpłatnej wywołanych pojawieniem się systemu pomocy prawnej ani popytu, który ujawni się po uruchomieniu systemu wskutek informacji o jego pojawieniu się. Jak to zostało powiedziane, jest to niemożliwe do empirycznego ustalenia w świetle posiadanej wiedzy.

Niemożliwa do wiarygodnego obliczenia – z uwagi na zbyt małą liczebność w badaniach ISP i konstrukcję pytania o podmioty, do których zwracały się osoby badane w badaniach ogólnopolskich – jest w wariancie 2 również liczba osób zwracających się z problemami prawnymi do poradni nieodpłatnych. Ma to znaczenie nie tylko dla obliczenia całkowitej wartości popytu na pomoc nieodpłatną, ale także ze względu na możliwość, że struktura popytu (częstość poszukiwania pomocy w sprawach określonego rodzaju) na pomoc odpłatną i nieodpłatną jest odmienna. Jednoznaczna weryfikacja tej hipotezy wymaga jednak dokonania krostabulacji zmiennych zawierających informację o typie problemu prawnego ze zmienną o typie podmiotu, do którego respondenci zwracali się z takim problemem[38].

[38] Przy założeniu, że liczebność podpróby zawierającej informację o problemach prawnych wynosi 312, liczba kategorii zmiennej dotyczącej typu problemu prawnego – 11, a zmiennej dotyczącej typu podmiotu – 26 (j/w), oczekiwana liczebność każdej kombinacji kategorii zmiennych, przy założeniu ich niezależności, wynosi 1,09, co nie pozwala nawet na obliczenie poziomu istotności statystycznej testu. Z drugiej strony, działanie polegające na przekodowaniu zmiennej do zmiennej dychotomicznej – korzystanie z pomocy odpłatnej/nieodpłatnej – jest niecelowe wskutek niejasności w znaczeniu odpowiedzi na pytanie o poszukiwanie „pomocy", o czym była już mowa. Za podstawę oszacowania liczby osób zwracających się z problemami prawnymi do poradni nieodpłatnych nie można również uznać wyników badania ISP-BE, nawet przy kontrfaktycznym założeniu, że proporcja między osobami poszukującymi i nieposzukującymi pomocy prawnej jest w tej populacji taka sama jak ta, która wynika z badań ogólnopolskich, tj. że wynosi 0,227. Wynika to z faktu, że nie jest znana proporcja między liczbą osób poszukujących pomocy prawnej odpłatnej i nieodpłatnej, co jest wynikiem wspomnianego sposobu skonstruowania pytania o rodzaj podmiotu, do

Niezależnie od tych zastrzeżeń przedstawione obliczenia pozwalają na porównanie kosztów w zależności od ewentualnych decyzji w sprawie zakresu poradnictwa. Wariant A – „minimalistyczny", w którym świadczono by jedynie porady z zakresu prawa rodzinnego i prawa zabezpieczenia socjalnego, wymagałby nakładów w wysokości od 126056 tys. do 195568 tys. zł, a wariant B – uwzględniający ponadto prawo spadkowe i mieszkaniowe – od 211721 tys. do 333641 tys. zł. „Maksymalistyczny" wariant C, w którym uwzględnione zostałyby wszystkie dziedziny prawa oprócz prawa pracy, prawa karnego oraz „innego prawa cywilnego", generowałby koszty w wysokości od 267959 tys. do 439114 tys. zł rocznie.

Wariant 3: ograniczenia przedmiotowo-podmiotowe

Trzeci z rozważanych wariantów przewiduje powszechny dostęp do informacji prawnej oraz dostęp do porad prawnych opierający się na stosowanych jednocześnie kryteriach przedmiotowo-podmiotowych. Od wariantu 2 różni się tym, że dostęp do bezpłatnych porad prawnych zależy od spełnienia przez beneficjentów kryterium majątkowego – jest ograniczony do osób, których dochody nie przekraczają określonej wysokości. Ponadto, dotyczy wyłącznie pewnych kategorii spraw, wyróżnionych na podstawie ich wagi społecznej i uciążliwości dla beneficjentów. Oznacza to, że przy identycznych nakładach co w wariancie 2 kryteria przedmiotowe mogą być szersze, zaś dostęp silniej ograniczają kryteria podmiotowe niż przedmiotowe.

Można sądzić, że – tak jak już opisane warianty – także wariant 3 będzie miał istotne zalety, ale będzie też obciążony wadami. Przede wszystkim, pozwala on na ograniczenie systemu do jedynie tych zagadnień prawnych, które uznaje się za priorytetowe z punktu widzenia sytuacji beneficjentów i/lub polityki społecznej państwa. W porównaniu do systemu opisanego w wariancie 2, ograniczenia podmiotowe będą jednak sprawiać, że korzyści społeczne (efekty zewnętrzne) z funkcjonowania systemu będą niższe.

Warto tu w szczególności zauważyć, że wbrew wyrażanym niekiedy przekonaniom (i częstemu określaniu publicznego poradnictwa prawnego mianem „pomocy prawnej dla osób ubogich") badania zagraniczne wskazują, że barierą dostępu do pomocy prawnej nie są wyłącznie koszty[39]. O ile więc wprowadzanie kryteriów majątkowych pozwala

którego zwracali się badani. W związku z powyższym przyjęto, że struktura popytu na porady odpłatne i nieodpłatne jest identyczna.

[39] Zob. przegląd w J. Winczorek, *Przegląd...*, s. 18 i n.

– w porównaniu do analogicznego systemu ich nieimplementującego – na obniżenie nakładów na funkcjonowanie systemu, o tyle ich istnienie może zarazem sprawiać, że wykluczone z dostępu do pomocy prawnej będą osoby, które są w stanie za pomoc tę zapłacić. Sprawia to, że efektywność ekonomiczna systemu opierającego się na wariancie 3 może – nawet przy niższych nakładach na jego utrzymanie – być ostatecznie niższa niż w przypadku bardziej nakładochłonnego, analogicznego pod względem kryteriów przedmiotowych, systemu w wariancie 2.

Podobnie jak w wariancie 2, także w wariancie 3 będzie możliwe dość precyzyjne przewidywanie popytu na podstawie badań rynku oraz danych na temat funkcjonowania systemu wytworzonych we wcześniejszych latach. System opierający się na dwóch kryteriach dostępu jest więc wciąż – przy swojej zwiększonej złożoności – możliwy do zarządzania. Wariant 3 daje w szczególności możliwość dość dobrego przewidywania kosztów systemu i dopasowywania zaspokajanego popytu do posiadanych środków poprzez włączanie określonych typów problemów do systemu lub ich z niego wyłączanie, a w efekcie stwarza możliwość zaspokojenia popytu o określonej charakterystyce przy danych środkach. Zarządzanie systemem w wariancie 3 lub zbliżonym wymaga natomiast prowadzenia badań nad popytem na większych próbach niż w przypadku tylko jednego kryterium dostępu, co wiąże się z większymi kosztami (w stosunku do całości nakładów niezbędnych dla utrzymania systemu wzrost kosztów nie będzie jednak znaczący).

Podobnie jak wariant 2 także wariant 3 daje natomiast możliwość łatwego rozwijania systemu. Może to na przykład polegać na uruchomieniu go w odniesieniu do ograniczonej liczby typów problemów prawnych i życiowych oraz stopniowego zwiększania go w przypadku zwiększania się dostępnych środków. W przypadku przeznaczenia na system identycznych nakładów co w przypadku wariantu 2 i – w konsekwencji – rozszerzenia jego zakresu przedmiotowego kosztem zakresu podmiotowego możliwość ta byłaby jednak ograniczona. Rozwój systemu związany z ewentualnym wzrostem nakładów musiałby w takim wypadku polegać na poszerzaniu podmiotowych kryteriów dostępu.

Wreszcie, w porównaniu do systemu otwartego, także wariant 3 daje możliwość łatwego uwzględnienia „specjalnych potrzeb" – na przykład osób niepełnosprawnych (poprzez włączenie do listy zagadnień prawnych takich spraw, które są charakterystyczne dla nich, lub przez stworzenie wyjątków, gdy chodzi o zakres podmiotowy pomocy). Tak samo jak w przypadku opisanych już wariantów, zastosowanie współpłatności oraz możliwości odmowy udzielenia porady ze względów

merytorycznych przyczyni się do ograniczenia zjawiska pieniactwa i jego pochodnych.

System opierający się na założeniach opisanych w wariancie 3 będzie też obarczony wieloma podobnymi wadami, o czym już wspomniano. Ograniczenie przedmiotowych kryteriów dostępu do systemu będzie powodować, że nierozwiązane pozostaną problemy prawne do niego niewłączone. Ograniczenie zakresu podmiotowego systemu będzie natomiast sprawiać, że nierozwiązane będą problemy prawne osób niekwalifikujących się do uzyskania pomocy. Wada ta będzie tym istotniejsza, im dalej idące będą ograniczenia podmiotowe. Można w związku z tym twierdzić, że system opierający się na wariancie 3, w tym zwłaszcza przewidujący daleko idące ograniczenia majątkowe, będzie naruszał zasadę równości, sprawiając, że osoby będące stronami sporu i będące w podobnej sytuacji życiowej i majątkowej będą odmiennie traktowane.

Warto też podkreślić, że nie jest dobrym rozwiązaniem zastosowanie bardzo restrykcyjnych kryteriów majątkowych, zbieżnych z kryteriami ubóstwa takimi jak minimum egzystencji czy minimum socjalne (co było proponowane w niektórych wcześniejszych projektach wprowadzenia systemu pomocy prawnej). Może to bowiem prowadzić do wykluczenia z korzystania z poradnictwa osób niemających środków na to, żeby takie porady pozyskać na rynku. W wymiarze społecznym tak zaprojektowany system nie tylko nie będzie zwiększać dostępności poradnictwa prawnego w porównaniu do dziś istniejącego stanu, ale wręcz będzie w tej kwestii przeciwskuteczny.

Opisywany system będzie też trudniejszy w implementacji niż systemy przewidziane w wariancie 2 i wariancie 1. Wynika to z faktu, że podmiotowe ograniczenia dostępu wymagają egzekwowania, co stwarza problem nadużyć i zmusza do ponoszenia wyższych kosztów administracyjnych, oraz zwiększa zakres niezbędnej administracji związanej z koniecznością ustalania dochodów i/lub sytuacji majątkowej beneficjentów. Koszty te mogą dotyczyć przy tym zarówno systemu (organizacji świadczących porady) jak i samych beneficjentów, a przez to zmniejszać dostępność pomocy. Tak jak w przypadku opisanych już wariantów, istnienie testów merytorycznych i współpłatności zwiększa zakres niezbędnej administracji, podnosi koszty działania systemu i w konsekwencji zmniejsza jego dostępność.

Gdy chodzi o analizę stanu istniejącego i projekcję możliwego popytu po uruchomieniu systemu, ze względu na założenia wariantu 3 nie obliczono liczby osób uprawnionych do poszukiwania pomocy ani liczby

problemów prawnych w populacji, a jedynie liczbę osób, które mogą poszukiwać pomocy (ta kategoria jest szersza niż poprzednio wymienione, ponieważ jedna osoba może poszukiwać pomocy kilkukrotnie), w zależności od przyjętych kryteriów. Wyniki oszacowania przedstawia poniższa Tabela 6. W zależności od doboru kryteriów przedmiotowych liczba osób uprawnionych do pomocy i jej poszukujących w okresie 5 lat będzie się mieściła w przedziałach podanych w tabeli lub będzie stanowić ich sumę, będzie więc odpowiednio mniejsza niż w przypadku wariantu 1 i 2. Oszacowanie podano w przedziałach odpowiadających 95% przedziałowi ufności[40].

Jak widać, korzystanie z porad prawnych nie jest liniowo zależne od dochodu. W szczególności wśród osób o najwyższych dochodach częstość poszukiwania pomocy prawnej wcale nie jest proporcjonalnie wyższa niż wśród osób znajdujących się w niższych kategoriach dochodowych. Może to wskazywać na trafność wspominanej już obserwacji, iż barierą dostępności porad prawnych nie zawsze są zbyt niskie dochody. Może to jednak również dowodzić, że niektóre typy problemów prawnych występują częściej w przypadku osób o niższych dochodach niż w przypadku osób o wyższych dochodach, a inne – odwrotnie. Posiadane dane nie pozwalają jednak na rozstrzygnięcie tego dylematu.

Warto jednak zauważyć, że relacja pomiędzy dochodami a częstością poszukiwania pomocy prawnej jest różna w zależności od typu zgłaszanego problemu prawnego[41]. Obserwacja ta ma istotne znaczenie, gdy chodzi o dobór kryteriów dostępu do nowego systemu poradnictwa, ponieważ prowadzi do wniosku, że przyjęcie jednolitych (zwłaszcza niskich) kryteriów dochodowych może prowadzić do wykluczenia większych grup potencjalnych beneficjentów w odniesieniu do niektórych typów problemów prawnych niż w przypadku innych ich typów. *A contrario* można twierdzić, że w przypadku wyłączenia z systemu tych typów problemów prawnych, w których pomocy nieproporcjonalnie częściej poszukują osoby o najwyższych dochodach, i przeznaczenia

[40] Trzeba podkreślić, że podane kwoty osiąganych dochodów zostały uzyskane w badaniach sondażowych i przez to mogą być niedokładne. Analiza odpowiedzi udzielonych w badaniu ISP-OG (przez osoby poszukujące i nieposzukujące pomocy prawnej) wskazuje w szczególności, że podawane przez respondentów kwoty mogą być zaniżone w porównaniu do danych z innych źródeł, a więc że w rzeczywistości w populacji uzyskiwane są wyższe dochody niż wynika to ze zrealizowanej próby. Oznacza to, że wykorzystanie podanych kwot jako kryteriów dostępu będzie wywoływało dalej idące ograniczenia, niż to wynika z przedstawionych danych.

[41] Jest to spójne z wynikami badań prowadzonych za granicą, które dowodzą, że to typ problemu prawnego najsilniej wpływa na decyzję o poszukiwaniu pomocy prawnej. Por. J. Winczorek, *Przegląd...,* s. 13 i tam cytowana literatura.

	Kwota miesięcznych dochodów netto na osobę w gospodarstwie domowym									
	Do 500 zł		Do 1000 zł		Do 1500 zł		Do 2000 zł		Do 3000 zł	
	dolna granica oszac.	górna granica oszac.	dolna granica oszac.	górna granica oszac.	dolna granica oszac.	górna granica oszac.	dolna granica oszac.	górna granica oszac.	dolna granica oszac.	górna granica oszac.
Prawo rodzinne	139,58	230	373,6	517,08	596,12	776,5	877,45	1092,94	1067,86	1306,56
Inne prawo cywilne i procedura cywilna	61,24	133,36	233,13	356,86	478,63	646,55	728,97	931,72	982,08	1214,16
Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna)	45,38	111,22	180,51	293,85	305,44	448,55	393,39	555,03	493,22	672,7
Prawo pracy	27,32	83,75	57,08	132,22	155,4	266,18	234,11	365,99	392,55	556,48
Prawo mieszkaniowe	21,63	74,28	79,37	163,83	152	261,86	216,72	344,64	265,1	405,07
Prawo spadkowe	18,87	69,48	115,63	212,31	241,87	372,99	404,21	567,49	543,93	730,41
Prawo administracyjne i procedura administracyjna	11,04	54,67	38,71	104,44	75,82	160,32	114,77	214,46	182,01	302,28
Inne	11,04	54,67	72,92	154,87	125,03	227,01	199,46	323,24	258,12	396,57
Prawo karne i postępowanie karne, prawo karne wykonawcze	8,63	49,56	41,71	109,13	85,49	173,83	144,86	254	178,58	297,95
Prawo finansowe	8,63	49,56	32,8	94,99	50,7	123,7	63,03	142,48	82,03	170,02
Prawo rzeczowe	8,63	49,56	47,8	118,43	69,45	151,26	104,88	201,15	161,56	276,26
Ogółem	361,99	960,11	1273,26	2258,01	2335,95	3608,75	3481,85	4993,14	4607,04	6328,46

Tabela 6: Oszacowanie liczby beneficjentów w tysiącach w ciągu 5 lat na podstawie danych ISP-OG, n=312, ISP-BEN n=228, PPiO, n=1286 i CATI Poznań, n=1000. Na potrzeby obliczenia liczby zgłaszanych problemów założono, że proporcja osób szukających pomocy i nieszukających jest stała i wynosi 0,227, a także uwzględniono problemy występujące kilkukrotnie u tej samej osoby. Oszacowanie przedziałów dla zmiennych dychotomicznych (binomial).

	Kwota miesięcznych dochodów netto na osobę w gospodarstwie domowym									
	Do 500 zł		Do 1000 zł		Do 1500 zł		Do 2000 zł		Do 3000 zł	
	dolna granica oszac.	górna granica oszac.	dolna granica oszac.	górna granica oszac.	dolna granica oszac.	górna granica oszac.	dolna granica oszac.	górna granica oszac.	dolna granica oszac.	górna granica oszac.
Prawo rodzinne	7931	17250	21227	38781	33870	58238	49855	81971	60674	97992
Inne prawo cywilne i procedura cywilna	3480	10002	13246	26765	27195	48491	41419	69879	55800	91062
Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna)	2578	8342	10256	22039	17355	33641	22352	41627	28024	50453
Prawo pracy	1552	6281	3243	9917	8830	19964	13302	27449	22304	41736
Prawo mieszkaniowe	1229	5571	4510	12287	8636	19640	12314	25848	15063	30380
Prawo spadkowe	1072	5211	6570	15923	13743	27974	22966	42562	30905	54781
Inne	627	4100	4143	11615	7104	17026	11333	24243	14666	29743
Prawo administracyjne i procedura administracyjna	627	4100	2199	7833	4308	12024	6521	16085	10341	22671
Prawo rzeczowe	490	3717	2716	8882	3946	11345	5959	15086	9180	20720
Prawo finansowe	490	3717	1864	7124	2881	9278	3581	10686	4661	12752
Prawo karne i postępowanie karne, prawo karne wykonawcze	490	3717	2370	8185	4857	13037	8231	19050	10147	22346
Ogółem	20568	72008	72344	169351	132724	270656	197832	374486	261764	474635

Tabela 7: Oszacowanie wartości popytu na nieodpłatną pomoc prawną, tysiące złotych rocznie. Do obliczeń wykorzystano dane uwidocznione w Tabeli 6 oraz założenia przedstawione wyżej dla wariantu 1.

zaoszczędzonych środków na problemy częściej zgłaszane przez ludzi uboższych uzyska się per saldo większą inkluzywność. Przykładami takich dziedzin w powyższej tabeli są prawo pracy i prawo spadkowe.

Podobnie jak w już omawianych wariantach, przyjęcie opisanych arbitralnych założeń dotyczących wartości pomocy prawnej i pozwala na dokonywanie zakresowo rudymentarnych, i bardzo niedokładnych, oszacowań nakładów niezbędnych do uruchomienia systemu poradnictwa prawnego. Przedstawia je kolejna tabela, przy czym do zawartych w niej danych mają zastosowanie te same założenia i te same zastrzeżenia, co w odniesieniu do wcześniej prezentowanych tabel.

Trzeba też zauważyć, że szczególnym problemem z zakresu diagnozowania popytu na pomoc prawną, który ujawnia się w przypadku wariantu 3, jest możliwa odmienność jego podmiotowo-przedmiotowej charakterystyki w zależności od tego, czy chodzi o pomoc odpłatną, czy nieodpłatną. Może mianowicie być tak, że poszukiwanie pomocy w związku z pewnymi typami problemów jest zależne od dochodów beneficjentów, gdyż wpływa na skalę popytu na pomoc nieodpłatną w zależności od ustalonego w systemie kryterium dochodowego. Niestety, jest to zmienna niemożliwa do bezpośredniego ustalenia ze względu na zbyt małą liczebność w badaniach ISP – beneficjentów, gdy chodzi o skrajne grupy dochodów (niemożliwe jest obliczenie poziomu istotności).

Gdy chodzi o wnioski płynące z przedstawionych danych dla projektowania systemu poradnictwa prawnego, trzeba zauważyć, że nie sposób na ich podstawie przedstawić bezpośrednich rekomendacji nie mając wiedzy o możliwej skali finansowania systemu ze środków publicznych. Bez takich danych można jedynie przedstawiać koszty funkcjonowania hipotetycznych podwariantów wariantu 3. Analiza taka prowadzi do wniosku o znacznej rozpiętości koniecznych kosztów.

I tak, wariant A – „minimalistyczny", w którym przyjęto by bardzo niski[42] próg dochodowy (do 500 zł) i silnie ograniczono kategorie spraw, do których można korzystać z systemu (prawo rodzinne i zabezpieczenia

[42] Kwota ta odpowiada w przybliżeniu wysokości minimum egzystencji (dla gospodarstwa jednoosobowego), to znaczy kwocie pozwalającej na zaspokojenie potrzeb na poziomie, „poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka". Por. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Poziom i struktura zmodyfikowanego minimum egzystencji w 2012 r.,* Komunikat opublikowany na stronie https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-egzystencji-2 (ostatni dostęp 30.03.2014), s. 1–2.

społeczne), wymagałby nakładów na pokrycie popytu w wysokości od 10509 tys. zł do 25592 tys. zł rocznie. Wariant B1 – „pośredni", w którym kryterium dochodowe wynosi 1000 zł[43], a w systemie udziela się porad z zakresu prawa rodzinnego, zabezpieczenia społecznego, prawa mieszkaniowego oraz prawa spadkowego, wytwarzałby koszty w wysokości od 42563 tys. do 89030 tys. zł rocznie. Zbliżony (B2) wariant, w którym kryterium dochodowe wynosi jednak 1500 zł, oznaczałby konieczność poniesienia nakładów wysokości od 73604 tys. zł do 154343 tys. zł rocznie. Wreszcie, wariant „maksymalistyczny", w którym kryterium dochodowe wynosi do 2000 zł i w systemie udziela się porad ze wszystkich działów prawa oprócz prawa karnego, „innego cywilnego" oraz prawa pracy, kosztowałby od 134880 tys. zł do 258108 tys. zł.

Wnioski i zakończenie

Przedstawiona analiza powinna przekonywać, że ustalenie kryteriów dostępu do poradnictwa prawnego może znacząco wpływać zarówno na społeczną użyteczność systemu poradnictwa, jak i na koszty, które on generuje. Oszacowania kosztów przedstawione wyżej, choć obarczone licznymi wadami i obciążone wieloma niedoskonałościami, dowodzą w szczególności, że jeśli potraktuje się kryteria dostępu jako jedyną zmienną decyzyjną (a pozostałe uzna się za takie same we wszystkich wariantach), to pomiędzy nakładami niezbędnymi do utrzymania systemu będą zachodzić znaczne różnice. Zestawienie kosztów i oszacowanie popytu mierzonego liczbą osób poszukujących pomocy przedstawia poniższa tabela.

	Kryteria przedmiotowe	Kryteria podmiotowe (dochodowe)	Oszacowanie liczby beneficjentów	Oszacowanie kosztu poradnictwa	Jako procent wariantu 1
			tys/rok	mln zł/rok	
Wariant 1	brak	Brak	1023 do 1689	349 do 576	100,00
Wariant 2A	Prawo rodzinne, prawo zabezpieczeń społecznych	Brak	369 do 574	126 do 196	36,1 do 34,0

[43] Kwota ta odpowiada w przybliżeniu wysokości minimum socjalnego (dla gospodarstwa jednoosobowego), to znaczy kwocie, która „na każdym z etapów rozwoju człowieka [ma] umożliwić reprodukcję jego sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych". Por. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Poziom i struktura zmodyfikowanego minimum socjalnego w 2012 r.,* Komunikat opublikowany na stronie https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne (ostatni dostęp 30.03.2014), s. 1.

Wariant 2B	Jak 2A oraz prawo mieszkaniowe i prawo spadkowe	Brak	618 do 979	211 do 334	60,4 do 57,9
Wariant 2C	Jak 2B oraz prawo administracyjne, finansowe i „inne"	Brak	786 do 1290	268 do 440	76,8 do 76,4
Wariant 3A	Jak 2A	Do 500 zł netto	32 do 76	11 do 26	3,1 do 4,5
Wariant 3B1	Jak 2B	Do 1000 zł netto	126 do 261	43 do 89	12,3 do 15,4
Wariant 3B2	Jak 2B	Do 1500 zł netto	217 do 452	74 do 154	21,2 do 26,7
Wariant 3C	Jak 2C	Do 2000 zł netto	407 do 757	139 do 258	39,8 do 44,8

Tabela 8: Zestawienie danych na temat dostępności pomocy prawnej w analizowanych wariantach systemu.

Jak widać, nakłady niezbędne na pokrycie popytu w analizowanych wariantach mogą różnić się nawet kilkunastokrotnie. Jednocześnie jednak można sądzić, że warianty mocno ograniczające dostęp do poradnictwa, zwłaszcza wariant 3A i w pewnym zakresie 3B1 – choć niskokosztowe – będą najprawdopodobniej charakteryzowały się niską użytecznością społeczną. Jak wskazuje ostatnia kolumna powyższej tabeli, będą one w szczególności zaspakajać bardzo niewielką część istniejącego popytu i pozostawią wiele osób potrzebujących pomocy bez realnych możliwości jej uzyskania.

Choć zapewne system taki miałby znaczenie dla osób, którym udałoby się z niego skorzystać, generowałby bardzo ograniczone efekty zewnętrzne i w nikłym stopniu osiągał cele ogólnospołeczne, a nie tylko jednostkowo-filantropijne. Jeśli więc należałoby rekomendować wdrożenie tego rodzaju rozwiązań, to tylko przy założeniu, że mają one charakter krótkoterminowy i służą w zasadzie pilotażowemu wdrożeniu ostatecznego systemu, który docelowo stałby się znacznie bardziej inkluzywny.

Podobną obserwację można odnieść do – rozważanych tu jedynie *implicite* – rozwiązań opierających się na wyłącznie podmiotowych kryteriach dostępu. Jak wskazują dane w Tabeli 6, postępując ten sposób i przyjmując niskie kryteria dochodowe (do 500 i do 1000 zł), udałoby się zaspokoić jedynie niewielką część popytu na pomoc

prawną, wykluczając z uczestnictwa w systemie osoby, które choć przekraczają minima dochodowe, to nie są w stanie korzystać z usług prawniczych oferowanych na rynku z przyczyn ekonomicznych lub kompetencyjnych.

Rozwiązanie takie byłoby zatem dodatkowo obarczone tą wadą, że oznaczałoby wprowadzenie konkurencyjnych – w stosunku do już istniejących – kanałów dostępu do poradnictwa prawnego. W porównaniu do rozwiązania opisanego w wariantach 3A–3C byłoby ono również niekorzystne przez to, że nie pozwalałoby na rozwijanie systemu przez poszerzanie kryteriów przedmiotowych[44].

W sytuacji niedoborów ekonomicznych – oraz potrzeby ograniczania kosztów administracyjnych systemu i jego uciążliwości biurokratycznej dla beneficjentów i doradców – lepszym rozwiązaniem wydaje się stworzenie systemu ograniczającego dostęp do pomocy jedynie w drodze kryteriów przedmiotowych dostępu do poradnictwa. Takie działanie może – poprzez specjalizację doradców i niewykluczanie osób o nieco wyższym statusie majątkowym niż określony w minimum socjalnym i minimum egzystencji – doprowadzić do nieproporcjonalnie większych zysków społecznych niż rozwiązanie opierające się na połączonych kryteriach podmiotowych i przedmiotowych. Może ono także pozwolić na swobodne rozwijanie systemu. Z drugiej strony, im większy byłby przewidywany budżet na finansowanie systemu poradnictwa prawnego, tym mniejsze znaczenie miałby dobór kryteriów dostępu.

Prezentowane dane nie wystarczają oczywiście, aby dokonać pełnej optymalizacji wymaganych nakładów i spodziewanej społecznej użyteczności z wprowadzenia systemu poradnictwa. Pokazują jednak, że właściwy dobór kryteriów dostępu do systemu może pozwolić na lepszą kontrolę nad jego funkcjonowaniem i maksymalizowanie spodziewanych zysków społecznych. Wielokrotnie wspominane braki danych sprawiają jednak, że istotnym postulatem – jeśli nawet drugorzędnym wobec potrzeby powołania systemu poradnictwa prawnego – który powinno się pilnie zrealizować – wciąż pozostaje wykonanie całościowych, poprawnych metodologiczne i uwzględniających dorobek zagraniczny badań empirycznych nad dostępem do poradnictwa prawnego.

[44] Należy sądzić, że system opierający się na kryteriach podmiotowych i wolny od ograniczeń przedmiotowych dla najgorzej sytuowanych beneficjentów a zarazem wprowadzający kryteria przedmiotowe i podmiotowe dla pozostałych obywateli naruszałby konstytucyjną zasadę równości i byłby nadmiernie skomplikowany).

4. KONCEPCJA ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA SYSTEMU PORADNICTWA

4.1. Założenia organizacyjne systemu poradnictwa[45]

Zgodnie z zasadą subsydiarności system oparty powinien być na **samorządzie lokalnym na poziomie powiatu i być finansowany z budżetu centralnego w systemie zadań zleconych**, natomiast zarządzanie systemem oraz jego badanie powinno odbywać się na poziomie centralnym.

Dotacje przeznaczone na system poradnictwa – zgodnie z zasadami finansów publicznych – trafiać powinny za pośrednictwem wojewodów do samorządu powiatowego w kwocie wyliczonej według określonego algorytmu uwzględniającego czynniki istotne ze względu na lokalne potrzeby poradnictwa (m.in. bezrobocie, mieszkalnictwo, poziom ubóstwa, demografia). Ustalenie mechanizmów finansowania powinno uwzględniać wady i zalety już obowiązujących systemów finansowania centralnego zadań realizowanych przez samorząd lokalny (np. algorytm podziału środków z Funduszu Pracy na aktywizację zawodową, algorytm ustalania wysokości oświatowej subwencji ogólnej na finansowanie edukacji). Dysponentem środków przeznaczonych na finansowanie poradnictwa byłby minister, właściwy dla tej tematyki (np. Minister Sprawiedliwości, Minister Pracy i Polityki Społecznej).

Uzupełniającym lub – gdyby nie udało się przekonać władz co do oparcia systemu na systemie zadań zleconych – alternatywnym rozwiązaniem byłoby finansowanie systemu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, ujęte w projekty systemowe i w projekty konkursowe w ramach programów regionalnych lub w programie krajowym. Środki trafiać miałyby do samorządu lokalnego oraz do organizacji pozarządowych. Rozwiązanie, które z racji rozpoczynającego się okresu programowania funduszu europejskich, zapewniłoby stabilne finansowanie na

[45] Ta część opracowania stanowi zmodyfikowaną i skróconą wersję koncepcji przygotowanej przez INPRIS we współpracy z FUPP i zaprezentowanej w publikacji *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce – propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*, Warszawa 2013 r., dostępnej na stronie internetowej inpris.pl.

okres 7–9 lat, pozwoliłoby przetestować rozwiązania i zbudowało sieć i system, których utrzymanie musiałby przejąć budżet publiczny. Istotnymi wadami takiego rozwiązania są ograniczenia czasowe oraz procedury rozliczeń, stanowiące utrudnienie w realizacji projektu i generujące dodatkowe, wysokie koszty obsługi takich działań.

Za umiejscowieniem poradnictwa na poziomie powiatu przemawiają następujące argumenty:

(1) Nie ma odpowiedniej liczby podmiotów prywatnych (niepublicznych) mogących świadczyć poradnictwo na terenie całego kraju (w każdej gminie, w każdym powiecie).

(2) Poziom powiatu jest najbardziej odpowiedni, bowiem na tym szczeblu funkcjonują już instytucje, których ustawowym obowiązkiem jest świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej – Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie oraz powiatowi rzecznicy konsumentów.

(3) Poziom powiatu zapewnia bliskość usług dla obywateli. Z tej bliskości wynikają także: znajomość spraw charakterystycznych dla powiatu, znajomość środowiska osób korzystających z pomocy społecznej, itp.

(4) Współistnienie na poziomie powiatów podmiotów publicznych i niepublicznych, świadczących różne rodzaje pomocy zapewni komplementarność nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Na poziomie powiatu są obecne m.in. oddziały ZUS, urzędy skarbowe, Państwowa Inspekcja Pracy, biura obsługi interesantów w sądach. Na tym poziomie najłatwiej zawiązać lokalne sieci współpracy i wymiany informacji.

(5) Zdecydowanie mniejsza niż w gminie, liczba zadań publicznych świadczonych przez władze powiatu, co w przypadku porad dotyczących konfliktu z administracją samorządową stwarza mniejsze prawdopodobieństwo konfliktu interesów, w którym powiat odpowiadałby za porady dotyczące konfliktu na linii obywatel - władze powiatu.

W omawianej koncepcji **powiat realizuje zadania związane z poradnictwem poprzez wyspecjalizowaną jednostkę**, której działanie i sposób funkcjonowania zależałby – zgodnie z zasadami samodzielności samorządu terytorialnego – od woli i decyzji władz powiatowych. Skala zadań i stopień trudności wymagałyby, aby to była jednostka (osoba) odpowiednio umocowana w strukturach samorządu oraz posiadająca odpowiednią specjalizację w zakresie poradnictwa.

Zadania takiej jednostki powinny obejmować:

- zdobywanie i weryfikowanie informacji o możliwościach uzyskania bezpłatnych porad na terenie powiatu (przede wszystkim: rzecznik konsumentów, sądowe biuro obsługi interesanta, urząd skarbowy, oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Ośrodek Pomocy Społecznej, Powiatowy Ośrodek Pomocy Rodzinie, organizacje pozarządowe);

- tworzenie lokalnej sieci współpracy instytucji poradniczych;

- zbieranie informacji o ogólnokrajowych możliwościach uzyskania informacji i porad telefonicznych oraz internetowych, a także informowanie zainteresowanych obywateli o takich możliwościach;

- współpracę z Radą Pomocy Prawnej;

- współpracę z usługodawcami, którzy uzyskali wpis na listę podmiotów udzielających porad w ramach systemu;

- prowadzenie lokalnego wykazu usługodawców ze szczegółowymi i aktualnymi informacjami dotyczącymi ich specjalizacji, godzin otwarcia, zakresu usług;

- weryfikowanie (poprzez odbiór odpowiedniego oświadczenia) uprawnień beneficjentów do otrzymania porady i kierowanie ich do usługodawców poprzez wskazanie listy podmiotów udzielających porad bądź kierowanie beneficjentów do innych wyspecjalizowanych instytucji, które udzielają porad w ramach swoich ustawowych obowiązków (np. PIP, rzecznik konsumentów);

- udzielanie w miarę możliwości prostych bezpośrednich informacji prawnych zgłaszającym się osobom.

Zaproponowany system polega więc na tym, by w powiecie była wyspecjalizowana jednostka, do której trafiałyby potrzebujące osoby, a która kierowałaby klienta (o ile spełni kryteria dostępu) do punktów poradnictwa lub wskazywała mu inne możliwości uzyskania wsparcia. System powinien być maksymalnie odformalizowany, spełnienie kryteriów byłoby weryfikowane na podstawie oświadczenia oczekującego porady (część z oświadczeń powinna podlegać wyrywkowej kontroli).

W tej koncepcji powiat nie prowadzi postępowań konkursowych, przetargów i nie powierza nikomu prowadzenia poradnictwa tylko

dysponuje listą zweryfikowanych przez Radę Pomocy Prawnej podmiotów (możliwie szerokie grono podmiotów: organizacje pozarządowe, kancelarie prawne, doradcy prawni, kliniki prawa), z którymi zawiera umowy ramowe na współpracę w ramach poradnictwa i których usługi wskazuje beneficjentowi. Umowy zawierałby tylko z tymi podmiotami, które zdecydują się podjąć współpracę na proponowanych warunkach. Decyzję, z czyjej pomocy skorzysta, podejmowałby klient. Rozliczenia odbywałby się na podstawie zapłaty wynagrodzenia za usługi poradnicze według ustalonych w umowie warunków i harmonogramu. Umowa taka musiałby zawierać co najmniej: określenie obowiązków obu stron, zakres oferowanych usług, sposób rozliczeń, system ewidencjonowania porad, zasady kontroli i monitorowania, ewentualne uprawnienie usługodawców do odbierania oświadczeń o spełnianiu kryteriów (w tym sposoby odbioru oświadczeń w przypadku porad internetowych lub telefonicznych).

Zawierając umowę, powiat musiałby określić maksymalne kwoty wydatków, tak by nie przekroczyć sumy wydatków na poradnictwo na dany rok.

Rozliczanie powiatu z podmiotami udzielającymi porad odbywać się powinno cyklicznie na podstawie umowy oraz wskazówek określonych przez Radę Pomocy Prawnej (dotyczących np. sposobu wyceny czynności poradniczych) w formie zapłaty danemu podmiotowi za wykonane porady zgodnie z umową z powiatem. Według rozeznania opartego również na doświadczeniach zagranicznych, możliwe jest dokonanie zobiektywizowanej wyceny porad.

Istotnym problemem jest zagrożenie wyczerpania środków na poradnictwo przed zakończeniem roku budżetowego. Jest ono szczególnie silne w pierwszych latach funkcjonowania systemu, zanim badania popytu i podaży na porady w dłuższym okresie nie doprowadzą do optymalnego ukształtowania warunków świadczenia porad. Konieczne jest zatem znalezienie sposobów minimalizowania tego ryzyka. Po pierwsze, to jednostka powiatowa będzie decydowała, którego klienta wysyła po poradę. Będzie więc wcześniej mogła przewidzieć wyczerpanie się puli środków i podjąć odpowiednie działania. Po drugie, jednostka powiatowa będzie miała obowiązek współpracować z licznymi podmiotami, które udzielają porad w ramach swoich obowiązków statutowych niezależnie od sytemu poradnictwa – może więc do nich kierować potrzebujących porad. Do rozważenia są wreszcie możliwości wprowadzenia współpłatności za porady – klient otrzymywałby poradę dobrej jakości,

ale ze względu na wyczerpanie się środków musiałby pokryć przynajmniej częściowo jej koszty.

Wskazać można na ważne zalety takiej organizacji systemu:

- ponosi się koszty rzeczywistych porad, a nie porad planowanych, czy też godzin dyżuru, niezależne od tego, czy ktoś się zgłosi po poradę – duża efektywność systemu;

- powiat nie musiałby się zajmować postępowaniami konkursowymi, tylko zawierałby umowy na porady z chętnymi, zweryfikowanymi podmiotami, które wyrażą chęć udziału w systemie na proponowanych warunkach;

- łatwo i szybko można przekonać się, który z podmiotów świadczących porady oferuje dobrą jakość usług, kogo najczęściej wybierają beneficjenci;

- tak skonstruowany system zapewnia skupienie w jednym miejscu wiedzy o poradnictwie w danym regionie (powiecie), co pozwoli znacznie efektywniej wykorzystywać istniejące zasoby i struktury;

- w takim systemie mogłyby uczestniczyć na równi różne podmioty, niezależnie od formy prawnej czy specjalizacji, w szczególności chodzi tu o organizacje pozarządowe oferujące poradnictwo specjalistyczne (np. dla uchodźców, więźniów) – mogłyby one zgłosić swój akces tylko w wybranej dziedzinie i tylko wybrani klienci otrzymywaliby informację o możliwości uzyskania specjalistycznej porady w takiej organizacji.

Powiatowe centra prawne (rzecznicy, pełnomocnicy itd.) składać mieliby roczne sprawozdania ze swej działalności Radzie Powiatu, która analizowałaby je oraz przekazywała Radzie Pomocy Prawnej. Rada Pomocy Prawnej po kontroli sprawozdania przekazuje opinię na ten temat Radzie Powiatu, jeśli w opinii Rady Pomocy Prawnej występują elementy negatywne, Rada Pomocy Prawnej przekazuje taką szczegółową informację Radzie Powiatu, staroście oraz wnioskuje o konkretne działania, kontrolę itp. W dorocznych sprawozdaniach informuje się m.in. o najczęstszych problemach, z jakimi borykają się klienci, o zidentyfikowanych lukach w prawie, o innych interesujących zagadnieniach, które pozwalają Radzie Pomocy Prawnej na działania o charakterze systemowym.

Przy okazji wdrażania systemu poradnictwa, powiat powinien też budować system informacji o dostępnych na szczeblu lokalnym usługach wsparcia świadczonych przez różne podmioty, o zakresie tego wsparcia i zasadach jego udzielania. To wykracza poza poradnictwo, ale jest z nim ściśle związane. Doświadczenie pokazuje, że takie bazy powstają zbyt rzadko. Dlatego powszechne wprowadzanie systemu w skali kraju mogłoby być inspiracją do stworzenia (tam, gdzie go nie ma) takiego systemu informacji i, co ważniejsze, jego bieżącego aktualizowania.

4.2. Rada Pomocy Prawnej[46]

Na poziomie centralnym proponujemy utworzenie instytucji – gospodarza problematyki poradnictwa i pomocy prawnej – Rady Pomocy Prawnej (RPP) jako organu działającego przy jednym z ministerstw. Spośród ministerstw najbardziej odpowiednim wydaje się Ministerstwo Sprawiedliwości, ale rozważać też można Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej czy Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Dlaczego Rada Pomocy Prawnej jest potrzebna?

Mimo zrozumiałej niechęci decydentów do powoływania kolejnej struktury administracyjnej wydaje się, że warto przekonywać do powołania w ramach reformy sytemu pomocy prawnej organu, roboczo nazwanego Radą Pomocy Prawnej, który stałby się „gospodarzem" tej problematyki. Rozumiejąc w pełni potrzebę decentralizacji systemu pomocy prawnej, uważamy, że potrzebny jest organ na poziomie centralnym, który mógłby zarządzać systemem oraz zapewniać jakość świadczonych usług poprzez wprowadzenie standardów i kontrolę ich przestrzegania.

Obecnie zarówno na poradnictwo, jak i na pomoc prawną z urzędu przeznaczane są znaczne sumy z budżetu państwa, jednak bardzo ograniczona jest kontrola ich wydatkowania oraz kontrola jakości usług prawnych opłacanych z publicznych pieniędzy. Rząd ma w planach istotne zwiększenie wydatków na pomoc prawną z urzędu w sprawach karnych, jednak równolegle z planami tej reformy nie idzie propozycja kontroli wydatkowania tych środków. Rada Pomocy Prawnej byłaby ciałem, które taką rolę może pełnić, które określałoby standardy usług poradniczych i prawnych oraz kontrolowało ich przestrzeganie.

[46] Niniejszy tekst jest nieznacznie zmienioną wersją opracowania nt. Rady Pomocy Prawnej, zawartego w publikacji *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*, INPRIS, Warszawa 2013.

Istnienie takiego organu przyniesie liczne korzyści, w tym oszczędności, także dzięki efektowi skali. RPP byłaby odpowiedzialna za tworzenie (koordynację) baz danych dostępnych dla wszystkich podmiotów świadczących pomoc prawną, tworzenie poradników i ulotek informacyjnych, organizowanie szkoleń, prowadzenie stałych badań i zbieranie dobrych praktyk, na podstawie których Rada mogłaby proponować rozwiązania zwiększające efektywność działania systemu.

Rada Pomocy Prawnej jest instytucją, która z powodzeniem działa w zagranicznych systemach nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, np. w Holandii lub Wielkiej Brytanii. Tamtejsze Rady zarządzają środkami finansowymi i rozdzielają je, badają, kontrolują, realizują projekty pilotażowe i eksperymentalne itp.

Potrzeba powołania tego rodzaju organu została dostrzeżona także w Polsce na gruncie dotychczasowych projektów ustaw dotyczących nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Niemal we wszystkich projektach od 2005 r. proponowano powołanie instytucji roboczo nazwanej Radą Pomocy Prawnej, do zadań której należałoby administrowanie systemem oraz realizacja szeregu innych zadań dotyczących badań, standaryzacji, ewaluacji itp.

Istnienie i efektywne funkcjonowanie Rady Pomocy Prawnej zapewniłoby powstanie systemu gwarantującego równy dostęp do prawa, przestrzeganie standardów i kontrolę jakości świadczonych usług. W zakresie równego dostępu do prawa i zrównania szans obywateli konieczne jest wypracowanie zbioru jednolitych standardów, do których przestrzegania byłby zobowiązany każdy podmiot świadczący porady prawne i obywatelskie.

W opracowaniu porównawczym ekspertów zagranicznych z Instytutu HiiL[47], zamówionym przez INPRIS w ramach projektu, wskazano na przykład, że istnieje wyraźna zależność pomiędzy rozwojem systemów pomocy prawnej, ich jakością, a istnieniem organu – Rady Pomocy Prawnej – odpowiedzialnego za tę problematykę na poziomie centralnym. Tam, gdzie taka rada jest, system jest mniej rozproszony, bardziej spójny, tam pojawiają się standardy i rozwinięte metody kontroli jakości.

[47] M. Barendrecht, M. Gramatikov, C. van Zeeland, *Porady prawne w Polsce: sugestie wynikające z praktyki międzynarodowej*, INPRIS, Warszawa 2012 (dostępne na inpris.pl).

Z kolei opracowanie przygotowane w ramach projektu przez Prezesa Rady Pomocy Prawnej z Holandii[48] na temat działalności tej Rady oraz jej wpływu na funkcjonowanie pomocy prawnej pokazuje między innymi, że działalność Rady niesie ze sobą oszczędności i nie stanowi procentowo dużego obciążenia w ramach kosztów systemu[49].

Umiejscowienie i struktura Rady Pomocy Prawnej

Istotnym zagadnieniem jest kwestia usytuowania Rady. Dotychczas pojawiały się różne koncepcje: umiejscowienie Rady przy Ministerstwie Sprawiedliwości (projekty wcześniejsze) czy przy Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (prace koncepcyjne w Kancelarii Prezydenta w 2012 r.), czy też jako organ niezależny, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Ostatnie rozwiązanie najpełniej odpowiadałoby idei niezależności, przez co również umożliwiona byłaby najszersza współpraca nowego organu z różnymi ministerstwami. W debacie publicznej (m.in. w ramach konsultacji przeprowadzonych w ramach projektu) zwraca się jednak uwagę na bardzo małe prawdopodobieństwo uzyskania przez taki organ niezależności. Znacznie łatwiejsze byłoby ulokowanie Rady Pomocy Prawnej przy ministerstwie. Z uwagi na to, że poradnictwo i pomoc prawna mają gwarantować dostęp do wymiaru sprawiedliwości, prawo do sądu, oraz że ustanawianie standardów i kontrola jakości wymagają specjalistycznej wiedzy prawniczej, ścisła współpraca Rady z Ministerstwem Sprawiedliwości w tej mierze byłaby pomocna, a jej usytuowanie przy tym ministerstwie najbardziej celowe. Choć Rada działałaby przy ministrze, to ze względu na jej rolę i zadania powinna się cechować pewną dozą niezależności (czyli nie departament w ministerstwie, a osobna jednostka, której niezależność mogłyby podkreślać odpowiednie gwarancje – jak powoływanie przewodniczącego Rady przez ministra na określony czas, kadencję)[50].

Rada powinna być organem zarządzającym (a nie tylko opiniującym czy doradczym) o dość szerokich kompetencjach (organizacja certyfikacji usługodawców, standaryzacja, badania systemu, budowa strategii,

[48] P. van den Biggelaar, *The role of the Legal Aid Board*, INPRIS, Warszawa 2013.

[49] Na podstawie analizy zadań Rady Pomocy Prawnej i z odniesieniem projektowanych kosztów do zbliżonych w sensie skali kosztów instytucji publicznych można ostrożnie szacować te koszty na 3 mln zł rocznie (źródło – opracowanie dr. Wiktora Wojciechowskiego przygotowane na zlecenie INPRIS).

[50] Zob. bardzo ciekawy raport z badań na temat niezależności i odpowiedzialności (instytucjonalnej, operacyjnej i finansowej) rad pomocy prawnej na świecie: A. Paterson, *Establishing an Independent Legal Aid Authority in Hong Kong: Lessons from Overseas Jurisdictions*, 2013 (http://ssrn.com/abstract=2340034, dostęp 05.02.2014).

tworzenie/zlecanie wspólnych produktów i materiałów – w tym „elektronicznego systemu poradnictwa", monitoring i ewaluacja systemu poradnictwa i pomocy prawnej).

W Radzie, obok przewodniczącego i zastępców, powinni zostać zatrudnieni pracujący w zespołach fachowcy od administracji i zarządzania, szkoleń, ewaluacji, budowy systemów informatycznych – ich wykształcenie i doświadczenie zawodowe powinno być odbiciem zadań, które ma wykonywać Rada. W gestii Rady leżałaby decyzja, czy realizacji części zadań nie zlecać podmiotom zewnętrznym lub realizować je we współpracy z podmiotami zewnętrznymi (np. współpraca Rady i instytucji naukowych). Rada powinna zatrudniać od kilkunastu (na początku) do kilkudziesięciu osób (docelowo).

Aby Rada Pomocy Prawnej mogła wykonywać swoje zadania efektywnie, potrzebna jest jej stała obsługa kancelaryjna oraz budżet, który pokrywałby koszty badań, ekspertyz itp. Kilkunastoosobowy stały zespół nie jest oczekiwaniem wygórowanym. W pierwszych latach funkcjonowania systemu środki na tę działalność mogłyby być dodatkowo pozyskiwane z funduszy unijnych. Dotacje unijne mogą pozwolić sfinansować, na przykład, stworzenie portalu pomocy prawnej, wprowadzenie elektronicznego systemu certyfikacji, stworzenie efektywnego modelu statystycznego, dzięki czemu z łatwością można by analizować dane i wprowadzać odpowiednie korekty w działaniu systemu. Proces wypracowywania rozwiązań finansowany ze środków unijnych może doprowadzić do wykrystalizowania sposobów postępowania, z których będzie można korzystać w następnych latach.

Przy Radzie Pomocy Prawnej powinno istnieć społeczne ciało opiniodawczo-doradcze, które spotykałoby się cyklicznie co najmniej raz na kwartał, a którego członkami byliby przedstawiciele agend rządowych (ministerstwa: sprawiedliwości, pracy, administracji i inne) i instytucji publicznych (np. Rzecznik Praw Obywatelskich) oraz osoby z różnych środowisk prawniczych i zajmujących się pomocą prawną, samorządów zawodowych prawników, środowisk naukowych, jak i oddelegowani przedstawiciele organizacji społecznych działających na rzecz dostępu obywateli do informacji i pomocy prawnej.

Rada Pomocy Prawnej docelowo powinna zajmować się nie tylko problematyką informacji i poradnictwa prawnego, lecz także problematyką pomocy prawnej z urzędu (przed sądami i innymi organami). Jest to *de facto*, z punktu widzenia państwa, ta sama problematyka – zapewnienia opieki prawnej osobom bez środków i innym potrzebującym. Jest

wiele elementów wspólnych wiążących poradnictwo z pomocą prawną z urzędu, stąd połączenie kompetencji w ramach jednego organu byłoby z pożytkiem dla systemu. Zakładamy zatem, że w pierwszej kolejności ustawodawca rozstrzygnąłby kwestię brakujących rozwiązań dotyczących dostępu do pomocy prawnej pozasądowej: informacji prawnej oraz poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Natomiast budowany system powinien uwzględniać możliwość objęcia w przyszłości (jeśli nie byłoby to możliwe od razu) przez te same instytucje problematyki pomocy prawnej kwalifikowanej (realizowanej obecnie w ramach pomocy prawnej z urzędu). Jeśli ma być utworzona Rada Pomocy Prawnej, to w naturalny sposób powinna ona także zajmować się pomocą prawną na etapie sądowym – ustalać standardy (po uzyskaniu opinii organów samorządów prawniczych, które tworzą własne zasady etyki zawodowej i odpowiedzialności dyscyplinarnej), prowadzić badania jakości, ewaluować efektywność działania systemu itp.

Działalność Rady byłaby finansowana z budżetu państwa. Rozważyć także warto stworzenie Funduszu Pomocy Prawnej, którego dysponentem byłaby sama Rada. Konto Funduszu mogłoby być zasilane również środkami przekazywanymi z darowizn i zapisów, nawiązek orzekanych przez sądy, orzekanych grzywien (bądź ich części). Wzorem Francji, na konto Funduszu mogłyby wpływać środki z tytułu kaucji czy zabezpieczeń majątkowych, a odsetki od tych zgromadzonych wpłat zasilałyby konto. Środki z Funduszu byłyby przeznaczane na: wsparcie działania systemu pomocy prawnej, prowadzenie badań, opracowywanie materiałów, innowacje, programy pilotażowe itp.

Podstawowe zadania Rady Pomocy Prawnej

Wyważanie potrzeb różnych interesariuszy. Podstawowym zadaniem Rady powinno być działanie na rzecz zagwarantowania obywatelom dostępu do sprawiedliwości, prawa do sądu. W ramach Rady ścierałyby się jednak poglądy różnych podmiotów: z jednej strony obywateli – klientów systemu, z drugiej strony – usługodawców, z trzeciej – organów państwa. Rada byłaby organem, który współpracowałby z przedstawicielami wszystkich interesariuszy, po to by stworzyć najlepszy w danej sytuacji system poradnictwa i pomocy prawnej.

Monitoring i ewaluacja. W zakresie monitoringu i ewaluacji Rada powinna się zajmować zbieraniem szczegółowych danych od powiatowych jednostek prawnych oraz usługodawców (w tym porównywalnych danych od podmiotów świadczących poradnictwo poza systemem, jak

np. Państwowa Inspekcja Pracy, informacja podatkowa itp.) i prowadzeniem badań działania systemu pomocy prawnej (socjologicznych, statystycznych, ewaluacji). Przede wszystkim chodzi o badanie potrzeb klientów oraz porównawcze badanie „ścieżek dostępu do wymiaru sprawiedliwości"[51] (zob. więcej w rozdz. II „Monitoring i ewaluacja systemu poradnictwa").

Zapewnienie obiegu wiedzy. W celu zagwarantowania właściwego obiegu wiedzy niezbędna jest analiza działalności różnych instytucji w państwie pod kątem poradnictwa, zapewnienie wymiany doświadczeń, identyfikowanie, zbieranie, opisywanie i promowanie oraz standaryzacja dobrych praktyk. Temu powinno towarzyszyć zbieranie danych o prawie, lukach w prawie, ciekawych zjawiskach ujawnionych poprzez poradnictwo (o wpływie wiedzy płynącej z systemu poradnictwa na polityki publiczne zob. więcej w rozdziale II).

Opracowywanie materiałów informacyjnych i poradniczych oraz prowadzenie bazy danych tych materiałów. W pierwszym rzędzie powinien być stworzony „elektroniczny system poradnictwa", który byłby wykorzystywany przez wszystkie centra prawne i usługodawców (oznacza to wykorzystanie efektu skali oraz znaczne oszczędności związane z tym, że na wiele pytań potencjalnych beneficjentów odpowiedzi zawarte byłyby na dobrym portalu).

Prowadzenie działalności szkoleniowej (np.: analiza potrzeb szkoleniowych, opracowywanie materiałów szkoleniowych i projektowanie szkoleń dla świadczeniodawców udzielających pomocy prawnej).

Współpraca z instytucjami i organizacjami związanymi z poradnictwem i pomocą prawną, tj. z samorządami terytorialnymi, samorządami prawniczymi, sądami, prokuraturami, organizacjami społecznymi, Biurami Porad Obywatelskich, klinikami prawa, instytucjami zajmującymi się świadczeniem poradnictwa i udzielaniem informacji prawnych (takich jak PIP, związki zawodowe, organizacje konsumenckie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, izby skarbowe itp.). Szczególna rola Rady powinna w tym wypadku polegać na bieżącym badaniu mapy instytucji poradniczych oraz na podejmowaniu starań na rzecz współpracy różnych instytucji.

[51] Polski odpowiednik używanego powszechnie w świecie, w doktrynie pomocy prawnej, sformułowania „paths to justice".

Wypracowywanie standardów świadczenia poradnictwa, standardów odpowiedzialności i kontroli.

Wypracowanie kryteriów certyfikacji oraz odpowiedzialność za proces certyfikacji (zob. więcej nt. szczegółowych propozycji dotyczących certyfikacji w *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2013, rozdział IV).

Uprawnienia kontrolne i ewaluacja działania systemu (analiza sprawozdań powiatowych jednostek prawnych i przekazywanie informacji Radom Powiatów, starostom itp., analiza skarg).

Prowadzenie prac nad dalszą reformą systemu pomocy prawnej, prace strategiczne.

Animowanie poradnictwa specjalistycznego, zlecanie, wspieranie projektów pilotażowych, eksperymentalnych, innowacji.

Współpraca międzynarodowa – aktywny udział w wymianie myśli, doświadczeń, dobrych praktyk, w ramach istniejących platform współpracy międzynarodowej (jak np. ILAG – International Legal Aid Group).

4.3. Publiczne i niepubliczne instytucje poradnicze w Polsce

Poniższa analiza dotyczy podmiotów poradnictwa prawnego i obywatelskiego i bazuje na materiałach zgromadzonych w projekcie w ramach analizy danych zastanych wykonanych w 2011 i 2012 r.[52] W trakcie projektu grupa badaczy i analityków zebrała podstawowe dane na temat 4 743 podmiotów, które w ramach prowadzonej przez siebie działalności udzielają nieodpłatnej informacji i/lub porad prawnych oraz obywatelskich. Dane te pozwoliły na ogólną analizę dotyczącą podmiotów poradnictwa prawnego i obywatelskiego, analizę tematyki udzielanej przez nich pomocy oraz stworzenie geograficznego rozkładu dostępności pomocy prawnej w Polsce.

Wnioski z analizy

Pierwszy wniosek: w Polsce istnieje wiele różnych kategorii podmiotów zależnie od sektora, w jakim realizują swoje działania. Większości

[52] Bliższe informacje dostępne są na stronie inpris.pl.

podmiotów udzielających porad prawnych i obywatelskich można skategoryzować w ramach dwóch podziałów.

Pierwszy podział grupuje organizacje na podmioty publiczne i niepubliczne. Przykładami podmiotów publicznych są ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie, które na podstawie ustawy o pomocy społecznej świadczą obywatelom poradnictwo specjalistyczne. W zakres pomocy wyspecjalizowanej wchodzi pomoc prawna, psychologiczna i rodzinna. Należy podkreślić również fakt, że zgodnie z przywołaną ustawą o tego rodzaju świadczenie może starać się każdy obywatel bez względu na posiadany dochód. Innymi ważnymi podmiotami są wszelkiego rodzaju instytucje orzecznicze, np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Pacjenta, Rzecznik Praw Ubezpieczonych czy Rzecznik Praw Dziecka.

Podmioty niepubliczne, w odróżnieniu od publicznych, nie mają ustawowo zapisanej działalności poradniczej. Poradnictwo prawne w wypadku tych organizacji musi być zgodne z celami funkcjonowania zapisanymi w statucie i jest realizowane dzięki ich własnym zasobom ludzkim oraz pozyskanym środkom finansowym. Podmiotami niepublicznymi są przede wszystkim organizacje pozarządowe: fundacje i stowarzyszenia oraz uniwersyteckie poradnie prawne.

Organizacje poradnicze można podzielić również mając na względzie przedmiot (tematykę) udzielanych porad prawnych i obywatelskich. Linia podziału dzieli organizacje na te, które specjalizują się w danej dziedzinie prawa i kategorii osób, którym udzielana jest pomoc, i na te, które udzielają pomocy w szerokim zakresie przedmiotowym oraz wszystkim osobom niezależnie od ich sytuacji życiowej. Przykładem wyspecjalizowanych podmiotów mogą być organizacje, które specjalizują się w pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem czy dyskryminowanym np. z powodu orientacji seksualnej, koloru skóry czy płci[53].

Działania z zakresu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego realizowane są również przez inne podmioty, które nie mają charakteru publicznego. Do tego typu działań można zaliczyć akcje porad prawnych organizowane w szczególności przez radców prawnych

[53] Więcej o podmiotach wyspecjalizowanych można przeczytać w raporcie *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012, s. 177–194 oraz w G. Wiaderek, M. Ziółkowski, *Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowej*, [w:] *Obywatel i prawo III*, A. Winiarska (red.), Warszawa 2008, s. 13–33.

i adwokatów w ramach ich działalności *pro bono*. Nieodpłatną pomoc prawną oferują również doradcy prawni zrzeszeni w Stowarzyszeniu Doradców Prawnych oraz prawnicy oferujący darmową pomoc prawną w akcjach organizowanych na przykład przez parafie lub urzędy gminy. Nie znana jest jednak dokładna skala tych działań, gdyż zbierane dane nie są szczegółowe i pełne.

Drugi wniosek: brak jest jednolitego systemu gromadzenia i analizowania danych na temat podmiotów poradnictwa prawnego (oraz jego klientów), a istniejące dane są niespójne.

W Polsce nie istnieje jednolity system gromadzenia danych empirycznych, który pozwoliłby na obiektywne porównanie skali udzielonej pomocy prawnej przez wszystkie podmioty działające w tym zakresie. Jednolity system gromadzenia informacji nie tylko mógłby zostać z powodzeniem wykorzystany do nauki i adaptacji przyszłego systemu pomocy prawnej do aktualnej sytuacji społecznej, ale również stałby się praktycznym źródłem informacji na temat obywateli i ich problemów. Tego typu dane mogłyby być wykorzystywane w projektowaniu polityk publicznych ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów społecznych. System nieodpłatnego poradnictwa może szczególnie wpływać na skuteczniejszą realizację polityki społecznej w niektórych jej obszarach, takich jak na przykład polityka rodzinna, przeciwdziałanie przemocy rodzinie, polityka antydyskryminacyjna, czy też polityka migracyjna. Mechanizm wykorzystywania danych z systemu pomocy prawnej funkcjonuje między innymi w Holandii i Wielkiej Brytanii[54].

Pomimo braku jednolitego systemu gromadzenia danych empirycznych udało się zrealizować wstępne porównanie skali pomocy prawnej świadczonej przez różne podmioty publiczne i niepubliczne[55]. Tabela 2 przedstawia nie tylko liczbę udzielonych porad, udzielonej pomocy specjalistycznej i przyjętych skarg przez usługodawców poradnictwa,

[54] Por. H. Paris, *The use of Social Policy in the UK Citizens Advice Service in the determination of legal aid structures, and amendment to local policies,* INPRIS, Warszawa 2012, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/CAB_and_Social_policy_paper.pdf oraz rozdział pt. *Wpływ system bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego na planowanie i realizowanie polityki społecznej oraz na wymiar sprawiedliwości*, [w:] „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce", INPRIS, Warszawa 2013, s. 123–125, http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/163-system-nieodplatnego-ppio-w-polsce-propozycje-rozwiazan-modelowych

[55] Bardziej szczegółowa analiza statystyczna została przedstawiona w raporcie *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012, s. 168–176.

ale również ujawnia problem porównania ze sobą różnych sposobów pomiaru skali udzielanej pomocy (kolumna druga, opis w nawiasie). Dla przykładu, publicznie dostępne dane na stronie internetowej Federacji Konsumentów informują o liczbie udzielonych porad, zaś inne dane dotyczące organizacji pomocy społecznej dostarczają oficjalnych danych o liczbie rodzin, które otrzymały pomoc specjalistyczną. Trudno jest porównywać ze sobą tak różne wskaźniki udzielonej pomocy prawnej.

Analiza danych wskazuje, że największą bezwzględną skalą pomocy charakteryzowały się instytucje publiczne, takie jak Państwowa Inspekcja Pracy, Powiatowi Rzecznicy Konsumentów i instytucje pomocy społecznej. Słabiej w tym zestawieniu zaprezentowały się instytucje rzecznicze. Większość organizacji społecznych zajęła środkową część tego rankingu.

Sytuacja ulega zmianie, jeżeli weźmie się pod uwagę nie tylko skalę udzielonej pomocy, ale średnią tej skali przypadającą na jedno biuro lub oddział danego podmiotu (ostatnia kolumna w tabeli). W tym bardziej obiektywnym zestawieniu najlepiej wypada Rzecznik Praw Pacjenta oraz Rzecznik Praw Dziecka, najgorzej zaś – instytucje pomocy społecznej, które wcześniej bezwzględnie charakteryzowały się największą skalą udzielanej pomocy. Faktyczna pomoc udzielona przez instytucje społeczne jest z pewnością jeszcze mniejsza, ponieważ – tak jak wspomniano wcześniej – pomoc prawna stanowi jedynie jakąś część udzielonej całkowitej pomocy specjalistycznej. Niestety, z oficjalnych danych nie wynika, jaka jest dokładna skala porad prawnych w ramach szeroko definiowanych porad specjalistycznych.

Tabela 2. Skala poradnictwa udzielanego przez instytucje publiczne i niepubliczne w 2011 r.[56]

Instytucja	Liczba udzielonych porad/przyjętych spraw lub skarg przez podmioty udzielające pomocy prawnej lub obywatelskiej	Liczba biur, oddziałów	Średnia liczba udzielonych porad/ przyjętych spraw przypadających na biura, oddziały
Państwowa Inspekcja Pracy	934 000 (zgłoszone problemy)	63	14 825
Powiatowy Rzecznik Konsumentów	415 000 (udzielone porady)	370	1 122

[56] Tabela nie zawiera wszystkich możliwych podmiotów udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej, co wynika z ograniczonej liczby danych i ich struktury.

OPS, PCPR	144 721 (liczba rodzin, które uzyskały pomoc specjalistyczną)	2 941 (2 529 + 412)	49
Federacja Konsumentów	99 329 (udzielone porady)	42	2 365
Biura Porad Prawnych i Obywatelskich[57]	95 893 (udzielone porady)	79	1 214
Biura Porad Obywatelskich	35 678 (udzielone porady)	36	991
Rzecznik Praw Pacjenta	33 331 (sprawy przyjęte)	1	33 331
Rzecznik Praw Dziecka	29 256 (sprawy przyjęte)	1	29 256
Rzecznik Ubezpieczonych	14 317 (skargi)	1	14 317
Uniwersyteckie poradnie prawne	12 786 (sprawy przyjęte)	24	533
Rzecznik Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych	8 233 (sprawy przyjęte)	42	196

Trzeci wniosek: brak jest jednolitych standardów prowadzenia działalności poradniczej wśród podmiotów poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Analiza podmiotów wskazuje na brak jednolitych standardów udzielania pomocy prawnej, którym podlegałyby wszystkie podmioty poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Tylko niektóre z organizacji, jak na przykład kliniki prawa zrzeszone w Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych oraz Związek Biur Porad Obywatelskich, posiadają własne wypracowane standardy funkcjonowania organizacji i dostarczania usług z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego (więcej o standardach w innym rozdziale tego opracowania).

Czwarty wniosek: dostęp do pomocy prawnej jest geograficznie zróżnicowany.

[57] Są to biura powstałe w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Więcej o projekcie i wynikach ewaluacji funkcjonowania biur można przeczytać w: Raport końcowy. Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego realizowanych w projekta*ch 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,* PSDB, Warszawa 2011. www.kapitalludzki.gov.pl/download/gfx/kapitalludzki/pl/defaultmultilistaplikow/173/11/1/rk_ppio_final.pdf.

W ramach wspomnianego na samym początku projektu udało się INPRIS[58] stworzyć mapy zawierające rozmieszczenie geograficzne niektórych podmiotów poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Poniżej przedstawiono następujące mapy:

Mapa nr 1: Adwokaci w powiatach w 2012 r., tj. liczba osób przypadających na jednego adwokata mającego siedzibę na terenie powiatu.[59]

Mapa nr 2: Pomoc prawna w powiatach w 2012 r. (1), tj. liczba osób przypadających na jeden podmiot mogący świadczyć pomoc prawną i mający siedzibę na terenie powiatu (na mapie uwzględniono organizacje pozarządowe oraz wszystkie uniwersyteckie poradnie prawne).

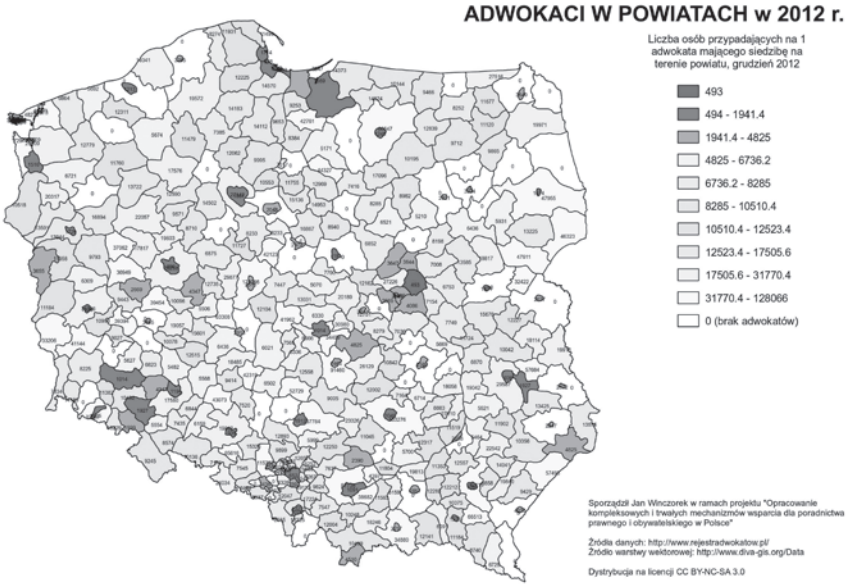
Mapa nr 3: Pomoc prawna w powiatach w 2012 r. (2), tj. liczba osób przypadających na jeden podmiot mogący świadczyć pomoc prawną i mający siedzibę na terenie powiatu (na mapie uwzględniono wszystkie podmioty pozarządowe zamieszczone na Mapie nr 2 oraz dodatkowo niektóre podmioty publiczne: sądowe biura obsługi interesantów, powiatowych rzeczników konsumentów oraz ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie).

Analiza map przedstawiających liczbę osób przypadających na jeden podmiot udzielający porad wskazuje przede wszystkim na bardzo nierównomierne rozmieszczenie usługodawców poradnictwa w Polsce. Jeżeli w przypadku Mapy nr 1 możemy mówić o kilku miejscach, gdzie faktycznie mamy do czynienia z „białymi plamami", to w przypadku Mapy nr 2 prezentującej organizacje pozarządowe możemy mówić o istotnym niedoborze usługodawców poradnictwa. Całkiem inaczej ma się sytuacja w przypadku interpretacji danych przedstawionych na Mapie nr 3. Okazuje się, że uwzględnienie dodatkowych publicznych instytucji, przede wszystkim wszystkich OPS-ów i PCPR-ów (których bezwzględnie jest najwięcej), powoduje, że wzrasta szansa na zaspokojenie potrzeb prawnych obywateli zamieszkujących poszczególne powiaty.

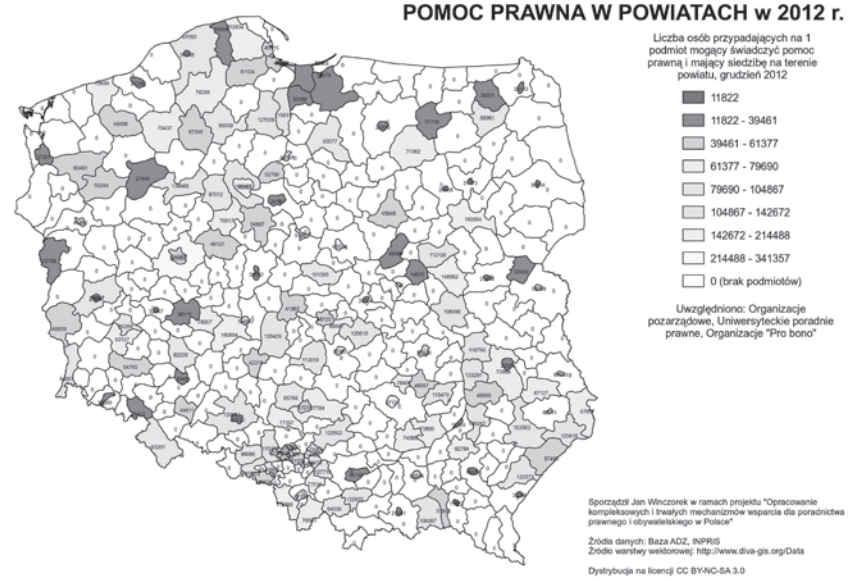
[58] Wszystkie mapy zostały sporządzane przez dr. Jana Winczorka na podstawie danych zgromadzonych m.in. przez zespół analityczny INPRIS.

[59] Niestety ze względu na ograniczenia technicznie nie było możliwości stworzenia mapy radców prawnych.

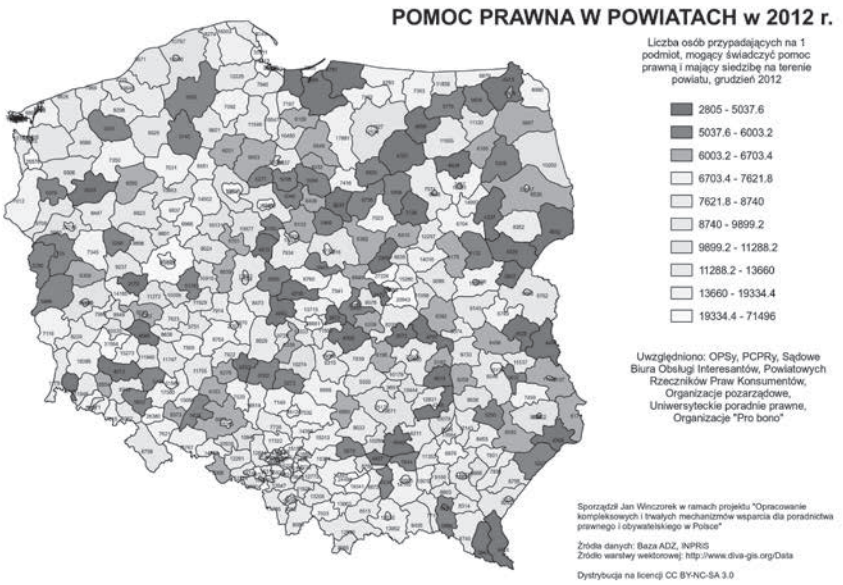
Mapa 1. Adwokaci w powiatach w 2012 r.



Mapa 2. Pomoc prawna w powiatach w 2012 r. (1)



Mapa 3. Pomoc prawna w powiatach w 2012 r. (2)



4.4. Standaryzacja jako element zarządzania jakością usług prawnych[60]

Czym są standardy i po co są wprowadzane?

Zgodnie z definicją słownikową pojęcie „standard" ma dwa znaczenia. Służy do określania pewnego poziomu towarów lub usług spełniającego podstawowe wymagania bądź oznacza „typowy i przeciętny model czegoś". Znaczenia te, choć wydają się zbliżone, zawierają jednak zdecydowaną różnicę – o ile w pierwszym przypadku wyznacza się pewne bezwzględne minimum, w drugim chodzi o pokazanie pewnego typowego zachowania. Pojęcie „standaryzacja" oznacza natomiast proces ujednolicenia, znormalizowania[61].

Sporządzenie standardów może mieć różnorakie cele w zależności od tego, czego standardy dotyczą i do kogo są skierowane. Standardy mogą pełnić funkcję ujednolicającą. W sytuacji, gdy dano obywatelom prawo

[60] Tekst stanowi zmodyfikowaną wersję ekspertyzy autora wykonanej dla INPRIS oraz artykułu opublikowanego w: W. Klaus, *Wprowadzenie standaryzacji jako element zarządzania jakością usług prawnych*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 2013, nr 11.

[61] Definicje podaję za: *Słownik Języka Polskiego,* dostępny na: http://sjp.pwn.pl/szukaj/standard; W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, http://www.slownik-online.pl/kopalinski/DE8344403C459B8DC12565930082E468.php.

do otrzymania pewnej usługi, należy dążyć do tego, by była ona takiej samej jakości i ilości dla każdego korzystającego lub chcącego z niej korzystać, niezależnie od miejsca jej świadczenia. W innym wypadku dochodzi bowiem do nieuprawnionego nierównego traktowania. 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 kontekście ewaluacyjna i kontrolna funkcja standardów. Znajduje ona proste przełożenie na zagadnienia finansowe i racjonalizację wydatków – jeżeli ewaluacja standardów oparta jest na kryterium efektywności finansowej, to prowadzi ona wprost do zarządzania opartego na metodach naukowych (*evidence-based management*), więc przyczynia się do racjonalizacji wydatków publicznych – środki te nie są wykorzystywane na drogie i nieefektywne działania. Dzięki istnieniu standardów wiadomo dokładnie, za jaką usługę i ile płaci skarb państwa[62].

Funkcjonujące standardy prowadzenia poradnictwa prawnego można podzielić na trzy typy. Celem pierwszego jest ujednolicenie usług, drugi stanowi pewną deklaracją wyznawanych zasad – czy to przez pojedynczego dostawcę usług, czy też przez ich grupę – i wreszcie trzeci, który dąży do zachowania jakości wypracowanej marki. Warto przyjrzeć się temu ostatniemu celowi, czyli wyznaczaniu kryteriów jakości. Dopiero dzięki standardom 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 ewaluacji. Kryteria jakości usługi (opisane w standardach jej wykonywania) są kluczowe dla każdej relacji – pomiędzy osobą wykonującą usługę (lub organizacją bądź instytucją, w której pracuje) a klientem, pomiędzy wykonawcą a organizacją/instytucją zlecającą wykonanie usługi (w omawianym przypadku będzie to instytucja publiczna zlecająca wykonanie usługi), ale także pomiędzy samym podmiotem zlecającym a klientem (zleceniodawca gwarantuje

[62] 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, s. 51–52; Z. Wejcman, *Tło społeczne standaryzacji usług społecznych*, s. 3, dostępne na: http://www.mazowia.org.pl/www_ngo/Zbigniew%20Wejcman%20podstawowe%20pojecia%20z%20zakresu%20standaryzacji%20us%B3ug%20socjalnycb.doc.

bowiem poprzez standardy określoną jakość usługi, której klient może się domagać)[63].

W badaniu jakości usług stosowane wskaźniki nie powinny ograniczać się jedynie do mierzenia świadczonej przez konkretnego oferenta jakości usługi jako takiej, ale powinny odnosić się do systemu jako całości i pozwalać na sprawdzenie także jego wpływu na podniesienie jakości życia mieszkańców. Wyniki badań pokazują, że wpływ na odbiór przez klienta jakości oferowanych mu usług mają: dostępność usług i szybka reakcja na problem, z jakim zgłasza się klient, kompetencje zatrudnionej kadry (jej odpowiednia komunikacja z klientem, zrozumienie jego potrzeb i uprzejmość obsługi) oraz zapewnienie mu poczucia bezpieczeństwa. To wszystko buduje zaufanie i wiarygodność do określonej instytucji[64].

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 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"[65]. Wydaje się, że jest to opinia dość niesprawiedliwa, bowiem, choć 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 opisujące zespół pracowników[66].

---

[63] 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.

[64] E. Löffler, *Defining Quality in Public Administration*, s. 6–7, 12; tekst dostępny na: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005013.pdf.

[65] F. Czernicki, *Standardy poradnictwa na świecie*, artykuł dostępny na: http://e-kirp.pl/index.php/Moim-zdaniem/Prawo/Standardy-poradnictwa-na-swiecie.

[66] Poniższe informacje opracowano na podstawie polskich i zagranicznych standardów różnych instytucji udzielających wsparcia prawnego.

Obsługa klienta i nastawienie do niego

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

- formy udzielanej pomocy – dostępność jedynie w zakresie 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 (ewentualnie 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;

- 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 we wszystkich standardach sformułowanych jest wprost kilka podstawowych zasad pracy z klientem:

- zakaz dyskryminacji klienta z jakiejkolwiek 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 zapoznawanie z nimi klientów;

- unikanie konfliktu interesów;

➢ zapewnienie klientom bezpieczeństwa – odnośnie do zabezpieczenia zbieranych o nich danych niezbędnych do prowadzenia sprawy, a także przy proponowaniu rozwiązań prawnych.

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 z niepełnosprawnościami, rodziców z małymi dziećmi), formę pracy (konieczność wcześniejszego umawiania się i zapisywania czy otwartość dyżurów);

➢ minimalne wyposażenie sprzętowe, w które 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 lub nakazy współpracy z określonymi zewnętrznymi organizacjami/instytucjami;

➢ mechanizmy skargowe i sposób zbierania od klientów informacji zwrotnej dotyczącej uzyskanej pomocy;

➢ obowiązki w zakresie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej;

➢ inne wymogi odnośnie do możliwych źródeł finansowania działalności czy obowiązków sprawozdawczych.

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

Zespół udzielający porad

Większość standardów określa także wymagania wobec kadry pracującej w biurze udzielającym pomocy prawnej. Opisane są w nich:

- liczba i kwalifikacje zatrudnianego personelu odnośnie do posiadanego przez niego wykształcenia czy doświadczenia i ich poziomu oraz ewentualnego obowiązku zrzeszenia w odpowiednich organizacjach;

- rodzaje profesji, których przedstawiciele powinni być zatrudnieni w biurze, np. prawnicy (z wyszczególnieniem czy także adwokaci/radcy prawni), psychologowie, pracownicy socjalni;

- dodatkowe wymogi, np. odnośnie do 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.

Podsumowanie

Należy pamiętać, że standardy muszą być dostosowane do konkretnej organizacji czy sieci organizacji oraz świadczonej przez nie 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 „podchodzić [...] 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"[67].

Immanentną cechą standardów 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 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.

Pamiętać trzeba, że celem wykonywania przez administrację publiczną (samodzielnie lub poprzez zlecenie podmiotom zewnętrznym) 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 powinien być także prowadzony transparentnie i w dialogu z odbiorcami.

---

[67] *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, s. 65, tekst dostępny na: http://www.kapitalludzki.gov.pl/gfx/kapitalludzki/userfiles/39/rk_ppio_final.pdf.

4.5. Monitoring i ewaluacja systemu poradnictwa

Poniższa część opracowania jest skróconą wersją podrozdziału zawartego w opracowaniu podsumowującym prace nad modelem poradnictwa i założeniami polityki państwa *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce – propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*, Warszawa 2013 r. Z tego względu z chwilą uruchomienia systemu postuluje się wprowadzenie wszechstronnych i systematycznych działań badawczych, służących do określania barier w dostępie do prawa, szacowania popytu na pomoc prawną, oceny satysfakcji klientów, ewaluacji jakości procesu świadczenia usług oraz oceny ich jakości merytorycznej.

Ponadto wydatkowanie środków publicznych w ramach systemu powinno podlegać istniejącym dziś mechanizmom kontroli finansowej.

Postuluje się wprowadzenie następujących mechanizmów badania funkcjonowania systemu:

- wstępny pomiar struktury ujawnionego popytu na nieodpłatną pomoc prawną przy wykorzystaniu danych zbieranych przez organizacje świadczące pomoc oraz Powiatowe Centra Pomocy Prawnej;

- kompleksowy pomiar popytu na pomoc prawną, ograniczeń w korzystaniu z prawa i obiektywnych efektów tego korzystania, przy wykorzystaniu panelowego badania sondażowego, wykorzystującego metodologię *paths to justice;*

- pomiar satysfakcji klientów za pomocą badania sondażowego i/lub badań jakościowych;

- pomiar jakości procesu udzielania porad metodami jakościowymi;

- pomiar merytorycznej jakości porad metodą *peer review*.

Badania powinny być realizowane lub zlecane przez Radę Pomocy Prawnej za pomocą wystandaryzowanych narzędzi badawczych, umożliwiających porównywanie danych w kolejnych latach oraz porównywanie wyników pomiędzy poszczególnymi podmiotami świadczącymi pomoc.

Należy zwrócić szczególną uwagę na potrzebę objęcia badaniami także tych podmiotów publicznych, które nie będą objęte finansowaniem z systemu, ale udzielają porad prawnych i informacji prawnej. Można to

osiągnąć przez ujednolicenie systemów sprawozdawczych w tych podmiotach i w ramach całego systemu.

Doświadczenia zagraniczne oraz literatura przedmiotu dowodzą, że warunkiem efektywnego kosztowo i skutecznego merytorycznie zarządzania systemem pomocy prawnej jest posiadanie wiedzy na temat jego rzeczywistego funkcjonowania. To jest możliwe jedynie wtedy, gdy prowadzone są odpowiednie badania.

Poza koniecznością posiadania wiedzy o efektach uzyskiwanych wskutek publicznych nakładów, za prowadzeniem kompleksowych badań przemawiają też inne ważne względy. System pomocy prawnej stanowi interwencję państwa w rynek, na którym funkcjonują podmioty komercyjne (zwłaszcza przedstawiciele korporacji prawniczych), zmieniającą warunki równowagi rynkowej. Istnienie systemu powinno również mieć wpływ na funkcjonowanie systemu sądownictwa i organów administracji. Dodatkowym, istotnym powodem przemawiającym za prowadzeniem szerokich badań jest także to, że systematyczne finansowanie pomocy prawnej ze środków publicznych może prowadzić do głębszych zmian kulturowych w zakresie prowadzenia sporów. Wszystkie te okoliczności wymagają systematycznego monitorowania.

Trzeba przy tym podkreślić, że na wiedzę niezbędną dla realizacji polityki publicznej w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej składa się kilka osobnych obszarów. Nie są one komplementarne, a ze względu na swoją specyfikę powinny być badane za pomocą zaprojektowanych specjalnie do tego celu narzędzi badawczych. Chodzi tu m.in. o zagadnienia podstawowe, takie jak kwestia rozmiaru zapotrzebowania na pomoc prawną, tego, jakie grupy osób są w największym stopniu zainteresowane pomocą i jakie grupy jej najbardziej potrzebują, barier, jakie napotykają one na swojej drodze do rozwiązania problemów prawnych, a także obiektywnych efektów, jakie przynosi korzystanie z pomocy prawnej. Informacje na te tematy można pozyskiwać na przynajmniej dwa sposoby:

- Poprzez zbieranie i kompetentną analizę danych wytwarzanych przez organizacje poradnicze dla celów sprawozdawczych i kontrolnych. Metoda ta pozwala – po udostępnieniu danych kwalifikowanym badaczom i pod warunkiem ich standaryzacji – na określenie rozkładu geograficznego ujawnionego zapotrzebowania na pomoc prawną, dokonanie ogólnej charakterystyki osób korzystających z systemu oraz opisanie problemów, które zgłaszają poradnikom.

Należy podkreślić, że optymalną metodą zbierania danych na temat klientów systemu i zgłaszanych przez nich spraw jest wykorzystanie scentralizowanego systemu informatycznego. System taki może jednocześnie pełnić funkcję bazy wiedzy dla doradców (systemu eksperckiego), jak również służyć do sygnalizowania odpowiednim organom władzy prawodawczej istnienia dysfunkcjonalnych rozwiązań prawnych. Centralizacja baz danych na temat klientów pozwoli również wyeliminować niektóre próby nadużyć systemu (wielokrotne korzystanie z systemu dla rozwiązania tego samego problemu) oraz umożliwi właściwe zabezpieczenie prywatności jego beneficjentów (problem archiwizacji danych, kontroli dostępu itp.).

➢ Poprzez wykorzystanie badań sondażowych. Analizy wykorzystujące dane zbierane przez organizacje poradnicze nie pozwolą na uzyskanie pełnego obrazu funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego. W szczególności nie dostarczą informacji o osobach, które – z powodu wykluczenia społecznego albo z innych przyczyn – nie były w stanie skorzystać z usług świadczonych w systemie. Nie pozwolą także ocenić konsekwencji, jakie (w skali statystycznej) ma korzystanie z poradnictwa dla beneficjentów i dla osób trzecich.

Z tego względu, w krajach, w których funkcjonują zintegrowane systemy pomocy prawnej, stosuje się szeroko zakrojone badania sondażowe, obejmujące duże próby reprezentatywne dla populacji danego kraju, oraz próby celowe klientów systemu. Badania takie prowadzono na przykład w Anglii i Walii, Szkocji, Holandii, Irlandii Płn., Nowej Południowej Walii, Kanadzie, Hongkongu czy Japonii. Zainteresowanie to doprowadziło w ostatnich kilkunastu latach do istotnego postępu metodologicznego i wypracowania standardowych technik prowadzenia badań nad systemami pomocy prawnej i dostępem do prawa, znanych jako „metodologia paths to justice". Badania takie zbierają informacje o istniejących problemach prawnych obywateli i pozwalają na prześledzenie, jakie działania obywatele podejmują chcąc te problemy rozwiązać i do jakich efektów to doprowadza.

Pozwala to na dokonanie zobiektywizowanej oceny efektywności i skuteczności systemów pomocy prawnej i ich wybranych aspektów. Opisane badania sondażowe pozwalają także na dokonywanie rudymentarnej oceny wspomnianych wyżej efektów zewnętrznych. Warto też zauważyć, że wiedza uzyskana poprzez badania *paths to justice* może być przydatna także w odniesieniu do zarządzania systemem pomocy prawnej na etapie sądowym.

Warunkiem uzyskania wspomnianych informacji jest cykliczne powtarzanie badań. Za najbardziej zaawansowane i z tego względu godne naśladowania uchodzą tu badania brytyjskie.

Kwestia satysfakcji klientów i ich postrzegania systemu: badania zmierzają tu do ustalenia subiektywnych odczuć klientów podmiotów świadczących porady prawne, ich postrzegania procesu świadczenia usług i wyrażanej przez nich satysfakcji z korzystania z pomocy. Badania takie powinny wykorzystywać techniki badawcze zbliżone do wykorzystywanych w innych badaniach konsumenckich, a więc badania sondażowe oraz takie techniki badań jakościowych jak wywiady pogłębione i zogniskowane wywiady grupowe.

Te same techniki badawcze i zbliżone narzędzia będą mieć zastosowanie w przypadku badania satysfakcji z usług prowadzonych przez konkretną organizację poradniczą, jak i w odniesieniu do całego systemu.

Zobiektywizowany pomiar jakości usług świadczonych przez konkretnych prawników i doradców oraz konkretne organizacje. Stanowią one, wraz z badaniami satysfakcji klientów i analizą skarg na działalność poradników, podstawę do oceny poszczególnych organizacji świadczących porady w systemie.

Trzeba jednak podkreślić, że w literaturze zwraca się uwagę na to, że na jakość usług składają się przynajmniej dwa czynniki:

➢ Jakość procesu udzielania usług. Pojęcie to odnosi się do fizycznej i społecznej dostępności poradnictwa i obejmuje takie aspekty, jak odległość do punktu udzielania porad (jeśli porada jest udzielana bezpośrednio), czas oczekiwania na poradę, dochowywanie odpowiednich procedur, przyjazność zachowań pracowników organizacji świadczących pomoc, ich wyposażenie itp. Badania nad jakością procesu udzielania usług mają zatem charakter ewaluacyjny i wykorzystują typowe techniki jakościowe, w szczególności obserwację. Możliwe jest tu także zastosowanie metody tajemniczego klienta.

➢ Merytoryczna jakość usługi, obejmująca trafność diagnozy i istotność porady. Dla oceny tak rozumianej jakości w literaturze zagranicznej rekomenduje się metodę podwójnie anonimowego *peer review*. Polega ona na tym, że zanonimizowana dokumentacja spraw (zawierająca informację o sprawie i udzielonej poradzie) jest oceniana przez anonimowych recenzentów przy wykorzystaniu zestandaryzowanych narzędzi ewaluacyjnych.

5. EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO[68]

Wprowadzenie

Celem ekonomicznej analizy (*law and economics*) prawa jest m.in. badanie ekonomicznych aspektów funkcjonowania instytucji prawnych, zwłaszcza poprzez pryzmat ich efektywności, oraz analiza gospodarczych skutków określonych rozwiązań legislacyjnych. W szczególności przy użyciu aparatu pojęciowego ekonomii oraz metodyki badań ilościowych możliwa jest aprioryczna kwantyfikacja makroekonomicznych następstw wdrażania nowych ustaw, również w ujęciu wariantowym. W konsekwencji można wskazać wariant legislacyjny, który spełnia określone wymogi formalne oraz proceduralno-prawne – ustalone egzogenicznie – i charakteryzuje się najniższym społecznym kosztem wdrożenia, a zatem odpowiada postulatowi efektywności.

W rozdziale podjęto próbę konstrukcji modelu objaśniającego generowanie popytu na nieodpłatne porady prawne w celu ustalenia adekwatnej wysokości podaży usług prawnych, zapewniającej realizację popytu przy najniższych społecznych kosztach wdrożenia reformy. Pomimo wewnętrznej spójności i kompleksowości przy obecnych zasobach danych zastanych proponowana operacjonalizacja nie może być w pełni implementowana. Jednakże wskazuje na możliwie kierunki kontynuacji badań nad ekonomicznymi aspektami poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Celem równoległym analiz przedstawionych w rozdziale jest odpowiedź na pytanie o makroekonomiczne koszty funkcjonowania obecnego parasytemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Informacja taka jest niezbędna, aby określić skalę zaangażowania środków publicznych w wyżej wskazaną aktywność, co stanowić powinno punkt odniesienia dla szacunku kosztów funkcjonowania przyszłego, rekomendowanego systemu poradnictwa.

[68] Rozdział przygotowany przez prof. Waldemara Florczaka (Instytut Ekonomii i Zarządzania UJ) na podstawie analiz i ekspertyz tego autora wykonanych w ramach projektu, dostępnych na stronie www.inpris.pl.

Popyt, podaż i efektywność na rynku usług nieodpłatnych: ujęcie teoretyczne

W odróżnieniu od popytu na bezpłatne dobra towarowe, indywidualny popyt na usługi nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego jest ograniczony z góry, gdyż górną granicę popytu wyznaczają indywidualne potrzeby w tym zakresie. W tym wypadku zatem termin „popyt" jest tożsamy z terminem „potrzeba". Zasadniczą kwestią jest więc oszacowanie oczekiwanej wysokości zagregowanego popytu i ustalenie czynników go determinujących.

Nie jest to zadanie proste. Nie można bowiem w tym celu wykorzystać danych z rynku komercyjnych usług prawnych, gdyż – jak należy przypuszczać – potrzeby potencjalnych beneficjentów systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego są jedynie w małym stopniu zaspokajane w ramach istniejącego, komercyjnego rynku usług prawnych. Ponadto ze względu na nieokreśloność popytu na rynku usług nieodpłatnych konieczne jest przeprowadzenie adekwatnego, ogólnokrajowego badania reprezentatywnego, na podstawie którego możliwe będą wariantowe szacunki zagregowanego popytu ze strony beneficjentów, w zależności od przyjmowanych kryteriów decyzyjnych. Podkreślić należy, że badanie takie – jakkolwiek metodologicznie adekwatne i zaawansowane by było – pozwoli na diagnozę jedynie istniejącego stanu rzeczy w zakresie nieustawowego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego. Jednakże poprzez sformułowanie odpowiednio filtrowanych pytań ankietowych można uzyskać informacje niezbędne do przeprowadzenia adekwatnych szacunków oczekiwanego popytu także po wdrożeniu reformy.

Trzy czynniki należy uznać przy tym za kluczowe w kontekście adekwatnych szacunków. Są to:

1) intuicja (namiastka świadomości) prawna beneficjentów,

2) świadomość przywileju dostępu,

3) faktyczna (lokomocyjna) dostępność usług.[69]

[69] Por. M. Araszkiewicz, *Zjawisko pomocy prawnej jako przedmiot modelowania ekonomiczno-prawnego, ekspertyza na zamówienie INPRIS w ramach realizacji projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce"*, INPRIS, op. cit., Warszawa 2012; L. Curran, M. Noone, *The Challenge of Defining Unmet Legal Need*, „Journal of Law and Social Policy" 2007, vol. 21, s. 63–89; *A Strategic Framework for Access to Justice in the Fe-*

W odróżnieniu od potrzeb niższego rzędu, wynikających bezwolnie z biologicznych aspektów egzystencji człowieka, potrzeba skorzystania z pomocy prawnej wymaga od strony beneficjenta pewnej świadomości/intuicji istnienia prawa jako instytucji w sposób wiążący normującej najważniejsze stosunki międzyludzkie. Nie chodzi przy tym o tzw. świadomość prawną beneficjentów, ale o coś znacznie węższego: fakt chociażby przypuszczenia/podejrzenia z ich strony, że dany problem można próbować rozwiązywać na drodze prawnej, co stanowi podstawę do:

a) wyrażenia takiej potrzeby (w badaniu ankietowym odpowiedź afirmatywna na zapytanie o wystąpienie problemu prawnego),

b) podjęcia (zaniechania) próby rozwiązania problemu (m.in. poprzez szukanie możliwości porady prawnej).

Chociaż posiadanie intuicji prawnej ze strony beneficjentów wydaje się wymogiem błahym, to jednak nie jest przesądzone, że intuicja taka jest zjawiskiem powszechnym, zwłaszcza przy uwzględnieniu faktu, że duży odsetek potencjalnych beneficjentów należy do grup społecznie wykluczonych. Rozsądnie jest przy tym założyć, że odpowiednio profilowana, masowa kampania reklamowa mogłaby skutkować znaczącym wzrostem intuicji prawnej oraz świadomości przywileju dostępu. O ile jednak w przypadku świadomości przywileju dostępu można wskazać procedury umożliwiające określenie górnej granicy popytu, o tyle oddziaływanie reformy na wzrost intuicji prawnej beneficjentów pozostaje dużą niewiadomą. Z pewnością uzyskanie w tym kontekście adekwatnych informacji nie jest możliwe na podstawie danych zastanych dla Polski.

Obecność intuicji prawnej, świadomości przywileju dostępu oraz wystąpienie problemu prawnego są warunkami koniecznymi, ale niewystarczającymi do faktycznego skorzystania z nieodpłatnej konsultacji prawnej ze strony beneficjentów. Pamiętać należy bowiem, że duża część beneficjentów należy do najuboższej warstwy społecznej, dla której pozakonsultacyjne koszty uzyskania porady prawnej stanowić mogą istotną przeszkodę w zaspokojeniu potrzeby. Dlatego też czynnikiem, który silnie oddziałuje na faktyczną możność zaspokojenia popytu jest fizyczna/lokomocyjna bliskość poradni prawnej, co w skali kraju jest przede wszystkim funkcją liczebności poradni. Pośrednio czynnik ten najprawdopodobniej wpływa również na intuicję prawną

deral Civil Justice System, Report by the Access to Justice Taskforce Attorney-General's Department, Australian Government Attorney's General's Department 2009, http://www.ag.gov.au/Publications/Documents/A-guide-for-future-action.pdf.

oraz świadomość przywileju dostępu. Dlatego tak ważne jest ustalenie, chociażby w sposób przybliżony, w jakiej skali wdrożenie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego wpłynie na wzrost popytu na usługi prawne ze strony beneficjentów.

Dostosowanie wysokości podaży do wielkości zgłaszanego popytu jest warunkiem koniecznym, ale niedostatecznym istnienia makroekonomicznej efektywności systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego. Efektywność wymaga bowiem spełnienia dodatkowych kryteriów w trakcie wdrażania i funkcjonowania systemu.

W dziedzinie nauk ekonomicznych przez efektywność ogólną (*efficiency*) rozumie się taki sposób realizacji określonego celu, który zapewnia osiągnięcie danych wyników możliwie najniższym kosztem lub osiągnięcie możliwie największych wyników przy ustalonych kosztach[70]. W kontekście projektu reformy adekwatny jest pierwszy wariant definicji.

Usługodawcy za swoją pracę otrzymują wynagrodzenie, co sprawia, że generowane są społeczne koszty wdrożenia reformy. Z powodu różnic zarówno w uzyskanym wykształceniu, jak i specjalizacji i doświadczeniu zawodowym usługodawcy różnią się między sobą wydajnością w udzielaniu porad prawnych, co stanowi uzasadnienie zróżnicowania średnich płac usługodawców według ww. kryteriów. W konsekwencji porady prawne – zróżnicowane zarówno przedmiotowo, jak ze względu na stopień ich komplikacji – mogą być udzielane przez różnych usługodawców, co powoduje, że kryterium efektywności ogólnej jest w tym przypadku równoznaczne z kryterium efektywności alokacyjnej. Problem efektywności sprowadza się zatem do optymalnego – w sensie minimalizacji kosztów osobowych pracy usługodawców – przydziału poszczególnych rodzajów porad prawnych do poszczególnych typów usługodawców.

Obok kosztów osobowych wynikających z pracy usługodawców wdrożenie reformy wymagać będzie poniesienia szeregu innych kosztów: najmu pomieszczeń, wyposażenia w sprzęt biurowy, personelu pomocniczego, kontrolingu czy kosztów bieżących (prąd, woda, środki czystości, itp.). Wprowadzenie tych dodatkowych składowych kosztów w żaden sposób nie zakłóca przedstawionej dalej koncepcji optymalizacji, zapewniającej zaspokojenie popytu na poradnictwo przy jednoczesnym spełnieniu kryterium efektywności ogólnej i alokacyjnej. Wszystkie wymienione rodzaje kosztów są bowiem przede wszystkim funkcją

[70] Por. J. Black, *Słownik ekonomii*, s. 96–97, PWN, Warszawa 2008.

liczebności korpusu prawnego, ich kalkulacja wynika bardziej z przyjętych norm techniczno-administracyjno-biurowych niż z niezależnego rachunku ekonomicznego.

Operacjonalizacja popytu

Zakładając jednorodność beneficjentów oraz jednorodność porad prawnych (jeden rodzaj beneficjenta, jeden rodzaj porady prawnej) zagregowany popyt na nieodpłatne porady prawne przedstawić można następująco:

$$BPPD_t = LU_t * PS_t \quad (1)$$

gdzie:

$BPPD_t$ – zagregowany popyt (liczba przypadków skorzystania z poradnictwa.) w okresie *t*,

LU_t – liczba osób uprawnionych do pobierania usług poradnictwa w okresie *t*,

PS_t – prawdopodobieństwo (częstotliwość) korzystania z usług poradnictwa,

W celu uwypuklenia kluczowych okoliczności determinujących korzystanie z poradnictwa równość (1) zdekomponować można następująco:

$$BPPD_t = LU_t * SW_t * POT_t * MRP_t \quad (2)$$

gdyż:

$$BPPD_t = \frac{LU_t}{1} \quad \frac{LUS_t}{LU_t} * \frac{SPOT_t}{LUS_t} * \frac{BPPD_t}{SPOT_t} \quad (3)$$

gdzie:

SW_t – świadomość przywileju dostępu do poradnictwa (świadomość możliwości skorzystania z poradnictwa):

$$SW_t = \frac{\text{Osoby z wiedzą o możliwości skorzystania } LUS_t}{\text{Wszystkie osoby uprawnione } LU_t}$$

POT_t – potrzeba skorzystania:

Suma wszystkich deklarowanych przypadków prawnych osób uprawnionych $SPOT_t$

$$POT_t = \frac{\text{Osoby z wiedzą o możliwości skorzystania}}{LUS_t}$$

MRP_t – możliwość realizacji potrzeby:

$$MRP_t = \frac{\text{Liczba przypadków skorzystania z poradnictwa } BPPD_t}{\text{Suma wszystkich deklarowanych przypadków prawnych osób uprawnionych } SPOT_t}$$

Co wnoszą dekompozycje (2) i (3)? Pokazują i kwantyfikują główne kanały oddziaływania na popyt o odmiennych uwarunkowaniach indywidualnych, środowiskowych i decyzyjnych. Próba objaśnienia popytu na porady prawno-obywatelskie w sposób dynamiczny jest równoznaczna z objaśnieniem kształtowania się poszczególnych komponentów relacji (2). Gdyby bowiem ograniczyć się jedynie do relacji (2) dla wybranego okresu (co byłoby jednoznaczne z usunięciem z relacji (1)–(3) subskryptu czasu), wówczas można byłoby szacować popyt jedynie dla okresu analizy.

Punktem wyjścia jest identyfikacja, następnie zaś kwantyfikacja czynników warunkujących poszczególne komponenty zależności (2), w tym przede wszystkim ustalenie w jaki sposób wdrożenie reformy wpłynie na zmiany parametrów tożsamości (2)–(3).

Na Wykresie 1 przedstawiono dekompozycję ogólnej, deklarowanej przez beneficjentów, liczebności przypadków skorzystania z usług poradnictwa. Znajomość informacji zawartych w poszczególnych węzłach wykresu umożliwia pełną operacjonalizację przedstawionej koncepcji pomiaru popytu. Przedstawiono na nim wszystkie sposoby rozwiązania (lub zaniechania) deklarowanych problemów prawnych (*SPOT*) ze strony beneficjentów, którzy w świetle określonych kryteriów posiadają przywilej nieodpłatnego korzystania z poradnictwa prawno-obywatelskiego. Liczba problemów prawnych, które przed wdrożeniem reformy zostały rozwiązane za pośrednictwem instytucji udzielających porad prawnych w roku 2012 (*BPPD* we wzorach (2) i (3)) wynosi (patrz Wykres 1; objaśnienia nowo wprowadzonych symboli również na Wykresie 1):

$$BPPD_{2012} = B_{2012} * SLPB_{2012} + D_{2102} * SLPBK_{2012}, \quad (4)$$

zaś:

$$SPOT_{2012} = A_{2012} + B_{2012} * SLPB_{2012} + C_{2012} * SLPK_{2012} + D_{2012} * SLPBK_{2012} \quad (5)$$

$$LUS_{2012} = A2_{2012} + B_{2102} + C2_{2012} + D_{2102} \quad (6)$$

Na podstawie wyników ankiety można jedynie – mniej lub bardziej precyzyjnie – ustalić faktyczną wysokość popytu na usługi poradnicze tylko dla okresu, w którym przeprowadzono badanie ankietowe. Umiejętna konstrukcja pytań ankietowych daje jednak możliwość prognozowania wielkości popytu na poradnictwo, również po wprowadzeniu reformy. Kluczową kwestią pozostają zmiany świadomości przywileju dostępu po wdrożeniu reformy oraz samej formuły jej wdrożenia (bez rozgłosu *versus* przy dużym rozgłosie medialnym).

Zilustrujmy możliwości modelu w tym zakresie przy pomocy scenariusza wdrożeniowego[71] zakładającego maksymalną wysokość popytu, w którym przyjmuje się, że za sprawą „szumu medialnego" oraz efektywnej kampanii reklamowej wszyscy beneficjenci nabywają świadomość przywileju dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego. Ponadto w wariancie tym zakłada się, że system poradnictwa prawnego i obywatelskiego będzie się charakteryzował gęstą siecią poradni, tak że beneficjenci nie będą ponosić znaczących kosztów dotarcia do poradni. Przy takich założeniach popyt na usługi poradnicze wyniesie (patrz również wzory (2) i (3)):

$$BPPD_{max} = A11 * SLPBT + A12 * SLPBT + A21 * SLPBT + B * SLPBT + C11 * SLPB + C12 * SLPB + D * SLPBK \quad (7)$$

zaś:

$$SPOT_{max} = A11 * SLPBT + A12 * SLPBT + A13 + A21 * SLPBT + A22 + B * SLPB + C11 * SLPB + C12 * SLPBK + C13 * SLPK + C2 * SLPK + D * SLPBK \quad (8)$$

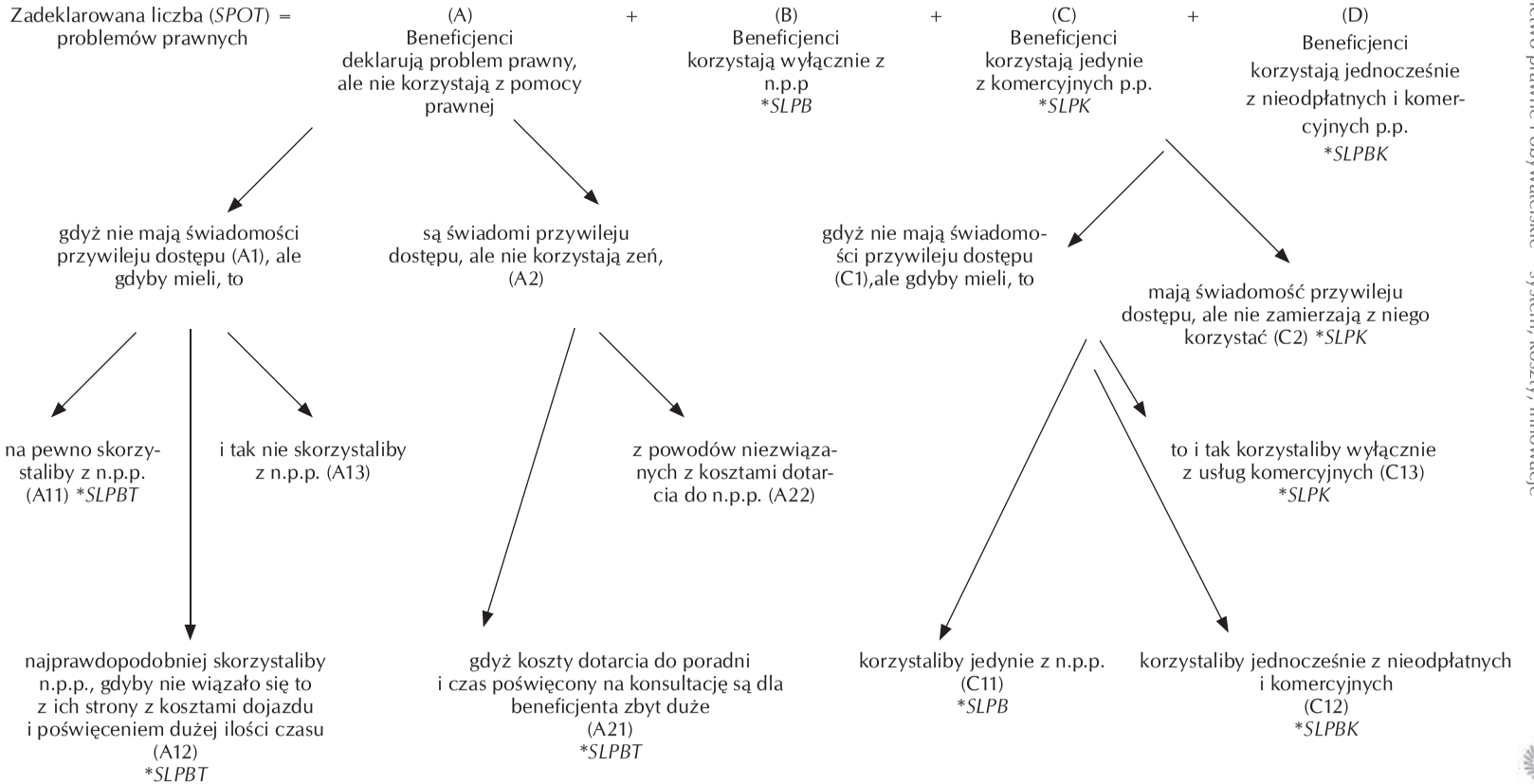
oraz:

$$LUS_{max} = A+B+C+D \quad (9)$$

gdyż wszyscy beneficjenci mają świadomość przywileju dostępu.

[71] Jeśli przyjmiemy realistyczne założenia względem rozważanych w modelu parametrów, konstruować można alternatywne scenariusze szacunku wysokości popytu na usługi poradnicze po wdrożeniu reformy systemowej.

Wykres 1. Dekompozycja ogólnej, deklarowanej przez beneficjentów, liczebności przypadków prawnych



gdzie:

SLPB – średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradni) przypadająca na beneficjenta korzystającego wyłącznie z systemu n.p.p.,

SLPBK – średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradniach) przypadająca na beneficjenta, który dodatkowo korzysta z komercyjnych p.p.,

SLPBT – przewidywana średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradniach) przypadająca na beneficjenta z nowo nabytą świadomością

przywileju dostępu (efekt „pękniętej tamy"),

SLPK – średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradni) przypadająca na beneficjenta korzystającego wyłącznie z komercyjnego systemu p.p.

Odrębnego komentarza wymaga hipoteza „pękniętej tamy", która stanowi uzasadnienie dla wyróżnienia kategorii *SLPBT* (patrz Wykres 1). Jak należy przypuszczać, średnia liczba problemów prawnych przypadająca na beneficjenta z nowo nabytą świadomością będzie wyższa od analogicznej wielkości przypadającej na beneficjenta korzystającego wyłącznie z n.p.p., *SLPB*, która to wielkość powinna z kolei być wyższa od średniej liczby problemów prawnych przypadających na beneficjenta korzystającego zarówno z nieodpłatnych, jak i komercyjnych usług prawnych. Zachodzić powinno zatem:

$$SLPBK < SLPB < SLPBT \qquad (10)$$

Zwiększony popyt ze strony beneficjentów dotychczas „uśpionych" w dochodzeniu swoich praw powinien mieć charakter przejściowy aż do momentu, w którym sprawy zaległe zostaną uregulowane i kolejne przypadki będą zgłaszane na bieżąco.

Podaż i efektywność w warunkach ustalonego popytu na usługi poradnictwa prawno-obywatelskiego

Przedstawiony w tym punkcie problem jest dobrze rozpoznanym zagadnieniem programowania matematycznego – tzw. zagadnienie przydziału[72] – które zapewnia minimalizację łącznych kosztów realizacji określonego celu ekonomicznego, przy istnieniu warunków ograniczających i brzegowych. Zagadnienie to dobrze opisuje cechy procesu bilansowania podaży z popytem na usługi poradnicze, przy jednoczesnej realizacji

[72] Por. H. Wagner, *Badania operacyjne*, PWE, Warszawa 1980.

klasycznego kryterium makroekonomicznej efektywności (tzn. aby określony efekt – tutaj zapewnienie podaży w wysokości gwarantującej realizację popytu – osiągnąć przy jak najniższych kosztach). Rozwiązanie optymalne uzyskuje się przy użyciu algorytmu SIMPLEX[73].

Poprzez pewne modyfikacje przedstawionego problemu daje się uwzględnić w nim inne zagadnienia kosztowe. Ostatecznym rezultatem jest ustalenie w skali kraju liczebności i struktury usługodawców według poszczególnych typów w sposób zapewniający realizację popytu przy najniższych kosztach podaży.

Niech będzie *R*-typów usługodawców: *r=1,2,..,R* (wyszczególnionych np. na podstawie kryterium doświadczenia lub/i specjalizacji zawodowej). Usługodawcy ci udzielają *M*-rodzajów porad prawnych *j=1,2..., M*. W zależności od formalnych plenipotencji, wiedzy i doświadczenia zawodowego usługodawcy różnią się średnią pracochłonnością w zależności od rodzaju udzielanej porady prawnej.

Niech:

ϕ_{jr} – średnia wydajność[74] *r*-tego typu usługodawcy przy udzielaniu *j*-tego rodzaju porady prawnej w ustalonej jednostce czasu; jest to liczba porad prawnych *j*-tego typu, którą *r*-ty usługodawca byłby w stanie rozpatrzeć w ustalonej jednostce czasu (np. w ciągu roku), gdyby zajmował się wyłącznie poradami *j*-tego typu.

Zaznaczyć należy, że tak zdefiniowana średnia pracochłonność nie uwzględnia ceny/kosztu jednostkowej/jednostkowego poszczególnych typów usługodawców. Jeśli jako efektywność ma być traktowana minimalizacja ogólnych kosztów – czyli klasyczne kryterium efektywności z punktu widzenia nauk ekonomicznych – wówczas poprzez wprowadzenie średnich płac do funkcji celu uzyskuje się możliwość zbilansowania podaży z popytem po najniższych możliwych kosztach.

[73] Ibidem.

[74] Przy znajomości średniej pracochłonności, czyli czasu pracy, jaki *r*-ty usługodawca poświęca na sprawę *j*-tego typu, oraz długości dnia roboczego łatwo tę wielkość uzyskać poprzez podzielenie podaży pracy (wyrażonej w godzinach roboczych w jednostce czasu, np. roku) przez średnią godzinową pracochłonność *j*-tej porady.

Warunki ograniczające i brzegowe są następujące:

$$\begin{cases} \sum_{r=1}^{R} \phi_{1r} \cdot N_r \geq L_1 \\ \sum_{r=1}^{R} \phi_{2r} \cdot N_r \geq L_2 \\ \dots \\ \dots \quad \text{czyli} \\ \sum_{r=1}^{R} \phi_{Mr} \cdot N_r \geq L_M \\ N_1 \geq 0 \\ \dots \\ N_R \geq 0 \end{cases} \qquad \begin{cases} \phi_{11}N_1 + \phi_{12}N_2 + \phi_{13}N_3 + \dots + \phi_{1R}N_R \geq L_1 \\ \phi_{21}N_1 + \phi_{22}N_2 + \phi_{23}N_3 + \dots + \phi_{2R}N_R \geq L_2 \\ \dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots \\ \dots\dots\dots\dots\dots\dots \quad (11) \\ \phi_{M1}N_1 + \phi_{M2}N_2 + \phi_{M3}N_3 + \dots + \phi_{MR}N_R \geq L_M \\ N_1 \geq 0 \\ \dots \\ N_R \geq 0 \end{cases}$$

zaś funkcja celu ma postać:

$$f(N) = \sum_{r=1}^{R} wage_r N_r \rightarrow \min \qquad (12)$$

gdzie:

N_r – liczba usługodawców *r*-tego typu: $r=1,\dots,R$

L_j – liczba porad prawnych *j*-tego typu: $j=1,2,\dots,M$

$wage_r$ – średnia płaca *r*-tego typu usługodawcy

ϕ_{jr} – j.w.

Zmiennymi decyzyjnymi są tutaj liczba usługodawców według typów, minimalizowana jest zaś suma kosztów funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w aspekcie kosztów osobowych usługodawców.

Dane konieczne do operacjonalizacji to:

a) Ustalenie typów porad prawnych ($j=1,2,\dots,M$),

b) Ustalenie typów usługodawców ($j=1,2,\dots,R$),

c) Ustalenie średnich płac usługodawców według typów.

Próba wyceny średniorocznych makroekonomicznych kosztów bieżącego i przyszłego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego w Polsce

Ze względu na niedostępność adekwatnych danych metodyka pomiaru wysokości popytu omówiona w punkcie drugim rozdziału nie posiada waloru aplikacyjnego. Dlatego w celu określenia wysokości faktycznie ponoszonych nakładów publicznych wynikających z funkcjonowania pozainstytucjonalnego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego, konieczne jest sięgnięcie do alternatywnej metodyki pomiaru, bazującej na danych zastanych. Poprzez przyjęcie odpowiednich założeń dotyczących przepływu popytu z poszczególnych ogniw istniejącego parasystemu do przyszłego zinstytucjonalizowanego systemu nieodpłatnego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego możliwe jest natomiast oszacowanie wysokości kosztów funkcjonowania tego drugiego. Szczegóły przedstawiają dwa kolejne podpunkty rozdziału.

Wycena zagregowanych kosztów poradnictwa prawno-obywatelskiego w Polsce w roku 2011/2012

Próba bezpośredniego szacunku publicznych nakładów ponoszonych na aktualnie funkcjonujący, niezinstytucjonalizowany system poradnictwa prawno-obywatelskiego obejmuje trzy warianty. Pierwszy bierze *explicite* „za dobrą monetę" informacje dotyczące finansowych deklaracji ankietowanych usługodawców w zakresie ogólnych kosztów ich działalności w dziedzinie poradnictwa (badania ISP). Pomimo licznych wątpliwości – w tym bardzo niskiej liczebności adekwatnych rekordów – procedurę tą wykorzystano do aproksymacji kosztów poniesionych przez podmioty niepubliczne.

Znakomita większość „dużych graczy" na rynku nieodpłatnego poradnictwa nie podała żadnych informacji dotyczących szacunku ponoszonych przez nie kosztów, co wynika – jak się wydaje – z faktu, że działalność takich podmiotów jest nakierowana na inne cele, a usługi poradnicze stanowią jedynie uboczny element ich aktywności. Jednakże usługodawcy ci nie mogą zostać pominięci przy próbie wyceny zagregowanych kosztów nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego w Polsce, gdyż ich udział w liczbie udzielonych porad i informacji prawnych jest kluczowy, na co wskazują wyniki badań ankietowych. Ponadto, nawet jeśli frakcja kosztów poradnictwa w kosztach ogólnych działalności

takich instytucji jest znikoma, to ze względu na ich liczebność zagregowane koszty ogółem są wysokie.

W podejściu drugim – dotyczących tych instytucji publicznych, dla których działalność poradnicza stanowi jedno z kluczowych zadań operacyjnych – rachunki oprzeć można na frakcjach ogólnej wysokości środków budżetowych asygnowanych na funkcjonowanie takich podmiotów.

I wreszcie, według podejścia trzeciego, w celu określenia dolnego pułapu kosztów poradnictwa tych podmiotów publicznych, dla których aktywność informacyjno-poradnicza stanowi jedynie marginalną działalność uboczną, posłużyć można się następującą argumentacją logiczno-prawną. Jeśli do obligatoryjnych ustawowych/statutowych obowiązków określonych instytucji należy działalność poradnicza[75], to w celu wywiązania się z powyższego obowiązku zachodzi konieczność obecności personelu urzędniczo-prawniczego w takich instytucjach. W urzędzie musi być zatem „fizycznie" obecna osoba, która udzieli mniej lub bardziej adekwatnej odpowiedzi na zapytanie petenta/beneficjenta. Nie chodzi przy tym o „wyznaczonego przez urząd" informatora, tylko o sam kazus: w praktyce bowiem petent/beneficjent „chodzi od drzwi do drzwi" w celu uzyskania potrzebnej informacji/porady. Jednakże zawsze musi być ktoś, kto informacji takiej – mniej lub bardziej adekwatnej – mu udzieli.

Trzy poprzedzające zdania – w sposób zamierzony sformułowane kolokwialnie – oddają istotę przyjętego założenia o minimalnym koszcie poradnictwa prawno-obywatelskiego *per* instytucja publiczna. Po pierwsze, konieczna jest stała obecność urzędnika mogącego udzielić informacji/porady. Po drugie, będzie to „urzędnik kompozytowy", czyli różni urzędnicy „oderwani na moment od swojej pracy w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie petenta/beneficjenta". Powyższe, wraz z obligatoryjnym obowiązkiem udzielania informacji/porady formułowanym pod adresem całej instytucji, wyznacza minimalny koszt aktywności poradniczej w wysokości przeciętnego, pełnoetatowego wynagrodzenia brutto otrzymywanego przez zatrudnionych w takiej instytucji. Do tak wyznaczonego kosztu jednostkowego dodać należy pewien – relatywnie niewielki, gdyż główne zadania celowe omawianych instytucji umiejscowione są poza aktywnością poradniczą – narzut z tytułu kosztów pośrednich. Przy zachowaniu bowiem kosztowego minimalizmu szacunków, narzut

[75] Patrz rozdział 5, pt. *Krajowe podmioty udzielające porad i informacji prawnych*, [w:] „Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych", INPRIS, Warszawa 2012, s. 127–167.

ów odpowiada hipotezie „kawałka podłogi" dla zdefiniowanego powyżej „urzędnika kompozytowego".

We wszystkich przedstawionych poniżej szacunkach *implicite* przyjmuje się następujące założenia:

a) wiarygodność informacyjną wyników badań ankietowych beneficjentów i usługodawców, przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych, zarówno w kwestii merytorycznej, jak i statystycznej (ze względu na niejednokrotnie niską liczbę obserwacji rozważono jedynie warianty średnie),

b) taką samą średnią pojemność/wartość informacyjno-poradniczą wszystkich porad, bez względu na miejsce ich udzielenia,

c) faktyczne uczestniczenie w dziedzinie poradnictwa prawno-obywatelskiego wszystkich podmiotów uwzględnionych w raporcie INPRIS[76] – nawet jeśli ogólnopolskie badanie ankietowe nie wskazało ich obecności – a także tych podmiotów/usługodawców, którzy w omawianym raporcie nie zostali uwzględnieni, ale badanie ankietowe wskazało na ich znaczący udział w zakresie aktywności poradniczej.

Brak adekwatnych informacji w zakresie struktury czasochłonności poszczególnych porad zastąpiony został przyjęciem założenia, wynikającego z konsultacji ze środowiskiem niepublicznych usługodawców oraz z internetowej kwerendy stawek kosztów komercyjnych usług prawnych. Z konsultacji tych wynikało, że stopień komplikacji spraw – a tym samym czasochłonności ich załatwienia – zgłaszanych przez beneficjentów usługodawcom niepublicznym jest większy od tych, które rozwiązywane są za pośrednictwem komercyjnych kancelarii prawnych. *Implicite* wniosek taki płynie również z lektury tekstu autorstwa dr. Jana Winczorka, pt. *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*[77]. Oznacza to, że przedstawione poniżej rachunki uznać należy jako minimalną wysokość „rynkowych" kosztów (czy raczej zagregowanych korzyści dla beneficjentów) poradnictwa. Ponadto przyjęto, że koszt jednostkowy zależny jest od czasochłonności i zgodny z ustalonym schematem zbliżonym do rozkładu normalnego. Średnia wartość

[76] *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012 s. 127–203.

[77] J. Winczorek, *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*, [w:] „Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych", INPRIS, op.cit., Warszawa 2012, s. 41–103.

usługi według proponowanego schematu wynosi 225 zł, co jest bliskie wartości średniej uzyskanej z badań ankietowych beneficjentów (233 zł).

W przypadku szacunków na podstawie deklarowanej wysokości nakładów na funkcjonowanie poradnictwa w pełni zawierza się deklaracjom finansowym usługodawców według typów w zakresie ponoszonych przez nich kosztów. Odpowiada temu ukryte założenie, że – obok zgodności deklaracji ze stanem faktycznym – średniomiesięczne koszty funkcjonowania tych usługodawców, którzy odmówili udzielenia odpowiedzi na pytania natury finansowej, jak również tych, którzy znaleźli się poza próbą statystyczną, są – średnio rzecz biorąc – równe wysokości kosztów deklarowanych przez podmioty, które udzieliły adekwatnej odpowiedzi w badaniu ankietowym CATI na pytanie F1: „Jakie są średnie miesięczne łączne koszty prowadzenia poradnictwa w Państwa instytucji/organizacji/firmie? Proszę podać kwotę".

W celu przeprowadzenia szacunków wykorzystano również informacje z *Raportu końcowego z badań nad poradnictwem prawnym i obywatelskim*[78] o frakcji podmiotów deklarujących brak świadczenia nieodpłatnych usług poradniczych. Dla potrzeb wyceny i na mocy argumentacji przytoczonej we wcześniejszych partiach tekstu założono w odniesieniu do podmiotów publicznych, iż – wbrew deklaracji braku zaangażowania w aktywność poradniczą ze strony licznych podmiotów tego typu – są one prawnie zobligowane usługi takie świadczyć. W przypadku kilku typów usługodawców przyjęto – wobec braku adekwatnych danych – określone założenia dotyczące średniomiesięcznych kosztów prowadzonej przez nie działalności. Odpowiednie obliczenia raportuje Tabela 1 w części zatytułowanej „Obliczenia na podstawie deklarowanej wysokości średnich miesięcznych kosztów prowadzenia działalności na usługodawcę".

Według propozycji szacunków na podstawie założonej frakcji kosztów całkowitych skalkulowano koszty świadczenia usług poradniczych przez podmioty, które ustawowo powołane są do ochrony praw określonych grup społecznych i dla których działalność w omawianym zakresie stanowi ważny cel działalności. Szacunki kosztów dla takich podmiotów zwiera Tabela 1 w części zatytułowanej „Obliczenia zasadzające się na statutowym obowiązku udzielania porad".

[78] Por. Tabela 10, *Raport końcowy z badań nad poradnictwem prawnym i obywatelskim*, Instytut Spraw Publicznych, op.cit., Warszawa 2013, s. 51.

Ostatnia procedura szacunku zagregowanych kosztów dotyczy „największych graczy" na rynku nieodpłatnych porad prawno-obywatelskich, jak wynika z badań ankietowych beneficjentów. Są to bardzo duże instytucje publiczne, dla których omawiana aktywność stanowi jedynie cel uboczny głównej działalności. Z wyjątkiem jednostek ZUS i PIP podmioty te zostały pominięte w badaniach ankietowych usługodawców, zaś pomimo relatywnie wysokiej reprezentacji jednostek ZUS i PIP w próbie, żadna z nich nie podała nawet przybliżonego szacunku kosztów związanych z działalnością w dziedzinie poradnictwa. Procedura pomiaru w tym przypadku definiuje zatem minimalną wysokość kosztów związanych z ich aktywnością w zakresie poradnictwa, zaś suma kosztów określa dolny próg zagregowanych środków publicznych asygnowanych – w sposób nawet przez decydentów nieuświadomiony – na omawiane cele. Odpowiednie szacunki zagregowanych kosztów dla omawianej grupy podmiotów przedstawiono w Tabeli 1 w części zatytułowanej „Obliczenia zasadzające się na statutowym/wewnątrzurzędowym obowiązku udzielania porad prawno-obywatelskich".

Przedstawione w opracowaniu szacunki zagregowanych kosztów funkcjonowania aktualnego parasystemu poradniczego przeprowadzone były przy przyjęciu minimalistycznych kosztowych parametrów wyceny. Analizy wskazują, że publiczne nakłady na bieżący niezinstytucjonalizowany system poradnictwa prawno-obywatelskiego wynoszą co najmniej 500 milionów złotych rocznie.

Szacunki kosztów wdrożenia reformy poradnictwa prawno-obywatelskiego

Czy zatem w świetle przedstawionych szacunków należy wyciągnąć wniosek, że wysokość nakładów ze strony budżetu państwa na reformę systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinna być nie niższa niż wymieniona kwota 500 milionów złotych? Nie!

Otóż kwota ta stanowiłaby adekwatny rząd wielkości pod – całkowicie nierealistycznym – warunkiem, że nowo powstały system przejąłby wszystkich dotychczasowych beneficjentów, co *implicite* oznaczałoby „zakaz wstępu" do jakiejkolwiek instytucji publicznej po jakąkolwiek informację czy poradę prawną lub obywatelską. Tym samym nowy system nie zastąpi, ale uzupełni istniejące nieformalne struktury. Dlatego faktyczny popyt na usługi realizowane przez (certyfikowane) podmioty w ramach nowego systemu – który powinien być finansowany ze środków publicznych – będzie znacznie niższy i wyznaczony może być z następującej relacji:

Tabela 1. Szacunek „budżetowych" kosztów funkcjonowania obecnego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego. Źródło: opracowanie własne

Podmioty udzielający ppio	Liczebność	Deklarowany odsetek zaangażowania (badanie ISP)	Przyjęty odsetek zaangażowania	Deklarowany miesięczny koszt działalności (w zł)	Płaca przeciętna (na miesiąc, w zł)	Mnożnik płacy przeciętnej	Liczba miesięcy	Koszt roczny	Mnożnik kosztu rocznego	Szacunek zagregowanych kosztów rocznych (w tys. zł)
Obliczenia na podstawie delarownej wysokości średnich miesięcznych kosztów prowadzenia działalności na usługodawcę (na podstawie badań ISP)										
Jednostki pomocy społecznej – ośrodki pomocy społecznej	2531	0,93	1	3174,778			12			96424
Biura poselskie i senatorskie	554	1,00	1	1725			12			11468
Organizacje pozarządowe, społeczne	330	0,64	0,64	6594,118			12			16712
Jednostki pomocy społecznej – powiatowe centra pomocy rodzinie	315	0,89	1	1831,034			12			6921
Związki zawodowe	112	0,49	0,49	10400			12			6849
Rzecznicy Praw Konsumentów	372	1,00	1	1500			12			6696
Biura Federacji Konsumentów	44	0,34	0,34	1500			12			269
Studenckie Poradnie Prawne	25	1,00	1	5000			9			1125
Biura Porad Obywatelskich	30	1,00	1	25000			12			9000
Ośrodki Pomocy Pokrzywdzonym Przestępstwem	16		1	25000			12			4800
Obliczenia zasadzajace się na statutowym obowiązku udzielenia porad ppio (na podstawie danych dotyczących pełnych rocznych kosztów działalności wymienionych podmiotów)										
Rzecznik Praw Obywatelskich	1		1					33599,7	0,25	8400
Rzecznik Praw Dziecka	1		1					7488,8	0,25	1872
Rzecznik Praw Pacjenta	1		1					6962	0,25	1741
Rzecznik Praw Ubezpieczonych	1		1					6195,6	0,25	1549
Obliczenia zasadzjące się na statutowym/wewnątrzurzędowym obowiązku udzielnania ppio (na podstawie danych dotyczących średniego miesięcznego wynagrodzenia w wymienionych instytucjach										
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	43	0,51	1		3676,86	2,6	12			4933
Jednostki Państowej Inspekcji Pracy	61	0,2	1		5821,72	1,3	12			5540
Urząd gminy / miasta	2414		1		3868,74	1,3	12			145691
Starostwo Powiatowe	314		1		3391,13	1,3	12			16611
Powiaty miejskie	65		1		4368,97	1,3	12			4430
Urząd Wojewódzki	16		1		4445,98	1,3	12			1110
Urząd Marszałkowski	16		1		4569,56	1,3	12			1141
Sąd+adwokaci wyznaczeni z urzędu	377		1		5431	2,6	12			63882
Prokuratura	377		1		6667	1,3	12			39210
Ministerstwo lub inny urząd centralny	96		1		7295,9	1,3	12			10926
Urzędy skarbowe	352		1		4250,5	2,6	12			46681
RAZEM										513980

$$NEWPPIO = a \cdot NOPUB + b \cdot PUB + c \cdot KOM + d \cdot OVERD \qquad (13)$$

gdzie:

NEWPPIO – popyt zaspokajany przez podmioty nowego systemu,

NOPUB – popyt realizowany przez podmioty niepubliczne, aktualnie obecne na „rynku" nieodpłatnych porad prawno-obywatelskich,

PUB – popyt realizowany przez podmioty publiczne obecne na rynku usług poradniczych, których liczba i zakres kompetencyjny nie ulegnie zmianie,

KOM – popyt obecnie realizowany odpłatnie przez komercyjne kancelarie prawne,

OVERD – popyt obecnie niezaspokojony,

a, b, c, d – parametry przejścia z przedziału <0,1> od systemu obecnego do systemu nowego; zatem różnice pomiędzy liczbą „1" a wartościami owych parametrów będą stanowić informację, jaka frakcja beneficjentów pozostanie przy „dawnych" usługodawcach nawet po wprowadzeniu reformy.

Zauważmy, że wszystkie zmienne po prawej stronie relacji (13) są znane. Niewiadomymi pozostają natomiast parametry przejścia. Jednakże w tym przypadku można pokusić się o dedukcyjne – wsparte tam, gdzie to możliwe, mniej lub bardziej adekwatnymi danymi – wyprowadzenie przybliżonych ich wartości. Podstawą logicznego ciągu wywodu jest kardynalne założenie, że beneficjenci (tudzież: petenci czy klienci) dokonują swobodnego wyboru usługodawcy na podstawie własnych preferencji. Zainteresowany wyprowadzeniem wartości parametrów relacji (13) czytelnik proszony jest o zapoznanie się z opracowaniem Waldemara Florczaka[79]. W tym miejscu dość powiedzieć, że na mocy argumentacji logicznej wspartej empirycznymi wynikami ogólnopolskich badań ankietowych, zawartymi w opracowaniu Instytutu Spraw Publicznych pt. *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego*[80], ustalono następujące wartości omawianych parametrów:

[79] W. Florczak, *Próba wyceny średniorocznych makroekonomicznych kosztów bieżącego i przyszłego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego w Polsce*, INPRIS, op.cit., Warszawa 2013.

[80] *Beneficjenci nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport cząstkowy*, Instytut Spraw Publicznych, op.cit., Warszawa 2012.

$$NEWPPIO = 1 \cdot NOPUB + 0{,}15 \cdot PUB + 0{,}05 \cdot KOM + 0{,}35 \cdot OVERD \quad (14),$$

co w połączeniu z danymi dotyczącymi szacowanej liczebności porad prawno-obywatelskich udzielanych przez rozważane grupy usługodawców dało oczekiwaną sumę kosztów wdrożenia reformy w wysokości 176 milionów złotych.

Jest to szacunek kosztów ponoszonych tylko przez usługodawców systemu i nie uwzględnia dodatkowych kosztów związanych z ustanowieniem Rady Pomocy Prawnej, certyfikacją, monitoringiem, kontrolingiem, centralną ewidencją danych itp. Nie jest łatwo dokonać nawet zgrubnych szacunków wysokości „kosztów centralnych". Generalnie, wydaje się wskazane, aby nowy system miał wbudowane najważniejsze – w szczególności wszystkie wymienione powyższej – ogniwa, generujące koszty centralne. Należałoby przy tym zadbać na samym początku projektowania systemu o wysoką jakość instytucji centralnej. Ewentualnych oszczędności należałoby szukać w częstotliwości/intensywności stosowania określonych czynności (np. monitoringu czy kontrolingu) raczej niż zaniechania działań w kierunku ustalenia dobrych standardów i efektywnych procedur ich stosowania, tudzież wdrożenia na ograniczoną skalę. Pomimo artykułowanych wątpliwości wydaje się, że dobrym punktem odniesienia dla określenia wysokości kosztów funkcjonowania silnej i niezależnej instytucji centralnej (np. Rady Pomocy Prawnej) mogłyby być koszty funkcjonowania specjalistycznych instytucji prawno-administracyjnych wymienionych w drugiej grupie podmiotów w Tabeli 1.

W przypadku wprowadzenia ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych szacowana kwota ulegnie obniżeniu tym bardziej znaczącemu, im bardziej restrykcyjne okażą się kryteria dostępu. Maksymalną wysokość kosztów, w warunkach wprowadzenia ustalonych dochodowych i przedmiotowych kryteriów dostępu, oszacować można łącząc prezentowaną w niniejszym opracowaniu procedurę szacunku z procedurą zaproponowaną przez dr. Jana Winczorka[81].

W Tabeli 2 i 3 przedstawiono adekwatne wyliczenia, traktując raportowaną kwotę 176 milionów złotych jako wartość oczekiwaną kosztów wdrożenia reformy bez ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych oraz wykorzystując dane z estymacji przedziałowej zawarte w opracowaniu Jana Winczorka[82]. Połączenie informacji z obydwu badań daje

[81] J. Winczorek, *Wycena bieżących i przyszłych kosztów funkcjonowania ppio*, INPRIS, op.cit, Warszawa 2013.
[82] Ibidem.

możliwość dokonania przedziałowego szacunku kosztów przyszłych na podstawie struktury przedmiotowo-podmiotowej porad prawnych w okresie badanym.

Przedstawione szacunki pokazują, iż w przypadku ograniczeń przedmiotowo-podmiotowych koszty wdrożenia systemu ulegną znacznemu obniżeniu. Dlatego w zależności od kwoty środków publicznych, która zostanie przeznaczona na reformę – i której ostateczne uruchomienie będzie miało charakter decyzji politycznej – wskazać można różne warianty wdrożenia reformy. W warunkach braków budżetowych wskazane będzie adekwatne zmniejszenie popytu na usługi poradnicze, co osiągnąć można poprzez wprowadzenie przedmiotowych lub dochodowych – czy nawet przedmiotowo-dochodowych – kryteriów dostępu. W świetle powyższej uwagi wydaje się, że wskazywanie na „obiektywne", finansowe przyczyny zaniechania reformy jest zakamuflowaną formą braku politycznej woli takiej reformy.

Uwagi końcowe

Zaproponowane procedury pomiaru kosztów bieżącego i przyszłego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego są logiczne, wewnętrznie spójne i uzasadnione pod względem prawno-ekonomicznym. Jednakże wobec braku twardych danych dotyczących kluczowych parametrów operacjonalizacji, pojawiła się konieczność dedukcyjnego ich wyznaczenia na podstawie szczątkowych i wielce niedoskonałych danych zastanych. Interpretacja owych danych miała przy tym charakter autorski. *Ergo*, chociaż cała analiza była przeprowadzona zgodnie z wiedzą, doświadczeniem i intuicją naukową autora, to jednak miała ona – w stosunku do parametrów, nie zaś koncepcji – charakter subiektywny. W przypadku innego postrzegania wartości stosownych parametrów procedura umożliwia dokonanie szybkich przeliczeń i wariantowania wielkości kosztów nowego sytemu. Należy jednak pamiętać, że za takim prostym technicznie zabiegiem stać powinny logiczne i spójne argumenty merytoryczne.

W odniesieniu zaś do metodyki efektywnego bilansowania podaży z popytem na usługi nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego, warto podkreślić, że przedstawiona w rozdziale operacjonalizacja posiada walory uniwersalności: może być z powodzeniem stosowana w trakcie empirycznych szacunków wysokości popytu na różnorodne usługi świadczone w warunkach nieodpłatności.

6. Technologie informatyczne w poradnictwie prawnym i obywatelskim[83]

Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest skrótowe zaprezentowanie problematyki wykorzystania technologii informatycznych w odniesieniu do poradnictwa prawnego, a także sformułowanie rekomendacji w związku z tworzeniem w Polsce uporządkowanego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.

W ciągu minionych kilku dekad, ze wskazaniem na dwie ostatnie, nowe technologie informatyczne zrewolucjonizowały sposób funkcjonowania rynku pomocy prawnej. Jeżeli chodzi o adresatów norm prawnych: zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców, Internet stał się prawdopodobnie podstawowym źródłem informacji o prawie. Nie sposób także wyobrazić sobie praktycznego wykonywania zawodów prawniczych bez wsparcia narzędzi informatycznych.

Nowe technologie informatyczne są również szeroko stosowane w niektórych krajach w ramach rozwiniętych systemów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Umiejętne posługiwanie się nimi prowadzi do zniwelowania licznych problemów dotyczących dostępu do sprawiedliwości *(access to justice)*. Nie znaczy to, że technologie informatyczne są uniwersalnym panaceum rozwiązującym wszystkie bolączki związane z dostępem do informacji prawnej i porad prawnych; przeciwnie, generują one również szereg swoistych problemów, z których rozwiązaniem system poradnictwa prawnego musi się zmierzyć.

Podstawowym materiałem ilustracyjnym w tym rozdziale są rozwiązania stosowane w systemie poradnictwa prawnego w Stanach Zjednoczonych. W części 2 przedstawiony zostaje współczesny zakres badań dotyczących stosowania nowych technologii informatycznych w odniesieniu do prawa. Część 3 stanowi przegląd zagadnień związanych ze

[83] Rozdział przygotowany przez dr. Michała Araszkiewicza (Wydział Prawa i Administracji UJ) na podstawie analiz tego autora przeprowadzonych w ramach projektu. Całość opracowań dostępna na stronie inpris.pl.

stosowaniem nowych technologii ściśle w odniesieniu do systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Część 4 dotyczy szeroko pojętej problematyki rozstrzygania sporów *on-line*. Część 5 zawiera zestaw rekomendacji w związku z potencjalnym stosowaniem technologii informatycznych w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Informacje o prawie a technologie informatyczne

Problematyka stosowania technologii informatycznych w odniesieniu do gromadzenia, reprezentowania, wyszukiwania i przetwarzania informacji prawnej jest niezwykle obszerna i została opisana w bogatej literaturze przedmiotu. Poszczególne pola tematyczne związane z tym zagadnieniem dają się przejrzyście uporządkować przy zastosowaniu pewnej idealizacji: tak zwanego doskonałego prawniczego systemu ekspertowego. Taki system oczywiście nie istnieje w rzeczywistości i jest wątpliwe, czy kiedykolwiek możliwe będzie jego stworzenie. Stanowi on jednak zbiór pewnych celów, do których stopniowego osiągania dąży znacząca część społeczności zajmującej się stosowaniem nowych technologii w odniesieniu do prawa. By uniknąć ewentualnych nieporozumień, należy podkreślić, że nie jest celem tych badań zastąpienie prawników przez programy komputerowe, lecz raczej stworzenie narzędzi mających na celu najbardziej efektywny dostęp do informacji o prawie.

Wyidealizowany prawniczy system ekspertowy:

1) posiada pełną i aktualizowaną bazę informacji prawnej; ponadto informacja ta jest w sposób prawidłowy ustrukturyzowana; system posługuje się nie tylko informację tekstową, lecz również wizualną i multimediami;

2) jest wyposażony w efektywny system wyszukiwania informacji;

3) jest wyposażony w moduł przetwarzania języka naturalnego (*Natural Language Processing*), dzięki czemu jest w stanie dokonać wyszukania i uporządkowania informacji ze źródła posługującego się językiem naturalnym;

4) generuje adekwatne odpowiedzi na postawione pytania prawne, a także generuje gotowe dokumenty nadające się do zastosowania w konkretnym stanie faktycznym;

5) wyposażony jest w moduł wsparcia rozwiązywania sporów, w tym także w drodze polubownej.

Współcześnie dostęp do „pełnej i aktualizowanej" bazy danych aktów normatywnych obowiązujących w danej jurysdykcji nie jest problematyczny, gdyż taki dostęp zapewniają zainteresowanym w zasadzie wszyscy dostawcy komercyjnych programów prawniczych. Teksty aktów normatywnych składających się na te bazy są na bieżąco aktualizowane (chociaż nie w sposób całkowicie zautomatyzowany – dopiero obecnie prowadzone są zaawansowane prace mające na celu całkowitą automatyzację tego procesu). Bazy danych dostępne nieodpłatnie (w Polsce jest to na przykład baza ISAP prowadzona przez Kancelarię Sejmu RP) nie ustępują bazom komercyjnym w zakresie ujednolicania najważniejszych aktów normatywnych (rangi ustawowej). Problematyczne jednak są metody reprezentacji wiedzy w tego rodzaju bazach, jako że informacja prawna w formie tekstowej aktów normatywnych jest często niezrozumiała dla użytkownika nie posiadającego profesjonalnego przygotowania. W związku z powyższym prowadzone są szeroko zakrojone badania dotyczące innych metod reprezentowania wiedzy prawniczej, w tym w szczególności za pomocą różnego typu wizualizacji.

Kwestią o zupełnie podstawowym znaczeniu jest określenie klas informacji, które powinny znajdować się w bazie informacji prawnej. Współcześnie nie ulega wątpliwości, że informacje te powinny dotyczyć nie tylko treści przepisów prawnych, ale również praktyki ich stosowania (w tym orzecznictwa), poglądów doktryny prawniczej itd. Od ponad czterdziestu lat prowadzone są na świecie intensywne badania nakierowane na wypracowanie adekwatnej, a jednocześnie przyjaznej dla użytkownika, metody reprezentacji i przetwarzania tych różnych rodzajów informacji o prawie. Podsumowanie badań prowadzonych w ostatnim ćwierćwieczu znajdzie Czytelnik w pracy Trevora Bench-Capona i innych[84].

Problematyka wyszukiwania informacji w prawniczych bazach danych stanowiła centralny temat informatyki prawniczej od momentu jej powstania, również w Polsce.[85] Poczyniono w tym zakresie znaczące postępy, stosując szeroko metodę wyszukiwania pełnotekstowego oraz, w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci, technologię sieci semantycznej (Semantic Web). Podkreślenia wymaga, że problematyka wyszukiwania i systematyzacji informacji prawnej dotyczy nie tylko tekstów aktów nor-

[84] T. Bench-Capon et al., *A history of AI and Law in 50 papers: 25 years of the international conference on AI and Law*, "Artificial Intelligence and Law" 2012, nr 20, s. 215–319.
[85] F. Studnicki, *Wprowadzenie do informatyki prawniczej*, PWN, Warszawa 1974 oraz J. Petzel, *Informatyka prawnicza. Zagadnienia teorii i praktyki*, Liber, Warszawa 1999.

matywnych, lecz również tekstów orzeczeń sądowych oraz licznych innych typów dokumentów, w tym np. umów, akt sądowych, dokumentów księgowych etc. Z punktu widzenia jednostki świadczącej usługi z zakresu nieodpłatnego poradnictwa prawnego ogromne znaczenie mają także zautomatyzowane systemy wyszukiwania dokumentów znajdujących się w bazie danych takiej jednostki, a dotyczących w szczególności przebiegu poszczególnych spraw. Względnie kompletny, aczkolwiek nieco już zdezaktualizowany, obraz prac dotyczących wyszukiwania informacji prawnej znajdzie Czytelnik w pracy A. Stranieri, J. Zeleznikow[86].

Przetwarzanie języka naturalnego (*Natural Language Processing*) jest jednym z najbardziej intensywnie rozwijających się działów nauk komputerowych. Główną ideą tych badań jest tworzenie takich programów komputerowych, które byłyby w stanie w odpowiedni sposób interpretować wypowiedzi sformułowane w języku naturalnym i generować adekwatne reakcje językowe ze swojej strony. Nietrudno zauważyć, że problematyka ta jest niezwykle doniosła z punktu widzenia budowy systemów informacji prawnej nakierowanych na udzielanie porad prawnych lub formułowanie propozycji rozstrzygnięć spraw. Stan faktyczny w danej sprawie jest bowiem wyrażony w języku naturalnym, czyli w wyrażeniach zawartych w dokumentach, protokołów zeznań i wyjaśnień etc. Na chwilę obecną prawnicze systemy ekspertowe, by móc przetworzyć taką informację, muszą otrzymać ją już w wersji przetworzonej przez użytkownika systemu, co generuje ryzyko utraty lub zniekształcenia istotnych informacji. Alternatywnie, prawny system ekspertowy może posłużyć się ankietą pytań zamkniętych (jest to najczęściej stosowana technika), co może prowadzić do efektu nie wyczerpania wszystkich zagadnień istotnych z punktu widzenia danego stanu faktycznego. Aktualnie funkcjonujące systemy posługujące się technologią przetwarzania języka naturalnego są zbyt mało efektywne, aby mogły zostać zastosowane w praktyce obrotu prawnego.

Problem stworzenia odpowiedniego mechanizmu inferencyjnego przeprowadzającego dane wejściowe, jakimi dysponuje system ekspertowy z zakresu prawa (tzn. dane znajdujące się w bazie informacji prawnej oraz wprowadzone do systemu elementy stanu faktycznego) w dane wyjściowe, tzn. odpowiedź na postawione pytanie prawne (wraz z uzasadnieniem), stanowi przedmiot niezwykle intensywnych badań nurtu badawczego *Artificial Intelligence and Law* od momentu jego powstania w latach 70 XX wieku. W ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci został

[86] A. Stranieri, J. Zeleznikow, *Knowledge Discovery from Legal Databases*, Springer, Dordrecht 2005.

w tej dziedzinie poczyniony znaczny postęp. Wyciągnięto uzasadnione wnioski z niedostatków wczesnych, uproszczonych propozycji. W XXI wieku badania nad reprezentowaniem informacji prawnej wkroczyły w nową fazę, a to dzięki rozpowszechnieniu technologii sieci semantycznej (prace w tej dziedzinie prowadzą Enrico Francesconi, Adam Wyner i wielu innych) oraz upowszechnieniu standardu .xml w odniesieniu do kodowania dokumentów prawnych (badania w tym zakresie prowadzi m. in. Monica Palmirani). Konstruowane są zaawansowane systemy argumentacyjne (jak np. Carneades autorstwa Thomasa Gordona i Douglasa Waltona).

We współczesnym obrocie prawnym coraz większe znaczenie ma rozwiązywanie sporów metodami alternatywnymi (takimi jak arbitraż, mediacje czy koncyliacje), dlatego też wskazana wyżej idealizacja prawniczego systemu ekspertowego powinna posiadać również funkcjonalności umożliwiające wsparcie stosowania ww. metod. Systemy z tego zakresu są konstruowane już od ponad dwóch dziesięcioleci, ogół badań prowadzonych w tym zakresie określa się zwykle hasłem *Online Dispute Resolution*.

Podsumowując, należy powtórzyć, że badania nad stosowaniem technologii informatycznych w odniesieniu do prawa są obecnie prowadzone na świecie na bardzo szeroką skalę. W Polsce w dalszym ciągu badania te są spopularyzowane w zbyt małym stopniu.

Stosowanie nowych technologii w związku z nieodpłatną pomocą prawną

Niniejsza część stanowić ma „mapę" zagadnień związanych ze stosowaniem nowych technologii w systemach nieodpłatnej pomocy prawnej. Nawiązując do rozważań poprzedniego rozdziału można twierdzić, że:

1) stosowanie nowych technologii może uczynić informację prawną i porady prawne bardziej dostępnymi dla szerokiej grupy obywateli, potencjalnie zwiększając poziom zaspokojenia popytu na pomoc prawną,

2) stosowanie nowych technologii może prowadzić do zmniejszenia kosztów funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej z uwagi na redukcję kosztu każdej kolejnej „jednostki" udzielenia pomocy w podobnych sprawach (tak zwanych kosztów marginalnych),

3) stosowanie nowych technologii jest czynnikiem optymalizującym gromadzenie, wyszukiwanie oraz modyfikację baz danych: w tym przede

wszystkim baz danych informacji prawnej, jak również baz danych dotyczących beneficjentów pomocy prawnej, zgłaszanych problemów, monitorowania skuteczności świadczonej pomocy, alokacji zasobów ludzkich i finansowych,

4) stosowanie nowych technologii w konsekwencji należy uznać za warunek konieczny skutecznego zbierania i przetwarzania informacji o funkcjonowaniu systemu pomocy prawnej, w szczególności dla celów prowadzenia badań naukowych dotyczących funkcjonowania systemu.

W zależności od kultury prawnej państwa, w którym istnieje zjawisko nieodpłatnej pomocy prawnej, akcentuje się różne aspekty stosowania nowych technologii w tym systemie.

I tak na przykład, w Stanach Zjednoczonych, gdzie ugruntowana jest tradycja prowadzenia empirycznego badania prawa, a w szczególności badań ekonomicznych, podkreśla się przede wszystkim rolę nowych technologii w zaspokajaniu popytu na nieodpłatną pomoc prawną[87]. Akcentowana jest idea, że stosowanie nowych technologii może doprowadzić do świadczenia „pewnych form pomocy" w stosunku do 100% zainteresowanych osób[88]. Dokonanie oceny, czy jest to cel realistyczny, wymaga jego operacjonalizacji i daje asumpt do bliższego przyjrzenia się instytucjonalnym uwarunkowaniom funkcjonowania systemu pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych oraz stosowania technologii informacyjnych w tym systemie.

Podmiotem odpowiedzialnym za organizację tego systemu w Stanach Zjednoczonych, a w szczególności za dystrybucję środków federalnych pomiędzy usługodawców, jest korporacja non-profit Legal Services Corporation (LSC), działająca od 1974 r. Funkcjonowanie LSC jest oparte o prawo federalne – w szczególności, najważniejszym aktem normatywnym w tym zakresie jest Legal Services Corporation Act – ustawa z roku 1974[89].

Możliwość szerokiego stosowania nowych technologii w ramach programów pomocy prawnej została dostrzeżona w LSC w latach dziewięćdziesiątych. W konsekwencji w roku 1998 został zorganizowany pierwszy tzw. szczyt dotyczący możliwości oraz wyzwań związanych

[87] J. Cabral et al., *Using Technology to Enhance Access to Justice*, „Harvard Journal of Law and Technology" 2012, nr 26, s. 243–245.
[88] http://tig.lsc.gov/summit-mission-statement, dostęp 15 lipca 2013 r.
[89] http://www.lsc.gov/about/lsc-act-other-laws, dostęp 15 lipca 2013 r.

ze stosowaniem nowych technologii w systemach pomocy prawnej. Efektem szczytu było utworzenie w roku 2000 programu LSC o nazwie Technology Initiative Grant (TIG), którego celem jest finansowanie projektów w zakresu pomocy prawnej obejmujących zastosowania informatyczne. Program TIG okazał się znaczącym sukcesem. Do roku 2012 TIG rozdysponował ponad 40 milinów dolarów celem wsparcia sądów oraz organizacji świadczących pomoc prawną zainteresowanych stosowaniem technologii informatycznych w projektach związanych z dostępem do nieodpłatnej pomocy prawnej.
W szczególności, dzięki programowi TIG doszło do utworzenia stron internetowych dotyczących problematyki pomocy prawnej w sprawach cywilnych w każdym ze stanów[90]. Jako przykłady projektów, które uzyskały finansowanie z programu w ostatnich latach należy wymienić stworzenie banku pism procesowych dla celów wzmocnienia potencjału usługodawców pomocy prawnej w zakresie uczestniczenia w postępowaniach sądowych czy stworzenie elektronicznych skrzynek kontaktowych usługodawców świadczących poradnictwo prawne.

Ogólnie rzecz ujmując, można wyróżnić następujące rodzaje projektów technologiczno-informatycznych, które są realizowane w związku ze świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej (głównie z Stanach Zjednoczonych, ale również w Wielkie Brytanii czy w Holandii).

1. Strony internetowe. W ciągu ostatnich kilkunastu lat dokonał się znaczący postęp technologiczny i koncepcyjny, jeżeli chodzi o konstruowanie stron internetowych zawierających informację prawną i porady prawne dla osób poszukujących nieodpłatnej pomocy prawnej. Chodzi tu zarówno o strony internetowe sądów, jak i usługodawców w systemie, w tym organizacji pozarządowych. W tym zakresie należy odnotować następujące zjawiska:

• odejście od stosowania zawartości statycznej i tekstowej na rzecz zawartości interaktywnej i multimedialnej;

• posługiwanie się coraz prostszymi systemami zarządzania stronami internetowymi, tak aby wykonywanie czynności w tym zakresie było możliwe dla personelu nie-technicznego;

• stosowanie rozwiązań umożliwiających konsultacje *on-line*;

[90] Łatwy dostęp do tych stron jest zapewniony z adresu: http://tig.lsc.gov/.

• optymalizacja stron internetowych pod kątem wyników wyszukiwania przeglądarkach.[91]

Raport Berkman Center for Internet and Society at Harvard University[92], wymienia strony internetowe sądów (i podmiotów prowadzących programy pomocy prawnej) na pierwszym miejscu jako medium technologiczne odgrywające podstawową rolę przy zwiększaniu dostępu do prawa. Autorzy raportu wskazują na zestaw kryteriów, które określają jako zbiór „dobrych praktyk" w zakresie tworzenia nowoczesnych sądowych stron internetowych. Te kryteria to: (1) dostosowanie strony do zamierzonego audytorium, (2) prostota strony i łatwość wyszukiwania na niej informacji, (3) wyczerpujący charakter prezentowanej informacji, (4) zunifikowanie i koherencja dotyczące informacji zawartej zarówno na stronach internetowych poszczególnych jednostek, jak również jeśli chodzi o porównanie stron prowadzonych przez różne jednostki, (5) skoordynowanie, (6) wielojęzyczność, (7) multimedialny charakter, (8) łatwość aktualizacji przez sądy (a nie tylko przez specjalistów IT) oraz (9) dostępność dla osób z niepełnosprawnością.

2. Interaktywne bazy informacji i funkcjonalności zapewniające zainteresowanym osobom wsparcie na odległość. Coraz częstszym zjawiskiem jest stosowanie przez podmioty świadczące pomoc prawną różnych kanałów umożliwiających beneficjentom kontakt na odległość z osobą świadczącą poradnictwo. Te kanały komunikacyjne umożliwiają zarówno porozumiewanie się w czasie rzeczywistym, jak również z założeniem dystansu czasowego oddzielającego pytanie od odpowiedzi. Wielu prawników pro bono pracujących w programach pomocy prawnej udziela porad prawnych z wykorzystaniem tego rodzaju narzędzi[93].

Technologiami komunikacyjnymi stosowanymi najczęściej przez programy pomocy prawnej są:

• telefon (w tym telefon internetowy),

• czat internetowy,

• e-mail,

[91] J. Cabral et al., *Using Technology...*, op.cit., s. 248.
[92] *Preliminary Report Best Practices in the Use of Technology to Facilitate Access to Justice Initiatives*, The Berkman Center for Internet & Society at Harvard University 2010, http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/A2J_Report_Final_073010.pdf.
[93] J. Cabral et al., *Using Technology...*, op.cit., s. 249–250.

• forum internetowe,

• videokonferencja[94].

Każdy z powyższych kanałów komunikacyjnych ma swoje wady i zalety, których nie sposób w tym miejscu wyczerpująco omówić. Należy jednak zwrócić uwagę na podział powyższych metod na synchroniczne (umożliwiające kontakt w czasie rzeczywistym) i asynchroniczne. Zaletą metod synchronicznych jest możliwość wyjaśnienia wszystkich wątpliwości osoby poszukującej pomocy prawnej w toku dyskusji. Natomiast zaletą metod asychronicznych jest ich funkcjonowanie w trybie 24 godzin na dobę i brak konieczności ustalenia terminu prowadzenia rozmowy.

3. Elektroniczne repozytoria dokumentów. Z tego rodzaju produktów korzystają także podmioty świadczące pomoc prawną, oraz, ostatecznie, beneficjenci pomocy. Należy podkreślić, że współcześnie stosowane bazy dokumentów to nie tylko statyczne zbiory umożliwiające pobranie standardowego wzoru. Współczesny standard obejmuje raczej posługiwanie się aplikacjami umożliwiającymi wygenerowanie wzoru pisma nadającego się do złożenia do sądu czy do urzędu w konkretnej sprawie. Należy zwrócić uwagę, że tego rodzaju repozytoria funkcjonują już od dłuższego czasu w praktyce komercyjnego obrotu prawnego w Stanach Zjednoczonych. Mowa tu o takich przedsiębiorcach, jak np. LegalDocs.com, We The People czy USLegal[95]. LegalDocs.com stanowi przykład podmiotu świadczącego usługi prawne zbliżające się do pełnego ich utowarowienia. Użytkownik tego serwisu może bowiem generować dokumenty prawne w sposób całkowicie zautomatyzowany, nie mając żadnego kontaktu z żywym konsultantem. Utworzony w ten sposób dokument prawny jest efektem automatycznego dostosowania wzorca obecnego w bazie danych systemu do sytuacji klienta, przedstawionej przez niego w ankiecie)[96].

W ciągu ostatnich kilkunastu lat nastąpiła również szeroka popularyzacja tego rodzaju „inteligentnych" repozytoriów dokumentów w kontekście świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Najbardziej znanymi spośród takich programów są: A2J Author, program umożliwiający podmiotowi świadczącemu pomoc prawną opracowanie serii pytań zadawanych

[94] *Preliminary Report Best Practices...*, op.cit., s. 49.
[95] Por. C. Johnson, *Leveraging Technology to Deliver Legal Services*, „Harvard Journal of Law and Technology" 2009, nr 23, s. 259–283.
[96] Ibidem, s. 263.

użytkownikowi (tzw. wywiadów), zintegrowany z programem HotDocs, oraz program I-CAN! (Interactive Community Assistance Network))[97]. Z uwagi na doniosłe znaczenie programu A2J Author w praktyce funkcjonowania amerykańskiego systemu poradnictwa prawnego, należy nieco szerzej przedstawić genezę stworzenia tego programu, jak również jego podstawowe funkcjonalności.

Idea stworzenia A2J Author była związania z badaniami socjologicznymi dotyczącymi dostępu do sprawiedliwości i nakierowanymi na ograniczanie barier w tym dostępie, jakie zostały przeprowadzone w latach 1999–2000 w Stanach Zjednoczonych przez specjalistów z Chicago-Kent College of Law. Badania te były prowadzone przez interdyscyplinarny zespół składający się ze specjalistów w zakresie projektowania produktów informatycznych, prawników i statystyków, a dotyczył osób uczestniczących w postępowaniach sądowych bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika (*self-represented litigants*, SRL).

Respondenci wskazywali przede wszystkim na następujące czynniki utrudniające im dostęp do sprawiedliwości: wysoką złożoność systemu wymiaru sprawiedliwości oraz koszt komercyjnej pomocy prawnej, przy czym czynniki te pozostawały w zależności od siebie. Wysoki koszt wynajęcia prawnika na rynku uniemożliwiał skuteczne dochodzenie należnych obywatelom praw (często twierdzili oni że koszt ten przewyższyłby wartość majątkową dochodzonego prawa). Z kolei wysoki stopień złożoności systemu prowadził do fiaska realizacji interesów osoby nie korzystającej z profesjonalnego wsparcia. Jednocześnie oceniono, że popyt na nieodpłatną pomoc prawną pozostaje niezaspokojony w 80%[98].

Bazując na wnioskach z przeprowadzonych badań, zespół rozpoczął prace nad narzędziami informatycznymi mającymi na celu zmniejszenie barier w dostępie do sprawiedliwości. W pierwszej kolejności podjęto prace nad narzędziem mającym wspomóc osoby starające się o uzyskanie rozwodu w trybie uproszczonym w stanie Illinois[99]. Program umożliwiał ustalenie, czy dany SRL kwalifikował się do tej uproszczonej procedury oraz możliwość wydrukowania dokumentów sądowych wraz z informacją o sposobie ich wypełnienia. Był to zatem, operujący na stosunkowo wąskim zakresie przedmiotowym, prototyp programu A2J Author. Ważnym atutem programu był graficzny interfejs, przyja-

[97] J. Cabral et al., *Using Technology...*, op.cit., s. 251.
[98] R. Staudt, *All The Wild Possibilities: Technology that Attacks Barriers to Access to Justice*, „Loyola of Los Angeles Law Review" 2009, nr 42, s. 1130.
[99] Ibidem, s. 1130.

zny dla użytkownika. Wyniki testów przeprowadzonych przez zespół badawczy były jednoznacznie pozytywne – użytkownicy ocenili przydatność programu bardzo wysoko[100].

Natomiast problematycznym aspektem programu był stosunkowo wysoki koszt jego wytworzenia. Każdy ekran oraz funkcjonalność programu musiała być zaprogramowana przez zatrudnionych w projekcie informatyków. Jednocześnie, program był stosunkowo prosty i odnosił się do bardzo wąskiej gałęzi prawa. Stawiało to pod znakiem zapytania celowość budowania bardziej rozbudowanego systemu tego rodzaju. Perspektywy rozwiązania tego problemu zaczęły się rysować po nawiązaniu współpracy przez Chicago-Kent College of Law z Center for Computer Assisted Legal Instruction (CALI) w roku 2004. Powstała idea, aby zamiast konstruowania gotowego narzędzia służącego użytkownikom końcowym, skupić się raczej na opracowaniu narzędzia do budowania takich narzędzi. Najważniejszą osobą, która stała za wdrożeniem tego projektu, był John Mayer, dyrektor zarządzający CALI[101]. Zaadoptował on w tym celu program CALI Author, stosowany przez profesorów prawa nie posiadających przygotowania informatycznego do przygotowywania materiałów edukacyjnych. Na podstawie tego materiału, obejmującego setki jednostek lekcyjnych, programiści CALI przygotowali narzędzia do przygotowywania tzw. A2J Guided Interviews, czyli wywiadów prowadzących użytkownika końcowego poprzez szereg pytań prawnych mających na celu uzyskanie informacji istotnej z punktu widzenia interesów osoby poszukującej pomocy prawnej.

Istota działania A2J Author jest następująca. A2J Author jest kompatybilny z serwerem LHI (Legal Help Interactive), tzn. serwerem z którego korzystają organizacje non-profit zajmujące się świadczeniem pomocy prawnej. Po utworzeniu przez użytkownika w ramach A2J Author danego Wywiadu (czyli sekwencji pytań mających na celu zorientowanie się w sytuacji prawnej osoby zainteresowanej w danej sprawie), wywiad ten jest zamieszczany na serwerze LHI oraz korelowany z odpowiednim wzorem pisma znajdującym się w bazie HotDocs (baza dokumentów prawnych prowadzona przez LexisNexis). Następnie, Wywiad jest udostępniany na stronach sądów oraz podmiotów zajmujących się świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej.

Program A2J Author spotkał się z wielkim zainteresowaniem i uznaje się powszechnie, że osiągnął on wielki sukces. Tylko do roku 2010

[100] Ibidem, s. 1132.
[101] Ibidem, s. 1133.

udostępnionych zostało 1.200 różnych Wywiadów[102]. W roku 2011 w oparciu o Wywiady A2J Author zostało wygenerowanych ponad 300 000 dokumentów[103]. W latach 2005–2008 użytkownicy końcowi skorzystali z Wywiadów znajdujących się na stronach pomocy w stanie Idaho ponad 72 000 razy[104]. W roku 2012 program został użyty ponad 500 000 razy przez osoby poszukujące pomocy prawnej. Nie ulega wątpliwości, że jeśli chodzi o użytkowników końcowych, sukces polegający na zapewnieniu im dostępu do sprawiedliwości oraz ochronę ich praw jest uzależniony od prawidłowego skonstruowania Wywiadu.

Podkreślenia wymaga, że A2J Author jest stale rozwijanym oprogramowaniem. Obecnie dostępna jest wersja 4.0 tego programu, a trwają również intensywne prace nad wersją 5.0. Przez ostatnich 10 lat program został wzbogacony o liczne funkcjonalności mające na celu jego efektywne wykorzystanie w pracy podmiotów świadczących pomoc prawną. Należy tu wymienić w szczególności:

• wprowadzenie wersji wielojęzycznych Wywiadów. Wybór pomiędzy językiem angielskim i hiszpańskim jest obecnie standardowym elementem Wywiadów A2J Author.

• możliwość dodawania do Wywiadów plików audio i filmowych.

Obecnie trwają również intensywne prace nad wersją oprogramowania na urządzenia mobilne (smartfony i tablety).

Odrębną kwestią jest przystosowanie A2J Author do przyjmowania przez podmioty świadczące pomoc prawną zgłoszeń osób, które takiej pomocy poszukują. W ten sposób zgłoszenia mogą być przyjmowane przez te podmioty online. Na stronie społeczności A2J Author znajdują się rozbudowane instrukcje dotyczące przystosowania systemu informatycznego danego podmiotu świadczącego pomoc prawną do przyjmowania zgłoszeń za pomocą tego programu. Kluczowym elementem tego procesu jest przygotowanie odpowiednich Wywiadów dostosowanych do zbierania informacji od osoby poszukującej pomocy prawnej. Uzyskane w ten sposób informacje są przekształcane na komunikat XML, który następnie jest umieszczany w systemie zarządzania sprawami danego podmiotu świadczącego pomoc prawną. Zalety wdrożenia takiego systemu po stronie beneficjenta pomocy prawnej są następujące:

[102] *Preliminary Report Best Practices...*, op.cit., s. 30.
[103] J. Cabral et al., *Using Technology...*, op.cit., s. 251.
[104] R. Staudt, *All The Wild Possibilities...*, op.cit., s. 1134.

• beneficjent może złożyć zgłoszenie z każdego miejsca i w każdym czasie, pod warunkiem posiadania dostępu do Internetu,

• następuje znaczące skrócenie czasu potrzebnego na złożenie wniosku,

• ograniczone zostaje ryzyko złożenia wniosku do niewłaściwego podmiotu,

• nie powstaje konieczność poniesienia kosztów podróży, rozmów telefonicznych etc.

Natomiast po stronie podmiotu świadczącego pomoc prawną można wyróżnić następujące korzyści:

• oszczędność czasu, przejawiającą się zwłaszcza w braku konieczności odbywania rozmów wstępnych z zainteresowanymi osobami przez pracowników podmiotu, oraz w ograniczeniu ilości błędów w prowadzonej dokumentacji (dokumentacja jest tworzona automatycznie),

• nawiązane kontaktu z grupą docelową, dla której przeznaczony jest dany program pomocy prawnej,

• jedyny koszt, jaki ponosi podmiot świadczący pomoc prawną, to koszt wdrożenia systemu; system następnie – w dłuższej perspektywie czasowej – generuje oszczędności.

4. Elektroniczne skrzynki podawcze (e-*filing*). Coraz więcej sądów w Stanach Zjednoczonych umożliwia składanie dokumentów w formie elektronicznej. Dotyczy to w szczególności dokumentów składanych do sądowych biur informacji prawnej (Self-Help Centers)[105]. Stosowanie rozwiązań technologicznych umożliwiających interesantom złożenie dokumentów w formie elektronicznej jest współcześnie coraz częstszym zjawiskiem w sądach, organach administracji publicznej. Jest także stosowane przez podmioty świadczące pomoc prawną. Ogólna struktura tego rodzaju systemów obejmuje trzy komponenty):

• Electronic Filing Services Provider (EFSP) – (tworzony i utrzymywany często przez inny podmiot od tego, który jest adresatem składanych elektronicznie dokumentów) – komponent, który przyjmuje informację od użytkownika systemu i przekazuje ją do dalszych komponentów;

[105] J. Cabral et al., *Using Technology...*, op.cit., s. 253.

• Electronic Filing Manager (EFM) – komponent zajmujący się oceną dokumentu złożonego do EFSP, dokonujący jego klasyfikacji i przekazujący go do dalszego komponentu systemu;

• Case Management System (CMS) – czyli komponent systemu służący do zarządzania sprawami, umożliwiający ich wyszukiwanie, oznaczenie statusu sprawy etc.[106]

5. Usługi sieciowe (Web services). Nie chodzi tutaj o świadczenie pomocy prawnej przez Internet, ale o posługiwanie się przez sądy oraz podmioty świadczące pomoc prawną pewnymi funkcjonalnościami umożliwiającymi np. sprawny przepływ informacji pomiędzy dwoma niezależnymi systemami albo też dostarczenie zainteresowanym osobom danych na temat stanu sprawy[107].

6. Wykorzystanie mediów społecznościowych. Nowym trendem w systemie pomocy prawnej jest korzystanie z funkcjonalności prywatnych serwisów społecznościowych takich jak Facebook, Twitter czy Youtube. Obecność na tych platformach dotyczy nie tylko podmiotów świadczących pomoc prawną, ale również sądów[108]. Obecność na tych popularnych platformach ma również prowadzić do wzrostu zaufania gorzej sytuowanych osób do systemu sprawiedliwości.

7. Systemy edukacji *on line*. Podmioty świadczące pomoc prawną oraz sądy coraz częściej korzystają z nowych technologii celem podnoszenia kompetencji personelu i organizowania spotkań. Jednym z programów wykorzystywanych w tym zakresie w Stanach Zjednoczonych jest Legal Meetings[109]. Podmioty świadczące pomoc prawną szeroko korzystają także z innych programów pozwalających na organizowanie video-konferencji.

Z punktu widzenia celów niniejszego opracowania najważniejszym zagadnieniem jest rola wymienionych narzędzi technologicznych w bardziej efektywnym (zarówno w sensie skuteczności, jak i optymalnej alokacji kosztów) świadczeniu poradnictwa prawnego (jak również pomocy prawnej w postępowaniu sądowym). Należy wyróżnić następujące aspekty tego zagadnienia:

[106] *Preliminary Report Best Practices...*, op.cit., s. 37.
[107] J. Cabral et al., *Using Technology...*, op.cit., s. 253–254.
[108] Ibidem, s. 254.
[109] Ibidem, s. 255.

1) gromadzenie, przetwarzanie i prezentowanie informacji na temat obowiązujących przepisów prawnych oraz orzecznictwa;

2) gromadzenie, przetwarzanie i prezentowanie użytecznej informacji faktycznej: o zakresie działania instytucji i służb wymiaru sprawiedliwości, danych teleadresowych etc.;

3) prezentowanie informacji stanowiących poradę w typowej sprawie;

4) nawiązywanie kontaktu *on line* z potencjalnymi beneficjentami, udzielanie im porad za pomocą środków służących do porozumiewania się na odległość oraz umożliwianie im składania dokumentów w formie elektronicznej;

5) prezentowanie materiałów edukacyjnych (w różnych formach: tekstowej, wizualnej, audio, video);

6) udostępnianie wzorów pism *on line* oraz tworzenie spersonalizowanych pism nadających się do zastosowania w konkretnej sprawie;

7) umożliwianie beneficjentowi pomocy śledzenia stanu sprawy;

8) asystowanie *on line* przy rozwiązywaniu sporów (w tym także, a raczej przede wszystkim, metodami pozasądowymi) oraz udostępnianie technologii mających ułatwiać rozwiązywanie sporów.

Natomiast w zakresie wewnętrznego funkcjonowania podmiotów świadczących pomoc prawną należy zwrócić uwagę przede wszystkim na możliwości związane z systematyzacją i przetwarzaniem informacji: o rodzajach i ilości rozpatrywanych spraw, o czasie ich załatwienia, o rezultatach udzielonej pomocy (w razie dostępności takich danych), informacji przygotowywanej dla celów sprawozdawczości finansowej i badania jakości świadczonej pomocy, etc. Z punktu widzenia realizacji tych zadań kluczowe znaczenie ma stosowanie odpowiedniej klasyfikacji spraw, w których świadczona jest lub może być świadczona pomoc prawna. Jest to zagadnienie o podstawowym znaczeniu, jeżeli podmioty świadczące pomoc prawną mają współtworzyć system informacji o zjawisku poradnictwa prawnego.

W Stanach Zjednoczonych programy pomocy prawnej korzystające z finansowania TIG są zobowiązane do oznaczenia wszelkich dokumentów dotyczących prowadzonych spraw przy wykorzystaniu ujednoliconej

klasyfikacji zwanej National Subject Matter Index (NSMI)[110]. Nie ulega wątpliwości, że stosowanie tego wymogu pozwala na dokonanie oceny zakresu i jakości funkcjonowania danego programu pomocy prawnej oraz umożliwia zbieranie danych statystycznych, a tym samym również prowadzenia badań naukowych dotyczących zjawiska świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Klasyfikacja NSMI nie jest zbudowana w oparciu o klasyfikacje teoretyczne, lecz o kategorie spraw utworzone w rezultacie praktycznych doświadczeń podmiotów świadczących pomoc prawną.

Aktualnie obowiązująca klasyfikacja NSMI składa się z 59 kategorii głównych, z których każda obejmuje kilka podkategorii niższego rzędu, dzielonych z kolei na podkategorie najniższego rzędu. Niektóre spośród kategorii głównych dzielą się na tylko kilka podkategorii niższego rzędu, podczas gdy inne zawierają ich kilkadziesiąt. Wgląd w listę kategorii[111] pozwala wyrobić świadomość co do zakresu i zróżnicowania problemów, w odniesieniu do których świadczona jest pomoc prawna przez podmioty korzystające z finansowania TIG. Należy postulować stworzenie podobnej klasyfikacji oraz posługiwanie się nią w każdej jurysdykcji, w której ma funkcjonować system świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Brak takiej klasyfikacji w zasadzie uniemożliwia prowadzenie badań dotyczących funkcjonowania systemu jako całości.

Online Dispute Resolution

Co najmniej od lat 70 XX wieku mediacja oraz inne alternatywne metody rozwiązywania sporów odgrywają coraz bardziej znaczącą rolę w obrocie prawnym w Stanach Zjednoczonych oraz w Europy Zachodniej[112]. W pierwszej połowie XX wieku metody te (w tym także arbitraż) było stosowane w Stanach Zjednoczonych przede wszystkim w odniesieniu do sporów pracowniczych, by następnie objąć swoim zasięgiem oddziaływania także inne gałęzie prawa oraz kategorie spraw[113]. W ostatnich latach obserwuje się również wzmożone zainteresowanie tą problematyką w Polsce oraz znaczną aktywność organów Unii Europejskiej w tym zakresie.[114] W tym kontekście należy zwrócić uwagę na

[110] Ibidem, s. 248.
[111] http://nsmi.lsntap.org/get_report.php#.
[112] J.T. Barret, J. Barret, *A History of Alternative Dispute Resolution. The Story of Political, Cultural and Social Movement*, Jossey-Bass, San Francisco 2004.
[113] Ibidem.
[114] Należy w szczególności zwrócić uwagę na Dyrektywę 2013/11/EU Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnego rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich oraz o zmianie Rozporządzenia (Wspólnot Euro-

możliwości, jakie stwarza stosowanie nowych technologii informatycznych w alternatywnych metodach rozwiązywania sporów. Skoro bowiem metody te, a zwłaszcza mediacja, stanowią w krajach zachodnich obecnie wiodący sposób rozwiązywania sporów (pozbawiony wielu wad postępowania przed sądem, takich jak długotrwałość, nadmierny formalizm, ograniczenie możliwości decyzyjnych stron czy kosztowność), to efektywne stosowanie technologii IT w tym zakresie może prowadzić do poszerzenia zakresu dostępu obywateli do sprawiedliwości.

Ogólny termin, za pomocą którego odnosimy się do systemów mających zastosowanie w odniesieniu do rozwiązywania sporów, a które posiadają jakikolwiek komponent informatyczny, to Online Dispute Resolutution (ODR). W literaturze występuje również szereg innych terminów charakteryzujących to zjawisko[115]. Nie jest przy tym istotne, czy do zaistnienia samego sporu doszło w związku z posługiwaniem się narzędziami informatycznymi (np. w Internecie), chociaż takiego rodzaju wąskie ujęcie również jest prezentowane w literaturze[116].

Ogólny model systemów ODR uznawany współcześnie za autorytatywny, został stworzony przez Loddera i Zeleznikowa[117] na podstawie wieloletnich doświadczeń tych autorów związanych z pojęciowym opracowywaniem problematyki ODR oraz tworzeniem programów komputerowych w tym zakresie.

Model stworzony przez autorów jest trzystopniowy i obejmuje następujące elementy:

1) inteligentne narzędzie wsparcia winno wskazywać tzw. BATNA (Best Alternative to the Negotiated Agreement) – czyli taki scenariusz, który

---

pejskich) nr 2006/2004 oraz Dyrektywy 2009/22/EC, por. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0063:0079:EN:PDF oraz na Rozporządzenie (UE) nr 524/2013 Europejskiego Parlamentu i Rady z dnia 21 maja 2013 r., w sprawie rozwiązywania sporów konsumenckich on line i zmieniające Rozporządzenie (Wspólnot Europejskich) nr 2006/2004 oraz Dyrektywę 2009/22/EC, por. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0001:0012:EN:PDF.

[115] K. Mania, *ODR (Online Dispute Resolution) – podstawowe zagadnienia*, „Kwartalnik ADR" 2010, nr 1(9), s. 74.

[116] Por. ibid. oraz S. Thomson, A. Sherr, *Definitions of Online Dispute Resolution*, [w:] M. Gramatikov (red), „Costs and Quality of Online Dispute Resolution. A Handbook for Measuring the Costs and Quality of ODR", Maklu Publishers, Portland 2012, s. 23–38.

[117] A. Lodder A. and J. Zeleznikow, *Enhanced Dispute Resolution through the Use of Information Technology*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 2010, s. 146 i nast.

należy uznać za optymalny w sytuacji, kiedy próby polubownego rozwiązania sporu nie przyniosą rezultatu,

2) narzędzie winno umożliwić próbę osiągnięcia konsensusu za pomocą narzędzi argumentacyjnych,

3) w sytuacji, w której dyskurs nie doprowadzi do satysfakcjonujących rezultatów, narzędzie winno ułatwić konsensus przy zastosowaniu technik wymiany – w szczególności zapewniając zautomatyzowane generowanie sugestii rozwiązań[118].

Tylko niektóre spośród rzeczywiście stosowanych w praktyce narzędzi i systemów ODR spełniają wszystkie funkcje opisane w pracach Loddera i Zeleznikowa. Znacząca ich część ma znacznie prostszą strukturę. Na obecnym etapie rozwoju technologii informatycznych, a także kompetencji cyfrowej potencjalnych użytkowników oraz poziomu zaufania do tych systemów należy stwierdzić, że nawet takie wykorzystanie narzędzi ODR, z jakim mamy do czynienia obecnie, jest istotnym zjawiskiem.

Poniżej omówione zostały krótko cztery ważne wdrożenia z zakresu ODR, co do których można postawić tezę, iż mogłyby znaleźć zastosowanie w systemach pomocy prawnej.

System Family_Winner – system wsparcia negocjacji w sprawach rodzinnych opracowany przez Johna Zeleznikowa oraz Emilię Bellucci[119]. Co szczególnie istotne, podstawą do opracowania systemu były dane empiryczne pozyskane przez autorów, w szczególności z wywiadów prowadzonych ze stronami sporów oraz z mediatorami. System ten był testowany w praktyce australijskiego obrotu prawnego.

Znaczącym współczesnym dostawcą usług ODR jest niewątpliwie Modria Inc. (modria.com) – zarówno ze względu na rolę na rynku komercyjnym, jak i na skład personalny osób zarządzających tym przedsięwzięciem. Do znaczących produktów oferowanych przez Modria należy w szczególności Modria Mediation Room (MMR)[120] – oprogramowanie skierowane do mediatorów oraz innych osób zajmujących się profesjonalnie rozwiązywaniem sporów. Oprogramowanie to pozwala na upo-

[118] Ibidem, s. 146.
[119] Ibidem, s. 97–98 oraz E. Bellucci, J. Zeleznikow, *Developing a negotiation support systems that support mediators: A case study of the Family_Winner system*, „Artificial Intelligence and Law" 2005, nr 13, s. 233–271.
[120] https://mediationroom.modria.com/.

rządkowanie procedury mediacji oraz porozumiewanie się pomiędzy zainteresowanymi podmiotami.

ADRoit3[121] jest aplikacją internetową, pozwalającą stronom sporów o zapłatę na ułatwienie procesu ich polubownego rozwiązywania. Korzystanie z aplikacji zostaje zainicjowane poprzez podanie przez strony sum, które zgodnie z ich przekonaniem winny być zapłacone w danej sprawie. System następnie prowadzi użytkowników poprzez szereg pytań ankietowych mających na celu ustalenie, czy pomiędzy stronami istnieje przestrzeń porozumienia, a w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, nakierowanych na dookreślenie tej przestrzeni. System prezentuje kwoty różnej wielkości poszczególnym stronom sporu, zadając im zamknięte pytania jednokrotnego wyboru dotyczące wysokości kwot, na które mogłyby się one zgodzić chętnie, ewentualnie, w ostateczności, lub które byłyby dla nich nie do przyjęcia.

eQuibbly[122] jest platformą internetową umożliwiającą rozwiązanie sporu *on line*, zarządzaną przez podmiot mający siedzibę w Kanadzie. Pozwala ona na podjęcie próby polubownego rozwiązania sporu w drodze mediacji lub arbitrażu. Po dokonaniu rejestracji użytkownik wypełnia formularz sprawy, opisując krótko jej okoliczności, a także podaje dane kontaktowe drugiej strony sporu oraz sugeruje sposób rozwiązania sprawy. W dalszej kolejności użytkownik może zaprosić do rozwiązania sporu profesjonalnego arbitra lub mediatora, albo też zaprosić inne, neutralne osoby, nie posiadając profesjonalnych kwalifikacji w tym zakresie.

System wysyła następnie wiadomość e-mail do drugiej strony sporu, która może zapoznać się z treścią podnoszonych przez stronę pierwszą zarzutów, lub odmówić. W tym ostatnim przypadku procedura nie jest kontynuowana. Jeżeli natomiast strona pierwsza zdecyduje się na podjęcie rozmów, otrzymuje ona możliwość przedstawienia swoje stanowiska za pomocą internetowego formularza podobnego do tego, z którego korzysta strona inicjująca procedurę. Strona podejmująca rozmowy ma również możliwość zaproszenia bezstronnych osób, które mają wspierać proces rozwiązania sporu.

Strony mają możliwość rozwiązania sporu w sposób niewiążący formalnie, jak również podjąć próby zawarcia ugody mającej doniosłe prawnie znaczenie. Strony mają możliwość dokonywania komunikacji

[121] http://www.adroit3.com/demo, dostęp 22 sierpnia 2013 r.
[122] http://www.equibbly.com/, dostęp 28 sierpnia 2013 r.

asynchronicznej, której mowa powyżej, jak również porozumiewania się za pomocą okienka czatu.

Produkty, systemy i platformy ODR dostępne w praktyce rynkowej w chwili obecnej są nakierowane raczej na wsparcie pracy osób świadczących usługi w zakresie mediacji czy arbitrażu (w szczególności poprzez dostarczenie narzędzi bazodanowych oraz wyszukiwawczych) oraz na ułatwienie komunikacji pomiędzy stronami. Systemy funkcjonujące w praktyce rzadko korzystają z elementów sztucznej inteligencji, a jeżeli już ma to miejsce, to elementy te mają bardzo prostą strukturę (por. system ADRoit omawiany powyżej). Tym niemniej nie sposób nie zauważyć, że nawet proste systemy ODR mogą w znaczący sposób przyczynić się do bardziej efektywnego rozwiązywania sporów, a to z uwagi na znaczącą redukcję kosztów tego procesu.

Wyczerpujące omówienie kategorii kosztów generowanych przez systemy ODR, jak również kosztów, których te systemy pomagają uniknąć lub je zredukować, znajdzie Czytelnik w pracy Martina Gramatikova[123]. Autor ten szczegółowo analizuje poszczególne typy kosztów pieniężnych i niepieniężnych generowanych przez sytuację sporu i omawia tę problematykę w kontekście funkcjonowania systemów ODR.

Można formułować tezę, że tworzenie, obecność i funkcjonowanie systemów ODR w obrocie prawnym winno wynikać z wyważenia kosztów i korzyści związanych z ich stosowaniem, w tym w szczególności ryzyk związanych z procesem komunikacji *on line*. Ta rynkowa równowaga może być również zaburzona (być może ostatecznie z pozytywnym skutkiem) przez czynniki polityczne, takie jak wskazana powyżej aktywność organów Unii Europejskiej w zakresie promocji ODR. Tym niemniej, stosowanie nawet prostych systemów ODR winno być rozważone przez programy nieodpłatnej pomocy prawnej oferujące beneficjentom świadczenia z zakresu ADR. Nie ulega bowiem wątpliwości, że posługiwanie się elektronicznymi kanałami komunikacji obniża chociażby koszty związane z koniecznością stawienia się stron w określonym miejscu, czy też koszty emocjonalne wynikające ze spotkania stron pozostających w konfliktowej sytuacji. W tym zakresie nawet tak proste funkcjonalności technologiczne, jak komunikacja poprzez bezpieczny kanał poczty elektronicznej (moderowany przez mediatora) lub uczestnictwo w videokonferencji mogą prowadzić do pozytywnych skutków (chociażby

[123] M. Gramatikov, *Measuring the Costs of ODR*, [w:] M. Gramatikov (red), „Costs and Quality of Online Dispute Resolution. A Handbook for Measuring the Costs and Quality of ODR", Maklu Publishers, Portland 2012, s. 111–142.

w zakresie ustalenia rozbieżności dotyczących twierdzeń faktycznych podnoszonych przez strony). Stosowanie narzędzi ODR w ramach systemu pomocy prawnej byłoby również zgodne z tendencją promowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów w Polsce.

Rekomendacje dla polskiego systemu poradnictwa

Powyższy skrótowy przegląd zagadnień związanych ze stosowaniem technologii daje asumpt do sformułowania tezy o znacznej użyteczności tych rozwiązań w praktyce funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W szczególności w kontekście tworzenia uporządkowanego systemu pomocy prawnej od podstaw należy już we wstępnej fazie uwzględniać rolę nowych technologii w funkcjonowaniu systemu, zarówno z perspektywy organu zarządzającego systemem, podmiotów wspierających system i usługodawców, jak również, przede wszystkim, mając na uwadze położenie interes potencjalnych beneficjentów.

Mając na uwadze powyższe rozważania, można sformułować pięć szerokich, ale konkretnych rekomendacji dotyczących stosowania nowych technologii w polskim systemie poradnictwa prawnego.

Rekomendacja 1. Konieczne jest utworzenie jednolitej klasyfikacji, wedle której systematyzowana będzie informacja dotycząca spraw zgłaszanych usługodawcom w systemie oraz przez nich rozpoznawanych. Klasyfikacja ta nie powinna mieć charakteru ściśle dogmatyczno-prawnego, ale raczej winna opierać się o wyniki przeprowadzonych badań empirycznych dotyczących typów spraw zgłaszanych przez beneficjentów oraz współwystępowania określonych rodzajów zagadnień. Utworzenie tego rodzaju klasyfikacji jest nie tylko warunkiem efektywnego stosowania nowych technologii w funkcjonowaniu systemu pomocy prawnej, lecz również w znaczącym stopniu uprościłoby prowadzenie w przyszłości badań empirycznych dotyczących tej problematyki.

Rekomendacja 2. Zasadne jest stworzenie systemu finansowania badań naukowych oraz innowacji technologicznych w zakresie stosowania narzędzi informatycznych przez usługodawców w systemie poradnictwa prawnego. Uzyskanie takiego finansowania winno być obwarowane szeregiem warunków, a w szczególności posługiwania się w tworzonym projekcie jednolitą klasyfikacją spraw, o której mowa powyżej. Wprowadzenie zasady konkurencyjności winno motywować wnioskodawców do tworzenia produktów innowacyjnych, z wykorzystaniem elementów

multimedialnych, technologii sieci semantycznej, kanałów komunikacji bezpośredniej itp.

Rekomendacja 3. Zasadne jest stworzenie centralnego serwisu internetowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, prowadzonego przez organ centralny (np. Radę Pomocy Prawnej). Serwis Centralny winien zawierać przede wszystkim uporządkowaną i przejrzystą informację na temat systemu poradnictwa prawnego w Polsce oraz zawierać odnośniki do stron internetowych wszystkich ważnych instytucji w Polsce zajmujących się tą problematyką choćby w cząstkowym zakresie. W szczególności, Serwis Centralny winien umożliwiać łatwe wyszukanie usługodawcy mającego siedzibę w pobliżu miejsca zamieszkania zainteresowanej osoby oraz zapoznanie się z zasadami funkcjonowania systemu. Serwis Centralny winien również zawierać sukcesywnie rozwijaną bazę informacji prawnej (także w postaci graficznej oraz multimediów) stanowiącą wzór dla zbiorów informacji znajdujących się na stronach internetowych poszczególnych usługodawców oraz innych instytucji. Serwis Centralny winien zawierać także wiadomości dotyczące funkcjonowania systemu pomocy prawnej jako całości, rezultaty badań naukowych oraz ewaluacji, a także informacje dotyczące zasad funkcjonowania usługodawców oraz programów finansowania usługodawców (w tym projektów innowacyjnych).

Rekomendacja 4. Zasadne jest podjęcie prac nad innowacyjnymi rozwiązaniami mającymi na celu poprawienie efektywności funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Źródła finansowania oraz organizacja tych prac mogą być zróżnicowane (programy grantowe systemu pomocy prawnej i programy zewnętrzne, konsorcja tworzone przez uczelnie wyższe i inne podmioty, itp.). Celem tych prac winno być stworzenie narzędzi posługujących się elementami sztucznej inteligencji (w tym zautomatyzowanych generatorów pism oraz narzędzi Online Dispute Resolution) mającymi na celu zwiększenie efektywności funkcjonowania systemu. Należy także podjąć prace nad aplikacjami przeznaczonymi na urządzenia mobilne, gdyż jest to współcześnie bardzo ważny trend światowy[124].

Rekomendacja 5. Należy rekomendować podjęcie szeroko zakreślonej akcji edukacyjnej mającej na celu promowanie wiedzy o poradnictwie prawnym w Polsce oraz o sposobach korzystania z nowoczesnych technologii w procesie pozyskiwania informacji prawnej oraz porad

[124] M. Poblet (red.), *Mobile Technologies for Conflict Management. Online Dispute Resolution, Governance, Participation*, Springer, Dordrecht 2011.

prawnych. Należy postulować szerokie wykorzystanie technologii informatycznych w tej akcji edukacyjnej, w tym w szczególności tworzenie materiałów multimedialnych (filmów, materiałów interaktywnych) oraz wykorzystanie potencjału serwisów społecznościowych.

7. UWAGI KOŃCOWE

Dyskusje nad potrzebą i sposobami wprowadzenia systemowego dostępu obywateli do porad prawnych i obywatelskich trwają już kilkanaście lat. Na razie niestety bez oczekiwanego przez wielu skutku. W ramach projektu *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce* po raz pierwszy udało się zebrać i poddać szczegółowej, eksperckiej analizie szeroki zbiór danych dotyczących warunków wprowadzenia i rozwoju systemu poradnictwa. Zaproponowane zostały konkretne rozwiązania w układzie wariantowym, określono rolę poszczególnych instytucji, zidentyfikowano pożytki płynące dla obywateli i dla polityk publicznych z wprowadzenia systemu oraz wskazano możliwości wykorzystania dobrych doświadczeń zagranicznych. Wyrazić trzeba nadzieję, że wysiłek i dorobek wielu miesięcy pracy licznego grona ekspertów krajowych i zagranicznych nie zostanie zmarnowany i odpowiedzialne instytucje podejmą starania, by stworzyć trwały i efektywny system poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

W ramach podsumowania warto zatem powtórzyć najważniejsze ustalenia i rekomendacje płynące z powyższego opracowania.

Wprowadzenie efektywnego systemu poradnictwa wymaga przygotowania i wdrożenia poświęconej tej problematyce ustawy, która uwzględniałaby istniejący już potencjał i rozwiązania w zakresie pomocy prawnej. Od 2004 r. pojawiło się kilka projektów ustawowej regulacji systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Niektóre z nich były przedmiotem prac parlamentarnych i rządowych. Przeprowadzono debatę publiczną na ich temat. Żaden z nich nie został jednak uchwalony. Warto wykorzystać ten dorobek w tworzeniu nowego systemu poradnictwa.

Analiza danych dotyczących geograficznej dostępności podmiotów świadczących odpłatne i nieodpłatne poradnictwo wskazuje na niską dostępność pomocy w obszarach peryferyjnych i ich koncentrację w dużych miastach, w szczególności w Warszawie. Grupa instytucji oferujących usługi poradnictwa jest niejednorodna, nie tworzy spójnego systemu oraz współpracuje ze sobą tylko incydentalnie. Dlatego też przyszły

system powinien integrować działalność różnych instytucji publicznych i niepublicznych zajmujących się poradnictwem oraz stworzyć warunki współpracy tych instytucji, tak by zapewnić obywatelom równy dostęp do oferowanych usług. Z tego też względu kluczową rolę w funkcjonowaniu systemu poradnictwa powinien odgrywać samorząd lokalny.

Doświadczenia zagraniczne wskazują, iż kluczowymi warunkami efektywnego zarządzania i rozwoju systemu poradnictwa są:

- istnienie centralnych organów zarządzających systemem oraz dokonujących oceny jego funkcjonowania (Rada Pomocy Prawnej),

- szerokie wykorzystanie nowoczesnych technologii w zapewnianiu dostępu do poradnictwa, w tym utworzenie profesjonalnej platformy internetowej dostępu do usług poradniczych oraz centrali telefonicznej takich usług,

- posiadanie wiedzy na temat jego rzeczywistego funkcjonowania poprzez rozwinięte mechanizmy monitoringu, ewaluacji i badań.

Tylko niektóre instytucje świadczące porady prawne i obywatelskie pracują w oparciu o wspólne standardy oferowanych usług. Trudno jest więc w pełni ocenić skuteczność, trafność, efektywność oraz jakość realizowanych przez nie usług. Warunkiem skuteczności systemu poradnictwa jest zatem wprowadzenie ogólnie obowiązujących standardów poradnictwa wraz z systemem kontroli jakości udzielanych porad. System poradniczy powinien podlegać stałemu monitoringowi, ewaluacji i badaniu potrzeb obywateli, których wyniki powinny służyć zmianom w funkcjonowaniu systemu.

Informacje o problemach prawnych obywateli powinny być zbierane i analizowane w sposób systemowy. Wyniki tych analiz powinny służyć do diagnozy problemów społecznych, dostarczać wiedzy do analiz legislacyjnych oraz do kształtowania polityk publicznych.

W Polsce nie podejmowano do tej pory prób oszacowania kosztów funkcjonujących struktur nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Dostępne dane są rozproszone i niejednolite. Wyniki analiz ekonomicznych i socjologicznych przeprowadzonych przez INPRIS wskazują, że szacunkowe koszty obecnych struktur poradnictwa wynoszą pomiędzy 500 mln a 540 mln zł. Najlepsze efekty społeczne przyniosłoby zastosowanie powszechnego dostępu do poradnictwa, jednakże ze względów ekonomiczno-społecznych oraz ze względu na

istniejące już struktury poradnicze rekomenduje się wprowadzenie podmiotowych i przedmiotowych kryteriów dostępu obywateli do poradnictwa. Od zakresu tych kryteriów zależą dodatkowe koszty wymagane dla uruchomienia systemu poradnictwa. Kryteria te podlegałyby modyfikacjom w zależności od wyników badań systemu.