

JAN WINCZOREK

Ubezpieczenia ochrony prawnej a rynek usług prawniczych w Polsce w świetle danych empirycznych¹

Artykuł omawia wyniki wtórnej analizy danych empirycznych powstałych w badaniach rynku usług prawniczych w Polsce i istotnych w kontekście rozwoju rynku ubezpieczeń ochrony prawnej oraz jego znaczenia jako kanału dostępu do pomocy prawnej. Zaobserwowane prawidłowości są interpretowane w świetle wiedzy płynącej z podobnych badań zagranicznych oraz z porównawczych danych na temat rynku ubezpieczeń ochrony prawnej. Na tej podstawie stawiana jest teza o niewielkim znaczeniu ubezpieczeń ochrony prawnej dla rynku usług prawniczych w Polsce i jego ograniczonej roli jako kanału dostępu do pomocy prawnej w tym kraju.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia ochrony prawnej, pomoc prawna, usługi prawnicze, *paths to justice*.

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł przedstawia i interpretuje dane empiryczne dotyczące rynku usług prawniczych w Polsce. Czyni to w kontekście ubezpieczeń ochrony prawnej – typu ubezpieczeń o względnie krótkiej tradycji w Polsce, ale szeroko rozwiniętych w niektórych krajach zachodnich. Zestawienie wiedzy o tych dwóch aspektach rzeczywistości może być przydatne w odpowiedzi na pytanie, czy ten segment rynku ubezpieczeniowego ma w Polsce szanse rozwoju i czy jego postępy mogą mieć wpływ na rynek usług prawniczych.

-
1. Artykuł przedstawia dane empiryczne, które nie zostały uzyskane przez autora tekstu. W zbieraniu części z nich autor jedynie współuczestniczył lub dysponował głosem doradczym. W większości nie ponosi więc odpowiedzialności za błędy, które wynikają z realizacji badań lub ich metodologii. Jeśli nie stwierdzono inaczej, ściśle autorski charakter mają natomiast analizy przedstawione w tekście, poczynając od etapu przygotowania surowych danych, przez analizę statystyczną, po prezentację i interpretację wyników. W tym zakresie wszystkie ewentualne błędy obciążają autora niniejszego tekstu.

Ze względu na ograniczoną dostępność i niekiedy niską jakość danych empirycznych oraz rozległość problematyki tekst koncentruje się na usługach prawniczych dla osób fizycznych. Główny obiekt zainteresowania stanowią w nim zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej. Przyjęta w tekście perspektywa teoretyczna nawiązuje do dorobku socjologicznych badań nad prawem, zwłaszcza do nurtu badawczego znanego jako *paths to justice*. Zakłada ona, że ubezpieczenia ochrony prawnej stanowią integralną część rynku usług prawniczych, jeden z kanałów dostępu do pomocy prawnej, a za jej sprawą – dostępu do prawa.

Trzeba też zastrzec, że niniejszy artykuł ma charakter wstępny i eksploracyjny. Autor tekstu nie podejmuje się udzielenia odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące stanu rynku usług prawniczych w Polsce. Wiąże się to ze słabością posiadanych danych oraz z faktem, że rynek usług prawniczych w kontekście ubezpieczeń ochrony prawnej nie był dotąd w Polsce przedmiotem pogłębionej refleksji naukowej o charakterze empirycznym. Literatura tego rodzaju nie jest również zbyt bogata za granicą. Wypracowanie pełnej diagnozy stanu istniejącego wymaga w szczególności dalszych pogłębionych studiów analitycznych i badań empirycznych.

Artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej przedstawione zostały uwagi dotyczące możliwego sposobu konceptualizacji rynku usług prawniczych w socjologii. Mają one na celu zwrócenie uwagi na specyfikę tego obszaru świadczenia usług i jego złożoność, co ma znaczenie również dla ubezpieczeń ochrony prawnej. Następnie artykuł krótko relacjonuje najlepsze praktyki badawcze podejmowane na świecie dla uzyskania wiedzy o rynku usług prawniczych dla osób fizycznych. Ten fragment tekstu ma służyć unaocznieniu faktu, że tego rodzaju badania stanowią bardzo skomplikowane przedsięwzięcie, które jednak warto podejmować ze względu na szerokie zastosowania uzyskiwanej w nich wiedzy.

W drugiej części artykułu przedstawione zostały dane empiryczne pozyskane w efekcie badań polskich, prowadzonych w ramach projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” prowadzonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w latach 2012–2013.

Ostatnia część artykułu zawiera refleksje na temat możliwości rozwoju rynku ubezpieczeń ochrony prawnej w Polsce w świetle posiadanych danych porównawczych. W tym zakresie wykorzystywane są między innymi dane pozyskane w projekcie „Evaluation of European Judicial Systems” prowadzonym przez Komisję Rady Europy na rzecz efektywności wymiaru sprawiedliwości (CEPEJ) oraz dane udostępniane przez International Association of Legal Protection Insurance (RIAD).

1. Rynek usług prawniczych z perspektywy socjologicznej

W środowiskach prawniczych pojęcie usług prawniczych i, w konsekwencji, rynku usług prawniczych bywa niekiedy przyjmowane z rezerwą. Chociaż z perspektywy ściśle ekonomicznej trudno zakwestionować twierdzenie, że prawnicy udzielający odpłatnych porad prawnych są podmiotami uczestniczącymi w rynku, warto dostrzec argumenty stojące za takimi reakcjami. Pozwoli to odnotować istotną odmienność poradnictwa prawnego i typowej sytuacji świadczenia usług na innych rynkach niż prawniczy. Ma to swoje znaczenie także dla rynku ubezpieczeń ochrony prawnej, a wspomniane różnice mają fundamentalny wpływ na sposób prowadzenia badań empirycznych w tym obszarze i na interpretację ich wyników. Co najistotniejsze, ten punkt wyjścia pozwoli dostrzec znaczną złożoność zjawiska społecznego określanego mianem rynku usług prawniczych.

Sytuację korzystania z porad prawnych cechuje mianowicie bardzo znaczna, a niekiedy skrajna, nierównowaga informacyjna. Prawnicy nie tylko dysponują lepszą wiedzą o prawie niż ich klienci, ale niekiedy tylko oni – a nie ich klienci – dostrzegają fakt, że klienci w ogóle potrzebują pomocy prawnej. Z tego powodu korzystanie z pomocy prawnej jest procesem, w którym klient dowiadyuje się nie tylko o tym, jak ma postępować w swojej sprawie, ale także o tym, że w ogóle powinien skorzystać z pomocy prawnika lub że zakres tej pomocy powinien być inny, niż wcześniej sądził. Świadczenie usług prawniczych wytwarza w związku z tym popyt na świadczenie takich usług, przy czym w dużej części popyt ten nie ujawnia się w inny sposób, dopóki nie dojdzie do porady prawnej.

Na to zjawisko nakładają się dalsze okoliczności wpływające na sposób konceptualizacji poradnictwa prawnego w socjologii. Nawet wykwalifikowany prawnik nie może mieć zupełnej pewności w sprawie ostatecznych efektów czynności, które podejmuje, i to nawet jeśli są one całkowicie poprawne pod względem merytorycznym i formalnym. Rozstrzyganie sporów i podejmowanie decyzji prawnych zależy mianowicie również od działań innych stron oraz od czynności dokonywanych przez sądy czy inne organy ochrony prawnej. W odróżnieniu więc od nabywania wielu innych typów usług korzystanie z pomocy prawnej nie musi prowadzić do zaspokojenia potrzeby skonsumentowania takiej usługi, a wiąże się z dużym zakresem niepewności i może generować dalsze potrzeby w tej dziedzinie.

Rynek usług prawniczych jest zatem złożony nie tylko ze względu na fakt równoległego funkcjonowania na nim wielu różnych typów podmiotów świadczących pomoc prawną, zróżnicowanych typów klientów, którzy z tej pomocy korzystają, oraz zróżnicowanych kategorii problemów prawnych, z którymi klienci zwracają się do poradników, ale także zróżnicowanych kanałów dostępu do pomocy prawnej. Z tej perspektywy takie mechanizmy świadczenia pomocy prawnej i jej finansowania, jak pomoc odpłatna, pomoc udzielana w ramach publicznych (państwowych, samorządowych) systemów pomocy prawnej oraz pomoc *pro bono* stanowią jedynie szczególną formę dostępu do prawa, a nie osobne zjawiska, niepowiązane ze sobą.

Do tej samej kategorii należą też zachowania związane z samopomocą prawną, takie jak samodzielne poszukiwanie informacji prawnych w internecie lub innych źródłach, własnoręczne sporządzanie pism procesowych i urzędowych i korzystanie z usług prawniczych w formule *unbundled*². Wymienione kanały dostępu do prawa są mianowicie częściowo konkurencyjne, a częściowo komplementarne. Osoby poszukujące rozwiązań problemów prawnych wykorzystują oprócz niektórych z tych form także inne, czasami w ogóle rezygnują z realizowania swoich potrzeb prawnych, a niekiedy poprzestają na jednej wybranej. To powoduje, że trudno jest ująć zachowania związane z rozwiązywaniem problemów prawnych w jednolitą typologię. Z tego samego powodu, starając się opisać empiryczne wzory takich zachowań – na przykład tworząc model statystyczny – należy uwzględnić bardzo dużą liczbę niezależnych czynników, wpływających na przebieg relewantnych działań.

2. Ta forma świadczenia usług prawniczych jest stosunkowo słabo znana na polskim rynku i polega na rozdzielaniu czynności związanych z prowadzeniem sprawy, w tym zwłaszcza gromadzenia dokumentów i przygotowywania pism, od udzielania porad prawnych, przy czym kontakty pomiędzy prawnikiem a klientem odbywają się za pośrednictwem internetu lub innych technicznych środków komunikacji. W konsekwencji prawnik udzielający porady prawnej w formule *unbundled* jedynie opiniuje dokumenty sporządzone samodzielnie przez klienta, ale sam ich nie wytwarza. Wypowiadając się na temat faktów istotnych w sprawie polega też na danych dostarczonych przez klienta. Z tego względu zakres jego odpowiedzialności za dokonaną czynność jest ograniczony. O samopomocy prawnej i usługach *unbundled* por. J. Giddings, M. Robertson, *Large-Scale Map or the A-Z? The Place of Self-help Services in Legal Aid*, *Journal of Law and Society*, t. 30 nr 1, 2003, s. 102–119.

Wszystko to ma zasadnicze znaczenie dla kwestii poruszanych w niniejszym artykule. Po pierwsze, ubezpieczenia ochrony prawnej jawią się w tym świetle jako jeden z wielu kanałów dostępu do pomocy prawnej³. Od innych kanałów różni się on tym, że wykorzystuje szczególny zasób, jakim jest możliwość dystrybucji ryzyka wystąpienia zdarzenia wymagającego pomocy prawnej. Ubezpieczenia ochrony prawnej stanowią zarazem szczególną formę tzw. grupowych przedpłatowanych usług prawnych. Oznacza to, że koszty usług prawnych są pokrywane w formie składek, pobieranych od wielu osób zanim wystąpi potrzeba udzielenia porady, i że składki finansują potrzeby całej tej grupy osób, a nie tylko pojedynczego klienta.

Z tych względów ubezpieczeń ochrony prawnej nie można postrzegać jako samodzielnego, odebranego fenomenu, ale trzeba je rozpatrywać w powiązaniu z innymi mechanizmami dostarczania pomocy prawnej i dostępu do prawa. Są one zwłaszcza pod pewnymi względami konkurencyjne wobec tych mechanizmów, ale podlegają tym samym uwarunkowaniom co one. Rynek ubezpieczeń ochrony prawnej zależy od ogólnego popytu na pomoc prawną, podaży takich usług, a pośrednio od wielu czynników ekonomicznych i kulturowych kształtujących rynek usług prawnych. Dlatego warunkiem opisanego sytuacji na rynku ubezpieczeń ochrony prawnej jest – oprócz posiadania wiedzy o rynku ubezpieczeniowym – także dokonanie możliwie pełnej diagnozy całego rynku usług prawnych⁴.

Po drugie, przedstawione uwagi mają znaczenie dla właściwego sposobu prowadzenia badań empirycznych nad świadczeniem usług prawnych. Zjawisko to można badać na różne sposoby, wykorzystując metody i techniki badawcze znane zarówno ekonomii, jak socjologii, i rozpatrując je od strony popytowej, podażowej lub obu naraz. Niemniej jednak jego socjologiczna konceptualizacja jako wysoce zróżnicowanego, ale wewnętrznie powiązanego systemu działań znajduje swoje najlepsze odzwierciedlenie w badaniach realizowanych za pomocą metodologii znanej jako *paths to justice*. Nazwa ta pochodzi od tytułu książki angielskiej autorki Hazel Genn z 1999 roku⁵ i dobrze oddaje istotę realizowanej w takich badaniach procedury badawczej. Zakłada ona mianowicie, że w społeczeństwie istnieje więcej niż jedna „ścieżka” rozwiązywania problemów prawnych i że nie każda z nich w każdym wypadku prowadzi do skutecznego osiągnięcia „sprawiedliwości”. W związku z tym celem badania jest prześledzenie, w skali statystycznej, dróg, jakimi do takiego celu podążają respondenci i co udaje im się uzyskać. Ta informacja pozwala z kolei na zidentyfikowanie barier dostępu do prawa (takich jak ubóstwo, zbyt mała podaż pomocy prawnej, nieumiejętność jej znalezienia czy inne ograniczenia: kompetencyjne, mentalne i kulturowe), oszacowanie kosztów takiego dostępu, ocenę użyteczności pomocy dla beneficjentów i opisanie typu rozstrzygnięcia, jaki osiągnęli, podążając różnymi „ścieżkami”.

Badania *paths to justice* prowadzone są metodami sondażowymi, za pomocą wystandaryzowanych kwestionariuszy wywiadów z osobami fizycznymi. Zazwyczaj realizuje się je na repre-

3. Por. np. M. Kilian, *Alternatives to Public Provision: The Role of Legal Expenses Insurance in Broadening Access to Justice: The German Experience*, *Journal of Law and Society*, t. 30 nr 1, 2003, s. 23–57.

4. W literaturze zwraca się uwagę na związki pomiędzy ubezpieczeniami ochrony prawnej a typem finansowania usług prawnych i sposobem uregulowania kosztów postępowań sądowych (tzw. *fee shifting*). Por. np. w ujęciu mikroekonomicznym R. Bowles, N. Rickman, *Asymmetric Information, Moral Hazard and the Insurance of Legal Expenses*, *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, t. 23 nr 87, 1997 s. 196–209, i prawnoporównawczym M. Kilian, *Determinanten des europäischen Rechtsschutzversicherungsmarkts*, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, t. 88 nr 1, 1999 s. 23–57.

5. H. Genn, *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law*, Hart, Oxford 1999; A. Paterson, H. Genn, *Paths to Justice Scotland: What People in Scotland Do and think about Going to Law*, Hart, Oxford 2001.

zentywnych ogólnokrajowych próbach w drodze wywiadu bezpośredniego (PAPI), lub w formie mieszanej, łączącej wywiad telefoniczny (CATI) i bezpośredni. Dostarczają one informacji o rynku pomocy prawnej wyłącznie od strony popytowej, i zmierzają do ustalenia zarówno popytu ujawnionego [zachowań respondentów związanych z poszukiwaniem pomocy prawnej], jak i popytu nieujawnionego [prawnych potrzeb respondentów, które nie zostały przez nich sobie uświadomione albo takich, w przypadku których nie podjęli oni żadnych działań]. Ze względu na fakt, że poszukiwanie pomocy prawnej jest w skali populacji zjawiskiem względnie rzadkim, badania *paths to justice* są prowadzone na dużych próbach⁶ i zazwyczaj odnoszą się do kilkuletniego okresu poprzedzającego realizację⁷.

Jak to zostało powiedziane, istotnym celem tego rodzaju badań i ich koncepcyjnym punktem wyjścia jest ustalenie charakterystyki problemów prawnych istniejących w badanych populacjach. Jest to zadanie trudne metodologicznie. Osoby korzystające z pomocy prawnej często nie mają świadomości tego, na czym polega ich problem prawny, nie wiedzą, że taki problem mają, albo – dostrzegając konieczność rozwiązania problemu życiowego – nie wiedzą, że mogą to uczynić poprzez korzystanie z porad prawnych czy reprezentację w postępowaniach przed sądami lub administracją publiczną. Uniemożliwia to uzyskanie sensownych informacji w badaniach sondażowych za pomocą bezpośrednich pytań o posiadanie problemów prawnych. Pytania takie prowadzą do artefaktów lub uniemożliwiają dostęp do informacji na temat problemów trapiących gorzej poinformowanych i mniej świadomych respondentów, a więc systematycznie zaburzają obraz rzeczywistości uzyskany w badaniach.

W badaniach *paths to justice* problem ten rozwiązuje się poprzez odpowiednią konstrukcję narzędzia badawczego, zwłaszcza zastosowanie baterii pytań diagnozujących sytuację życiową respondentów. Pozwala ona na sklasyfikowanie problemów życiowych, których doświadczają niezależnie od ich własnych deklaracji na ten temat. Sprawia to, że centralną kategorią omawianych badań nie są problemy wskazywane jako prawne przez samych respondentów, ale ich problemy życiowe mogące potencjalnie mieć rozwiązania prawne. W terminologii badań *paths to justice* określa się je mianem „justiciable problems”, trudno przekładalnym na język polski.

Kwestionariusze omawianych badań są ponadto budowane w taki sposób, aby dostarczały informacji o kolejnych krokach, jakie w swoich sprawach podejmowali badani, i etapach, na których sprawy te się zakończyły. W połączeniu z odpowiednią liczebnością prób i standardowymi informacjami socjodemograficznymi o respondentach pozwala to na prowadzenie złożonej analizy

6. Standardowa próba losowa zapewniająca reprezentatywność wyników dla dużej populacji przy poziomie ufności 95 proc., dopuszczalnym zakresie błędu ± 3 proc. i 1 stopniu swobody to 1067 respondentów. W przypadku badań *paths to justice* wymagane jest zastosowanie prób kilkukrotnie większych, a wymagany rozmiar próby zwiększa się dodatkowo w zależności od zakresu informacji, które chce się uwzględnić w takich badaniach. W prawdopodobnie największych badaniach tego rodzaju, zrealizowanych w Japonii, próba wynosiła ponad 25 tysięcy respondentów. Zob. M. Murayama, *Experiences of Problems and Disputing Behaviour in Japan*, Meiji Law Journal, t. 14 nr 2007 s. 1–59. Badania realizowane w Wielkiej Brytanii – kraju, w którym badania dostępności pomocy prawnej są najbardziej zaawansowane i realizowane regularnie – wykonuje się na próbach liczących kilka tysięcy respondentów. Wymagania dotyczące prób przekładają się na stosunkowo wysokie koszty realizacji takich badań. Z tych względów niekiedy badania takie prowadzi się w mieszanej formule, w której część wywiadu (mająca charakter diagnostyczny) jest realizowana za pomocą wywiadów telefonicznych (CATI), a część – tylko w odniesieniu do osób, które w rzeczywistości podejmowały jakieś działania dotyczące poszukiwania pomocy prawnej.

7. Z tego względu precyzja danych, których dostarczają, jest ograniczona.

statystycznej, w tym na budowanie modeli czynnikowych, wyjaśniających posiadanie *justiciable problems*, poszukiwanie pomocy i uzyskanie w ten sposób korzyści.

Jak to zostało powiedziane, badania *paths to justice* są prowadzone w wielu krajach, choć najczęściej w krajach *common law*. Realizowano je między innymi w Wielkiej Brytanii, Kanadzie⁸, Australii⁹, Japonii¹⁰, Holandii¹¹ czy Bułgarii¹². Motywacje stojące za ich wykonywaniem są zazwyczaj praktyczne i wynikają z potrzeby ewaluacji systemów nieodpłatnej pomocy prawnej i szacowania popytu na pomoc, którą one oferują. Niemniej jednak badania takie dostarczają wiedzy użytecznej także dla oceny innych segmentów rynku usług prawniczych, ponieważ z samej zasady zawierają informację o różnych „ścieżkach do sprawiedliwości” – w tym także takich, na których korzystano z usług odpłatnych. Z tego względu ich wyniki mogą służyć do projektowania rozwiązań i programów działania zarówno w sferze biznesowej, jak i w zakresie polityki publicznej¹³.

Zakres wiedzy pozyskanej w efekcie takich badań jest bardzo szeroki¹⁴. Za ich sprawą ustalono na przykład, że w różnych systemach prawnych zachowania jednostek związane z poszukiwaniem pomocy prawnej są dość podobne i to niezależnie od dodatkowych – na pozór znaczących – zmiennej, takich jak kultura prawna czy typ systemu prawnego. Badania te pokazują również, że posiadanie problemów prawnych (*justiciable problems*) jest we współczesnych społeczeństwach zjawiskiem powszechnym. W zależności od kraju udział osób posiadających problemy prawne w populacji wynosi od dwudziestu kilku procent do ponad sześćdziesięciu procent w ciągu kilku lat (zazwyczaj trzech lub pięciu) poprzedzających badanie. Swojego rodzaju uniwersalne zjawisko stanowi także to, że dominującym sposobem reagowania na doświadczenie posiadania problemów prawnych jest odwołanie do samopomocy oraz rezygnacja z poszukiwania rozwiązań instytucjonalnych albo całkowite odstępianie od zajmowania się problemem.

8. A. Currie, *The Legal Problems of Everyday Life*, w: *Access to Justice*, red. R.L. Sandefur, Emerald 2009, s. 1–41.
9. C. Coumarelos, Z. Wei, A.Z. Zhou, *Justice Made to Measure. NSW Legal Needs Survey In Disadvantaged Areas*, Law and Justice Foundation of NSW, AH 2006 Sydney.
10. Murayama, *op. cit.*
11. B.C.J. Velthoven, K. Haarhuis, *Geschilbeslechtingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Boom Juridische Uitgevers 2010.
12. M. Gramatkov, *Multiple Justiciable Problems in Bulgaria*, TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems, t. nr 16, 2008.
13. Dobrego przykładu możliwego zastosowania wiedzy nabytej dzięki takim badaniom dostarczają polskie rozwiązania dotyczące dostępu do pomocy prawnej przewidziane w nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 2013 r. Dotyczą one stworzenia quasi-powszechnego systemu reprezentacji procesowej w sprawach karnych (wynagrodzenia pełnomocników mają być finansowane ze środków publicznych), ale nie opierają się na pogłębionej analizie popytu na takie usługi ani na analizie kosztów i korzyści z przyjętych rozwiązań w skali całego społeczeństwa (takich analiz nie zawiera zwłaszcza Ocena Skutków Regulacji). Wiąże się to ze znacznym ryzykiem wystąpienia negatywnych efektów zewnętrznych, z możliwością pojawienia się nieprzewidzianych skutków reformy oraz dodatkowych jej kosztów. Realizacja badań wzorowanych na *paths to justice* pozwoliłaby na znaczne ograniczenie tego ryzyka kosztem niewielkiego ułamka środków przeznaczanych na jej reformę.
14. Szczegółowy opis wiedzy uzyskiwanej w badaniach *paths to justice* zawiera opracowanie: J. Winczorek, *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*, INPRIS Warszawa 2012, odczytane 30 września 2013 r. z <http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/publikacje/>. Por. też P. Pleasence, N.J. Balmer, R.L. Sandefur, *Paths to Justice. A Past, Present and Future Roadmap*, UCL Centre for Empirical Legal Studies, London 2013.

W raportach z badań często pojawia się także obserwacja, że zjawisko prawnej deprivacji jest powszechne, ale nie wiąże się tylko z niewystarczającymi zasobami finansowymi, lecz w dużej mierze wynika z barier o charakterze kompetencyjnym i kulturowym. Osoby, które mogłyby rozwiązywać swoje problemy życiowe za pomocą narzędzi prawnych, nie robią tego, ponieważ nie wiedzą, gdzie i w jaki sposób poszukiwać pomocy, sądzą, że usługi prawne są droższe niż w rzeczywistości lub nie uświadamiają sobie tego, że taka pomoc mogłaby być przydatna.

Badania *paths to justice* pokazują również, że doświadczanie barier w rozwiązywaniu problemów prawnych jest nieproporcjonalnie częściej udziałem osób wykluczonych czy należących do grup społecznie upośledzonych. Osoby takie doświadczają też trudniejszych problemów prawnych, które występują u nich z większym natężeniem i mają dalej idące skutki życiowe, co w sumie składa się na dobrze znany naukom społecznym efekt Mateusza. Dostrzega się także istnienie zjawiska klastrów problemów prawnych, to znaczy sytuacji, w której pewne typy problemów prawnych współwystępują u tych samych osób, co wskazuje na związki przyczynowe pomiędzy nimi.

Charakterystycznym zjawiskiem ujawnianym w omawianych badaniach jest wreszcie to, że różne typy problemów prawnych występują w różnych społeczeństwach z podobną częstością, przy czym najczęściej pojawiają się problemy z zakresu prawa rodzinnego oraz konsumenckiego i innych działów prawa cywilnego. Nierównomiernie rozkłada się także gotowość do poszukiwania rozwiązania takich problemów. Problemy z zakresu prawa rodzinnego, we wszystkich jurysdykcjach, w których prowadzono badania, nieproporcjonalnie częściej prowadzą także do poszukiwania pomocy prawnej. Prowadzi to pośrednio do wniosku, że szczególnie często ludzie poszukują pomocy prawnej w sytuacjach przymusowych, to jest takich, w których nie istnieje inny sposób rozwiązania ich problemów jak tylko poprzez aktywne podejmowanie działań prawnych, lub takich, które wywołują szczególnie dotkliwe konsekwencje życiowe. Problemy związane z prawem rodzinnym należą do obydwu tych kategorii.

W porównaniu z niektórymi krajami wiedza na temat dostępu do prawa jaką dysponują nauki społeczne w Polsce, nie jest szeroka, co utrudnia analizę rynku ubezpieczeń ochrony prawnej. Badania typu *paths to justice* nie były w Polsce realizowane. Jest to związane z brakiem mechanizmów systematycznego nieodpłatnego udostępniania pomocy prawnej, co motywowało rozwój takich badań w innych krajach, ale też wynika ze słabości administracji publicznej i nieobecności *knowledge-based policy* w naszym kraju. Warto w tym kontekście wspomnieć o badaniach prowadzonych przez zespół Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego¹⁵, które dowodziły kulturowych źródeł niechęci Polaków do rozwiązywania swoich sporów w drodze formalnej. Częstość korzystania z usług prawniczych była również przedmiotem okazjonalnych badań prowadzonych przez inne podmioty¹⁶. Studia te pokazywały, że korzystanie z odpłatnych usług prawniczych nie jest w Polsce zjawiskiem masowym.

15. J. Kurczewski, *Spór i sądy*, ISNS UW, Warszawa 1982; J. Kurczewski, M. Fuszara (red.), *Polskie spory i sądy*, Wyd. UW, Warszawa 2004.

16. 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; por. *Zawody prawnicze w opinii i w doświadczeniu Polaków*. Omówienie badań przeprowadzonych przez TNS OBOP, Krajowa Izba Radców Prawnych, prezentacja PowerPoint.

2. Badania w projekcie systemowym

Uświadomiona potrzeba prowadzenia systematycznych badań nad rynkiem usług prawniczych pojawiła się w Polsce przy okazji realizacji projektu systemowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”. Jego celem było wskazanie warunków, jakie musi spełnić efektywny ekonomicznie i skuteczny merytorycznie system nieodpłatnej pomocy prawnej dostarczający takich usług osobom, które nie są w stanie z nich skorzystać na rynku komercyjnym. Wymagało to dokonania wszechstronnej analizy istniejącego rynku usług prawniczych, zarówno nieodpłatnych, jak i odpłatnych. Działanie to zostało powierzone organizacjom pozarządowym – partnerom ministerstwa w opisywanym projekcie. Część badawcza projektu była realizowana przez Instytut Spraw Publicznych oraz Instytut Prawa i Społeczeństwa, przy czym za projektowanie i realizację badań ilościowych i jakościowych odpowiedzialny był Instytut Spraw Publicznych, zaś za wykonanie analizy danych zastanych – Instytut Prawa i Społeczeństwa¹⁷. Projekt był finansowany przez ministerstwo ze środków Programu Operacyjnego – Kapitał Ludzki.

Prawidłowo przeprowadzone badania empiryczne, wykorzystujące istniejący stan wiedzy metodologicznej, powinny doprowadzić do uzyskania szczegółowych informacji o rynku usług prawniczych w Polsce. Powinny one zwłaszcza dostarczyć danych na temat liczby i charakterystyki *justiciable problems* występujących w Polsce, zmiennych niezależnych wyjaśniających ich występowanie, zachowań respondentów związanych z poszukiwaniem pomocy prawnej i zmiennych to wyjaśniających, charakterystyki problemów zgłaszanych prawnikom przez ich klientów i zmiennych to wyjaśniających, pieniężnej wartości ujawnionego i nieujawnionego popytu na pomoc prawną, użyteczności pomocy prawnej dla respondentów. Badania przeprowadzone na odpowiednio dużej próbie mogłyby również udzielić odpowiedzi na pytanie o rozkład geograficzny popytu na pomoc prawną.

Niestety, badania empiryczne zrealizowane w 2012 roku w ramach projektu systemowego były pod wieloma względami ułomne. Główne badanie sondażowe, zmierzające do oceny dostępu Polaków do prawa od strony popytowej, zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie ogólnopolskiej obejmującej 1050 respondentów. Nie wystarcza to do określenia charakterystyki popytu na pomoc prawną w sposób istotny statystycznie, nie mówiąc o bardziej zaawansowanej analizie działań podejmowanych przez respondentów w związku z problemami prawnymi ani o ocenie konsekwencji (na przykład za pomocą analizy czynnikowej), jakie one *en masse* wywołują. Kwestionariusz zawierał ponadto błędy konstrukcyjne uniemożliwiające uzyskanie informacji o problemach prawnych obywateli i zmuszające do traktowania zebranych danych jako informacji wyłącznie o działaniach związanych z poszukiwaniem pomocy prawnej. Przeprowadzono także badania na dodatkowej 200-osobowej celowej próbie klientów biur pomocy prawnej. Także w tym wypadku konstrukcja kwestionariusza była daleka od doskonałości, co skutkowało podobnymi problemami jak w przypadku badań na reprezentatywnej próbie ogólnopolskiej.

Niezależnie od tych niedoskonałości, informacje zebrane w badaniu, po uzupełnieniu o dane udostępnione Instytutowi Prawa i Społeczeństwa przez organizatorów innych podobnych badań realizowanych w tym samym czasie, pozwalają na sformułowanie ostrożnych obserwacji na temat

17. Autor niniejszego artykułu uczestniczył w projekcie jako ekspert Instytutu Prawa i Społeczeństwa.

ryнку pomocy prawnej w Polsce. Wymaga to jednak przyjęcia daleko idących założeń, które mogą mieć znaczny wpływ na trafność wyników. Trzeba również podkreślić, że agregacja surowych danych pochodzących z różnych źródeł nie jest działaniem poprawnym metodologicznie i może być przyczyną znacznego błędu. Na jej przeprowadzenie zdecydowano się jednak, nie mając innych możliwości pozyskania danych niezbędnych do realizacji projektu.

Wspomniane dodatkowe dane pochodzą z badań zrealizowanych przez fundację „Familijny Poznań” (n=1000, badanie telefoniczne) oraz pracownię PSDB (n=1286, badanie telefoniczne). Oba badania miały na celu ewaluację poradnictwa prawnego świadczonego w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki. W związku z tym wykorzystywały one znacznie mniej złożone narzędzia badawcze niż te, które dyktowałaby metodologia *paths to justice*. Z natury rzeczy były to też badania prowadzone na próbach celowych, a nie reprezentatywnych dla całej populacji. Zrealizowano je wśród osób, które skorzystały z pomocy prawnej udzielonej przez organizacje biorące udział w ewaluowanych programach. Ograniczeniem obu badań było również to, że odnosiły się one jedynie do organizacji, które udzielały pomocy prawnej we wspomnianym programie, a nie organizacji rozłożonych na terytorium Polski w sposób losowy czy równomierny. Jest to źródłem istotnego błędu, gdy próbuje się wynik uogólniać na całą populację Polski. Ma to znaczenie zwłaszcza gdy chodzi o dane fundacji „Familijny Poznań”, które odnoszą się wyłącznie do biur fundacji, które są położone na terenie województwa wielkopolskiego.

Posiadane dane zostały poddane agregacji, na którą składały się trzy czynności. Po pierwsze, przekodowano niezgodne ze sobą kategorie odpowiedzi z poszczególnych badań w taki sposób, aby możliwe było ich zestawianie. Dotyczyło to zwłaszcza odpowiedzi na pytania dotyczące typów problemów prawnych, które respondenci próbowali rozwiązać. Po drugie, przekształcono zbiór danych z badań ogólnopolskich zrealizowanych w projekcie systemowym w taki sposób, aby zawierał – jako osobne obserwacje – informacje o wszystkich przypadkach poszukiwania pomocy prawnej zarejestrowanych w próbie i odrzucono rekordy odnoszące się do osób, które nie podejmowały takich działań. W ten sposób uzyskano 312 obserwacji na temat przypadków poszukiwania pomocy prawnej zarejestrowanych w tych badaniach. Po trzecie, połączono nieważone dane zebrane w czterech wymienionych badaniach w jeden zbiór. W ten sposób uzyskano bazę danych zawierającą informacje o 2789 przeprowadzonych wywiadach, w których uzyskano informacje o działaniach związanych z poszukiwaniem pomocy prawnej przez respondentów¹⁸.

Opisane działania pozwoliły na wykonanie podstawowych analiz statystycznych oraz oszacowań wartości popytu na pomoc prawną. Z przyczyn, które zostały opisane wyżej, jedynie dane z reprezentatywnych badań ogólnopolskich zrealizowanych w ramach projektu systemowego dostarczyły informacji o częstotliwości korzystania z pomocy prawnej. Sprawilo to, że analizy nie mogły ograniczać się do danych zagregowanych, lecz musiały wykorzystywać także dane z badań reprezentatywnych.

Dalsza część niniejszego fragmentu tekstu relacjonuje te ustalenia. Dla zachowania zwięzłości wspomniane badania są cytowane w następujący sposób: badania na reprezentatywnej próbie ogólnopolskiej zrealizowane przez Instytut Spraw Publicznych – jako „ISP-OG”, badanie na próbie celowej beneficjentów biur porad prawnych zrealizowane przez Instytut Spraw Publicznych – jako „ISP-BE”, badanie na próbie celowej beneficjentów biur porad prawnych zrealizowane przez fundację

18. Obliczenia wykonano za pomocą oprogramowania R – R Core Team, R: A Language and Environment for Statistical Computing, 2012.

Familijny Poznań – jako „CATI-Poznań” i badanie na próbie celowej beneficjentów biur porad prawnych zrealizowane przez PDSB – jako „PPI0”.

Wyniki uzyskane w ISP-0G pozwalają ocenić liczbę osób, które podejmowały działania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej na 22,7 proc. dorosłej populacji w ciągu pięciu lat poprzedzających badanie. Ta liczba obejmuje osoby, które podjęły dowolne działania związane ze zgłoszeniem swojego problemu prawnego komuś, o kim sądziły, że może udzielić im porady prawnej. Trzeba jednak podkreślić, że ze względu na konstrukcję pytań w opisywanych badaniach uzyskana informacja jest nieprecyzyjna i zapewne niewolna od artefaktów. Jako organizacje, do których zwrócili się o pomoc prawną, badani wskazywali zwłaszcza takie instytucje, o których wiadomo, że nie zajmują się udzielaniem porad prawnych.

Przyjęcie powyższej liczby jako odsetka osób, które poszukiwały pomocy prawnej, pozwala na oszacowanie wielkości popytu na usługi prawnicze w Polsce, generowanego przez osoby fizyczne, na 6,1 do 7,7 miliona problemów zgłaszanych poradnikom w ciągu pięciu lat¹⁹. Przy założeniu, że badania sondażowe obarczone są istotnym „efektem zapominania” o własnych działaniach (tzn. że respondenci nieproporcjonalnie częściej wspominali w wywiadach o problemach, które mieli w czasie bliższym badaniu, niż oddalonych w czasie), i arbitralnym przyjęciu, że w jego konsekwencji wspomniana liczba odzwierciedla jedynie 3/5 rzeczywistych problemów prawnych zgłaszanych przez respondentów, można przyjąć, że liczba problemów prawnych zgłaszanych w ciągu roku w Polsce wynosi od 2 do 2,6 miliona.

Liczba ta wymaga szerszego komentarza. Po pierwsze, trzeba pamiętać, że dotyczy ona jedynie popytu ujawnionego. Niezależnie od szerokiego ujęcia działań związanych z poszukiwaniem pomocy prawnej w badaniu ISP-0G, liczba ta nie uwzględnia sytuacji, w których respondenci, mając problem prawny, nie poszukiwali pomocy, lub kiedy nie mieli świadomości, że taki problem mają. Nie może więc ona być porównywana z wynikami dotyczącymi *justiciable problems* uzyskiwanymi w badaniach zagranicznych. Za tym wnioskiem przemawia między innymi znaczna rozbieżność między podanymi danymi oraz wynikami uzyskanymi w innych krajach europejskich.

Po drugie, należy podkreślić, że dotyczy ona poszukiwania pomocy prawnej zarówno w formie odpłatnej, jak i nieodpłatnej, przy czym większa część zachowań zarejestrowanych w badaniu odnosi się do pomocy nieodpłatnej. Niestety konstrukcja badania ISP-0G nie pozwala wiarygodnie ocenić udziału poszukiwanych porad nieodpłatnych i odpłatnych w tej liczbie. Analiza kategorii odpowiedzi na pytanie o podmiot, do którego respondent zwrócił się ze swoim problemem prawnym, wskazuje, że nawet 2/3 badanych poszukiwało pomocy nieodpłatnej. Dane te można zestawić z wynikami badania zrealizowanego w 2008 roku przez CBOS w ramach projektu „Warunki życia społeczeństwa polskiego – problemy i strategie” na próbie 38 866 respondentów. W tym badaniu 15 proc. respondentów informowało, że korzystało z pomocy adwokata lub radcy prawnego. Za punkt odniesienia mogą również posłużyć wyniki badań zrealizowanych przez Krajową Izbę Radców Prawnych w 2011 roku, które dowodzą, że analogiczna liczba wynosiła 14 proc. Na tej podstawie – dostrzegłszy istotną niespójność danych – można twierdzić, że liczba osób korzystających co roku z odpłatnej pomocy prawnej wynosi od 33 do 50 procent liczby podanej powyżej.

Po trzecie, warto zauważyć, że w podanej liczbie nie uwzględniono wielokrotnego poszukiwania pomocy prawnej w tej samej sprawie przez tego samego respondenta. Wyniki badań ISP-0G i CATI-

19. Estymacja przedziałowa na poziomie ufności 95 proc.

-Poznań, w których zadawano pytanie o poszukiwanie pomocy u kilku domniemanych doradców w tej samej sprawie, dostarczają zbliżonych informacji na ten temat, wskazując że odpowiednio 20 proc. i 29,2 proc. respondentów poszukiwało pomocy prawnej w kilku różnych miejscach. Z tego względu podaną liczbę można uznać za zaniżoną co najmniej o kilkanaście procent.

Po czwarte, trzeba zauważyć, że podana liczba dotyczy stanu w 2012 roku, nie zaś możliwej sytuacji na rynku usług prawniczych w przyszłości. Warto tu zwłaszcza wziąć pod uwagę zwiększającą się podaż usług prawniczych związaną z liberalizacją kryteriów dostępu do zawodów prawniczych, jak również zaplanowane i dopiero projektowane działania mające na celu zwiększenie dostępności usług prawniczych (projekty nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej i reprezentacji w sprawach karnych). Ich realizacja może w szczególności doprowadzić do zwiększenia się popytu. Niebagatelne znaczenie ma także duża labilność podaży usług prawniczych oferowanych przez organizacje pozarządowe, wynikająca z nieistnienia stabilnych kanałów finansowania takiej działalności.

Po piąte, trzeba podkreślić, że liczba ta nie obejmuje reprezentacji procesowej. Wynika to z faktu, że badania prowadzone w ramach projektu systemowego odnosiły się wyłącznie do pomocy przedprocesowej (czy poradnictwa prawnego), a nie reprezentacji przed sądami i organami administracji. Liczba spraw, w których podjęto reprezentację, nie jest znana, co stanowi ewidentną lukę w statystyce publicznej²⁰.

Na podstawie powyższych oszacowań można próbować oceniać pieniężną wartość popytu na pomoc prawną na 698 do 880 mln PLN rocznie. Kalkulacja ta opiera się na założeniu, że każdy problem prawny, co do którego poszukiwano rozwiązania, byłby zakończony w efekcie dwóch godzinnych porad, a średni koszt godzinnej porady wyniósłby 149,62 PLN²¹. Ze względu na uśredniony koszt poradnictwa, nieuwzględniający różnicowania trudności spraw, oraz uśrednioną liczbę godzin pracy na jeden problem prawny, kwota ta jest prawdopodobnie zaniżona. Z drugiej jednak strony, liczba ta uwzględnia wszystkie problemy prawne, w sprawie których poszukiwano pomocy, a więc zakłada całkowite pokrycie popytu przez kompetentne poradnictwo, co obecnie nie ma miejsca²².

Ze względu na ograniczoną liczebność próby w badaniach ISP-OG, możliwe były tylko ograniczone analizy statystyczne zmierzające do wyjaśnienia faktu poszukiwania pomocy prawnej przy użyciu zmiennych niezależnych. Uwzględniono tu dane socjodemograficzne oraz odpowiedzi na pytania opisujące postawy i poglądy respondentów w kwestiach hipotetycznie powiązanych

20. Statystyka ta obejmuje jedynie sprawy prowadzone z urzędu, zaś od 2011 roku zaniechano prowadzenia wcześniej istniejącej statystyki spraw podjętych przez adwokatów i radców prawnych – ze względu na jej niską wiarygodność.

21. Tę kwotę ustalono na podstawie danych uzyskanych w projekcie POKL. W efekcie badań oszacowano tam bezpośredni koszt godzinnej porady prawnej udzielanej przez podmioty na 75 do 150 PLN brutto, a koszty pośrednie ponoszone przez te podmioty na 66 proc. tej kwoty. Należy przypuszczać, że koszty pośrednie były zawyżone ze względu na początkowy okres funkcjonowania systemu poradnictwa finansowanego z POKL i że w tym przypadku mogą one być znacząco obniżone. Z tych względów na potrzeby powyższej kalkulacji przyjęto uśredniony koszt godzinnej porady w wysokości 112,50 PLN i założono 33 proc. kosztów pośrednich. Ze względu na arbitralność tych założeń kalkulacja ta może oczywiście być obciążona znacznym błędem.

22. W rzeczywistości stan całkowitego zaspokojenia popytu zapewne nie może się nigdy zdarzyć, bo zawsze będzie istnieć grupa osób, która nie będzie w stanie znaleźć pomocy prawnej i będzie jej szukać w niewłaściwych miejscach.

z poszukiwaniem pomocy prawnej. Zgodnie z oczekiwaniami wynikającymi ze znajomości wyników badań zagranicznych analizy te nie przyniosły jednak spektakularnych efektów. Poszukiwanie pomocy prawnej jawi się tu jako związane z posiadaniem problemów określonego rodzaju, a to nie jest zdeterminowane przez zmienne świadomościowe, tylko przez kontekst i okoliczności życiowe²³.

Nie oznacza to oczywiście, że społeczna charakterystyka respondentów nie jest w ogóle powiązana z poszukiwaniem przez nich pomocy prawnej. Czynnikiem dość silnie związanym z takimi działaniami był wiek. Jak pokazuje tabela 1, osoby należące do skrajnych kategorii wiekowych (najstarsze i najmłodsze) najrzadziej poszukiwały pomocy prawnej – odpowiednio trzykrotnie i dwukrotnie rzadziej niż średnio w populacji. Można sądzić, że poszukiwanie pomocy prawnej jest powiązane z dużą aktywnością zawodową i społeczną respondentów, co jest typowe raczej dla osób w środkowych przedziałach wieku. Jest to też zjawisko powszechnie rejestrowane w badaniach zagranicznych.

Tabela 1. Wiek respondenta w latach

| | Wiek respondenta w latach | | | | | | | bd |
|--------------------|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|------|
| | 18–24 | 25–29 | 30–39 | 40–49 | 50–59 | 60–69 | 70 i więcej | |
| Nie szukali pomocy | 0,93 | 0,69 | 0,75 | 0,74 | 0,72 | 0,79 | 0,86 | 0,63 |
| Szukali pomocy | 0,07 | 0,31 | 0,25 | 0,26 | 0,28 | 0,21 | 0,14 | 0,38 |

Źródło: ISP-0G – Czy szukali pomocy[recode]/M2, W którym roku się P. urodził/a?[recode]²⁴.

Gdy chodzi o płeć respondentów, z badań wynika, że pomocy prawnej nieco częściej poszukują kobiety – wśród nich w okresie objętym badaniem czyniło to 25 proc., zaś wśród mężczyzn – 20 proc.²⁵ Pozytywnie związane z poszukiwaniem pomocy prawnej jest wykształcenie. Osoby o wyższym statusie wykształcenia podejmują próby znalezienia takiej pomocy częściej niż osoby gorzej wykształcone: pomiędzy grupą osób o wykształceniu podstawowym i grupą osób o wykształceniu wyższym różnica jest trzykrotna²⁶. Wspomniany brak danych na temat *justiciable problems* nie pozwala oczywiście – ani w tym, ani w żadnym innym przypadku – stwierdzić, czy wynika to z faktu, że osoby takie mają więcej problemów prawnych, czy z tego, że są tego bardziej świadome, czy może z tego, że przy takiej samej liczbie problemów co w innych grupach częściej poszukują pomocy prawnej.

Związki pomiędzy poszukiwaniem pomocy prawnej a uzyskiwanym dochodem netto na głowę członka gospodarstwa domowego okazały się w ISP-0G słabsze, niż można byłoby przypuszczać. Zestawienie takiej informacji z danymi o poszukiwaniu pomocy prawnej w tym badaniu z analogicznymi informacjami ze wspomnianych badań CBOS z 2008 r. pokazuje jednak, że wynika to w dużej mierze z uwzględnienia w tym pierwszym badaniu także pomocy nieodpłatnej. O ile w przypadku ISP-0G w najniższej grupie dochodowej pomocy prawnej poszukiwało 26 proc. bada-

23. Por.: H. Kritzer, W.A. Bogart, N. Vidmar, Context: A Cross-Problem, *Cross-Cultural Comparison of Compensation Seeking Behaviour*, Law and Society Conference, Amsterdam, June 1991.

24. $\chi^2 = 33,4519$, $df = 7$, $p < 0,01$.

25. $\chi^2 = 4,228$, $df = 1$, $p = 0,04$.

26. W przypadku osób o niepełnym wykształceniu zaobserwowano znacząco niższą częstość korzystania z pomocy prawnej niż w analogicznych kategoriach osób o pełnym wykształceniu. Można sądzić, że wynika to (zwłaszcza w przypadku wykształcenia wyższego) z faktu, że w pierwszej kategorii nadreprezentowane są osoby młode.

Tabela 2. Wykształcenie respondenta

| | Wykształcenie | | | | | | | | | | |
|--------------------|-------------------|-------------------------|------------|---------------------|----------------------|------------------|--------------------------|-------------|---|--|--------|
| | bez wykształcenia | podstawowe nieukończone | podstawowe | zasadnicze zawodowe | średnie nieukończone | średnie zawodowe | średnie ogólnokształcące | potaturalne | wyższe nieukończone (6 semestrów lub więcej) | licencjat lub trzyletnie studia zawodowe | wyższe |
| Nie szukali pomocy | 0,67 | 0,83 | 0,9 | 0,79 | 0,84 | 0,71 | 0,8 | 0,68 | 0,86 | 0,8 | 0,69 |
| Szukali pomocy | 0,33 | 0,17 | 0,1 | 0,21 | 0,16 | 0,29 | 0,2 | 0,32 | 0,14 | 0,2 | 0,31 |

Źródło: ISP-0G – Pytanie: „Czy szukali pomocy[recode]/M3, Jakie jest P. wykształcenie?”²⁷.

nych, a w najwyższej – również 26 proc., to w badaniach CBOS było to odpowiednio 12 i 22 proc. Podobny wynik uzyskano, analizując dochód w gospodarstwie domowym bez uwzględnienia liczby osób wchodzących w jego skład.

Tabela 3. Dochód a korzystanie z pomocy prawnej, dochód na głowę w gospodarstwie domowym

| | | Do 250 zł | Powyżej 250 zł | Do 500 zł | Powyżej 500 zł | Do 1000 zł | Powyżej 1000 zł | Do 1500 zł | Powyżej 1500 zł | Do 2000 zł | Powyżej 2000 zł |
|-----------|--------------------|-----------|----------------|-----------|----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|
| ISP-0G | Nie szukali pomocy | 0,74 | 0,78 | 0,77 | 0,77 | 0,8 | 0,74 | 0,79 | 0,72 | 0,78 | 0,74 |
| | Szukali pomocy | 0,26 | 0,22 | 0,23 | 0,23 | 0,2 | 0,26 | 0,21 | 0,28 | 0,22 | 0,26 |
| CBOS 2008 | Nie szukali pomocy | 0,88 | 0,88 | 0,89 | 0,88 | 0,89 | 0,82 | 0,89 | 0,8 | 0,89 | 0,78 |
| | Szukali pomocy | 0,12 | 0,12 | 0,11 | 0,12 | 0,11 | 0,18 | 0,11 | 0,2 | 0,11 | 0,22 |

Tabela 3: Badania ISP-0G, CBOS 2008²⁸.

Wynik ten wskazuje, że posiadanie niskich dochodów nie jest czynnikiem powstrzymującym badanych przed podejmowaniem prób znalezienia pomocy prawnej²⁹, natomiast wpływa na ich gotowość do korzystania z pomocy odpłatnej. Należy więc mniemać, że przy istnieniu odpowiednio dostępnej kosztowo oferty poradnictwa znalazłby się na nią popyt (brak danych nie pozwala obliczyć elastyczności cenowej popytu).

27. $\chi^2 = 27,2203$, $df = 10$, $p = 0,002403$.

28. Tabela zawiera informacje dla 5 dychotomicznych kategorii dochodowych: do i powyżej 250 zł, do i powyżej 500 zł, do i powyżej 1000 zł, do i powyżej 1500 zł, do i powyżej 2000 zł. Ponieważ każda z par zawiera dane dla całej próby, wartości podane w tabeli należy porównywać wyłącznie dla danej pary kategorii, a nie pomiędzy nimi.

29. Do podobnego wniosku dochodzi H. Kritzer, który przeanalizował pod tym kątem surowe dane z siedmiu badań *paths to justice*. H. Kritzer, *To Lawyer or Not to Lawyer: Is that the Question?*, *Journal of Empirical Legal Studies* t. 5 nr 4, s. 875–906.

Najsilniejszym wyznacznikiem podejmowania działań związanych z poszukiwaniem pomocy prawnej był w ISP-OG stan cywilny. Najczęściej pomocy prawnej poszukują osoby rozwiedzione: w tej grupie pomocy prawnej poszukiwało aż 49 proc., a więc ponad dwukrotnie więcej niż w całej populacji (vide tabela 4). Można na tej podstawie wysnuć wnioski o istotnej roli prawa rodzinnego w podejmowaniu przez respondentów prób znalezienia pomocy prawnej.

Tabela 4. Stan cywilny respondenta

| | Kawaler/ panna | Żonaty/ mężatka | Rozwiedziony/ w separacji | Wdowiec/ wdowa | Nieformalny związek | Inna sytuacja |
|--------------------|-------------------|--------------------|------------------------------|-------------------|------------------------|------------------|
| Nie szukali pomocy | 0,85 | 0,79 | 0,51 | 0,69 | 0,62 | 1 |
| Szukali pomocy | 0,15 | 0,21 | 0,49 | 0,31 | 0,38 | 0 |

Źródło: ISP-OG – Pytanie: „Czy szukali pomocy[recode]/M6, Jaki jest aktualnie P. stan cywilny?”³⁰.

Gdy chodzi o zmienne dotyczące postaw i poglądów respondentów, okazały się one w znacznej mierze nieskorelowane z informacją o poszukiwaniu przez nich pomocy prawnej. W badaniu ISP-OG wykorzystano szereg pytań mierzących różne aspekty świadomości badanych. Były to postawy wobec prawa³¹ i rozwiązywania konfliktów³², wskaźniki zaufania społecznego, w tym zaufania do instytucji życia publicznego oraz do zawodów prawniczych, miary aktywności społecznej i korzystania z mediów masowych oraz indeks wiedzy o prawie³³. Z wyjątkiem pytań dotyczących preferowanych form rozwiązywania konfliktów, które są w niewielkim stopniu skorelowane z poszukiwaniem pomocy prawnej (wartość V Cramera wyniosła 0,1–0,14 w zależności od pytania), badania nie dowiodły, by tego rodzaju zmienne posiadały większą moc wyjaśniającą.

Opisana wyżej agregacja danych z wymienionych źródeł, zwiększając liczebność zbioru danych, pozwoliła na poszerzenie wiedzy pochodzącej z badania ISP-OG o dwa elementy³⁴. Po pierwsze, dostarczyła informacji o przybliżonym rozkładzie problemów prawnych, co do których poszuki-

30. $\chi^2 = 44,5036$, $df = 5$, $p < 0,01$.

31. Wykorzystano tu klasyczne dla polskiej socjologii prawa pytanie z badań Adama Podgóreckiego opisanych w pracy: *Zjawiska prawne w opinii publicznej*, PWN, Warszawa 1964, za pomocą którego mierzy się tzw. postawę zasadniczą i postawę celowościową. Ta pierwsza polega na przeświadczeniu, że normy prawne lub moralne powinny się spełniać w sposób bezwarunkowy bez dodatkowej refleksji czy kalkulacji w sprawie ich opłacalności lub słuszności. Ta druga – na przeświadczeniu, że realizacja norm może odbywać się po dokonaniu takiej kalkulacji.

32. Wykorzystano tu trzy pytania zastosowane w badaniach J. Kurczewskiego wraz z zespołem w latach 1970 i 2000, odnoszące się do preferowanych przez respondentów form rozstrzygania sporów (tzw. wzorce ireniczne).

33. Wykorzystano tu zmodyfikowany indeks zastosowany w badaniach „Monitor jakości rządzenia – Świadomość prawna” zrealizowanych przez zespół kierowany przez Annę Giżę-Poleszczuk. Modyfikacja polegała na dodaniu trzech pytań do jedenastu użytych w oryginalnym indeksie. Pytania te były inspirowane pytaniami zastosowanymi w badaniach zrealizowanych przez A. Turską z zespołem w 1999 roku i przedstawionych w pracy A. Kojder, *Polacy o swoim prawie*, [w:] *Spoleczne wizerunki prawa. Z badań: Jakiego prawa Polacy potrzebują?*, red. A. Turska et al., Wyd. UW, Warszawa 1999, s. 152.

34. Warto ponownie podkreślić, że dane zebrane w CATI-Poznań i PPI0 nie są reprezentatywne dla całej populacji dorosłych Polaków, gdyż odnoszą się do osób, które korzystały z pomocy nieodpłatnej. Agregacja tych danych z danymi pochodzącymi z badań reprezentatywnych wynika jednak z faktu, że rozkłady głównych zmiennych socjodemograficznych w nich rejestrowanych były dość podobne.

wano pomocy prawnej. Pozwoliło to na obliczenie wielkości popytu w każdym z tak określonych segmentów rynku. Po drugie, agregacja umożliwiła wytworzenie tabeli kontyngencji pokazujących związek pomiędzy niektórymi zmiennymi socjodemograficznymi a typami problemów prawnych, których rozwiązania poszukiwali badani.

Tak zebrane dane pokazują, że najczęściej zgłaszane są problemy z zakresu prawa rodzinnego, spadkowego i innego cywilnego (prawdopodobnie sprawy konsumenckie). Stanowią one odpowiednio ok. 20 proc., 15 proc. i 15 proc. wszystkich zgłaszanych problemów prawnych. Co może wydawać się niezgodne z powszechnymi wyobrażeniami, problemy z prawem karnym są w populacji względnie rzadkie (ok. 4 proc.) i zdecydowanie rzadziej spotykane niż poszukiwanie rozwiązań dla problemów innego rodzaju. Zestawienie danych zawiera tabela 5.

Tabela 5. Oszacowanie liczby beneficjentów korzystających z usług prawnych

| | ISP-0G | ISP-BEN | PPiO | CATI Poznań | ISP-0G + ISP-BEN + PPiO + CATI Poznań | Liczba problemów | Dolna granica przedziału oszacowania [ufiność 95%] | Górna granica przedziału oszacowania [ufiność 95%] |
|---|--------|---------|------|----------------|--|---------------------|---|---|
| Prawo cywilne i procedura cywilna | 0,18 | 0,22 | 0,22 | 0,05 | 0,15 | 1051,03 | 960,98 | 1145,84 |
| Prawo pracy | 0,07 | 0,18 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 652,26 | 579,34 | 730,41 |
| Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna) | 0,14 | 0,18 | 0,09 | 0,08 | 0,1 | 675,67 | 602,45 | 755,9 |
| Prawo karne i postępowanie karne, Prawo karne wykonawcze | 0,07 | 0,03 | 0,03 | 0,04 | 0,04 | 259,35 | 214,02 | 313,3 |
| Prawo administracyjne i procedura administracyjna | 0,1 | 0,02 | 0,04 | 0,01 | 0,03 | 229,42 | 185,34 | 278,8 |
| Prawo finansowe | 0,01 | 0 | 0,03 | 0,12 | 0,06 | 395,34 | 339,4 | 460,1 |
| Inne | 0,06 | 0,07 | 0,06 | 0,05 | 0,05 | 372,67 | 316,82 | 434,07 |
| Prawo rodzinne | 0,12 | 0,16 | 0,23 | 0,2 | 0,2 | 1382,75 | 1281,06 | 1486,81 |
| Prawo spadkowe | 0,09 | 0,07 | 0,13 | 0,21 | 0,15 | 1026,99 | 937,51 | 1120,76 |
| Prawo rzeczowe | 0,09 | 0,02 | 0,03 | – | 0,03 | 187,02 | 148,23 | 233,33 |
| Prawo mieszkaniowe | 0,06 | 0,04 | 0,06 | 0,16 | 0,09 | 642,42 | 570,18 | 720,21 |
| Suma | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6874,92 | 6135,34 | 7679,54 |

Źródło: na podstawie danych ISP-0G, n=312, ISP-B...N, n=228, PPiO, n=1286 i CATI Poznań, n=1000, założono że proporcja osób szukających pomocy i nieszukających jest stała i wynosi 0,227 i uwzględniono problemy występujące kilkakrotnie u tej samej osoby, Oszacowanie przedziałów dla zmiennych dychotomicznych (binomial).

Co warto podkreślić, wyniki tej analizy pozostają w zgodzie z ustaleniami płynącymi z bardziej zaawansowanych metodologicznie i lepszych realizacyjnie badań prowadzonych w innych krajach. Także w nich okazuje się najczęściej, że problemy z zakresu prawa karnego stanowią znaczną mniejszość problemów zgłaszanych doradcom, a dominują sprawy rodzinne i konsumenckie.

Dochód respondentów jest skorelowany z poszukiwaniem pomocy prawnej w niektórych typach problemów, ale nie wszystkich. Jak pokazuje tabela 6, zgłaszanie problemów z prawem rodzinnym jest częstsze w najniższych grupach dochodowych, z prawem pracy – w wyższych. Warto też dostrzec, że w świetle danych zagregowanych najwyższa grupa dochodowa korzystała z pomocy prawnej w sprawach karnych czterokrotnie rzadziej niż inne grupy.

Tabela 6. Charakterystyka problemów osób z określonym dochodem

| | Do 500 zł | Powyżej 500 zł | Do 1000 zł | Powyżej 1000 zł | Do 1500 zł | Powyżej 1500 zł | Do 2000 zł | Powyżej 2000 zł | Do 3000 zł | Powyżej 3000 zł |
|---|-----------|----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|
| Prawo cywilne i procedura cywilna | 0,15 | 0,21 | 0,17 | 0,22 | 0,19 | 0,22 | 0,2 | 0,23 | 0,2 | 0,24 |
| Prawo pracy | 0,08 | 0,1 | 0,05 | 0,12 | 0,07 | 0,13 | 0,07 | 0,15 | 0,09 | 0,17 |
| Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna) | 0,12 | 0,11 | 0,14 | 0,1 | 0,13 | 0,1 | 0,11 | 0,11 | 0,11 | 0,13 |
| Prawo karne i postępowanie karne, Prawo karne wykonawcze | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,03 | 0,05 | 0,02 | 0,04 | 0,01 |
| Prawo administracyjne i procedura administracyjna | 0,04 | 0,05 | 0,04 | 0,05 | 0,04 | 0,05 | 0,04 | 0,06 | 0,04 | 0,06 |
| Prawo finansowe | 0,04 | 0,02 | 0,03 | 0,02 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,03 |
| Inne | 0,04 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,05 | 0,06 | 0,05 |
| Prawo rodzinne | 0,3 | 0,19 | 0,26 | 0,18 | 0,23 | 0,18 | 0,23 | 0,15 | 0,22 | 0,13 |
| Prawo spadkowe | 0,06 | 0,12 | 0,09 | 0,12 | 0,1 | 0,12 | 0,12 | 0,11 | 0,12 | 0,09 |
| Prawo rzeczowe | 0,04 | 0,04 | 0,05 | 0,04 | 0,04 | 0,05 | 0,04 | 0,05 | 0,04 | 0,06 |
| Prawo mieszkaniowe | 0,07 | 0,06 | 0,07 | 0,05 | 0,07 | 0,05 | 0,07 | 0,04 | 0,06 | 0,04 |

Źródło: na podstawie danych ISP-OG, ISP-B...N, PPIO i CATI Poznań, n=2747, uwzględniono problemy występujące kilkakrotnie u tej samej osoby³⁵.

Również płeć jest znacząca w przypadku poszukiwania pomocy prawnej tylko w związku z niektórymi typami problemów prawnych. Problemy z zakresu prawa pracy i prawa karnego są zgłaszane częściej przez mężczyzn, zaś z prawa rodzinnego i spadkowego przez kobiety. Można przypuszczać, że ma to pewien związek ze stereotypowym podziałem ról płciowych, wciąż utrzymującym się w polskim społeczeństwie.

Tabela 7. Charakterystyka problemów według płci

| | Kobieta | Mężczyzna |
|---|---------|-----------|
| Prawo cywilne i procedura cywilna | 0,14 | 0,17 |
| Prawo pracy | 0,08 | 0,12 |
| Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna) | 0,1 | 0,1 |
| Prawo karne i postępowanie karne, Prawo karne wykonawcze | 0,03 | 0,05 |
| Prawo administracyjne i procedura administracyjna | 0,03 | 0,05 |
| Prawo finansowe | 0,05 | 0,06 |
| Inne | 0,05 | 0,06 |
| Prawo rodzinne | 0,23 | 0,13 |
| Prawo spadkowe | 0,17 | 0,11 |
| Prawo rzeczowe | 0,02 | 0,03 |
| Prawo mieszkaniowe | 0,09 | 0,1 |

Źródło: na podstawie danych ISP-OG, ISP-B...N, PPIO i CATI Poznań, n= 2728.

35. Tabela zawiera informacje dla 5 dychotomicznych kategorii dochodowych: do i powyżej 500 zł, do i powyżej 1000 zł, do i powyżej 1500 zł, do i powyżej 2000 zł, do i powyżej 3000 zł. Ponieważ każda z par zawiera dane dla całej próby, wartości podane w tabeli należy porównywać wyłącznie dla danej pary kategorii, a nie pomiędzy nimi.

Gdy chodzi o wykształcenie i status zatrudnienia, wnioski wynikające z badań wydają się zgodne z potoczną intuicją. Niższy status wykształcenia wiąże się z poszukiwaniem pomocy prawnej w zakresie spraw socjalnych i spraw mieszkaniowych, zaś wyższy – w zakresie prawa pracy. Status bezrobotnego słabo koreluje z poszukiwaniem pomocy prawnej w zakresie problemów socjalnych, a posiadanie pracy – z zakresu prawa pracy.

Tabela 8. Charakterystyka problemów według sytuacji zawodowej

| | Status zawodowy | | Wykształcenie | | | |
|---|-----------------|--|--------------------|----------|--|-------------------------|
| | Niepracujący | Pracujący (w tym dorywczo i uczący się) | Podstawowe i mniej | Zawodowe | Średnie (w tym niepełne i pomaturalne) | Wyższe (w tym niepełne) |
| Prawo cywilne i procedura cywilna | 0,19 | 0,22 | 0,15 | 0,14 | 0,15 | 0,17 |
| Prawo pracy | 0,07 | 0,11 | 0,05 | 0,11 | 0,08 | 0,13 |
| Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna) | 0,14 | 0,09 | 0,12 | 0,11 | 0,11 | 0,07 |
| Prawo karne i postępowanie karne, Prawo karne wykonawcze | 0,03 | 0,04 | 0,03 | 0,04 | 0,04 | 0,03 |
| Prawo administracyjne i procedura administracyjna | 0,05 | 0,04 | 0,04 | 0,03 | 0,04 | 0,03 |
| Prawo finansowe | 0,04 | 0,02 | 0,06 | 0,07 | 0,06 | 0,04 |
| Inne | 0,05 | 0,06 | 0,04 | 0,05 | 0,06 | 0,06 |
| Prawo rodzinne | 0,21 | 0,2 | 0,2 | 0,21 | 0,2 | 0,19 |
| Prawo spadkowe | 0,11 | 0,11 | 0,16 | 0,13 | 0,15 | 0,17 |
| Prawo rzeczowe | 0,04 | 0,04 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,02 |
| Prawo mieszkaniowe | 0,06 | 0,05 | 0,12 | 0,1 | 0,09 | 0,08 |

Źródło: {ISP-OG+ISP-B...+PPIO}, n= 1771 oraz wg wykształcenia {ISP-OG+ISP-B...+CATI+PPIO}, n= 2690.

Podobnie jak płeć, wiek wpływa na poszukiwanie pomocy prawnej tylko w niektórych typach spraw. Problemy z zakresu prawa pracy są zgłaszane przez młodszych badanych, a znikają w najstarszej grupie, podobnie jak problemy z zakresu prawa rodzinnego i karnego. W przypadku prawa spadkowego zależność ta jest odwrotna.

Tabela 9. Charakterystyka problemów według wieku

| | Wiek respondenta w latach | | | | | | | |
|---|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|--|
| | 18–25 | 26–35 | 36–45 | 46–55 | 56–65 | 66–75 | 76 i więcej | |
| Prawo cywilne i procedura cywilna | 0,2 | 0,19 | 0,18 | 0,24 | 0,24 | 0,24 | 0,19 | |
| Prawo pracy | 0,12 | 0,13 | 0,11 | 0,09 | 0,09 | 0,04 | 0 | |
| Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna) | 0,09 | 0,08 | 0,08 | 0,15 | 0,14 | 0,09 | 0,14 | |
| Prawo karne i postępowanie karne, Prawo karne wykonawcze | 0,08 | 0,04 | 0,05 | 0,03 | 0,02 | 0,04 | 0,02 | |
| Prawo administracyjne i procedura administracyjna | 0,06 | 0,03 | 0,04 | 0,03 | 0,05 | 0,08 | 0,07 | |
| Prawo finansowe | 0,02 | 0,02 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,04 | 0,02 | |
| Inne | 0,05 | 0,06 | 0,06 | 0,07 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | |
| Prawo rodzinne | 0,22 | 0,27 | 0,25 | 0,19 | 0,12 | 0,09 | 0,12 | |
| Prawo spadkowe | 0,08 | 0,11 | 0,1 | 0,09 | 0,13 | 0,16 | 0,21 | |
| Prawo rzeczowe | 0,03 | 0,03 | 0,04 | 0,04 | 0,06 | 0,06 | 0,1 | |
| Prawo mieszkaniowe | 0,07 | 0,04 | 0,05 | 0,05 | 0,07 | 0,1 | 0,07 | |

Źródło: {ISP-OG+ISP-B...+PPIO}, n= 1738.

Powyższa analiza dostarcza podstawowych danych pozwalających na scharakteryzowanie polskiego rynku usług prawniczych dla osób fizycznych, w tym także w jego aspektach relewantnych dla rynku ubezpieczeń ochrony prawnej. Wskazuje ona na istnienie znaczących potrzeb w sferze poradnictwa prawnego, których jednak ewidentnie nie zaspokajają usługi odpłatne. Zaprezentowane dane dowodzą również, że poszczególne zmienne wpływają na poszukiwanie pomocy prawnej i typy zgłaszanych problemów w sposób dość słaby. Jednocześnie przedstawiona analiza wskazuje na istotne podobieństwo między strukturą popytu na usługi prawnicze w Polsce a tą, która jest rejestrowana w badaniach zagranicznych. Wreszcie, dane dają asumpt do twierdzenia, że poszukiwanie pomocy prawnej jest działaniem raczej przymusowym aniżeli wynikającym ze swobodnej decyzji klienta. Świadczy o tym zwłaszcza niewielki związek pomiędzy dochodami a poszukiwaniem pomocy, częstość występowania problemów z prawem rodzinnym (zazwyczaj niemożliwych do rozwiązania w sposób nieformalny), częstość poszukiwania pomocy oraz rozkład problemów w poszczególnych grupach respondentów.

Pierwszy z przedstawionych wyżej wniosków znajduje swoje potwierdzenie także w dostępnych – choć ograniczonych pod wieloma względami – danych dotyczących podażowej strony rynku usług prawniczych, które zostały zebrane przez Instytut Prawa i Społeczeństwa w ramach projektu systemowego. Należy w szczególności sądzić, że również istniejące, zróżnicowane kanały nieodpłatnej pomocy prawnej (*vide* tabela 10) nie zaspokajają ujawniającego się popytu na taką pomoc, nie wspominając już o (bliżej nieznanym) popycie nieujawnionym.

Tabela 10. Nieodpłatna pomoc prawna w świetle danych zastanych

| Nazwa instytucji | Typ instytucji | Zakres porad | Rozmiar i charakter pomocy |
|---|--|---|---|
| Państwowa Inspekcja Pracy | Publiczna | Prawo pracy | 934 000 (zgłoszonych problemów ³⁶) |
| Ośrodki Pomocy Społecznej. Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie | Publiczna | Pomoc specjalistyczna, min. psychologiczna i prawna | 144 721 (rodzin, które otrzymały pomoc specjalistyczną) |
| Powiatowi Rzecznicy Praw Konsumentów | Publiczna | Prawa konsumentów | 415 000 (porad) |
| Federacja Konsumentów | NGO | Prawa konsumentów | 99 329 (porad) |
| Biura Porad Prawnych i Obywatelskich | NGO | Ogólny | 95 893 (porad) |
| Biura Porad Obywatelskich | NGO | Ogólny | 35 678 |
| Rzecznik Praw Pacjenta | Publiczna | Prawa pacjenta | 33 331 (spraw) |
| Rzecznik Praw Dziecka | Publiczna | Prawa dziecka | 29 256 (spraw) |
| Rzecznik Ubezpieczonych | Publiczna | Prawo ubezpieczeniowe | 14 317 (skarg) |
| Kliniki prawa | Edukacyjna (publiczna lub niepubliczna) | Ogólny | 12 786 (spraw) |
| Rzecznik Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych | Publiczna | Prawa pacjenta | 8 233 (spraw) |

Źródło: dane fundacji INPRIS³⁷.

36. Liczba udzielonych porad jest niższa o około 1/3.

37. Prezentowana tabela łączy ze sobą – wobec braku innych możliwości analizy – różne jednostki statystyczne wykorzystywane w różnych organizacjach świadczących nieodpłatną pomoc prawną. Nie jest też jasne, czy podawane liczby, nawet jeśli odnoszą się do kategorii tego samego rodzaju, mogą być ze sobą porównywane.

Warto też nadmienić, że istotnym aspektem rynku usług prawniczych jest geograficzna dostępność oferowanych na nim porad. Na potrzeby projektu systemowego przeprowadzono analizę dostępności kanałów odpłatnej i nieodpłatnej pomocy prawnej, uwzględniając ich geograficzne rozproszenie. Wyniki takiej analizy pokazują diagramy dostępności pomocy prawnej zawarte w aneksie 1 do niniejszego artykułu. Na ich podstawie można dojść do wniosku, że istniejący system bardzo silnie różnicuje możliwości dostępu do adwokatów oraz instytucji prowadzących nieodpłatne poradnictwo prawne w zależności od miejsca zamieszkania. Oznacza to, że zjawisko deprywacji prawnej jest nie tylko znaczące, ale również zróżnicowane w skali kraju.

Ostatnią kwestią, którą można poruszyć w związku z analizą rynku usług prawniczych, są powiązania między poszukiwaniem pomocy prawnej a głębszymi kulturowymi uwarunkowaniami takich działań. Niechęć do poszukiwania pomocy prawnej – lub gotowość do podejmowania takich działań – jest wyraźnie odmienna w badaniach prowadzonych w różnych krajach. Znanym przykładem jest tu Japonia, w której korzystanie z pomocy prawnej jest wielokrotnie rzadszym zjawiskiem niż w krajach zachodnich – co wiązane jest właśnie z okolicznościami natury kulturowej.

Gdy chodzi o Polskę i badania prowadzone w projekcie systemowym, warto zauważyć tu istotną zmianę. Wspomniane już badania zespołu ISNS UW, prowadzone w latach 70. i 2000. pokazały niską deklarowaną gotowość Polaków do poszukiwania formalnoprawnych rozwiązań typowych konfliktów dnia codziennego. Mierzyły one postawy wobec rozwiązywania konfliktów za pomocą dwóch typów miar: abstrakcyjnej gotowości do rozwiązywania konfliktów w trzech wymiarach (już wspomniane wzorce ireniczne) oraz deklarowanego sposobu rozwiązywania przykładowych sporów. Na pytania obu kategorii uzyskano odpowiedzi wskazujące na preferencję dla rozwiązań kompromisowych, prywatnych i ugodowych, a nie formalnoprawnych, co dało asumpt do opisanego stwierdzanych w Polsce wzorców rozwiązywania konfliktów jako „konfucjańskich”.

Pytania o wzorce ireniczne zostały (w uproszczonej postaci) powtórzone w badaniu ISP-06, a uzyskane wyniki wskazują na daleko idącą zmianę postaw w tym zakresie. Gdy chodzi o gotowość akceptacji rozwiązania sporu, która zostałaby narzucona przez zewnętrzną instytucję, a nie wynikałaby z porozumienia stron, zarejestrowano dwu – trzykrotny wzrost w porównaniu z badaniami ISNS. Podobny wzrost miał miejsce w przypadku drugiego wymiaru wzorców irenicznych, gotowości do akceptacji rozstrzygnięcia opierającego się na regule słuszności (strona mająca rację w sporze „bierze wszystko”) lub rozwiązań kompromisowych, oraz wymiaru trzeciego, który dotyczy akceptacji rozwiązań prawnych lub takich, które opierają się na zadowoleniu stron. Jakkolwiek w wymienionych ostatnich dwóch wymiarach wciąż przeważają preferencje dla rozwiązań nieprawnych, to wzrost poparcia dla rozwiązań prawnych jest znaczący.

Trzeba podkreślić, że z przedstawionych danych należy wyciągać wnioski w sposób ostrożny. Dopiero powtórzenie uzyskanego wyniku w kolejnych badaniach, i uwzględnienie nie tylko abstrakcyjnych, ale i konkretnych miar postaw wobec rozwiązywania sporów, powinno przekonywać z całą pewnością, że w Polsce w istocie ma miejsce znacząca zmiana. Rzeczą niewątpliwą pozostaje jednak, że jej zajście sprzyjałoby rozwojowi rynku usług prawniczych. Jak można sądzić, odnosiłoby się to także do ubezpieczeń ochrony prawnej jako szczególnego kanału dostępu do porad prawnych i reprezentacji. Jednocześnie jednak zmiana wzorców irenicznych świadczyłaby dodatkowo o istnieniu deprywacji prawnej.

Tabela 11. Wzorce ireniczne w 2012 i 2002 r.

| Preferowany sposób rozwiązywania konfliktów (wzorzec ireniczny) | Kurczewski 2004 ³⁸ | ISP-0G 2012 |
|---|--|-------------|
| Narzucone rozwiązanie vs. porozumienie | 17,4 – 70,5 17,9 – 74,8 31,3 – 64,7 22,5 – 72,9 | 51,5 – 38,0 |
| Słuszność vs. kompromis | 7,4 – 88,4 3,8 – 93,6 8,9 – 87,9 14,0 – 82,8 | 21,3 – 71,5 |
| Prawo vs. zadowolenie | 18,2 – 75,2 24,4 – 73,5 21,0 – 75,4 26,2 – 69,2 | 42,3 – 50,4 |

Źródło: Kurczewski, ISP-0G.

3. Rynek ubezpieczeń ochrony prawnej w Polsce

Jeśli analizować je w perspektywie rynku ubezpieczeń ochrony prawnej, przedstawione dane mogą mieć dwojakie znaczenie. Po pierwsze pokazują one w przybliżeniu skalę rynku usług prawnych i pozwalają ocenić udział, jaki mają w nim ubezpieczenia ochrony prawnej, a także określić zakres konkurencji dla nich ze strony innych kanałów dostępu do pomocy prawnej. Trudno oczywiście przesądzić na podstawie takich danych, czy przyszły rozwój rynku ubezpieczeń ochrony prawnej będzie prowadzić do zwiększania się rynku usług prawnych (a więc będzie polegał na rozwoju komplementarnych kanałów dostępu do pomocy prawnej), czy do zwiększania się udziału tego kanału we wszystkich istniejących na rynku formach dostarczania takiej pomocy. Niemniej jednak mogą one być przydatne dla oceny stanu istniejącego.

Po drugie można sądzić, że liczby podane w przedstawionych tabelach kontyngencji, po przemnożeniu przez liczbę osób, które poszukiwały pomocy prawnej w populacji (tj. 0,227 w ciągu 5 lat lub odpowiednio mniejszą dla 1 roku), mogą być traktowane jako minimalne prawdopodobieństwa zgłoszenia zdarzeń objętych ochroną ubezpieczeniową w ramach ubezpieczeń ochrony prawnej przez osoby należące do konkretnych grup i/lub poszukujące rozwiązań problemów prawnych konkretnego rodzaju.

Za tym twierdzeniem stoi następujące rozumowanie: przy założeniu, że populacja osób posiadających ubezpieczenia ochrony prawnej nie różni się pod względem częstości występowania *justiciable problems* od całej populacji dorosłych Polaków, należy sądzić, że dla danego typu problemu prawnego odsetek osób poszukujących pomocy prawnej w pierwszej grupie będzie co najmniej taki sam jak w drugiej. Najprawdopodobniej jednak odsetek taki będzie wyższy, ponieważ osoby posiadające ubezpieczenie ochrony prawnej będą maksymalizować zysk z tej inwestycji, oraz ze względu na możliwość występowania zjawisk „hazardu moralnego” i „negatywnej selek-

38. W tabeli podano po cztery wyniki dla każdego z wymiarów, ponieważ badanie przeprowadzone przez zespół INSNS UW nie było reprezentatywne dla całej Polski, a jedynie dla wybranych miast. Były to odpowiednio Oleśno, Lesko, Węgrów i Warszawa.

cji” (zob. niżej). Inaczej mówiąc, „nadwyżkę” lub „niedobór” osób poszukujących pomocy prawnej w pierwszej z wymienionych grup w porównaniu z populacją można, dla każdego typu problemu prawnego, traktować jako miarę efektywności ubezpieczeń ochrony prawnej jako kanału dostępu do pomocy prawnej.

Zestawienie przedstawionych danych z informacjami na temat stanu istniejącego ubezpieczeń ochrony prawnej w Polsce dowodzi, że także ten kanał dostępu nie pokrywa dziś omawianej luki w możliwości zaspokojenia popytu. Dane publikowane przez Komisję Nadzoru Finansowego³⁹ wskazują wprawdzie, że w 2011 roku zawarta była znacząca w skali rynku usług prawniczych liczba polis: 577 tys. w przypadku osób fizycznych i 90 tys. – osób prawnych, jednak jest to liczba nieznacząca wobec 49 mln polis w ubezpieczeniach majątkowych (dział II). Także pod względem całkowitej kwoty składki przypisanej ubezpieczenia ochrony prawnej są marginalne w skali rynku ubezpieczeniowego w Polsce. W 2011 roku suma składek wynosiła odpowiednio 21 mln i 148 mln PLN wobec 28 mld PLN ogółem w dziale II. Oznacza to, że wartość składki przypadająca średnio na jeden ubezpieczony podmiot wynosi 36,8 PLN dla osób fizycznych i 1643,54 PLN dla osób prawnych. Pozwala to ocenić, że udział rynku ubezpieczeń ochrony prawnej w całym rynku ubezpieczeniowym w Polsce jest minimalny, a zakres ochrony ubezpieczeniowej, zwłaszcza w przypadku osób fizycznych – ograniczony.

Zapewne najciekawszą publicznie dostępną informacją na temat rynku ubezpieczeń ochrony prawnej jest jednak to, że liczba i wartość wypłat dokonanych w efekcie zaistnienia zdarzeń objętych takimi ubezpieczeniami jest minimalna. W 2011 roku miało to miejsce odpowiednio 3037 i 953 razy, co stanowi 0,5 proc. i 1 proc. istniejących polis, przy czym ogółem w dziale II liczba ta wynosiła 9 proc. Całkowita kwota wypłat wyniosła 4348 tys. PLN w przypadku osób fizycznych i 3790 tys. PLN w przypadku osób prawnych, co pozwala obliczyć orientacyjną szkodowość jako odpowiednio 20 proc. i 2 proc.⁴⁰, a średnią wypłatę jako 1431 PLN i 3976 PLN⁴¹.

Charakterystyczną cechą ubezpieczeń ochrony prawnej w Polsce jest więc niska szkodowość, znacznie odbiegająca od ubezpieczeń innych rodzajów ryzyka. Również kwoty średnich wypłat nie wydają się wygórowane biorąc pod uwagę znane koszty postępowań sądowych. Tymczasem według danych RIAD opublikowanych w 2012 roku i odnoszących się do 2009 roku⁴², na rozwiniętych rynkach ubezpieczeń ochrony prawnej szkodowość bywała znacznie wyższa. W przypadku Niemiec wynosiła 75 proc., Holandii – 56 proc., Szwajcarii – 62 proc. Jedynie w przypadku Wielkiej Brytanii była niższa niż w Polsce i w 2008 roku wynosiła 11 proc. .

Porównanie tych informacji z omawianymi już szacunkami wartości rynku porad prawnych w Polsce wskazuje na marginalną rolę, jaką ubezpieczenia ochrony prawnej odgrywają jako kanał dostępu do usług prawniczych. Zestawienie liczby 0,5 proc. polis rocznie, w przypadku których

39. Dane roczne, odczytane 30 września 2013 r. z http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_ubezpieczen/Dane_o_rynku/Dane_roczne/dzne_roczne.html.

40. Orientacyjny charakter podanych liczb wynika z nieuwzględnienia w kalkulacji rezerw.

41. Wniosek ten uzyskuje dodatkowe wsparcie w faktie, iż wypłaty odszkodowań w ubezpieczeniach ochrony prawnej obejmują także pokrycie kosztów sądowych i innych kosztów związanych z postępowaniami prawnymi, a nie tylko kosztów poradnictwa prawnego. Przedstawione dane dotyczą tymczasem wszystkich kosztów ponoszonych przez towarzystwa ubezpieczeniowe w związku z wypłacaniem odszkodowań, a nie tylko wynagrodzeń prawników udzielających porad prawnych.

42. The Legal Protection Insurance Market in Europe, International Association of Legal Protection Insurance 2012.

wypłacono odszkodowanie, z liczbą 22,7 proc. osób poszukujących pomocy prawnej w całej populacji w ciągu 5 lat, może zwłaszcza prowadzić do zaskakującego wniosku, że wśród osób ubezpieczonych od ryzyka ponoszenia kosztów ochrony prawnej poszukiwanie pomocy prawnej za pomocą ochrony ubezpieczeniowej jest najprawdopodobniej dalece rzadsze niż w przypadku całej populacji korzystającej ze wszystkich kanałów dostępu do pomocy⁴³. Wskazywałoby to na bardzo niską efektywność ubezpieczeń prawnych w Polsce jako narzędzia dostępu do pomocy prawnej. Omawiana dysproporcja sugeruje zwłaszcza brak zainteresowania osób ubezpieczonych korzystaniem z przysługujących im praw, nieświadomość ich posiadania (stanowiącą efekt uboczny stosowanych kanałów sprzedaży lub skomplikowanych ogólnych warunków ubezpieczeń) lub występowanie innych barier dostępu do pomocy prawnej, specyficznych dla ubezpieczeń ochrony prawnej⁴⁴.

Choć dane na temat wartości rynku usług prawniczych w Polsce są dalece niekompletne i zaledwie orientacyjne, można ponadto sądzić, że całkowita kwota odszkodowań wypłacona w efekcie wystąpienia zdarzeń objętych ubezpieczeniami ochrony prawnej jest pomijalnie mała w kontekście skali całego rynku usług prawniczych. Pokazuje to tabela 12, zestawiająca posiadane dane na temat Polski z danymi na temat jednego z lepiej rozwiniętych rynków ubezpieczeń ochrony prawnej, a zarazem rozwiniętych rynków usług prawniczych, Holandii. Sugeruje ona jednocześnie istnienie znacznego potencjału rozwojowego polskiego rynku.

Warto wreszcie zauważyć, że istnieje swojego rodzaju strukturalna niezgodność pomiędzy produktami oferowanymi na rynku ubezpieczeń ochrony prawnej a popytem zarejestrowanym w prezentowanych badaniach. Analiza ogólnych warunków ubezpieczeń ochrony prawnej oferowanych przez wiodących ubezpieczycieli na polskim rynku dowodzi, że z zakresu tych ubezpieczeń wyłączone są takie działy prawa jak prawo rodzinne czy prawo pracy, w przypadku których pomoc prawna jest poszukiwana względnie częściej. Można sądzić, że wynika to z faktu, iż nie wszystkie typy zdarzeń prawnych są łatwe do ubezpieczenia, a niektóre wywołują zwiększone ryzyko dla ubezpieczycieli.

43. Nie wiadomo oczywiście, ile roszczeń skierowano do ubezpieczycieli z tytułu zaistnienia zdarzeń objętych ubezpieczeniem ochrony prawnej i ile z nich zostało uwzględnionych. Nieznana jest też charakterystyka społeczno-demograficzna osób korzystających z takich ubezpieczeń ani ograniczenia dotyczące zdarzeń, jakie są objęte ubezpieczeniem. Tylko posiadanie takich danych pozwoliłoby na dokonanie miarodajnej porównawczej oceny efektywności ubezpieczeń ochrony prawnej jako kanału dostępu do pomocy prawnej (co wymagałoby porównania z odpowiednimi tabelami kontyngencji). Zarejestrowana różnica między liczbą osób, które skutecznie skorzystały z pomocy prawnej finansowanej z ubezpieczenia, i liczbą osób, które korzystały z innych kanałów dostępu do pomocy prawnej, jest jednak na tyle duża (przy uwzględnieniu wspomnianego wyżej efektu zapomnienia wynosi ona około 1500 proc.), by można było taką obserwację prezentować z dość dużą pewnością.

44. Warto zauważyć, że nieświadomość faktu bycia ubezpieczonym jest problemem na rynku ubezpieczeń ochrony prawnej także w Wielkiej Brytanii. Por.: L. Bello, *In Case Of Emergency: Consumer Analysis Of Legal Expenses Insurance 2011; The Market For 'BTE' Legal Expenses Insurance 2007*. Przeczy to założeniom czynionym niekiedy w modelach ekonomicznych opisujących działania podmiotów zaangażowanych w spory sądowe, zgodnie z którymi można rozpatrywać wybór i korzystanie z finansowania jako zachodzące w sytuacji równowagi informacyjnej. Por. np. M. de Morpurgo, *A Comparative Legal and Economic Approach to Third-party Litigation Funding* [w:] „Cardozo Journal of International and Comparative Law” t. nr 2, 2011, s. 343–412.

Tabela 12. Rynek ubezpieczeń ochrony prawnej a rynek usług prawniczych w Polsce i Holandii

| | Wartość rynku usług prawniczych | Wielkość rynku ubezpieczeń ochrony prawnej (odszkodowania wypłacone) dla osób fizycznych i prawnych | Wartość nieodpłatnej pomocy prawnej | Procent gospodarstw domowych posiadających ubezpieczenia ochrony prawnej |
|------------------------|---------------------------------|---|---|--|
| Polska | Ca 3000 mln PLN ⁴⁵ | 8,13 mln PLN | 98 mln PLN 349–576 mln PLN ⁴⁶ | Nie więcej niż 4% ⁴⁷ |
| Holandia ⁴⁸ | Ca 5000 mln EUR | 196 mln EUR | 470 mln EUR ⁴⁹ | 60% ⁵⁰ |

Źródło: opracowanie własne.

Chodzi tu zwłaszcza o zagrożenie określane mianem – niezręcznie brzmiącym w języku polskim – „hazardu moralnego”, a także o możliwość występowania negatywnej selekcji (*adverse selection*) klientów przystępujących do ubezpieczenia⁵¹. Ten pierwszy problem wiąże się z możliwością, że osoby, które zawarły umowę ubezpieczenia ochrony prawnej, zmieniają z tego powodu swoje zachowanie na takie, które ma większą szansę doprowadzić do wypłaty odszkodowania. To drugie zjawisko polega na tym, że do ubezpieczenia ochrony prawnej mogą częściej przystępować osoby, które są szczególnie zagrożone ryzykiem ubezpieczeniowym, w tym takie, które nabywają polisę tylko po to, by w niedługim czasie skorzystać z ochrony, którą ona zapewnia. Może tak być zwłaszcza w przypadku zdarzeń prawnych, które nie mają charakteru nagłego i zewnętrznego, a są w jakiejś mierze wywołane przez świadome działanie samego ubezpieczonego [np. postępowania rozwodowe].

Warto jednak zauważyć, że argument ten ma charakter w dużej mierze hipotetyczny. Prezentowane dane sondażowe, prowadzą raczej do wniosku, że korzystanie z pomocy prawnej jest zjawiskiem przymusowym i mało komfortowym, a więc nie jest czynnością, którą masowo podejmuje się w sposób nieuzasadniony czy nieprzemysłany (co oczywiście nie przeczy istnieniu zjawiska pieniactwa). Potwierdzają to także wspomniane badania zagraniczne. Postępując się

45. Szacunek na podstawie informacji o dochodach wiodących kancelarii prawnych, publikowanych w ramach rankingów „Rzeczpospolitej” i „Gazety Prawnej” oraz wyliczeń prezentowanych w niniejszym tekście.

46. Podane kwoty dotyczą odpowiednio: rzeczywistych nakładów na reprezentację procesową na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów oraz szacunku kosztów zaspokojenia istniejącego popytu na nieodpłatną pomoc prawną.

47. Podaną liczbę obliczono, dzieląc liczbę polis w 2011 roku przez liczbę gospodarstw domowych w tym roku, co oznacza przyjęcie założenia, że ubezpieczona jest co najwyżej jedna osoba w każdym gospodarstwie.

48. Dane uzyskane od przedstawicieli Rady Pomocy Prawnej Królestwa Holandii podczas pobytu studyjnego zorganizowanego przez Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS) we wrześniu 2012 roku.

49. Podana kwota to całkowity nakład na nieodpłatną pomoc prawną, obejmujący porady prawne, reprezentację przed sądami oraz wynagrodzenia mediatorów.

50. B.C.J. Velthoven, C.M. Klein Haarhuis, *Legal Aid and Legal Expenses Insurance, Complements or Substitutes? The Case of the Netherlands*, *Journal of Empirical Legal Studies*, t. 8 nr 3, 2011, s. 587–612.

51. G. Dannemann, *Access to Justice: an Anglo-German Comparison*, *European Public Law*, t. 2 nr 1996, s. 271–292. R. Bowles, N. Rickman, *Asymmetric Information, Moral Hazard and the Insurance of Legal Expenses*, *op. cit.*, L. Visscher, T. Schepens, *A Law and Economics Approach to Cost Shifting, Fee Arrangements and Legal Expense Insurance*, *New Trends in Financing Civil Litigation in Europe*, red. L. Visscher & M. Tuil, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2010, s. 7–33.

językiem użyteczności, można byłoby powiedzieć, że podejmowanie działań związanych z poszukiwaniem pomocy prawnej charakteryzuje się negatywną użytecznością, a więc samo w sobie wymaga zaistnienia warunków, które ją bilansują. Z drugiej jednak strony, ograniczone w swoim zakresie dane empiryczne na temat ubezpieczeń ochrony prawnej wskazują na istotne różnice w obserwowanych wzorach działań związanych z poszukiwaniem ochrony prawnej u osób ubezpieczonych i nieubezpieczonych⁵².

Powyższe obserwacje i wątpliwości prowadzą do dwóch kolejnych pytań. Pierwsze dotyczy powodów, dla których ubezpieczenia ochrony prawnej nie przyczyniają się w Polsce do zapełniania luki w realizacji popytu na poradnictwo prawne. Drugie to pytanie o szanse rozwoju rynku ubezpieczeń ochrony prawnej. Nie powinno zwłaszcza ująć uwadze to, że systemy dostępu do prawa i pomocy prawnej opierające się w dużej mierze na ubezpieczeniach ochrony prawnej są znane w Europie kontynentalnej, a w literaturze wyróżnia się szereg czynników, które się do tego przyczyniają⁵³. Wysoki udział ubezpieczeń ochrony prawnej w finansowaniu rynku usług prawnych dla osób fizycznych ma miejsce także w krajach stosunkowo nieodległych geograficznie od Polski, zbliżonych pod względem systemu prawnego i podobnych w niektórych aspektach kulturowych: Niemczech, Austrii, Szwecji czy Holandii.

Obydwa pytania mają charakter empiryczny i daje się je – choć zaledwie wstępnie i z istotnymi ograniczeniami – rozważyć z pomocą zastanych danych empirycznych. Próba takiej analizy jest przedstawiona niżej. Wykorzystuje ona dane pozyskane z wcześniej publikowanych zbiorów: CEPEJ⁵⁴ i RIAD, dotyczących odpowiednio funkcjonowania systemu prawnego, w szczególności zwłaszcza sądownictwa, oraz rynku ubezpieczeń ochrony prawnej. Dwadzieścia siedem zmienionych przejętych z wymienionych zbiorów poddane zostało prostym analizom korelacyjnym, mającym pokazać czynniki sprzyjające i niesprzyjające rozwojowi rynku ubezpieczeń tego rodzaju.

Analiza ta jest prowadzona dla danych zagregowanych na poziomie poszczególnych krajów, ma więc charakter ekologiczny, ze wszystkimi znanymi ograniczeniami związanymi z tym faktem. Ponadto ze względu na niewspółmierność danych CEPEJ dla poszczególnych krajów, nie było możliwe przeprowadzenie bardziej złożonych analiz, w tym zwłaszcza analizy regresji wielokrotnej. Prezentowane wnioski powinny zatem być uzupełnione przez dalsze badania, w tym takie, które uwzględnią czynniki kulturowe.

Uzyskane wyniki wskazują jednak dość przekonująco, że znaczenie rynku ubezpieczeń ochrony prawnej, mierzone wypłaconą kwotą odszkodowań, jest związane przede wszystkim z wielkością samego rynku ubezpieczeń i zamożnością społeczeństwa. Okoliczności dotyczące sposobu funk-

52. B.C.J. Velthoven, C.M. Klein Haarhuis, *Legal Aid and Legal Expenses Insurance, Complements or Substitutes? The Case of the Netherlands*, *Journal of Empirical Legal Studies*, t. 8 nr 3, 2011, s. 587–612.

53. Na przykład w pracy: F. Regan, 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*, t. 11 nr 3, 2004, s. 233–255, wymienia się dostępność bezpłatnej pomocy prawnej opłacanej ze środków publicznych, sposób regulacji rynku prawniczego, ograniczenia dystrybucji ryzyka, dostępność i koszt alternatywnych metod rozwiązywania sporów, przepisy dotyczące kosztów postępowania przed sądami. Inny autor zwraca natomiast uwagę na istnienie okoliczności o charakterze kulturowym przyczyniających się do upowszechnienia ubezpieczeń ochrony prawnej w Niemczech. Podobne obserwacje przedstawia Dannemann, *Access to Justice ...*, op. cit.

54. *European Judicial Systems. Edition 2012 (Data 2010): Efficiency and Quality of Justice*, European Commission for the Efficiency of Justice 2012.

cjonowania systemu prawnego są natomiast powiązane z miarami opisującymi rynek ubezpieczeń ochrony prawnej w mniejszym stopniu. Może to świadczyć o komplementarności, a nie konkurencyjności, „ubezpieczeniowych” i innych kanałów dostępu do pomocy prawnej.

Zależności te ilustruje diagram 3, zamieszczony jako aneks do niniejszego tekstu. Przedstawia on wyniki analizy korelacji dla zmiennych mierzących kwotę wypłaconych odszkodowań w ubezpieczeniach ochrony prawnej, oraz: przychodu z ubezpieczeń majątkowych ogółem, produktu krajowego brutto, budżetu wymiaru sprawiedliwości, liczby nowych postępowań komorniczych, wydatków na pomoc prawną oraz liczby adwokatów przypadających na jednego sędziego⁵⁵.

Dane wyrażone w kwotach pieniężnych zostały przeliczone według parytetu siły nabywczej. Wszystkie analizowane zmienne (z wyjątkiem zmiennej „liczba adwokatów przypadających na jednego sędziego”) zostały ponadto zrelatywizowane do liczby ludności każdego kraju, a więc w przypadku zmiennych dotyczących rynku ubezpieczeń obliczono współczynniki penetracji. Dane odnoszące się do rynku ubezpieczeniowego pochodzą z 2009 roku, zaś pozostałe z 2010. Do obliczenia wartości pieniężnych, po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej, posłużono się danymi z CIA Factbook z 2009 roku⁵⁶.

Na podstawie graficznego zobrazowania danych korelacyjnych można sądzić, że gdy chodzi o związek między wskaźnikiem rozwoju rynku ubezpieczeń ochrony prawnej a zmiennymi opisującymi rozwój rynku ubezpieczeniowego jako takiego i wskaźnikami poziomu zamożności, Polska znajduje się na linii korelacji. Niski poziom penetracji ubezpieczeń ochrony prawnej jest tu związany z względnie niskim poziomem penetracji ubezpieczeń majątkowych w ogóle i stosunkowo niskim poziomem GDP w porównaniu z innymi społeczeństwami uwzględnionymi w zbiorach danych.

Interesującą prawidłowość można dostrzec, gdy analizuje się dane dotyczące rynku ubezpieczeń ochrony prawnej i skali działalności sądownictwa w danym kraju. Dane dotyczące penetracji rynku ubezpieczeń ochrony prawnej są mianowicie pozytywnie powiązane z liczbą wszczętych postępowań, ale jedynie takich, w których jedna ze stron występuje w stosunku do drugiej w pozycji władzy – postępowań niespornych, administracyjnych lub z zakresu prawa pracy (wyjątek stanowi tu prawo karne). Na diagramie 3 ilustruje to wybrana zmienna „liczba wszczętych postępowań egzekucyjnych”, ale podobne, choć słabsze prawidłowości można zaobserwować także w przypadku danych odnoszących się do postępowań o podobnym charakterze. Dane dotyczące klasycznych postępowań spornych są natomiast skorelowane negatywnie. Może to wspierać przedstawione wyżej twierdzenie, że poszukiwanie pomocy prawnej odbywa się częściej w sytuacjach przymusowych, choć oczywiście wnioski ten nie jest jedynym możliwym.

Dane przedstawione na diagramie wskazują ponadto na brak związku między poziomem penetracji ubezpieczeń ochrony prawnej w danym kraju a liczbą adwokatów przypadających w nim na jednego sędziego. Wybór tej ostatniej zmiennej do analizy jest podyktowany przekonaniem, że dość dobrze opisuje ona charakter systemu prawnego. Można sądzić, że systemy, w których ta liczba jest wyższa, są bliższe modelowi kontynentalnemu, w którym rola sądu w postępowaniach jest bardziej aktywna, a pełnomocnika – mniej znacząca, zaś te, w których jest ona niższa – bliższe modelowi anglosaskiemu, gdzie rola sędziego jest mniejsza, a znaczenie reprezentantów stron –

55. Pomiedzy dwiema analizowanymi miarami rynku ubezpieczeń ochrony prawnej – poziomem penetracji i wysokością pobranej składki, istnieje bardzo wysoka korelacja ($R^2=0,97$). Z tego względu zamieszczony został diagram przedstawiający wyniki wybranych analiz korelacyjnych tylko dla pierwszej z nich.

56. The World Factbook, odczytane 29 września 2013 r. z <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

wyższe. Bez większego związku pozostaje również omawiana miara penetracji rynku ubezpieczeń ochrony prawnej oraz nakłady na nieodpłatne państwowe poradnictwo prawne, co może świadczyć o braku konkurencji pomiędzy tymi kanałami dostępu do pomocy prawnej.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł miał służyć ukazaniu ubezpieczeń ochrony prawnej jako jednego z elementów rynku usług prawniczych, tj. szczególnego kanału dostępu do pomocy prawnej. Dane zebrane w badaniach socjologicznych prowadzonych w ramach projektu systemowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazują na istnienie znacznego popytu na pomoc prawną, który jednak jest zaspokajany w dużej części sposobami nieświadczącymi o najwyższej jakości uzyskiwanej pomocy. Może to dowodzić istnienia znacznej deprivacji prawnej. Ostateczna weryfikacja tej obserwacji powinna być jednak dokonana po przeprowadzeniu prawidłowo zaprojektowanych i dobrze zrealizowanych badań typu *paths to justice*. Uzyskanie wiedzy z takich badań mogłoby być przydatne nie tylko ze względów poznawczych i związanych z polityką państwa czy sytuacją podmiotów udzielających pomocy prawnej, ale także dla podmiotów działających komercyjnie na rynku ubezpieczeń ochrony prawnej.

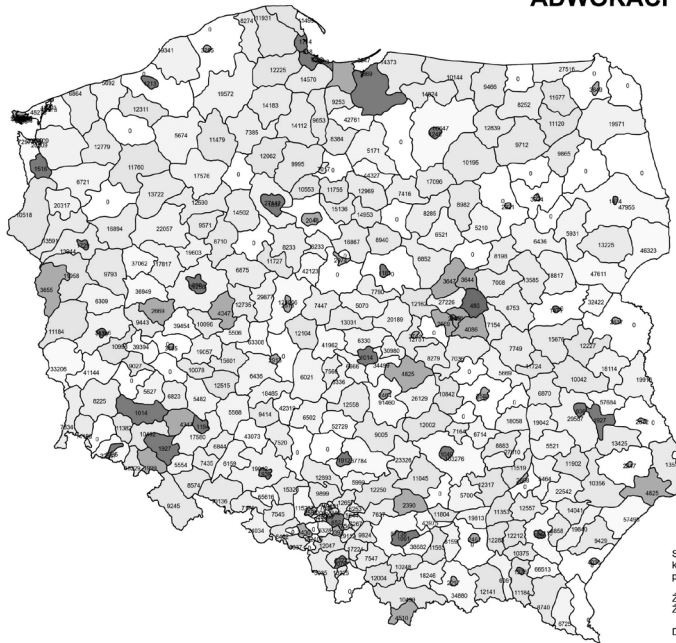
Posiadane dane na temat rynku ubezpieczeń ochrony prawnej w Polsce pokazują tymczasem, że jako kanał dostępu do pomocy prawnej mają one w Polsce marginalne znaczenie. Jest tak zarówno pod względem liczby wypłaconych odszkodowań, całkowitej kwoty pobranych składek, jak i wysokości wypłaconych odszkodowań. Szczególnie istotna wydaje się tu obserwacja, że efektywność ubezpieczeń ochrony prawnej jako mechanizmu dostępu do prawa jest najprawdopodobniej znacznie niższa niż innych kanałów, którymi dysponują osoby nieobjęte ochroną ubezpieczeniową. Można sądzić, że powinno być to przedmiotem namysłu ze strony podmiotów sprzedających polisy tego rodzaju.

Porównanie sytuacji ubezpieczeń ochrony prawnej w Polsce ze stanem istniejącym w innych krajach wskazuje wreszcie, że największe znaczenie dla rozwoju rynku ubezpieczeń ochrony prawnej ma istnienie rozwiniętego rynku ubezpieczeń w ogóle, a nie występowanie określonych własności systemu prawnego. Można zatem sądzić, że wraz z rozwojem rynku ubezpieczeniowego w Polsce rynek ubezpieczeń ochrony prawnej będzie również wzrastał. Nie musi to jednak oznaczać wypierania innych kanałów dostępu do pomocy prawnej.

Aneksy

Diagram 1

ADWOKACI W POWIATACH w 2012 r.



Liczba osób przypadających na 1 adwokata mającego siedzibę na terenie powiatu, grudzień 2012

- 493
- 494 - 1941.4
- 1941.4 - 4825
- 4825 - 6736.2
- 6736.2 - 8285
- 8285 - 10510.4
- 10510.4 - 12523.4
- 12523.4 - 17505.6
- 17505.6 - 31770.4
- 31770.4 - 128066
- 0 (brak adwokatów)

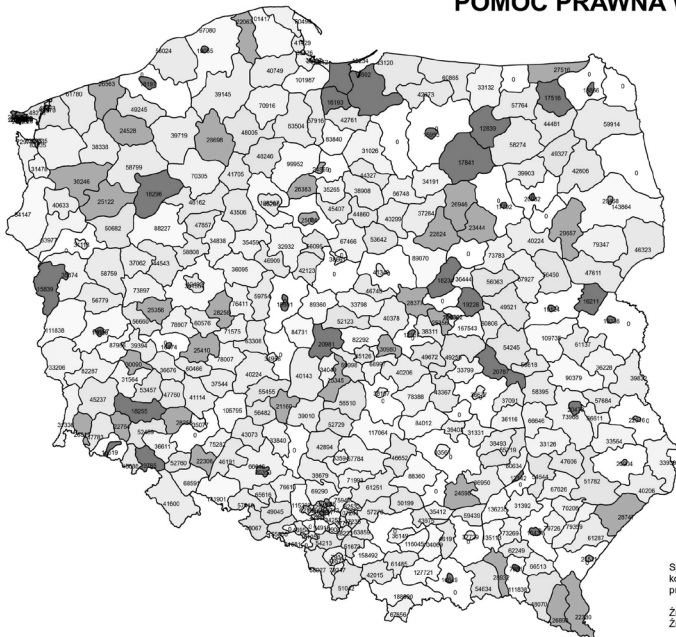
Sporządził Jan Winczorek w ramach projektu "Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce"

Źródła danych: <http://www.rejestradwokatow.pl>
Źródło warstw wektorowej: <http://www.diva-gis.org/Data>

Dystrybucja na licencji CC BY-NC-SA 3.0

Diagram 2

POMOC PRAWNA W POWIATACH w 2012 r.



Liczba osób przypadających na 1 podmiot mogący świadczyć pomoc prawną i mający siedzibę na terenie powiatu, grudzień 2012

- 7881
- 7882 - 21017.6
- 21017.6 - 31016.8
- 31016.8 - 36611
- 36611 - 41600
- 41600 - 47827.4
- 47827.4 - 56683.8
- 56683.8 - 66333.6
- 66333.6 - 82289
- 82289 - 341357
- 0 (brak podmiotów)

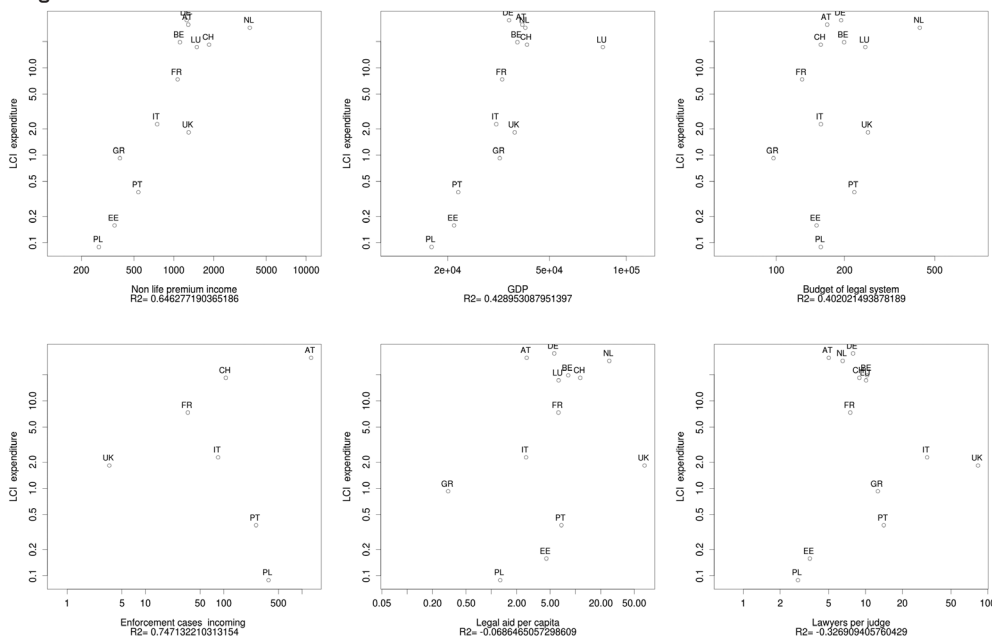
Uwzględniono: Sądowe Biura Obsługi Interesantów, Powiatowych Rzeczników Praw Konsumentów, Organizacje pozarządowe, Uniwersyteckie poradnie prawne, Organizacje "Pro bono"

Sporządził Jan Winczorek w ramach projektu "Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce"

Źródła danych: Baza ADZ, INPRIS
Źródło warstw wektorowej: <http://www.diva-gis.org/Data>

Dystrybucja na licencji CC BY-NC-SA 3.0

Diagram 3



Wykaz źródeł

- Bello L., *In Case Of Emergency: Consumer Analysis Of Legal Expenses Insurance*, Consumer Focus, London 2011.
- Bowles R., Rickman N., *Asymmetric Information, Moral Hazard and the Insurance of Legal Expenses*, The Geneva Papers on Risk and Insurance, t. 23 nr 87, 1997.
- Coumarelos C., Wei Z., Zhou A.Z., *Justice Made to Measure. NSW legal needs survey in disadvantaged areas*, Law and Justice Foundation of NSW, Sydney, AH 2006.
- Currie A., *The Legal Problems of Everyday Life*, Access to Justice, Emerald 2009.
- Dane roczne – Komisja Nadzoru Finansowego, udostępniono 30 września 2013 r. na http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_ubezpiezen/Dane_o_rynku/Dane_roczne/dzne_roczne.html.
- Dannemann G., *Access to Justice: an Anglo-German Comparison*, European Public Law, t. 2 nr 1996.
- European judicial systems. Edition 2012 (data 2010): Efficiency and quality of justice*, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 2012.
- Genn H., *Paths to justice: what people do and think about going to law*, Oxford 1999.
- Giddings J., Robertson M., *Large-Scale Map or the A-Z? The Place of Self-help Services in Legal Aid*, Journal of Law and Society, t. 30 nr 1, 2003.
- Gramatikov M., *Multiple Justicable Problems in Bulgaria*, TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems, t. nr 16, 2008.
- Kilian M., *Alternatives to Public Provision: The Role of Legal Expenses Insurance in Broadening Access to Justice: The German Experience*, Journal of Law and Society, t. 30 nr 1, 2003.
- Kilian M., *Determinanten des europäischen Rechtsschutzversicherungsmarkts*, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, t. 88 nr 1, 1999.

- Kojder A., *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.
- Kojder A., *Polacy o swoim prawie*, Społeczne wizerunki prawa. Z badań: Jakiego prawa Polacy potrzebują?, Warszawa 1999.
- Kritzer H., Bogart W.A., Vidmar N., *Context, Context, Context: A Cross-Problem, Cross-Cultural Comparison of Compensation Seeking Behaviour*, Law and Society Conference, Amsterdam, June, 1991.
- Kritzer H., *To Lawyer or Not to Lawyer: Is that the Question?*, Journal of Empirical Legal Studies, t. 5, nr 4, 2011.
- Kurczewski J., *Spór i sądy*, Warszawa 1982.
- Kurczewski J., Fuszara M., *Polskie spory i sądy*, Warszawa 2004.
- Morpurgo M. de, *A Comparative Legal and Economic Approach to Third-party Litigation Funding*, Cardozo Journal of International and Comparative Law, t. nr 2, 2011.
- Murayama M., *Experiences of problems and disputing behaviour in Japan*, Meiji Law Journal, t. 14 nr 2007.
- Paterson A., Genn H.G., *Paths to Justice Scotland: What People in Scotland Do and Think about Going to Law*, Oxford 2001.
- Pleasence P., Balmer N.J., Sandefur R.L., *Paths to Justice. A Past, Present and Future Roadmap*, London 2013.
- Podgórecki A., *Zjawiska prawne w opinii publicznej*, PWN, Warszawa 1964.
- Regan F., Kilian M., *Legal Expenses Insurance and Legal Aid – Two Sides of the same Coin? The Experience from Germany and Sweden*, International Journal of the Legal Profession, t. 11 nr 3, 2004.
- R Core Team, *R: A Language and Environment for Statistical Computing*, 2012.
- The Legal Protection Insurance Market in Europe*, International Association of Legal Protection Insurance, 2012.
- The Market for 'BTE' Legal Expenses Insurance*, 2007.
- The World Factbook*, udostępniono 29 września 2013 r. na <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.
- Velthoven B.C.J., Haarhuis K., *Geschilbeslechtingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Boom Juridische uitgevers 2010.
- Velthoven B.C.J., Haarhuis K., *Legal Aid and Legal Expenses Insurance, Complements or Substitutes? The Case of the Netherlands*, Journal of Empirical Legal Studies, t. 8 nr 3, 2011.
- Visscher L., Schepens T., *A law and economics approach to cost shifting, fee arrangements and legal expense insurance*, New Trends in Financing Civil Litigation in Europe, Cheltenham 2010.
- Winczorek J., *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*, INPRIS, Warszawa 2012.
- Zawody prawnicze w opinii i w doświadczeniu Polaków. Omówienie badań przeprowadzonych przez TNS OBOP*, Krajowa Izba Radców Prawnych 2009.

Legal protection insurance and the legal services market in Poland in view of empirical data

The article discusses the results of the secondary analysis of the empirical data gathered from research into the legal services market in Poland, which are important in the context of development of the legal protection insurance, as well as its significance as a channel of access to legal assistance. The regularities observed are interpreted in view of the knowledge derived from similar foreign research and comparative data on the legal protection insurance market. On this basis a thesis has been advanced about insignificant influence of legal protection insurance on the legal services market in Poland and its limited role as a channel of access to legal assistance in this country.

Key words: legal protection insurance, legal assistance, legal services, paths to justice.

DR JAN WINCZOREK – adiunkt w Katedrze Socjologii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, absolwent Instytutu Socjologii oraz WPiA UW.