

PAWEŁ OSTASZEWSKI^a

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ I PORADNICTWA OBYWATELSKIEGO W POLSCE W PRZEKROJU POWIATÓW: UJĘCIE STATYSTYCZNE

THE FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF FREE LEGAL AID AND CIVIC ADVICE IN POLAND ACROSS POWIATS: A STATISTICAL OVERVIEW

The article presents statistical data on the functioning of the system of free legal aid and civic advice from its establishment in 2016 until 2023. It also analyses data on the amount of legal and civic advice provided in individual administrative districts (*powiats*) in 2022 and their correlations with selected macroeconomic factors characterising these units. The aim of the analysis is to describe the size of the provision of free legal aid and civic advice and to identify the factors influencing the amount of advice given in each powiat. In the article, univariate, bivariate, and multivariate analyses were conducted, including correlation and linear regression analyses. The dependent variables were the absolute and relative (per 1,000 inhabitants) numbers of advice in each powiat (a total of 380 in total in Poland). In turn, the independent variables were the macro-social characteristics of the individual powiats grouped into seven factors: organization of the free legal advice system; urbanization; demographic; economic; social; social activity, and social risks. The factor most strongly correlated with the number of these advice services turned out to be simply the population of the powiat and its level of urbanization – more advice was provided in large cities, where it is also simply more accessible. A similar, though much weaker, relationship was also found between these variables and the number of advice services per 1,000 inhabitants of a powiat. A multivariate linear regression analysis showed that the best predictors of the number of free counselling services were: the number of powiat residents, the urbanization index, the number of families receiving social welfare services and the number of families receiving social welfare services per 1,000 residents.

Keywords: legal aid; civic advice; statistical analysis; *powiats*

Artykuł prezentuje dane statystyczne dotyczące funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego od jego powstania w roku 2016 do 2023. Analizuje także dane o liczbie udzielanych porad prawnych i obywatelskich w poszczególnych

^a University of Warsaw; Institute of Justice, Warsaw, Poland /
Uniwersytet Warszawski; Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa, Polska
pawel.ostaszewski@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8067-8978>

powiatach w 2022 r. i ich korelacje z wybranymi czynnikami makroekonomicznymi charakteryzującymi te powiaty. Celem artykułu jest opis rozmiarów udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego oraz zidentyfikowanie czynników mających wpływ na liczbę porad w poszczególnych powiatach. W artykule przeprowadzono analizy jedno-, dwu- i wielowymiarowe, w tym analizy korelacji i regresji liniowej. Zmiennymi zależnymi były bezwzględne i względne (na 1000 mieszkańców) liczby porad w poszczególnych powiatach (wszystkich 380 w Polsce). Zmiennymi niezależnymi były zaś charakterystyki makrospołeczne poszczególnych powiatów zgrupowane w siedem czynników: organizacja systemu nieodpłatnego poradnictwa, czynniki urbanizacyjne, demograficzne, ekonomiczne, socjalne, aktywność społeczna oraz zagrożenia społeczne. Czynnikiem najsilniej skorelowanym z liczbą tych porad okazały się po prostu liczba ludności zamieszkującej w powiecie i poziom jego zurbanizowania – więcej porad udzielanych jest w dużych miastach, gdzie są też one po prostu lepiej dostępne. Podobny, choć dużo słabszy związek wykazały też te zmienne z liczbą porad przypadającą na 1000 mieszkańców powiatu. W toku przeprowadzonej wielowymiarowej analizy regresji liniowej najlepszymi predyktorami liczby nieodpłatnych porad okazały się zaś: liczba mieszkańców powiatu, wskaźnik jego urbanizacji, liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej oraz liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej przypadająca na 1000 mieszkańców.

Słowa kluczowe: pomoc prawna; poradnictwo obywatelskie; analiza statystyczna; powiaty

I. WPROWADZENIE

Przedmiotem artykułu jest funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. System ten został wprowadzony ustawą z 5 sierpnia 2015 r.¹ Zgodnie z art. 3 i 3a u.n.p.p.:

Art. 3. 1. Nieodpłatna pomoc prawna obejmuje:

- 1) poinformowanie osoby fizycznej, zwanej dalej „osobą uprawnioną”, o obowiązującym stanie prawnym oraz przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach, w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądownoadministracyjnym lub
- 2) wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, lub
- 3) sporządzenie projektu pisma w sprawach, o których mowa w pkt 1 i 2, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym, lub
- 3a) nieodpłatną mediację, lub
- 4) sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz poinformowanie o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową.

Art. 3a. 1. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, zmierzające do podniesienia świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach oraz wsparcia w samodzielnym rozwiązywaniu problemu, w tym, w razie potrzeby, sporządzenie wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i pomoc w jego realizacji. Nieodpłatne poradnictwo oby-

¹ Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, t.jedn.: Dz. U. 2021, poz. 945 (dalej jako: u.n.p.p.).

watelskie obejmuje w szczególności porady dla osób zadłużonych i porady z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego.

2. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje również nieodpłatną mediację.

W myśl art. 4 u.n.p.p. o nieodpłatną pomoc prawną lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie może ubiegać się osoba, która nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, w tym także osoba prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą, niezatrudniająca innych osób w ciągu ostatniego roku. Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie stanowią zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie (art. 8 u.n.p.p.). W największym skrócie nieodpłatnej pomocy prawnej może udzielać adwokat, radca prawny, upoważniony aplikant adwokacki lub aplikant radcowski, a w punktach pomocy prawnej powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej – także doradca podatkowy (w zakresie prawa podatkowego) i magister prawa posiadający co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu czynności wymagających wiedzy prawniczej, związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Z kolei nieodpłatne poradnictwo obywatelskie może świadczyć doradca (art. 11 ust. 3a u.n.p.p.), a nieodpłatną mediację realizuje mediator wpisany na listę stałych mediatorów prowadzoną przez prezesa sądu okręgowego lub przez organizację pozarządową albo uczelnię.

Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie są finansowane z budżetowej dotacji celowej dla powiatów. Wysokość tej dotacji zależy od ustalonej kwoty bazowej i mnożnika, na który ma wpływ m.in. liczba mieszkańców w powiatach (art. 19 i 20 u.n.p.p.).

Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w niniejszym artykule przedstawiono na podstawie analizy danych o liczbie porad prawnych i obywatelskich oraz liczbie punktów i lokalizacji świadczenia tych porad w 2022 r. w poszczególnych powiatach, udostępnionych przez Wydział Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Poradnictwa Obywatelskiego Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości. Wykorzystano również wybrane dane makrospołeczne charakteryzujące powiaty, uzyskane z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Porada to pomoc prawna lub obywatelska, w tym mediacja, udzielana na podstawie art. 3, 3a i 4a u.n.p.p., udokumentowana w centralnym systemie teleinformatycznym do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Punkt to miejsce świadczenia porad w ramach systemu nieodpłatnej pomocy, a lokalizacja – konkretny lokal świadczenia nieodpłatnej pomocy w powiecie (pomoc prawna lub obywatelska w ramach jednego punktu może być świadczona w większej liczbie lokali – np. w inne dni lub w różnych miejscowościach). Liczba punktów jest powiązana z liczbą mieszkańców w powiecie, a na każde 25 000 mieszkańców powinien przypadać jeden punkt, z tym że liczba punktów nie może być mniejsza niż 2 i większa niż 35. Połowa punktów powinna zostać

powierzona adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowa – organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego, z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 u.n.p.p.). Ocena Skutków Regulacji sformułowana do u.n.p.p. szacowała zapotrzebowanie na nieodpłatną pomoc prawną w liczbie od 1 mln do 1,7 mln porad rocznie (Najwyższa Izba Kontroli [NIK], 2018, s. 27).

Celem niniejszej analizy jest określenie rozmiarów udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego oraz weryfikacja i zidentyfikowanie czynników mających wpływ na liczbę porad w poszczególnych powiatach. Artykuł w części II referuje prowadzone wcześniej analizy polskiego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, w III omawia zastosowane we własnych analizach metody. Wyniki przeprowadzonych analiz dwuwymiarowych przedstawiono w części IV, a podsumowujących analiz wielowymiarowych – w części V.

Poza ramy tego artykułu znacznie wykraczają, podejmowane w innych opracowaniach (np. Przywora i Wróbel, 2022; NIK, 2018), porównania polskiego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej z systemami funkcjonującymi w innych państwach. Warto w tym miejscu wskazać jedynie, że systemy te istotnie się od siebie różnią, i to nawet w ramach państw Unii Europejskiej (E-justice, 2023), o pozostałych krajach nie wspominając (np. Chorwacja – Jelinic, 2018; Indie – Khubalkar, 2024; Sood, 2019; Stany Zjednoczone – Michener, 2023; Wielka Brytania – O'Brien i Epp, 2004; Australia – Noone, 2001; Burundi – Chaara i in., 2022). Różnice te, a także brak dostępnych dokładnych danych ilościowych o funkcjonowaniu tych systemów (w tym szczególnie danych porównywalnych do tych analizowanych w niniejszym artykule) właściwie uniemożliwiają prowadzenie w tym zakresie ilościowych analiz porównawczych.

II. DOTYCHCZASOWE ANALIZY SYSTEMU

Od uchwalenia w 2015 r. ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej uregulowany w niej system nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego był przedmiotem przynajmniej kilku analiz. Pierwszą, dotyczącą roku 2016, przeprowadziło w 2017 r. Ministerstwo Sprawiedliwości ([MS], 2017). W ówczesnym stanie prawnym system obejmował jeszcze tylko nieodpłatną pomoc prawną oraz edukację prawną. Dane o liczbie aktywnych punktów i udzielonych porad w kolejnych latach zostały zebrane w tabeli 1. Warto wskazać, że w 2016 r. udzielono 464 557 nieodpłatnych porad prawnych 398 628 osobom, w tym prawie dwa razy częściej w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych niż w punktach prowadzonych przez organizacje pozarząd-

dowe. Średni koszt jednej porady obliczono wtedy na 202,74 zł, w tym u adwokatów i radców – 184,67 zł, a w organizacjach pozarządowych – 234,21 zł. Porady te dotyczyły najczęściej prawa cywilnego (w szczególności rzeczowego i spadkowego), a także prawa rodzinnego (głównie alimentów i rozwodów lub separacji). Porady te trwały najczęściej od 15 do 60 minut. Analogiczne dane o czasie trwania, przedmiocie porad oraz ich przeciętnych kosztach ustalono w toku kontroli NIK (2018, s. 43–53) oraz w analizie danych z 2020 r. (Przywora i Wróbel, 2020).

Najwyższa Izba Kontroli (2018), na podstawie analizy funkcjonowania systemu w roku 2016 i I połowie 2017, wskazywała, że system w bardzo ograniczonym zakresie przyczynił się do eliminowania nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym oraz że starostowie powiatowi wywiązali się z zadania stworzenia sieci punktów świadczenia pomocy, ale wykorzystywano tylko przeciętnie 1/4 ich oferty. Ponadto sygnalizowano, że utworzenie systemu i sieci punktów proporcjonalnych do liczby ludności powiatu nie zostało oparte na analizie zapotrzebowania na taką pomoc oraz że występuje wzajemne nakładanie się oferowanych świadczeń (m.in. z finansowanymi w ramach sieci ośrodków pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem). Wskazywano także, że nie zostały w pełni „zidentyfikowane bariery w dostępie do tej formy pomocy, w tym dotyczące niskiego stopnia świadomości prawnej obywateli, czy ograniczonej skuteczności działań informacyjnych. Nie były podejmowane także badania jakości merytorycznej udzielanych porad, jak i satysfakcji beneficjentów” (s. 15). W raporcie NIK przywołano w tym kontekście stanowisko Jana Winczorka (2016), wskazujące że: analiza potrzeb w zakresie pomocy prawnej powinna obejmować zarówno częstotliwość występowania problemów prawnych w populacji, częstość poszukiwania takiej pomocy oraz dane o tym, kto i w jakich sytuacjach korzysta z instytucji prawnych i pomocy prawnej w celu rozwiązania swoich problemów i jakie bariery przeszkadzają obywatelom i przedsiębiorcom w korzystaniu z praw. Sama zaś Najwyższa Izba Kontroli (2018, s. 22) wskazywała też na brak określenia standardów świadczenia tej pomocy i tym samym brak możliwości weryfikacji prawidłowości jej udzielania.

Adrianna Bartnik i Katarzyny Kowalska (2019, s. 21–22) przedstawiły wyniki badań jakościowych dotyczących tej problematyki. Autorki zwracają jednak uwagę, że system nieodpłatnej pomocy prawnej wykracza znacząco poza ten zakreślony ustawą z 2015 r. i tym samym przyjmują one szerszą perspektywę analizy, obejmującą także np. poradnictwo akademickich klinik prawa i punkty porad prowadzone przez różne instytucje publiczne i organizacje pozarządowe. Ciekawą obserwacją jest to, że nie sposób rozróżnić (tak jak planowała to u.n.p.p.) pomocy prawnej przedsądowej i sądowej (która z omawianego systemu miała być wyłączona), ponieważ duża część poradnictwa, także w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, to chociażby tłumaczenie klientom treści ich wyroków i decyzji sądowych, co zasadniczo można by nazwać pomocą posądową.

Bogusław Przywora i Aleksander Wróbel (2020, s. 10–11) w opracowaniach przygotowanych dla Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości wskazywali, że poradnictwo prawne dla obywateli pojawia się także w innych ustawach, np. w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, jako forma specjalistycznego poradnictwa dla osób i rodzin będących w zainteresowaniu tej ustawy, a także w ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, czy ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przywora i Wróbel (2022) wskazywali też, że pierwotny kształt systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce uległ znaczącym modyfikacjom w latach 2015–2021, ale ciągle nie istnieją mechanizmy skutecznej weryfikacji jakości świadczonej w ramach tego systemu pomocy.

Kilka artykułów systemowi nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego poświęcił także Dawid Daniluk (2022, s. 41–56), który wyowiada się jednoznacznie negatywnie o dodaniu do systemu nieodpłatnej pomocy prawnej komponentu poradnictwa obywatelskiego i postuluje rezygnację z tego elementu systemu. Uznaje bowiem, że w praktyce pomoc ta również polega najczęściej na pomocy prawnej, a jej świadczenie tylko niepotrzebnie komplikuje sytuację osób jej udzielających, treść konkursów dla podmiotów mogących ją świadczyć oraz utrudnia świadczenie samej pomocy i obniża jej jakość.

W 2023 r. opublikowano raport Instytutu Spraw Publicznych (Czernicki, 2023), który wskazuje m.in. na konieczność lepszego informowania o dostępności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej, rozszerzenia grupy uprawnionych do tej pomocy także o małych i średnich przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji majątkowej, uwzględnienia możliwości ubiegania się o prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej przez akademickie poradnie prawne, rozszerzenia świadczonej w ramach systemu pomocy o reprezentację klientów poza sądami, przygotowywanie pism procesowych i opinii prawnych, wprowadzenia mechanizmów badania jakości świadczonej nieodpłatnej pomocy prawnej oraz stworzenie, jako dodatkowego źródła finansowania systemu, Funduszu Pomocy Prawnej przeznaczanego na udoskonalanie jego działania.

W tabeli 1 przedstawiono podstawowe dane ilościowe charakteryzujące system nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2016–2023. Pokazują one, że od uruchomienia systemu w 2016 r. funkcjonuje on raczej stabilnie. Nieznacznie zmniejszyła się w analizowanym okresie liczba punktów świadczenia porad – z wyjściowych 1524 do 1498 w 2023 r. W tym samym czasie ogólna liczba udzielanych rocznie porad nieznacznie się zwiększyła (o ok. 10%). Warto jednak zwrócić uwagę na istotne (ok. 30%), związane z pandemią COVID-19, załamanie funkcjonowania systemu w latach 2020–2021 i fakt rozszerzenia w 2019 r. systemu o komponent nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli by analizować zmiany jedynie w zakresie nieodpłatnych porad prawnych, to widoczny jest generalny spadek ich liczby w badanym okresie o ok. 10%.

Tabela 1

Liczba punktów i porad w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2016–2023

Rok	Liczba punktów	Ogólna liczba porad	Liczba nieodpłatnych porad prawnych	Liczba nieodpłatnych porad obywatelskich	Liczba mediacji
2016	1524	464 557	464 557	–	–
2017	1525	456 355	456 355	–	–
2018	1524	452 584	452 584	–	–
2019	1529	455 055	401 185	53 870	141
2020	1522	315 391	264 190	51 201	252
2021	1520	388 891	312 648	76 243	215
2022	1516	459 779	369 443	90 336	343
2023	1498	509 165	416 200	92 965	447

Źródło: MS (2017, 2018, 2019, 2024); Przywora i Wróbel (2022).

III. METODA PRZEPROWADZONEJ ANALIZY

Głównym przedmiotem niniejszego artykułu jest funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w ujęciu statystycznym – analiza danych o liczbie porad prawnych i obywatelskich oraz liczbie punktów i lokalizacji świadczenia tych porad w 2022 r. w poszczególnych powiatach. Wykorzystane dane zostały udostępnione przez Wydział Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Poradnictwa Obywatelskiego Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości (MS), a wybrane dane makrospołeczne charakteryzujące powiaty – Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Celem artykułu jest określenie rozmiarów udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego oraz weryfikacja i zidentyfikowanie czynników mających wpływ na liczbę porad w poszczególnych powiatach.

Przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości dane obejmowały zarówno rok 2022, jak i 2023, jednak w chwili prowadzenia analizy (kwiecień 2024) w Banku Danych Lokalnych GUS nie było jeszcze dostępnych większości interesujących danych makrospołecznych dotyczących powiatów za rok 2023, dlatego też ten rok nie został objęty analizą.

Dla realizacji postawionego wyżej celu przeprowadzono statystyczne analizy jedno-, dwu- (korelacje, a w jednym przypadku porównanie średnich) i wielowymiarowe (regresja liniowa). W analizach dwuwymiarowych zmiennymi zależnymi były: (1) ogólna liczba nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich w powiecie; (2) liczba nieodpłatnych porad prawnych w po-

wiecie; (3) liczba nieodpłatnych porad obywatelskich w powiecie i (4) liczba nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich w powiecie na 1000 mieszkańców.

Zmiennymi niezależnymi były zaś charakterystyki makrospołeczne poszczególnych powiatów zgrupowane w siedem czynników:

1. Związane z samą organizacją systemu nieodpłatnego poradnictwa: 1a. liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, 1b. liczba lokalizacji tych punktów, 1c. łączna liczba form edukacji prawnej prowadzonej w powiecie (wykłady, warsztaty, informatory i poradniki w wersji papierowej, internetowe serwisy edukacyjne, informatory i poradniki w wersji elektronicznej, audycje w mediach, publikacje w mediach, kampanie społeczne i inne formy). Postawiona hipoteza zakłada, że większa liczba punktów, lokalizacji i form edukacji prawnej jest związana z większą liczbą porad.

2. Urbanizacyjne: 2a. liczba mieszkańców, 2b. gęstość zaludnienia, 2c. rodzaj powiatu (ziemski/grodzki), 2d. wskaźnik urbanizacji (procent ludności powiatu mieszkającej w miastach), 2e. liczba osób uczestniczących w imprezach masowych na 1000 mieszkańców. Postawiona hipoteza zakłada, że większa liczba porad powinna wystąpić w powiatach o większej liczbie ludności i wyższej gęstości zaludnienia, powiatach grodzkich, bardziej zurbanizowanych, w których częściej uczestniczono w imprezach masowych.

3. Demograficzne: 3a. mediana wieku mieszkańców, 3b. wysokość przyrostu naturalnego; 3c. liczba zawieranych małżeństw na 1000 mieszkańców; 3d. liczba orzeczonych rozwodów na 1000 mieszkańców; 3e. wskaźnik obciążenia demograficznego (liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym). Postawiona hipoteza zakładała, że wyższa liczba porad będzie charakteryzować powiaty, w których jest wyższy przeciętny wiek mieszkańców, niższy przyrost naturalny, niższy udział zawieranych małżeństw, wyższy udział udzielanych rozwodów oraz wyższy udział mieszkańców w wieku nieprodukcyjnym przypadających na liczbę mieszkańców w wieku produkcyjnym.

4. Ekonomiczne: 4a. dochody gmin i miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca, 4b. stopa bezrobocia, 4c. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, 4d. liczba zarejestrowanych samochodów osobowych na 100 mieszkańców. Hipoteza zakłada, że nieodpłatne porady są częściej udzielane w powiatach o niższych dochodach przypadających na jednego mieszkańca, wyższej stopie bezrobocia, niższej wysokości przeciętnego wynagrodzenia oraz niższym udziale samochodów osobowych na liczbę mieszkańców.

5. Socjalne: 5a. liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej, 5b. liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej na 1000 mieszkańców, 5c. wydatki na pomoc społeczną na jednego mieszkańca, 5d. łączna kwota dodatków mieszkaniowych, świadczeń rodzinnych, zasiłków rodzinnych i zasiłków pielęgnacyjnych na jednego mieszkańca, 5e. liczba mieszkańców przypadająca na jedną aptekę, 5f. odsetek dzieci w wieku 3–6 lat uczęszczających do przedszkoli, 5f. odsetek dzieci w wieku do lat 3 objętych opieką w żłobkach. W ramach postawionej hipotezy przewidywano, że wyższa liczba udzielanych porad

prawnych i obywatelskich będzie charakterystyczna dla powiatów, w których więcej rodzin korzysta z pomocy społecznej, w której wydatki na pomoc społeczną oraz wsparcie socjalne dla mieszkańców są wyższe i w których liczba mieszkańców przypadających na jedną aptekę jest niższa i niższe są także odsetki dzieci w wieku 3–6 lat uczęszczających do przedszkoli i dzieci do lat 3 uczęszczających do żłobków.

6. Czynniki aktywności społecznej: 6a. liczba zarejestrowanych firm na 100 tys. ludności, 6b. frekwencja w wyborach do sejmików wojewódzkich w 2018 r., 6c. liczba pracujących na liczbę ludności w wieku produkcyjnym. Postawiona hipoteza zakładała, że mieszkańcy z powiatów charakteryzujących się wyższą aktywnością społeczną, rozumianą tu jako wyższy udział zarejestrowanych firm przypadających na liczbę mieszkańców, wyższą frekwencją w poprzednich wyborach samorządowych oraz wyższą liczbą osób pracujących przypadającą na liczbę osób w wieku produkcyjnym, będą częściej korzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej.

7. Czynniki zagrożeń społecznych: 7a. ogólna liczba przestępstw na 100 tys. mieszkańców, 7b. liczba samobójstw zakończonych zgonem na 100 tys. mieszkańców, 7c. liczba wypadków drogowych na 100 tys. mieszkańców. Hipoteza postawiona w ramach tego czynniki zakładała, że relatywnie częstsze negatywne zdarzenia w powiecie, rozumiane tu jako współczynnik przestępstw, samobójstw i wypadków drogowych, będą pozytywnie związane z wyższą liczbą nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich.

W przeprowadzonych i opisanych w części IV analizach wielowymiarowych wykorzystano te same zmienne niezależne oraz dwie spośród wskazanych wyżej zmiennych zależnych: ogólną liczbę nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich w powiecie i liczbę tych porad przypadającą na 1000 mieszkańców.

Zgromadzono dane charakteryzujące 380 powiatów. Zmienne obejmowały dane dla wszystkich powiatów, dlatego w dalszych prezentacjach pominięto liczbę obserwacji – zawsze wynosi ona 380. W tabeli 2 zaprezentowano podstawowe statystyki opisowe dla zmiennych zależnych, a w Aneksie² (tabela A1) analogiczne statystyki dla zmiennych niezależnych. Dla uproszczenia, w kolumnie „średnia” podano wartości średniej arytmetycznej, także w przypadku tych zmiennych, w których właściwe byłoby obliczenie zmiennej harmonicznej, a więc wartości wskaźników natężenia w powiatach, takich jak np. gęstość zaludnienia czy współczynnik liczby przestępstw na 100 tys. mieszkańców. Zdecydowano się ten zabieg, aby lepiej ukazać zróżnicowanie zmiennych i punkt odniesienia do podawanych wartości odchyłeń standardowych. W każdym z tych przypadków za lepszą miarę tendencji centralnej analizowanych zmiennych należy uznać medianę (50. percentyl).

² Aneks dostępny na <https://doi.org/10.14746/rpeis.2026.88.1.15>

Tabela 2

Statystyki opisowe zmiennych zależnych ($N = 380$)

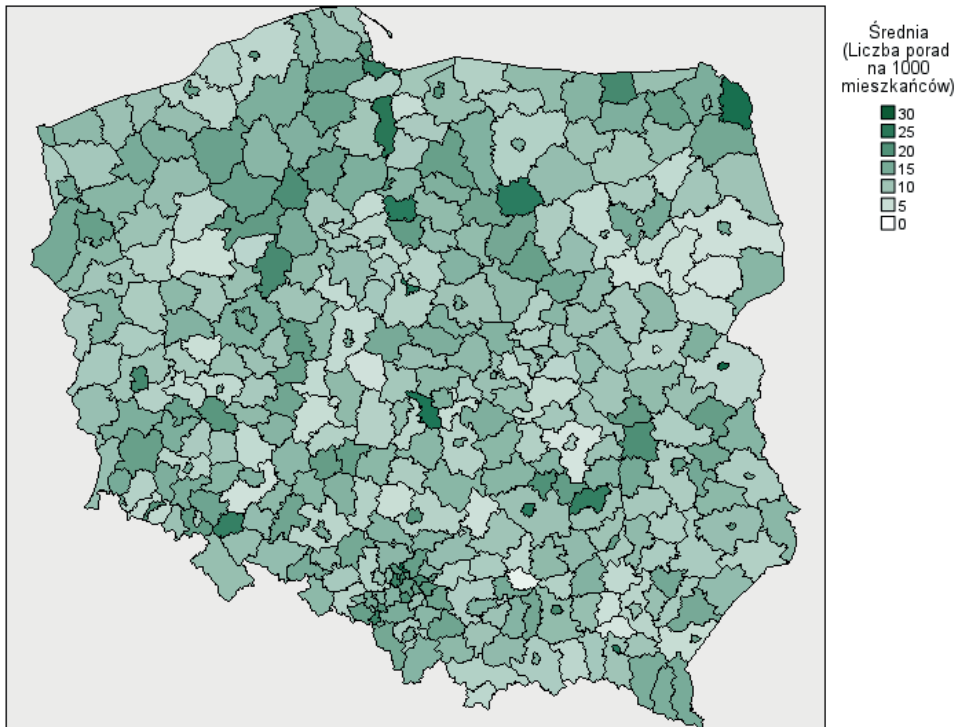
Zmienne	Średnia	Odch. st.	Min.	Maks.	Percentyle		
					25	50	75
Liczba porad ogółem	1209,9	1552,7	113	18721	505,0	801,5	1378,0
Liczba nieodpłatnych porad prawnych	972,2	1220,7	107	15298	451,0	663,0	1086,3
Liczba nieodpłatnych porad obywatelskich	237,7	379,6	0	3423	28,3	132,5	302,0
Liczba nieodpłatnych mediacji	0,9	3,4	0	42	0,0	0,0	0,0
Liczba nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich na 1000 mieszkańców	12,0	4,7	1,8	27,5	8,4	11,5	14,7

Źródło: opracowanie własne.

Dane o liczbie nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich przypadających w każdym powiecie na 1000 jego mieszkańców zaprezentowano dodatkowo na rysunku 1.

Rysunek 1

Liczba nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich na 1000 mieszkańców w poszczególnych powiatach w roku 2022



Źródło: opracowanie własne.

IV. WYNIKI PRZEPROWADZONYCH ANALIZ DWUWYMIAROWYCH

1. Zmienne związane z organizacją systemu nieodpłatnego poradnictwa

Spośród zmiennych charakteryzujących organizację systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego istotne statystycznie i pozytywnie związane z liczbą nieodpłatnych porad ogółem, nieodpłatnych porad prawnych i nieodpłatnych porad obywatelskich były: liczba punktów poradnictwa w powiecie i liczba lokalizacji tych punktów (tabela 3). Niezwiązana była zaś ze zmiennymi zależnymi suma form realizowanej w powiecie eduka-

cji prawnej. Z żadną ze zmiennych niezależnych z tego czynnika nie okazała się zaś skorelowana względna ogólna liczba porad prawnych i obywatelskich (przypadająca na 1000 mieszkańców powiatu). Oczywiście to nie liczba punktów poradnictwa czy lokalizacji tych punktów generuje większą liczbę porad, tylko liczba punktów i lokalizacji jest bezpośrednio związana z liczbą mieszkańców: im więcej mieszkańców, tym więcej potencjalnych odbiorców porad.

Z kolei nie potwierdziło się założenie, że bardziej rozwinięta edukacja prawna w powiecie podnosi świadomość mieszkańców i ich gotowość do korzystania z systemu nieodpłatnego poradnictwa.

Tabela 3

Macierz korelacji – zmienne związane z organizacją systemu nieodpłatnego poradnictwa – wszystkie powiaty ($N = 380$)

Zmienne		0a. Liczba porad ogółem	0b. Liczba nieodpłatnych porad prawnych	0c. Liczba nieodpłatnych porad obywatelskich	0d. Liczba porad na 1000 mieszk.
1a. Liczba punktów	<i>r</i> Pearsona	,916**	,917**	,798**	,073
	<i>p</i>	<,001	<,001	<,001	,157
1b. Liczba lokalizacji	<i>r</i> Pearsona	,495**	,487**	,461**	-,081
	<i>p</i>	<,001	<,001	<,001	,116
1c. Suma form edukacji prawnej	<i>r</i> Pearsona	,052	,046	,066	-,072
	<i>p</i>	,311	,375	,196	,159

* korelacja istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie), ** korelacja istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne.

2. Czynniki urbanizacyjny

W ramach czynnika urbanizacyjnego testowana była hipoteza o związku liczby nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich z liczbą mieszkańców powiatu, gęstością zaludnienia na jego obszarze, odsetkiem ludności zamieszkującej miasta oraz liczbą uczestników imprez masowych przypadającą na 1000 mieszkańców. Wszystkie z tych zmiennych okazały się istotnie statystycznie skorelowane z bezwzględną liczbą porad, a wszystkie poza liczbą mieszkańców z liczbą tych porad przypadającą na 1000 mieszkańców. Najsilniej, co raczej oczywiste, na liczbę nieodpłatnych porad – zarówno prawnych, jak i obywatelskich – wpływały po prostu liczba mieszkańców powiatu, a także gęstość zaludnienia, wskaźnik urbanizacji czy częstsze uczestnictwo w impre-

zach masowych. Co ważne, wyższe wartości tych trzech ostatnich zmiennych charakteryzowały także powiaty o wyższej liczbie porad przypadających na 1000 mieszkańców. Można więc uznać, że poziom urbanizacji powiatu rzeczywiście różnicuje częstość korzystania z nieodpłatnego poradnictwa.

Bardzo silny okazał się także związek analizowanych zmiennych zależnych ze zmienną charakteryzującą, czy dany powiat jest powiatem grodzkim czy ziemskim. O ile w tych pierwszych przeciętna roczna liczba porad wyniosła 2720, o tyle w powiecie ziemskim jedynie 892 (różnica istotna statystycznie – $F = 94,19, p < 0,001, \text{Eta} = 0,45$). Uwidoczniła się w tej mierze także różnica we względnej liczbie porad (przypadających na 1000 mieszkańców): w powiatach grodzkich było to przeciętnie 15,5, a w ziemskich – 11,6 (różnica istotna statystycznie – $F = 4,29, p < 0,05, \text{Eta} = 0,22$).

3. Czynniki demograficzny

Spośród zmiennych zgrupowanych w ramach czynnika demograficznego skorelowane (słabo pozytywnie) z bezwzględną i względną liczbą udzielonych porad prawnych i obywatelskich okazały się jedynie dwie zmienne: liczba rozwodów na 10 000 mieszkańców i wskaźnik przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców (zob. Aneks, tabela A3). Przy czym druga z tych relacji ma odwrotny kierunek dla danych o liczbie porad ogółem i liczbie tych porad przypadających na 1000 mieszkańców. Skądinąd jednak wiadomo, że na oba te wskaźniki najbardziej obecnie wpływa wielkość miejscowości – to w dużych miastach rodzi się więcej dzieci i orzekanych jest więcej rozwodów w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Względna liczba porad była zaś wyższa także w powiatach charakteryzujących się wyższym przeciętnym wiekiem mieszkańców oraz wyższym wskaźnikiem tzw. obciążenia demograficznego, czyli stosunku liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. Ponieważ jednak wpływ tych zmiennych nie został zaobserwowany dla wszystkich zmiennych zależnych, nie wydaje się, by czynnik demograficzny, poza wpływem urbanizacji, przynosił jakies dodatkowe wyjaśnienie różnic w liczbie udzielanych nieodpłatnych porad między poszczególnymi powiatami. Choć niewątpliwie można wskazać, że wyższy udział rozwodów, a także rodzących się dzieci to czynniki, które rzeczywiście mogą zwiększać zapotrzebowanie na pomoc prawną, w tym także tę nieodpłatną.

4. Czynniki ekonomiczny

W ramach czynnika ekonomicznego wszystkie wyodrębnione zmienne okazały się istotnie statystycznie związane z liczbą nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich oraz wszystkie (poza wysokością przeciętnego wynagrodzenia) z liczbą porad przypadającą na 1000 mieszkańców, jednak całkowicie przeciwnie do sformułowanej wcześniej hipotezy. Więcej porad udzielono w powiatach, które można nazwać bogatszymi: dochody na mieszkańca i przeciętne wynagrodzenie są w nich wyższe, a bezrobocie i liczba posiadanych samochodów niższe (zob. Aneks, tabela A4). Ponownie należy wskazać, że analizowane

wskaźniki ekonomiczne są powiązane z urbanizacją. To w dużych miastach bezrobocie i liczba samochodów osobowych przypadających na liczbę mieszkańców są niższe, a wyższe – dochody na mieszkańca i przeciętne wynagrodzenie. Najsilniej spośród wskaźników ekonomicznych z liczbą porad skorelowana była wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto.

5. Czynniki socjalny

Zmienne charakteryzujące różne wymiary wsparcia socjalnego dla mieszkańców były w większości istotnie statystycznie skorelowane z liczbą nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich, ale kierunek tego związku był odwrotny do zakładanego w hipotezie (poza zmienną „liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej”, która jednak jest silnie skorelowana z ogólną liczbą mieszkańców powiatu, a tym samym nie wnosi dodatkowej mocy wyjaśniającej). Więcej porad było bowiem udzielanych w powiatach z niższym udziałem rodzin korzystających z pomocy społecznej, w których ogólne kwoty wsparcia socjalnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe, w których był wyższy udział dzieci uczęszczających do przedszkoli i żłobków i w których było więcej aptek w przeliczeniu na liczbę mieszkańców (zob. Aneks, tabela A5). Te trzy ostatnie zmienne były także istotnie statystycznie skorelowane ze względną liczbą porad, co wskazywałoby, że to one są lepszymi predyktorami częstości udzielania nieodpłatnych porad. Ponownie jednak trzeba wskazać, że wszystkie te zmienne są także związane z poziomem urbanizacji: to w dużych miastach przedszkola, żłobki czy apteki są bardziej dostępne, a udział wsparcia socjalnego w budżetach mieszkańców jest niższy. Ponownie też wynik ten sugeruje, że częstsze korzystanie z nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej w skali makro nie wynika z niższej przeciętnej zamożności mieszkańców bądź ich gorszego dostępu do usług społecznych, ale właśnie odwrotnie – z ich wyższej przeciętnej zamożności i wyższej jakości publicznych usług, czyli po prostu z lepszej dostępności nieodpłatnych porad w większych miastach.

6. Czynniki aktywności społecznej

W ramach hipotezy postawionej w odniesieniu do zmiennych charakteryzujących aktywność społeczną mieszkańców powiatu przewidywano, że mieszkańcy bardziej aktywni w skali makro, a więc częściej rejestrujący firmy, częściej biorący udział w wyborach i częściej podejmujący aktywność zawodową – będą częściej korzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej. Hipotezę tę udało się potwierdzić w odniesieniu do bezwzględnej liczby porad, ale nie w przypadku liczby przypadającej na 1000 mieszkańców. Wszystkie z tych zmiennych były istotnie statystycznie i pozytywnie skorelowane z liczbą udzielonych porad prawnych i obywatelskich, a ze względną liczbą porad – jedynie wysokość frekwencji w poprzednich wyborach samorządowych, ale, co ciekawe – negatywnie (zob. Aneks, tabela A6). Najsilniej spośród tych zmiennych oddziaływała na liczby porad względna liczba podmiotów zarejestrowanych w bazie Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej – REGON.

7. Czynniki zagrożeń społecznych

Nie udało się jednak jednoznacznie potwierdzić ostatniej z postawionych hipotez, tzn. o związku liczby udzielanych nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich ze wskaźnikami charakteryzującymi trzy wymiary zagrożeń społecznych: względnymi liczbami dokonanych na obszarze powiatu przestępstw i samobójstw oraz przydarzających się wypadków drogowych. Żadna z tych zmiennych nie podnosiła istotnie statystycznie liczby udzielanych porad (zob. Aneks, tabela A7). Z kolei wysokość współczynnika przestępczości na 100 000 mieszkańców podnosiła nieznacznie wskaźnik udziału liczby porad do liczby ludności powiatu. Wydaje się to ciekawym wynikiem, ale brak jednoznacznego związku dla wszystkich zmiennych zależnych nie umożliwia wyciągnięcia z niego zbyt daleko idących wniosków.

V. WYNIKI ANALIZY REGRESJI LINIOWEJ

Na podstawie przeprowadzonych i opisanych w poprzednim punkcie analiz korelacyjnych nie można niestety wyciągać zbyt daleko idących wniosków o makrospołecznych czy strukturalnych uwarunkowaniach częstości korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Niewątpliwie czynnikami najsilniej skorelowanymi z liczbą tych porad były po prostu liczba ludności zamieszkującej w powiecie oraz poziom jego zurbanizowania. To właśnie wskaźniki urbanizacji i zmienne z nią powiązane, takie jak: większa gęstość zaludnienia, wyższy odsetek ludności miejskiej, uczestnictwo w imprezach masowych (organizowanych najczęściej w dużych miastach), wyższe dochody samorządu przypadające na mieszkańca, wyższe przeciętne miesięczne wynagrodzenie mieszkańców, niższe bezrobocie i liczba posiadanych samochodów, wyższy wskaźnik rozwodów i przyrostu naturalnego, wyższy udział dzieci uczęszczających do przedszkoli i żłobków, dostępność aptek, większa liczba zarejestrowanych firm i wyższa aktywność zawodowa były najsilniej skorelowane z ogólną liczbą udzielonych nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich i liczbą tych porad przypadającą na 1000 mieszkańców powiatu.

Jednocześnie trzeba wskazać, że spośród analizowanych jednostek samorządu terytorialnego najwięcej mieszkańców mają miasta na prawach powiatu, czyli największe miasta, co potwierdza obserwowaną zależność, że liczby udzielanych nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich (zarówno bezwzględne, jak i przypadające na 1000 mieszkańców) rosną wraz z wielkością miejscowości. W dużych miastach po prostu dostępność tych, tak samo jak i każdego innych usług publicznych, jest po prostu zdecydowanie lepsza – łatwiej dojechać do punktu świadczenia takiej pomocy i znaleźć o nim informacje.

Dla lepszego podsumowania ewentualnego wpływu analizowanych zmiennych niezależnych na zmienne zależne przeprowadzono również analizę regresji liniowej metodą selekcji postępującej dla dwóch z czterech zmiennych zależnych: ogólnej liczby udzielonych nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich oraz liczby tych obu rodzajów porad przypadającej na 1000 mieszkańców powiatu.

Do zbudowania tych dwóch modeli wyjaśniających poziom i zmienność wymienionych wyżej zmiennych zależnych wybrano omawiane zmienne ze wszystkich czynników poza pierwszym – związanym z organizacją systemu nieodpłatnego poradnictwa. Analiza wielowymiarowa, m.in. wykorzystana tu analiza regresji liniowej, polega na automatycznym budowaniu modelu wyjaśniającego poziom zmiennej zależnej, czyli funkcji (w tym przypadku funkcji prostoliniowej) opisującej przyjmowane przez nią wartości, przez wartości zmiennych niezależnych.

Tabela 4

Model regresji liniowej metodą selekcji postępującej dla zmiennej:
ogólna liczba udzielonych nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich

Model	Współczynniki niestandardyzowane		Współczynniki standaryzowane	<i>t</i>	Istotność
	B	Błąd standardowy	Beta		
(Stała)	-115,677	113,436		-1,020	,309
2a. Liczba mieszkańców na koniec 2022 r.	,008	,001	,647	10,312	< ,001
2d. Wskaźnik urbanizacji	9,482	1,048	,167	9,047	< ,001
5a. Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej	,098	,026	,233	3,785	< ,001
5b. Udział rodzin korzystających z pom. społ. na 1000 mieszkańców	-7,671	2,519	-,082	-3,045	,002
<i>R</i>	<i>R</i> ²	Skorygowane <i>R</i> ²	Błąd standardowy oszacowania		
,941 ^c	,886	,884	527,833		

Źródło: opracowanie własne.

Metoda selekcji postępującej polega na kolejnym wprowadzaniu do modelu zmiennych najsilniej skorelowanych ze zmienną zależną i kontrolowaniu, czy nowy układ modelu istotnie poprawia jego jakość (odsetek wyjaśnionej wariancji, czyli zmienności zmiennej zależnej). Wprowadzanie kolejnych zmiennych zatrzymuje się, gdy wprowadzenie kolejnej nie poprawia już istotnie jakości modelu. Dla zmiennej „ogólna liczba udzielonych nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich” procedura ta zatrzymała się po wprowadzeniu czterech zmiennych: liczby mieszkańców na koniec 2022 r., wskaźnika urbanizacji, liczy-

by rodzin korzystających z pomocy społecznej oraz liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej przypadającej na 1000 mieszkańców. Wartość wyjaśniająca takiego modelu była bardzo wysoka – R^2 wynoszące 0,886 oznacza, że model wyjaśnia 88,6% wariacji zmiennej zależnej (tabela 4). Tym samym zaś te cztery zmienne pozwalają przewidywać w prawie 90% przypadków liczbę udzielanych porad prawnych i obywatelskich.

Budowa modelu dla zmiennej „ogólna liczba udzielonych nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich przypadająca na 1000 mieszkańców powiatu” zatrzymała się na drugim kroku – po wprowadzeniu jedynie dwóch zmiennych: wskaźnika urbanizacji i liczby podmioty wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców. Jakość tak stworzonego modelu była zdecydowanie niższa niż dla pierwszej ze zmiennych zależnych, wyjaśniał on bowiem jedynie 22,5% wariacji analizowanej zmiennej (tabela 5). Analizy te pokazują, że to te zmienne niezależne najlepiej wspólnie wyjaśniają zróżnicowanie liczby udzielanych w powiatach nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich przypadających na 1000 mieszkańców, a pozostałe zmienne niezależne są silnie skorelowane z tymi wprowadzonymi do modeli i nie dodają do nich już żadnej istotnej mocy wyjaśniającej. Pokazują również, że o ile dosyć łatwo przewidzieć można bezwzględna liczbę porad udzielanych w powiecie na podstawie po prostu rozmiarów ludności tego powiatu, o tyle już próba wyjaśnienia rozmiarów względnej (przypadającej na 1000 mieszkańców) liczby tych porad okazała się dużo mniej skuteczna. Wydaje się więc, że tak rozumiane natężenie liczby porad w powiecie jest również, choć w raczej niewielkim stopniu, związane z poziomem urbanizacji, ale jednak w większym stopniu zależy ono od czynników, których w niniejszym badaniu nie udało się zidentyfikować.

Tabela 5

Model regresji liniowej metodą selekcji postępującej dla zmiennej:
ogólna liczba udzielonych nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich przypadająca
na 1000 mieszkańców powiatu

Model	Współczynniki niestandardyzowane		Współczynniki standardyzowane	t	Istotność
	B	Błąd standardowy			
(Stała)	10,297	,765		13,460	<,001
2d. Wskaźnik urbanizacji	,093	,009	,541	10,262	<,001
6a. Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców	-,003	,001	-,184	-3,492	<,001
<i>R</i>	<i>R</i> ²	Skorygowane <i>R</i> ²	Błąd standardowy oszacowania		
,474	,225	,221	4,158		

Źródło: opracowanie własne.

VI. PODSUMOWANIE

W artykule poddano analizie ilościowe dane charakteryzujące funkcjonowanie systemu dotyczącego nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wprowadzonego ustawą z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Nieodpłatna pomoc prawna świadczona jest osobom fizycznym, które nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej i osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniającym innych osób w ciągu ostatniego roku i obejmuje przekazanie im informacji o obowiązującym stanie prawnym, ich uprawnieniach i obowiązkach związanych z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądowo-administracyjnym, kosztach takich postępowań i ryzyku finansowym skierowania sprawy na drogę sądową, a także wskazanie im sposobu rozwiązania ich problemu prawnego, sporządzenie projektu pisma w ich sprawach oraz przeprowadzenie nieodpłatnej mediacji. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie to zaś bardziej ogólne działania mające prowadzić do podniesienia świadomości otrzymującej je osoby o jej uprawnieniach i obowiązkach, do wsparcia jej w samodzielnym rozwiązaniu problemu, a także do wspólnego sporządzenia planu działania i udzielenia pomocy w jego realizacji. Może one także objąć przeprowadzenie nieodpłatnej mediacji.

Dotychczas przeprowadzone analizy wskazywały, że w ramach systemu od jego uruchomienia w 2016 r. udzielano co roku prawie 500 tys., najczęściej jednorazowych i trwających do godziny porad. Pewne załamanie systemu związane było z okresem pandemii COVID-19: w latach 2020–2021 liczba udzielanych rocznie porad spadła do ok. 300–400 tys., by w następnych latach wzrosnąć do rekordowej liczby 509 tys. w 2023 r. Od roku 2019, kiedy to wprowadzono ten drugi element systemu, rośnie w nim udział nieodpłatnych porad obywatelskich.

Funkcjonowanie tego systemu poddano analizie na podstawie udostępnionych przez Wydział Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Poradnictwa Obywatelskiego Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości danych o liczbie porad prawnych i obywatelskich udzielonych w poszczególnych powiatach oraz wybranych danych makrospołecznych charakteryzujących powiaty, uzyskanych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Celem analizy było określenie rozmiarów udzielanej pomocy i zidentyfikowanie czynników wpływających na liczbę porad w powiatach. W części III i IV artykułu przeprowadzono analizy dwu- (korelacje) i wielowymiarowe (regresje liniowe), w których zmiennymi zależnymi były bezwzględna i względna (przypadająca na 1000 mieszkańców) liczba udzielonych nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich w powiecie w 2022 r., a zmiennymi niezależnymi były charakterystyki makrospołeczne poszczególnych powiatów zgrupowane w siedem czynników: 1) organizacji systemu nieodpłatnego poradnictwa, 2) urbanizacyjny, 3) demograficzny, 4) ekonomiczny, 5) socjalny, 6) aktywności społecznej i 7) zagrożeń społecznych.

Wyniki analiz korelacyjnych pokazały, że najsilniej skorelowane z liczbą porad prawnych i obywatelskich były zmienne charakteryzujące liczbę ludności zamieszkującej w powiatach i wskaźniki ich urbanizacji, takie jak: większa gęstość zaludnienia, wyższy odsetek ludności miejskiej, uczestnictwo w imprezach masowych (organizowanych najczęściej w dużych miastach), wyższe dochody samorządu przypadające na mieszkańca, wyższe przeciętne miesięczne wynagrodzenie mieszkańców, niższe bezrobocie i liczba posiadanych samochodów, wyższy wskaźnik rozwodów i przyrostu naturalnego, wyższy udział dzieci uczęszczających do przedszkoli i żłobków, dostępność aptek, większa liczba zarejestrowanych firm i wyższa aktywność zawodowa mieszkańców.

Wyniki wielowymiarowej analizy regresji pozwoliły zaś wskazać, że o ile na bezwzględną liczbę porad w powiecie jednoznacznie i bardzo silnie wpływają rzeczywiście te wyłonione w toku analiz dwuwymiarowych zmienne: liczba mieszkańców powiatu i stopień jego urbanizacji (odsetek ludności miejskiej), o tyle już całościowy wpływ analizowanych makrospołecznych charakterystyk powiatu na liczbę porad przypadającą na 1000 mieszkańców okazał się słaby (tylko 22,5% wyjaśnionej wariancji). Tym samym zaś przeprowadzone tu, co ważne pierwsze tego typu, analizy należy uznać za obiecujące, ale niewątpliwie wymagające kontynuacji i pogłębienia.

Author contributions / Indywidualny wkład autora (CRediT): Paweł Ostaszewski – 100% (Conceptualization / Konceptualizacja; Data curation / Zarządzanie danymi; Formal analysis / Formalna analiza; Investigation / Przeprowadzenie badań; Methodology / Metodologia; Visualization / Wizualizacja; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja).

Conflict of interest / Konflikt interesów: The author declares no conflict of interest. / Autor nie zgłosił konfliktu interesów.

Funding / Finansowanie: The author declares no institutional funding. / Autor oświadczył, że nie korzystał z finansowania instytucjonalnego.

The use of AI tools / Wykorzystanie narzędzi AI: The author declares no use of AI tools. / Autor oświadczył, że nie korzystał z narzędzi AI.

Data availability / Dostępność danych: The data is available on request. / Dane dostępne na życzenie.

Supplementary materials / Materiały uzupełniające: Appendix available at / Aneksy dostępne na <https://doi.org/10.14746/rpeis.2026.88.1.15>

References / Bibliografia

- Bartnik, A. S., i Kowalska, K. J. (2019). *Nieodpłatna pomoc prawna*. Wolters Kluwer.
- Chaar, L., Falisse, J.-B., i Moriceau, J. (2022). Does legal aid improve access to justice in ‘fragile’ settings? Evidence from Burundi. *Journal of Peace Research*, 59(6), 810–827. <https://doi.org/10.1177/00223433211055633>
- Czernicki, F. (2023). Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej. Wnioski z ośmiu lat funkcjonowania i propozycje zmian. *Analizy i Opinie*, 2(153). <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/ustawa-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-wnioski-z-osmiu-lat-funkcjonowania-i-propozycje-zmian>
- Daniluk, D. (2022). Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wymiar teoretyczny i praktyczny. *Przegląd Prawa Publicznego*, 10, 41–56.

- E-justice. (2023). Legal aid. *European e-Justice Portal*. Pobrane 6 października 2024, z: https://e-justice.europa.eu/37129/EN/legal_aid
- Jelinic, Z. (2018). Legal clinics and access to justice in Croatia: Perspectives and challenges. *Asian Journal of Legal Education*, 5(1), 99–108. <https://doi.org/10.1177/2322005817730151>
- Khubalkar, R. P. (2024). Contours of legal aid: Past, present and future. *Asian Journal of Legal Education*, 11(2), 121–140. <https://doi.org/10.1177/23220058241253394>
- Michener, J. (2023). Legal aid and social policy: Managing a political economy of scarcity. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 706(1), 137–158. <https://doi.org/10.1177/00027162231200118>
- Ministerstwo Sprawiedliwości. (2017). Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2016 rok [dokument niepublikowany].
- Ministerstwo Sprawiedliwości. (2018). Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2017 rok [dokument niepublikowany].
- Ministerstwo Sprawiedliwości. (2019). Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2018 rok [dokument niepublikowany].
- Ministerstwo Sprawiedliwości. (2024). Zestawienie danych z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2022 i 2023 rok według powiatów [dokument niepublikowany].
- Najwyższa Izba Kontroli. (2018). *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16874,vp,19432.pdf>
- Noone, M. A. (2001). The state of Australian legal aid. *Federal Law Review*, 29(1), 37–56. <https://doi.org/10.1177/0067205X0102900102>
- O'Brien, D., i Epp, J. A. (2004). Legal aid in the British Overseas Territories. *Common Law World Review*, 33(2), 160–181. <https://doi.org/10.1350/clwr.33.2.160.36492>
- Przywora, B., i Wróbel, A. (2020). *Poradnictwo obywatelskie w świetle badań prawnoporównawczych*. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/01/IWS_Przywora-B.-Wr%C3%B3bel-A._Poradnictwo-obywatelskie-w-%C5%9Bwietle-bada%C5%84-prawnopor%C3%B3wnawczych.pdf
- Przywora, B., i Wróbel, A. (2022). *Analiza prawnoporównawcza sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego na tle wybranych państw europejskich*. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/IWS_Przywora-B.-Wrobel-A._Analiza-prawnoporownawcza-sposobow-finansowania-oraz-metod-weryfikacji-jakosci-systemu-pomocy-prawnej.pdf
- Sood, S. (2019). Convergence in the practice of legal aid to improve access to justice. *Asian Journal of Legal Education*, 6(1–2), 18–28. <https://doi.org/10.1177/2322005818812612>
- Winczorek, J. (2016). O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa. *Państwo i Prawo*, 71(12), 18–38.