

Wysokość dotacji na nieodpłatną pomoc prawną w latach 2016-2023

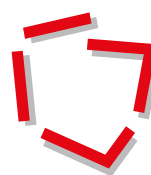
Patrycja Grebla-Tarasek
Katarzyna Sekuła
Bernadeta Skóbel

Kwota bazowa, która stanowi podstawę dotacji, jaką powiaty otrzymują na wykonywanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na prowadzeniu punktów nieodpłatnych porad prawnych i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, od lat jest niedoszacowana. Bez względu na to, jaką metodę wyliczeń przyjąć – opartą o wskaźnik inflacji, wzrost przeciętnego wynagrodzenia za pracę, minimalnego wy-

nagrodzenia za pracę czy założenia jakie poczyniono przy ustalaniu wysokości kwoty bazowej w pierwszym roku działalności punktów, dane jasno pokazują, że przekazywana dotacja na realizację zadania jest niewystarczająca. Trudno oprzeć się wrażeniu, że po raz kolejny na powiaty zostają nałożone obowiązki realizacji zadań zleconych, bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na ten cel.



Warto wiedzieć więcej
Analizy samorządowe



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Celem prezentowanego raportu jest pokazanie zasad finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Wykonywane zadanie powierzone zostało powiatom w tym miastom na prawach powiatu, które otrzymują z budżetu państwa dotację na ten cel. Niestety, pomimo rosnących kosztów związanych z realizacją zadania, wysokość dotacji na przestrzeni lat uległa zmianie jedynie w znikomym zakresie.

Niniejszy raport powstał w oparciu o dane dotyczące wysokości kwoty bazowej, ogólnodostępne dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny dotyczące: inflacji, wynagrodzenia zasadniczego w gospodarce narodowej, minimalnego wynagrodzenia za pracę, minimalnych składek ZUS dla przedsiębiorców, a także wyliczenia dotyczące wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce zaszeręgowania. Dane dotyczące wydatków powiatów w tym miast na prawach powiatu na zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej polegające na prowadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za rok 2022 pozyskane zostały ze sprawozdań z wykonania budżetów powiatów za tenże rok. Liczba punktów jaka przypada na każdy powiat została obliczona na podstawie założeń ustawowych. Natomiast liczba godzin, którą pracownik właściwego wydziału starostwa/urzędu miasta przeznacza na wykonywanie zadań z zakresu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej ustalona została na podstawie bezpośrednich rozmów z tymi pracownikami. Raport obejmuje lata 2016-2023 z perspektywą do roku 2024.

Najważniejsze wnioski:

- Wysokość kwoty bazowej od lat nie nadąża za inflacją.
- Przy uwzględnianiu wysokości kwoty bazowej pomijany jest wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.
- Następuje spłaszczenie wysokości kwoty bazowej względem minimalnego wynagrodzenia za pracę.
- Ustalenia wysokości kwoty bazowej od lat pomijają założenia jakie zostały przyjęte w pierwszym roku realizacji przez powiaty nowego zadania dotyczącego nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności zaś założenia dotyczącego 2/3 wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce zaszeręgowania.
- Powiaty otrzymują zbyt niskie dotacje na zadanie z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej w głównie w części dotyczącej wynagrodzeń, a także obsługi organizacyjno-technicznej.
- Otrzymywana dotacja nie zapewnia możliwości lokalizacji punktów zgodnie z wymogami ustawy. Trudno utrzymać odpowiedni standard lokali za bardzo niskie środki.

Podstawę ustalenia dotacji na realizację przez powiaty, w tym miasta na prawach powiatu, zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na prowadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego stanowi kwota bazowa. Wysokość kwoty bazowej ogłaszana jest corocznie rozporządzeniem ministra właściwego do spraw sprawiedliwości, przy czym wysokość kwoty bazowej w pierwszym roku obowiązywania przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. 2021.945), dalej: ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, została określona wprost w samej ustawie.

Roczna kwota dotacji, jaką otrzymują powiaty stanowi dwunastokrotność kwoty bazowej i mnożnika, który z kolei jest wyliczany na podstawie szczegółowego wzoru, którego podstawą jest liczba mieszkańców powiatu. Wysokość kwoty bazowej na przestrzeni poszczególnych lat kształtowała się następująco:

**Tabela 1. Wysokość kwoty bazowej w latach 2016-2023
z uwzględnieniem prognozy na rok 2024 (w zł)**

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
5 150	5 217	5 337	5 500	5 500	5 500	5 500	5 500	5 929 ¹ 6 342 ²

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej dotacja celowa przekazywana powiatom przeznaczana jest w 91% na wynagrodzenia z tytułu umów adwokatów lub radców prawnych zawartych z powiatem, natomiast w przypadku powierzenia punktu organizacji pozarządowej na rzecz wyłonionej organizacji, w 6% na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, a w 3% na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej.³

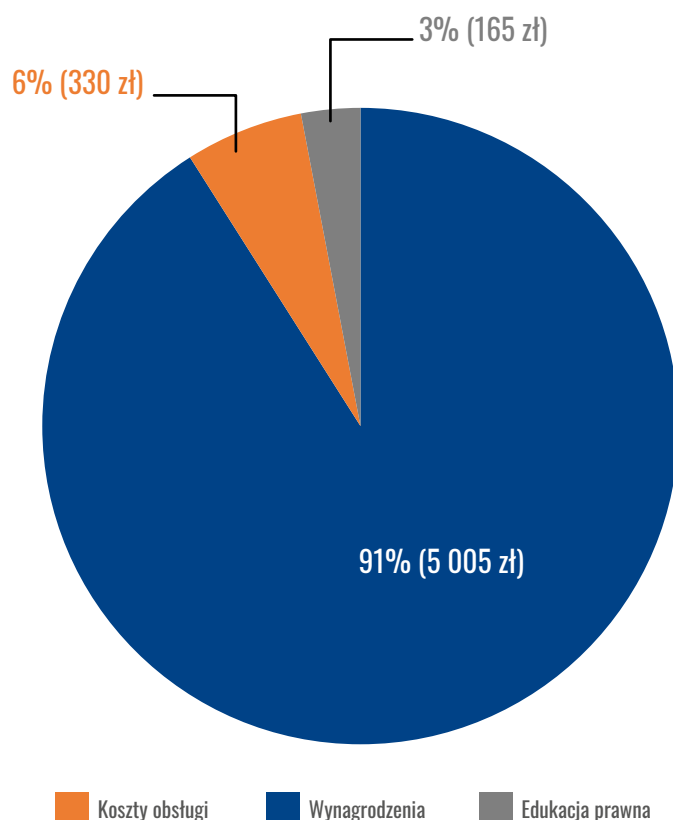
W 2023 r., struktura przeznaczenia kwoty bazowej przedstawiała się następująco: 5 005 zł na wynagrodzenia z tytułu umów adwokatów lub radców prawnych zawartych z powiatem, natomiast w przypadku powierzenia punktu organizacji pozarządowej na rzecz wyłonionej organizacji, 330 zł na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań oraz 165 zł na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej. Strukturę wydatków obrazuje poniższy wykres.

¹Kwota zaproponowana przez Ministerstwo Finansów

²Kwota zaproponowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości w projekcie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2024 r., projekt z dnia 6 czerwca 2023 r.

³Do 01.01.2019 r. wysokość dotacji przeznaczana była: w 97% na wynagrodzenia z tytułu umów, w 3% na koszty obsługi organizacyjno – technicznej.

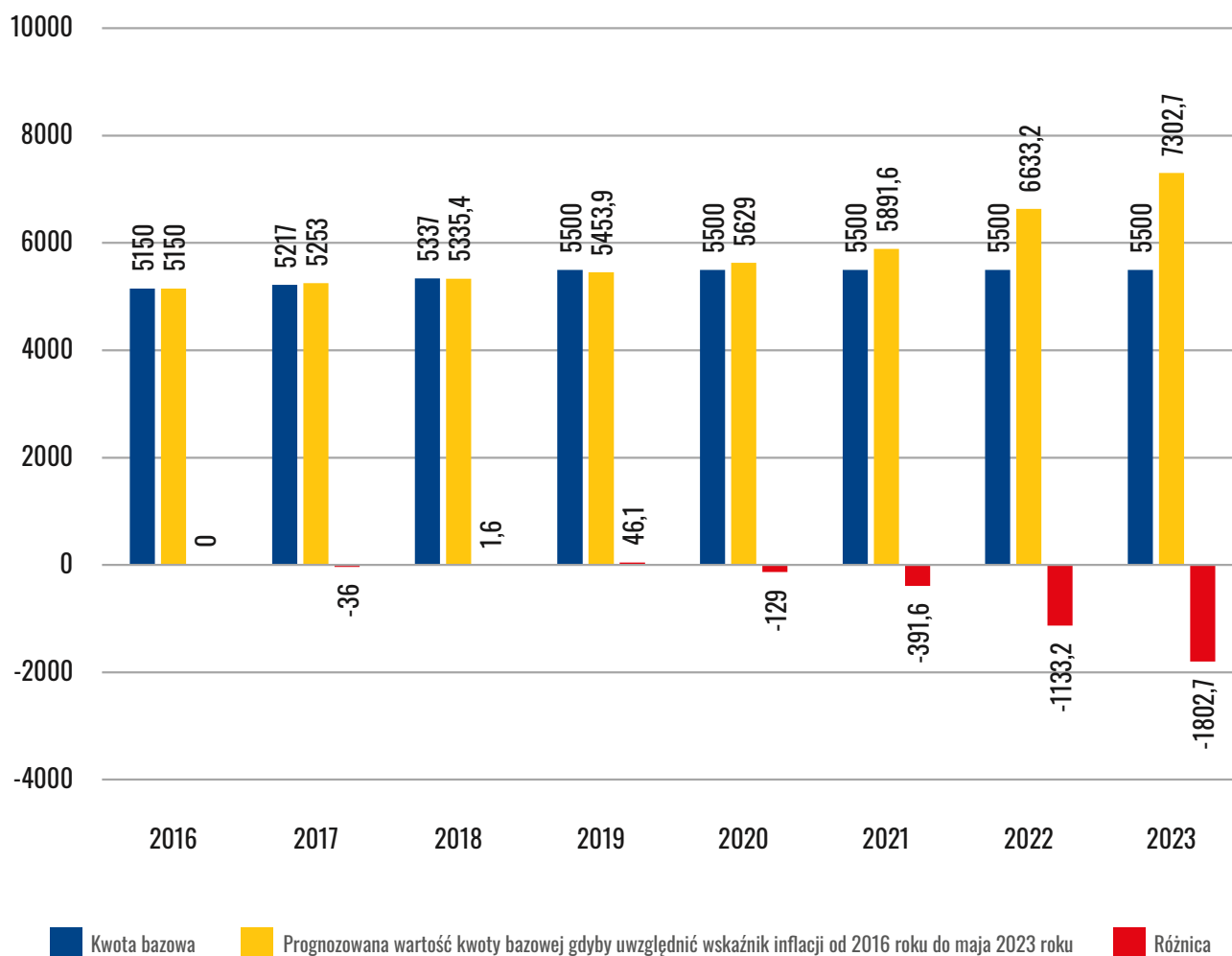
Wykres 1. Struktura przeznaczenia kwoty bazowej w 2023 r.



Obecnie wysokość kwoty bazowej nie jest wystarczająca, aby w pełni pokryć koszty organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej. Wysokość kwoty bazowej, jaka została przyjęta za podstawę w 2023 r., jest znacząco zaniżona o czym świadczą przytoczone w dalszej części analizy następujące dane.

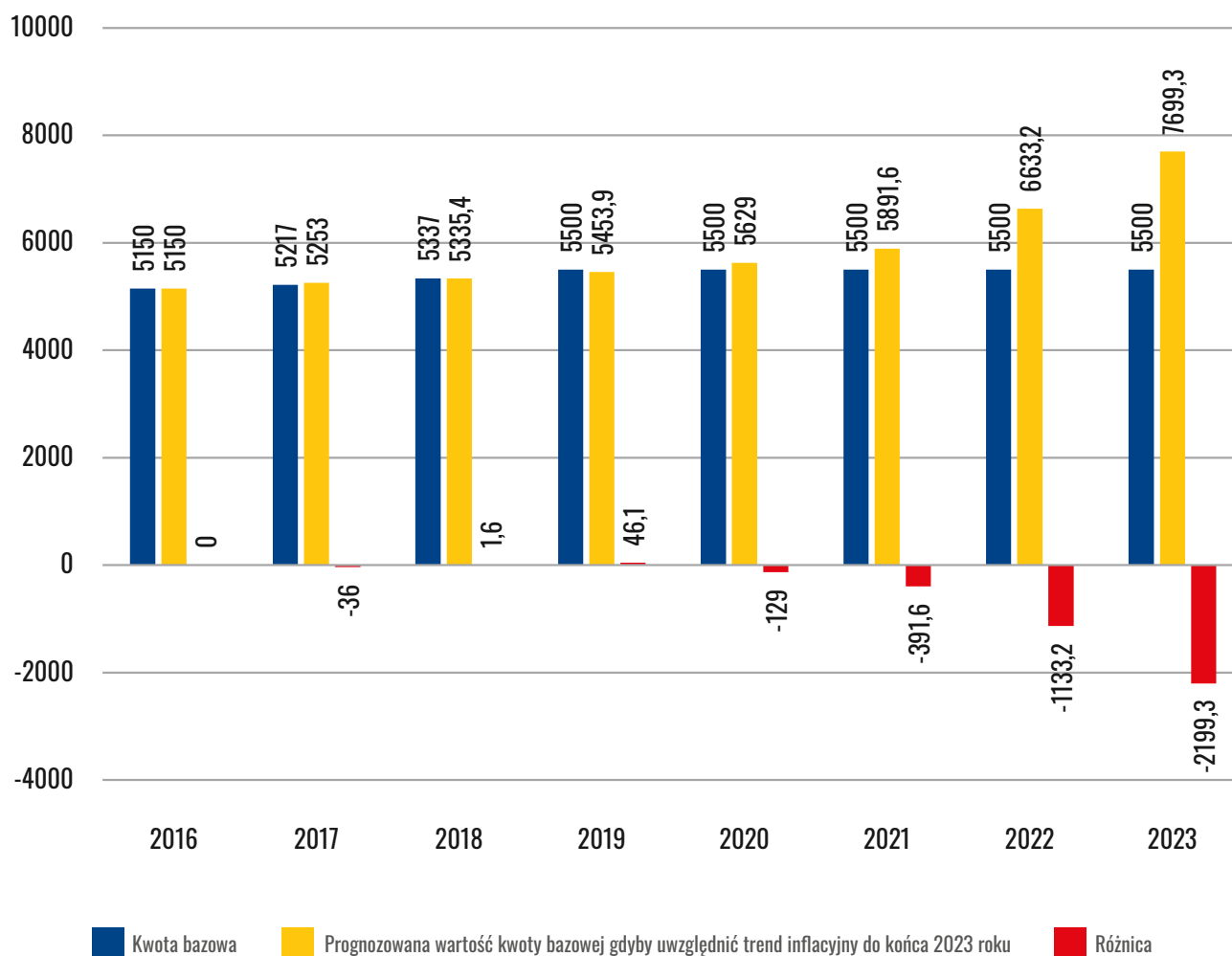
W pierwszym roku, w którym powiaty zaczęły realizować zadanie z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej (2016) wysokość kwoty bazowej wynosiła 5 150 zł. Od stycznia 2016 r. do maja 2023 r. wartość inflacji wyniosła 41,8%. Zatem wysokość kwoty bazowej, jeżeli wziąć pod uwagę wysokość inflacji od 2016 roku, winna wynieść w roku 2023 co najmniej 7 302,7 zł. Różnicę wysokości kwoty bazowej z uwzględnieniem wskaźnika inflacji prezentujemy na poniższym wykresie.

Wykres 2. Luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu inflacji
od 2016 roku do maja 2023 (w zł)



Jeżeli wziąć pod uwagę trend inflacyjny do końca roku 2023, to wówczas kwota bazowa powinna wynieść co najmniej 7 699 zł. Różnicę w wysokości kwoty bazowej z uwzględnieniem trendu inflacji do końca 2023 r. obrazuje niżej prezentowany wykres.

Wykres 3. Luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu trendu inflacji do końca 2023 (w zł)



Prezentowane dane, w odniesieniu do inflacji w sposób jednoznaczny pokazują, że tylko początkowo tj. do 2019 r. wysokość kwoty bazowej uwzględniała spadek siły nabywczej pieniądza. Niestety od roku 2020 wysokość kwoty bazowej ustalana jest w sposób nie uwzględniający poziomu inflacji. W 2023 r. luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu inflacji od 2016 r. do maja 2023 r. wyniosła 1 802,7 zł. Natomiast jeżeli wziąć pod uwagę trend inflacyjny do końca 2023 r., to luka w wysokości kwoty bazowej w 2023 r. opiewała będzie na wartość aż 2 199,3 zł.

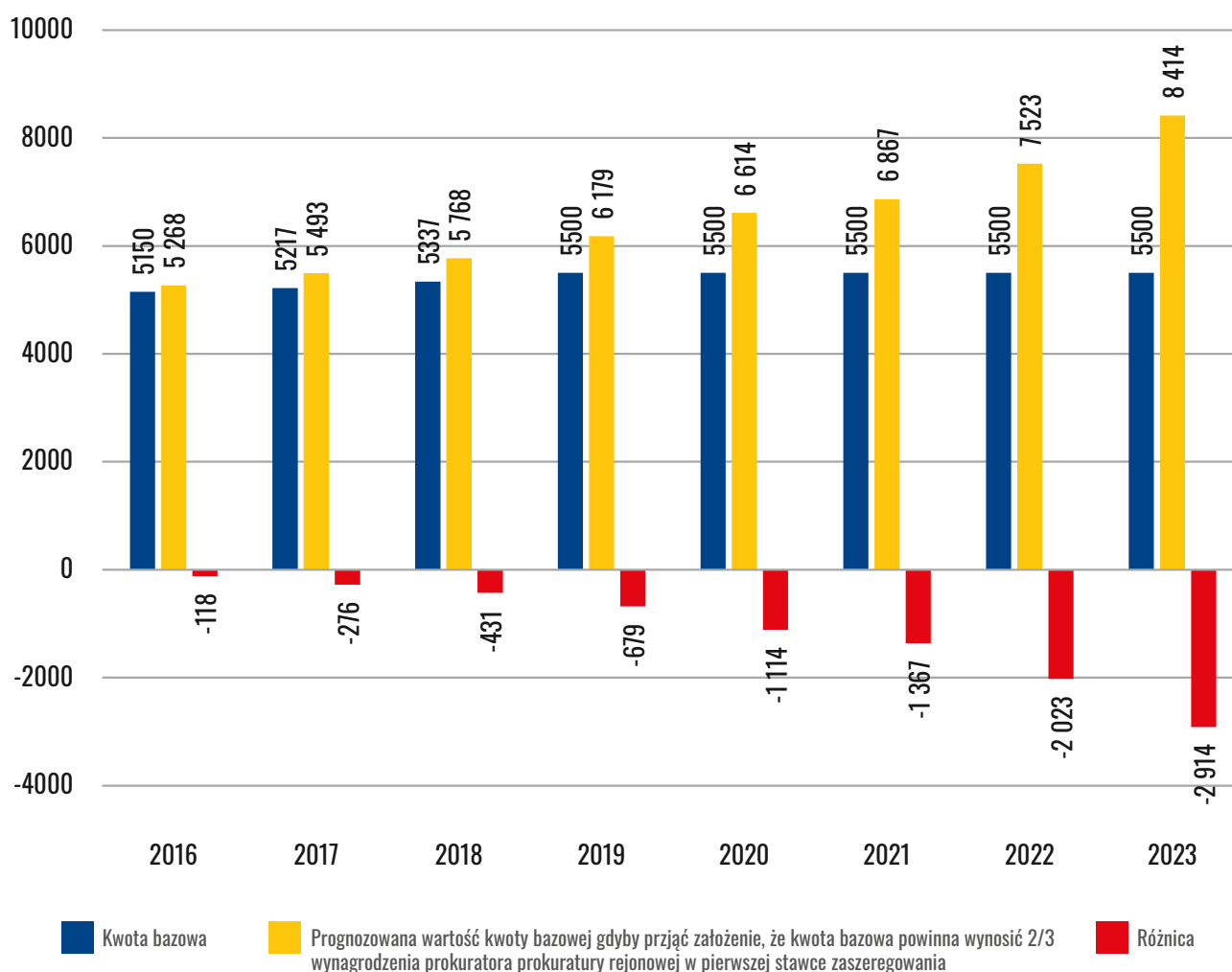
Warto przypomnieć, że w 2015 r. kiedy przyjmowano ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa przyjęto następujące założenie: „Powierzenie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej adwokatom i radcom prawnym, czyli wysoko kwalifikowanym profesjonalistom wymagało przyjęcia odpowiedniej kwoty miesięcznego wynagrodzenia za świadczone usługi prawnicze. W założeniu powinno ono być porównywalne z wynagrodzeniem oferowanym przez państwo innym wysoko kwalifikowanym prawniczym grupom zawodowym. Jako punkt odniesienia przyjąć należało zatem wynagrodzenie prokuratora.”⁴

⁴Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa (druk 3338, Sejm VII Kadencji), s. 29.

Wtedy przyjęto, że wysokość wynagrodzenia osób udzielających nieodpłatnych porad prawnych powinna wynosić 2/3 wynagrodzenia prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce zaszerzegowania.⁵ Przyjmując ten wskaźnik kwota bazowa na rok 2023 winna być ustalona na poziomie 8 414 zł.

Różnicę pomiędzy wysokościami kwoty bazowej a kwotą bazową z uwzględnieniem mnożnika opartego o wynagrodzenie zasadnicze prokuratora obrazuje poniższy wykres.

Wykres 4. Luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu, że kwota bazowa powinna wynosić 2/3 wynagrodzenia prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce wynagrodzenia zasadniczego (w zł)



Przy okazji omawiania tematu dotyczącego wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce zaszerzegowania, trzeba wspomnieć, że art. 10 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. 2022.2666) ustawiono podstawą do wyliczenia wysokości wynagrodzenia "na sztywno" w wysokości 5 444,42 zł, zamiast kierowania się zasadami określonymi w art. 123 ust. 1 ustawy Prawo o prokuraturze. Po raz pierwszy inne rozwiązanie przyjęto w 2021 r.⁶, po raz kolejny w 2022 r. - wysokości wynagrodzeń

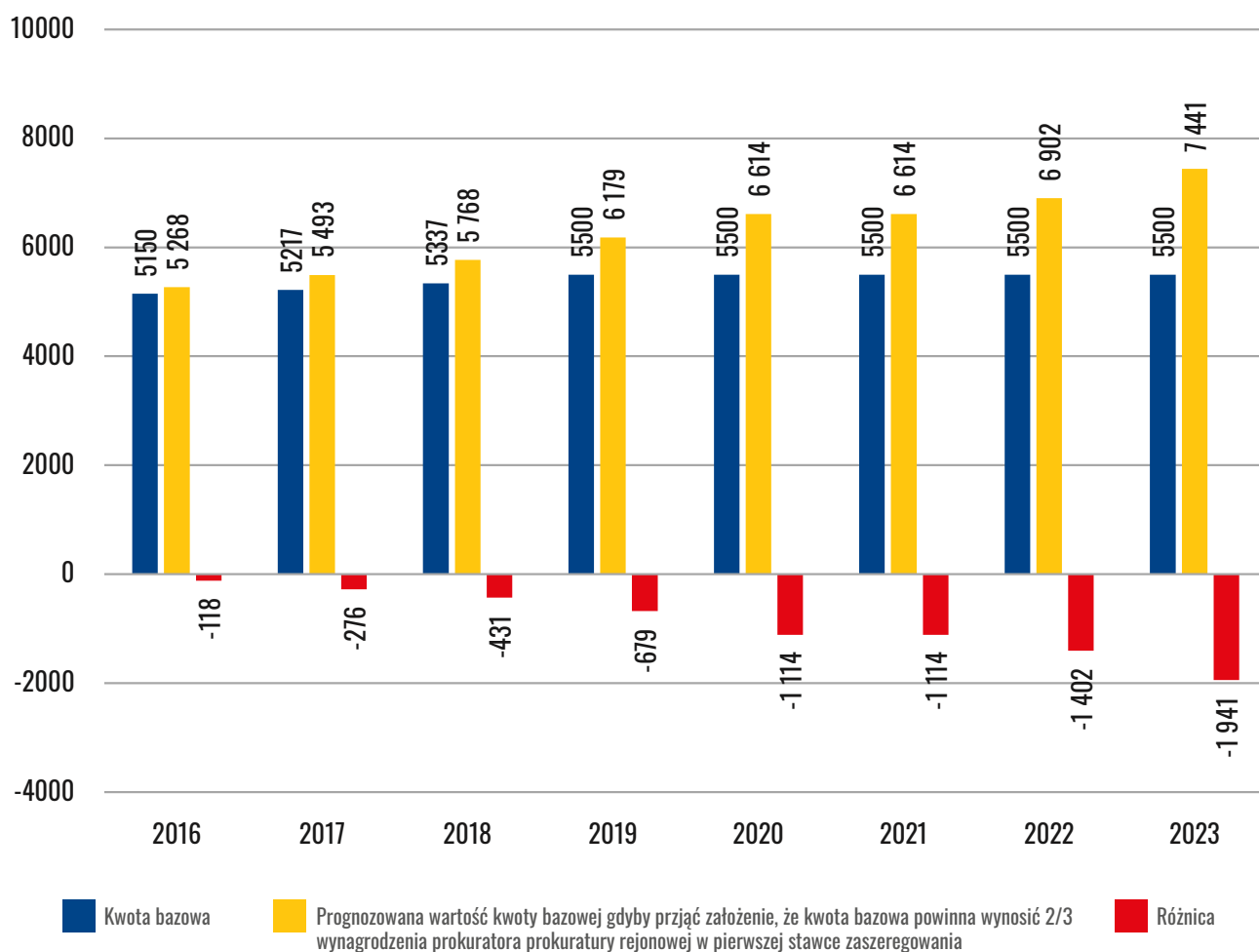
⁵Wyliczenie zostało przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w art. 123 ust. 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2022.1247)

⁶Art. 14. ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. 2020.2400)

prokuratorów w tych latach ustalono w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale, jednak nie roku ubiegłego a dwóch lat wstecz, ogłoszonego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, przy czym w roku 2022 do otrzymanej kwoty dodano 26 zł⁷(a nie jak powinno być zgodnie z przepisami do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku ubiegłego).

Również gdyby przyjąć taką metodologię i uwzględnić „zamrożenie wynagrodzeń” prokuratorów, to nawet wówczas kwota bazowa, jest zbyt niska, w stosunku do tak obliczonego wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w pierwszej stawce zaszerzegowania. Podkreślić należy, że fakt zamrożenia wysokości wynagrodzeń w sektorze publicznym co do zasady nie powinien wpływać na wysokość wynagrodzenia otrzymywanego przez wykonawców spoza sektora publicznego wykonujących określone zadania na podstawie umów cywilnoprawnych. Niemniej jednak zgodnie z opisywaną metodologią kwota bazowa w roku 2023 powinna wynieść 7 441 zł a nie 5 500 zł. Różnicę pomiędzy wysokościami kwoty bazowej a kwotą bazową z uwzględnieniem mnożnika opartego o wynagrodzenie zasadnicze prokuratora, w stawkach „zamrożonych” tj. od roku 2021-2023 obrazuje poniższy wykres.

Wykres 5. Luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu, że kwota bazowa powinna wynosić 2/3 wynagrodzenia prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce wynagrodzenia zasadniczego przy uwzględnieniu „zamrożonych” stawek wynagrodzeń prokuratorów (w zł)

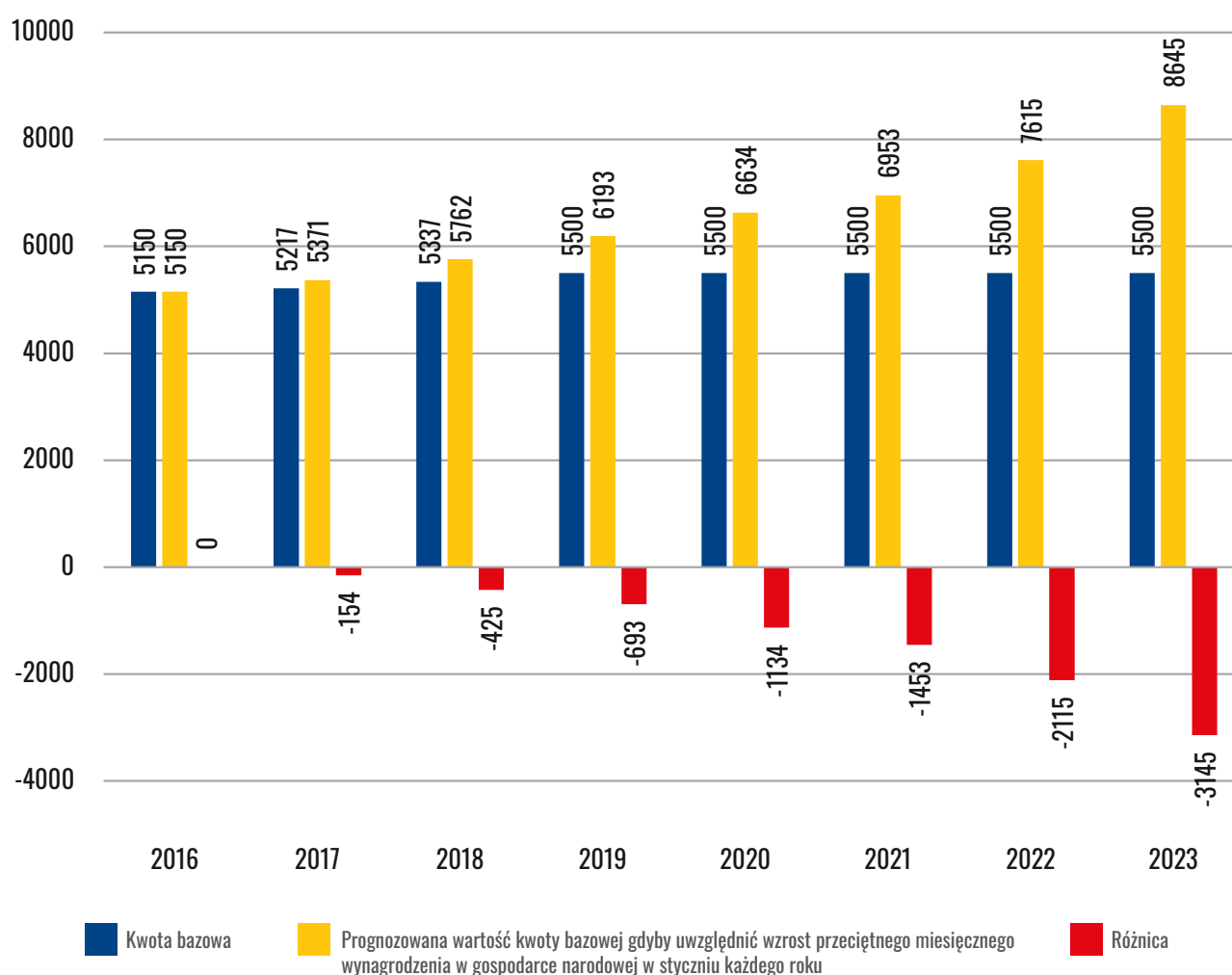


⁷Art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U.2021.2445)

Jak już wskazaliśmy w poprzedniej części, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy dotacja w 91% przeznaczana jest na wynagrodzenia z tytułu umów zawieranych z osobami udzielającymi porad prawnych. Koszty wynagrodzeń stanowią więc najistotniejszy składnik, jaki winien być brany pod uwagę przy ustalaniu wysokości kwoty bazowej.

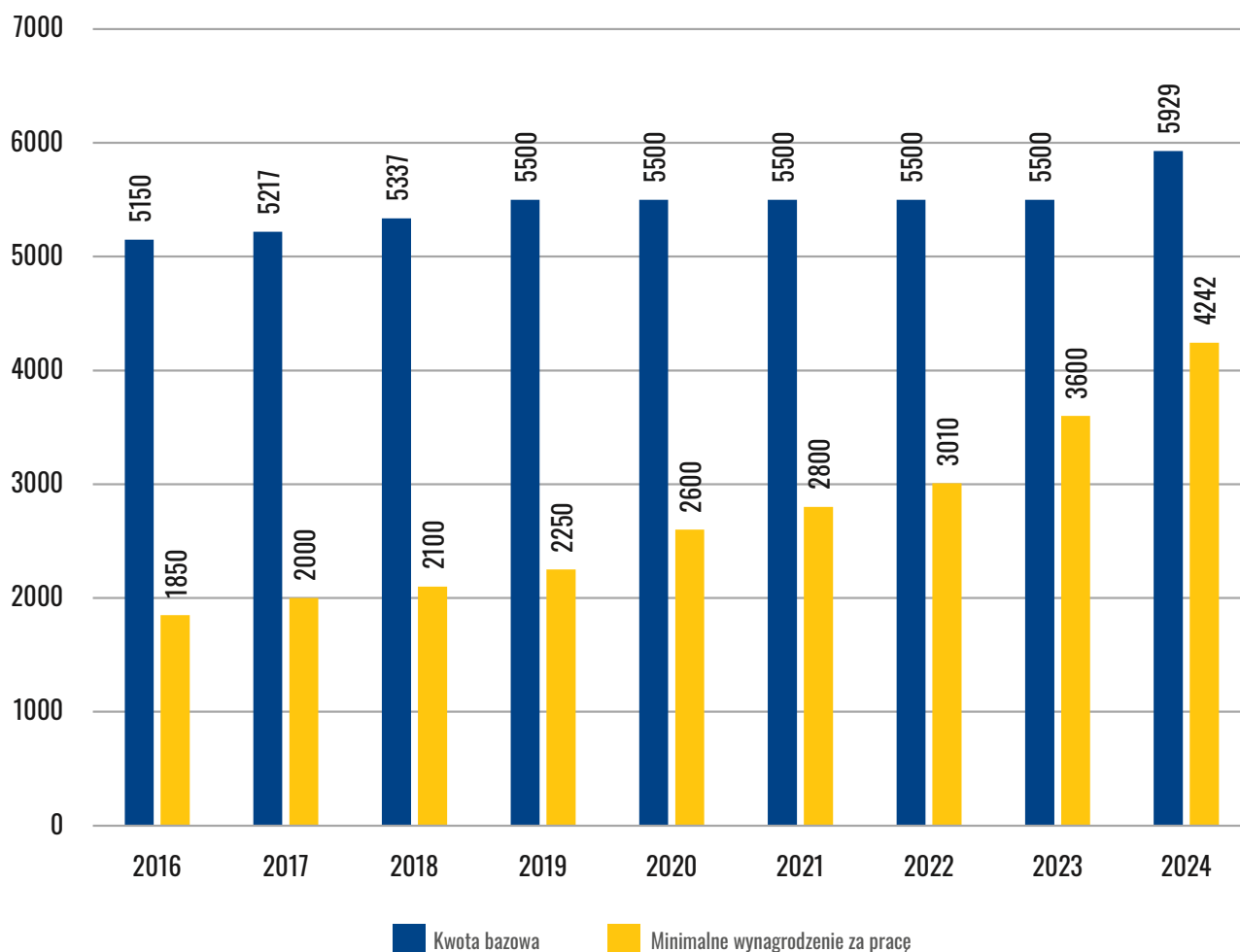
Warto podkreślić, że w skali kraju obserwujemy wzrost oczekiwań finansowych osób świadczących profesjonalną pomoc prawną z uwagi na wzrost wynagrodzeń w gospodarce krajowej. W związku z tym, przy ustalaniu kwoty bazowej należałoby wziąć pod uwagę przede wszystkim wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w styczniu 2016 r. wynosiło 4 101 zł. Zatem w 2016 r. kwota bazowa wynosiła 125,58% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. W styczniu 2023 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 6 884 zł. Gdyby przyjąć tę relację to wysokość kwoty bazowej powinna wynosić 8 645 zł. Różnica ta została ukazana na poniższym wykresie.

Wykres 6. Luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu stosunku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej do kwoty bazowej, jaki istniał w 2016 r. (w zł)



Istotnym czynnikiem, z którym warto porównać wysokość kwoty bazowej jest również kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę. W 2016 roku, czyli w pierwszym roku, w którym powiaty zaczęły realizować zadanie zlecone z zakresu prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło 1 850 zł. Obecnie kwota ta wynosi 3 600 zł (w miesiącach styczeń – czerwiec minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło 3 490 zł). Zgodnie z zapowiedziami, wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę od 1 stycznia 2024 roku ma wzrosnąć do kwoty 4 242 zł. Wysokość kwoty minimalnego wynagrodzenia na przestrzeni lat w porównaniu do kwoty bazowej obrazuje poniższy wykres.

Wykres 7. Wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę i wysokość kwoty bazowej na przestrzeni lat 2016-2023 z perspektywą planów na rok 2024 (w zł)

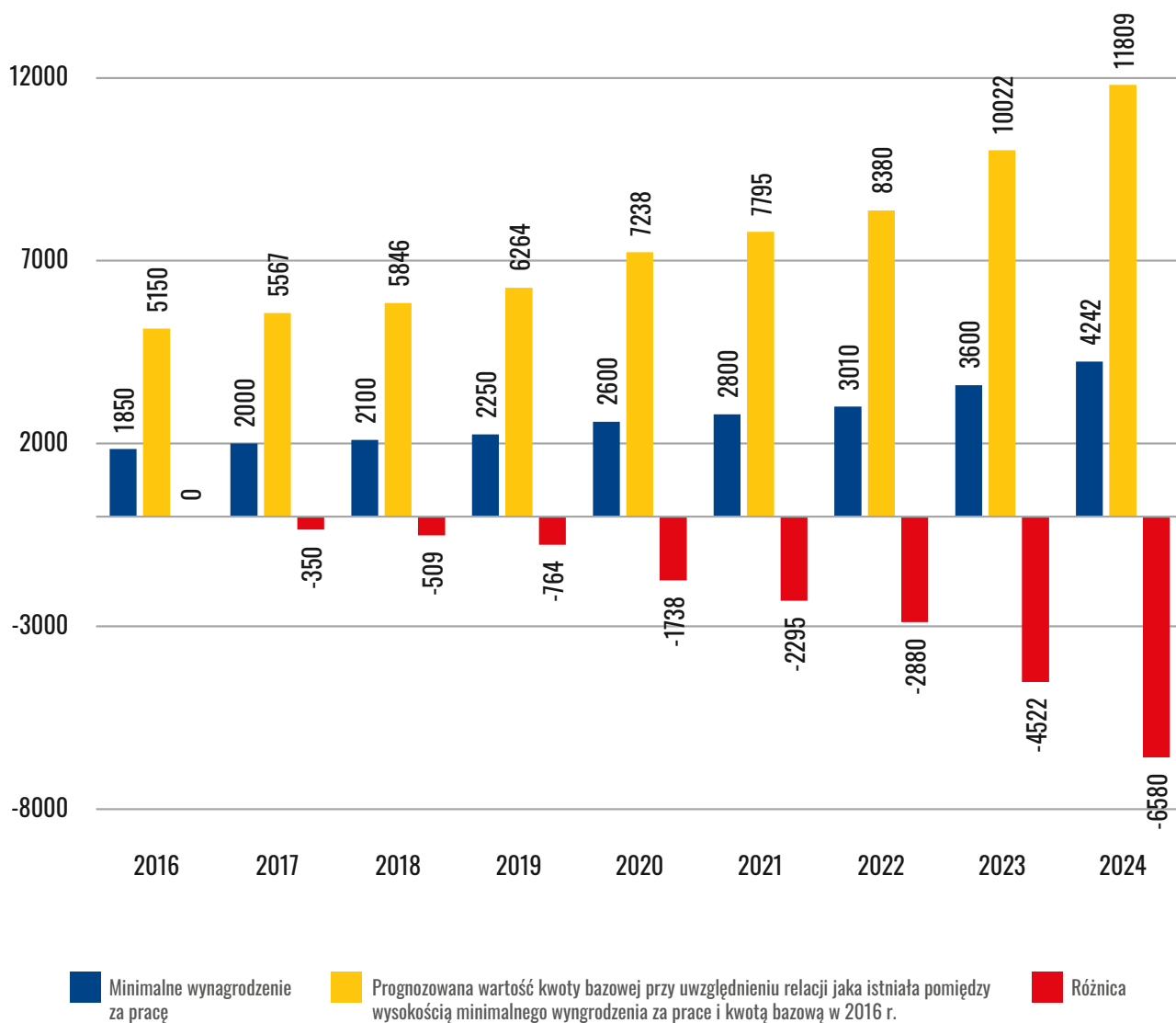


Wykres ten pokazuje w sposób jednoznaczny, że następuje zmniejszenie różnicy pomiędzy wysokością kwoty bazowej a kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Jako że wynagrodzenia z tytułu umów zawieranych przez powiat z adwokatami i radcami prawnymi stanowią najistotniejszy element wydatków z dotacji jaka przeznaczana jest na zadanie zlecone z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, warto również przyjrzeć się następującej zależności.

W 2016 roku, będącym pierwszym, w którym powiaty zaczęły realizować nowe zadanie, wysokość kwoty bazowej stanowiła równowartość 278% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. Obecnie, kwota bazowa stanowi jedynie 153% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Gdyby przyjąć taką relację, jaka istniała w roku 2016 to wówczas w 2023 roku kwota bazowa winna wynieść 10 022 zł, natomiast w roku 2024 (wyliczenia dokonano na podstawie prognoz) 11 809 zł. Opisywaną różnicę ukazuje wykres nr 8.

Wykres 8. Luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu relacji jaka istniała pomiędzy wysokością kwoty bazowej a kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2016 r. (w zł)



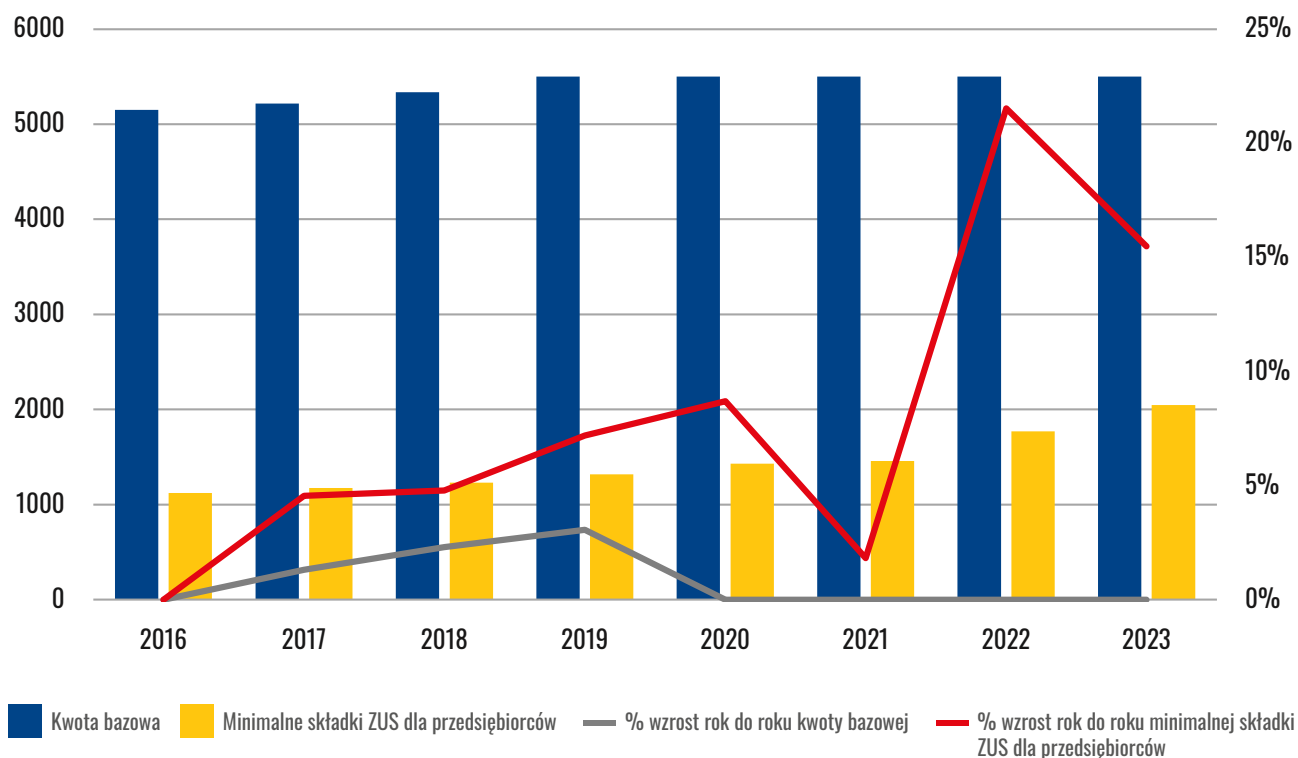
Z uwagi na fakt, że znaczna część adwokatów i radców prawnych świadczących usługi nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umów z powiatem, prowadzi jednoosobowe działalności gospodarcze, uważamy, że warto przyrzeć się też wzrostowi minimalnych składek ZUS dla przedsiębiorców. Wysokość kwoty bazowej oraz minimalnych składek ZUS dla przedsiębiorców w latach 2016-2023 obrazuje poniższa tabela.

Tabela 2. Wysokość kwoty bazowej oraz wysokość minimalnych składek ZUS dla przedsiębiorców w latach 2016-2023 (w zł)

Rok	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kwota bazowa	5 150	5 217	5 337	5 500	5 500	5 500	5 500	5 500
Minimalna wysokość składek ZUS dla przedsiębiorców	1 122	1 173	1 229	1 317	1 431	1 457	1 771	2 045 ⁸

Gdyby przyrzeć się wzrostowi rok do roku wysokości kwoty bazowej do wzrostu minimalnych składek ZUS dla przedsiębiorców to relacja ta będzie przedstawiała się następująco.

Wykres 9. Wartości kwoty bazowej oraz minimalnych składek ZUS dla przedsiębiorców w latach 2016-2023 (w zł) wraz z ich dynamiką wzrostu i spadku w % rok do roku



⁸Wysokość minimalnych składek na ZUS dla przedsiębiorców z chorobowym, ryczałt ewidencjonowany składki pełne, przy rocznych przychodach powyżej 60 tys. złotych



W 2022 r. wysokość dotacji na zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej polegające na prowadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wyniosła (dla wszystkich powiatów w Polsce) 99 424 954,64 zł, podczas gdy wydatki powiatów na to zadanie opiewały na kwotę 99 652 793,08 zł, co oznacza, że powiaty w 2022 r. dołożyły z własnych budżetów do realizacji zadania zleconego 227 838,44 zł.

Kwota ta, nie odzwierciedla jednak skali, środków finansowych, jakie powiaty zmuszone są dołożyć do realizacji zadania zleconego z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Powszechnym bowiem jest, że część wydatków na ten cel, ujmowana jest w wydatkach na funkcjonowanie starostwa powiatowego np. koszty pracy pracownika odpowiedzialnego za obsługę systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (Dział 750 - Administracja publiczna, 75020 – starostwo powiatowe). Warto dodać, że największa strata, ujęta w klasyfikacji budżetowej pod numerem w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości, rozdział 75515 - nieodpłatna pomoc prawna wyniosła dla jednego z powiatów 92 364,77 zł.

Istotną kwestią jest fakt, że finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowych, a do takiego należy niniejsze zadanie, winno być w całości pokryte ze środków pochodzących z budżetu państwa, a koszty realizacji takiego zadania, nie mogą być w żadnym stopniu przerzucone na jednostki samorządu terytorialnego.

Liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, jaką zobowiązany jest otworzyć na swoim terenie każdy z powiatów (miasta na prawach powiatu) wynika z mnożnika powiązanego z liczbą ludności na terenie danego powiatu – art. 20 ust. 4 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Średnia dotacja jaką powiat otrzymuje w 2023 r. na prowadzenie jednego punktu wynosi 65 958 zł rocznie, co daje kwotę 5 497 zł miesięcznie. Z kwoty tej, zgodnie z przeznaczeniem wysokości dotacji wskazanej w ustawie, 5002 zł to wynagrodzenia osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na podstawie umowy zawartej z powiatem, 165 zł to zadania z zakresu edukacji prawnej a 330 zł to pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej.

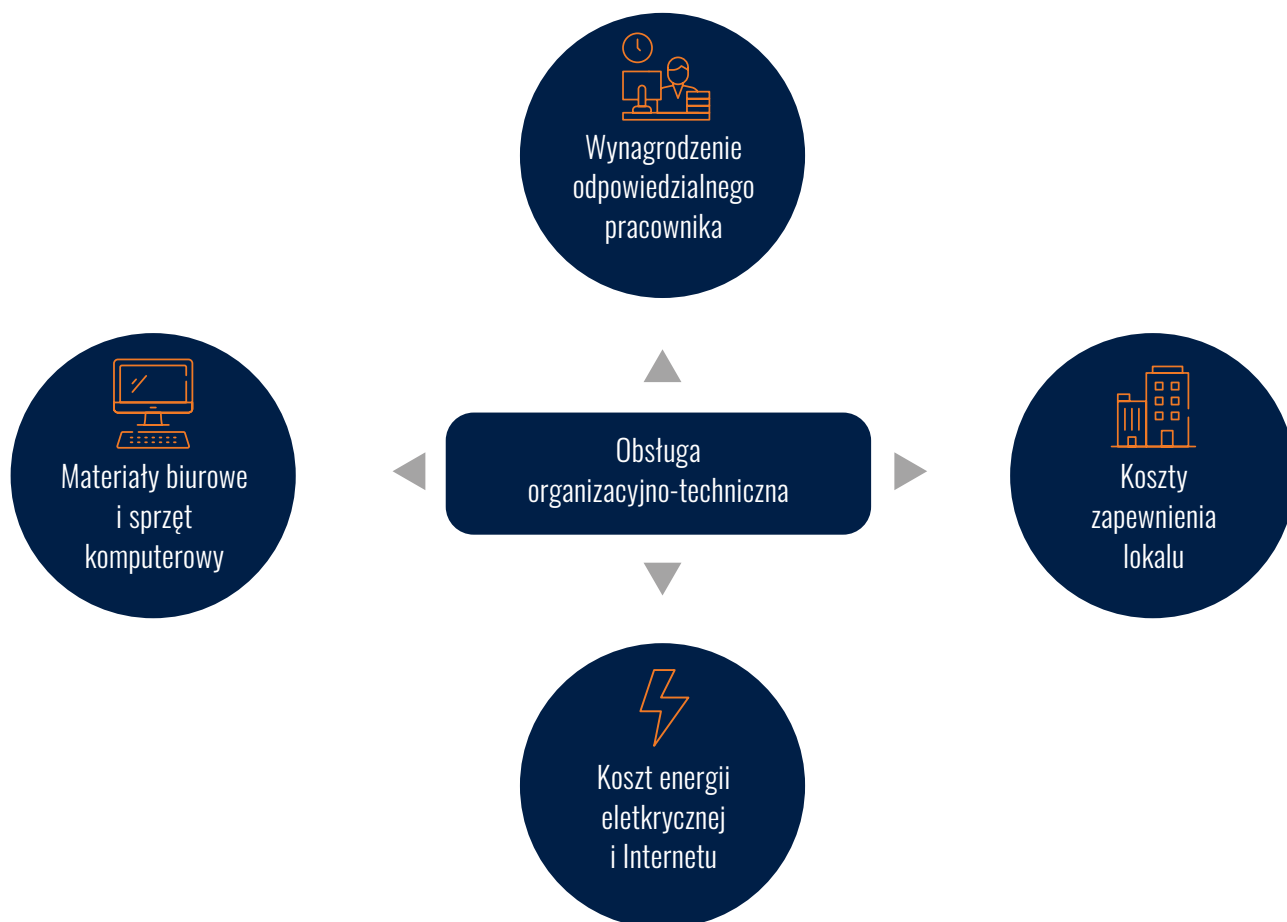
Szczególnie warto, przyrzeć się kwocie jaką powiaty otrzymują średnio na koszty obsługi organizacyjno-technicznej. Jak już wskazano, w 2023 r. była to kwota 330 zł miesięcznie na jeden punkt nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w powiecie. Ze środków tych powiaty zobowiązane są sfinansować: zapewnienie lokalu – powiaty, bowiem nie dysponują swoimi lokalami w różnych miejscowościach na swoim terenie, stąd też często zmuszone są pozyskiwać lokale z przeznaczeniem na ww. punkty, ponosić dodatkowe koszty energii elektrycznej, koszty dostępu do Internetu (ten jest bowiem niezbędny do logowania w systemie teleinformatycznym do obsługi NPP-NPO), koszty materiałów biurowych, w tym głównie papier, toner do drukarki i długopisy, koszty sprzętu elektronicznego (drukarki, laptopy), a także częściowo koszty pracy pracownika starostwa (urzędu miasta na prawach powiatu), którego zadaniem jest organizacja systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie danego powiatu.

Istotną kwestią w omawianym kontekście, są również wymagania stawiane punktom (lokalom) nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Standard lokali określony został w § 5 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. 2018.2492), w którym czytamy, że w lokalu zapewnia się: wydzielone pomieszczenie przeznaczone do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego umożliwiające zachowanie dyskrecji przy uzyskiwaniu tej pomocy przez osoby uprawnione, przy czym w przypadku prowadzenia w lokalu nieodpłatnej mediacji, pomieszczenie wyposaża się w stół wraz z miejscami siedzącymi dla co najmniej czterech osób, miejsce przeznaczone dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, dostęp do instalacji energetycznej, telekomunikacyjnej oraz dostęp do Internetu, przy czym w pomieszczeniu, zapewnia się również komputer z dostępem do oprogramowania do edycji tekstów, oprogramowania umożliwiającego przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej i komputerowego systemu informacji prawnej, wraz z bazą aktów prawnych, w tym przepisów prawa powszechnie obowiązującego, orzecznictwa i materiałów pomocniczych, z dostępem do bazy aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze danego powiatu i powiatów ościennych, w tym gmin wchodzących w skład danego powiatu, a także dostęp do drukarki, urządzenia



pozwalającego na przenoszenie dokumentacji do postaci elektronicznej oraz do materiałów biurowych oraz że wyposażenie lokalu zapewnia bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom nieupoważnionym. Ponadto na zewnątrz lokalu, w którym udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, w widocznym miejscu umieszcza się tablicę z oznaczeniem punktu.

Rysunek 1. Struktura kosztów obsługi organizacyjno-technicznej punktu



Należy zauważyć, że w perspektywie licznych wymagań, jakie stawiane są przed powiatami odnośnie wymogów dotyczących usytuowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego tj. dostępność dla osób z niepełnosprawnością, dogodne położenie komunikacyjne, dostępność w godzinach popołudniowych, pomieszczenie zapewniające zachowanie dyskrecji, poczekalnia, bezpieczne miejsce do przechowywania dokumentów, zupełnie niemożliwym jest zapewnienie lokalu o wskazanym standardzie na wolnym rynku, za środki jakimi dysponuje powiat na ten cel. Co istotne, zgodnie z nowelizacją ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej⁹, wymogi te mają zostać od przyszłego roku zastrzone, a także ma zostać wprowadzony nadzór wojewody nad usytuowaniem lokalizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Aby bardziej zobrazować wysokość dotacji jakie otrzymują powiaty na realizację zadania zleconego określonego w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej, przeprowadzone zostanie szczegółowe case study na podstawie dwóch powiatów oraz jednego miasta na prawach powiatu.

⁹Projekt ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej i niektórych innych ustaw z dnia 31.05.2023 r.

PRZYKŁAD 1

Powiat w południowej Polsce, liczba mieszkańców: **około 110 tysięcy**

Liczba prowadzonych punktów na terenie powiatu: **4**

W prezentowanym przykładzie, zostanie zobrazowana wysokość dotacji, dla jednego z powiatów na prowadzenie wszystkich punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie powiatu (4 punkty), z podziałem zgodnym z przeznaczeniem określonym w ustawie.

Tabela 3. Dochody powiatu w 2022 r. na wszystkie punkty w powiecie w skali miesiąca (w zł)

Dochody ogółem w jednym miesiącu na wszystkie punkty w powiecie	Wynagrodzenia	Obsługa organizacyjno-techniczna	Edukacja prawna
22 000	20 020	1 320	660

Zauważyć również należy, że w kwocie jaką powiaty, zgodnie z przepisami ustawy, mogą przeznaczyć na obsługę organizacyjno-techniczną mieści się również wynagrodzenie pracownika, który odpowiada za realizację zadania związanego z nieodpłatną pomocą prawną. Na faktyczne czynności takiego pracownika składają się: przygotowanie sprawozdań kwartalnych i sprawozdania rocznego, bieżąca kontrola punktów (porządki, uzupełnienie materiałów biurowych) co najmniej dwa razy w miesiącu, telefoniczna rejestracja osób uprawnionych na porady oraz monitorowanie rzetelności i terminowości uzupełniania kart pomocy, przez osoby udzielające porad w systemie teleinformatycznym. Zgodnie z analizą, przeprowadzoną z pracownikami starostwa powiatowego, prezentowanego powiatu czynności te zajmują około 10 godzin tygodniowo, czyli 40 godzin miesięcznie co daje $\frac{1}{4}$ etatu pracownika.

Przeciętne wynagrodzenie pracowników samorządowych zatrudnionych w starostwach powiatowych w 2022 r. wyniosło 5 973,72 zł¹⁰, co daje kwotę 7 197,14 zł jeżeli liczyć wszystkie koszty pracodawcy związane z zatrudnieniem pracownika. Oznacza to, że w omawianym przypadku, koszt wykonywania pracy z zakresu obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, kosztował pracodawcę (starostwo powiatowe) 1 799 zł.

Jeżeli przyjrzeć się uważniej kwocie jaka przeznaczana jest na obsługę organizacyjno-techniczną wszystkich punktów w tym powiecie tj. 1 320 zł i porównać ją z kwotą jaką powiat przeznacza na wynagrodzenie pracownika odpowiedzialnego za wykonywanie zadań z zakresu obsługi systemu nieodpłatnej pomocy prawnej tj. 1 799 zł (zgodnie ze wcześniejszym założeniem, że zadania te zajmują pracownikowi, który zarabia na poziomie przeciętnego wynagrodzenia pracownika samorządowego w starostwie powiatowym $\frac{1}{4}$ etatu), to w sposób klarowny widać, że kwota, jaką powiat dysponuje na obsługę organizacyjno-techniczną nie wystarcza nawet na pokrycie kosztów pracy pracownika zajmującego się obsługą. Co oznacza, że każdego miesiąca powiat musi ze swoich środków budżetowych, dołożyć do wynagrodzenia pracownika samorządowego właściwego do zadań dotyczących organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej kwotę 479 zł.

Niezależnie od powyższego do kosztów pracy ponoszonych przez powiat należy również przygotowanie i przeprowadzenie konkursów na prowadzenie punktów adwokatom, radcom prawnym i organizacji pozarządowej, przygotowanie umów z podmiotami którymi zlecono prowadzenie poradnictwa (organizacje pozarządowe, radcowie prawni i adwokaci) oraz uzgadnianie i przygotowanie porozumień z gminami.

¹⁰Dana pochodzi z raportu GUS „Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2022 roku”.



Jednocześnie pamiętać trzeba, że wydatki organizacyjno-techniczne to nie tylko wynagrodzenie pracownika starostwa odpowiedzialnego za zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, a także koszty zapewnienia lokalu, sprzętu komputerowego, materiałów biurowych, energii elektrycznej oraz zapewnienie dostępu do Internetu i sieci telekomunikacyjnej.

Na potrzeby analizy przeprowadzona została symulacja wydatków powiatu na obsługę organizacyjno-techniczną 4 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W symulacji przyjęto takie oto założenia: powiatowi udało się pozyskać nieodpłatnie lokale z przeznaczeniem na punkty, w lokalach należy opłacać jedynie energię, Internet i telefon (100 zł na jeden punkt miesięcznie), wszystkie 4 punkty zużyją dwie ryzy papieru A4, w ciągu miesiąca w 4 punktach zostanie zużytych 20 długopisów z najniższej półki cenowej, średnio w ciągu miesiąca zostanie zużyty jeden toner do drukarki, powiat zakupił najtańszy laptop oraz drukarkę – wydatek rzędu 2 500 zł na jeden punkt, które zużyją się w ciągu 24 miesięcy, stąd też przyjęta kwota jest kwotą miesięcznej amortyzacji tegoż sprzętu.

Zgodnie z przeprowadzoną symulacją realne wydatki powiatu na obsługę organizacyjno-techniczną 4 punktów przedstawiają się tak jak ujęto w poniżej zamieszczonej tabeli.

Tabela 4. Symulacja wydatków powiatu na obsługę organizacyjno-techniczną 4 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (w zł)

Wynagrodzenie pracownika odpowiedzialnego za obsługę systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (1/4 etatu)	1 799
Koszt zapewnienia lokali (energia elektryczna, Internet, telefon)	400
Papier	40
Długopisy	20
Toner do drukarki	100
Sprzęt komputerowy	400
SUMA	2 759

Nawet jeżeli, przyjąć tak optymistyczne warunki jak w prezentowanej symulacji, to jasno widać, że środki jakie otrzymywał miesięcznie w 2022 r. powiat na obsługę organizacyjno-techniczną systemu tj. 1 320 zł, nie wystarczały na pokrycie realnych wydatków powiatu, które opiewają, zgodnie z przeprowadzoną symulacją na kwotę 2 759 zł. Stąd też wynika, że powiat każdego miesiąca na obsługę organizacyjno-techniczną systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, dokładał ze swoich środków kwotę 1 439 zł, co z kolei prowadzi do wniosku, że dotacja przeznaczana na obsługę organizacyjno-techniczną jest ponad dwukrotnie zaniżona.

PRZYKŁAD 2

Miasto na prawach powiatu, liczba mieszkańców: **ponad 674 tysięcy**

Liczba prowadzonych punktów na terenie miasta na prawach powiatu: **27**

Tabela 5. Dochody miasta na prawach powiatu w 2022 r. na jeden punkt NPP w skali roku (w zł)

Dochody na jeden punkt w 2022 r.	Wynagrodzenia	Obsługa organizacyjno-techniczna	Edukacja prawna
61 467	55 935	3 688	1 844

W prezentowanym przypadku miasto na prawach powiatu dysponuje kwotą 3 688 zł rocznie na obsługę organizacyjno-techniczną jednego punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, co w skali miesiąca daje kwotę 307 zł.

Tabela 6. Dochody miasta na prawach powiatu w 2022 r. na jeden punkt NPP w skali miesiąca (w zł)

Dochody miesięczne na jeden punkt	Wynagrodzenia	Obsługa organizacyjno-techniczna	Edukacja prawna
5 122	4 661	307	154

Dochody, ze szczegółowym rozbiorem ich przeznaczenia, na wszystkie 27 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w skali miesiąca przedstawiają się następująco:

Tabela 7. Wydatki miasta na prawach powiatu w 2022 r. na wszystkie 27 punktów NPP w skali miesiąca (w zł)

Dochody miesięczne na 27 punktów	Wynagrodzenia	Obsługa organizacyjno-techniczna	Edukacja prawna
138 294	125 847	8 289	4 158

Oznacza to, że duże miasto prowadzące na swoim terenie aż 27 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego miesięcznie, na obsługę organizacyjno-techniczną systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego, dysponuje kwotą 8 289 zł. Gdyby przyjąć, że obsługą całego systemu NPP tj. wszystkimi 27 punktami, zajmuje się jeden pracownik urzędu miejskiego (co graniczy wręcz z niemożliwością), który zarabia przeciętne miesięczne wynagrodzenie w administracji samorządu terytorialnego, czyli kwotę 6 536,07 zł¹¹ co daje kwotę 7 874,65 zł, jeżeli

¹¹Dana pochodzi z raportu GUS „Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2022 roku.

liczyć wszystkie koszty jakie ponosi pracodawca w związku z zatrudnieniem pracownika, to z założenia tego wynika, że po opłaceniu kosztów pracownika miasto na prawach powiatu dysponuje kwotą 414 zł na wszystkie 27 punktów na terenie miasta.

Z powyższego wynika, że na pozostałe koszty związane z obsługą organizacyjno-techniczną, poza kosztami pracy miasto na prawach powiatu otrzymuje dotację w wysokości 15,3 zł na jeden punkt nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,

W tym miejscu warto zaznaczyć, że cena najtańszej dostępnej na rynku ryzy papieru A4 kształtuje się na poziomie 14,10 zł + koszty wysyłki. Przypomnieć trzeba również, że oprócz papieru w lokalach należy zapewnić sprzęt komputerowy z dostępem do Internetu, drukarkę, przybory do pisania, telefon, energię elektryczną czy w końcu sam lokal. Stąd też wnioski o niewystarczającej dotacji na obsługę organizacyjno-techniczną nasuwają się same.



PRZYKŁAD 3

Powiat w zachodniej Polsce, liczba mieszkańców: **około 165 tysięcy**

Liczba prowadzonych punktów na terenie powiatu: **7**

Tabela 8. Dochody powiatu w 2022 r. na jeden punkt NPP w skali roku (w zł)

Dochody na jeden punkt w 2022 r.	Wynagrodzenia	Obsługa organizacyjno-techniczna	Edukacja prawna
65 929	59 995	3 956	1 978

W prezentowanym przykładzie, zostanie zobrazowana wysokość dotacji, dla jednego z powiatów na prowadzenie wszystkich punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie powiatu (7 punktów), z podziałem zgodnym z przeznaczeniem określonym w ustawie.

Tabela 9. Dochody powiatu w 2022 r. na wszystkie punkty w powiecie w skali miesiąca (w zł)

Dochody ogółem w jednym miesiącu na wszystkie punkty w powiecie	Wynagrodzenia	Obsługa organizacyjno-techniczna	Edukacja prawna
38 459	34 997	2 308	1 154

Zgodnie z analizą, przeprowadzoną z pracownikami starostwa powiatowego, prezentowanego powiatu czynności te zajmują średnio 30 godzin tygodniowo, co daje 3/4 etatu pracownika. W analizowanym przypadku, w zwykłych okresach, do zadań pracownika należy głównie telefoniczna rejestracja osób uprawnionych (infolinia czynna 8h dziennie), które bardzo często zanim umówią się na wizytę chcą szczegółowo przedstawić swój problem, wizytacja punktów co najmniej dwa razy w miesiącu, sprawdzanie terminowości wypełniania przez osoby udzielające pomocy kart pomocy rejestrowanych za pomocą systemu teleinformatycznego, odbieranie i przechowywanie oświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy. Ponadto, w okresie poprzedzającym nowy rok należy, przeprowadzić konkurs ofert na udzielanie porad nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, dokonać w systemie aktualizacji danych dotyczących nowych osób udzielających porady, przygotować i przeszkolić nowych wykonawców do świadczenia porad w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także znaleźć odpowiednie punkty lokalowe. Pamiętać należy też o obowiązkach sprawozdawczych – sprawozdanie do wojewody, a także o aktualizacji list poradnictwa.

Jak już, wskazaliśmy, przeciętne wynagrodzenie pracowników samorządowych zatrudnionych w starostwach powiatowych w 2022 r. wraz z kosztami pracodawcy wyniosło 7197,14 zł. Oznacza to, że w omawianym przypadku, koszt wykonywania pracy z zakresu obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, kosztował pracodawcę (starostwo powiatowe) 5 397,86 zł.

Miesięczna kwota na obsługę – organizacyjno-techniczną wszystkich punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2022 r., w omawianym powiecie opiewała na 2 308 zł. Podczas gdy sam koszt zatrudnienia pracownika samorządowego, który wykonuje zadania obsługi systemu nieodpłatnej pomocy prawnej to 5 398 zł. Niedoszacowanie samych tylko kosztów pracy wynosi 3 090 zł. Na pozostałe koszty organizacyjno-techniczne, nie zostaje już żadna kwota, jaką można by pokryć z dotacji.

Copyright by
Związek Powiatów Polskich



Warto wiedzieć więcej
Analizy samorządowe



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ISSN 2657-8638

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl
tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33