Za niska dotacja na nieodpłatną pomoc prawną

Kategoria: Rozwój i fundusze
Opublikowano: piątek, 14, lipiec 2023 07:25
Wojciech Dąbrówka
Odsłony: 757

Wysokość kwoty bazowej stanowiącej podstawę dotacji od lat nie nadąża za inflacją ani za wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę i przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, a sama dotacja nie zapewnia możliwości lokalizacji punktów zgodnie z wymogami ustawy – to tylko niektóre z głównych wniosków płynących z najnowszego raportu *Wysokość dotacji na nieodpłatną pomoc prawną w latach 2016-2023*, który Związek Powiatów Polskich wydał w ramach serii *Warto wiedzieć więcej. Analizy Samorządowe*.

Przygotowany przez Patrycję Greblę-Tarasek, Katarzynę Sekułę i Bernadetę Skóbel – ekspertki Związku Powiatów Polskich raport ma na celu przedstawienie zasad finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

- *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* – czytamy już na pierwszej stronie najnowszego raportu Związku Powiatów Polskich.

Zaprezentowane w raporcie dane jasno pokazują, że przekazywana powiatom i miastom na prawach powiatu dotacja na realizację zadania jest niewystarczająca bez względu na to, jaką metodę wyliczeń przyjąć – opartą o wskaźnik inflacji, wzrost przeciętnego wynagrodzenia za pracę, minimalnego wynagrodzenia za pracę czy założenia, jakie poczyniono przy ustalaniu wysokości kwoty bazowej w pierwszym roku działalności punktów.

- *Trudno oprzeć się wrażeniu, że po raz kolejny na powiaty zostają nałożone obowiązki realizacji zadań zleconych, bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na ten cel* – komentują ekspertki ZPP, które przygotowały raport.

Wysokość kwoty bazowej

Podstawę ustalenia dotacji na realizację zadania polegającego na prowadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego stanowi kwota bazowa. Wysokość kwoty bazowej ogłaszana jest co roku w drodze rozporządzenia ministra sprawiedliwości. Co ważne, 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 została określona wprost w samej ustawie.

W myśl obowiązujących przepisów roczna kwota dotacji, jaką otrzymują powiaty i miasta na prawach powiatu stanowi dwunastokrotność kwoty bazowej i mnożnika wyliczanego na podstawie szczegółowego wzoru, którego podstawą jest liczba mieszkańców powiatu.

Od 2019 roku kwota bazowa utrzymuje się na tym samym poziomie – wynosi 5500 zł. W 2018 roku było to 5337 zł, rok wcześniej – 5217 zł, a na samym początku, czyli w 2016 roku – 5150 zł.

Struktura kwoty bazowej

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

Phoca PDF

organizacji. 6% dotacji ma służyć pokryciu kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, 3% – realizacji zadania z zakresu edukacji prawnej przez wybraną organizację pozarządową.

Wynika z tego, że z kwoty bazowej, wynoszącej niezmiennie od kilku lat 5500 zł – 5005 zł idzie na wynagrodzenia z tytułu umów adwokatów lub radców prawnych zawartych z powiatem lub do wyłonionej organizacji pozarządowej, a 330 zł – na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań i 165 zł – na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej.

Kwota bazowa nie uwzględnia realiów

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, która została przyjęta za podstawę w 2023 roku, jest znacząco zaniżona.

W 2016, czyli pierwszym roku, w którym powiaty zaczęły realizować zadanie z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, wysokość kwoty bazowej wynosiła 5 150 zł. Od stycznia 2016 do maja 2023 roku wartość inflacji wyniosła 41,8%. Efekt? Jeżeli wziąć pod uwagę wysokość inflacji od 2016 roku, wysokość kwoty bazowej, powinna wynieść w tym roku co najmniej 7 302,70 zł. Jeżeli wziąć pod uwagę trend inflacyjny do końca roku 2023, to wówczas kwota bazowa powinna wynieść co najmniej 7 699 zł.

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

Nabiera to tym większego znaczenia, że zaplanowana wysokość kwoty bazowej w przyszłym roku to według Ministerstwa zaledwie 5929 zł, a według Ministerstwa Sprawiedliwości – tylko 6342 zł.

Za niskie nakłady vs. wysokie standardy

Warto przypomnieć, że w 2015 roku, gdy uchwalano ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, zostało przyjęte założenie, że powierzenie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej adwokatom i radcom prawnym, czyli wysoko kwalifikowanym profesjonalistom, wymaga przyjęcia odpowiedniej kwoty miesięcznego wynagrodzenia za świadczone usługi prawnicze. Ustawodawca stwierdził, że powinno ono być porównywalne z wynagrodzeniem oferowanym przez państwo innym wysoko kwalifikowanym prawniczym grupom zawodowym.

Punktem odniesienia stało się tutaj wynagrodzenie prokuratora. Stwierdzono wtedy, że wysokość wynagrodzenia osób udzielających nieodpłatnych porad prawnych powinna wynosić 2/3 wynagrodzenia prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce zaszeregowania.

Przyjmując ten wskaźnik, kwota bazowa na rok 2023 powinna być ustalona na poziomie 8 414 zł.

Cenne zestawienia

Phoca PDF

Raport ZPP dostarcza też wielu innych cennych informacji. Dotyczą one m.in. luki w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu stosunku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej do kwoty bazowej, jaki istniał w 2016 roku. Nie zabrakło również porównania wysokości kwoty bazowej z poziomem minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Powiaty dokładają do zadania zleconego przez rząd

W 2022 roku 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. Tymczasem wydatki powiatów na to zadanie opiewały na kwotę 99 652 793,08 zł. A to oznacza, że powiaty w ubiegłym roku dołożyły z własnych budżetów do realizacji zadania zleconego 227 838,44 zł.

Jednakże ta kwota nie odzwierciedla skali środków finansowych, jakie powiaty zmuszone są dołożyć do realizacji zadania zleconego z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Część wydatków na ten cel jest bowiem powszechnie ujmowana w wydatkach na funkcjonowanie starostwa powiatowego. Dotyczy to np. kosztów pracy pracownika odpowiedzialnego za obsługę systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Co ciekawe, największa strata ujęta w klasyfikacji budżetowej pod numerem w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości, rozdział 75515 - nieodpłatna pomoc prawna wyniosła dla jednego z powiatów aż 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* – czytamy w raporcie ZPP.

Wymagania lokalowe nieadekwatne do środków

Ogromne znaczenie mają 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.

W myśl obowiązujących przepisów w lokalu zapewnia się: wyodrębnione 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 świadczenie 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

Phoca PDF

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.

- *W perspektywie licznych wymagań, jakie są stawiane 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 prawnej, wymogi te mają zostać od przyszłego roku zaostrzone, a także ma zostać wprowadzony nadzór wojewody nad usytuowaniem lokalizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego* – czytamy w opracowaniu ZPP.

Case study

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

Pełna treść raportu *Wysokość dotacji na nieodpłatną pomoc prawną w latach 2016-2023*, wydanego przez ZPP w serii *Warto wiedzieć więcej. Analizy Samorządowe*, jest dostępna tutaj.

Phoca PDF