

DAWID DANILUK^a

FINANSOWE ASPEKTY UDZIELANIA NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ I ŚWIADCZENIA NIEODPŁATNEGO PORADNICTWA OBYWATELSKIEGO

FINANCIAL ASPECTS OF PROVIDING FREE LEGAL AID AND FREE CIVIC COUNSELLING

The article deals with the financial aspects related to the functioning of the system of free legal aid and free civic counselling in Poland. The tasks of providing free legal aid and free civic counselling are funded by district funds, which come from grants from the state budget. Those involved in organizing the free legal aid system increasingly report that it is underfunded. The basis for determining the grant is the so-called baseline amount. Analysis of determinants shaping the grant and baseline amounts was conducted using dogmatic-legal, statistical, and historical-legal methods. The research indicates that there are no statutory criteria for determining the amount of the baseline. The competence in this regard lies with the Minister of Justice, acting in agreement with the minister responsible for the budget. The calculation of the baseline amount is carried out in accordance with the provisions of the Act on Free Legal Aid, Free Civic Counselling and Legal Education. The limitation for determining the baseline amount is the annual maximum expenditure limit indicated in the law (initially two-thirds of the basic salary of a district prosecutor at the first rank). However, research indicates that the government administration bodies responsible for determining the baseline amount have departed from these assumptions. Currently, it is set at a much lower level and significantly deviates from the remuneration standards envisioned by the lawmakers, which were intended to ensure high-quality services by engaging attorneys and legal advisors.

Keywords: free legal aid; free civic counselling; baseline amount; gross monthly pay; grant

Przedmiot artykułu stanowi przedstawienie finansowych aspektów związanych z funkcjonowaniem systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w Polsce. Zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego są finansowane ze środków powiatów pochodzących z dotacji z budżetu państwa. Coraz częściej w środowiskach zaangażowanych w organizację systemu nieodpłatnej pomocy pojawiają się opinie o ich niedostatecznym dofinansowaniu. Podstawą ustalenia dotacji jest kwota bazowa. Analizy determinantów kształtujących wysokość dotacji i kwoty bazowej dokonano przy wykorzystaniu trzech metod badawczych: dogmatycznopraw-

^a University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland /
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska
dawid.daniluk@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3901-8764>

nej, statystycznej oraz historycznoprawnej. Z przeprowadzonych badań wynika, że ustawowe kryteria ustalania wysokości kwoty bazowej nie istnieją. Kompetencje w tym zakresie posiada Minister Sprawiedliwości działający w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu. Obliczanie kwoty bazowej następuje zgodnie z przepisami ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwem obywatelskim oraz edukacji prawnej. Ograniczeniem w ustaleniu wysokości kwoty bazowej jest wskazany w ustawie roczny maksymalny limit wydatków. Czynnikiem kształtującym wysokość kwoty bazowej była początkowo wysokość dwóch trzecich wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszym stopniu zaszerogowania. Badania wskazują, że organy administracji rządowej odpowiedzialne za ustalenie wysokości kwoty bazowej odeszły od tych założeń, gdyż jest ona obecnie ustalona na dużo niższym poziomie i znacząco odbiega od zakładanych przez projektodawców standardów wynagrodzenia, które miało zapewnić wysoką jakość wykonywanych usług przez pozyskanie do współpracy adwokatów i radców prawnych.

Słowa kluczowe: nieodpłatna pomoc prawna; nieodpłatne poradnictwo obywatelskie; kwota bazowa; przeciętne miesięczne wynagrodzenie; dotacja

I. WPROWADZENIE

W ramach ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej¹ świadczone są usługi polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Coraz częściej w środowiskach zaangażowanych w organizację systemu nieodpłatnej pomocy pojawiają się opinie o niedostatecznym dofinansowaniu zadań publicznych związanych z realizacją ww. usług (Cydzik, 2022). Finansowym aspektem związanym z funkcjonowaniem u.n.p.p. zostało poświęcone w literaturze do tej pory jedno opracowanie, które koncentrowało się w głównej mierze na kwestiach związanych z otrzymywaną przez powiaty dotacją na realizację zadania publicznego, w szczególności sposobach jej podziału i możliwościach wydatkowania (Daniluk, 2022a, s. 51–59). W związku z tym, że podstawę ustalenia wysokości dotacji stanowi kwota bazowa, w niniejszym artykule zostanie podjęta próba odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czy istnieją ustawowe kryteria ustalania kwoty bazowej? W jaki sposób obliczana jest kwota bazowa? Jakie czynniki kształtują wysokość kwoty bazowej? W jaki sposób ustalane jest wynagrodzenie osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczących nieodpłatne poradnictwo obywatelskie? Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania pozwoli ocenić, czy finansowanie zadań publicznych odpowiada celom określonym przez projektodawców u.n.p.p., w których założeniu wynagrodzenie wykonawców, w szczególności radców prawnych i adwokatów, miało odpowiadać zarobkom wysoko kwalifikowanych prawniczych grup zawodowych.

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.).

II. ORGANIZACJA SYSTEMU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ I NIEODPŁATNEGO PORADNICTWA OBYWATELSKIEGO

Organizacja wskazanego systemu jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, finansowanym z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom (art. 19 ust. 1 u.n.p.p.; szerzej Bandarzewski, 2017, s. 24–28). Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie świadczone są w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe prowadzące działalność pożytku publicznego. Punkty nieodpłatnej pomocy zlokalizowane są na obszarze całego państwa. Połowa punktów powierzona jest do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowa organizacjom pozarządowym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 ust. 1 u.n.p.p.). Jeśli na powiat przypadają dwa punkty, adwokatom lub radcom prawnym powierza się prowadzenie jednego punktu, a prowadzenie drugiego zostaje powierzone organizacji pozarządowej, która udziela nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w tym punkcie (art. 11 ust. 1a u.n.p.p.). W przypadku gdy na powiat przypadają trzy punkty, organizacji pozarządowej zostaje powierzone prowadzenie dwóch z nich, w tym jeden przeznaczony na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a drugi – na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 ust. 1b u.n.p.p.).

Powiat zawiera co roku porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi ze względu na siedzibę władz powiatu. W porozumieniu zawiera się m.in. liczbę adwokatów i radców prawnych mających świadczyć nieodpłatną pomoc prawną na obszarze powiatu, z uwzględnieniem równomiernego udziału adwokatów i radców prawnych w realizacji zadania oraz zobowiązanie ze strony korporacji prawniczych do imiennego wskazania adwokatów lub radców prawnych, a także ich zastępców, wyznaczonych do wykonania zadania (art. 10 ust. 1 u.n.p.p.). Organizacje pozarządowe wybierane są co roku w otwartych konkursach ofert przeprowadzanych przez powiaty na podstawie przepisów ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie². Konkursy przeprowadza się jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 ust. 2 u.n.p.p.; szerzej Daniluk, 2022b, s. 91–102).

W punktach powierzonych do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym „nieodpłatnej pomocy prawnej udziela osobiście adwokat lub radca prawny, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach z ich upoważnienia aplikant adwokacki lub aplikant radcowski” (art. 5 ust. 1 u.n.p.p.). Stały charakter pracy aplikantów w punktach jest zatem wykluczony (zob. Wegner i Wróblewski, 2021, s. 11; por. Świstak, 2020, s. 495–496). W punktach prowadzonych przez

² Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.jedn.: Dz. U. 2023, poz. 571.

organizacje pozarządowe nieodpłatnej pomocy prawnej może udzielać, poza adwokatem i radcą prawnym, także doradca podatkowy – w zakresie prawa podatkowego (z wyjątkiem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej) oraz magister prawa po spełnieniu określonych warunków, do których zalicza się posiadanie co najmniej trzyletniego doświadczenia w podejmowaniu czynności wymagających posiadania wiedzy prawniczej mających bezpośredni związek ze świadczeniem pomocy prawnej, korzystanie z pełni praw publicznych, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych. Magister prawa nie może być również karany za ścigane z oskarżenia publicznego przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe. W związku z tym, że nieodpłatna pomoc prawna obejmuje również mediację, osobą uprawnioną do udzielania pomocy w tym zakresie jest mediator (art. 11 ust. 3 pkt 3 u.n.p.p.).

Świadczyć nieodpłatne poradnictwo obywatelskie mogą doradcy. Uprawnienia doradcy posiadają osoby z wykształceniem wyższym, pod warunkiem ukończenia z oceną pozytywną szkolenia z zakresu świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, albo osoby, które legitymują się doświadczeniem w świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i uzyskały zaświadczenie potwierdzające posiadanie wiedzy i umiejętności, wydane przez podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego. W pozostałym zakresie powinny spełniać podobne warunki jak ww. magister prawa, tj. korzystać z pełni praw publicznych, posiadać pełną zdolność do czynności prawnych oraz spełniać wymóg niekaralności (art. 11 ust. 3a u.n.p.p.). Należy nadmienić, że doradcy są zobowiązani do corocznego uczestnictwa w kursie doszkalającym. Koszty związane z uzyskaniem uprawnień doradcy są wysokie. Z uwagi na rygorystyczne kryteria ustawowe prawo do organizacji szkoleń i kursów doszkalających posiada zaledwie jeden podmiot – Związek Biur Porad Obywatelskich z siedzibą w Warszawie (szerzej Daniluk, 2022c, s. 47–48).

III. CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE WYSOKOŚĆ KWOTY BAZOWEJ

Aby odpowiedzieć na pytanie dotyczące czynników kształtujących wysokość kwoty bazowej, należy przywołać uzasadnienie projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, w którym wskazano, że „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” (s. 29)³. Projektodawcy przyjęli, że wysokość wynagrodzenia nie powinna przekraczać dwóch trzecich

³ Uzasadnianie projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3338, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/AF6F814AD071F498C1257E2F002FC28E/%24File/3338.pdf> W tym miejscu warto dodać, że początkowo system nieodpłatnej pomocy obejmował jedynie usługi

wysokości podstawowego wynagrodzenia prokuratora prokuratury rejonowej w stawce pierwszej. Zgodnie z art. 123 § 1 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze⁴ wynagrodzenie zasadnicze prokuratora w danym roku ustala się na podstawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zgodnie z art. 20 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵. Jeśli przeciętne wynagrodzenie jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego, należy pozostawić zasadnicze wynagrodzenie prokuratora w dotychczasowej wysokości (art. 123 § 2 P.p.). Trzeba zauważyć, że było ono od kilku lat zaniżane (Rojek-Socha, 2022). Nie stosowano bowiem w tym zakresie przepisów P.p., ale ustawy o budżecie. Dominik Łukowiak (2021) zwraca uwagę, że „w ostatnich latach pewnego rodzaju standardem stało się przygotowywanie – nieznanym Konstytucji – ustaw porządkujących wybrane dziedziny życia społecznego w aspekcie finansowym w celu uzyskania przez budżet takiego poziomu dochodów, który gwarantowałby wykonanie ustawy budżetowej” (s. 88–89). W 2021 r. wynagrodzenie zasadnicze prokuratora ustalono na podstawie przeciętnego wynagrodzenia za drugi kwartał 2019 r.⁶, w 2022 – za drugi kwartał 2020, dodając do niego 26 zł⁷. W art. 10 ust. 1 ustawy z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023⁸ wskazano, że w 2023 r. podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 123 § 1 P.p., jest kwota w wysokości 5444,42 zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w drugim kwartale 2022 r. wyniosło 6156,25 zł⁹. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 lutego 2016 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów oraz wysokości dodatków funkcyjnych przysługujących prokuratorom¹⁰ w odniesieniu do prokuratorów prokuratury rejonowej w pierwszej kategorii zaszerogowania do stawki wynagrodzenia zasadniczego stosuje się mnożnik 2,05.

polegające na udzielaniu *stricto* pomocy prawnej. Od 1 stycznia 2019 r. został rozszerzony o nieodpłatne poradnictwo obywatelskie oraz nieodpłatną mediację.

⁴ Ustawa z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, t.jedn.: Dz. U. 2022, poz. 1247 (dalej jako: P.p.).

⁵ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.jedn.: Dz. U. 2022, poz. 504.

⁶ Art. 14 ust. 1 ustawy z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, Dz. U. 2020, poz. 2400.

⁷ Art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, Dz. U. 2021, poz. 2445.

⁸ Ustawa z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, Dz. U. 2022, poz. 2666.

⁹ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 9 sierpnia 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-drugim-kwartale-2022-roku,271,37.html>

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 lutego 2016 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów oraz wysokości dodatków funkcyjnych przysługujących prokuratorom, Dz. U. 2016, poz. 271.

Tabela 1

Porównanie kwoty bazowej z wysokością 2/3 wynagrodzenia prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce zaszerogowania

Rok	Kwota bazowa (PLN)	2/3 wynagrodzenia prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce zaszerogowania (PLN)	Różnica	
			kwotowa	procentowa
2016	5 150	5 268	118	2,29
2017	5 217	5 493	276	5,28
2018	5 217	5 768	551	10,56
2019	5 500	6 179	679	12,34
2020	5 500	6 614	1 114	20,25
2021	5 500	6 614	1 367	20,25
2022	5 500	6 902	2 023	25,49
2023	5 500	7 441	2 914	35,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie Grebla-Tarasek i in. (2023, s. 7–8).

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że jedynie w pierwszych latach funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy kwota bazowa była zbliżona do wysokości 2/3 wynagrodzenia prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce zaszerogowania. Od 2018 r. różnica na niekorzyść kwoty bazowej przekroczyła 10% i stale się pogłębiała, a w 2023 przekroczyła poziom 35%. Należy odnotować, że od 2021 r. względem obliczania wysokości wynagrodzenia zasadniczego prokuratora stosowano niekorzystny przelicznik wynikający z ustaw okołobudżetowych. W przypadku zastosowania przepisów wynikających z art. 123 § 1 P.p. różnica byłaby jeszcze wyższa.

IV. USTALANIE KWOTY BAZOWEJ

Zgodnie z art. 20 ust. 5 u.n.p.p.: „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu corocznie określa, w drodze rozporządzenia, wysokość kwoty bazowej, mając na względzie limity wydatków, o których mowa w art. 28, oraz potrzebę zapewnienia właściwej organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej”. W art. 28 u.n.p.p. określone zostały maksymalne limity wydatków budżetu państwa na pierwsze 10 lat (2016–2025) funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy. Powyższy przepis ma immanentny związek z art. 50 i 50a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, które dotyczą skutków finansowych projektowanych ustaw i określenia wyrażonego

¹¹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.jedn: Dz. U. 2022, poz. 1634 (dalej jako: u.f.p.).

kwotowo maksymalnego limitu wydatków na dane zadanie, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 i 3 u.n.p.p. podstawę ustalenia wysokości dotacji stanowi kwota bazowa, natomiast kwota dotacji stanowi dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej i mnożnika. Do obliczenia mnożnika przyjmuje się liczbę mieszkańców powiatu według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, którą dzieli się przez 25 000, z tym że mnożnik nie może być mniejszy niż 2 i większy niż 35, mnożnik „zaokrągla się do liczby całkowitej w górę, jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest równa lub wyższa niż 5, albo w dół, jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest niższa niż 5” (art. 20 ust. 4 u.n.p.p.). Liczba utworzonych w danym roku punktów jest zatem skorelowana z liczbą mieszkańców powiatów (por. Rogacka-Łukasik, 2016, s. 298). Pomnożenie liczby punktów przez kwotę bazową (za okres 12 miesięcy) pozwala ustalić planowane wydatki w danym roku funkcjonowania u.n.p.p. W tabeli 2 podano zestawienie, które obrazuje finansowanie zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej określonych w art. 8 ust. 1 u.n.p.p.

Tabela 2

Finansowanie zadań określonych w art. 8 ust. 1 u.n.p.p. w latach 2016–2024

Rok	Limit wydatków (PLN)	Liczba punktów	Kwota bazowa (PLN)	Planowane wydatki (PLN)
2016	94 183 200	1524	5 150	94 183 200
2017	96 161 047	1525	5 217	95 471 100
2018	98 565 074	1524	5 217	95 408 496
2019	100 930 635	1529	5 500	100 914 000
2020	103 352 971	1523*	5 500	100 518 000
2021	105 833 441	1520	5 500	100 320 000
2022	108 373 444	1517**	5 500	100 122 000
2023	110 866 034	1493	5 500	98 538 000
2024	113 415 953	1490	5 863	104 830 440

* W 2020 r. planowano utworzenie 1523 punktów, utworzono 1522.

** W 2022 r. planowano utworzenie 1517 punktów, utworzono 1515.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości – Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2022, s. 6, 8 (Ocena_Ministra_Sprawiedliwości_wykonanych_zadań_z_zakresu_nieodpłatnej_pomocy_prawnej_nieodpłatnego_poradnictwa_obywatelskiego_oraz_edukacji_prawnej_za_2022_rok.pdf); odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej (komunikacja osobista); Wysokość dotacji i liczba punktów w poszczególnych powiatach – podział na rok 2024 (<https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/wysokosc-dotacji-i-liczba-punktow-w-poszczegolnych-powiatach---podzial-na-rok-2024>).

Z danych przedstawionych w tabeli 2 wynika, że w ostatnich latach planowane wydatki na zadania przewidziane w u.n.p.p. były dużo niższe niż maksy-

malny limit wydatków. Maksymalny limit wydatków jest w każdym kolejnym roku wyższy, natomiast kwota bazowa została dotychczas podniesiona tylko trzy razy, mimo że liczba punktów utrzymuje się na podobnym poziomie, a od 2020 r. można zaobserwować nawet tendencję spadkową.

V. WYNAGRODZENIE WYKONAWCÓW

Dotacja celowa udzielana powiatom przeznaczana jest w 91% na wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych, natomiast w przypadku powierzenia prowadzenia punktu organizacji pozarządowej – na rzecz wybranej w otwartym konkursie ofert organizacji, w 6% na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania, a w 3% na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej (art. 20 ust. 1 u.n.p.p.). Przykładowo, jeżeli w 2023 r. kwota bazowa wynosiła 5500 zł, na wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych w powierzonym im punkcie oraz na rzecz wyłonionej organizacji pozarządowej przeznaczono kwotę 5005 zł miesięcznie, na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej – 330 zł miesięcznie, a na edukację prawną – 165 zł miesięcznie (w przeliczeniu na punkt; szerzej Daniluk, 2020a, s. 53–55). Przed wejściem w życie ustawy z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw¹² 97% dotacji przeznaczano na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych przez powiat z adwokatami i radcami prawnymi, a przypadku powierzenia punktu organizacji pozarządowej na jej rzecz. Pozostałe 3% przeznaczono na obsługę organizacyjno-techniczną zadania (Lach, 2016, s. 25; Płazek, 2016, s. 303).

Trzeba nadmienić, iż kwota wynagrodzenia wykonawców zadania, w szczególności w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych, pomimo utrzymywania kwoty bazowej na tym samym poziomie, w poszczególnych latach może się zmieniać z uwagi na różną liczbę dni roboczych w danym roku. Zgodnie z art. 8 ust. 3 u.n.p.p.: „udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywa się w punkcie w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu podczas dyżuru trwającego co najmniej 4 godziny dziennie, z wyłączeniem dni, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy”¹³. Na żądanie starosty istnieje możliwość przedłużenia czasu trwania dyżuru do 5 godzin dziennie, jeżeli liczba osób uprawnionych uniemożliwia ich sprawne umawianie (art. 8 ust. 6 u.n.p.p.).

Wydaje się, że ustalając kwotę bazową, należałoby wziąć pod uwagę wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Jak wskazano wyżej, zgodnie z tym wskaźnikiem powinny być obliczane stawki bazowe dla prokuratorów. W celu zilustrowania relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w stosunku do

¹² Ustawa z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1467.

¹³ Ustawa z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, t.jedn.: Dz. U. 2020, poz. 1920.

wynagrodzeń osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczących nieodpłatne poradnictwo obywatelskie warto przedstawić odpowiednie wyliczenia. W związku z tym, że wynagrodzenie zasadnicze prokuratora ustalane jest na podstawie wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, w tabeli 3 porównano kwotę bazową na dany rok z wysokością przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego.

Tabela 3

Porównanie kwoty bazowej z wysokością przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego

Rok	Kwota bazowa (PLN)	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego (PLN)	Różnica	
			kwotowa	procentowa
2016	5 150	3 854,88	1 295,12	33,60
2017	5 217	4 019,08	1 197,92	29,80
2018	5 217	4 220,69	996,31	23,61
2019	5 500	4 521,08	978,92	21,70
2020	5 500	4 839,24	660,76	13,70
2021	5 500	5 024,48	475,52	9,50
2022	5 500	5 504,52	-4,52	-0,08
2023	5 500	6 156,25	-656,25	-11,90
2024	5 863	7 005,76	1 142,76	-19,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (<https://stat.gov.pl/>).

Biorąc pod uwagę dane przedstawione w tabeli 3, należy wskazać, że relacja kwoty bazowej w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzednim zmienia się rok do roku na niekorzyść kwoty bazowej. W pierwszych latach funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy kwota bazowa była wyraźnie wyższa niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego. W ostatnich latach, w szczególności w 2024 r., kwota bazowa jest już zdecydowanie niższa niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie.

Jeszcze większe dysproporcje zaobserwujemy, zestawiając wysokość kwoty bazowej i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁴ za ten sam rok.

¹⁴ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.jedn.: Dz. U. 2023, poz. 1251.

Tabela 4

Porównanie kwoty bazowej z wysokością przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej

Rok	Kwota bazowa (PLN)	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (PLN)	Różnica	
			kwotowa	procentowa
2016	5 150	4 047,21	1 102,79	25,47
2017	5 217	4 271,51	945,49	22,13
2018	5 217	4 585,03	631,97	13,78
2019	5 500	4 918,17	581,83	11,82
2020	5 500	5 167,47	332,53	6,43
2021	5 500	5 662,53	-162,53	-2,96
2022	5 500	6 346,15	-846,15	-15,39
2023	5 500	6 935,00*	-1 435,00	-26,09

* Wysokość prognozowanego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (<https://www.infor.pl/wskazniki/prawo-pracy-i-ubezpieczen-spoecznych/wynagrodzenia/54,Prognozowane-przecietne-miesieczne-wynagrodzenie-brutto-w-gospodarce-narodowej.html>).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (<https://stat.gov.pl/>).

Jak wynika z danych zestawionych w tabeli 4 przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2016 r. wyniosło 4047,21 zł, czyli kwota bazowa na ten rok wynosiła 125,47% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2022 r. wyniosło 6346,15 zł, zatem kwota bazowa na ten rok wynosiła już tylko 84,61% przeciętnego wynagrodzenia.

Niezależnie od przyjętej metodologii na przestrzeni ponad siedmiu lat funkcjonowania u.n.p.p. wysokość kwoty bazowej w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zmniejszyła się o ponad 40%. Relacje zarobków osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności adwokatów i radców prawnych, w relacji do wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zmieniły się w jeszcze większym stopniu z uwagi na fakt, że część kwoty bazowej jest przeznaczana na inne koszty realizacji zadania (m.in. obsługę organizacyjno-techniczną). Związek Powiatów Polskich wskazuje, że wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej powoduje, iż „można zaobserwować spadek zainteresowania świadczeniem pomocy prawnej w punktach nieodpłatnego poradnictwa prawnego przez adwokatów i radców prawnych, albo kierowanie przez te osoby do punktów aplikantów »na zastępstwo«, co zgodnie z art. 5 ustawy powinno mieć miejsce wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach”¹⁵.

¹⁵ Związek Powiatów Polskich, Uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2024 r., pobrane 28 czerwca 2023, z <https://www.zpp.pl/storage/library/2023-06/3fe36ad7efa83d4a149720314fd3c4aa.pdf>

Porównując wysokość kwoty bazowej, można wziąć pod uwagę także inne czynniki. Należy dostrzec zjawisko inflacji polegające na ogólnym wzroście poziomu cen w gospodarce, której miernikiem jest wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (zob. Marchewka-Bartkowiak, 2015, s. 36). Powiaty zaczęły realizować zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. W okresie od stycznia 2016 do maja 2023 r. inflacja wyniosła 41,8% (zob. Grebla-Tarasek i in., 2023, s. 4). Systematycznie wzrasta minimalne wynagrodzenie za pracę. W 2016 r. wynosiło ono 1850 zł brutto – kwota bazowa stanowiła wtedy równowartość 278% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. Od 1 stycznia 2024 r. zostało ono ustalone na poziomie 4242 zł brutto – wysokość kwoty bazowej stanowi już tylko 127,65% tzw. najniższej krajowej. Znaczna część wykonawców udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczących nieodpłatne poradnictwo obywatelskie prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą. Minimalne składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przedsiębiorców (tzw. składki ZUS) są z roku na rok coraz wyższe (Grebla-Tarasek i in., 2023, s. 10–12), gdyż zależą od prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (art. 18 ust. 8 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶) lub minimalnego wynagrodzenia (art. 18a ust. 1 s.u.s.), co powoduje wzrost kosztów prowadzenia działalności i coraz mniejszą opłacalność świadczenia usług w ramach u.n.p.p.

VI. WNIOSKI

Podsumowując przedstawione rozważania, należy wskazać, że nie istnieją ustawowe kryteria ustalania wysokości kwoty bazowej. Kompetencje w tym zakresie posiada Minister Sprawiedliwości działający w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu. Obliczanie kwoty bazowej następuje zgodnie z przepisami u.n.p.p. Ograniczeniem w ustaleniu jej wysokości jest wskazany w u.n.p.p. roczny maksymalny limit wydatków wynikający z regulacji u.f.p. dotyczących skutków finansowych projektowanych ustaw. Czynnikiem kształtującym wysokość kwoty bazowej była pierwotnie wysokość dwóch trzecich wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszym najniższym stopniu zaszerogowania. Wydaje się, że organy administracji rządowej odpowiedzialne za ustalenie wysokości kwoty bazowej odeszły od tych założeń, gdyż jest ona obecnie ustalona na dużo niższym poziomie. W 2023 r. nie przekraczała nawet połowy zasadniczego wynagrodzenia prokuratora w najniższym stopniu zaszerogowania. Notabene na wynagrodzenia z tytułu umów z adwokatami i radcami prawnymi oraz na rzecz organizacji pozarządowych przeznaczają się 91% dotacji, a więc nie całość kwoty bazowej. Mimo że maksymalny limit wydatków określony w u.n.p.p. jest w każdym kolejnym roku coraz wyższy, w latach 2016–2022 kwota bazowa

¹⁶ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.jedn.: Dz. U. 2023, poz. 1230 (dalej jako: s.u.s.).

była podnoszona przez Ministra Sprawiedliwości jedynie w pierwszych latach funkcjonowania systemu pomocy. Od 1 stycznia 2019 do 31 grudnia 2023 r. stawka bazowa pozostawała w takiej samej wysokości, pomimo wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz inflacji. Od 1 stycznia 2024 r. wzrosła jedynie o 6,6%. Wydatki związane z funkcjonowaniem u.n.p.p. są na dużo niższym poziomie, niż mogłyby być, gdyż finansowanie zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej jest zdecydowanie poniżej maksymalnego limitu wydatków określonego w u.n.p.p. Obecnie wysokość kwoty bazowej, od której zależą zarobki osób świadczących pomoc w punktach, znacząco odbiega od zakładanych przez projektodawców standardów wynagrodzenia, które miało zapewnić wysoką jakość wykonywanych usług przez pozyskanie do współpracy adwokatów i radców prawnych.

De lege ferenda należy postulować, aby uzależnić wysokość kwoty bazowej od obiektywnych mierników, np. wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, zamiast powierzać jej ustalenie Ministrowi Sprawiedliwości działającemu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu. Brak kryteriów ustawowych uwzględniających zmieniające się warunki życia społeczno-gospodarczego w państwie powoduje coraz mniejsze zainteresowanie świadczeniem pomocy ze strony profesjonalnych prawników i może doprowadzić do pojawienia się problemów związanych z obsługą punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w szczególności w mniejszych miejscowościach¹⁷, oraz do obniżenia jakości usług w wyniku rezygnacji z pracy w punktach przez doświadczonych wykonawców.

Bibliografia

- Bandarzewski, K. (2017). Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi. W: M. Stec i S. Płazek (red.), *Charakter i konstrukcja samorządu terytorialnego* (s. 17–35). Wolters Kluwer Polska.
- Cydzik, S. (2022, 7 grudnia). Bezpłatne porady prawne coraz mniej opłacalne. *Rzeczpospolita*. <https://www.rp.pl/bezplatna-pomoc-prawna/art.37560941-bezplatne-porady-prawne-coraz-mniej-oplaczalne>
- Daniluk, D. (2022a). Finansowanie zadań publicznych polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. *Samorząd Terytorialny*, 11, 51–59.
- Daniluk, D. (2022b). Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda. *Przegląd Prawa Publicznego*, 4, 91–102.

¹⁷ Naczelna Rada Adwokacka, Opinia do projektu oceny wykonywanych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej za 2022 r., pobrane 11 lipca 2023, z <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/opinia-nra-do-projektu-oceny-wykonywanych-zadan-z-zakresu-nieodplatnej-pomocy-prawnej-za-2022-r/>

- Daniluk, D. (2022c). 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.
- Grebla-Tarasek, P., Sekuła, K., i Skóbel, B. (2023). *Wysokość dotacji na nieodpłatną pomoc prawną w latach 2016–2023*. Związek Powiatów Polskich. <https://www.zpp.pl/arttykul/1517-analizy-samorzadowe>
- Lach, D. E. (2016). Nieodpłatna pomoc prawna jako instrument zabezpieczenia społecznego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 78(3), 21–34. <https://doi.org/10.14746/rpemis.2016.78.3.3>
- Łukowiak, D. (2021). Ustawa o budżecie państwa w systemie gospodarki finansowej państwa. Charakter prawny i funkcje instytucji. *Państwo i Prawo*, 76(7), 88–104.
- Marchewka-Bartkowiak, K. (2015). Inflacja. W: G. Gołębiowski i K. Marchewka-Bartkowiak (red.), *Leksykon budżetowy* (s. 36). Wydawnictwo Sejmowe.
- Płażek, S. (2016). Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej. W: M. Stec i M. Mączyński (red.), *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia* (s. 290–309). Wolters Kluwer Polska.
- Rogacka-Łukasik, A. (2016). Zakres zastosowania regulacji prawnej o nieodpłatnej pomocy prawnej. *Roczniki Administracji i Prawa*, 16(1), 291–305.
- Rojek-Socha, P. (2022, 1 września). Wynagrodzenia sędziów, prokuratorów, referendarzy – trzeci rok z rzędu nie tak jak w ustawie. [Prawo.pl. https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wynagrodzenie-sedziow-prokuratorow-referendarzy-ustawa-na-2023-r,517057.html](https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wynagrodzenie-sedziow-prokuratorow-referendarzy-ustawa-na-2023-r,517057.html)
- Świstak, M. (2020). Aspekty podatkowoprawne świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez radcę prawnego. *Teka Komisji Prawniczej Pan Oddział w Lublinie*, 13(2) 493–504. <https://doi.org/10.32084/tekapr.2020.13.2-38>.
- Wegner, J., i Wróblewski, B. (2021). Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej. *Przegląd Prawa Publicznego*, 6, 5–18.

