



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.25.1.2023

**Pan
Andrzej Skiepmo
Starosta Hajnowski
Starostwo Powiatowe w Hajnówce
ul. Aleksego Zina 1
17-200 Hajnówka**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/007 – Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Hajnówce, ul. Aleksego Zina 1, 17-200 Hajnówka ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Skiepmo, Starosta Hajnowski od 20 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie przez powiat warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną.2. Zgodność z przepisami i rzetelność realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.3. Działania powiatu w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnego świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 30 listopada 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Pawłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/153/2023 z 13 września 2023 r. i nr LBI/184/2023 z 15 listopada 2023 r. (akta kontroli, str. 1-5)

¹ Dalej: *Starostwo* lub *Urząd*.

² Dalej: *Starosta*.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

Starosta zapewnił odpowiednie warunki organizacyjne i prawne umożliwiające realizację zadań wynikających z przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej⁵. Corocznie powierzał realizację tych zadań m.in. organizacji pozarządowej, wyłonionej w drodze konkursu, przeprowadzonego wg zasad określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶. Terminowo też zawierał umowy na udzielanie pomocy prawnej z adwokatami i radcami prawnymi, wskazanymi przez organy samorządu zawodowego radców prawnych i adwokatów.

W Powiecie Hajnowskim⁷ uruchomiono wymaganą przepisami liczbę punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego⁸, które spełniały warunki określone w § 5 ust. 1-4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁹. Jednak w 2023 roku ich lokalizacja – jak wykazały oględziny – nie uwzględniała potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Na bieżąco prowadzone były działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim¹⁰, a także edukacja prawna.

Otrzymywana corocznie dotacja z budżetu państwa na finansowanie ww. zadań została prawidłowo rozdysponowywana. Realizacja zadań oraz ich rozliczenie odbywały się zgodnie z umowami zawartymi z adwokatami, radcami prawnymi i organizacją pozarządową oraz zasadami określonymi w *udpp*.

W Powiecie osiągnięto zakładane na lata 2020-2022 rezultaty zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej, w szczególności określone w umowach z organizacją pozarządową. Systematycznie rosła liczba udzielonych porad (ze 127 w 2020 roku do 294 w 2022 roku). Pozytywną opinię o realizacji usług w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wyraziły wszystkie osoby, które wypełniły części B karty pomocy¹¹.

Stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym lub incydentalnym, które polegały na:

1. Nieokreśleniu w ogłoszeniach o konkursach na powierzenie prowadzenia punktu npp w latach 2022-2023 zasad przyznawania dotacji, tj. elementu wymaganego art. 13 ust. 2 pkt 3 *udpp*.
2. Niezamieszczeniu w ogłoszeniach wyników konkursów na realizację zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu npp informacji o wysokości przyznanych środków publicznych, mimo wymogu określonego w art. 15 ust. 2h pkt 3 *udpp*.
3. Niezamieszczeniu w treści umów zawartych przez Powiat w 2019 roku z adwokatami, radcami prawnymi oraz organizacją pozarządową na realizację npp w 2020 roku postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Ujawniono też niewłaściwe klasyfikowanie wydatków na dotacje przekazywane organizacji pozarządowej oraz na wynagrodzenie wypłacone w 2020 roku jednemu radcy prawnemu.

Jako nieprawidłowe należy ponadto uznać nieuwzględnienie zadań z zakresu npp w rocznych programach współpracy Powiatu z organizacjami pozarządowymi, uchwalonych na lata 2020-2023 w trybie art. 5a ust. 1 *udpp*.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 945. Ustawa zwana dalej: *unpp*.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 571. Ustawa zwana dalej: *udpp*.

⁷ Dalej: Powiat.

⁸ Dalej: punkty npp

⁹ Dz. U. poz. 2492, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej*.

¹⁰ Dalej: npp.

¹¹ Część B karty pomocy wypełniło 10% usługobiorców.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie przez powiat warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną

Opis stanu faktycznego

1.1. Warunki organizacyjne

1.1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa¹³, wykonywanie zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej w okresie objętym kontrolą należało do Wydziału Spraw Społecznych¹⁴. Obowiązki z ww. zakresu przypisano jednemu z pracowników tego wydziału, w tym:

- przygotowanie projektu umowy z adwokatem lub radcą prawnym na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej,
- zawieranie corocznie porozumienia z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz Powiatu w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu,
- wyłanianie corocznie organizacji pozarządowej na powierzanie prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w otwartym konkursie ofert,
- kontrolowanie wykonywania umowy przez organizację pozarządową na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie,
- przekazywanie co kwartał, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości zbiorczej informacji o wykonaniu zadań na obszarze powiatu w terminie miesiąca po zakończeniu kwartału. (akta kontroli, str. 6-21)

Starosta nie powoływał pełnomocnika w celu koordynacji realizacji zadań wynikających z *unpp*. (akta kontroli, str. 874)

W latach 2020-2023 (do końca czerwca) w Starostwie nie odnotowano skarg na działania Powiatu w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. (akta kontroli, str. 874-876)

Realizacja przez Powiat zadań z zakresu npp w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. została skontrolowana w 2021 roku przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku¹⁵ (dalej: *PUW*). Stwierdzono uchybienia polegające na:

- niepoinformowaniu Wojewody Podlaskiego o porozumieniach zawartych z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Białymstoku i Izbą Adwokacką w Białymstoku w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu w 2020 roku,
- braku w umowach z adwokatami/radcami prawnymi informacji dotyczących sposobu organizowania w punkcie npp spotkania z mediatorem, tj. elementu wskazanego w art. 6 ust. 2 pkt 6a *unpp*. (akta kontroli, str. 22-29)

Z wyjaśnień naczelnik WSS wynika, że w okresie objętym kontrolą Starostwo przeprowadziło dwie wewnętrzne kontrole dotyczące funkcjonowania npp w Powiecie (w latach 2020 i 2021), podczas których nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń pokontrolnych. Nie dysponowano jednak dokumentacją z tych kontroli. (akta kontroli, str. 1021)

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Załącznik nr 1 do uchwały nr 98/187/2021 Zarządu Powiatu Hajnowskiego z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Hajnówce. Wcześniej: załącznik do uchwały Nr 34/72/15 Zarządu Powiatu Hajnowskiego z dnia 15 grudnia 2015r. ze zm.

¹⁴ Dalej: WSS. Za sprawne i zgodne z prawem funkcjonowanie oraz prawidłowe wykonywanie zadań każdego wydziału w Starostwie odpowiedzialny był kierujący nim naczelnik.

¹⁵ Wystąpienie pokontrolne z 28 czerwca 2021 r. Kontrola zdalna.

W okresie stanu epidemii związanego z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, zgodnie z wytycznymi Ministra Sprawiedliwości, zawieszono działalność punktów npp, a porady udzielane były zdalnie (telefonicznie lub drogą elektroniczną)¹⁶. Z wyjaśnień naczelnik WSS wynika, że ogłoszenia informujące o ww. zmianach w realizacji npp umieszczone były na stronie internetowej Powiatu, na drzwiach wejściowych do budynku, w którym znajdował się punkt npp, a także na drzwiach wejściowych do Urzędu. (akta kontroli, str. 30-37)

1.1.2. W 2020 roku pracownik WSS, odpowiedzialny za realizację zadań określonych w *unpp*, odbył szkolenie pt. *Zmiana przepisów unpp w związku z Covid-19. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej w tym wykonywanie kontroli wykorzystania dotacji*, zorganizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej – Podlaskie Centrum¹⁷. Koszt szkolenia został sfinansowany z budżetu Powiatu i wyniósł 240 zł.

Z wyjaśnień naczelnik WSS wynika, że w okresie objętym kontrolą nie zgłaszano innych potrzeb szkoleniowych w ww. zakresie. (akta kontroli, str. 38, 875-876)

1.2. Warunki prawne, w tym zawieranie porozumień z gminami oraz z okręgowymi radami adwokackimi i radami okręgowych izb radców prawnych

1.2.1. W okresie objętym kontrolą Powiat, na podstawie art. 9 ust. 1 *unpp*, zawarł trzy porozumienia na realizację zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej: dwa na 2022 rok (z gminami: Kleszczele i Narewka¹⁸) i jedno na 2023 rok (z Gminą Narewka). Naczelnik WSS wyjaśniła: *Starosta omawiał z burmistrzami i wójtami z Powiatu zapewnienie dostępności do npp mieszkańcom Powiatu w związku z ograniczonym dostępem do komunikacji publicznej. W wyniku przeprowadzonej konsultacji w 2022 roku uruchomiono lokale w gminach Narewka i Kleszczele, co zapewniło mieszkańcom okolicznych gmin łatwiejszy dostęp do npp. W IV kwartale 2022 roku przeprowadzono analizę ilości udzielonych porad prawnych w lokalach w Kleszczelach i Narewce, na podstawie której Starosta podjął decyzję o zaprzestaniu świadczenia porad prawnych w lokalu w Kleszczelach.*

W latach 2019-2022 do Starosty nie wpłynął żaden wniosek od wójtów/burmistrzów gmin, dotyczący potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie npp na kolejny rok kalendarzowy, o którym mowa w art. 9 ust. 2 *unpp*. (akta kontroli, str. 39-49, 871)

1.2.2. Ww. porozumienia zawierały wszystkie elementy określone w art. 9 ust. 1 *unpp*, w tym: wykaz planowanych dyżurów na terenie gminy oraz zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urządzeń technicznych podmiotom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącym nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. (akta kontroli, str. 39-48)

1.2.3. W każdym roku objętym kontrolą w Powiecie funkcjonowały dwa punkty npp. Zgodnie z art. 11 ust. 1 *unpp* prowadzenie jednego z nich powierzono adwokatowi i radcom prawnym¹⁹ w celu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (pięć dni w tygodniu), a drugiego²⁰ organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (cztery dni w tygodniu) i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (jeden dzień w tygodniu). Nie wystąpił przypadek określony w art. 11 ust. 1d *unpp*. (akta kontroli, str. 706-709, 736-750)

1.2.4. Zgodnie z art. 10 ust. 1 *unpp* Powiat w latach 2019-2022 (do 30 listopada) zawarł cztery roczne porozumienia z Izbą Adwokacką w Białymstoku i cztery z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Białymstoku w sprawie udzielania npp na kolejny rok. (akta kontroli, str. 50-73)

1.2.5. Stosownie do art. 10 ust. 3 *unpp* o porozumieniach, zawartych z organami samorządu zawodowego radców prawnych i adwokatów w latach 2020-2022, Powiat niezwłocznie (nie później niż w ciągu 30 dni) zawiadomił Wojewodę Podlaskiego. Obowiązku tego nie dopełnił

¹⁶ Porady świadczone zdalnie w okresach: od 19 marca do 3 lipca 2020 r., od 9 listopada 2020 r. do 21 maja 2021 r. i od 1 do 28 lutego 2022 r.

¹⁷ Potrzeba szkoleniowa została zgłoszona ustnie przez pracownika.

¹⁸ W granicach Powiatu znajduje się dziewięć gmin.

¹⁹ Punkt zlokalizowany był w Hajnówce.

²⁰ Punkt usytuowany był w latach 2020-2021 w jednej lokalizacji (w Hajnówce), w 2022 roku w trzech lokalizacjach (w Hajnówce trzy dni w tygodniu, w Kleszczelach i w Narewce po jednym dniu w tygodniu), a w 2023 roku w dwóch lokalizacjach (w Hajnówce cztery dni w tygodniu i w Narewce – jeden dzień w tygodniu)

w odniesieniu do porozumień zawartych w 2019 roku (dotyczących świadczenia npp w 2020 roku). Jak wyjaśniła naczelnik WSS nastąpiło to przez przeoczenie. Na uchybienie zwrócono uwagę podczas kontroli PUW, o której szerzej napisano w pkt. 1.1.1. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli, str. 74-77)

1.2.6. Ww. porozumienia zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 10 ust. 1 *unpp*, w tym:

- liczbę adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu,
- zobowiązanie Izb do przekazania w ciągu 14 dni imiennego wykazu adwokatów lub radców prawnych oraz ich zastępców, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zgodnie z wykazem planowanych dyżurów,
- zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej,
- zasady wykorzystania urzędzeń technicznych w punkcie. (akta kontroli, str. 50-73)

W porozumieniach nie zawarto postanowień dotyczących kontroli wykonania zobowiązań umownych oraz zasad odpowiedzialności zleceniobiorców za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Odnosząc się do tej kwestii Starosta wskazał jedynie, że porozumienia zawierają wszystkie elementy wymagane prawem. (akta kontroli, str. 1015-1018)

1.2.7. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 5a ust. 1 *udpp*, Rada Powiatu uchwaliła roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2020-2023. Nie zawierały one postanowień odnoszących się do npp, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2020-2023 zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

(akta kontroli, str. 78-101, 1015-1018)

1.3. Powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

1.3.1. Na realizację zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu npp w Powiecie w latach 2020-2023 przeprowadzone zostały cztery konkursy²¹ (po jednym na każdy rok objęty kontrolą). Wszystkie zakończyły się zawarciem umów z wybraną organizacją pozarządową. (akta kontroli, str. 114-116,168-177, 220-230, 277-287, 332-342)

1.3.2. Analiza konkursów na prowadzenie punktu npp w latach 2021-2023²², wykazała że:

- wszystkie konkursy, zgodnie z art. 13 ust. 3 *udpp* zostały ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej²³, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa oraz na stronie internetowej Powiatu;
- ogłoszenie o konkursie z 2020 roku (na realizację zadań w 2021 roku) zawierało wszystkie elementy wymienione w art. 13 ust. 2 *udpp*, natomiast w pozostałych dwóch nie określono zasad przyznawania dotacji (art. 13 ust. 2 pkt. 3 *udpp*), o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w każdym przypadku termin składania ofert został określony zgodnie z art. 13 ust. 1 *udpp*, tj. nie były krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie;
- stosownie do art. 15 ust. 2a *udpp* do każdego z konkursów powołana została komisja konkursowa (uchwałami Zarządu Powiatu);
- zgodnie z art. 15 ust. 2b *udpp*, w skład wszystkich komisji wchodził przedstawiciel zarządu Powiatu (cztery osoby); do udziału w komisji nie zgłosił się żaden

²¹ Dalej: Konkurs na prowadzenie punktu npp

²² Przeprowadzonych w latach 2020-2022.

²³ Dalej: BIP.

- przedstawiciel organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 *udpp*²⁴; w pracach komisji nie uczestniczył też przedstawiciel wojewody;
- wszystkie osoby wchodzące w skład komisji konkursowych złożyły pisemne oświadczenie, że nie pozostają w takim stosunku prawnym lub faktycznym z biorącymi udział w procedurze konkursowej, który może budzić uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności;
 - przy rozpatrywaniu ofert uwzględniano wymóg art. 11 ust. 6 *unpp*, tj. sprawdzono czy o powierzenie prowadzenia punktu npp na obszarze danego województwa ubiega się organizacja pozarządowa wpisana na prowadzoną przez wojewodę listę organizacji uprawnionych do prowadzenia punktów²⁵;
 - rozpatrując oferty, komisje konkursowe stosowały wymogi określone w art. 15 ust. 1 *udpp*, m.in.: oceniły przedstawioną przez oferentów kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego oraz proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których oferent miał realizować zadanie publiczne; uwzględniano planowany przez oferenta wkład rzeczowy i osobowy; wszystkie te elementy ujęte zostały w *Karcie oceny formalnej i merytorycznej oferty na realizację zadania publicznego*²⁶. (akta kontroli, str. 114-167)

1.3.3. Przebieg ww. konkursów udokumentowano zgodnie z zasadami określonymi w regulaminie prac Komisji konkursowej. W każdym przypadku wszyscy członkowie komisji wypełnili karty oceny formalnej i merytorycznej dla każdej złożonej oferty, utworzono listę wyników konkursu ofert²⁷ oraz sporządzono protokół z prac Komisji, który został podpisany przez przewodniczącego Komisji. (akta kontroli, str. 114-116, 124-131, 140-148, 158-166)

1.3.4. W wyniku każdego z ww. konkursów na prowadzenie punktu npp, Zarząd Powiatu dokonał wyboru oferty zgodnie z rekomendacją Komisji konkursowej, tj. wybrał ofertę, która uzyskała największą liczbę punktów w ramach oceny merytorycznej²⁸. Wybrane oferty były sporządzone wg wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań²⁹ i zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 14 ust. 1 *udpp*. Spełniały też kryteria określone w regulaminach pracy Komisji konkursowej. (akta kontroli, str. 114-116, 231-260, 288-315, 343-380)

1.3.5. W uregulowaniach wewnętrznych Starostwa nie zawarto procedur wyboru organizacji pozarządowych z list rezerwowych. W okresie objętym kontrolą w ramach konkursów wybierana była jedna organizacja, której oferta uzyskała najwyższą liczbę punktów. Nie wystąpiły przypadki konieczności stosowania list rezerwowych. (akta kontroli, str. 114-116)

1.3.6. Zgodnie z art. 15 ust. 2j i art. 13 ust. 3 *udpp*, wyniki wszystkich objętych kontrolą konkursów na prowadzenie punktu npp zostały ogłaszane niezwłocznie, tj. tego samego lub następnego dnia po wyborze oferty (podjęciu przez Zarząd Powiatu uchwały w sprawie rozstrzygnięcia konkursu) w BIP, w Urzędzie oraz na stronie internetowej Starostwa. Ogłoszenia o wyborze oferty na lata 2021-2023 zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2h lit. 1 i 2 *udpp*, tj. nazwę oferenta oraz nazwę zadania publicznego. Nie podano w nich natomiast wysokości przyznanych organizacji środków publicznych, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli, str. 114-167)

1.3.7. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niewyłonienia organizacji pozarządowej do prowadzenia punktu npp. Nie zlecano także zadań związanych

²⁴ Do każdego z badanych konkursów ogłaszany był nabór na członków komisji konkursowej.

²⁵ Zgodnie z warunkami konkursu, do oferty należało dołączyć dokument potwierdzający wpis na listę właściwego wojewody, o której mowa w art. 11d ust 1 *unpp*.

²⁶ Wg wzoru ustalonego w regulaminach pracy Komisji konkursowej – załączniku do zarządzeń w sprawie powołania Komisji konkursowych.

²⁷ Oferty uporządkowane zostały wg uzyskanych ocen końcowych – od najwyższej do najniższej.

²⁸ We wszystkich latach objętych kontrolą była to oferta Stowarzyszenia SURSUM CORDA z siedzibą w Nowym Sączu.

²⁹ Dz. U. poz. 2057. Dalej: rozporządzenie w sprawie wzorów umów i sprawozdań.

z udzielaniem npp organizacjom pozarządowym z pominięciem procedury konkursowej (np. w trybie art. 19a *udpp*). (akta kontroli, str. 874)

1.4. Zawieranie umów z organizacjami pozarządowymi oraz z adwokatami i radcami prawnymi

1.4.1. Zgodnie z art. 15 ust. 4 *udpp*, Powiat niezwłocznie po ogłoszeniu wyników otwartych konkursów na prowadzenie punktu npp zawierał umowy z wyłonioną organizacją pozarządową³⁰.

1.4.2. Objęte badaniem trzy umowy³¹ zostały sporządzone według wzoru ustalonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzorów umów i sprawozdań oraz spełniały wymogi art. 11 ust. 7 *unpp* i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³². Określono w nich m.in. m.in.: szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania; wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji. (akta kontroli, str. 220-230, 277-287, 332-342)

W ww. umowach z organizacją pozarządową ujęto zapisy zabezpieczające interes Powiatu, w tym dotyczące:

- sprawowania przez zleceniodawcę kontroli prawidłowości wykonania zadania publicznego,
- obowiązku przedkładania miesięcznych karty ewidencji czasu pracy, wraz ze stosownymi oświadczeniami osób uprawnionych,
- możliwości rozwiązania przez zleceniodawcę umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku zaistnienia określonych warunków (np. wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości lub nienależnie; nieterminowego oraz nienależytego wykonywania umowy, w szczególności zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanego zadania publicznego),
- wyłącznej odpowiedzialności zleceniobiorcy, wobec osób trzecich, za szkody powstałe w związku z realizacją zadania publicznego.

(akta kontroli, str. 220-230, 277-287, 332-342, 1015-1018)

1.4.3. W latach 2019-2022 Powiat zawarł 19 rocznych umów z adwokatami i radcami prawnymi na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (po pięć dotyczących realizacji zadania w latach 2020, 2021 i 2023 oraz cztery na 2022 rok). Analiza tych umów wykazał, że:

1) Umowy na lata 2021-2023 zawierały wszystkie elementy określone w art. 6 ust. 2 *unpp*, w tym: [1] wskazanie miejsca i czasu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej; [2] informację o możliwości wydłużenia, na żądanie starosty, czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie, w przypadku, o którym mowa w art. 8 ust. 6 *unpp* (bez zwiększenia środków na realizację zadania); [3] określenie wynagrodzenia za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej; [4] określenie sposobu korzystania z lokalu, w którym będzie usytuowany punkt npp; [5] wskazanie niezbędnych urządzeń technicznych, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiające udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej; [6] zasady zapewniania dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej; [7] zasady zapewniania przez adwokata lub radcę prawnego zastępstwa w przypadku, gdy nie będzie on w stanie osobiście udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej; [8] sposób organizowania w punkcie spotkania z mediatorem; [9] zasady jej rozwiązania. Umowy z adwokatami i radcami prawnymi zawarte w 2019 roku (na udzielanie pomocy prawnej w 2020 roku) nie określały sposobu organizowania w punkcie spotkania z mediatorem, o którym mowa w art. 8 ust. 12 pkt 1 *unpp*. Na uchybienie zwrócono uwagę podczas kontroli prowadzonej przez PUW, o której szerzej napisano w pkt. 1.1.1. wystąpienia pokontrolnego.

³⁰ Sprawdzono na przykładzie umów zawartych w wyniku konkursów opisanych w pkt 1.3. wystąpienia pokontrolnego.

³¹ Dotyczące realizacji zadania w latach 2021-2023.

³² Dz. U. z 2023 r., poz.1270, ze zm.

- 2) W umowach zawarto zapisy zabezpieczające interes Powiatu, w szczególności dotyczące kontroli wykonania zobowiązań umownych oraz zasad odpowiedzialności zleceniobiorców za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań umownych, w tym:
- zobowiązanie adwokata/radcy prawnego do: 1/ prowadzenia miesięcznej karty ewidencji czasu pracy; 2/ prowadzenia ewidencji udzielanych nieodpłatnych porad prawnych; 3/ wypełniania na bieżąco po każdej udzielonej poradzie kart dokumentujących udzielenie npp w formie elektronicznej za pośrednictwem systemu informatycznego udostępnionego przez Ministerstwo Sprawiedliwości;
 - w zakresie weryfikacji wykonania zobowiązań umownych – podstawą wypłaty wynagrodzenia było potwierdzenie na liście obecności dyżurów zleceniobiorcy lub jego zastępcy w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz miesięczna karta ewidencji czasu pracy zatwierdzona przez pracownika Starostwa;
 - określające odpowiedzialność adwokata/radcy prawnego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zadania:
 - zleceniobiorca ponosił wyłączną odpowiedzialność wobec osób trzecich za szkody powstałe w związku z realizacją zadania publicznego,
 - zleceniodawca miał prawo rozwiązać umowę w przypadku nieusunięcia przez zleceniobiorcę stwierdzonych nieprawidłowości w realizacji zadania w terminie dwóch tygodni,
 - w przypadku niezrealizowania zadania w wymiarze wynikającym z umowy, zleceniobiorca zobowiązany był do zwrotu dotacji w części odpowiadającej ilości dni nieprzepracowanych dyżurów.
- 3) W treści umów uregulowano kwestie dotyczące zastępstw w celu zapewnienia stałej obsługi punktów. W sytuacji, gdy zleceniobiorca nie mógł osobiście udzielić nieodpłatnej pomocy prawnej, zobowiązany był do zapewnienia zastępstwa przez radcę prawnego/adwokata wyznaczonego, zgodnie z porozumieniami zawartymi odpowiednio z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Białymstoku lub Okręgową Radą Adwokacką w Białymstoku, a jeżeli nie było to możliwe – przez inną osobę spełniającą warunki określone w art. 5 ust. 1 *unpp*. Zleceniobiorca miał obowiązek powiadomić na piśmie zleceniodawcę o niemożności osobistego świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i jej okresie w terminie 3 dni przed zdarzeniem

Suma wynagrodzeń wynikających z umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą nie przekraczała kwoty dotacji, o której mowa w art. 20 ust. 1 *unpp*, w części przypadającej na wynagrodzenia w punkcie.

(akta kontroli, str. 492-599)

1.4.4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umowy w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych wskazanych przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Białymstoku lub Okręgową Radę Adwokacką w Białymstoku.

(akta kontroli, str. 600)

1.4.5. W treści wszystkich umów dotyczących realizacji npp, zawartych z adwokatami, radcami prawnymi oraz organizacją pozarządową w latach 2020-2022, Powiat upoważnił zleceniobiorcę do przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zapisów w tym zakresie nie ujęto w umowach z 2019 roku (dotyczących realizacji zadania w 2020 roku), o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 168-177, 220-230, 277-287, 332-342, 488-599)

1.5. Finansowanie zadań

1.5. W okresie objętym kontrolą, w budżetach Powiatu, na realizację zadań w zakresie npp przewidziano corocznie środki w wysokości 132,0 tys. zł, tj. w kwocie przyznanej na ten cel dotacji z budżetu państwa. W latach 2020-2022 wykorzystano je w 100%, z zachowaniem zasad określonych w art. 20 ust. 1 *unpp*, tj.:

- 120,1 tys. zł (91%) na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6 *unpp* oraz na rzecz wyłonionej organizacji pozarządowej na prowadzenie punktu npp,

- 7,9 tys. zł (6%) na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań,
- 4 tys. zł (3%) na zadania z zakresu edukacji prawnej.

Do końca czerwca 2023 roku na realizację zadań w zakresie npp wydatkowano 54,2 tys. zł (41,1% planu na ten rok), z tego 50 tys. zł na wynagrodzenia adwokatów, radców prawnych oraz na rzecz organizacji pozarządowej za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, 2,5 tys. zł na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań oraz 1,7 tys. zł na zadania z zakresu edukacji prawnej. (akta kontroli, str. 601-673)

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) Powiat nie finansował realizacji zadań w zakresie npp ze środków własnych. Dotację z budżetu państwa Powiat otrzymywał w wysokości i terminach określonych w umowach zawartych z Wojewodą Podlaskim. (akta kontroli, str. 674-677,874)

1.5.2. Analiza ewidencji księgowej wydatków Starostwa, związanych z realizacją npp wykazała, że część z nich (w szczególności przekazanie dotacji organizacji pozarządowej) została zaklasyfikowana do niewłaściwego paragrafu, o czym szerzej napisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ogłoszeniach o konkursach na realizację zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu npp w Powiecie w latach 2022-2023 nie określono zasad przyznawania dotacji, tj. elementu wymaganego art. 13 ust. 2 pkt 3 *udpp*. W części nazwanej „Zasady przyznawania dotacji” (punkt III ogłoszenia) wskazano podmioty, które mogą się ubiegać o powierzenie prowadzenia punktu oraz sposób postępowania w przypadku zaprzestania spełniania przez oferenta warunków do prowadzenia punktów (bez powiązania tego z dotacją). Nie podano m.in. na jakiej podstawie przekazywana będzie dotacja, od czego uzależnione będzie przekazanie dotacji, czy przewiduje się jednorazową wypłatę czy w transzach itp.

Starosta wyjaśnił: *Według najlepszej wiedzy organu treść określona w punkcie III ogłoszenia o konkursie stanowiła zasady przyznawania dotacji. Informacja o tym, że dotacja będzie przekazywana w transzach została zawarta w umowie.*

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że, ww. informacje były ujęte w ogłoszeniu konkursu na powierzenie prowadzenia punktu npp w 2021 roku.

(akta kontroli, str. 114-116, 118-123, 133-139, 150-157, 1015-1018)

2. Ogłoszenia wyników konkursów na realizację zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu npp w Powiecie w latach 2020-2023 nie zawierały informacji o wysokości przyznanych środków publicznych, tj. elementu określonego w art. 15 ust. 2h pkt 3 *udpp*.

Starosta wyjaśnił: *Informacja o wysokości przyznanych środków publicznych wynika z ogłoszenia o konkursie, bowiem kwota tam wskazana została przeznaczona w całości na wyłonioną w konkursie organizację pozarządową.*

(akta kontroli, str. 114-116, 132, 149, 167, 1015-1018)

3. W treści umów zawartych przez Powiat z adwokatami, radcami prawnymi oraz organizacją pozarządową na realizację npp w 2020 roku, nie zamieszczono postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, co było niezgodne z art. 28 ust. 3 Rozporządzenia 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Starosta wyjaśnił: *W 2020 roku zawarto zobowiązanie zleceniobiorcy do przestrzegania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych oraz przepisów RODO, które według ówczesnej interpretacji przepisów były wystarczające, ponieważ podstawą do przetwarzania danych osobowych przez podmiot uprawniony jest unpp oraz zawarte porozumienia/umowy o realizacji nieodpłatnej pomocy prawnej.*

(akta kontroli, str. 168-177, 220-230, 277-287, 332-342, 492-599, 1015-1018)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że radca prawny/adwokat świadczący nieodpłatną pomoc prawną na podstawie umowy zawartej z powiatem może wystąpić zarówno w roli administratora danych jak i podmiotu przetwarzającego. Pierwszy przypadek dotyczy danych osobowych przetwarzanych w celu świadczenia pomocy prawnej, w tym danych zawartych w dokumentach sprawy, przedkładanych przez osoby uprawnione. Radca prawny czy adwokat, realizują wówczas własne zadania i są uprawnieni do przetwarzania danych na podstawie odrębnych przepisów. Inaczej natomiast należy potraktować dane zawarte w oświadczeniach osoby uprawnionej o braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie z art. 4 ust. 4 *unpp*, administratorem danych, zawartych w tych oświadczeniach jest starosta. Zatem adwokat i radca prawny udzielający nieodpłatnej pomocy prawnej w tym przypadku będą jedynie przetwarzać dane nie będąc administratorami tych danych, dlatego niezbędne jest zawarcia w tym zakresie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych.

Należy zauważyć, że w kolejnych latach umowy zawarte przez Powiat z adwokatami, radcami i organizacją pozarządową (dotyczące realizacji zadania w latach 2021-2023) zawierały upoważnienie w ww. zakresie.

4. Uchwalone przez Radę Powiatu roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w latach 2020-2022 nie uwzględniały zadań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 *udpp* organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 *udpp*, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 *udpp*, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 *udpp*. Program ten – w myśl art. 5a ust. 4 pkt 5 *udpp* – zawiera priorytetowe zadania publiczne. Sfera zadań publicznych – stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1b *udpp* – obejmuje zadania w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa. Ponadto, przedmiotowe zadania realizowane są przez Powiat w każdym roku, co pośrednio wskazuje na ich istotność.

Starosta wyjaśnił: *przygotowując projekt uchwały w sprawie planu współpracy nie ujęto w nim zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1b udpp (udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa), ponieważ nieodpłatna pomoc prawna jest świadczona na podstawie przepisów unpp, a nie na podstawie programu współpracy, i te dwie kwestie należy odróżnić. W myśl przepisów ustawy nieodpłatna pomoc prawna może być świadczona przez radców prawnych i adwokatów - którzy są wskazywani odpowiednio przez izbę radców prawnych, bądź izbę adwokacką oraz przez organizacje pozarządowe, które zgodnie z przepisami tej ustawy mogą się zgłaszać do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, a do ich wyłonienia stosuje się przepisy udpp. Powyżej opisany proces regulowany jest przepisami unpp, a nie programem współpracy z organizacjami pozarządowymi.*

(akta kontroli, str. 168-177, 220-230, 277-287, 332-342, 492-599, 1015-1018)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że m.in. z uwagi na coroczną realizację przez Starostwo zadania związanego z organizacją npp, uzasadnione jest zamieszczanie przedmiotowego zadania w programach współpracy. Zauważa też, że dane na temat wykonywania zadania przez organizację pozarządową w 2022 roku zostały wykazane w sprawozdaniu z realizacji programu współpracy za ten rok.

5. W ewidencji księgowej Starostwa, a w konsekwencji także w sprawozdawczości³³:
 - dotacje przekazywane w latach 2020-2023 (I półrocznej) organizacji pozarządowej, której powierzono prowadzenie npp, ujęto w § 4300 – *zakup usług pozostałych*, zamiast § 2360 – *dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego*;

³³ Sprawozdaniach Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami i Rb-28 S z wykonania planu wydatków budżetowych.

- wynagrodzenie z tytułu umowy zlecenia na udzielanie pomocy prawnej, realizowanej w 2020 roku przez jednego z radców prawnych, ujęto w § 4300 – zakup usług pozostałych, zamiast § 4170 – wynagrodzenia bezosobowe.

(akta kontroli, str. 648-705, 878)

Powyższe naruszało zasady określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.³⁴ w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych i spowodowało w ewidencji i sprawozdawczości:

- zawyżenie wydatków w § 4300: w 2020 roku o 76.032 zł, w 2021 roku o 64.020 zł, w 2022 roku o 64.020 zł i w I połowie 2023 roku o 26.675 zł,
- zaniżenia wydatków w § 2360 w 2020 roku o 64.020, w 2021 roku o 64.020 zł, w 2022 roku o 64.020 zł i w I połowie 2023 roku o 26.675 zł,
- zaniżenia wydatków w § 4170 w 2020 roku o 12.012 zł.

Starosta wyjaśnił: *Dotacje przekazywane w latach 2020-2023 organizacji pozarządowej, której powierzono prowadzenie nieodpłatnej pomocy prawnej były ujmowane błędnie w § 4300 ze względu na niedoczytanie w umowie określenia „dotacja”. W roku 2023 została dokonana zmiana w klasyfikacji wydatków dotyczących zawartej umowy na świadczenie w/w usług z organizacją pozarządową i zakwalifikowano je do § 2360. W roku 2020 miała miejsce błędna dekretnacja zawartej z jednym z prawników zatrudnionym na umowę zlecenie w § 4300 zamiast w § 4170 jak jest to określone w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, rozchodów i przychodów. Umowa zlecenie w przypadku wydatków ponoszonych na nieodpłatną pomoc prawną wystąpiła tylko w roku 2020. Nie dokonano zmiany w klasyfikacji wydatków sugerując się, iż tak jak pozostałe wydatki na obsługę prawną dotyczące prawników świadczących usługi w tym zakresie były wydatkowane z § 4300. W przyszłości wydatki będą ponoszone zgodnie z klasyfikacją budżetową określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów.*

(akta kontroli str. 1015-1018)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta zapewnił odpowiednie warunki organizacyjne i prawne umożliwiające realizację zadania w zakresie npp. Corocznie organizował konkursy, w wyniku których powierzał prowadzenie jednego (z dwóch) punktu npp organizacji pozarządowej. Terminowo też zawierał umowy z adwokatami i radcami prawnymi, którzy udzielali pomocy prawnej w drugim punkcie npp. Środki dotacji na finansowanie zadanie wykorzystano z zachowaniem zasad określonych w art. 20 ust. 1 *unpp*.

Zadań z zakresu npp nie uwzględniono jednak w rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi, uchwalonych na lata 2020-2023 na podstawie art. 5a ust. 1 *udpp*. Stwierdzono też nieprawidłowości polegające na: 1) niezawarcie w ogłoszeniach o konkursach na powierzenie prowadzenia punktu npp w latach 2022-2023 elementu wymaganego art. 13 ust. 2 pkt 3 *udpp*, 2) nieujęciu w ogłoszeniach o wynikach konkursów ogłoszonych w latach 2020-2022 elementu określonego w art. 15 ust. 2h pkt 3 *udpp* oraz 3) niezamieszczeniu w treści umów zawartych w 2019 roku przez Powiat z adwokatami, radcami prawnymi oraz organizacją pozarządową na realizację npp w 2020 roku postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Ponadto niewłaściwie zaklasyfikowano wydatki poniesione na dotacje przekazywane organizacji pozarządowej oraz wynagrodzenie wypłacone w 2020 roku jednemu radcy prawnemu.

OBSZAR

2. Zgodność z przepisami i rzetelność realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej

Opis stanu faktycznego

2.1. Liczba punktów, warunki lokalowe i działania informacyjne

2.1.1. W okresie objętym kontrolą, stosownie do art. 8 ust. 2 *unpp*, w Powiecie funkcjonowały dwa punkty npp³⁵, w których pełnione były dyżury wymiarze zgodnym z art. 8 ust. 3 *unpp*. I tak:

³⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 513, ze zm.

³⁵ W latach 2020-2023 (I półrocze) liczba mieszkańców powiatu zmniejszyła się z 42 tys. do 39 tys.

- w punkcie prowadzonym przez adwokatów i radców prawnych, zlokalizowanym w Hajnówce (w latach 2020-2022 w budynku liceum ogólnokształcącego, a w 2023 roku – w budynku Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Hajnówce³⁶) – dyżury pełnione były w godz. 8:00-12:00 pięć dni w tygodniu,
- w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową dyżury pełnione były w godz. 12:00 – 16:00, w tym:
 - w latach 2020 – 2021 w budynku liceum ogólnokształcącego w Hajnówce³⁷ (pięć dni w tygodniu),
 - w 2022 roku w trzech lokalizacjach: w budynku liceum ogólnokształcącego w Hajnówce (trzy dni w tygodniu), w budynku Urzędu Gminy Narewka (raz w tygodniu) i budynku Urzędu Gminy Kleszczele (raz w tygodniu)
 - w 2023 roku w dwóch lokalizacjach: w PCPR w Hajnówce (cztery dni w tygodniu) i w budynku Urzędu Gminy Narewka (raz w tygodniu).

(akta kontroli, str. 484-487, 739-750)

Zgodnie z art. 8 ust. 10 *unpp*, punkty npp były usytuowane w lokalach, do których tytuł prawny posiadał Powiat (zlokalizowane w Hajnówce) lub gminy, z którymi zostały zawarte porozumienia (w Narewce i Kleszczelach).
(akta kontroli, str. 879)

Na pytanie o sposób wyboru lokalizacji do prowadzenia punktów npp, Starosta wyjaśnił: *Przy wyborze lokalizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2020 – 2023 brano pod uwagę zapewnienie jak najlepszego dostępu wszystkim mieszkańcom powiatu, zasoby lokalowe powiatu oraz przeznaczone na ten cel środki finansowe.*
(akta kontroli, str. 1015-1018)

W odniesieniu do godzin pracy punktów, naczelnik WSS wyjaśniła: *godziny pracy punktu są dostosowane do rozkładów jazdy autobusów i pociągów na terenie powiatu. Ustalonych godzin pracy punktów mieszkańcy nie kwestionowali.*
(akta kontroli, str. 1020)

2.1.2. Stosownie do art. 8a ust. 1 *unpp*, Starosta w okresie objętym kontrolą sporządził listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców Powiatu, która obejmowała w szczególności npp. Zgodnie z art. 8a ust. 3 *unpp* zawierała ona informacje o sposobie dokonywania zgłoszeń, w celu uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym numer telefonu oraz adres e-mail, pod którym można tego dokonać. Listy zostały udostępnione w miejscach określonych w art. 8a ust. 4 *unpp*.
(akta kontroli, str. 736-750)

2.1.3. Zgodnie z art. 9 ust. 4 *unpp*, Starosta w okresie objętym kontrolą upowszechniał wiedzę o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wśród mieszkańców Powiatu. W tym celu, poza upublicznianiem danych wymaganych prawem, informacje o npp publikowano w lokalnej gazecie (Gazeta Hajnowska – bezpłatny dodatek do „Wieści Podlaskich”), na stronie BIP (w stałej zakładce dotyczącej systemu npp) oraz w mediach społecznościowych. Ponadto dystrybuowano materiały promocyjne i informacyjne przygotowywane przez organizację pozarządową w ramach zadań z zakresu edukacji prawnej.
(akta kontroli, str. 751-777)

2.1.4. W okresie objętym kontrolą Starosta raz w miesiącu przekazywał do Izby Adwokackiej w Białymstoku, Okręgowej Izby Radców Prawnych w Białymstoku oraz organizacji pozarządowej opinie, o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej*. Odbywało się to zgodnie z § 9 ust. 3 ww. *rozporządzenia*, tj. za pośrednictwem systemu teleinformatycznego do obsługi npp (w formie komunikatów informujących, że w systemie dostępne są do wglądu opinie osób uprawnionych, zawarte w części B kart pomocy, dotyczące usług udzielonych w poprzednim miesiącu) oraz z zachowaniem zasad określonych w §9 ust. 4 i 5 ww. *rozporządzenia*.³⁸

(akta kontroli, str. 780-782)

³⁶ Dalej: PCPR.

³⁷ W 2020 roku był to Zespół Szkół Ogólnokształcących w Hajnówce.

³⁸ Sprawdzono na przykładzie komunikatów dotyczących udostępnienia opinii z kart pomocy za luty i maj poszczególnych lat objętych kontrolą. Komunikaty przesłane zostały w każdym przypadku, gdy w danym miesiącu zostały wypełnione karty pomocy w części B.

2.1.5. Starosta, zgodnie z art. 12 ust. 1 *unpp*, przekazał Ministrowi Sprawiedliwości, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, wszystkie poddane analizie (cztery) zbiorcze informacje o wykonaniu zadań polegających na udzielaniu npp na obszarze Powiatu³⁹, w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału. Odkonano się to z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego do obsługi npp. Informacje zostały sporządzone wg wzoru określonego w *rozporządzeniu w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej*. (akta kontroli, str. 424-483)

2.1.6. W uchwalonych przez Zarząd Powiatu rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi nie zawarto postanowień dotyczących npp, o czym szerzej napisano w pkt 1.2.7. wystąpienia pokontrolnego. W związku z tym nie odniesiono się do tej tematyki w sprawozdaniach z realizacji ww. programów za lata 2020-2021. Natomiast w sprawozdaniu za 2022 rok ujęto informację o powierzeniu Stowarzyszeniu Sursum Corda prowadzenia punktu npp i przyznanej mu kwocie oraz opis wykonania zadania. (akta kontroli, str. 102-113)

2.1.7. Oględziny punktów npp funkcjonujących w Powiecie w 2023 roku⁴⁰ wykazały, że lokale te spełniały wymagania określone w § 5 ust. 1-4 *rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej*, w szczególności:

- były odpowiednio oznakowane,
- w wydzielonych pomieszczeniach, w których udzielana była pomoc prawna, zapewniono wymagane wyposażenie (stół, krzesła, sprzęt biurowy), dostęp do instalacji energetycznej, telekomunikacyjnej oraz do Internetu,
- w miejscach przeznaczonych dla osób oczekujących na udzielenie pomocy prawnej, dostępne były informacje określone w § 5 ust. 4 ww. rozporządzenia oraz zamknięta, nieprzezroczysta i oznakowana urna, w której osoba uprawniona osobiście mogła umieścić wypełnioną część B karty pomocy.

Zgodnie z § 3 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej*, lokalizacja punktu w Urzędzie Gminy Narewka uwzględniała potrzeby osób z niepełnosprawnościami, natomiast dostęp do punktu zlokalizowanego w budynku PCPR w Hajnówce dla osób poruszających się na wózku był utrudniony, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli, str. 780-793)

2.1.8. W Powiecie możliwe było zgłoszenie potrzeby skorzystania z pomocy telefonicznie, osobiście, drogą e-mail oraz elektronicznie za pośrednictwem systemu do zapisów on-line (<https://np.ms.gov.pl/podlaskie/hajnowski>). Zgodnie z § 5 ust. 3b *rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej* Starosta udostępnił na publicznej stronie internetowej informację o działalności punktów npp zlokalizowanych na terenie Powiatu oraz informację o sposobie dokonywania zapisów na porady (z podaniem szczegółowych danych w tym zakresie). (akta kontroli, str. 736-750, 794-796)

2.1.9. Z wyjaśnień naczelnik WSS wynika, że w Starostwie analizowano na bieżąco skalę zainteresowania działalnością punktów npp, w tym dostosowania ich lokalizacji i harmonogramu pracy do rzeczywistych potrzeb, podczas spotkań roboczych pracowników odpowiedzialnych za ich organizację: *Starosta prowadził rozmowy z wójtami i burmistrzami z powiatu hajnowskiego. W wyniku analiz i przeprowadzonych rozmów w 2022 roku uruchomiono lokale w gminach Narewka i Kleszczele. Podczas zapisów na porady w 2022 roku proponowano wybór lokali. Mieszkańcy gminy Kleszczele, Czeremcha i Dubicze Cerkiewne twierdzili podczas zapisywania się na poradę, że wolą jednak korzystać z porad w Hajnówce, ponieważ są anonimowi i dodatkowo w Hajnówce mają szeroki dostęp do świadczeń zdrowotnych, a przy okazji robią zakupy. W związku z powyższym Starosta podjął decyzję o zaprzestaniu świadczenia porad prawnych w lokalu w Kleszczelach. Natomiast ustalonych godzin pracy punktów nikt nie kwestionował.* (akta kontroli, str. 809)

³⁹ Analizie poddano informacje za II kwartał każdego roku w okresie objętym kontrolą.

⁴⁰ Zlokalizowanych w: budynku PCPR w Hajnówce - punkt prowadzony przez organizację pozarządową oraz adwokatów i radców prawnych, i w budynku Urzędu Gminy Narewka, w którym pomoc prawna udzielana była przez organizację pozarządową.

W 2022 roku w lokalu w Kleszczelach udzielono 20 porad, tj. średnio 0,4 porady na dzień roboczy, podczas gdy wskaźnik ten dla punktów npp w Powiecie ogółem wynosił 1,0.

(akta kontroli, str. 715, 722-724)

2.2. Realizacja umów

2.2.1. Zgodnie z umowami zawartymi z organizacją pozarządową na prowadzenie punktu npp w latach 2020-2023, Powiat zobowiązał się do przekazania środków na realizację zadania w miesięcznych ratach, w terminie 14 dni od dnia otrzymania dotacji celowej z budżetu państwa, z tym, że dotacja za grudzień miała zostać przekazana nie później niż do 15 grudnia danego roku. Nie uzależniono przy tym przekazania kolejnych transz od spełnienia określonych warunków przez zleceniobiorcę (np. złożenia sprawozdania miesięcznego).

Analiza dotycząca finansowania zadania za luty i maj każdego roku objętego kontrolą wykazała, że:

- środki były przekazywane organizacji pozarządowej w terminach określonych w umowach,
- organizacja pozarządowa przedkładała do Starostwa miesięczne karty ewidencji czasu pracy oraz informację zbiorczą dotyczącą wykonania świadczeń w danym miesiącu.

(akta kontroli, str. 678-700, 885-891, 1007)

2.2.2. W latach 2020-2023 (I półrocze) w Powiecie nie wystąpiły przypadki bezumownego świadczenia usług z zakresu npp.

(akta kontroli, str. 810)

2.2.3. W okresie objętym kontrolą wystąpiły cztery przypadki udzielania pomocy prawnej przez aplikanta adwokackiego (trzy w 2020 roku i jeden w 2021 roku). Naczelnik WSS wyjaśniła, że: *Były to cztery zastępstwa na dyżurze za wykonawcę. Zgłoszenie zastępstwa odbywało się poprzez informację wysłaną e-mailem. Zastępstwa uzasadniano telefonicznie lub e-mailem.*

W każdym przypadku jako uzasadnienie podano brak możliwości realizacji usługi zarówno przez adwokata, z którym Powiat podpisał umowę, jak i jego zastępcę, wskazanego przez Izbę Adwokacką w Białymstoku.

(akta kontroli, str. 811-815)

2.3. Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań

2.3.1. Objęte kontrolą trzy roczne sprawozdania końcowe Stowarzyszenia Sursum Corda z wykonania zadania publicznego, polegającego na prowadzeniu punktu npp w latach 2020-2022, Starosta otrzymał przed 30 stycznia roku następującego po okresie, którego dotyczyły, tj. zgodnie z art. 18 *udpp*. Sprawozdania zostały zweryfikowane pod względem formalnym⁴¹ i merytorycznym⁴² oraz finansowym przez pracownika Starostwa, odpowiedzialnego za realizację npp (nie stwierdzono nieprawidłowości). Z czynności sporządzono protokoły, które zostały zatwierdzone przez Starostę.

(akta kontroli, str. 206-219, 260-276, 316-331, 816)

Na prawidłową realizację przez organizację pozarządową powierzonego jej zadania wskazywały kontrole, przeprowadzone przez Starostwo na podstawie art. 11 ust. 8 *unpp*, o których szerzej napisano w pkt. 2.3.5. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli, str. 828-835, 841-849)

2.3.3. W latach 2020-2022 organizacja pozarządowa wykorzystwała wszystkie środki dotacji, przekazane jej na realizację zadania w zakresie npp. Nie stwierdzono przypadków wykorzystania ich niezgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli, str. 206-219, 260-276, 316-331, 855-863)

2.3.4. Wszystkie sprawozdania złożone przez organizację pozarządową zostały zaakceptowane przez Powiat.

(akta kontroli, str. 219, 276, 331)

2.3.5. Zgodnie z art. 11 ust. 8 *unpp* Starosta kontrolował wykonywanie przez organizację pozarządową umowy na realizację zadania w zakresie prowadzenia punktu npp, na zasadach

⁴¹ Sprawdzano czy sprawozdanie złożono w terminie określonym w umowie, nazwa zadania jest zgodna z umową oraz czy sprawozdanie zostało podpisane przez osoby upoważnione.

⁴² Sprawdzano czy zakres rzeczowy zadania został zrealizowany prawidłowo i czy wszystkie zakładane zadania zostały wykonane.

określonych w *udpp*. W latach 2021 i 2023 przeprowadzono planowe kontrole kompleksowe⁴³ dotyczące realizacji zadania przez Stowarzyszenie *Sursum Corda* odpowiednio w 2020 i 2022 roku, których zakres obejmował:

- stan realizacji zadania publicznego,
- efektywność, rzetelność i jakość wykonania zadania,
- prawidłowość wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania,
- prowadzenie dokumentacji określonej w przepisach prawa i postanowieniach umowy na realizację zadania.

Z protokołów z ww. kontroli wynika, że nie ujawniono nieprawidłowości. W podsumowaniu zapisano: *na podstawie wyjaśnień uzyskanych od przedstawiciela podmiotu kontrolowanego, opisu wykonania zadania, opisu osiągniętych rezultatów zamieszczonego w Sprawozdaniu z wykonania zadania, badanej dokumentacji zespół kontrolny stwierdził, że zadanie publiczne (...) w okresie objętym kontrolą zostało zrealizowane zgodnie z planem, harmonogramem działań, w sposób terminowy, a cele wynikające z zawartej umowy zostały osiągnięte. Pobrana dotacja została wykorzystana w całości zgodnie z przeznaczeniem.*

(akta kontroli, str. 817- 854)

Pracownik Starostwa prowadził bieżący monitoring realizacji zadań, o którym szerzej napisano w pkt 3.3. wystąpienia pokontrolnego.

2.3.6. Z wyjaśnień naczelnik WSS wynika, że podczas ww. kontroli, w ramach badania jakości wykonania zadania, sprawdzane było, czy nieodpłatne porady prawne lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie udzielane były zgodnie z art. 11d *unpp*. Opierano się na dokumentach i informacjach przedkładanych przez organizację pozarządową, m.in. o przeprowadzonych przez nią wizytach monitorujących w czasie dyżurów, na których zweryfikowano prowadzoną na miejscu dokumentację, ocenie kart doradcy obywatelskiego w systemie do obsługi npp oraz analizie opinii zawartych w kartach pomocy. Naczelnik WSS wyjaśniła: *W wyniku kontroli jakości świadczonych usług, prowadzonej przez Powiat, w 2020 roku Stowarzyszenie rozwiązało umowę z jednym wykonawcą, z powodu jego trudności z zachowaniem obowiązujących standardów obsługi. Niezwłocznie zawarto umowę z inną osobą o takich samych kwalifikację, co zapewniło ciągłość pracy punktu.*

Organizacja pozarządowa posiadała opisane standardy obsługi i wewnętrzny system kontroli jakości udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz prowadzenia nieodpłatnej mediacji. Dokument ten był załączony do ofert złożonych w konkursach na prowadzenie punktu npp. (akta kontroli, str. 827, 880-884)

2.3.7. W porozumieniach zawartych w okresie objętym kontrolą z Izbą Adwokacką w Białymstoku i Okręgową Izbą Radców Prawnych w Białymstoku nie zawarto postanowień dotyczących sposobu, zakresu i częstotliwości kontroli weryfikacji wykonania zadań. Organy samorządu zawodowego radców prawnych i adwokatów, wywiązały się z obowiązku imiennego wskazywania adwokatów/radców prawnych oraz ich zastępców, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach ustalonego przez Starostę harmonogramu. (akta kontroli, str. 50-73, 488-491, 516-519, 552-555, 574-577)

Kontrola wykonania zobowiązań wynikających z umów z adwokatami i radcami prawnymi na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej odbywała się poprzez wizyty monitorujące, o których szerzej napisano w pkt 3.3. wystąpienia pokontrolnego oraz weryfikację list obecności na dyżurze i miesięcznych kart ewidencji czasu pracy przedkładanych przez osoby wykonujące nieodpłatną pomoc prawną. Analiza rozliczeń z adwokatami i radcami prawnymi z realizacji zadań w miesiącach luty i maj każdego roku w okresie objętym kontrolą, wykazała, że:

- wypłata wynagrodzenia następowała po zweryfikowaniu dostarczonych przez wykonawców zadania karty czasu pracy za dany miesiąc i zatwierdzeniu ich przez Sekretarza Powiatu lub naczelnik WSS – w każdym przypadku z kart wynikało, że zadanie zostało w zrealizowane w wymaganym wymiarze,

⁴³ Na podstawie §4 pkt 2 załącznika do Uchwały nr 11/26/2015 Zarządu Powiatu Hajnowskiego z dnia 14 kwietnia 2015 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli i oceny realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 *udpp*.

- adwokaci/radcy prawni zgłaszali fakt braku możliwości wykonania zadania osobiście z wyprzedzeniem. W każdym przypadku zapewniono zastępstwo przez osobę spełniającą warunki określone w art. 5 ust. 1 *unpp*. Realizacja zadania przez zastępcę odnotowywana była w karcie czasu pracy adwokata/radcy prawnego. (akta kontroli, str. 892-1013)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki rozwiązania umów z adwokatami lub radcami prawnymi realizującymi nieodpłatną pomoc prawną w Powiecie. (akta kontroli, str. 874)

2.3.8. W latach 2020-2023 nie stwierdzono przypadków podwykonawstwa przy udzielaniu przez adwokatów lub radców prawnych nieodpłatnej pomocy prawnej. (akta kontroli, str. 874)

2.4. Edukacja prawna

2.4.1. W okresie objętym kontrolą Powiat nie zlecał zadań z zakresu edukacji prawnej podmiotom wskazanym w art. 15 ust. 1 *unpp* (w innym trybie niż wymieniony w art. 11 ust. 7 *unpp*). Starosta wyjaśnił, że powodem był brak środków na ten cel. (akta kontroli, str. 874)

2.4.2. W umowach zawartych z organizacją pozarządową na prowadzenie w okresie objętym kontrolą punktu npp, Powiat każdorazowo powierzał zleceniobiorcy zadania z zakresu edukacji prawnej, realizowane w związku z problemami zgłaszanymi w trakcie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w wymiarze co najmniej jednego zadania na rok, w szczególności w formach, o których mowa w art. 3b ust. 2 *unpp*. Nie wskazano natomiast konkretnego zadania do wykonania. Starosta wyjaśnił: *W umowach zawartych z organizacją pozarządową jest (...) informacja o tym, że oferta jest integralną częścią umowy, z czego wynika, że wykonawca ma obowiązek realizować edukację prawną zgodnie ze złożoną ofertą. Ponadto wybór konkretnej tematyki edukacji prawnej stowarzyszenie konsultowało z Powiatem.*

Ze sprawozdań złożonych przez organizację pozarządową oraz zbiorczych informacji kwartalnych sporządzonych przez Starostę wynika, że organizacja pozarządowa w latach 2020-2022 i w I półroczu 2023 roku zrealizowała 331 zadań z zakresu edukacji prawnej (kolejno: 108, 104, 66 i 53), w tym 33⁴⁴ (odpowiednio: 10, 13, sześć i cztery) finansowanych ze środków dotacji⁴⁵. (akta kontroli, str. 168-423, 710-712, 1015-1018)

2.4.3. Na pytanie jakie inne zadania z zakresu edukacji prawnej, poza zleconymi organizacji pozarządowej, były realizowane przez Powiat w latach 2020-2023, Naczelnik WSS poinformowała: *Od początku funkcjonowania systemu npp w Powiecie, samorząd za pośrednictwem swojej strony internetowej, BIP, lokalnej Gazety Hajnowskiej, a od 2020 roku – także za pośrednictwem strony na Facebook, promuje nieodpłatną pomoc prawną (...). Za pośrednictwem portalu społecznościowego Facebook realizowana jest promocja edukacji prawnej. Systematycznie publikowane są opracowania dla zagadnień z zakresu prawa cywilnego, prawa pracy i praw konsumenta. W 2023 r. na łamach portalu Facebook realizowana jest kampania informacyjna Powiatu Hajnowskiego pn. „Poranna edukacyjna kawa” – w poniedziałki publikowany jest post poświęcony wybranym aspektom prawnym. Przykłady postów: „Zadatek a zaliczka”, „Zmiany w ustawie o prawach konsumenta”, „Informator dla osób z niepełnosprawnością”, „Zbycie/nabycie pojazdu”, „Senior na zakupach”, „Podejmowanie pracy sezonowej przez młodzież”. Zorganizowany także został konkurs „Edukacja prawna w Powiecie Hajnowskim” polegający na udostępnieniu „edukacyjnego” postu „Zakupy i sprzedaż w Internecie”. W 2021 roku Powiat wydał kalendarz, w którym były omawiane zagadnienia dotyczące praw konsumenta⁴⁶.*

Na stronie internetowej powiatu, w BIP-ie, umieszczona jest Lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa. Lista ta jest każdego roku aktualizowana i przekazywana do urzędów gmin celem udostępnienia mieszkańcom powiatu hajnowskiego.

⁴⁴ Zadania z zakresu edukacji prawnej zrealizowano w formie: warsztatów (dwa w okresie objętym kontrolą), informatorów i poradników w wersji papierowej (sześć), informatorów i poradników w wersji elektronicznej (siedem), publikacji w mediach (sześć), kampanii społecznych (cztery) oraz innych (osiem).

⁴⁵ Pozostałe zadania w zakresie edukacji prawnej, wykazane w zbiorczej informacji Starosty, stanowiły działania organizacji pozarządowej w ramach wkładu pozafinansowego.

⁴⁶ <https://samorząd.gov.pl/web/powiat-hajnowski/12-porad-12-miesiecy>.

Wiedzę dotyczącą praw i obowiązków, informacje o instytucjach pomocowych upowszechnia także PCPR jako jednostka organizacyjna powiatu.⁴⁷ („INFORMATOR przeciwdziałanie przemocy w rodzinie powiat hajnowski 2021”, „Gdzie szukać pomocy? Wsparcie instytucjonalne”).

Mieszkańcy powiatu hajnowskiego mają także możliwość uczestniczenia w konsultacjach publicznych oraz procesie stanowienia prawa poprzez udział w ogłaszanych konsultacjach.
(akta kontroli, str. 778-779)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 2023 roku punkty npp zostały zlokalizowane w Hajnówce w budynku, do którego utrudniony był dostęp dla osób z niepełnosprawnością ruchową, gdyż prowadziły do niego schody (trzy stopnie) z krótkim stromym podjazdem. Było to niezgodne z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie npp, zgodnie z którym *dostęp do lokali, o których mowa w art. 8 ust. 10 unpp, usytuowanych na terenie powiatu, uwzględnia potrzeby osób niepełnosprawnych.*

Starosta wyjaśnił: *W związku z tym, że obiekt, w którym były udzielane porady prawne w latach 2020-2022 został poddany kompleksowemu remontowi, w 2023 roku wystąpiła potrzeba znalezienia nowego lokalu przeznaczonego na punkt npp. Powiat nie posiadał w swoich zasobach wolnego lokalu zapewniającego dostęp dla osób niepełnosprawnych, a także środków finansowych na dostosowanie lub wynajęcie lokalu. Posiadane środki finansowe umożliwiły podnajęcie lokalu w siedzibie PCPR, a zarządca budynku zadeklarował, że w 2023 roku zostanie wybudowany nowy podjazd umożliwiający dostęp dla osób niepełnosprawnych zgodny z przepisami ustawy o dostępności (budowa nowego podjazdu jest w trakcie realizacji). Ponadto nadmieniam, że możliwe jest udzielenie nieodpłatnej pomocy poza punktem, np. w miejscu zamieszkania osoby uprawnionej ze znaczną niepełnosprawnością ruchową lub za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość.*
(akta kontroli, str. 780-793, 1015-1018)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta zapewnił w okresie objętym kontrolą funkcjonowanie w Powiecie wymaganej liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, które spełniały wymagania § 5 ust. 1-4 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Jednak lokalizacja tych punktów w 2023 roku nie uwzględniała potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia. Punkty npp prowadziły dyżury w wymiarze zgodnym z art. 8 ust. 3 unpp.

Informacja na temat możliwości skorzystania z usług npp były rozpowszechniane w różnej formie, m.in. w mediach społecznościowych, co umożliwiało zapoznanie się z tą formą pomocy przez mieszkańców Powiatu.

Realizacja zadania w zakresie npp przez organizację pozarządową, adwokatów i radców prawnych oraz jego rozliczenie odbywała się zgodnie z zasadami określonymi w zawartych z nimi umowach.

OBSZAR

3. Działania Powiatu w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnego świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej

Opis stanu
faktycznego

- 3.1.** W okresie objętym w punktach npp w Powiecie wypełniono 1.502 karty pomocy, w tym:
- 788 z udzielonej pomocy prawnej w punktach prowadzonych przez radców prawnych i adwokatów (w latach 2020-2022 odpowiednio: 127,205 i 294, a w I półroczu 2023 roku – 162),
 - 714 w punktach prowadzonych przez organizację pozarządową, w tym:
 - 608 z udzielonej pomocy prawnej (w latach 2020-2022 odpowiednio:131, 217 i 159, a w I półroczu 2023 roku – 101),

⁴⁷ <https://samorząd.gov.pl/web/powiat-hajnowski/informator-przeciwdziałanie-przemocy-w-rodzinie-powiat-hajnowski-2021>; <https://samorząd.gov.pl/web/pcpr-hajnowka/gdzie-szukac-pomocy-wspracie-instytucjonalne>.

- 106 w związku ze świadczeniem poradnictwa obywatelskiego (w latach 2020-2022 odpowiednio: 24, 16 i 45, a w I półroczu 2023 roku – 21).

Na 1000 mieszkańców Powiatu przypadało w 2020 roku 6,7 porad, w 2021 roku 10,9 porad, w 2022 roku 12,6 porad, a w I półroczu 2023 roku – 7,3 porad. Średnia liczba porad przypadająca na punkt dziennie wynosiła odpowiednio 0,6; 0,9; 1,0 i 1,1⁴⁸.

(akta kontroli, str. 715-727)

Najwięcej porad/pomocy udzielono w dziedzinie prawa cywilnego (34,7%), prawa ubezpieczeń społecznych i prawo do opieki zdrowotnej (22,5%), prawa rodzinnego (9,9%) oraz prawa pracy (9,6%). Czas poświęcony na udzielenie pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wynosił najczęściej od 15 do 30 minut (31,8% porad), od 30 do 45 min (30,6%) oraz od 45 do 60 minut (18%). Z ww. usług korzystały głównie osoby w wieku od 45 do 55 lat (18,6% porad⁴⁹), od 65 do 75 lat (15,3%), 35-45 lat (15%) i od 60 do 65 lat (14,4%).

(akta kontroli, str. 716-727)

Koszt jednej porady w punkcie obsługiwanym przez adwokatów i radców prawnych w latach 2020-2022 wyniósł kolejno: 535,27 zł, 331,61 zł i 231,22 zł, zaś w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową odpowiednio: 413,03 zł, 274,76 zł i 313,82 zł.

(akta kontroli, str. 714)

3.2. W latach 2020-2022 organizacja pozarządowa zrealizowała wszystkie zadania z zakresu edukacji, zaplanowane (w ofertach) do sfinansowania ze środków dotacji, osiągając zakładane rezultaty, w tym:

- w 2020 roku – opracowano i rozkolportowano materiały promujące dostępność do npp (1.500 szt. informatorów, 5.000 zakładki do książek i 50 szt. plakatów), opracowano 150 poradników dotyczących mediacji i polubownego rozwiązywania sporów (rozkolportowano do punktów npp), zrealizowano trzy publikacje w serwisach internetowych⁵⁰, przeprowadzono dwie kampanie społeczne, w tym jedną geotargetowaną internetową emisję spotu, promującego dostęp do ustawowego systemu npp (przekaz dotarł do 1.929 osób z terenu Powiatu) oraz opracowano e-informator edukacyjny, dotyczący podstawowych zasad zawierania umów cywilnoprawnych;
- w 2021 roku – przeprowadzono otwarte warsztaty edukacyjne/wideolekcję („Z prawem za pan brat”), rozpowszechniono sześć wideoporadników (w tym geotargetowana, internetowa emisja czterech e-poradników dotyczących dostępu do ustawowego systemu npp, która dotarła do 3.075 użytkowników z terenu Powiatu), przeprowadzono kampanię społeczną – geotargetowaną, internetową emisję spotu edukacyjnego (dotarła do 4.280 użytkowników z terenu Powiatu), zrealizowano dwie publikacje w lokalnym serwisie internetowym *Hajnówka. Nasze miasto*⁵¹ oraz opracowano i rozkolportowano materiały promocyjne i informacyjne (1.500 szt. informatorów/ulotek, 140 szt. kalendarzy i 40 szt. plakatów);
- w 2022 roku – przygotowano i rozkolportowano do skrzynek pocztowych mieszkańców 3.500 szt. informatorów promujących npp, wydrukowano 100 szt. poradników prawnych (rozkolportowano do 10 instytucji), opublikowano w regionalnym portalu internetowym artykuł „Oszustwa przez telefon i nowe metody wyludzania pieniędzy”, przeprowadzono kampanię społeczną – geotargetowaną, internetowa emisja spotu edukacyjnego, która dotarła do 4.599 użytkowników z terenu Powiatu, oraz opracowano i rozkolportowano materiały informacyjne i promocyjne (100 szt. plakatów, pakiet edukacyjny dla uczniów szkół podstawowych rozesłany mailowo do 15 szkół podstawowych).

Do końca czerwca 2023 roku zrealizowano cztery z sześciu przewidzianych na ten rok zadań w zakresie edukacji prawnej, finansowanych z dotacji, tj.: przeprowadzono warsztaty dla uczniów I Liceum Ogólnokształcącego w Hajnówce „Odpowiedzialność karna – symulacja

⁴⁸ W przypadku punktu prowadzonego przez adwokatów i radców prawnych średnia ta wynosiła kolejno: 0,5; 0,8, 1,2; i 1,3 porad, a w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową odpowiednio: 0,6; 0,9; 0,8 i 1,0 porad.

⁴⁹ Wiek osób korzystających z usługi podany został w 1.490 kartach pomocy.

⁵⁰ „Musisz załatwić sprawę urzędową? Zrób to bezpiecznie bez wychodzenia z domu”, „Budżet obywatelski. Głosujesz, decydujesz”, „Czym są konsultacje społeczne i czemu służą?”

⁵¹ „Ja, jako firma, czyli o zakładaniu jednoosobowej działalności gospodarczej” oraz „Formy opodatkowania jednoosobowej działalności gospodarczej”

rozprawy sądowej”, opracowano i rozkolportowano 2.000 szt. ulotek na temat osób uprawnionych do korzystania npp, 140 szt. kalendarzy nabiurkowych prezentujących m.in. zagadnienia z edukacji prawnej oraz wydrukowano 100 szt. informatorów dla cudzoziemców (w języku ukraińskim). (akta kontroli, str. 381-423, 710-712)

3.3. Starostwo nie określiło celów/mierników/wskaźników realizacji zadań z zakresu npp. Naczelnik WSS w wyjaśnieniach podała, że *nie ma przepisu obligującego ich opracowanie*. Dodała, że monitorowanie świadczenia usług przez osoby uprawnione zgodnie z *unpp* oraz umową odbywa się na bieżąco, m.in. poprzez:

- monitorowanie załogowania się wykonawcy w systemie do obsługi npp – w przypadku braku logowania, sprawdzano telefonicznie obecność pracownika na dyżurze oraz przyczynę braku logowania,
- wizyty monitorujące, podczas których sprawdzano, czy dyżur pełniła osoba wskazana w harmonogramie pracy oraz czy dokumentacja związana z udzielaniem świadczeń w punkcie jest prowadzona i przechowywana prawidłowo, w tym z uwzględnieniem zasad i przepisów dot. ochrony danych osobowych,
- prowadzenie list obecności na dyżurze osób świadczących pomoc prawną,
- analizę części B kart pomocy, z których wynika że osoby zapisane na porady zostały przyjęte w punkcie w umówionym terminie,
- analizę strony internetowej dedykowanej Powiatowi, prowadzonej przez organizację pozarządową, której zlecono realizację zadań z zakresu npp, pod kątem zgodności zamieszczanych materiałów ze złożoną ofertą. (akta kontroli, str. 864-865)

3.4. W wyniku realizacji przez organizację pozarządową powierzonych jej zadań, osiągnięto rezultaty określone ofertach złożonych w złożonych przez nią do konkursu, w szczególności:

- zapewniono mieszkańcom Powiatu dostęp do ustawowych świadczeń z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i mediacji w ramach jednego punktu, w wymiarze 255 dni roboczych (1.020 godzin) w 2020 roku, 254 dni robocze (1.016 godzin) w 2021 roku i 252 dni robocze (1.008 godzin) w 2022 roku,
- udzielono ustawowych świadczeń beneficjentom, zgodnie z zapotrzebowaniem.

Ponadto osiągnięto zakładane rezultaty w zakresie upowszechniania wiedzy prawnej oraz o możliwości korzystania z npp, o których szerzej napisano w pkt 3.2. wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli, str. 206-219, 260-276, 316-331)

3.5. W latach 2020-2022 i w I półroczu 2023 roku wypełnionych zostało 157 kart B pomocy (kolejno: 31, 42, 55 i 29), co stanowiło 10,5% kart A pomocy (odpowiednio 11%, 9,6%, 11% i 10,2% w poszczególnych latach. Oceny beneficjentów były pozytywne. Wszyscy⁵² wskazali, że:

- spotkali się z życzliwym przyjęciem przez osobę udzielającą pomoc (w tym 94,3% zaznaczyło „zdecydowanie tak”),
- informacje zostały przedstawione w sposób zrozumiały (w tym 94,9% „zdecydowanie tak”),
- po uzyskaniu porad wiedzą, jakie dalsze kroki można podjąć (w tym 86,5% „zdecydowanie tak”),
- lokal, w którym zorganizowany jest punkt, jest dogodnie położony (w tym 78,2% „zdecydowanie tak”),
- zostali przyjęci w punkcie w umówionym terminie (98,7% „zdecydowanie tak”),

Zdaniem 99,4% beneficjentów, którzy wypełnili kartę B pomocy lokal, w którym zorganizowany był punkt, był czytelnie oznakowany (jedna osoba, tj. 0,6% wskazało „raczej nie”)

(akta kontroli, str. 728-735)

3.6. Zgodnie z art. 7 ust. 5 *unpp* Starosta analizował opinie osób uprawnionych o udzielonej pomocy, mając na względzie potrzebę wprowadzenia usprawnień oraz podniesienia jakości nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Czynność udokumentowano w formie arkusza z analizy, zawierającego dane na temat liczby kart pomocy (w każdym miesiącu), liczby uwag dotyczących lokalu, liczby uwag dotyczących

⁵² Odniesiono do liczby kart, w których zaznaczono odpowiedź. Jedna karta nie zawierała odpowiedzi na część pytań. W pozostałych przypadkach beneficjenci w odniesieniu do przytoczonych zagadnień zaznaczyli: „zdecydowanie tak” lub „raczej tak”

udzielonej porady, treść uwag oraz podjęte działania. W okresie objętym kontrolą odnotowano dziesięć uwag zamieszczonych w kartach pomocy (po trzy w latach 2020-2022 i jedną w 2023 roku), przy czym tylko dwie wskazywały na potrzebę wprowadzenia usprawnień (w 2020 roku) – dotyczyły oznakowania lokalu, w którym znajdował się punkt npp. Uwagi zostały zrealizowane – poprawiono oznakowanie. (akta kontroli, str. 866-870)

3.7. Na pytanie o spostrzeżenia na temat realizowanych przez Powiat zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym o dobre praktyki, Starosta wyjaśnił: *Analizując ilość udzielanych porad prawnych w Powiecie zauważam, że zainteresowanie usługą systematycznie wzrasta i korzysta z tej formy pomocy coraz więcej osób. Utrudnieniem w organizacji npp jest nieadekwatna kwota dotacji do wymogów jej organizacji.*

Obiekt, w którym były udzielane porady prawne w latach 2020-2022 został poddany kompleksowemu remontowi. W związku z powyższym na prowadzenie npp w 2023 roku wystąpiła potrzeba znalezienia nowego lokalu do udzielania nieodpłatnych porad prawnych. Powiat nie posiadał w swoich zasobach wolnego lokalu zapewniającego dostęp dla osób niepełnosprawnych. Utrudnieniem była również niska kwota przeznaczona na wynajęcie lokalu.

Nie były zgłaszane wojewodzie ani innym podmiotom uwagi/spostrzeżenia/problemy/ wnioski związane z organizacją i funkcjonowaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

Do dobrych praktyk w zakresie realizacji nieodpłatnej pomocy prawnej można zaliczyć promocję npp. Od początku funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Powiecie, samorząd za pośrednictwem swojej strony internetowej, BIP, lokalnej Gazety Hajnowskiej, a od 2020 – także za pośrednictwem strony na Facebook, promuje nieodpłatną pomoc prawną. Na stronie internetowej Urzędu oraz w BIP umieszczono zakładkę stałą informującą o systemie nieodpłatnej pomocy prawnej, kto może skorzystać oraz sposobach zapisu na poradę. Także na łamach samorządowej Gazety Hajnowskiej - periodyku o charakterze lokalnym, publikowane były materiały prasowe dotyczące organizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Za pośrednictwem Facebook realizowana jest promocja edukacji prawnej. Systematycznie publikowane są opracowania dla zagadnień z zakresu prawa cywilnego, prawa pracy i praw konsumenta. Promocja za pośrednictwem portalu społecznościowego, skupiającego dużą liczbę użytkowników, to najlepsze narzędzie promocyjne, którym dysponuje samorząd. Aktualnie stronę samorządu Powiatu Hajnowskiego obserwuje ponad 2,5 tys. osób, co zwiększa zasięg informacji. (akta kontroli, str. 872-873)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym zakresie. W okresie objętym kontrolą w Powiecie osiągnięto rezultaty zakładane dla zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej, w szczególności określone w umowach z organizacją pozarządową. Systematycznie rosła liczba udzielonych porad (ze 127 w 2020 roku do 294 w 2022 roku). Pozytywną opinię o realizacji usług w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wyraziły wszystkie osoby, które wypełniły części B karty pomocy.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Ujmowanie w ogłoszeniach o konkursach na powierzenie prowadzenia punktu npp oraz ogłoszeniach o wynikach tych konkursów wszystkich wymaganych elementów, zgodnie z art. 13 ust. 2 oraz art. 15 ust. 2h *udpp*.
2. Klasyfikowanie wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu npp zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

3. Uwzględnianie w rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi zadań z zakresu npp.
4. Uwzględnianie przy wyborze lokalizacji punktów npp potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK*, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK*, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 30 listopada 2023 r.

Kontroler

Beata Pawłowska
główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk
/podpisano elektronicznie/