



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY. 410.013.03.2017

P/17/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/090 - Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Grzymysławski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/115/2017 z 7 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Aleksandrowie Kujawskim, ul. Juliusza Słowackiego 8, 87-700 Aleksandrów Kujawski ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Wochna – Starosta Aleksandrowski ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ realizację przez Starostwo w latach 2016-2017 (do 30 czerwca) zadań wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia w szczególności fakt, że:

- na terenie Powiatu Aleksandrowskiego⁵ od początku 2016 r. oraz 2017 r. zostały uruchomione wszystkie punkty nieodpłatnej pomocy prawnej⁶, a lokale wykorzystywane na taką działalność spełniały wymagania określone obowiązującymi przepisami,
- treść zawieranych na potrzeby realizacji tego zadania umów z osobami lub podmiotami trzecimi odpowiadała wymogom ustawowym, a także zapewniała możliwość skutecznej weryfikacji prawidłowości ich wykonywania,
- Starosta rzetelnie sporządził zbiorczą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej za rok 2016⁷ oraz pozostałe informacje wymagane przez Ministra Sprawiedliwości,

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dz. U. poz. 1255 ze zm.; dalej: „ustawa o npp”.

⁵ Dalej: „Powiat”.

⁶ Dalej: „npp”.

⁷ Tj. informację, o której mowa w art. 12 ustawy o npp; dalej: „informacja zbiorcza”.

- informacja o utworzonych punktach npp i harmonogramie ich funkcjonowania została udostępniona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej⁸ Starostwa, a także przy pomocy innych środków komunikacji⁹,
- podejmowane były działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej mieszkańców Powiatu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niepowierzenia przez Starostę organizacjom pozarządowym oraz adwokatom i radcom prawnym, udzielającym npp na terenie Powiatu, przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp w drodze umowy zawartej na piśmie;
- niezawiadomienia Wojewody Kujawsko-Pomorskiego¹⁰ o porozumieniu w sprawie udzielania npp, zawartym 30 listopada 2016 r. z Okręgową Radą Adwokacką w Toruniu¹¹ i Radą Okręgową Izby Radców Prawnych w Toruniu¹²;
- przekazania Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie informacji zbiorczej pięć dni po terminie przewidzianym w art. 12 ustawy o npp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą¹³ zadania powiatu, wynikające z ustawy o npp realizował Sekretarz Powiatu¹⁴. Zadania te Starosta powierzył Sekretarzowi z dniem 3 września 2015 r. aneksem do zakresu czynności na tym stanowisku. W Statucie Powiatu¹⁵ oraz w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa¹⁶ nie dokonywano zmian w związku z rozpoczęciem realizacji przez Powiat zadań wynikających z ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 4-53)

1.2. Sekretarz podał, że swoją wiedzę i kompetencje w zakresie funkcjonowania systemu npp doskonalił z wykorzystaniem serwisów informacji prawnej, informacji zamieszczanych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości oraz publikacji prasowych i internetowych, w tym materiałów udostępnianych przez Związek Powiatów Polskich.

Sekretarz nie uczestniczył w szkoleniach instytucjonalnych poświęconych tematyce npp i nie zgłaszał potrzeb w tym zakresie. W związku z tym, Starostwo nie ponosiło wydatków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 116-117, 436, 460)

⁸ Tj. biuletynu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.); dalej: „BIP”.

⁹ Tj.: strony internetowej Powiatu, prasy oraz plakatów i ulotek.

¹⁰ Dalej: „Wojewoda”.

¹¹ Dalej: „ORA”.

¹² Dalej: „OIRP”.

¹³ Kontrolą objęto okres od 1 sierpnia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, a także okres wcześniejszy obejmujący przygotowywanie przepisów ustawy o npp.

¹⁴ Dalej: „Sekretarz”.

¹⁵ Ustanowionym uchwałą nr XXX/461/2014 Rady Powiatu w Aleksandrowie Kujawskim z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Aleksandrowskiego (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2014 r. poz. 783).

¹⁶ Stanowiącym załącznik do uchwały nr 118/2016 Zarządu Powiatu w Aleksandrowie Kujawskim z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Aleksandrowie Kujawskim.

1.3. Sekretarz podał, że z uwagi na jednoosobową realizację, zadań npp nie obejmowano formalną analizą ryzyka i planem audytu, a informacja na temat ich wykonania była na bieżąco przekazywana Staroście i Zarządowi Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 113)

Sprawozdanie z realizacji przez Powiat ww. zadania w trzech pierwszych kwartałach 2016 r. zostało przedłożone Zarządowi Powiatu 15 grudnia 2016 r. i przekazane Radzie Powiatu w dniu następnym.

(dowód: akta kontroli str. 118-127)

1.4. Współpraca Powiatu z organizacją pozarządową, prowadzącą na jego terenie punkt npp obejmowała w roku 2017, m.in. działania o charakterze edukacyjnym i promocyjnym, których celem było upowszechnianie wiedzy i świadomości prawnej wśród osób dorosłych oraz uczniów szkół średnich. Wydane zostały materiały o funkcjonowaniu npp oraz biuletyn, opisujący rozwiązania prawne wybranych problemów życia codziennego. W styczniu 2017 r. ww. organizacja zwróciła się do Starostwa o wytypowanie szkół średnich w celu przeprowadzenia wśród uczniów konwersacji i prelekcji z zakresu elementarnej wiedzy prawnej. Skierowała również do uczniów tych szkół zaproszenie do udziału w I Ogólnopolskim Konkursie Wiedzy o Państwie i Samorządzie Terytorialnym.

(dowód: akta kontroli str. 113, 128, 566-568)

1.5. Powiat zobowiązany był do utworzenia na swoim obszarze dwóch punktów npp, zgodnie z mnożnikiem wynikającym z art. 20 ust. 4 ustawy o npp. W celu zapewnienia uprawnionym mieszkańcom Powiatu dogodnego dostępu do punktu npp prowadzonego przez adwokatów i radców prawnych, Starosta zwrócił się z propozycją współpracy w tym zakresie do wszystkich dziewięciu gmin powiatu aleksandrowskiego. Gotowość współdziałania wyraziły cztery z nich: Koneck, Zakrzewo, Raciażek i Aleksandrów Kujawski. Powiat zawarł z tymi gminami porozumienia dotyczące udostępnienia gminnych lokali na działalność punktów npp w latach 2016-2017¹⁷, w których określono m.in.:

- adresy lokali,
- rodzaj pomieszczeń i ich wyposażenie (dostępność dla osób niepełnosprawnych, dostęp do sieci energetycznej, telekomunikacyjnej oraz teleinformatycznej, dostępność materiałów informacyjnych),
- harmonogram (dni i godziny) udzielania npp oraz miejsce udostępnienia tej informacji (wejście do budynku i lokalu oraz BIP Powiatu i Gminy),
- zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych adwokatom i radcom prawnym udzielającym npp.

Ponadto, Powiat przeznaczył ze swoich zasobów dwa lokale w Aleksandrowie Kujawskim¹⁸. W związku z powyższym na terenie Powiatu utworzono dwa punkty npp w ramach ww. sześciu lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 59, 62-89, 569-572)

1.6. Sekretarz podał, że w celu zawarcia porozumień z ORA i OIRP oraz umów z adwokatami i radcami prawnymi o świadczenie na terenie Powiatu npp, nawiązano z tymi podmiotami kontakt korespondencyjny. Wymiana uwag i sugestii dotyczyła treści porozumień, liczby punktów npp i lokali, harmonogramu dyżurów,

¹⁷ 15 października 2015 r. - na 2016 r. oraz 15 grudnia 2016 r. - na 2017 r.

¹⁸ Tj., lokal w budynku Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, przy ul. Sikorskiego 3 (dalej: „PCPR”) oraz w Zespole Szkół Nr 1, przy ul. Wyspiańskiego 4 (udostępniony przez Powiat organizacjom pozarządowym w ramach umów o prowadzenie przez te organizacje drugiego z punktów npp na terenie Powiatu).

równomiernego podziału czasu pracy pomiędzy radców prawnych i adwokatów oraz finansowania zadania. Porozumienia podpisywane były po akceptacji treści zapisów przez wszystkie strony. ORA i OIRP prowadziły nabór prawników zainteresowanych świadczeniem npp i przesyłały wykaz tych osób Staroście¹⁹. Wskazani prawnicy byli w imieniu Starosty zapraszani do realizacji zadania. Umowy podpisywano po akceptacji projektu umowy o świadczenie npp²⁰ oraz po ustaleniu harmonogram dyżurów (z uwzględnieniem propozycji gmin udostępniających lokale). Sekretarz dodał, że przy konstruowaniu umów i porozumień korzystano z materiałów udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, jednakże proponowane tam wzorce podlegały znacznej modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 90-108, 114)

1.7. Porozumienia w sprawie udzielania w latach 2016 i 2017 npp na obszarze powiatu aleksandrowskiego zostały zawarte pomiędzy Powiatem a ORA i OIRP odpowiednio: 29 października 2015 r. i 30 listopada 2016 r.²¹, a umowy z adwokatami i radcami prawnymi o świadczenie npp w ww. latach²², odpowiednio: 31 grudnia 2015 r. i 30 grudnia 2016 r., tj. z zachowaniem terminów ustawowych, umożliwiających uruchomienie punktu npp będącego w dyspozycji Starosty z początkiem 2016 r. i 2017 r. Nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umów przez adwokatów lub radców prawnych wskazanych przez ORA i OIRP.

(dowód: akta kontroli str. 90-108, 114, 309-433)

1.8. W porozumieniach w sprawie npp określono:

- 1) liczbę adwokatów i radców prawnych mających udzielać npp na obszarze Powiatu,
- 2) zobowiązanie ORA i OIRP do imiennego wskazywania odpowiednio adwokatów lub radców prawnych oraz ich zastępców,
- 3) zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających npp,
- 4) zasady wykorzystania urządzeń technicznych w punkcie npp.

Umowy z adwokatami i radcami prawnymi zawierały zapisy wymagane w art. 6 ust. 2 ustawy o npp, tj.:

- 1) wskazanie miejsca i czasu udzielania npp,
- 2) określenie wynagrodzenia za udzielanie npp,
- 3) określenie sposobu korzystania z lokalu, w punkcie npp,
- 4) wskazanie niezbędnych urządzeń technicznych, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiający udzielanie npp;
- 5) zasady zapewniania dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie npp²³,
- 6) zasady zapewniania zastępstwa przez adwokata lub radcę prawnego²⁴,

¹⁹ Wykazy te zawierały wskazanie prawników wyznaczonych do udzielania npp, w tym ich zastępców, wg kolejności deklarowanych gotowości świadczenia pomocy prawnej, z podziałem na listę główną i uzupełniającą.

²⁰ W projekcie umowy była określona stawka godzinowa za pełnienie dyżuru oraz sugerowane miejsce pełnienia tego dyżuru.

²¹ Dalej: „porozumienia w sprawie npp”.

²² Dalej: „umowy o świadczenie npp”.

²³ W § 2 ust. 5 umów z adwokatami i radcami prawnymi określono, że lokale punktu npp „... zostały wyposażone w sposób umożliwiający świadczenie pomocy prawnej. Zleceniobiorca może korzystać z bazy aktów prawnych „Internetowy System Aktów Prawnych”-/isap.sejm.gov.pl/ wykorzystując lokalną sieć internetową. Zleceniobiorca może korzystać z odpłatnych systemów informacji prawnej na zasadzie odrębnej umowy podpisanej z dostawcą usługi. Koszty dostępu do odpłatnych systemów informacji prawnej nie obciążają Zleceniodawcy”.

7) zasady rozwiązania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 90-93, 101-104, 309-433)

1.9. Powyższe umowy nie zawierały zapisów dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych przez osoby uprawnione do uzyskania npp²⁵.

Starosta powierzył przetwarzanie ww. danych w trakcie kontroli NIK, aneksami z 1 października 2017 r. do umów o świadczenie npp w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 309-433, 539, 542-553)

W umowach o prowadzenie w latach 2016 i 2017 punktu npp przez organizacje pozarządowe²⁶ nie zawarto zapisów dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp.

Starosta powierzył przetwarzanie powyższych danych w drodze odrębnej umowy zawartej z organizacją pozarządową 29 września 2017 r., w trakcie kontroli NIK²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 191-208, 539-541)

1.10. O porozumieniu w sprawie npp, zawartym 29 października 2015 r. Starosta zawiadomił Wojewodę pismem z 19 listopada 2015 r.²⁸

Zawiadomienia Wojewody o porozumieniu w sprawie npp, zawartym 30 listopada 2016 r. dokonano 6 października 2017 r., w trakcie kontroli NIK²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 55-56, 294-295, 554)

1.11. Starosta powierzył prowadzenie w latach 2016-2017 jednego, z dwóch punktów npp na terenie Powiatu organizacjom pozarządowym, tj.: Fundacji „Honeste Vivere” z siedzibą w Warszawie oraz Fundacji „Togatus Pro Bono” z siedzibą w Olsztynie.

Organizacje te zostały wyłonione w otwartych konkursach, przeprowadzonych zgodnie z art. 11 i art. 13-15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁰ oraz art. 11 ust. 6 ustawy o npp, w sposób zapewniający wybór najlepszej oferty.

Umowy o prowadzenie punktu npp zostały zawarte z ww. organizacjami 2 stycznia i 30 grudnia 2016 r., tj. w terminach umożliwiającym jego uruchomienie z początkiem 2016 i 2017 r. Powyższe umowy zawierały elementy wymagane w art. 6 ust. 2 pkt 1 i 3-6, w zw. z art. 11 ust. 7 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 183-208)

²⁴ W § 2 ust. 2 umów z adwokatami i radcami prawnymi określono, że w razie braku możliwości świadczenia pomocy prawnej przez zleceniobiorcę, pomoc tą świadczy zastępca wskazany przez zleceniobiorcę z listy adwokatów lub radców prawnych wskazanych przez ORA i OIRP. Zleceniobiorca powiadamia o ustanowieniu zastępstwa zleceniodawcę w terminie odwrotnym w formie pisemnej.

²⁵ Tj., oświadczeniach, o których mowa w ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 ustawy o npp ; dalej: „oświadczenia”.

²⁶ Tj. umowach, o których mowa w art. 11 ust. 7 ustawy o npp, zawartych przez Powiat z Fundacją „Honeste Vivere” z siedzibą w Warszawie oraz Fundacją „Togatus Pro Bono” z siedzibą w Olsztynie w dniach, odpowiednio: 2 stycznia i 30 grudnia 2016 r.; dalej: „umowy o prowadzenie punktu npp”.

²⁷ Zagadnienia te przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

²⁸ Zawiadomienia dokonano w odpowiedzi na pismo Wojewody z 10 listopada 2015 r. w sprawie przekazywania bieżących danych o aktualnym stanie wdrażania przez Powiat rozwiązań ustawy o npp.

²⁹ Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

³⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 1817, ze zm.

1.12. Powiat zapewnił uruchomienie z początkiem 2016 i 2017 r. wymaganej liczby, dwóch punktów npp.

Punkt będący w dyspozycji Starosty³¹ był zlokalizowany w Aleksandrowie Kujawskim (w budynku PCPR) oraz w lokalach czterech gmin, które wyraziły gotowość współpracy z Powiatem w tym zakresie. Punkt prowadzony przez organizację pozarządową usytuowano w budynku Zespołu Szkół nr 1 w Aleksandrowie Kujawskim³².

Stosownie do § 2 ust. 2 porozumień w sprawie npp oraz § 2 ust. 6 umów zawartych z organizacjami pozarządowymi, npp na terenie Powiatu była dostępna dla osób uprawnionych od poniedziałku do piątku, między godziną 8.00 a 20.00. W każdym z obu punktów pomoc była zapewniona w wymiarze czterech godzin dziennie.

(dowód: akta kontroli str. 90-93, 101-104, 191-208, 569-572)

1.13. Wszystkie lokale objęte oględzinami NIK, w których usytuowane były punkty npp³³, odpowiadały wymogom określonym w § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej³⁴. Wyposażenie tych lokali umożliwiało udzielanie pomocy w formach wskazanych w art. 3 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 109)

1.14. Sekretarz podał, że analiza skali faktycznego zainteresowania uzyskaniem npp w poszczególnych lokalach była w Starostwie dokonywana każdorazowo po przekazaniu przez dyżurującego prawnika dokumentacji dotyczącej udzielonej pomocy. W wyniku przeprowadzenia analizy w skali całego 2016 r. dokonano zmiany usytuowania lokalu w Gminie Aleksandrów Kujawski, z miejscowości Opoki na Wołuszewo, z uwagi na niewielkie zainteresowanie pomocą w pierwotnej lokalizacji. Przy ustalaniu harmonogramu udzielania npp w poszczególnych lokalach uwzględniano sugestie gmin, dysponujących rozeznaniem potrzeb swoich mieszkańców w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 114-115, 569, 571)

Sekretarz podał, że w Starostwie nie podejmowano prób weryfikacji uprawnień beneficjentów npp do otrzymania tej pomocy oraz, że obowiązek takiej weryfikacji spoczywa na osobach udzielających npp. Ustawodawca w sposób ogólny zobowiązał Starostę do kontroli realizacji zadania, nie określając jednocześnie instrumentów do wypełnienia tego obowiązku. Sekretarz wskazał, że karty nieodpłatnej pomocy są anonimowe, a oświadczenia osób korzystających z porad muszą być, zgodnie z ustawą o npp, przekazywane Staroście w sposób uniemożliwiający ich powiązanie z kartą nieodpłatnej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 115)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Starosta, do czasu kontroli NIK, nie powierzył organizacjom pozarządowym oraz adwokatom i radcom prawnym, udzielającym npp na obszarze Powiatu,

³¹ W punkcie tym w latach 2016-2017 pomoc była świadczona przez adwokatów i radców prawnych.

³² W punkcie tym w latach 2016-2017 pomocy udzielali adwokaci i osoby wymienione w art. 11 ust. 3 ustawy o npp.

³³ Oględzinami objęto trzy, z sześciu lokali, w których w 2017 r. na terenie Powiatu udzielana była npp. W tym, dwa lokale punktu npp, będącego w dyspozycji Starosty i lokal punktu prowadzonego przez organizację pozarządową.

³⁴ Dz. U. poz. 2186 ze zm.; dalej: „rozporządzenie w sprawie npp”.

w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzania danych osobowych zawartych w oświadczeniach osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. W wyniku powyższego dane osobowe beneficjentów npp były w latach 2016-2017 (do października) przetwarzane przez osoby do tego nieupoważnione.

Zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy o npp, starosta jest administratorem danych osobowych zawartych w oświadczeniach, o których mowa w ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 tego artykułu³⁵.

W myśl art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³⁶, administrator danych może powierzyć innemu podmiotowi, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzanie danych.

Obowiązkowi tego dopełniono w trakcie kontroli NIK, poprzez zawarcie z organizacją pozarządową w dniu 29 września 2017 r. odrębnej umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych oraz poprzez dodanie aneksami z 1 października 2017 r. odpowiednich zapisów do umów o świadczenie npp w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 191-208, 129-133, 539-553, 573)

Sekretarz podał w wyjaśnieniach, że powodem niepowierzenia organizacjom pozarządowym, w drodze umowy, przetwarzania danych osobowych była, wynikająca z nieprecyzyjnych przepisów prawa wątpliwość, z kim starosta zawiera taką umowę - z organizacją pozarządową, czy z działającymi na jej rzecz osobami udzielającymi porad prawnych. W związku z czym, w umowach o realizację zadania publicznego zobowiązano organizacje pozarządowe wyłącznie do odbierania od beneficjentów npp oświadczeń o zgodzie na gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie ich danych osobowych.

W przypadku niepowierzenia pisemną umową przetwarzania danych osobowych adwokatom i radcom prawnym, Sekretarz podał, że wynikało to z założenia prawidłowości stosowania prawa przez te osoby w każdym aspekcie realizacji zleconego im zadania, także w tym, dotyczącym przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 129-133)

2. Starosta nie zawiadomił Wojewody o porozumieniu w sprawie npp zawartym 30 listopada 2016 r. Obowiązkowi tego dopełniono 6 października 2017 r., w trakcie kontroli NIK. Stanowiło to naruszenie art. 10 ust. 3 ustawy o npp, w myśl którego powiat niezwłocznie zawiadamia właściwego wojewodę o każdym porozumieniu zawartym z okręgową radą adwokacką i radą okręgową izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 288-289, 554)

Sekretarz podał w wyjaśnieniach, że przyczyną niezawiadomienia Wojewody o zawarciu powyższego porozumienia była błędna interpretacja art. 10 ust. 3 ustawy o npp zakładająca, że zawiadomienia należy dokonać tylko w sytuacji nie zawarcia porozumienia w wymaganym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 294-295)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starostwa w zbadanym zakresie.

³⁵ Tj., oświadczeniach, składanych przez osoby uprawnione do skorzystania z npp.

³⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 922.

2. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej.

2.1. W latach 2016-2017 (do 30 czerwca) na terenie Powiatu udzielono łącznie 367 nieodpłatnych porad prawnych³⁷. Z tego, 85 - w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową i 282 - w punkcie będącym w dyspozycji Starosty. Beneficjenci pomocy udzielonej w ww. punktach byli uprawnieni do jej uzyskania na podstawie:

- decyzji o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej lub zaświadczenia o udzieleniu świadczenia, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁸, w odpowiednio 3 i 48 przypadkach;
- Karty Dużej Rodziny³⁹, w 4 i 38 przypadkach;
- dokumentu stwierdzającego tożsamość i nieukończenie 26 lat albo ukończenie 65 lat, w 62 i 195 przypadkach;
- pisemnego oświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o npp, w dwóch przypadkach w punkcie npp prowadzonym przez organizację pozarządową;
- pisemnego oświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o npp, w 22 i 7 przypadkach;
- dokumentu potwierdzającego ciężę, w trzech przypadkach w punkcie npp będącym w dyspozycji Starosty.

Zakres przedmiotowy udzielonej pomocy obejmował:

- prawo rodzinne, z wyłączeniem rozwodów, separacji i alimentów, w odpowiednio: 3 i 37 przypadkach;
- sprawy dotyczące rozwodu lub separacji, w 6 i 24 przypadkach;
- sprawy dotyczące alimentów, w 9 i 26 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa pracy, w 4 i 16 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa cywilnego, z wyłączeniem spraw z zakresu prawa rzeczowego i spadkowego, w 21 i 57 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa rzeczowego, w 17 i 34 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa spadkowego, w 21 i 73 przypadkach;
- sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa do opieki zdrowotnej, w 4 i 34 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa administracyjnego z wyjątkiem prawa podatkowego, w 1 i 7 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa karnego, w 5 i 24 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa podatkowego, w pięciu przypadkach w punkcie npp będącym w dyspozycji Starosty;
- inne, w dwóch przypadkach w punkcie npp będącym w dyspozycji Starosty.

Npp została udzielona w formie:

- poinformowania osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach, w odpowiednio: 67 i 217 przypadkach;

³⁷ W latach 2016-2017 (do 30 czerwca) pomoc, mimo zapewnienia jej dostępności, nie została udzielona w żadnej z form przewidzianych w ustawie o npp (nie została przekazana do Starostwa żadna karta npp) w miesiącu czerwcu 2016 r. w punkcie npp prowadzonym przez organizację pozarządową.

³⁸ Dz.U. z 2017 r., poz.1769 ze zm.

³⁹ Tj. karty, o której mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2016 r., poz. 785 ze zm.).

- wskazania osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, w 59 i 208 przypadkach;
- udzielenia pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o npp, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym, w 4 i 21 przypadkach;
- sporządzenia projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w 2 i 10 przypadkach.

Czas przeznaczony na udzielenie ww. pomocy wyniósł:

- poniżej 15 minut, w odpowiednio: w 7 i 26 przypadkach;
- od 15 do 30 minut, w 29 i 121 przypadkach;
- od 30 do 60 minut, w 38 i 112 przypadkach;
- powyżej 60 minut, w 11 i 23 przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 164-166)

2.2. Informacja zbiorcza oraz sprawozdania kwartalne wymagane przez Ministra Sprawiedliwości⁴⁰ były, w zakresie objętym badaniem⁴¹ sporządzone w sposób rzetelny.

Informacja zbiorcza została przekazana Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie listownie 5 kwietnia 2017 r., tj. pięć dni po terminie przewidzianym w art. 12 ustawy o npp.⁴²

(dowód: akta kontroli str. 134-163, 167-182)

Sekretarz podał, że w informacji zbiorczej i informacjach kwartalnych w punkcie I „Liczba osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej” wykazywano liczbę kart npp przekazanych Staroście przez realizatorów zadania, a nie liczbę osób, którym udzielono pomocy, ponieważ anonimizacja ww. kart uniemożliwia stwierdzenie przypadków wielokrotnego uzyskania wsparcia przez tą samą osobę w danym okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 288-289, 294)

2.3. Aktualna informacja o punktach npp wraz z harmonogramem ich funkcjonowania była udostępniona na stronie BIP i stronie internetowej Starostwa oraz w lokalach, w których usytuowane były te punkty. Sekretarz podał, że informacja o systemie npp upowszechniana była także w formie plakatów i ulotek oraz publikacji w lokalnej i regionalnej prasie.

(dowód: akta kontroli str. 109, 209-212)

⁴⁰ Minister Sprawiedliwości, pismem z 29 lutego 2016 r. zwrócił się do wojewodów z prośbą o comiesięczne przekazywanie informacji na temat liczby udzielonych porad prawnych, a także o kwartalne przekazywanie danych zbiorczych o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp w oparciu o załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie npp.

⁴¹ Badanie rzetelności sporządzenia zbiorczej informacji zbiorczej za 2016 r. przeprowadzono na podstawie weryfikacji danych ujętych w następujących punktach tej informacji: II/1/1.5, II/3/3.3, III/1/1.5, III/3/3.3, w stosunku do danych wynikających ze wszystkich przedłożonych 192 kart npp z tego roku. Badanie rzetelności sporządzanych sprawozdań kwartalnych przeprowadzono na zbiorze kart npp z II kwartału 2016 i 2017 r., przedłożonych przez Starostwo w liczbie odpowiednio: 58 i 76 kart.

⁴² Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

2.4. W latach 2016-2017 (do 30 czerwca) nie wpłynęły do Starostwa skargi dotyczące funkcjonowania systemu npp na terenie Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 217-223)

2.5. W 2017 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy⁴³, w ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Powiatu, objęła szczegółowym sprawdzeniem prawidłowość rozliczenia dotacji otrzymanej przez Powiat w 2016 r. w dziale 755⁴⁴, rozdziale 75515⁴⁵, w tym prawidłowość powierzenia organizacji pozarządowej zadania prowadzenia punktu npp oraz finansowania tego zadania. RIO nie stwierdziła nieprawidłowości w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 224-226)

2.6. Sekretarz podał, że wdrożenie przewidzianych w ustawie o npp rozwiązań organizacyjnych nie przysporzyło Powiatowi większych trudności. Jednakże barierą w realizacji zadań dotyczących npp okazała się niewystarczająca ilość środków przewidzianych na ich obsługę oraz na edukację prawną.

W ocenie Sekretarza, zwiększenie dostępności npp oraz usprawnienie jej funkcjonowania można by zapewnić poprzez rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do pomocy (m.in. o osoby bezrobotne i niepełnosprawne) oraz przekazanie realizacji zadań w zakresie npp ośrodkom pomocy społecznej lub korporacjom prawniczym.

(dowód: akta kontroli str. 288-289, 291-292)

Z informacji uzyskanych od prawników udzielających npp na terenie Powiatu wynikało, że najistotniejszymi barierami dla zapewnienia pomocy prawnej osobom potrzebującym takiego wsparcia były: brak działań informacyjnych i promocyjnych, niedostateczna liczba punktów npp oraz nieodpowiednie regulacje prawne⁴⁶. W opinii ww. osób, udoskonalenie funkcjonującego obecnie systemu npp jest możliwe poprzez: rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do pomocy, zwiększenie środków finansowych na wynagrodzenia dla prawników udzielających npp oraz umożliwienie udzielania pomocy w kancelariach i siedzibach organizacji pozarządowych⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 229-249)

2.7. W umowach o świadczenie npp zawartych przez Powiat z adwokatami i radcami prawnymi były zawarte postanowienia, dotyczące m.in. zasad:

- dokumentowania realizacji zadań poprzez sporządzanie i comiesięczne przekazywanie Staroście kart npp oraz zestawień dotyczących udzielonej pomocy (§ 2 ust. 4 umów o świadczenie npp), a także poprzez odnotowanie czasu pracy na liście obecności dostarczanej do punktu npp przez zleceniodawcę (§ 1 ust. 3)⁴⁸;
- kontroli realizacji zadania w oparciu o ww. dokumenty oraz wystawioną przez wykonawcę fakturę, jako warunku wypłaty wynagrodzenia (§ 3 ust. 5).

(dowód: akta kontroli str. 309-433)

⁴³ Dalej: „RIO”.

⁴⁴ „Wymiar Sprawiedliwości”.

⁴⁵ „Nieodpłatna pomoc prawna”.

⁴⁶ Przyczyny takie zostały podane jako najistotniejsze, w odpowiednio: sześciu (37,5%), czterech (25%) i trzech (18,8%), z szesnastu odpowiedzi udzielonych w tym zakresie przez ankietowanych prawników.

⁴⁷ Spośród tych rozwiązań, dwa pierwsze wskazano sześciokrotnie, a trzeci – pięciokrotnie. Ponadto, proponowano: zwiększenie liczby punktów npp (w trzech przypadkach) oraz zwiększenie świadomości prawnej osób najmłodszych i rozszerzenie zakresu przedmiotowego npp (po jednym wskazaniu).

⁴⁸ Listy obecności były przekazywane Sekretarzowi wraz z resztą dokumentacji dotyczącej npp.

Kontrola prawidłowości wykonania przez adwokatów i radców prawnych zadań w zakresie npp była przeprowadzana przez Sekretarza zgodnie z powyższymi zasadami.

Ponadto, w okresie od stycznia do maja 2016 r. Sekretarz przeprowadzał kontrole realizacji zadania (ogłędziny) w punktach npp⁴⁹.

W wyniku powyższych działań Sekretarz nie stwierdził nieprawidłowości w wykonaniu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi.

(dowód: akta kontroli str. 292-293, 486-497, 562-564)

2.8. Zgodnie z § 8 ust. 1 i 2 umowy o prowadzenie punktu npp z 2 stycznia 2016 r. oraz § 9 ust. 1 i 2 umowy o prowadzenie punktu npp z 30 grudnia 2016 r., Powiat, w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu, sprawował kontrolę prawidłowości wykonania zadania, w szczególności poprzez badanie dokumentów oraz żądanie udzielania informacji o wykonaniu zadania.

Stosownie do ww. postanowień, Sekretarz weryfikował karty npp przekazywane co miesiąc przez organizacje pozarządowe, sprawozdania o stanie realizacji zadania, karty czasu pracy osób udzielających npp oraz faktury wystawiane przez wykonawców.

Ponadto, w maju 2016 r. Sekretarz przeprowadził kontrolę (ogłędziny) w miejscu realizacji zadania, tj. w punkcie npp prowadzonym przez ww. organizację.

W wyniku powyższych działań Sekretarz nie stwierdził nieprawidłowości w wykonaniu umów o prowadzenie punktu npp.

(dowód: akta kontroli str. 292-293, 565, 481-485, 498-503)

2.9. Z informacji uzyskanych⁵⁰ od dziekanów ORA i OIRP wynikało, że:

- gotowość zawarcia z Powiatem umów o świadczenie npp w latach 2016 i 2017 wyraziło, odpowiednio: czterech i dziewięciu adwokatów oraz dziewiętnastu i osiemnastu radców prawnych;
- w OIRP, z uwagi na niewielki spadek zainteresowania świadczeniem npp w stosunku do roku poprzedniego, nie dokonywano analizy tego zjawiska;
- do ww. podmiotów nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji przez adwokatów i radców prawnych obowiązków w zakresie udzielania npp na terenie Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 250-251)

2.10. Z informacji uzyskanych od podmiotów świadczących mieszkańcom Powiatu nieodpłatną pomoc prawną w oparciu o kryteria inne, niż wynikające z ustawy o npp⁵¹ wynikało, że:

- uruchomienie punktów npp nie miało wpływu na ich dotychczasową działalność w powyższym zakresie⁵²;

⁴⁹ W latach 2016-2017 (do 30 czerwca) przeprowadzono trzy kontrole w miejscu realizacji zadania przez adwokatów i radców prawnych. Przebieg i wyniki tych kontroli udokumentowano w formie notatek służbowych.

⁵⁰ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.), dalej: „ustawa o NIK”.

⁵¹ Zapytania dotyczące wpływu uruchomienia punktów npp na działalność podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych skierowano (w trybie art. 29 ustawy o NIK) do trzech urzędów gmin, trzech ośrodków pomocy społecznej i sześciu stowarzyszeń z terenu Powiatu. Z odpowiedzi otrzymanych od stowarzyszeń wynikało, że nie prowadziły one darmowego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

⁵² Tj. nie miało wpływu na działalność czterech, z sześciu podmiotów (urzędów gmin i ośrodków pomocy społecznej), które poinformowały, że prowadziły darmową pomoc prawną przed wejściem w życie ustawy o npp. W przypadku jednego podmiotu, uruchomienie punktów npp przyczyniło się do ograniczenia jego dotychczasowej działalności w zakresie npp, w przypadku drugiego - do podniesienia efektywności udzielanej pomocy. Jeden z podmiotów poinformował, że nie ponosił żadnych dodatkowych wydatków z tytułu udzielania pomocy prawnej, a pozostałe podały, że wydatki takie mieściły się w wynagrodzeniu radców prawnych,

- w latach 2016-2017 (I półrocze) do żadnego z tych podmiotów nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania systemu npp, jak również, nie zgłaszały się osoby, którym odmówiono udzielenia pomocy w punktach npp;
- większość z ww. podmiotów⁵³ podejmowała działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, w tym polegające głównie na informowaniu o możliwościach dostępu do npp.

(dowód: akta kontroli str. 252-262)

2.11. Większość beneficjentów npp z terenu Powiatu objętych badaniem ankietowym była zadowolona lub bardzo zadowolona z uzyskanego wsparcia oraz ze skuteczności udzielonej pomocy⁵⁴. W ocenie ankietowanych zadowolające były: sposób rozwiązania problemu i ilość czasu poświęconego na udzielenie porady, a także lokalizacja i czas pracy punktów npp⁵⁵.

(dowód: akta kontroli str. 263-287)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Informacja zbiorcza o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu została przekazana Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie pięć dni po terminie przewidzianym w art. 12 ustawy o npp, zgodnie z którym starosta przekazuje ww. informację, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 134-145, 288-289, 295)

Sekretarz podał w wyjaśnieniach, że opóźnienie w przekazaniu informacji zbiorczej spowodowane było dużą pracochłonnością jej sporządzenia oraz znacznym obciążeniem pozostałymi obowiązkami, w sytuacji jednoosobowej realizacji zadania z zakresu npp.

(dowód: akta kontroli str. 295)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Starostwa w zbadanym zakresie.

3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy o npp, zaplanowane w budżecie Powiatu na 2016 r. w dziale 755 rozdziale 75515 w kwocie 126,6 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 124,7 tys. zł (tj. 98,5% planu) w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- 2360 Dotacja celowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielona na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego – 59,9 tys. zł,
- 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne – 1 tys. zł,
- 4170 Wynagrodzenia bezosobowe osób udzielających npp – 18 tys. zł,
- 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 3,7 tys. zł,

udzielających porad w ramach realizacji swoich obowiązków (w przypadku jednego z podmiotów – urzędu miejskiego, wydatki na wynagrodzenie radcy prawnego za udzielanie porad w wymiarze dwóch godzin tygodniowo wynosiły w latach 2010-2015 od 5,7 tys. zł do 6,8 tys. zł rocznie).

⁵³ Tj. pięć, z sześciu podmiotów, które udzieliły odpowiedzi w tym zakresie.

⁵⁴ Opinię taką wyraziło osiem (72,7%), z jedenastu osób, które odpowiedziały na pytania ankietowe.

⁵⁵ Zadowolonych lub bardzo zadowolonych w tych czterech ocenionych obszarach było, odpowiednio: po 9 (po 81,8%), 10 (90,9%) i 11 (100%) osób.

- 4300 Zakup usług – 42,1 tys. zł (w tym, wynagrodzenie za npp wg faktur).

Powyższe wydatki sfinansowano ze środków dotacji otrzymanej z budżetu państwa w dz. 755 rozdz. 75515 § 2110⁵⁶ w kwocie 123,6 tys. zł (wydatkowanej w całości w ww. paragrafach) oraz ze środków własnych Powiatu w kwocie 1,1 tys. zł (wydatkowanych w § 4210)⁵⁷.

Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy o npp, zaplanowane w budżecie Powiatu na 2017 r. w dz. 755 rozdz. 75515 w kwocie 125,2 tys. zł były na 30 czerwca 2017 r. wykonane w wysokości 57,6 tys. zł, tj. 46% planu.

(dowód: akta kontroli str. 434-448, 458-473)

3.2. Umowy o świadczenie npp zawarte przez Powiat z adwokatami i radcami prawnymi oraz umowy o prowadzenie punktu npp zawierały postanowienia określające wzajemne prawa i obowiązki stron, dotyczące rozliczenia należnego wynagrodzenia.

Warunkiem wypłaty tego wynagrodzenia adwokatom i radcom prawnym było, m.in.:

- udokumentowanie przez wykonawców realizacji zadań, poprzez sporządzenie i comiesięczne przekazanie Staroście kart npp oraz zestawień dotyczących udzielonej pomocy (§ 2 ust. 4 umów o świadczenie npp), a także, odnotowanie czasu pracy na liście obecności dostarczanej do punktu npp przez zleceniodawcę (§ 1 ust. 3);
- zweryfikowanie przez osobę odpowiedzialną w Starostwie prawidłowości wykonania zadania w oparciu o ww. dokumenty oraz wystawioną przez wykonawcę fakturę lub rachunek do umowy zlecenia (§ 3 ust. 5).

Organizacje pozarządowe były zobowiązane, m.in. do:

- wykonania zadania zgodnie z ofertą i przepisami ustawy o npp, w szczególności w zakresie dokumentowania udzielanej pomocy w kartach npp i przekazywania tych kart Staroście;
- prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁸;
- złożenia sprawozdania końcowego i sprawozdań częściowych z wykonania zadania⁵⁹, jako warunku uznania dotacji za wykorzystaną zgodnie z przeznaczeniem.

Zleceniodawca był zobowiązany do comiesięcznego przekazywania na rachunek bankowy zleceniobiorcy środków na realizację zadania.

W toku realizacji zadania oraz do pięciu lat po jego zakończeniu, zleceniodawca sprawował kontrolę prawidłowości wykonania zadania, w tym kontrolę wydatkowania przekazanej dotacji, w szczególności poprzez badanie dokumentów oraz żądanie udzielania informacji o wykonaniu zadania.

(dowód: akta kontroli str. 191-208, 309-433, 481-503)

⁵⁶ „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zleczone ustawami realizowane przez powiat”.

⁵⁷ Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o npp, kwota wynagrodzeń z tytułu umów o udzielanie npp oraz kwota kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania stanowiły, odpowiednio 97% i 3% otrzymanej przez Powiat dotacji.

⁵⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

⁵⁹ Wg wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300).

Objęte badaniem wydatki z tytułu rozliczeń z podmiotami udzielającymi npp⁶⁰ były dokonywane zgodnie z zasadami określonymi w umowach zawartych z tymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 226, 453-457, 475-480)

W 2016 r. i w I półroczu 2017 r. jednostkowy koszt udzielenia npp⁶¹ wyniósł, odpowiednio: 1 427 i 714 zł w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową oraz 432 i 204 zł w punkcie będącym w dyspozycji Starosty⁶².

Koszt jednej godziny gotowości udzielenia tej pomocy⁶³ w 2016 r. i w I półroczu 2017 r. wyniósł, odpowiednio: 59 i 61 zł w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową oraz 64 i 54 zł w punkcie będącym w dyspozycji Starosty.

W 2016 r. pomoc, mimo zapewnienia jej dostępności, nie była udzielana w żadnej z form przewidzianych w ustawie o npp przez: 216 dni w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową i 152 dni w punkcie będącym w dyspozycji Starosty⁶⁴.

(dowód: akta kontroli str. 506)

3.3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki otrzymania od Wojewody środków dotacji po terminie, w którym Powiat zobowiązany był do dokonania wydatków na rzecz adwokatów i radców prawnych oraz organizacji pozarządowych z tytułu realizacji zadań w zakresie npp.

W 2016 r. Powiat wydatkował na obsługę organizacyjno-techniczną zadania środki własne w wysokości 1,1 tys. zł.

Sekretarz podał, że powodem zaangażowania ww. środków było wykonanie wydatków na zakup wyposażenia punktów npp w kwocie wyższej, niż wynikająca z ustawowego limitu (3% otrzymanej dotacji) przewidzianego na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania.

(dowód: akta kontroli str. 226, 294, 435-436, 449-452, 504-505)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym zakresie.

⁶⁰ Badaniem objęto próbę wszystkich operacji związanych z zapłatą wynagrodzenia oraz przekazania dotacji dla organizacji pozarządowych, ujętych w księgach rachunkowych Starostwa w pierwszym kwartale 2016 i 2017 r. W ww. próbie nie wystąpiły wydatki z tytułu wynagrodzeń osób pełniących funkcje zastępcy adwokata lub radcy prawnego.

⁶¹ Tj. koszt, wynikający z relacji poniesionych przez Powiat wydatków, zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych Starostwa w latach 2016-2017 (do 30 czerwca) oraz liczby udzielonych w tym okresie porad (kart npp).

⁶² W całym okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. jednostkowy koszt udzielenia npp wyniósł: 650 zł w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową oraz 329 zł w punkcie będącym w dyspozycji Starosty.

⁶³ Obliczony jako relacja poniesionych przez Powiat wydatków, zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych Starostwa w latach 2016-2017 (do 30 czerwca) oraz liczby godzin gotowości świadczenia npp przez wykonawców zadania.

⁶⁴ W poszczególnych miesiącach 2016 r. liczba dni, w których żadna osoba uprawniona nie zgłosiła się po pomoc do ww. punktów wyniosła, odpowiednio: 18 i 14 w styczniu, 18 i 3 w lutym, 20 i 12 w marcu, 18 i 7 w kwietniu, 17 i 12 w maju, 22 i 16 w czerwcu, 16 i 13 w lipcu, 18 i 14 w sierpniu, 17 i 15 we wrześniu, 17 i 14 w październiku, 17 i 14 w listopadzie, po 18 w grudniu.

Opis stanu faktycznego

4. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej.

Obowiązek podejmowania działań o charakterze edukacyjnym, zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa⁶⁵ był w Starostwie realizowany w ramach zadań przypisanych:

- Sekretarzowi, w zakresie wynikającym z ustawy o npp oraz pozostałych obowiązków (m.in. nadzorowania i koordynowania spraw dotyczących informatyzacji oraz BIP);
- Wydziałowi Organizacji Kadr i Nadzoru, w zakresie prowadzenia i administrowania urzędowym publikatorem teleinformatycznym – BIP⁶⁶, uaktualniania tablicy ogłoszeń oraz prowadzenia ewidencji obwieszczeń i ogłoszeń;
- Biuru Organów Samorządowych, w zakresie przekazywania do Wojewody aktów prawa miejscowego celem ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz umieszczania dokumentów, które przekazywane są do publicznej wiadomości w BIP;
- Powiatowemu Rzecznikowi Konsumentów, w zakresie udzielania konsumentom bezpłatnych porad oraz informacji dotyczących ich interesów;
- wszystkim wydziałom i stanowiskom samodzielnym w zakresie, m.in.: przygotowywania w ramach właściwości wydziału materiałów informacyjnych wymaganych przepisami prawa do zamieszczania ich w BIP oraz na powiatowej stronie internetowej, aktualizacji danych w BIP, przygotowywania informacji z zakresu działania danej komórki organizacyjnej dla środków masowego przekazu.

Ponadto, działania zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa⁶⁷ były realizowane w ramach specjalistycznego poradnictwa prowadzonego przez jednostki organizacyjne Powiatu, tj. PCPR i Powiatowy Urząd Pracy w Aleksandrowie Kujawskim, zgodnie z przedmiotem i zakresem ich działalności.

(dowód: akta kontroli str. 4-48, 290, 293-294, 296-308, 507-537)

Na stronie BIP Starostwa były udostępnione informacje o możliwościach dostępu do npp oraz informacje odnoszące się do praw i obowiązków obywatelskich, w tym adresy stron internetowych Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego⁶⁸.

(dowód: akta kontroli str. 209-212, 308)

W 2017 r. Starostwo, w ramach działań o charakterze edukacyjnym, rozpowszechniało, we współpracy z organizacją pozarządową, materiały dotyczące funkcjonowania npp oraz biuletyn informacyjno-poradnikowy. Współdziałało także z tą organizacją w celu przeprowadzenia w szkołach średnich Powiatu konwersacji i prelekcji z zakresu elementarnej wiedzy prawnej oraz zorganizowania konkursu wiedzy o państwie i samorządzie terytorialnym⁶⁹.

⁶⁵ Tj. obowiązek, wynikający w szczególności z: art. 14 ustawy o npp, art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.) oraz art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1523).

⁶⁶ W tym, udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

⁶⁷ W szczególności, w zakresie wynikającym z art. 19 pkt 2 i pkt 13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1569).

⁶⁸ Tj. adresy: www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl; dostęp w dniu 26 września 2017 r.

⁶⁹ Działania te były podejmowane na podstawie umowy o prowadzenie przez organizację pozarządową punktu npp, zgodnie ze złożoną w tym zakresie ofertą.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Starosta zapewnił podejmowanie, pozostających we właściwości powiatu działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, zarówno w ramach prowadzenia specjalistycznego poradnictwa, jak również poprzez realizację obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznych oraz Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Wybrane zagadnienia dotyczące praw i obowiązków obywatelskich były także przedmiotem publikacji poradnikowych oraz działań edukacyjnych realizowanych we współpracy z organizacją pozarządową na rzecz uczniów szkół średnich.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o podjęcie działań zapewniających terminowe przekazywanie Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie informacji zbiorczej.

W związku z dopełnieniem przez Starostę w trakcie kontroli NIK obowiązku powierzenia osobom i podmiotom trzecim przetwarzania danych osobowych zawartych w oświadczeniach oraz zawiadomienia Wojewody o porozumieniu w sprawie npp z 30 listopada 2016 r., Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Bydgoszcz, listopada 2017 r.

kontroler
Andrzej Grzymysławski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

