



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.010.02.2017
P/17/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/090 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 31 sierpnia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
<i>Kontroler</i>	Barbara Jaros, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/67/2017 z dnia 8 sierpnia 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Kielcach (dalej: Starostwo), ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Michał Godowski, Starosta Kielecki (dalej: Starosta) od 1 grudnia 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu kieleckiego.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Starosta, zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej³ (dalej: ustawa o npp), zorganizował sieć ośmiu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (dalej: punkty npp) i zapewnił ich uruchomienie od początku 2016 r.</p> <p>Cztery punkty usytuowano w urzędach gmin położonych na obszarze powiatu (tj. UMiG Chmielnik, UG Łopuszno, UG Górnio i UG Łągów), natomiast pozostałe cztery w Kielcach – po dwa w Starostwie i Powiatowym Urzędzie Pracy w Kielcach (dalej: PUP). Punkty NPP prowadzone przez Powiat Kielecki (dalej: Powiat) – w Starostwie, PUP, Łopusznie i Chmielniku – obsługiwane były przez adwokatów i radców prawnych, z którymi zawarto umowy o udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (dalej również: npp), a prowadzenie pozostałych czterech – w Starostwie, PUP, Górnio i Łągowie – powierzane było, wyłanianej co roku w otwartym konkursie ofert, organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego (dalej: OPP). Umowy podpisane z ww. podmiotami określały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy o npp.</p> <p>W każdym ze zorganizowanych przez Starostę punktów npp pomoc była świadczona w wymiarze czterech godzin przez pięć dni w tygodniu. W 2016 r. udzielono w nich ogółem 1.277 porad, z czego 842 (65,9%) w punktach prowadzonych przez Powiat, a 435 (34,1%) w punktach powierzonych do prowadzenia OPP, zaś w I półroczu 2017 r. ogółem 620 porad, z czego odpowiednio 432 (69,7%) i 188 (33,3%).</p> <p>Odpowiedzialny za koordynowanie zadań nałożonych ustawą o npp pracownik Starostwa podejmował działania mające na celu uzyskanie od osób świadczących pomoc wymaganej dokumentacji, a na jej podstawie sporządzał niezbędne sprawozdania i informacje, które – wywiązując się z obowiązków informacyjnych – Starosta przekazywał do wojewody świętokrzyskiego (dalej również: wojewoda) lub Ministra Sprawiedliwości.</p>

¹ Czynności zakończono w dniu 31 października 2017 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

³ Dz. U. 2017 r., poz. 2030.

Na realizację zadań wynikających z ustawy o npp Powiat wydatkował w 2016 r. kwotę 479.243,10 zł, zaś w I półroczu 2017 r. kwotę 221.639,84 zł, co stanowiło odpowiednio 96,9% i 44,3% otrzymanych na ten cel dotacji z budżetu państwa. Środki na realizację zadania były właściwie planowane w budżecie Powiatu oraz planie finansowym Starostwa. Wykorzystywano je zgodnie z przeznaczeniem – na wypłatę wynagrodzeń adwokatom i radcom prawnym obsługującym połowę punktów npp, przekazywanie dla OPP dotacji na prowadzenie pozostałych punktów npp oraz zakup niezbędnych materiałów biurowych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- niepowierzeniu przez Starostę – jako administratora danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych przez osoby uprawnione do skorzystania z npp – przetwarzania tych danych w drodze umowy zawartej na piśmie;
- niezamieszczeniu w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert na powierzenie prowadzenia w 2018 r. punktów npp niektórych wymaganych informacji.

Sformułowano również uwagi dotyczące:

- braku w zawartych z gminami porozumieniach, na mocy których utworzono punkty npp, w datach ich podpisania, harmonogramu wskazującego dni i godziny, w których będzie udzielana npp;
- niewprowadzeniu stosownych zapisów do zakresów czynności pracowników Starostwa wykonujących zadania związane z przeprowadzaniem otwartych konkursów ofert na prowadzenie punktów npp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania wynikające z przepisów ustawy o npp uwzględniono w regulaminie organizacyjnym Starostwa⁴ z dniem 21 czerwca 2017 r. Zostały one przypisane do – wchodzącego w skład Wydziału Organizacji, Kadr i Spraw Obywatelskich (dalej: WOKiSO) – Referatu Organizacji i Spraw Obywatelskich, działającego wspólnie z Wydziałem Zdrowia i Polityki Społecznej (dalej: WZiPS), a w zakresie przeprowadzania otwartych konkursów ofert na prowadzenie punktów NPP – do Referatu Zdrowia, będącego częścią WZiPS. Wcześniej regulamin organizacyjny⁵ nie zawierał postanowień odnoszących się do tych zadań, co kontrola przeprowadzona w marcu 2017 r. przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki (dalej: ŚUW) uznała za uchybienie. W udzielonych wówczas wyjaśnieniach Starosta stwierdził, że zadania nałożone ustawą o npp nie zostały ujęte w zakresach poszczególnych wydziałów, ponieważ z § 15 ust. 1 regulaminu organizacyjnego wynika, że prowadzenie działalności przypisanej przepisami prawa do właściwości Starosty należy do wspólnych zadań wydziałów oraz samodzielnych komórek organizacyjnych Starostwa. [dowód: akta kontroli str. 64-67, 72-74, 121-124, 129-130, 144-147, 568-569]

Odnośnie przyczyn ujęcia przedmiotowych zadań w ww. regulaminie dopiero z dniem 21 czerwca 2017 r. Starosta wyjaśnił, że z uwagi na znaczną ilość zmian w przepisach nakładających na powiat realizację szeregu zadań nie jest możliwe bieżące uaktualnianie tego dokumentu. [dowód: akta kontroli str. 1099-1100, 1103-1104]

Bezpośrednia realizacja zadań określonych ustawą o npp należała do:

- jednego pracownika WOKiSO – głównego specjalisty N. K., zatrudnionej w Starostwie od 2000 r., odpowiadającej od czerwca 2014 r. m.in. za organizowanie kontaktów Starosty z organami gmin położonych na terenie powiatu oraz innymi urzędami, instytucjami i stowarzyszeniami; [dowód: akta kontroli str. 5, 12-15, 583, 586]

⁴ Na mocy Uchwały Nr 171/200/2017 Zarządu Powiatu w Kielcach w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kielcach.

⁵ Tj. ani obowiązujący w dniu wejścia w życie ustawy o NPP regulamin wprowadzony Uchwałą Nr IV/17/2015 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 16 lutego 2015 r., ani regulamin przyjęty Uchwałą Nr 126/292/2016 Zarządu Powiatu w Kielcach z dnia 30 września 2016 r.

- jednego pracownika WZiPS: od września do 13 grudnia 2015 r. – do podinspektora A. M., zatrudnionej od 2008 r., odpowiadającej wcześniej (od 24 sierpnia 2015 r.) m.in. za tworzenie programów w zakresie współpracy z OPP, nadzorowanie ich realizacji przez komórki organizacyjne Starostwa i powiatowe jednostki organizacyjne Powiatu oraz przygotowywanie informacji z tego zakresu, zaś od 14 grudnia – do inspektora J. G.-B. (zatrudnionej od 2007 r.), nie posiadającej doświadczenia w realizacji zadań z zakresu zbliżonego do wykonywanych czynności objętych ustawą o npp. [dowód: akta kontroli str. 5, 16-19]

Pierwszej z ww. osób formalnie (zakresem czynności z 31 grudnia 2015 r.) powierzono prowadzenie spraw związanych z koordynacją zadań wynikających z ustawy o npp i opracowywanie sprawozdań z tym związanych. Do zakresów czynności pracowników WZiPS nie wprowadzono stosownych zapisów. [dowód: akta kontroli str. 12-13, 16-19]

Naczelnikiem WOKiSO, podlegającego bezpośrednio Staroście, była J. O., zaś kierownikiem Referatu Organizacji i Spraw Obywatelskich – E. S. Naczelnikiem WZiPS, nadzorowanego przez członka Zarządu Powiatu B. G., był S. F., zaś w Referacie Zdrowia nie utworzono stanowiska kierownika. [dowód: akta kontroli str. 5-11]

Naczelniczy WOKiSO i WZiPS oraz kierownik Referatu Organizacji i Spraw Obywatelskich dysponowali wykształceniem i doświadczeniem pozwalającym na skuteczne nadzorowanie zadań nałożonych ustawą o npp. [dowód: akta kontroli str. 5, 22-23, 581-582, 587-593]

1.2. Żaden z pracowników Starostwa realizujących lub nadzorujących przedmiotowe zadania nie uczestniczył w szkoleniach, warsztatach, konferencjach lub kursach obejmujących tematykę związaną z nieodpłatną pomocą prawną. Jak wyjaśnił Starosta nie było ofert szkoleniowych w tym zakresie, organ nadzoru ich nie organizował, zaś ustawodawca, przypisując powiatom realizację zadań objętych ustawą o npp jako zleconych z zakresu administracji rządowej, w dotacji na te zadania nie przewidział środków, które mogłyby być wykorzystane na sfinansowanie tego typu szkoleń. [dowód: akta kontroli str. 583, 1099-1100, 1104]

1.3. W Starostwie nie wprowadzono odrębnych, sformalizowanych mechanizmów weryfikacji prawidłowości wykonywania zadań dotyczących organizacji oraz funkcjonowania systemu npp. Wydziały realizujące te zadania systematycznie przekazywały Staroście informacje z tego zakresu w formie tzw. informacji międzysesyjnych. W 2015 r. dotyczyły one postępów w organizacji systemu, a od 2016 r. – konkursów na powierzenie prowadzenia punktów npp, a także liczby npp udzielonych w danym okresie. Informacje te zamieszczano następnie w przedkładanych Radzie Powiatu sprawozdaniach z pracy Zarządu Powiatu. [dowód: akta kontroli str. 1027-1033]

Według Starosty problematyka związana z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej nie została objęta analizą ryzyka, bowiem zgodnie z art. 12 i art. 16 ust. 1 ustawy o npp weryfikacji działania systemu npp dokonują minister sprawiedliwości i wojewoda na podstawie zbiorczej informacji o wykonaniu przedmiotowego zadania. Ponadto stwierdził, że sama ustawa o npp reguluje szczegółowo rozwiązania dotyczące weryfikacji prawidłowości realizowania zadania publicznego poprzez wprowadzenie mechanizmów bieżącego monitorowania, w tym obowiązek przedkładania staroście przez adwokatów/radców prawnych kart nieodpłatnej pomocy prawnej oraz oświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 ww. ustawy. Dokumenty te muszą zostać przekazane staroście do dziesiątego dnia następnego miesiąca kalendarzowego. W Starostwie po upływie każdego miesiąca sprawdzano informacje wynikające z list obecności adwokatów i radców prawnych. Kontroli dokonywano pod kątem liczby dyżurów poszczególnych radców prawnych i adwokatów, przede wszystkim w celu prawidłowego naliczania wynagrodzeń za świadczone przez nich porady prawne. [dowód: akta kontroli str. pismo 8 pyt. 1119-1120, 1122-1124]

Problematyka związana z zadaniami wynikającymi z ustawy o npp nie była w 2016 r. przedmiotem działań podejmowanych w ramach audytu wewnętrznego. Również na 2017 r. nie zaplanowano audytu z tego zakresu. [dowód: akta kontroli str. 668-671, 676, 681-685, 691-693, 698]

1.4. Przyjęte na 2016 r. i 2017 r. programy współpracy Powiatu Kieleckiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (dalej: dpp) wśród priorytetowych zadań publicznych wyszczególniały m.in. nieodpłatną pomoc prawną. W badanym okresie Powiat Kielecki nie współpracował z organizacjami pozarządowymi, w formach, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶ (dalej: ustawa o dpp). Nie prowadzono wymiany informacji o planowanych kierunkach działalności ani nie tworzono wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. [dowód: akta kontroli str. 850-859, 883-897, 924-928]

Opracowywanie projektów programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz sprawozdań z ich realizacji należało do zadań Pełnomocnika Starosty ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. [dowód: akta kontroli str. 945]

Starosta stwierdził, że *W przypadku ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. [...] w zakresie dotyczącym otwartych konkursów ofert [...] nie zachodzi potrzeba współpracy [...], o której mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 i art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy [...] o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.* [dowód: akta kontroli str. 1120, 1124]

1.5. Powiat utworzył osiem punktów npp. Cztery z nich zlokalizowano w urzędach gmin Chmielnik, Łopuszno, Górnio i Łągów na podstawie porozumień podpisanych 14 października 2015 r. (na 2016 r.) i 14 października 2016 r. (na 2017 r.). Pozostałe cztery punkty zostały zorganizowane na terenie, będącego odrębnym powiatem, miasta Kielce – po dwa w siedzibie Starostwa (przy ul. Wrzosowej 44) oraz siedzibie Powiatowego Urzędu Pracy (przy ul. Kolberga 4). [dowód: akta kontroli str. 199-241]

W porozumieniach zawartych z ww. gminami zawarto elementy wskazane w art. 9 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o npp, tj. kwestie dotyczące usytuowania lokali przeznaczonych na punkty nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych osobom ją udzielającym. Ustalono, że lokale udostępniane będą pięć dni w tygodniu, w godzinach pracy urzędów ww. gmin, przez co najmniej 4 godziny, zaś harmonogramy działania punktów npp, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o npp, zostaną ustalone przez strony do końca roku. Porozumienia w datach ich podpisania nie zawierały harmonogramów określających dni i godziny udzielania npp. Stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o npp, harmonogram powinien stanowić jeden z elementów treści porozumienia. Pod porozumieniami załączone były harmonogramy działania danego punktu, jednakże nie były one opatrzone datą. [dowód: akta kontroli str. 202-245]

Decyzja dotycząca usytuowania punktów npp nie była poprzedzona analizą w zakresie optymalnego ich rozmieszczenia, tj. zapewniającego dostęp wszystkim mieszkańcom powiatu uprawnionym do pomocy. Nie konsultowano się również z Urzędem Miasta Kielce co do planowanych przez miasto lokalizacji punktów npp. Terytorium powiatu obejmuje 19 gmin. Z pięciu z nich, które zadeklarowały chęć utworzenia na swoim terenie punktów npp, wybrano cztery. Jak wskazał Starosta kierowano się kwestią dysponowania lokalami spełniającymi niezbędne warunki. [dowód: akta kontroli str. 379]

Starosta wyjaśnił, że przepisy ustawy o npp zezwalają na realizację przedmiotowego zadania w porozumieniu z gminami i nie nakładają obowiązku przeprowadzania analiz pod kątem *dostępności mieszkańców powiatu do poszczególnych lokalizacji* punktów npp. Ponadto wśród wymogów ustawowych tworzenia punktów udzielania npp, nie ma obowiązku uwzględniania usytuowania punktów npp organizowanych przez inną jednostkę samorządu terytorialnego. Z tego też powodu, zdaniem Starosty, nie było konieczne konsultowanie kwestii lokalizacji punktów npp z władzami Miasta Kielce. Starosta stwierdził, że usytuowanie punktów npp w Starostwie i PUP podyktowane było przede wszystkim ułatwieniem wszystkim mieszkańcom dostępu do nich, gdyż znajdują się one w lokalizacjach, w których mieszkańcy wszystkich 19 gmin z terenu powiatu załatwiają szereg innych spraw. [dowód: akta kontroli str. 1100, 1104-1105]

1.6. Działania mające na celu zorganizowanie przez Powiat sieci punktów npp zostały zainicjowane we wrześniu 2015 r. pismem Dziekana Okręgowej Izby Radców Prawnych w Kielcach (dalej: OIRP w Kielcach), w którym wyrażono wolę współpracy w zakresie

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1817, ze zm.

wdrażania ustawy o npp. W dniu 8 października 2015 r. Dziekan OIRP przesłała natomiast, opracowany przez Krajową Radę Radców Prawnych, projekt wzorcowego porozumienia (między powiatem a Radą OIRP i Okręgową Radą Adwokacką) w sprawie udzielania NPP. Projekt został opracowany zgodnie z wzorem opublikowanym na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. [dowód: akta kontroli str. 246-250]

Jak podał Starosta, w okresie do końca 2015 r. z jego inicjatywy odbyło się ok. sześciu spotkań z przedstawicielami gmin z terenu powiatu oraz przedstawicielami Okręgowej Rady Adwokackiej w Kielcach (dalej: ORA w Kielcach) i OIRP w Kielcach. Na spotkania te zapraszano telefonicznie, a ich przebieg – jako roboczych – nie był protokołowany. Ze strony Powiatu uczestniczyli w nich: Starosta, Sekretarz Powiatu, naczelnicy WOKiSO i WZiPS, kierownicy Referatu Organizacji i Spraw Obywatelskich oraz Zespołu ds. Informatyzacji Starostwa, a także członek Zarządu Powiatu Marek Kwiecień. Przedmiotem spotkań z wójtami i burmistrzami było głównie usytuowanie punktów npp w lokalach należących do ich zasobów, zaś na spotkaniach z przedstawicielami ORA w Kielcach i OIRP w Kielcach omawiano warunki zawarcia porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu kieleckiego. [dowód: akta kontroli str. 180-198, 379-380]

1.7. W dniach 26 października 2015 r. i 26 października 2016 r. – z zachowaniem terminów ustalonych odpowiednio w art. 26 ust. 2 i art. 10 ust. 2 ustawy o npp – Powiat zawarł z Radą OIRP w Kielcach i ORA w Kielcach trójstronne porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. i 2017 r. w czterech punktach npp, tj. w Starostwie, PUP, Łopusznie i Chmielniku. Porozumienia sporządzono w oparciu o projekt wzorcowego porozumienia opracowany przez Krajową Radę Radców Prawnych. Ustalono w nich m.in., że w każdym punkcie pomoc będzie świadczona w wymiarze pięciu dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny: w Starostwie i Łopusznie – trzy razy w tygodniu przez radcę prawnego i dwa przez adwokata, zaś w PUP i Chmielniku – trzy razy przez adwokata i dwa przez radcę prawnego. [dowód: akta kontroli str. 251-255, 272-277]

W listopadzie 2015 r. i 2016 r. OIRP w Kielcach i ORA w Kielcach przekazały Staroście imienne wykazy adwokatów i radców prawnych, wyznaczonych do udzielania npp w czterech prowadzonych przez Starostwo punktach, oraz ich zastępców. [dowód: akta kontroli str. 256-257, 259-262, 280-283]

W związku z przesłaną 5 stycznia 2016 r. przez ORA w Kielcach informacją o rezygnacji dwóch adwokatów, przypisanych do punktów npp w Łopusznie i Chmielniku, oraz wyznaczeniu w ich miejsce pięciu innych (dwóch do Łopuszna, trzech do Chmielnika), w tym samym dniu aneksowano (zwiększając liczbę adwokatów świadczących usługi w ww. punktach) porozumienie z 26 października 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 265-270]

Do porozumienia na 2017 r. wprowadzono zmiany zwiększając, aneksem z 31 października 2016 r., liczbę adwokatów świadczących usługi w dwóch pozostałych prowadzonych przez Starostwo punktach – w Starostwie z jednego do dwóch, w PUP z jednego do trzech. [dowód: akta kontroli str. 273-274, 278-279]

Na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. Powiat zawarł 11 umów (cztery z radcami prawnymi i siedem z adwokatami) z czego pięć (trzy z radcami, dwie z adwokatami) podpisano w dniu 31 grudnia 2015 r., to jest w terminie wynikającym z art. 26 ust. 5 ustawy o npp, natomiast sześć – po tym terminie: jedną (z radcą prawnym) 4 stycznia 2016 r., zaś pięć (z adwokatami) 7 stycznia 2016 r., co kontrola ŚUW uznała za uchybienie. Jak wynika z udzielonych wówczas wyjaśnień Starosty – w przypadku radcy prawnego powodem opóźnienia była odmowa podpisania umowy z uwagi na oczekiwaną zmianę punktu npp (z Łopuszna na PUP), zaś w przypadku adwokatów konieczność zastąpienia dwóch osób, które zrezygnowały (wyznaczonych do punktów w Chmielniku i Łopusznie). [dowód: akta kontroli str. 381-491, 571-572]

Na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r. zawarto 14 umów (cztery z radcami prawnymi i 10 z adwokatami), wszystkie 21 grudnia 2016 r. Umowa z jednym z adwokatów obsługujących punkt w Starostwie została, z dniem 23 czerwca 2017 r., rozwiązana za porozumieniem stron, a w jej miejsce zawarto (26 czerwca) umowę z innym adwokatem wskazanym przez ORA. [dowód: akta kontroli str. 492-565]

1.8. W porozumieniach z Radą OIRP w Kielcach i ORA w Kielcach określono wszystkie elementy, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o npp. [dowód: akta kontroli str. 251-255, 272-277]

Umowy podpisane z adwokatami i radcami prawnymi zawierały postanowienia wymagane przez art. 6 ust. 2 ustawy o npp. W szczególności określono w nich miejsce i czas udzielania npp, sposób korzystania z lokalu, w którym usytuowano punkt npp, zasady dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie pomocy, zasady zapewniania zastępstw (adwokat za adwokata, radca prawny za radcę prawnego, wyjątkowo zastępowanie przez aplikanta) oraz zasady rozwiązania umowy (za porozumieniem stron, przez każdą ze stron z dwumiesięcznym okresem wypowiedzenia, ewentualnie przez Powiat ze skutkiem natychmiastowym). Wprowadzono do nich również mechanizmy weryfikacji prawidłowości realizacji zobowiązań podjętych wobec Powiatu. Należały do nich ustalony w § 3 ust. 1 obowiązek poinformowania Starostwa, najpóźniej w dniu rozpoczęcia jego wykonywania, o zorganizowaniu zastępstwa (z podaniem: imienia i nazwiska zastępującego oraz numeru jego wpisu na listę adwokatów/radców prawnych, okresu pełnienia zastępstwa i przyczyny jego ustanowienia), a w przypadku zastępstwa pełnionego przez aplikanta, zawarty w § 3 ust. 3, obowiązek wykazania, poprzez przedłożenie (w terminie do trzech dni od tego faktu) oświadczeń przynajmniej trzech adwokatów/radców prawnych, potwierdzających brak możliwości zastępowania osoby obsługującej dany punkt npp, że był to „szczególnie uzasadniony przypadek”, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o npp. W § 13 ust. 3 umów zapisano, że w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania postanowień umowy przez adwokata/ radcę prawnego Powiat może rozwiązać ją ze skutkiem natychmiastowym. [dowód: akta kontroli str. 381-533, 543-565]

1.9. W umowach z adwokatami i radcami prawnymi oraz Stowarzyszeniem „Bezpieczny Dom”, zawarto oświadczenie zleceniobiorców o zapoznaniu się z przyjętą w Starostwie Polityką Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) oraz Dokumentacją SZBI i ich zobowiązanie do przestrzegania wymagań zawartych w tej dokumentacji, jak również zobowiązanie do zaznajomienia się z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. W żadnej z nich nie ujęto zapisów dotyczących powierzenia przez Starostę – będącego, w myśl art. 4 ust. 7 ustawy o npp, administratorem danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych przez osoby uprawnione do skorzystania z npp – przetwarzania danych osobowych beneficjentów pomocy. Powiat nie zawierał w tym zakresie odrębnych umów na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. [dowód: akta kontroli str. 381-533, 543-565, 805-837]

1.10. Starosta zawiadomił wojewodę pismem z 3 listopada 2015 r. o porozumieniu zawartym z ORA i OIRP w Kielcach. W 2016 r. informacja taka nie została przekazana, co kontrola ŚUW wskazała jako uchybienie. Z udzielonych wówczas wyjaśnień Starosty wynika, że ponieważ pismem z 3 stycznia 2017 r. Starostwo poinformowało wojewodę o rozpoczęciu działalności przez osiem utworzonych przez Powiat punktów npp, a zgodnie z przepisami mogło to nastąpić dopiero po dopełnieniu wszystkich formalności – w szczególności po zawarciu porozumień z ORA i OIRP w Kielcach oraz wyznaczeniu prawników do obsługi punktów npp – uznano tę informację za stanowiącą wykonanie obowiązku ustalonego w art. 10 ust. 3 ustawy o npp. [dowód: akta kontroli str. 335-339, 366-369, 571]

1.11. Stosownie do art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o npp prowadzenie w 2016 r. i 2017 r. połowy punktów npp (w Starostwie, PUP, Górnicy i Łagowie) zostało powierzone przez Powiat, wyłonionej w otwartych konkursach ofert, organizacji pozarządowej prowadzącej dpp – Stowarzyszeniu „Bezpieczny Dom” z siedzibą w Kielcach. Obydwa konkursy przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy o dpp. [dowód: akta kontroli str. 703-802, 1057-1062]

Podpisane przez Powiat 31 grudnia 2015 r. i 9 grudnia 2016 r. umowy ze stowarzyszeniem zawierały wszystkie obowiązkowe elementy wskazane w art. 6 ust. 2 pkt 1 i 3-6 ustawy o npp. Uwzględniono w nich również mechanizmy weryfikacji prawidłowości wykonywania zobowiązań podjętych wobec Powiatu, w tym: obowiązek poinformowania Starostwa, z jednodniowym wyprzedzeniem, o wyznaczeniu zastępstwa za osoby wytypowane do obsługi punktów npp, jak również wskazania wytypowanych zastępców i przesłania ich

danych pocztą elektroniczną (§ 2 ust. 4), obowiązek wyznaczenia zastępstwa wyłącznie spośród osób spełniających wymagania określone w art. 5 ust. 1 i art. 11 ust. 3 ustawy o npp (§ 2 ust. 5). [dowód: akta kontroli str. 805-837]

1.12. Starosta zapewnił uruchomienie z początkiem 2016 r. ośmiu punktów npp. Cztery z nich prowadził Powiat – dwa samodzielnie (w Starostwie i PUP) i dwa w porozumieniu z gminami (w UMiG Chmielnik i UG Łopuszno), zaś prowadzenie pozostałych czterech (w UG Górnio, UG Łągów, Starostwie i PUP) powierzono Stowarzyszeniu „Bezpieczny Dom”. Każdy z punktów – zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 8 ust. 3 ustawy o npp – otwarty był 5 dni w tygodniu, przez co najmniej 4 godziny dziennie. W wyniku usytuowania w Starostwie i PUP zarówno punktu prowadzonego przez Powiat jak i powierzonego do prowadzenia opp, w lokalach tych npp była udzielana przez 8 godzin dziennie.

Na terenie Kielc funkcjonuje również osiem punktów npp zorganizowanych przez Miasto Kielce. Zostały one zlokalizowane w różnych częściach miasta, w miejscach znacznie oddalonych od punktów npp utworzonych przez Powiat – sześć z nich w trzech lokalach Urzędu Miasta Kielce (po dwa: w siedzibie urzędu – Rynek 1, oraz dwóch innych budynkach urzędu – przy ul. Strycharskiej 6 i ul. Młodej 28), zaś pozostałe dwa w budynku Środowiskowego Domu Samopomocy (przy ul. Miodowej 7). [dowód: akta kontroli str. 1050-1056]

1.13. W wyniku przeprowadzonych 11 października 2017 r. oględzin trzech punktów npp umiejscowionych w UG Łopuszno, UG Górnio i Starostwie stwierdzono, że lokale w których je zorganizowano odpowiadały wymogom wynikającym z obowiązujących przepisów, a ich wyposażenie umożliwiało udzielanie npp. W szczególności, stosownie do § 5 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej⁷ (dalej: rozporządzenie ws. npp) lokale te posiadały dostęp do sieci energetycznej, telekomunikacyjnej i teleinformatycznej oraz wyodrębnione pomieszczenie do udzielania npp, umożliwiające zachowanie dyskrecji przy udzielaniu tej pomocy, ich usytuowanie uwzględniało potrzeby osób niepełnosprawnych, a wyposażenie zapewniało bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom nieupoważnionym. W każdym z nich znajdował się komputer z dostępem do bazy aktów prawnych. Dwa z lokali (w Łopusznie i Starostwie) zostały oznakowane w sposób zgodny z określonym w § 5 ust. 4 ww. rozporządzenia, zaś w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie npp znajdowały się wszystkie informacje, o których mowa w § 5 ust. 5 ww. rozporządzenia. W przypadku lokalu w Górnio przy żadnym z dwóch wejść do budynku nie było jakiegokolwiek oznakowania wskazującego, że jest w nim udzielana npp – znajdowało się ono wyłącznie w poczekalni (na drzwiach pomieszczenia przeznaczonego do udzielania npp), co narusza § 5 ust. 4 ww. rozporządzenia, zaś dotycząca punktów prowadzonych przez OPP informacja nie zawierała wskazania danych tej organizacji ani informacji czy udzielana w nich pomoc jest świadczona przez adwokata, radcę prawnego czy osobę wymienioną w art. 11 ust. 3 ustawy o npp, co było niezgodne z § 5 ust. 5 ww. rozporządzenia. [dowód: akta kontroli str. 1067-1073]

1.14. Do końca 2016 r. w Starostwie nie analizowano skali zainteresowania działalnością poszczególnych punktów npp, w celu dostosowania ich lokalizacji i/lub harmonogramu pracy (godzin udzielania npp) do rzeczywistych potrzeb w tym zakresie. W skierowanym do ŚUW piśmie z 18 stycznia 2017 r. – będącym odpowiedzią na prośbę m.in. o dokonanie analizy dotychczasowej lokalizacji punktów npp oraz przedłożenie informacji wymaganych przez Ministerstwo Sprawiedliwości – Starosta wskazał, że najniższą liczbę porad odnotowano w punkcie npp zlokalizowanym w PUP, stwierdzając m.in. *Przyczyną takiej niskiej frekwencji (...) może być zbyt mały krąg osób uprawnionych do korzystania z pomocy prawnej. Wobec powyższego zachodzi potrzeba objęcia pomocą również osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, ofiar przestępstw, rodzin zastępczych, repatriantów oraz innych osób w szczególnie trudnej sytuacji życiowej*, oraz poinformował, że rozważana jest możliwość zmiany lokalizacji tego punktu. [dowód: akta kontroli str. 370-378]

Starosta wyjaśnił, że nie były prowadzone analizy dotyczące skali zainteresowania działalnością poszczególnych punktów npp, gdyż przepisy ustawy o npp jak również aktów

⁷ Dz.U. poz. 2186 ze zm.

wykonawczych do niej nie wskazują takiej konieczności. Zapytany czy podjęto jakiegokolwiek działania w zakresie zmiany lokalizacji punktu mieszczącego się w PUP Starosta stwierdził m.in., że z uwagi na sprawy organizacyjno-techniczne związane z przeniesieniem punktu jak również w związku z planowanym poszerzeniem od 1 stycznia 2018 r. katalogu uprawnionych do npp o osoby bezrobotne ostateczna decyzja nie została podjęta [dowód: akta kontroli str. 1100-1101, 1106]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Starosta, jako administrator danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych przez osoby uprawnione do skorzystania z npp, powierzając przetwarzanie danych osobowych innemu podmiotowi, zobowiązany był, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, do zawarcia stosownej umowy z tym podmiotem. Podmiot, z którym została zawarta umowa mógł przetwarzać dane wyłącznie w zakresie i celu przewidzianym w umowie. Z adwokatami, radcami prawnymi oraz z OPP zawarte zostały wyłącznie umowy na udzielanie npp. W umowach tych nie zawarto stosownych postanowień dotyczących ochrony danych osobowych, nie zawarto również odrębnych umów, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Było to niezgodne również z postanowieniami Polityki Bezpieczeństwa Informacji w Starostwie Powiatowym w Kielcach⁸ stanowiącej, że w przypadku konieczności powierzenia przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją zadań, podmiot wnioskujący o takie powierzenie jest zobowiązany do zawarcia zasad powierzenia w projektowanej umowie (odrębnym rozdziale umowy ze stroną trzecią lub odrębnej umowie), którą opiniuje Administrator Bezpieczeństwa Informacji a zatwierdza Administrator Danych Osobowych. [dowód: akta kontroli str. 381-533, 543-565, 805-837, 608, 638]

Wyjaśniając przyczyny braku w ww. umowach postanowień o powierzeniu przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp Starosta stwierdził: *W umowach (...) zawarto stosowne zapisy dotyczące konieczności zaznajomienia się osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (...) oraz Dokumentacją Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji obowiązującą w Starostwie Powiatowym w Kielcach. W myśl 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 ustawy (...) jedynie w związku z art. 4 ust. 8 ww. ustawy tj. przechowuje stosowne oświadczenia w celu umożliwienia kontroli prawidłowości udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Konstrukcja prawna ww. przepisów ewidentnie wskazuje, iż jedynym celem Starosty jako administratora danych jest przetwarzanie ich tylko i wyłącznie poprzez udostępnienie podmiotom uprawnionym przez przepisy do podjęcia czynności kontrolnych. Zatem zupełnie niecelowym jest upoważnianie osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną do przetwarzania danych.* [dowód: akta kontroli str. 1101, 1107]

NIK nie podziela wyrażonej w wyjaśnieniach opinii o niecelowości upoważniania podmiotów świadczących npp do przetwarzania danych osobowych beneficjentów tej pomocy. Osoby udzielające porad, zbierając oświadczenia, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 ustawy o npp, przetwarzają zawarte w nich dane osobowe w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Stąd, zgodnie z zasadami określonymi tą ustawą, powinny zostać upoważnione do ich przetwarzania. Wymaganą formą dokonania takiego upoważnienia jest, stosownie do art. 31 ust. 1 w zw. z ust. 2, powierzenie przetwarzania danych osobowych przez ich administratora w drodze pisemnej umowy, określającej jego zakres i cel.

Ponadto NIK wskazuje, że z przepisów ustawy o npp nie wynika jakoby starosta był administratorem danych osobowych zawartych w ww. oświadczeniach „jedynie w związku z art. 4 ust. 8 ww. ustawy”. Nie ogranicza ona również celu przetwarzania tych danych do

⁸ Tj. rozdziałem 7 Polityki Bezpieczeństwa Informacji przyjętej Zarządzeniem wewnętrznym Nr 66/09 Starosty Kieleckiego z dnia 6 listopada 2009 r. ws. wdrożenia dokumentacji bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Starostwie Powiatowym w Kielcach, a następnie rozdziałem 6 Polityki Bezpieczeństwa Informacji przyjętej Zarządzeniem wewnętrznym Nr 122/2016 Starosty Kieleckiego z dnia 23 listopada 2016 r. w tej samej sprawie.

udostępniania ich podmiotom uprawnionym do kontroli realizacji zadań nałożonych ustawą o npp.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Jak ustalono, choć zadania związane z przeprowadzaniem otwartych konkursów ofert na prowadzenie punktów NPP były realizowane przez pracownika WZiPS już w 2015 r., tj. od września do 13 grudnia 2015 r. – przez podinspektora A. M., a od 14 grudnia 2015 r. – przez inspektora J. G.-B., nie zostały one uwzględnione w zakresach czynności tych osób. Z wyjaśnień udzielonych przez naczelnika WZiPS S. F. wynika, że w latach 2015-2016 osobiście realizował on zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzaniem konkursów ofert na prowadzenie punktów npp, natomiast ww. pracownicy wykonywali na jego polecenie jedynie czynności pomocnicze, na podstawie zapisu w zakresach czynności „Wykonywanie innych poleceń służbowych przekazywanych przez przełożonych”. [dowód: akta kontroli str. 5, 16-19, 35, 91, 1096-1098]

NIK zwraca uwagę na konieczność bieżącego – w miarę przypisywania nowych zadań – aktualizowania zakresów czynności pracowników. Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹ stanowią bowiem (w pkt 3 części A. Środowisko wewnętrzne) m.in., że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, zaś dla każdego pracownika powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

2. Kontrola wykazała, że zawarte z czterema gminami w 2015 r. i 2016 r. porozumienia, na mocy których utworzono punkty npp, w datach podpisania nie zawierały – wymaganego przez art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o npp – harmonogramu wskazującego dni i godziny, w których będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna. Jak wyjaśnił Starosta wynikało to z faktu, że ustawowy termin zawarcia porozumień jest wcześniejszy od terminu, w którym należy podpisać porozumienia z ORA i OIRP, tymczasem harmonogram pracy punktów npp wymaga ustaleń z ww. organami samorządów zawodowych, wskazującymi adwokatów i radców prawnych świadczących npp. [dowód: akta kontroli str. 202-245, 1099-1100, 1105-1106]

Przyjmując powyższe wyjaśnienia NIK wskazuje, że zważywszy wynikający z ww. przepisu obowiązek określania w porozumieniach z gminami harmonogramów wskazujących zarówno dni jak i godziny udzielania npp, wszelkie ustalenia w tym zakresie należy dokonywać przed upływem terminu na ich podpisanie.

Ocena cząstkowa

Starosta podjął wszelkie, określone przepisami ustawy o npp, działania konieczne do zapewnienia terminowego rozpoczęcia przez Powiat realizacji zadania polegającego na prowadzeniu npp. W szczególności zorganizował – w lokalach spełniających niezbędne wymagania – sieć ośmiu punktów npp, ustalił dla nich harmonogramy udzielania npp w obligatoryjnym wymiarze 5 dni w tygodniu po 4 godziny, a także zagwarantował świadczenie npp przez osoby posiadające kwalifikacje określone przepisami ustawy o npp.

2. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2016 r. w zorganizowanych przez Powiat punktach npp udzielono łącznie 1277 porad, z czego 842 (65,9%) w punktach prowadzonych przez Powiat, a 435 (34,1%) w punktach powierzonych do prowadzenia OPP. W I półroczu 2017 r. udzielono ogółem 620 porad – odpowiednio 432 (69,7%) i 188 (33,3%).

Niektóre z porad dotyczyły więcej niż jednej dziedziny prawa i/lub zostały udzielone w więcej niż jednej z form npp określonych w art. 3 ust. 1 ustawy o npp. Stąd zarówno suma liczby przypadków, w których przedmiotem porad były sprawy z poszczególnych dziedzin prawa (1458 w 2016 r. i 712 w I półroczu 2017 r.) jak i suma liczby przypadków, w których udzielano pomoc w poszczególnych formach (1900 w 2016 r. i 1009 w I półroczu 2017 r.) były większe od ogólnej liczby porad, tj. 1277 w 2016 r. i 620 w I półroczu 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 1034-1041]

⁹ Określone w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

W 2016 r. wśród korzystających z porad przeważającą grupę (905 osób, tj. 70,9%) stanowiły osoby uprawnione ze względu na wiek (przed 26 rokiem życia lub po ukończeniu 65 lat). Kolejną – znacznie mniejszą (213 osób, tj. 16,7%) – były osoby, którym w ciągu ostatnich 12 miesięcy przyznano świadczenie z pomocy społecznej, zaś trzecią (135 osób, tj. 10,6%) – osoby posiadające Kartę Dużej Rodziny. Najmniejszą grupę beneficjentów stanowiły: osoby pokrzywdzone w wyniku zdarzeń nadzwyczajnych takich jak katastrofa naturalna, klęska żywiołowa lub awaria techniczna (4 osoby, tj. 0,3%) oraz kombatanci (1 osoba, tj. 0,1%). Pozostali (19 osób, tj. 1,5%) to osoby uprawnione wymagające – na skutek sytuacji kryzysowej lub zdarzenia losowego – niezwłocznego uzyskania npp. Z porad nie korzystały osoby ze statusem weterana.

Przedmiot npp najczęściej stanowiły sprawy z zakresu prawa cywilnego (807 przypadków, tj. 63,2%), w tym: z prawa rzeczowego (323 przypadki, tj. 25,3%), z prawa spadkowego (258 przypadków, tj. 20,2%) i pozostałe cywilne (226 przypadków, tj. 17,7%). Znacznie rzadziej – z zakresu prawa administracyjnego (115 przypadków, tj. 9,0%) i prawa karnego (114 przypadków, tj. 8,9%), sprawy małżeńskie dotyczące rozwodu, separacji lub podziału majątku wspólnego (88, tj. 6,9%) i z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa do opieki zdrowotnej (84 przypadki, tj. 6,6%), sprawy dotyczące alimentów i sprawy z zakresu prawa pracy (po 64 przypadki, tj. 5,0%) oraz sprawy z zakresu prawa rodzinnego, z wyłączeniem rozwodów, separacji i alimentów (49 przypadków, tj. 3,8%). Znikoma liczba porad dotyczyła spraw z zakresu rozpoczęcia działalności gospodarczej (13 przypadków, tj. 1,0%) oraz z prawa podatkowego (8 przypadków, tj. 0,6%). W 52 przypadkach (tj. 4,1%) przedmiotem npp były inne, nie wymienione wyżej, dziedziny prawa.

Pomocy udzielano przeważnie w formie poinformowania uprawnionego o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących mu uprawnieniach lub spoczywających na nim obowiązkach (1093 przypadki, tj. 85,6%), często – poprzez wskazanie sposobu rozwiązania jego problemu prawnego (576 przypadków, tj. 45,1%). Co ósmej osobie udzielono pomocy w sporządzeniu projektu pisma (157 przypadków, tj. 12,3%). Najrzadziej pomoc przybierała formę samodzielnego sporządzenia przez prawnika 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 sądowo-administracyjnym (74 przypadki, tj. 5,8%).

Czas poświęcony na udzielenie npp wynosił na ogół (dla 597 porad, tj. 46,8%) od 15 do 30 minut, nieco rzadziej (dla 414 porad, tj. 32,4%) – od 30 do 60 minut, znacznie rzadziej – poniżej 15 minut (dla 167 porad, tj. 13,1%), zaś najrzadziej – powyżej godziny (dla 99 porad, tj. 7,8%). [dowód: akta kontroli str. 1034-1038, 1042-1043]

Również w I półroczu 2017 r.: przeważającą grupę wśród korzystających z porad (427 osób, tj. 68,9%) stanowili uprawnieni ze względu na wiek, przy czym osób po 65 roku życia było niemal dwukrotnie więcej niż młodych do 26 roku życia (odpowiednio: 303 osoby, tj. 48,9% i 124 osoby, tj. 20,0%), kolejną grupą (114 osób, tj. 18,4%) – były osoby, którym w ciągu ostatnich 12 miesięcy przyznano świadczenie z pomocy społecznej (wzrost z 16,7%), zaś trzecią (48 osób, tj. 7,7%) – osoby posiadające Kartę Dużej Rodziny (spadek z 10,6%). Ponad dwukrotnie wzrósł odsetek osób uprawnionych wymagających, na skutek sytuacji kryzysowej lub zdarzenia losowego, niezwłocznego uzyskania npp (19 osób, tj. 3,1%; wzrost z 1,5%), zaś ponad pięciokrotnie – osób pokrzywdzonych w wyniku zdarzeń nadzwyczajnych (10 osób, tj. 1,6%; wzrost z 0,3%). Najmniejszą grupę beneficjentów stanowiły tym razem – będące od 1 stycznia 2017 r. nową kategorią uprawnionych – kobiety w ciąży (2 osoby, tj. 0,3%). Z porad nie korzystały osoby ze statusem kombatanta i weterana.

Tak jak w 2016 r. przedmiot npp najczęściej stanowiły sprawy z zakresu prawa cywilnego (405 przypadków, tj. 65,3% – wzrost z 62,3%), w tym: z prawa rzeczowego (129 przypadków, tj. 20,8% – spadek z 25,3%), z prawa spadkowego (114 przypadków, tj. 18,4% – spadek z 20,2%) i pozostałe cywilne (162 przypadki, tj. 26,1% – wzrost z 17,7%). Znacznie rzadziej – sprawy z zakresu prawa karnego oraz prawa administracyjnego z wyjątkiem prawa podatkowego (po 58 przypadków, tj. 9,4% – wzrost odpowiednio z 8,9% i 9,0%), sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa do opieki zdrowotnej (52 przypadki, tj. 8,4% – wzrost z 6,6%), sprawy dotyczące alimentów (41 przypadków, tj. 6,6% – wzrost z 5,0%), sprawy z zakresu prawa rodzinnego, z wyłączeniem rozwodów,

separacji i alimentów (37 przypadków, tj. 6,0% – wzrost z 3,8%) sprawy z zakresu prawa pracy (29 przypadków, tj. 4,7% – spadek z 5,0%) oraz sprawy małżeńskie dotyczące rozwodu lub separacji (27 przypadków, tj. 4,4%). Znikoma liczba porad dotyczyła spraw z zakresu prawa podatkowego (7 przypadków, tj. 1,1% – wzrost z 0,6%) oraz z zakresu rozpoczęcia działalności gospodarczej (5 przypadków, tj. 0,8% – spadek z 1,0%). W 9 przypadkach (tj. 1,5% – spadek z 4,1%) przedmiotem npp były inne, nie wymienione wyżej, dziedziny prawa.

Przeważające formy udzielania pomocy nadal stanowiły poinformowanie uprawnionego o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących mu uprawnieniach lub spoczywających na nim obowiązkach (488 przypadki, tj. 78,1%) oraz wskazanie sposobu rozwiązania jego problemu prawnego (367 przypadków, tj. 59,2%), ale odsetek pierwszej z nich zmniejszył się o 7,5% (z 85,6%), zaś odsetek drugiej wzrósł o 14,1% (z 45,1%). Już niemal co piątej osobie (113 przypadków, tj. 18,2%) udzielono pomocy w sporządzeniu projektu pisma (wzrost o 5,9%). Choć nadal najrzadziej npp miała formę samodzielnego sporządzenia przez prawnika projektu pisma, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o npp (45 przypadków, tj. 7,3%), to jej udział nieznacznie się zwiększył (z 5,8%, tj. o 1,5%).

Czas poświęcony na udzielenie npp nadal wynosił na ogół od 15 do 30 minut (dla 242 porad, tj. 39,0% – spadek z 46,8%), nieco rzadziej – od 30 do 60 minut (dla 231 porad, tj. 37,3% – wzrost z 32,4%), znacznie rzadziej – powyżej godziny (dla 87 porad, tj. 14,% – wzrost z 7,8%), zaś najrzadziej – poniżej 15 minut (dla 60 porad, tj. 9,7% – spadek z 13,1%). [dowód: akta kontroli str. 1034-1035, 1039-1043]

W zlokalizowanym w PUP punkcie prowadzonym przez opp, w lipcu 2016 r. i maju 2017 r. nie została udzielona ani jedna nieodpłatna porada prawna. [dowód: akta kontroli str. 946]

2.2. Zarówno umowy o udzielanie npp podpisane z adwokatami i radcami prawnymi jak i umowy, którymi Powiat powierzył Stowarzyszeniu „Bezpieczny Dom” prowadzenie połowy punktów npp zobowiązywały zleceniobiorców do przekazywania Staroście – zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 7 ust. 1 ustawy o npp – do 10 dnia kolejnego miesiąca, dokumentacji z udzielania pomocy, tj. kart npp oraz wymaganych ustawą oświadczeń. [dowód: akta kontroli str. 381-533, 543-565]

W oparciu o przekazywane do Starostwa karty npp pracownik WOKiSO od marca 2016 r. sporządzał miesięczne informacje o liczbie porad udzielonych w poszczególnych punktach npp¹⁰, a także (według wzoru zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp, określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia ws. npp) sprawozdania kwartalne, które Starosta – stosownie do dyspozycji zawartej w piśmie z dnia 11 marca 2016 r. – przedkładał wojewodzie świętokrzyskiemu. W dniu 14 marca 2017 r. została sporządzona zbiorcza informacja za 2016 r., którą 21 marca 2017 r. – tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 12 ustawy o npp – przesłano do Ministra Sprawiedliwości. Dane zawarte w informacji odpowiadały danym wynikającym ze zgromadzonych w Starostwie kart npp, przy czym jako liczbę osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej (pkt I informacji) wykazywano liczbę kart npp, będącą liczbą udzielonych porad (spotkań z prawnikiem). [dowód: akta kontroli str. 957-1025, 1034]

2.3. Działania mające na celu rozpowszechnienie wiedzy o funkcjonowaniu systemu npp były podejmowane przez Starostę już od końca 2015 r. Informacje na ten temat pojawiały się na stronie internetowej Starostwa (między październikiem 2015 r. a marcem 2017 r. pięciokrotnie¹¹). Zostały również umieszczone (w styczniu 2016 r. i marcu 2017 r.¹²) w wydawanym przez Starostwo – w nakładzie 3 tysięcy egzemplarzy – miesięczniku „Kalejdoskop”, który trafia do jednostek organizacyjnych Powiatu oraz wszystkich 19 gmin z jego terenu, a także jest dostępny na stronie internetowej. Podano je także do publicznej

¹⁰ Informacja przekazana w marcu 2016 r. dotyczyła stycznia i lutego.

¹¹ W zakładce „Aktualności”, tj.: 1 października 2015 r. w artykule „Bezpłatna pomoc prawna w powiecie kieleckim” (<https://www.powiat.kielce.pl/starostwo/aktualnosci/idn:3091.html>); 30 października – „Konkurs na bezpłatną pomoc prawną w powiecie kieleckim” (<https://www.powiat.kielce.pl/starostwo/aktualnosci/idn:3175.html>); 4 stycznia 2016 r. – „Ruszyła darmowa pomoc prawna w powiecie kieleckim” (<https://www.powiat.kielce.pl/starostwo/aktualnosci/idn:3376.html>); 12 lutego 2016 r. – „Pomoc prawna budzi zainteresowanie” (<https://www.powiat.kielce.pl/starostwo/aktualnosci/idn:3470.html>); 21 marca 2017 r. – „Darmowa pomoc prawna dla kobiet w ciąży” (<https://www.powiat.kielce.pl/starostwo/aktualnosci/idn:4496.html>).

¹² W styczniu 2016 r. artykuł „Ruszyła darmowa pomoc prawna w powiecie kieleckim”, w marcu 2017 r. artykuł: „Darmowa pomoc prawna w powiecie kieleckim”.

wiadomości za pośrednictwem mediów, tj. lokalnego radia – w styczniu 2016 r.¹³ oraz prasy – w marcu 2017 r.¹⁴ Ponadto pracownik Starostwa do każdego punktu npp dostarczył po ok. 20 sztuk wydruków ulotek publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Stosownie do wymogu wynikającego z art. 9 ust. 3 ustawy o npp informacje o punktach npp wraz z harmonogramem ich funkcjonowania udostępniane były w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) Powiatu¹⁵. [dowód: akta kontroli str. 1044-1049]

2.4. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej nie stanowiło przedmiotu żadnej z 20 skarg zgłoszonych do Starostwa w 2016 r. i dziewięciu zgłoszonych w 2017 r. (do 18 września). [dowód: akta kontroli str. 1026]

2.5. W marcu 2017 r. ŚUW przeprowadził, obejmującą lata 2015-2017, kontrolę dotyczącą przygotowania przez Powiat systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz sposobu jej udzielania. Stwierdzone uchybienia – poza opisanymi wcześniej, dotyczącymi nieujęcia w regulaminie organizacyjnym zadań nałożonych ustawą o npp, niepoinformowania wojewody o zawartym w 2016 r. porozumieniu z ORA i OIRP w Kielcach oraz podpisania po upływie terminu ustalonego w art. 26 ust. 5 ustawy o npp sześciu umów na świadczenie npp w 2016 r. – polegały na:

1. zamieszczeniu błędnej daty na harmonogramach będących załącznikami do pięciu, zawartych 7 stycznia 2016 r., umów z adwokatami¹⁶;
2. niezamieszczeniu w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert na powierzenie prowadzenia punktów npp w 2016 r. i 2017 r., wymaganych art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o dpp, informacji o zrealizowanych przez Powiat, w roku ogłoszenia konkursu oraz poprzednim, zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztach, z uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym dpp;
3. niedokumentowaniu, w przeprowadzonym w 2015 r. otwartym konkursie ofert, realizacji – zawartego w art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy o dpp – obowiązku zamieszczenia ogłoszenia w siedzibie Starostwa jak również spełnienia kryterium ustalonego w art. 11 ust. 11 ustawy o npp przez dwóch oferentów;
4. niezamieszczeniu, w pięciu lokalach w których znajdowało się siedem z ośmiu punktów npp (wszystkich oprócz lokalu w UG Łągów) – w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie npp – niektórych informacji wymaganych przez § 5 ust. 5 rozporządzenia ws. npp; i tak:
 - w lokalach w Starostwie, PUP, UMiG Chmielnik, UG Łopuszno i UG Górno, gdzie usytuowano siedem punktów, dotycząca zasad udzielania npp informacja nie uwzględniała – obowiązujących od 1 stycznia 2017 r. – zmian dotyczących kobiet w ciąży¹⁷ (tj. wskazania ich wśród uprawnionych oraz określenia zakresu prawa, którego udzielana im pomoc może dotyczyć) oraz brak było informacji o sposobach wykazywania uprawnienia do uzyskania npp;
 - w lokalach w PUP, UMiG Chmielnik, UG Łopuszno i UG Górno, gdzie usytuowano pięć punktów, nie udostępniono informacji o wszystkich działających na terenie powiatu punktach npp;
 - w lokalu w Starostwie, gdzie usytuowano dwa punkty, informacje dotyczące punktów npp działających na terenie powiatu nie zawierały wskazania, w których jest ona udzielana przez adwokata lub radcę prawnego oraz czy w punktach prowadzonych przez organizację pozarządową usługi są świadczone przez adwokata, radcę prawnego albo osobę wymienioną w art. 11 ust. 3 ustawy o npp;
5. niezamieszczeniu niektórych wymaganych przez § 4 rozporządzenia ws. npp informacji w BIP gmin, na obszarze których zlokalizowano punkty npp; i tak:

¹³ W dniu 12 stycznia 2016 r. ogłoszono je w wiadomościach Radia Kielce i opublikowano na jego stronie internetowej (<http://www.radio.kielce.pl/pl/post-38928>).

¹⁴ Notka pt. „Darmowa pomoc prawna” pojawiła się: 30 marca 2017 r. na stronie internetowej tygodnika „Echo Dnia”. (<http://www.echodnia.eu/swietokrzyskie/wiadomosci/powiat-kielcecki/a/darmowa-pomoc-prawna-dla-mieszkanow-powiatu-kielckiego.11937933/>) i 31 marca 2017 r. w papierowym wydaniu gazety.

¹⁵ Pod adresem: http://bip.powiat.kielce.pl/pomoc_prawna/index.html.

¹⁶ Harmonogramy datowane były na 31 grudnia 2015 r.

¹⁷ Rozszerzenie katalogu beneficjentów o kobiety w ciąży nastąpiło na podstawie art. 20 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin "Za życiem" (Dz. U. poz. 1860).

- w BIP Gminy Łopuszno i UG Górnio brakowało informacji na temat działających na terenie powiatu punktów npp;
- w BIP Gminy Łagów oraz Miasta Chmielnik informacja dotycząca znajdujących się na terenie powiatu punktów npp nie zawierała wskazania czy pomoc jest udzielana przez adwokata, radcę prawnego albo osobę wymienioną w art. 11 ust. 3 ustawy o npp; ponadto zamieszczona w BIP UMiG Chmielnik informacja dotycząca punktu w UG Łagów wskazywała nieprawidłowy czas pracy w poniedziałki.

Wnioski pokontrolne obejmowały: 1) umieszczenie w regulaminie organizacyjnym zapisów dotyczących realizacji zadania polegającego na udzielaniu npp, 2) wywiązywanie się z obowiązku informowania o porozumieniach z ORA i OIRP, 3) zamieszczanie w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert na powierzenie prowadzenia punktów npp informacji, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o dpp, 4) dostosowanie udostępnionych w punktach npp informacji do wymogów zawartych w § 5 ust. 5 rozporządzenia ws. npp. [dowód: akta kontroli str. 568-578]

Do czasu zakończenia kontroli NIK Starosta w pełni zrealizował wniosek nr 1 i częściowo wniosek nr 4, a termin na realizację wniosku nr 2 jeszcze nie upłynął. Wniosek nr 3 nie został zrealizowany – w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert na powierzenie prowadzenia w 2018 r. punktów npp (zamieszczonym na stronie Starostwa 19 października 2017 r.¹⁸), w pkt XI. Zrealizowane zadania publiczne z zakresu prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz wysokość środków przeznaczona na ich realizację – zapisano jedynie: *Na realizację zadania w zakresie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w roku 2016 przeznaczono kwotę 239.784 zł. a w 2017 r. kwotę 242.903,52 zł., na rzecz organizacji pozarządowych realizujących to zadanie publiczne.* [dowód: akta kontroli str. 146-147, 1067-1072, 1663-1666]

2.6. W zakresie utrudnień i przeszkód jakie wystąpiły przy wdrażaniu przewidzianych w ustawie o npp rozwiązań dotyczących organizacji npp, naczelnik WOKiSO stwierdziła: *Przy wdrażaniu rozwiązań dotyczących organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej nie występowały znaczące utrudnienia w tym zakresie. Niemniej jednak należy podkreślić, iż przy wdrażaniu zadania punkty prawne w powiecie kieleckim rozpoczęły działalność w dniu 4 stycznia 2016 r. zgodnie z przepisami ustawy, natomiast dotację na realizację przedmiotowego zadania powiat otrzymał dopiero na podstawie umowy z Wojewodą z dnia 19 stycznia 2016 r., co wskazuje na rozpoczęcie działania bez zapewnienia adekwatnych na ten cel środków finansowych ze strony organu nadzoru. Ponadto w okresie związanym z przygotowaniem porozumień oraz umów z podmiotami mającymi świadczyć nieodpłatną pomoc prawną, nie istniały żadne wzory przedmiotowej dokumentacji, które mogłyby być wykorzystane przy rozpoczęciu realizacji ww. zadania. Odnośnie pożądaných zmian (usprawnień), w szczególności dotyczących podmiotowych i przedmiotowych ograniczeń dostępu do npp naczelnik podała: *W celu zwiększenia dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej należałoby z pewnością poszerzyć kategorie osób uprawnionych [...] o osoby niepełnosprawne, bezrobotne i rodziców samotnie wychowujących dzieci. Ponadto należy zauważyć, że ustawa narzuca na samorząd powiatowy obowiązek realizowania przedmiotowego zadania bez możliwości kontrolnych, które mogłyby wskazać kierunki usprawnienia funkcjonowania systemu. Należy jednak podkreślić, iż zwiększenie uprawnień w tym zakresie wiązałoby się również z obciążeniem dodatkowymi zadaniami pracowników jednostek samorządowych, już i tak realizujących w szerokim zakresie zadania związane z administrowaniem punktów [...], bez jasno określonych kryteriów ich wynagradzania za realizowanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej.* [dowód: akta kontroli str. 1137-1139]*

W toku kontroli przeprowadzono badanie ankietowe, w którym wzięło udział 14 prawników (pięciu radców prawnych oraz dziewięciu adwokatów) udzielających npp w punktach zlokalizowanych w województwie świętokrzyskim. Ponad połowa ankietowanych (9 osób, tj. 64,3%) zadeklarowała, że przed podjęciem świadczenia npp zajmowała się udzielaniem tego rodzaju wsparcia, zaś pozostali (5 osób, tj. 35,7%) nie mieli takich doświadczeń. Niemal wszyscy (13 osób, tj. 92,9%) uznali, iż warunki techniczno-organizacyjne w lokalach,

¹⁸ Pod adresem <https://www.powiat.kielce.pl/powiat/aktualnosc/organizacje/idn:5036.html>.

w których usytuowano punkty npp są wystarczające dla jej rzetelnego i profesjonalnego udzielania. Większość (8 osób, tj. 57,1%) oceniła, że stopień świadomości prawnej osób zgłaszających się po pomoc jest niewystarczający, o połowę mniej (4 osoby, tj. 28,6%), że bardzo niski, natomiast zdaniem dwóch prawników (tj. 14,3%) można go określić jako zadowalający. Sześciu świadczących npp (tj. 42,9%) nigdy nie odmówiło jej udzielenia osobom zgłaszającym się do punktu. Na ośmiu prawników, którzy odmawiali pomocy, czterech (tj. 50,0%) robiło to dwukrotnie, trzech (tj. 37,5%) średnio raz w tygodniu, zaś jeden (12,5%) – średnio raz na dyżur. Przyczynę odmowy stanowił przeważnie brak uprawnień do objęcia pomocą (7 odpowiedzi, tj. 87,5%), znacznie rzadziej fakt, że oczekiwana pomoc wykraczała poza zakres przedmiotowy ustawowych form udzielania npp (3 odpowiedzi, tj. 37,5%). Najczęściej wskazywaną grupą osób odesłanych z uwagi na brak uprawnienia do otrzymania npp były osoby starsze, które nie ukończyły 65 lat (6 odpowiedzi, tj. 75%), dalej przedsiębiorcy (4 odpowiedzi, tj. 50,0%), bezrobotni (2 odpowiedzi, tj. 25,0%), osoby niepełnosprawne, osoby dotknięte przemocą w rodzinie, cudzoziemcy, osoby samotnie wychowujące dzieci oraz osoby ze znacznym zadłużeniem (po 1 odpowiedzi, tj. 12,5%). Jako najistotniejsze bariery dla zapewnienia potrzebującym pomocy prawnej na etapie przedsądowym najczęściej wskazywano (5 osób, tj. 35,7%) nieodpowiednie regulacje prawne, dalej niewystarczające środki finansowe, niedostateczną liczbę punktów npp oraz brak działań informacyjnych i promocyjnych (po 4 osoby, tj. 28,6%), w końcu brak dostępu do innych form pomocy, np. psychologicznej, medycznej (3 osoby, tj. 21,4%). Żaden z respondentów nie stwierdził, że mogą nimi być nieodpowiednie warunki lokalowe. Jako sposób na udoskonalenie funkcjonującego obecnie systemu npp przeważnie wskazywano przeznaczenie większych środków finansowych na wynagrodzenia dla udzielających npp prawników (8 osób, tj. 57,1%), dwukrotnie rzadziej – rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do jej otrzymania (4 osoby, tj. 28,6%), następnie zwiększenie liczby punktów npp (3 osoby, tj. 21,4%), stworzenie możliwości udzielania npp w kancelariach i siedzibach OPP (2 osoby, tj. 14,3%), przeznaczenie większych środków na wyposażenie lokali, w których znajdują się npp (1 osoba, tj. 7,1%). Dwóch respondentów (14,3%) stwierdziło, że system ten nie wymaga poprawy. [dowód: akta kontroli str. 1733-1763]

2.7. Od początku realizacji zadania polegającego na udzielaniu npp, pracownik WOKiSO odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z koordynacją zadań wynikających z ustawy o npp, przeprowadzał weryfikację prawidłowości wykonywania umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi. Jego działania polegały na: sprawdzaniu (w oparciu o rozsyłane do punktów npp miesięczne listy obecności, które – na początku kolejnego miesiąca – przekazywane były do Starostwa), czy npp świadczona jest osobiście i zgodnie z ustalonym harmonogramem, gromadzeniu informacji o planowanych zastępstwach, zaś w przypadkach pełnienia zastępstw przez aplikantów – weryfikacji kompletności dokumentacji wymaganej postanowieniami umów (oświadczeń trzech adwokatów/radców prawnych, potwierdzających brak możliwości podjęcia zastępstwa), a także monitorowaniu terminowego przekazywania dokumentacji dotyczącej udzielonej pomocy. [dowód: akta kontroli str. 1667]

Z analizy informacji dotyczących zastępstw w 2016 r. oraz w trzech kwartałach 2017 r. wynika, że najrzadziej miały one miejsce w punkcie zlokalizowanym w Starostwie, tzn. w 2016 r. było to 12 na 261 dni, w których świadczono npp (4,6%), a w 2017 r. – 8 na 151 dni (4,1%), przy czym żadnego zastępstwa nie pełnił aplikant. W punkcie znajdującym się w PUP w 2016 r. zastępstwa zdarzały się czterokrotnie częściej – 51 na 261 dni (19,5%), zaś w 2017 r. trzykrotnie częściej – 24 na 195 dni (12,3%), w tym odpowiednio w 12 dniach (4,6%) i jednym dniu (0,5%) pełnili je aplikanci. Z kolei w punkcie usytuowanym w UMiG Chmielnik do zastępstw dochodziło ponad pięciokrotnie częściej niż w Starostwie, tj. w 2016 r. w 61 na 261 dni (23,4%), a w 2017 r. w 45 na 195 dni (23,1%), przy czym znacznie większa była liczba dni zastępstw zrealizowanych przez aplikantów – wynosiła ona odpowiednio 40 (15,3%) i 19 (9,7%). W punkcie umiejscowionym w UG Łopuszno w 2016 r. na 200 dni, w których świadczono tam npp zastępstwa miały miejsce w 60 dniach (23,1%), z tego w 41 (15,8%) pełnione były przez aplikantów, natomiast w 2017 r. ponad 2/3 dyżurów obsługiwaliby prawnicy zastępujący osoby, z którymi Powiat zawarł umowy na świadczenie npp – tzn. do zastępstw doszło w 132 na 195 dni (67,7%), przy czym 77 (39,5%) pełnili aplikanci. [dowód: akta kontroli str. 1084-1093]

Wysoki odsetek zastępstw w punkcie znajdującym się w UG Łopuszno wynikał z dużej częstotliwości ich występowania:

- w 2016 r. – u jednego z dwóch „przypisanych” do niego adwokatów: na 53 dni, w których zobowiązany był on udzielać npp, wyznaczył zastępstwo w 43 (81,1%), przy czym 41 dyżurów (77,4%) pełnili aplikanci; w ośmiu miesiącach 2016 r. adwokat ten, któremu przypadało miesięcznie 4-5 dyżurów, ani raz nie świadczył npp osobiście; [dowód: akta kontroli str. 1084, 1092, 1094]
- w 2017 r. – przede wszystkim u dwóch z trzech obsługujących punkt prawników, tj.:
 - ww. adwokata, który był zastępowany na 33 z 39 przypadających mu dyżurów (84,6%), w tym na dwóch przez aplikantów; w pięciu z dziewięciu miesięcy trzech kwartałów 2017 r., któremu przypadało miesięcznie 4-5 dyżurów, ani raz nie świadczył npp osobiście; [dowód: akta kontroli str. 1084, 1093-1094]
 - radcy prawnego, którego zastępowano na 81 ze 117 dyżurów (69,2%), w tym na 73 (62,4%) – aplikanci. [dowód: akta kontroli str. 1084, 1093, 1095]

Starosta stwierdził, że prawnicy, którzy często zastępowani byli na dyżurach przez zastępców zawsze dopełniali obowiązku informowania Starostwa o ustalanych zastępstwach. Z tego powodu nie widział potrzeby podejmowania kroków dyscyplinujących. [dowód: akta kontroli str. 1140-1143]

2.8. Stosownie do art. 11 ust. 8 ustawy o npp – stanowiącego, że starosta kontroluje, na zasadach określonych w ustawie o dpp, wykonywanie przez organizację pozarządową umowy, którą powierzono jej prowadzenie punktów npp – w umowach na prowadzenie w 2016 r. i 2017 r. punktów npp na terenie powiatu kieleckiego zapisano, że zleceńodawca sprawuje, zarówno w siedzibie zleceniobiorcy jak i w miejscu realizacji zadania, kontrolę prawidłowości jego wykonywania (§ 10). Nadto – stosownie do art. 18 ustawy o dpp – postanowienia umowne (§ 11) nakładały na Stowarzyszenie „Bezpieczny Dom” obowiązek złożenia częściowego (półrocznego) i końcowego (rocznego) sprawozdania, zastrzegając możliwość wezwania organizacji do złożenia – w terminie 30 dni od doręczenia wezwania – innego sprawozdania częściowego. [dowód: akta kontroli str. 812-814, 831-833]

W badanym okresie nie były przeprowadzane instytucjonalne kontrole realizacji przez ww. stowarzyszenie umów na prowadzenie punktów npp. Działalność kontrolna Starosty ograniczała się do analizy złożonych półrocznych (w 2016 r. i 2017 r.) i końcowego (za 2016 r.) sprawozdań z wykonania zadania. [dowód: akta kontroli str. 1152-1254]

Starosta wyjaśnił, że nie podejmowano czynności kontrolnych przewidzianych w umowach na prowadzenie punktów npp, gdyż składane przez stowarzyszenie sprawozdania (częściowe za I półrocze 2016 r. i I półrocze 2017 r. oraz końcowe za 2016 r.) *jasno i klarownie przedstawiały wydatkowanie środków przekazywanych przez Powiat na realizację zadania, zaś sprawozdania z ilości udzielanych porad nie budziły zastrzeżeń.* [dowód: akta kontroli str. 1141, 1143]

2.9. Z przekazanych przez ORA w Kielcach informacji dotyczących skali zainteresowania adwokatów świadczeniem npp wynika, że w 2015 r. – w którym przyjęta została możliwość zgłaszania przez jedną osobę chęci udzielania npp na terenie różnych starostw, zaś zgłoszenia przyjmowano łącznie dla powiatu kieleckiego i Miasta Kielce – zapisało się 43 adwokatów. W 2016 r., w którym zgłaszający musiał wybrać jeden konkretny powiat, chętnych do świadczenia npp na terenie powiatu kieleckiego było 13 adwokatów. Według informacji uzyskanych od OIRP deklarację udzielania npp w powiecie kieleckim złożyło 25 osób w 2015 r., a 39 osób w 2016 r. Wskazane samorządy zawodowe nie otrzymywały skarg odnoszących się do pomocy świadczonej w punktach npp. [dowód: akta kontroli str. 1144-1146]

2.10. Z informacji uzyskanych w toku kontroli ze wszystkich 19 gmin położonych na terenie powiatu kieleckiego wynika w szczególności, że:

- przed wejściem w życie ustawy o npp, w latach 2010-2015, mieszkańcy ośmiu gmin¹⁹ nie mieli dostępu do bezpłatnego poradnictwa prawnego, w czterech gminach²⁰ nieodpłatnych porad udzielali (w miarę możliwości czasowych) prawnicy obsługujący

¹⁹ Tj. gmin: Bodzentyn, Górnio, Łągów, Łopuszno, Mniów, Nowa Słupia, Raków i Sitkówka-Nowiny.

²⁰ Tj. gminach: Daleszyce, Masłów, Miedziana Góra i Pierzchnica.

urzędy gmin, natomiast siedem pozostałych gmin zapewniało dostęp do nieodpłatnych porad prawnych, tj.:

- w Gminie Bieliny w 2015 r. (na podstawie porozumienia z Wydziałem Prawa Wyższej Szkoły Ekonomii Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) studenci będący członkami funkcjonującego przy wydziale koła naukowego, dwa razy w miesiącu udzielali konsultacji prawnych, ponadto, w ramach warsztatów profilaktycznych realizowanych w projekcie „Bieliny przeciw przemocy” (współfinansowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) odbywały się zajęcia dla rodziców, których jednym z elementów były wyjaśnienie przepisów związanych z procedurą „Niebieskiej karty” (gmina wydatkowała na projekt kwotę 23.500,00 zł);
- w Gminie Chęciny w okresie od 16 września do 31 grudnia 2013 r. ośrodek pomocy społecznej świadczył mieszkańcom pomoc prawną dwa razy w miesiącu po 2 godz.; pomoc miała charakter konsultacyjny i przeznaczona była w szczególności dla osób doznających przemocy, których sytuacja nie pozwalała na korzystanie z odpłatnej pomocy prawnej (wydatkowano 1.904,00 zł);
- w Gminie Chmielnik pomoc była udzielana w ramach projektów realizowanych przez Stowarzyszenie „Nadzieja Rodzinie”: w 2010 r. (w ramach projektu pn. „Obywatelskie Punkty Doradztwa Prawnego – rozwój edukacji w Gminie Chmielnik”) dyżury prowadzono: w Klubie Wolna Strefa w Sędziejowicach i Przededworzu oraz w siedzibie Urzędu Stanu Cywilnego; w 2011 r. (w ramach projektu „Równe szanse”) dyżury organizowano w ośrodku pomocy społecznej oraz Klubie Wolna Strefa w Celinach; w 2013 r. (w ramach projektu pn. „Rozwój poradnictwa i orzecznictwa obywatelskiego na obszarach gminnych województwa świętokrzyskiego w ramach współpracy z Biurem Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich”) porad udzielano od maja do grudnia w urzędzie gminy oraz Klubie Wolna Strefa w Przededworzu;
- w Gminie Morawica od 2011 r. do 2015 r. na łamach miesięcznika samorządowego „Wiadomości Morawickie”, dostarczanego do wszystkich gospodarstw domowych na terenie gminy, bezpłatne porady prawne udzielane były w formie odpowiedzi na pytania zadawane przez mieszkańców gminy;
- w Gminie Piekoszów w latach 2014-2015 bezpłatne porady prawne udzielane były raz w miesiącu (wydatkowano: 3.600,00 zł w 2014 r. i 800,00 zł w 2015 r.);
- Gmina Strawczyn udostępniała w urzędzie gminy lokal, w którym bezpłatne usługi prawne dla mieszkańców świadczyły zgłaszające się firmy prawnicze;
- w Gminie Zagnańsk w 2014 r. z inicjatywy jednego z radnych zorganizowano bezpłatną pomoc prawną dla mieszkańców;
- żadna z ww. gmin, zapewniających przed wejściem w życie ustawy o npp dostęp do bezpłatnego poradnictwa prawnego nie stwierdziła, że uruchomienie punktów npp przyczyniło się do ograniczenia dotychczasowej aktywności w tym zakresie;
- od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. do żadnej z gmin powiatu kieleckiego nie wpływały skargi ani wnioski dotyczące funkcjonowania systemu npp, jak również nie zgłaszały się do nich osoby, którym odmówiono udzielenia pomocy w punkcie npp;
- cztery gminy²¹ między 1 stycznia 2016 r. a 30 czerwca 2017 r. nie podejmowały działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, w tym dotyczących upowszechniania wiedzy o możliwości dostępu do npp, kolejnych 12 gmin²² przekazywało informacje na temat npp (przede wszystkim zamieszczając je na swoich stronach internetowych i/lub tablicach ogłoszeń i/lub w lokalnych gazetkach, ale również poprzez pracowników urzędów gmin i/lub instytucji gminnych, zwłaszcza ośrodków pomocy społecznej), natomiast osiem gmin (w tym pięć spośród 12 ww.) prowadziło inne działania edukacyjne, tj.:
 - Gmina Bieliny zamieściła na swojej stronie informacje o Projekcie Pomocy Ofiarom Przestępstw, realizowanym w lutym 2016 r. przez Caritas na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości, a ponadto: co roku na spotkaniach wiejskich przekazywała informacje dotyczące praw i obowiązków związanych z uzyskiwaniem dopłat

²¹ Tj. gminy: Chęciny, Piekoszów, Pierzchnica i Sitkówka-Nowiny.

²² Tj. gminy: Bieliny, Chmielnik, Górnio, Łagów, Łopuszno, Masłów, Mniów, Morawica, Pierzchnica, Raków, Strawczyn i Zagnańsk.

bezpośrednich, udostępniała na stronie urzędu Dziennik Ustaw i Monitor Polski, zamontowała w holu urzędu (w celu poprawy dostępności do aktów prawnych) „infokiosk” z dostępem do Internetu, przeprowadziła w marcu 2016 r. kampanię informacyjną nt. Programu 500+ (w którą włączyli się pracownicy urzędu, ośrodka pomocy społecznej, radni, sołtysi, dyrektorzy szkół), zorganizowała w lutym 2017 r. spotkanie informacyjne dla rolników nt. pracy obcokrajowców w Polsce (z udziałem Okręgowego Inspektoratu Pracy w Kielcach, Placówki Straży Granicznej w Kielcach, ZUS w Kielcach);

- Gmina Bodzentyn – po utworzeniu przez Powiat punktu npp w sąsiadującej gminie Górno – uruchomiła na własny koszt (w związku z postulatami mieszkańców wynikającymi z ograniczonej dostępności punktu w Górnie), bezpłatne poradnictwo prawne w wymiarze 4 godz. raz w tygodniu;
- Gmina Chmielnik w 2017 r. poprzez ośrodek pomocy społecznej realizowała projekt pn. „Dobry Czas Na Lepszą Przyszłość – Aktywizacja Społeczno-Zawodowa w Gminie Chmielnik”, w ramach którego utworzono Punkt Konsultacyjno-Doradczy, gdzie dyżurował prawnik;
- Gmina Daleszyce i Gmina Morawica, na podstawie zawartych w maju 2017 r. porozumień z Powiatem Kieleckim, udostępniają pomieszczenia na działalność Punktów Konsultacyjnych, w których udzielana jest bezpłatna pomoc prawna;
- Gmina Masłów – udzielała bezpłatnych porad prawnych w ośrodku pomocy społecznej oraz powstałym z dniem 1 stycznia 2017 r. Centrum Usług Wspólnych;
- Gmina Miedziana Góra od stycznia 2016 r. rozpoczęła udzielanie w ośrodku pomocy społecznej nieodpłatnej pomocy prawnej adresowanej głównie do jego klientów, a informacje na ten temat zamieszczała na stronach internetowych urzędu gminy oraz ośrodka, ich tablicach ogłoszeń oraz w miesięczniku lokalnym (cyklicznie);
- Gmina Mniów od 19 września 2016 r., na podstawie umowy o świadczenie bezpłatnej pomocy prawnej, rozpoczęła udzielanie w urzędzie gminy konsultacji prawnych.

Z przekazanych informacji nie wynika jakie wydatki ponosiły gminy na ww. działalność edukacyjną. [dowód: akta kontroli str. 1668-1712]

2.11. W toku kontroli przeprowadzono badanie ankietowe beneficjentów npp²³. Prawie połowę ankietowanych (49%) stanowiły osoby niepracujące, 37% – pracujące, zaś 3% – uczące się. Jako przyczynę podjęcia decyzji o skorzystaniu z pomocy udzielanej w punkcie npp przeważnie wskazywano „nie stać mnie na prawnika” (25 osób, tj. 71%), znacznie rzadziej „nie wiedziałam/em do kogo się zwrócić z moim problemem” (7 osób, tj. 20%) oraz „doradzono mi to w urzędzie gminy/skarbowym/ZUS/innym” i/lub „doradzili mi to przyjaciele/znajomi/rodzina” (po 6 osób, tj. 17%), a także „skierowano mnie tam z ośrodka pomocy społecznej” (3 osoby, tj. 9%). Jedna osoba podała inny powód – tj. *nadzieję na sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy, konkretne reprezentowanie jej spraw w sądzie*. Źródłem pozyskania informacji o możliwości uzyskania pomocy w punktach npp był najczęściej (dla 19 osób, tj. 54%) urząd gminy, następnie: ośrodek pomocy społecznej (dla 8 osób, tj. 23%), znajomi (dla 7 osób, tj. 20%), telewizja/radio (dla 4 osób, tj. 11%), prasa (dla 3 osób, tj. 9%) i strona internetowa Starostwa (dla 2 osób, tj. 6%), natomiast w jednym przypadku – Caritas Polska. Wyniki ankiety wskazują na wysoki poziom zadowolenia beneficjentów npp z uzyskanego wsparcia. I tak:

- 80% respondentów (28 osób) zadeklarowało, że są zadowoleni lub bardzo zadowoleni ze sposobu rozwiązania ich problemów (odpowiednio 46% i 34%, tj. 16 i 12 osób), a 14% (5 osób) – że częściowo zadowoleni; jedna osoba (3%) uznała sposób udzielenia porady za niezadowolający i jedna (3%) – za będący poniżej oczekiwań;
- nieco mniejszy odsetek ankietowanych – 66% (23 osoby) był zdania, że uzyskana w punkcie npp pomoc przyczyniła się do skutecznego rozwiązania ich problemów, tj. 14 osób (40%) było zadowolonych, zaś 9 osób (26%) bardzo zadowolonych z tej skuteczności; 8 osób (23%) zadeklarowało, że są częściowo zadowolone, dwie (6%) –

²³ Na 150 ankiet rozesłanych do osób, które w okresie objętym kontrolą skorzystały z NPP w punktach zorganizowanych przez Starostę odesłano 35ankiet wypełnionych.

niezadowolone, zaś jedna (3%) uznała skuteczność pomocy za będącą poniżej oczekiwań.

Odległość punktu npp od miejsca zamieszkania uczestników badania odpowiadała 86% z nich (30 osobom) – tzn. 16 osób (46%) stwierdziło, że są z niej zadowolone, a 14 osób (40%) – bardzo zadowolone. Kolejne 4 osoby (11%) były częściowo zadowolone, zaś jedna (3%) niezadowolona.

Godziny pracy punktów npp w zupełności odpowiadały 89% respondentów (17 osobom) – tzn. 17 osób (49%) było z niego zadowolonych, a 14 osób (40%) bardzo zadowolonych. Trzy osoby (9%) wyraziły częściowe zadowolenie, zaś jedna (3%) – niezadowolenie.

Czas poświęcony na udzielenie porady był satysfakcjonujący dla 91% ankietowanych (32 osób) – tzn. 20 osób (57%) uznało, że są z niego zadowolone, a 12 osób (34%) – że bardzo zadowolone. Dwie osoby (6%) były częściowo zadowolone, zaś jedna (3%) niezadowolona.

Niemal połowa spośród ankietowanych (16 osób, tj. 46%) przekazała swoje spostrzeżenia lub uwagi dotyczące npp i/lub poprawy jej funkcjonowania. Wskazywano, m.in. że: pomoc taka powinna być dostępna w każdej gminie (np. przynajmniej raz w miesiącu), należałoby bardziej rozpowszechnić informacje o możliwości skorzystania z niej, udzielający npp mogliby reprezentować przed sądami osoby z niej korzystające. Zwrócono uwagę, że druki, które udostępniają prawnicy nie są zbyt zrozumiałe, a także potrzebę wydłużenia czasu na udzielenie porady. [dowód: akta kontroli str. 1147-1151]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezamieszczeniu w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert na powierzenie prowadzenia w 2018 r. punktów npp niektórych informacji wymaganych przez art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o dpp. Mimo, iż przeprowadzona w marcu 2017 r. kontrola ŚUW, stwierdziła, iż w ogłoszeniach o konkursach na prowadzenie punktów npp w 2016 r. i 2017 r. brakowało informacji, o których mowa w ww. przepisie (tj. informacji o zrealizowanych przez Powiat w roku ogłoszenia konkursu i poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju oraz związanych z nimi kosztach, z uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym prowadzącym dpp), a wojewoda zalecił Staroście ich zamieszczenie, ogłoszenie o konkursie na 2018 r. zawierało jedynie wskazanie wysokości dotacji przeznaczonej w ww. latach na prowadzenie punktów npp przez organizację, której powierzono to zadanie, natomiast nie podano w nim pozostałych z ww. informacji. [dowód: akta kontroli str. 1663-1666]

Starosta wyjaśnił: *Na podstawie literalnego brzmienia art. 13 ust. 2 pkt 7 [...] ogłoszenie konkursu ofert przez Zarząd Powiatu w Kielcach w roku 2017 na prowadzenie nieodpłatnej pomocy prawnej w 2018 r. zawiera informacje, które wynikają z tego przepisu. Kwoty wysokości środków finansowych podane w pkt XI ogłoszenia dotyczą tylko i wyłącznie środków na prowadzenie punktów [...] przez organizacje pozarządowe (zadanie publiczne tego samego rodzaju realizowane przez organizacje pozarządowe).* [dowód: akta kontroli str. 1120, 1124-1125]

Zdaniem NIK nie można się zgodzić z zaprezentowanym w wyjaśnieniach stanowiskiem, będącym konsekwencją literalnej interpretacji art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o dpp w oderwaniu zarówno od brzmienia całego przepisu określającego niezbędną treść ogłoszenia (tj. art. 13 ust. 2 ustawy o dpp), jak i od przepisów ustawy o npp, w szczególności art. 8 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1. Z art. 13 ust. 2 pkt 7 czytanego łącznie z ww. przepisami wynika bowiem, że zadania publiczne tego samego rodzaju, których realizacji i kosztu w poprzednich latach powinna dotyczyć przedmiotowa informacja, to prowadzenie punktów npp (czyli udzielanie npp), a nie wyłącznie powierzenie ich prowadzenia. Wskazuje na to jednoznacznie użyte w art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o dpp sformułowanie „ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3”. Zamieszczenie w ogłoszeniu o konkursie wyłącznie informacji o kwocie dotacji przeznaczonej na prowadzenie npp przez organizację pozarządową w roku jego ogłoszenia oraz wykorzystanej w roku poprzednim nie wypełnia dyspozycji art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o dpp. NIK zwraca uwagę, że także tytuł pkt XI ogłoszenia o konkursie na 2018 r. (tj. „Zrealizowane zadania publiczne z zakresu prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz wysokość środków przeznaczona na ich realizację”) sugerował, że w jego treści powinny się znaleźć informacje odnoszące się do realizacji w poprzednich

latach całego zadania polegającego na udzielaniu npp (tj. także w ramach prowadzonych przez Powiat punktów obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych) i jego kosztów.

Ocena cząstkowa

Starosta zapewnił rzetelną i terminową realizację obowiązków sprawozdawczych w zakresie udzielania npp jak również dokonywanie bieżącej weryfikacji prawidłowości wykonywania umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz OPP. Działania mające na celu rozpowszechnienie wiedzy i informacji o systemie npp miały różnorodny charakter i nie zostały ograniczone jedynie do początkowego okresu jego funkcjonowania.

3. Finansowanie zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu faktycznego

3.1. Umowami zawartymi 19 stycznia 2016 r. i 24 stycznia 2017 r. wojewoda świętokrzyski zobowiązał się do przekazania Powiatowi na realizację – odpowiednio w 2016 r. i w 2017 r. – wynikającego z ustawy o npp zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, dotacji w kwotach 494.400,00 zł i 500.832,00 zł. [dowód: akta kontroli str. 1384-1388, 1393-1397]

3.1.1. W budżecie Powiatu na 2016 r., uchwalonym przez Radę Powiatu 29 grudnia 2015 r., na udzielanie npp zaplanowano (w dziale 750 – *Administracja Publiczna*, rozdziale 75095 – *Pozostała działalność*) środki w wysokości 494.000,00 zł, wynikającej z przekazanego przez ŚUW 30 października 2015 r. zapewnienia finansowania zadania. Po stronie dochodów ww. kwotę zapisano w § 2110 – *Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*, zaś po stronie wydatków 254.592,00 zł – na wydatki bieżące związane z realizacją zadań statutowych, a 239.808,00 zł – na dotacje na zadania bieżące. W planie finansowym Starostwa, ustalonym zarządzeniem Starosty z 4 stycznia 2016 r., wydatki w łącznej kwocie 494.000,00 zł ujęto w rozdziale 75095 w następujący sposób: § 2360 – *Dotacje celowe z budżetu jest udzielone w trybie art. 221 ustawy na finansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego* – 239.808,00 zł, § 4210 – *Zakup materiałów i wyposażenia* – 14.784,00 zł i § 4300 – *Zakup usług pozostałych* – 239.808,00 zł. [dowód: akta kontroli str. 1258-1283]

Po otrzymaniu zawiadomienia o zwiększeniu (decyzją wojewody z 18 stycznia 2016 r.) o 123.600,00 zł, w dziale 755 – *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75515 – *Nieodpłatna pomoc prawna*, § 2110, planu dotacji celowej przeznaczonej na sfinansowanie zadań wynikających z ustawy o npp, Zarząd Powiatu zwiększył o kwotę wynikającą z tej decyzji, zarówno plan dochodów (w § 2110) jak i plan wydatków (na realizację zadań statutowych – o 63.654,00 zł, na dotacje – o 59.946,00 zł) w rozdziale 75515. Starosta dokonał zmian w planie finansowym, ujmując kwotę 123.600,00 zł rozdziale 75515 po stronie dochodów (w § 2110) i po stronie wydatków (w § 2360 – 59.946,00 zł, w § 4210 – 3.708,00 zł i w § 4300 – 59.946,00 zł). Uchwałą z 29 lutego 2016 r. Rada Powiatu zmieniła budżet Powiatu, zmniejszając plan dochodów i plan wydatków w rozdziale 75095 o kwotę 494.400,00 zł jednocześnie zwiększając plan dochodów i plan wydatków w rozdziale 75515 o kwotę 370.800,00 zł (wynikającą z różnicy między cząstkową decyzją na 123.600,00 zł, a całkowitą wysokością przyznanej dotacji). Po ww. zmianach plan finansowy Starostwa zakładał, że dochody i wydatki w rozdziale 75515 wyniosą 494.400,00 zł. Wydatki ujęto w § 2360 – 239.784,00 zł, w § 4210 – 14.832,00 zł i w § 4300 – 239.784,00 zł. [dowód: akta kontroli str. 1284-1306, 1378]

Po kolejnym zwiększeniu (decyzją wojewody z 25 marca 2016 r.) planu dotacji celowej o 123.600,00 zł, Rada Powiatu – uchwałą z 30 maja 2016 r. – dostosowała plan dochodów budżetu Powiatu w rozdziale 75515 do wielkości wynikających z obydwu ww. decyzji, zmniejszając go o kwotę 247.200,00 zł (plan wydatków pozostał bez zmian w kwocie 494.400,00 zł). Plan finansowy wydatków Starostwa zakładał, że połowa ujętych w rozdziale 75515 środków, tj. kwota 247.200,00 zł, pochodzi z dotacji (§ 2360 – 119.892,00 zł, § 4210 – 7.416,00 zł, § 4300 – 119.892,00 zł), zaś druga połowa – w tych samych paragrafach i kwotach – to środki Powiatu. [dowód: akta kontroli str. 1307-1324, 1379]

W związku z następnymi decyzjami wojewody zwiększającymi plan dotacji celowej na realizację npp przez Powiat – tj. decyzją z 27 czerwca 2016 r. na 41.200,00 zł i decyzją z 20 lipca 2016 r. na 206.000,00 zł – dokonano zmian w budżecie Powiatu oraz planie

finansowym Starostwa, zwiększając wysokość dochodów i wydatków o ww. kwoty. Na dzień 27 lipca 2016 r. w rozdziale 75515 planu ujęte były dochody w kwocie 494.400,00 zł, a wydatki w kwocie 741.600,00 zł, z czego środki z dotacji stanowiły kwotę 494.400,00 zł (w § 2360 – 239.784,00 zł, w § 2410 – 14.832,00 zł, w § 4300 – 239.784,00 zł), zaś środki własne Powiatu kwotę 247.200,00 zł (w § 2360 – 119.892,00 zł, w § 2410 – 7.416,00 zł, w § 4300 – 119.892,00 zł). Uchwałą z 26 września 2016 r. Rada Powiatu zmniejszyła plan wydatków w rozdziale 75515 o kwotę 247.200,00 zł, zabezpieczoną ze środków własnych Powiatu. Po ww. zmianach plan finansowy Starostwa zakładał, że wydatki w rozdziale 75515 zostaną zrealizowane w wysokości odpowiadającej kwocie przyznanej dotacji, tj. 494.400,00 zł, z tego: 239.784,00 zł w § 2360, 14.832,00 zł w § 2410 i 239.784,00 zł w § 4300. [dowód: akta kontroli str. 1325-1357, 1379-1380]

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-50 oraz prowadzoną w Starostwie ewidencją księgową na realizację w 2016 r. zadań wynikających z ustawy o npp Powiat wykorzystał kwotę 479.243,10 zł, stanowiącą 96,9% dotacji otrzymanej na ten cel z budżetu państwa. Wydatki zrealizowano w następujący sposób: kwotę 236.686,74 zł w § 2360 – na wypłatę dotacji przyznanej Stowarzyszeniu „Bezpieczny Dom” na prowadzenie połowy punktów npp, kwotę 7.034,06 zł w § 4210 – na zakup materiałów i wyposażenia, kwotę 235.522,30 zł w § 4300 – na wypłatę wynagrodzeń adwokatom i radcom prawnym świadczącym usługi w punktach npp prowadzonych przez Powiat. [dowód: akta kontroli str. 1550, 1563]

Niewykorzystana część dotacji przekazanej Powiatowi w 2016 r. (tj. kwota 15.156,90 zł) została w dniu 30 grudnia 2016 r. zwrócona na rachunek ŚUW. Jak wynika z rozliczenia wykorzystanej dotacji (złożonego w ŚUW 3 lutego 2017 r.) na ww. kwotę składały się: otrzymany od stowarzyszenia zwrot środków w kwocie 3.097,26 zł, niewykorzystane przez Powiat środki na wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych (4.261,70 zł) oraz obsługę organizacyjno-techniczną zadania (7.797,94 zł). [dowód: akta kontroli str. 1439, 1488, 1492, 1608]

3.1.2. W uchwalonym 29 grudnia 2016 r. budżecie Powiatu na 2017 r. oraz ustalonym 4 stycznia 2017 r. planie finansowym Starostwa na udzielanie npp zaplanowano – w dziale 755, rozdziale 75515 – środki w wysokości 500.832,00 zł, wynikającej z otrzymanej ze ŚUW, 20 października 2016 r., informacji o wielkości dotacji przyjętej na ten cel w projekcie ustawy budżetowej na 2017 r. Wydatki ujęto w § 2360 – 242.904,00 zł, w § 4210 – 15.024,00 zł i w § 4300 – 242.904,00 zł. [dowód: akta kontroli str. 1358-1374]

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-50 oraz prowadzoną w Starostwie ewidencją księgową w I półroczu 2017 r. na realizację zadań objętych ustawą o npp Powiat wykorzystał kwotę 221.639,84 zł, stanowiącą 44,3% dotacji otrzymanej na ten cel z budżetu państwa. Wydatki zrealizowano w następujący sposób: kwotę 121.451,76 zł w § 2360 – na wypłatę dotacji przyznanej Stowarzyszeniu „Bezpieczny Dom” na prowadzenie połowy punktów npp, kwotę 100.188,08 zł w § 4300 – na wypłatę wynagrodzeń adwokatom i radcom prawnym świadczącym usługi w prowadzonych przez Powiat punktach npp. Do 30 czerwca 2017 r. nie ponoszono wydatków w § 4210. [dowód: akta kontroli str. 1560, 1583]

3.2. Zarówno podpisane z adwokatami i radcami prawnymi umowy o udzielanie npp jak i umowy, którymi Powiat powierzył Stowarzyszeniu „Bezpieczny Dom” prowadzenie połowy punktów npp zawierały postanowienia określające prawa i obowiązki stron dotyczące rozliczenia należnych wynagrodzeń. I tak:

- według § 12 umów z adwokatami i radcami prawnymi, przysługujące im wynagrodzenie było płatne, na podstawie rachunku/faktury wystawionych za dany miesiąc, w ciągu 7 dni od ich przedłożenia, ale nie później niż do 15 dnia następnego miesiąca (termin mógł ulec wydłużeniu w przypadku nieotrzymania przez Powiat dotacji na realizację zadania), przy czym jeśli nie udzielano npp w terminie wynikającym z harmonogramu podlegało ono pomniejszeniu proporcjonalnie do liczby dni, w których nie świadczone usługi, co zleceniobiorca zobowiązany był uwzględnić wystawiając rachunek/fakturę, natomiast w przypadku nieuwzględnienia ww. okoliczności Powiat był upoważniony do potrącenia stosownej kwoty z wynagrodzenia adwokata/radcy prawnego; [dowód: akta kontroli str. 381-533, 543-565]
- według umów zawartych ze stowarzyszeniem Powiat zobowiązany był do przekazania na prowadzenie czterech punktów npp dotacji w kwocie 239.784,00 zł na 2016 r. i 242.903,52 zł na 2017 r., w miesięcznych – płatnych „z góry” do 15 dnia każdego

miesiąca – transzach odpowiadających 1/12 wysokości dotacji, tj. po 19.982,00 zł w 2016 r. i po 20.241,96 zł w 2017 r. (§ 4 ust. 1), udział dotacji w całkowitych kosztach zadania ustalono na ok. 95% (§ 6), stowarzyszenie miało obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania, zgodnie z zasadami określonymi ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych (§ 7 ust. 1) oraz załączania do wymaganych sprawozdań – tj. częściowego, składanego w terminie do 15 lipca roku realizacji zadania i końcowego, składanego za 2016 r. w terminie 30 dni, zaś za 2017 r. w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania – kserokopii faktur, rachunków, wyciągów bankowych i innych dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów wykonania zadania (§ 11 ust. 2-4); przekazane przez Powiat Środki z dotacji należało wykorzystać do końca roku objętego umową, a niewykorzystaną kwotę zwrócić w terminie 15 dni od zakończenia realizacji zadania (§ 12 ust. 1). [dowód: akta kontroli str. 809-815, 828-830, 832-833]

3.2.1. Z analizy objętych ewidencją księgową Starostwa za I kwartał 2016 r. oraz I kwartał 2017 r. operacji gospodarczych związanych z wydatkami na wynagrodzenia dla adwokatów i radców prawnych, dowodów księgowych (faktur, rachunków) stanowiących podstawę do dokonywania zapisów w księgach rachunkowych, a także zgromadzonych w Starostwie list obecności z czterech punktów npp obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych wykazała, że płatności dokonywane były zgodnie z zasadami ustalonymi w zawartych umowach, po uprzedniej weryfikacji (w oparciu o listy obecności) czy usługi faktycznie zostały zrealizowane. Każda z analizowanych faktur została sprawdzona pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zadekretowana oraz zatwierdzona do wypłaty ze środków budżetowych. [dowód: akta kontroli str. 1565-1582, 1584-1601, 1603]

Ze sprawozdania końcowego z wykonania w 2016 r. zadania polegającego na prowadzeniu czterech punktów npp – złożonego 19 stycznia 2017 r. przez Stowarzyszenie „Bezpieczny Dom” – oraz załączonych do niego dokumentów (tj. umowy z kancelarią radcy prawnego, któremu stowarzyszenie zleciło świadczenie doradztwa prawnego w punktach npp, faktur wystawionych przez tę kancelarię i wyciągów bankowych potwierdzających dokonywanie płatności, a także zawartych w celu realizacji zadania umów wolontariackich) wynika, że:

- całkowity koszt realizacji zadania wyniósł 248.206,74 zł, z czego 236.206,74 zł (95,2%) wydatkowano na wynagrodzenia dla kancelarii świadczącej npp, zaś kwota 12.000,00 zł (4,8%), stanowiąca koszt obsługi zadania, odpowiadała wartości niefinansowego (osobowego) wkładu własnego stowarzyszenia w postaci pracy wolontariuszy (w tym: 8.400,00 zł za pełnienie funkcji Rady Naukowej, będącej „organem doradczo-opiniotwórczym” i po 1.800,00 zł za obsługę księgową oraz informatyczną);
- z otrzymanej od Powiatu dotacji w kwocie 239.784,00 zł stowarzyszenie wykorzystało 236.686,74 zł (98,7%), z czego 99,8% (236.206,74 zł) rozliczono tytułem wynagrodzeń kancelarii prawnej świadczącej npp, a 0,2% (480,00 zł) tytułem obsługi księgowej;
- 28 grudnia 2016 r. stowarzyszenie zwróciło na rachunek Powiatu niewykorzystaną część dotacji w kwocie 3.097,26 zł (1,3% otrzymanych środków), wynikającej z różnicy między przysługującym ww. kancelarii prawnej wynagrodzeniem umownym (239.304,00 zł), a wartością wystawionych faktur, z których trzy pomniejszone były proporcjonalnie do liczby dni, w których nie świadczone npp. [dowód: akta kontroli str. 1163-1221, 1256-1257]

Z łącznej kwoty 479.243,10 zł wykorzystanej przez Powiat na realizację zadań nałożonych ustawą o npp, 471.729,04 zł (98,4%) przeznaczono na wynagrodzenia za świadczenie npp, natomiast 7.514,06 zł (1,6%) na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej. Wydatki poniesione przez Starostwo na tę obsługę dotyczyły zakupu materiałów biurowych tj. m.in. papieru do drukarki, segregatorów, długopisów, koszulek. [dowód: akta kontroli str. 1169-1172, 1221, 1550, 1563]

Jednostkowy koszt udzielenia npp (obliczony poprzez podzielenie kwot wynagrodzeń wypłaconych adwokatom i radcom prawnym przez liczbę udzielonych przez nich porad) wyniósł 279,72 zł, zaś dla punktów obsługiwanych przez Stowarzyszenie „Bezpieczny Dom”

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

– 543,00 zł. Koszt jednej godziny udzielania npp (obliczony jako iloraz kwot ww. wynagrodzeń i łącznej liczby godzin udzielania porad) liczbę ukształtował się odpowiednio na poziomie 57,84 zł i 57,33 zł. [dowód: akta kontroli str. 1604-1605]

Ani w 2016 r. ani w I półroczu 2017 r. nie było dni, w których mimo dostępności npp nie została ona udzielona w żadnej z form przewidzianych w ustawie o npp. [dowód: akta kontroli str. 1118]

3.2.2. Po złożeniu przez Powiat w ŚUW rozliczenia otrzymanej na 2016 r. dotacji oraz przekazaniu 23 lutego 2017 r. dodatkowych informacji dotyczących m.in. odpracowania przypadających w styczniu i grudniu dni ustawowo wolnych od pracy, wojewoda zawiadomił Starostę, że dotacja została pobrana w nadmiernej wysokości i za nieodpracowanie łącznie 204 godzin Powiat powinien zwrócić 11.713,68 zł, a uwzględniając dokonany w kwocie 7.358,96 zł zwrot za nieświadczanie npp²⁵ pozostaje do zwrotu 4.354,72 zł. Wskutek uwzględnienia przez ŚUW faktu odpracowania trzech dni wolnych liczba nieodpracowanych godzin zmniejszyła się do 192, zaś kwota pozostająca do zwrotu – do 3.665,68 zł. Decyzją z 13 maja 2017 r. wojewoda ustalił ww. kwotę jako przypadającą do zwrotu oraz wskazał 3 kwietnia 2017 r. jako termin, od którego należy naliczyć odsetki. W wyniku złożonego przez Powiat odwołania Minister Rozwoju i Finansów, w dniu 29 września 2017 r., uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania wojewodzie. [dowód: akta kontroli str. 1606-1658]

3.3. Według postanowień § 3 ust. 1 umów zawartych 19 stycznia 2016 r. i 24 stycznia 2017 r. między wojewodą a Powiatem, środki dotacji celowej z budżetu państwa na zadanie zlecone wykonywane na podstawie ustawy o npp miały być przekazywane, na pisemny wniosek Powiatu, w miesięcznych okresach rozliczeniowych do dnia 15 każdego miesiąca (za wyjątkiem grudnia 2017 r., w którym wniosek należy przekazać do 8 dnia miesiąca). [dowód: akta kontroli str. 1385, 1394]

W 2016 r. oraz 2017 r. (do października) Powiat przekazywał wnioski w ww. terminie²⁶, za wyjątkiem wniosków o środki na miesiąc styczeń, które przesyłano do ŚUW kolejnego dnia po podpisaniu umowy z wojewodą, tj. odpowiednio 20 i 25 stycznia. Środki przyznanej Powiatowi dotacji przekazywane były przez ŚUW regularnie, w miesięcznych transzach o wysokości odpowiadającej 1/12 kwoty dotacji na dany rok (tj. po 41.200,00 zł w 2016 r. i po 41.736,00 zł w 2017 r.), jednak każdorazowo wpływały one na rachunek Powiatu w drugiej połowie miesiąca²⁷, co powodowało konieczność czasowego (do otrzymania środków ze ŚUW) sfinansowania ze środków własnych Powiatu wydatków realizowanych przed dniem wpływu dotacji, zwłaszcza płatnych do 15 dnia danego miesiąca z góry transz dotacji dla Stowarzyszenia „Bezpieczny Dom” (miesięcznie po 19.982,00 zł w 2016 r. i po 20.241,96 zł w 2017 r.)²⁸. Opóźnienia w przekazywaniu przez wojewodę środków nie miały żadnych innych konsekwencji. [dowód: akta kontroli str. 1381-1382, 1389-1390, 1398-1437, 1438-1485, 1493-1533, 1602]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Środki finansowe na funkcjonowanie systemu npp były prawidłowo planowane w budżecie Powiatu. Otrzymane z budżetu wojewody dotacje na realizację zadania polegającego na udzielaniu npp zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

²⁵ W tym 3.097,26 zł zwrotu od stowarzyszenia i 4.261,70 zł i niewykorzystanych przez Powiat środków na wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych.

²⁶ W 2016 r. wnioski przekazano: 9 lutego, 7 marca, 7 kwietnia, 6 maja, 10 czerwca, 6 lipca, 9 sierpnia, 8 września, 10 października, 8 listopada i 5 grudnia, natomiast w 2017 r.: 7 lutego, 9 marca, 7 kwietnia, 9 maja, 6 czerwca, 5 lipca, 9 sierpnia, 5 września i 6 października.

²⁷ W 2016 r.: 27 stycznia, 24 lutego, 29 marca, 18 kwietnia, 18 maja, 27 czerwca, 22 lipca, 18 sierpnia, 19 września, 21 października, 29 listopada i 16 grudnia, zaś w 2017 r.: 30 stycznia, 22 lutego, 17 marca, 20 kwietnia, 26 maja, 23 czerwca, 24 lipca, 18 sierpnia i 26 września.

²⁸ W 2016 r. oraz trzech kwartałach 2017 r. poszczególne transze dotacji przyznanych stowarzyszeniu (za wyjątkiem transzy na styczeń 2017 r.) przekazane zostały w terminach wynikających z zawartych w tym przedmiocie umów. W 2016 r. środki przekazano: 13 stycznia, 12 lutego, 11 marca, 13 kwietnia, 12 maja, 13 czerwca, 13 lipca, 11 sierpnia, 13 września, 13 października, 10 listopada i 13 grudnia, natomiast w 2017 r.: 8 lutego (na styczeń i luty), 13 marca, 13 kwietnia, 12 maja, 13 czerwca, 13 lipca, 11 sierpnia i 13 września.

4. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej

Stosownie do wymogu wynikającego z art. 14 ustawy o npp organy Powiatu, realizując pozostające w ich właściwości zadania z zakresu edukacji prawnej, podejmowały działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa dotyczące m.in. upowszechniania wiedzy o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz prawach i obowiązkach obywatelskich. Działalność edukacyjna była prowadzona:

- 1) w ramach realizacji – przypisanych Powiatowi przez art. 19 pkt 2 i pkt 13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁹ – zadań własnych, polegających odpowiednio: na prowadzeniu specjalistycznego poradnictwa (m.in. prawnego) i udzielaniu [osobom zwracającym się o pomoc] informacji o ich prawach i uprawnieniach³⁰;
 - zadania z tego zakresu realizowało głównie Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kielcach (dalej: PCPR); zatrudniony w nim radca prawny udzielał porad prawnych: 1. w siedzibie PCPR zlokalizowanej w Starostwie – 3 razy w tygodniu (w dwa dni po 4 godz., jeden 8 godz.), 2. w punktach konsultacyjnych dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej, utworzonych w maju 2017 r. (na podstawie zawartych przez Powiat porozumień) w ośrodkach pomocy społecznej gmin Morawica, Daleszyce i Chęciny – raz na miesiąc, w miarę zgłoszonych potrzeb, 3. w „Centrum dla rodzin”, utworzonym (w Kielcach, ul. Okrzei 8) w ramach projektu pn. „Myśląc o rodzinie”³¹, adresowanego do osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz funkcjonujących w pieczy zastępczej (z gmin Łopuszno, Górnio i Masłów) – od 3 do 5 razy w miesiącu po 3-4 godz., zgodnie z potrzebami uczestników i miesięcznym harmonogramem; informacji o prawach i uprawnieniach osobom zwracającym się o pomoc udzielało, w siedzibie PCPR, dwóch jego pracowników – codziennie w godzinach pracy, w zależności od potrzeb;
 - zadania te realizowały również inne komórki organizacyjne Starostwa i jednostki organizacyjne Powiatu, tj.: konsultacje prawne dla dyrektorów szkół i placówek oraz nauczycieli prowadzili w Starostwie (po wstępnej weryfikacji problemu w Zespole ds. Edukacji) trzej pracownicy Zespołu Radców Prawnych – dostępni 3 razy w tygodniu (w dwa dni po 4 godz., jeden 8 godz.), zaś pracownicy powiatowych poradni psychologiczno-pedagogicznych (w Bodzentynie, Chmielniku, Piekoszowie) udzielali, w ramach działalności diagnostyczno-konsultacyjnej, klientom poradni wskazówek nt. przysługujących im praw i wskazywali instytucje świadczące pomoc społeczną; [dowód: akta kontroli str. 1716, 1727-1729]
- 2) poprzez realizację – przypisanego Staroście przez art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³² – obowiązku udostępnienia w BIP szeregu informacji publicznych, w tym takich, których zamieszczenie na stronie internetowej ma walor edukacyjny; za zadania z ww. zakresu odpowiadało pięciu pracowników WOKiSO; w BIP Starostwa³³ znajdują się m.in. informacje dotyczące statusu prawnego oraz organizacji Powiatu i Starostwa (zakładka „Podstawa prawna działania”), przedmiotu działalności i kompetencji (zakładka „Starostwo”), sposobu stanowienia aktów publicznoprawnych (zakładka „Prawo lokalne”), przyjmowania i załatwiania spraw (zakładka „Jak załatwić sprawę w Starostwie”), rejestrów, ewidencji i archiwów oraz sposobów i zasad udostępniania danych w nich zawartych (zakładka „Rejestry, Ewidencje i Archiwa”); w zakładce „Nieodpłatna pomoc prawna” udostępniane są informacje o punktach npp wraz z harmonogramem ich funkcjonowania oraz osobach uprawnionych do otrzymania pomocy; [dowód: akta kontroli str. 1716, 1731-1732]
- 3) poprzez realizację – przypisanego organom samorządu terytorialnego przez art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych

²⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1769.

³⁰ Z art. 46 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wynika, że poradnictwo prawne – będące jedną z form poradnictwa specjalistycznego – realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego oraz ochrony praw lokatorów.

³¹ Realizowanego w okresie od 1 maja 2016 r. do 31 grudnia 2018 r., w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 dla EFS, Oś 9 – Włączenie i walka z ubóstwem, Działanie 9.2. Ułatwienie dostępu do wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych, Poddziałanie 9.2.1 Rozwój wysokiej jakości usług społecznych.

³² Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.

³³ Pod adresem: <http://bip.powiat.kielce.pl/main/index.html>.

innych aktów prawnych³⁴ – obowiązku nieodpłatnego udostępniania Dziennika Ustaw oraz Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w tym orzeczeń; za zadania z tego zakresu odpowiada Zespół Radców Prawnych Starostwa, zaś link do Rządowego Centrum Legislacji dostępny jest na stronie internetowej Starostwa. [dowód: akta kontroli str. 1717, 1720, 1731-1732]

W badanym okresie przez Zespół ds. Edukacji, podejmowane były również działania wykraczające poza ww. katalog, tj.:

- 5 lutego 2016 r., w ramach „lekcji obywatelskiej”, Starostwo odwiedzili uczniowie z Gimnazjum w Pierzchnicy, którym Starosta opowiadał m.in. o funkcjonowaniu urzędu i jego jednostek, szczeblach administracji samorządowej, zadaniach realizowanych przez samorząd powiatowy; [dowód: akta kontroli str. 1731-1732]
- w 2016 r., na podstawie porozumienia zawartego z OIRP w Kielcach, Powiat realizował projekt „Praktycznie wszystko o prawie – skonsultuj swoją wiedzę z prawnikiem”, w ramach którego odbyło się pięć spotkań nauczycieli (m.in. wiedzy o społeczeństwie i historii) z radcami prawnymi; przedmiotem projektu było przekazywanie wiedzy z zakresu prawa oświatowego, karnego i cywilnego (w tym m.in. poznanie ciekawych kasusów); [dowód: akta kontroli str. 1717, 1730]
- 22 lutego 2017 r. w Starostwie odbyła się – w ramach kampanii społecznej mającej na celu przekazanie nauczycielom, rodzicom i młodzieży wiedzy o prawach i obowiązkach obywatelskich – konferencja pn. „Powiat Kielecki przeciwko handlowi ludźmi;
- na stronie internetowej Starostwa, w portalu edukacyjnym, zamieszczano informacje o zmianach w przepisach, zasadach rekrutacji do szkół itp. [dowód: akta kontroli str. 1717, 1730]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Starosta zapewnił realizację, pozostających we właściwości Powiatu, działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Prowadzono je nie tylko w ramach obligatoryjnych – wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów – zadań polegających na udzielaniu specjalistycznego poradnictwa i udostępnianiu informacji publicznych oraz Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, ale również poprzez podejmowanie wykraczających poza te zadania projektów nakierowanych na przekazywanie wiedzy prawnej, w szczególności dotyczącej praw i obowiązków obywatelskich.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o:

1. Wprowadzeniu stosownych zapisów do zakresów czynności pracowników Starostwa wykonujących zadania związane z przeprowadzaniem otwartych konkursów ofert na prowadzenie punktów npp.
2. Powierzenie adwokatom, radcom prawnym i organizacjom pozarządowym, świadczącym npp – zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, tj. w drodze umów zawieranych na piśmie – przetwarzania danych osobowych osób korzystających z tej pomocy
3. Zamieszczanie w ogłoszeniach o otwartym konkursie ofert na powierzenie prowadzenia punktów npp wszystkich wymaganych przepisami informacji.

³⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 296, ze zm.

³⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 524.

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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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.

Kielce, dnia 29 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

Kontroler
Barbara Jaros
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis