



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.010.03.2017
P/17/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/090 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 31 sierpnia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, a także okres wcześniejszy obejmujący czynności niezbędne do wdrożenia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/70/2017 z dnia 25 sierpnia 2017 r. 2. Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/73/2017 z dnia 1 września 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2, 229-230]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Końskich, ul. Staszica 2, 26-200 Końskie (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostą Koneckim od 1 grudnia 2014 r. jest Bogdan Soboń (dalej: Starosta). [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	<p>Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu koneckiego.</p> <p>Od 1 stycznia 2016 r. Starosta, zgodnie z ustawą z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz o edukacji prawnej² (dalej: ustawa o npp.), zapewnił działalność trzech punktów nieodpłatnej pomocy prawnej zlokalizowanych w Końskich (w siedzibie Starostwa), Fałkowie (w siedzibie Urzędu Gminy) oraz w Stąporkowie (w siedzibie Wielofunkcyjnej Placówki Pomocy Dziecku i Rodzinie). Liczba ww. trzech punktów przypadająca na powiat ustalona była zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o npp.</p> <p>W pierwszych dwóch ww. punktach, porad prawnych udzielali adwokaci i radcowie prawni, natomiast w trzecim punkcie prowadzonym w 2016 r. przez fundację, a w 2017 r. przez stowarzyszenie odpowiednio prawnik oraz adwokat.</p> <p>Przebieg otwartych konkursów ofert na wybór organizacji pozarządowych do prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie, tj. od 1 stycznia 2016 r. przez fundację <i>Honeste Vivere</i> w Warszawie, a od 1 stycznia 2017 r. przez Stowarzyszenie Inicjatyw Samorządowych w Lublinie, spełniał wymogi określone w art. 11 ust. 2 ustawy o npp. Oględziny ww. trzech punktów zlokalizowanych na terenie powiatu koneckiego wykazały, że spełniały one wymogi określone w § 5 ust. 1-5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej³.</p> <p>Umowy zlecenia z radcami prawnymi i adwokatami na świadczenie pomocy prawnej, zgodnie z ustawą o npp., zawarte zostały w terminie określonym w art. 26 ust. 5 tej ustawy, tj. do dnia 31 grudnia 2015 i 2016 roku. Powyższe umowy zawierały wszystkie postanowienia, o których stanowi art. 6 ust. 2 pkt 1-7 ustawy o npp.</p>
--------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg 3-stopniowej skali ocen jest nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie daje prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, NIK stosuje ocenę opisową.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 1255 ze zm.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2186 ze zm.

Na realizację zadania publicznego związanego z prowadzeniem punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, Starostwo wykorzystało w 2016 r. dotację celową z budżetu państwa w wysokości 185.111 zł, tj. w 99,8%. Niewykorzystaną jej część w kwocie 288,15 zł, przekazano w dniu 12 stycznia 2017 r. na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach.

Kwota dotacji wykorzystanej w 2016 r. na wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach znajdujących się w Starostwie w Końskich i Urzędzie Gminy w Falkowie wyniosła 119.653,19 zł i nie przekroczyła 97% łącznej kwoty dotacji (123.311,85 zł) otrzymanej i wykorzystanej w 2016 r. na realizację ww. zadania publicznego. Wielkość procentowego wskaźnika wykorzystania dotacji na ww. wynagrodzenia (97%), zgodna była z określonym w art. 20 ust. 1 ustawy o npp.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły nie powierzenia adwokatom i radcom prawnym przez Starostę, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzania danych osobowych beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Powyższe nie spełniało wymogów określonych w art. 31 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴.

W sprawozdaniu końcowym z 10 stycznia 2017 r. sporządzonym przez fundację *Honeste Vivere* z wykonania w 2016 r. zadania publicznego polegającego na prowadzeniu punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie, fundacja wykazała koszty organizacyjno-techniczne prowadzenia tego punktu w wysokości 1.854 zł. Na potwierdzenie poniesionych kosztów (1.854 zł), fundacja przedłożyła jedną fakturę (z 28 grudnia 2016 r.) wystawioną przez siebie. Z faktury tej nie wynikało jednak jakie konkretne zakupy rzeczowe (rodzaj, ilość, wartość) zostały zrealizowane przez fundację w 2016 r. z otrzymanej od Starostwa dotacji w kwocie 1.854 zł.

Zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 1 umowy nr PS.524.2.2015 zawartej w dniu 31 grudnia 2015 r. pomiędzy powiatem, a fundacją dotyczącej realizacji zadania w zakresie prowadzenia punktu npp. w Stąporkowie w 2016 r., fundacja zobowiązana była do przedłożenia faktur oraz rachunków dotyczących wydatków sfinansowanych z dotacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarząd Powiatu w Końskich uchwałą nr 28/2017 z dnia 22 marca 2017 r. przyjął *Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Końskich*. W regulaminie tym postanowiono, że do obowiązków Wydziału Organizacji i Informatyzacji Powiatu należy m.in. *wykonywanie zadań powiatu wynikających z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej w zakresie obsługi organizacyjnej*. Ponadto w regulaminie postanowiono, że Wydział Polityki Społecznej, Oświaty i Zdrowia wykonuje zadania powiatu wynikające z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej w zakresie powierzenia prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej. Zagadnienia związane z prowadzeniem procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych przypisano Wydziałowi Inwestycji, Zamówień Publicznych i Mienia Powiatu. [dowód: akta kontroli str. 4-8]

Wcześniej obowiązujący regulamin organizacyjny Starostwa nie określał obowiązków dla poszczególnych wydziałów w zakresie wykonywania zadań związanych z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawy o npp. [dowód: akta kontroli str. 88]

Czynności związane z wykonywaniem zadań związanych z prowadzeniem punktu nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizację pozarządową przypisano w zakresie czynności z dnia 1 czerwca 2017 r. podinspektorowi zatrudnionemu w Wydziale Polityki Społecznej, Oświaty i Zdrowia. Natomiast w zakresie czynności z dnia 1 sierpnia 2017 r. podinspektora zatrudnionego w Wydziale Organizacji i Informatyzacji Powiatu zapisano obsługę organizacyjną związaną z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych. [dowód: akta kontroli str. 9-13]

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 922.

Od daty wejścia w życie, tj. od 1 stycznia 2016 r. ustawy o npp, ww. pracownicy Starostwa do czasu zmiany zakresów czynności wykonywali zadania związane z funkcjonowaniem punktów npp na zasadzie ustnych poleceń. [dowód: akta kontroli str. 231]

1.2. Pracownicy Starostwa Powiatowego realizujący nowe zadania określone w ustawie o npp., którym powierzono czynności w tym zakresie nie brali udziału w żadnych szkoleniach, spotkaniach lub konferencjach poświęconych tematyce nieodpłatnej pomocy prawnej.

Starosta wyjaśnił: (...) *Powyższe spowodowane było tym, że do Starostwa Powiatowego w Końskich nie wpłynęły żadne informacje o organizowanych tego typu działaniach, jak również wojewoda świętokrzyski jako organ nadzoru nie organizował spotkań dla pracowników starostwa zajmujących się tą tematyką.* [dowód: akta kontroli str. 228]

1.3. W Starostwie Powiatowym w okresie objętym kontrolą nie był prowadzony audyt wewnętrzny w zakresie prawidłowości funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. [dowód: akta kontroli str. 14]

Zarządzeniem nr 15/2013 z dnia 30 kwietnia 2013 r. Starosta Konecki wprowadził zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Końskich i jednostkach organizacyjnych powiatu. Zarządzenie zawierało zintegrowany zbiór elementów, oparty na standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazanych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.⁵ Wprowadzony system kontroli zarządczej przewidywał m.in. określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji wg kryterium oszczędności, efektywności oraz skuteczności.

W powyższym zarządzeniu nie określono jednak w sposób jednoznaczny mechanizmów weryfikacji prawidłowości realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej.

[dowód: akta kontroli str. 15-26]

1.4. Starostwo w kontrolowanym okresie zawarło dwie umowy, tj. ze stowarzyszeniem oraz z fundacją, które dotyczyły udzielenia przez te organizacje nieodpłatnej pomocy prawnej. W dniu 31 grudnia 2015 r. Starosta podpisał umowę z Fundacją *Honeste Vivere* z siedzibą w Warszawie, której przedmiotem była realizacja w roku 2016 zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Na rok 2017 umowę w powyższym zakresie zawarto 30 listopada 2016 r. ze Stowarzyszeniem Inicjatyw Samorządowych z siedzibą w Lublinie. Na podstawie zawartych umów ww. organizacje pozarządowe udzielały nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie, będącym własnością Starostwa, zlokalizowanym w Stąporkowie, w siedzibie Wielofunkcyjnej Placówki Pomocy Dziecku i Rodzinie. Nieodpłatna pomoc prawna udzielana była przez ww. organizacje przez pięć dni w tygodniu, w wymiarze czterech godzin dziennie. W podpisanych umowach określone zostały zasady przyznawania i rozliczania dotacji na realizację zadań, prawo kontroli prawidłowości ich wykonywania przez Starostwo oraz postanowienia dotyczące rozwiązania lub odstąpienia od umowy. [dowód: akta kontroli str. 27-50]

1.5. W kontrolowanym okresie Starostwo zawarło dwa porozumienia 15 października 2015 r. i 7 października 2016 r. z gminą Fałków, tj. w terminach zgodnych z wymogami określonymi w art. 26 ust. 1 ustawy o npp., których przedmiotem było udostępnienie powiatowi w 2016 i 2017 r. lokalu biurowego w budynku gminy położonym w miejscowości Fałków. W podpisanych porozumieniach określono m.in. harmonogram wskazujący dni i godziny, w których będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna oraz zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych zarówno osobom udzielającym porad prawnych jak i osobom oczekującym na ich udzielenie. Pozostałe dwa punkty nieodpłatnej pomocy prawnej znajdujące się w Końskich i Stąporkowie prowadzone są w lokalach będących własnością Starostwa. [dowód: akta kontroli str. 51-60, 90]

Z wyjaśnień Starosty wynika, że lokalizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej poprzedzona była analizą warunków lokalowych, dostępnością komunikacyjną punktów oraz odległością od mieszkańców poszczególnych gmin. [dowód: akta kontroli str. 233]

⁵ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

1.6. Podpisanie porozumień z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Kielcach (dalej: OIRP) i Okręgową Radą Adwokacką w Kielcach (dalej: ORA) poprzedzone było wymianą korespondencji pomiędzy Starostwem i tymi organizacjami samorządu prawniczego. Z korespondencji tej wynika, że ORA przekazało do Starostwa przy piśmie z dnia 8 października 2015 r. projekt wzorcowego porozumienia, o jakim mowa w art. 10 ustawy o npp., również do wykorzystania przy zawieraniu porozumienia z OIRP. W odpowiedzi na powyższe Starostwo w piśmie z 5 listopada 2015 r. przekazało do ORA i OIRP projekt porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z prośbą o jego akceptację i podpisanie lub wniesienie uwag w terminie umożliwiającym zawarcie porozumienia w listopadzie br. Starostwo otrzymało przy piśmie z 6 listopada 2015 r. przesłanym przez ORA oraz przy piśmie z 12 listopada 2015 r. przesłanym przez OIRP listę adwokatów i radców prawnych, którzy złożyli deklarację świadczenia usług w zakresie ustawy o npp. W 2016 r. informacje w tym zakresie przesłane zostały do Starostwa przez OIRP w dniu 14 listopada, a przez ORA w dniu 23 listopada. [dowód: akta kontroli str. 61-87]

1.7. Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o npp. porozumienia z ORA i OIRP powinny być zawarte przez Starostwo do dnia 31 października 2015 r., a w następnych latach zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy do dnia 30 listopada. Ponadto w terminie do 31 grudnia 2015 r., zgodnie z art. 26 ust. 5 ustawy o npp. powinny zostać zawarte przez Starostwo umowy z adwokatami i radcami prawnymi wskazanymi wcześniej tj. do 15 listopada 2015 r. przez ORA i OIRP.

W dniu 30 listopada 2015 r., tj. z miesięcznym opóźnieniem zawarte zostało przez Starostwo trójstronne porozumienie z ORA i OIRP, którego przedmiotem było udzielanie w 2016 r. nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych wskazanych przez wymienione organizacje samorządu prawniczego. W porozumieniu wyszczególniono miejsca, w których będą funkcjonować punkty npp., dni i godziny ich funkcjonowania oraz zawarto postanowienia dotyczące wyposażenia tych punktów i kosztów ponoszonych przez powiat związanych z obsługą organizacyjno-techniczną.

Porozumienie pomiędzy ww. stronami na kolejny 2017 r. zawarte zostało 26 października 2016 r. i zawierało takie same postanowienia jak porozumienie zawarte w roku poprzednim. [dowód: akta kontroli str. 91-98]

Umowy zlecenia z radcami prawnymi i adwokatami na świadczenie pomocy prawnej, zgodnie z ustawą o npp., zawarte zostały w terminie określonym w art. 26 ust. 5 tej ustawy, tj. do dnia 31 grudnia 2015 i 2016 roku. [dowód: akta kontroli str. 99-159]

1.8. W § 2 ust. 4 trójstronnego porozumienia zawartego 30 listopada 2015 r. zapisano, że: *OIRP i ORA przedłożyły listy adwokatów i radców prawnych oddzielnymi pismami przed podpisaniem niniejszego porozumienia.* W dniu 9 listopada 2015 r. do Starostwa wpłynęło pismo z ORA zawierające listę 12 adwokatów którzy złożyli deklarację świadczenia usług nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie ustawy o npp. W dniu 16 listopada 2015 r. do Starostwa wpłynęło pismo z OIRP, w którym wymieniono czterech radców prawnych deklarujących podobnie jak adwokaci udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Z treści ww. korespondencji wynika, że zarówno OIRP jak i ORA wskazało konkretnych, wybranych radców prawnych i adwokatów oraz ich zastępców do świadczenia usług nieodpłatnej pomocy prawnej. W omawianym porozumieniu zawarto zapisy dotyczące równomiernego udziału radców prawnych i adwokatów w wykonywaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, wskazano adresy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz dni i godziny ich otwarcia. W porozumieniu postanowiono również, że wysokość i terminy wypłaty wynagrodzenia radców prawnych i adwokatów zostaną określone w umowach z nimi zawartych przez Starostwo, a wszelkie koszty związane z obsługą organizacyjno-techniczną punktu ponosić będzie powiat [dowód: akta kontroli str. 61-87, 91-95]

Porozumienie z OIRP i ORA zawarte 26 października 2016 r., tj. w terminie zgodnym z art. 26 ust. 2 ustawy o npp zawierało podobne ustalenia jak zawarte w roku poprzednim, z tym, że w § 2 ust. 5 zapisano: *OIRP i ORA przedłożą listy adwokatów i radców prawnych oddzielnymi pismami w terminie 14 dni od podpisania niniejszego porozumienia.* Pismem z dnia 14 listopada 2016 r. OIRP poinformowała Starostwo o wyborze w drodze losowania dwóch radców prawnych i ich zastępców do udzielania pomocy prawnej w punktach npp.

W piśmie z 23 listopada 2016 r. ORA wskazała wybranych w drodze losowania dwóch adwokatów oraz pięciu ich zastępców do udzielania pomocy prawnej. [dowód: akta kontroli str. 82-87, 96-98]

Umowy zlecenia zawarte z adwokatami i radcami prawnymi na świadczenie pomocy prawnej, zgodnie z ustawą o npp., zawierały wszystkie postanowienia, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1-7 ustawy o npp. W zawartych umowach zlecenia nie zawarto jednak dodatkowych postanowień (niewyszczególnionych w ustawie), dotyczących możliwości kontroli przez zleceniodawcę, tj. Starostwo sposobu świadczenia usług, w tym m.in. przestrzegania dni i godzin otwarcia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w ramach ustalonego harmonogramu. [dowód: akta kontroli str. 99-159]

1.9. W treści umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi zawarto zapis o treści: *Zleceniobiorca ma obowiązek zachowania w poufności wszelkich informacji związanych z pomocą.* [dowód: akta kontroli str. 99-159]

W umowie podpisanej przez Starostwo 31 grudnia 2015 r. z Fundacją Honeste Vivere na realizację w 2016 r. zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, w § 16 ust. 2 tej umowy zawarto następujące postanowienie: *W zakresie związanym z realizacją zadania publicznego, w tym z gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem danych osobowych, a także wprowadzaniem ich do systemów informatycznych, Zleceniobiorca odbiera stosowne oświadczenia osób, których te dane dotyczą, zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.*

W umowie podpisanej przez Starostwo 30 listopada 2016 r. ze Stowarzyszeniem Inicjatyw Samorządowych na świadczenie usług nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r., w § 15 ust. 2 tej umowy zapisano: *W zakresie związanym z realizacją zadania publicznego, w tym z gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem danych osobowych, a także wprowadzaniem ich do systemów informatycznych, Zleceniobiorca odbiera stosowne oświadczenie o zgodzie na gromadzenia, przetwarzanie i przekazywanie danych osobowych od osób, których dotyczą te dane, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (...).*

Starosta nie powierzał adwokatom i radcom prawnym oraz organizacjom pozarządowym, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzania danych osobowych beneficjentów, którym udzielano nieodpłatnej pomocy prawnej. [dowód: akta kontroli str. 27-50, 99-159]

1.10. Starosta pismem z dnia 3 grudnia 2015 r. zawiadomił wojewodę świętokrzyskiego o zawarciu porozumienia z ORA i OIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu koneckiego w 2016 r. Pismo w tej samej sprawie ale dotyczące udzielania pomocy prawnej w 2017 r. skierowane zostało do wojewody świętokrzyskiego 4 listopada 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 160-161]

1.11. Starosta powierzył od 1 stycznia 2016 r. prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie fundacji Honeste Vivere. Fundacja ta została wyłoniona w otwartym konkursie ofert, do którego przystąpiły dwie organizacje pozarządowe. Przebieg otwartego konkursu ofert spełniał wymagania określone w art. 11 ust. 2 ustawy o npp., a wewnętrzne procedury wyboru najlepszej oferty odpowiadały wymogom określonym w art. 11 oraz art. 13-15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶ Umowa z fundacją na świadczenie usług od 1 stycznia 2016 r. została podpisana przez Powiat Konecki w dniu 31 grudnia 2015 r. W umowie określony został jej przedmiot, sposób wykonania zadania publicznego, wysokość udzielonej dotacji oraz sposób jej przekazywania i rozliczania, zasady prowadzenia przez fundację dokumentacji finansowo-księgowej, obowiązki sprawozdawcze, zasady sprawowania kontroli przez Starostwo nad realizacją zadania oraz postanowienia dotyczące odstąpienia lub rozwiązania umowy. [dowód: akta kontroli str. 27-35, 162-216]

W 2016 r. Starostwo przeprowadziło kolejny otwarty konkurs ofert na wyłonienie organizacji pozarządowej do prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

Konkurs ten przeprowadzony został w taki sam sposób jak w roku poprzednim i spełniał wymogi obowiązującego prawa. Do konkursu przystąpiły trzy organizacje pozarządowe, z których wyłoniono najkorzystniejszą ofertę przedstawioną przez Stowarzyszenie Inicjatyw Samorządowych z Lublina. Z organizacją tą podpisana została w dniu 30 listopada 2016 r. umowa, która w swej treści zawierała podobne postanowienia jak umowa podpisana rok wcześniej z ww. fundacją. [dowód: akta kontroli str. 37-48, 217-225]

1.12. Od 1 stycznia 2016 r. Starostwo uruchomiło na terenie powiatu trzy punkty nieodpłatnej pomocy prawnej zlokalizowane w Końskich (siedziba Starostwa), Fałkowie (siedziba Urzędu Gminy w Fałkowie) oraz w Stąporkowie (siedziba Wielofunkcyjnej Placówki Pomocy Dziecku i Rodzinie). W pierwszych dwóch ww. punktach, porad prawnych udzielali adwokaci i radcowie prawni, natomiast w trzecim punkcie prowadzonym w 2016 r. przez fundację, a w 2017 r. przez stowarzyszenie odpowiednio prawnik oraz adwokat. Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej czynne były cztery godziny w ciągu pięciu dni w tygodnia, w czasie przedpołudniowym (np. od 8⁰⁰ do 12⁰⁰ lub 9⁰⁰ do 13⁰⁰) i popołudniowym (np. od 14³⁰ do 18³⁰ lub od 13⁰⁰ do 17⁰⁰). [dowód: akta kontroli str. 226-227]

Liczbę trzech punktów nieodpłatnej pomocy prawnej przypadającej na powiat ustalono zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o npp, przy zastosowaniu mnożnika określonego w przepisie art. 20 ust. 4 tej ustawy. [dowód: akta kontroli str. 235-241]

1.13. Oględziny przeprowadzone w dniach 5 i 6 września 2017 r. we wszystkich trzech punktach nieodpłatnej pomocy prawnej zlokalizowanych na terenie powiatu, tj.: w siedzibie Starostwa Powiatowego w Końskich, w budynku Urzędu Gminy w Fałkowie oraz w Wielofunkcyjnej Placówce Pomocy Dziecku i Rodzinie w Stąporkowie wykazały, że spełniały one wymogi określone w § 5 ust. 1-5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej. [dowód: akta kontroli str. 248-269]

1.14. Starostwo nie dokonywało analizy skali zainteresowania działalnością poszczególnych punktów nieodpłatnej pomocy prawnej celem dostosowania ich lokalizacji i harmonogramu pracy do rzeczywistych potrzeb w tym zakresie. Starostwo nie dokonywało również weryfikacji czy osoby, które skorzystały z nieodpłatnej pomocy prawnej były do niej uprawnione.

Starosta wyjaśnił: *Nie przeprowadzono w formie pisemnej analizy skali zainteresowania działalnością poszczególnych punktów celem dostosowania ich lokalizacji i harmonogramu pracy do rzeczywistych potrzeb w tym zakresie ze względu na stosunkowo krótki okres obowiązywania ustawy. 31 grudnia 2016 r. zakończono bowiem dopiero pierwszy rok funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Informacje o rzeczywistym zapotrzebowaniu w tym zakresie pochodzą zaś z dokumentów przekazywanych przez osoby udzielające tej pomocy. (...) Ponadto Starosta wyjaśnił, że: Sprawdzenie, czy osoba była uprawniona do udzielenia pomocy prawnej należy do zadań adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej. Należą oni do grupy zawodów zaufania publicznego.* [dowód: akta kontroli str. 233-234]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawy o npp. nie dokonywano zmian w regulaminie organizacyjnym Starostwa, polegających na przypisaniu zadań konkretnym komórkom organizacyjnym, a w konsekwencji pracownikom, dotyczących realizacji postanowień określonych w tej ustawie. Aktualizacja zapisów w regulaminie organizacyjnym dokonana została dopiero 22 marca 2017 r., tj. z opóźnieniem blisko 12 miesięcy od daty wejścia w życie ww. ustawy. Powyższe naruszało standardy kontroli zarządczej określone w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 oraz postanowienia zawarte w zarządzeniu nr 15/2013 z dnia 30 kwietnia 2013 r. Starosty Koneckiego określające zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Końskich.

Starosta wyjaśnił: *Brak ujęcia zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej przez powiat w treści regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego*

w Końskich z dniem 1 stycznia 2016 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej wynikał z przeoczenia. [dowód: akta kontroli str. 89]

2. Starosta w dniu 30 listopada 2015 r., tj. z miesięcznym opóźnieniem zawarł porozumienie z ORA i OIRP, którego przedmiotem było udzielanie w 2016 r. nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych wskazanych przez wymienione organizacje samorządu prawniczego. Powyższe nie odpowiadało postanowieniom zawartym w art. 26 ust. 2 ustawy o npp., wg którego porozumienia z ORA i OIRP powinny być zawarte do dnia 31 października 2015 r.

Starosta wyjaśnił: Podpisanie porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z Okręgową Izbą Radców Prawnych oraz Okręgową Radą Adwokacką w dniu 30 listopada 2015 r., tj. miesiąc po terminie określonym w art. 26 ust. 2 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej wynikało z otrzymania dopiero w dniu 30 października 2015 r. pisma z Wydziału Finansów i Budżetu Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach informującego o decyzji Ministra Finansów, w której udzielił on zapewnienia, że na finansowanie zadania nieodpłatnej pomocy prawnej w ustawie budżetowej na rok 2016 uwzględnione zostaną środki finansowe na ten cel. Wpłynęło to na wydłużenie procesu uzgadniania treści porozumienia pomiędzy stronami. [dowód: akta kontroli str. 244-247]

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Terminowe zawarcie porozumienia z ORA i OIRP nie nakładało na powiat żadnych zobowiązań finansowych, co zostało również stwierdzone w piśmie ORA z dnia 6 listopada 2015 r. znak: L.dz. ORA/462/15. Dopiero zawarcie umów zleceń z adwokatami i radcami prawnymi, które miało miejsce w dniach 30-31 grudnia 2015 r., a więc po dacie otrzymania zapewnienia o otrzymaniu dotacji, skutkowało zaciągnięciem przez powiat zobowiązań finansowych. [dowód: akta kontroli str. 66]

3. Starosta nie powierzał adwokatom i radcom prawnym oraz organizacjom pozarządowym, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzania danych osobowych beneficjentów, którym udzielano nieodpłatnej pomocy prawnej. W umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi zawarto jedynie zapis o treści: *Zleceniobiorca ma obowiązek zachowania w poufności wszelkich informacji związanych z pomocą.* [dowód: akta kontroli str. 99-159]

Starosta wyjaśnił, że: (...) Uprawnienie adwokatów i radców prawnych do przetwarzania danych osobowych wynika bezpośrednio z tajemnicy zawodowej, do której zachowania zobowiązani są oni w związku z udzielaniem pomocy prawnej. [dowód: akta kontroli str. 232]

Powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁷, Starosta może powierzyć przetwarzanie danych osobowych innemu podmiotowi w drodze umowy sporządzonej na piśmie. W niniejszej sprawie podmioty udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie zawartych z nimi przez powiat umów przetwarzają dane osobowe osób korzystających z takiej pomocy. W związku z tym, ponieważ są to podmioty zewnętrzne, Starosta jako administrator danych powinien powierzyć im przetwarzanie danych osobowych w drodze umowy, w której określony zostanie zakres i cel przetwarzania danych (art. 31 ust. 2 ustawy).

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Starostwo do umów zleceń zawartych z adwokatami i radcami prawnymi nie wprowadziło zapisów dotyczących możliwości przeprowadzania kontroli wykonania zobowiązań wynikających z tych umów. Wprawdzie przepisy ustawy o npp. nie nakładają takiego obowiązku, to zdaniem NIK, Starostwo powinno mieć zagwarantowaną możliwość sprawdzenia, czy udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej wykonywane jest zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik do umowy zlecenia, zapewnienia zastępstw, terminowego przekazywania dokumentacji dotyczącej udzielonej pomocy prawnej oraz zapewnienia ochrony danych osobowych osób, którym udzielono wsparcia.

⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 922.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej

2.1. Na podstawie danych zawartych w informacji zbiorczej za 2016 r. przekazanej wojewodzie świętokrzyskiemu oraz kart nieodpłatnej pomocy prawnej przekazanych Staroście w pierwszym półroczu 2017 r. ustalono, co następuje:

Rok 2016

- łączna liczba porad wynosiła 514, z tego przez fundację 69;
- forma udokumentowania uprawnienia do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych: 361 – dokument stwierdzający tożsamość, 39 – decyzja o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej, 38-Karta Dużej Rodziny oraz 7 – legitymacja weterana. W punkcie prowadzonym przez fundację: 47 – dokument stwierdzający tożsamość oraz 22 – decyzja o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej;
- forma udzielonej pomocy w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych: poinformowanie osoby o obowiązującym stanie prawnym – 378, wskazanie sposobu rozwiązania problemu – 388, udzielenie pomocy w sporządzeniu pisma (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o npp) – 213 oraz sporządzenie projektu pisma o zwolnienie z kosztów lub ustanowienie pełnomocnika – 109. W punkcie prowadzonym przez fundację formy udzielenia pomocy stanowiły odpowiednio: 39, 43, 2 oraz 7;
- czas poświęcony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych wynosił: poniżej 15 minut – 4, od 15 do 30 minut – 81, od 30 do 60 minut – 157 oraz powyżej 60 minut – 203. W punkcie prowadzonym przez fundację czas na udzielenie pomocy wynosił odpowiednio: 11, 30, 24 oraz 4.

I półrocze 2017 r.

- łączna liczba porad wynosiła 469, z tego przez stowarzyszenie 62;
- forma udokumentowania uprawnienia do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych: 337 – dokument stwierdzający tożsamość, 19 – decyzja o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej, 34-Karta Dużej Rodziny, 3 – legitymacja weterana, 1 – zaświadczenie o którym mowa w ustawie o kombatantach, 1 – oświadczenie (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o npp), 3 oświadczenie (art. 4 ust. 4 ustawy o npp) oraz 9 – dokument potwierdzający ciężę. W punkcie prowadzonym przez stowarzyszenie: 18 – decyzja o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej, 4 – Karta Dużej Rodziny, 40 – dokument stwierdzający tożsamość;
- forma udzielonej pomocy w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych: poinformowanie osoby o obowiązującym stanie prawnym – 361, wskazanie sposobu rozwiązania problemu – 348, udzielenie pomocy w sporządzeniu pisma (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o npp) – 178 oraz sporządzenie projektu pisma o zwolnienie z kosztów lub ustanowienie pełnomocnika – 64. W punkcie prowadzonym przez fundację formy udzielenia pomocy stanowiły odpowiednio: 57, 24, 21 oraz 5;
- czas poświęcony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych wynosił: poniżej 15 minut – 52, od 15 do 30 minut – 124, od 30 do 60 minut – 114 oraz powyżej 60 minut – 117. W punkcie prowadzonym przez fundację czas na udzielenie pomocy wynosił odpowiednio: 1, 21, 30 oraz 10.

W 2016 r. i w I półroczu 2017 r. nie wystąpiły miesiące, w których w danym punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej nie została udzielona ani jedna porada. [dowód: akta kontroli str. 280-286]

2.2. Zgodnie z art. 12 ustawy o npp. do obowiązków starosty należy przekazywanie Ministrowi Sprawiedliwości oraz właściwemu wojewodzie zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu pomocy prawnej na terenie powiatu w terminie do końca pierwszego kwartału następnego roku, zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i udokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Starosta sporządził i przekazał Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie Świętokrzyskiemu przy piśmie z dnia 27 marca 2017 r. zbiorczą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej za 2016 r. Informacja została sporządzona zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. [dowód: akta kontroli str. 287-296]

Weryfikacji danych wykazanych w zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej za 2016 r. dokonano w następujących punktach:

- II/1/1.5 i pkt. III/1/1.5 dokument stwierdzający tożsamość i nieukończenie 26 lat albo ukończenie 65 lat;
- II/3/3.3 i pkt. III/3/3.3 udzielanie pomocy w sporządzaniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o npp, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowo-administracyjnym.

Dane zawarte w zbiorze 514 kart nieodpłatnej pomocy prawnej za 2016 r., wyszczególnione w ww. punktach zostały prawidłowo przeniesione do zbiorczej informacji za ten rok, przekazanej Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie Świętokrzyskiemu. [dowód: akta kontroli str. 288-296, 324]

Badanie kontrolne rzetelności sporządzonych przez Starostę sprawozdań kwartalnych przeprowadzono na zbiorze kart nieodpłatnej pomocy prawnej z II kwartału 2016 r. i 2017 r. W wyniku powyższego stwierdzono, że dane wykazane w 137 kartach sporządzonych w II kwartale 2016 r. oraz 236 kartach w II kwartale 2017 r. zostały prawidłowo ujęte w zbiorczych informacjach o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej za II kwartał 2016 r. i 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 297-324]

W zakresie ustalania liczby osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej, wykazywanej w pkt. I informacji zbiorczej, Naczelnik Wydziału Organizacji i Informatyzacji Powiatu Radosław Lachowski wyjaśnił: *W zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzonej przez Starostę Koneckiego za rok 2016 liczba osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej w sytuacji, gdy Starostwo nie dysponuje możliwością stwierdzenia przypadków wielokrotnego uzyskania wsparcia przez tą samą osobę sporządzana jest na podstawie liczby kart nieodpłatnej pomocy prawnej za dany rok. Zapis „Liczba osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej”, w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. stanowi wzór narzucony przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a faktycznie w tym miejscu sprawozdania wpisywana jest liczba porad.* [dowód: akta kontroli str. 325]

2.3. Starosta zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o npp. umieścił na stronie BIP Starostwa informacje o udzielaniu na terenie powiatu nieodpłatnej pomocy prawnej. Informacje były aktualizowane i zawierały adresy punktów npp. oraz harmonogramy ich funkcjonowania, a także informacje kto udziela porad prawnych (adwokat lub radca prawny). Informacje o funkcjonowaniu punktów zamieszczone były również na stronach BIP Urzędu Miasta i Gminy w Końskich, Urzędu Gminy w Fałkowie oraz Urzędu Miejskiego w Stąporkowie. Ponadto w prasie lokalnej „Tygodnik Konecki” oraz na stronie Multimedialnego Centrum Powiatu Koneckiego „tkn24” opublikowano artykuły dotyczące funkcjonowania bezpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu koneckiego. [dowód: akta kontroli str. 326-351]

2.4. Na podstawie rejestru skarg i wniosków ustalono, że w latach 2016-2017 do Starostwa Powiatowego w Końskich nie wpłynęła żadna skarga dotycząca funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. [dowód: akta kontroli str. 242-243]

2.5. W dniach 21-22 listopada 2016 r. inspektorzy Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach przeprowadzili w Starostwie kontrolę w zakresie realizacji zadania z zakresu administracji rządowej, w przedmiocie przygotowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2015-2016. W wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 5 stycznia 2017 r. zawarte zostały zalecenia dotyczące:

- umieszczenia w regulaminie organizacyjnym Starostwa zapisów dotyczących realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej;

- umieszczenia w zakresach czynności wybranych pracowników zapisów dotyczących realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej;
 - wskazanie w podpisanych umowach z adwokatami i radcami prawnymi niezbędnych urzędzeń technicznych;
 - wzmocnienie nadzoru nad rzetelnością wypełniania karty merytorycznej oceny ofert składanych przez organizacje pozarządowe;
 - wskazanie w informacjach znajdujących się w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową, czy nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest przez adwokata, radcę prawnego czy osobę wymienioną w art. 11 ust. 3 ustawy o npp.
- Starosta w piśmie z dnia 17 stycznia 2017 r. poinformował Wojewodę Świętokrzyskiego o realizacji wszystkich ww. zaleceń. [dowód: akta kontroli str. 270-279]

2.6. Zdaniem Starosty: *Przy wdrażaniu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej głównym problemem były niewystarczające, w stosunku do rzeczywistych potrzeb samorządu środki finansowe na obsługę organizacyjno-techniczną zadania. Wynosiły one w powiecie koneckim w 2016 r. 154,50 zł na punkt miesięcznie. Określona w ustawie, w sposób „sztywny” 3% wysokość dotacji na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania nie jest poziomem finansowania adekwatnym do nałożonych obowiązków. Obsługa zadania wymagała bowiem dodatkowego zaangażowania pracowników starostwa zajmujących się przygotowaniem i przeprowadzeniem konkursów na realizację zadań przez organizacje pozarządowe, rozliczeniami finansowymi oraz obsługą organizacyjną. Brak było również dedykowanych środków finansowych niezbędnych w celu wyposażenia lokali w sprzęt biurowy i komputerowy na etapie organizowania punktów pomocy prawnej. Powinny być one zabezpieczone w budżecie państwa na 2015 r., tak aby mogły zostać wydatkowane jeszcze przed uruchomieniem punktów pomocy prawnej. Organy administracji rządowej nie organizowały szkoleń ani spotkań organizacyjnych dotyczących kwestii wdrażania ustawy, co powodowało różne trudności w zakresie interpretacji przepisów ustawy, m.in. w zakresie kwalifikowania kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania oraz sposobu wypełniania sprawozdań (niespójności w zakresie rodzaju danych wymaganych w zbiorczych informacjach, określonych według wzoru przez Ministra Sprawiedliwości, a faktycznym brakiem możliwości ich pozyskania – w zbiorczej informacji mowa jest o liczbie osób, którym udzielono porady prawnej, a faktycznie zbierane są i przekazywane informacje o liczbie porad udzielonych).* [dowód: akta kontroli str. 626]

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, 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%) 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. 75,0%), 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. 860-889]

2.7. Starosta w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał weryfikacji prawidłowości wykonywania umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi. W umowach zawartych z tymi osobami nie zawarto zapisów dotyczących możliwości przeprowadzania kontroli, w szczególności w zakresie realizacji przez prawników obowiązku osobistego świadczenia pomocy prawnej zgodnie z ustalonym harmonogramem, zapewnienia zastępstw, terminowego przekazywania dokumentacji dotyczącej udzielonej pomocy prawnej oraz zapewnienia ochrony danych osobowych. Uwagę dotyczącą badanego zagadnienia zamieszczono w pierwszym obszarze kontrolnym niniejszego wystąpienia pokontrolnego. [dowód: akta kontroli str. 99-159]

Starosta wyjaśnił: *Brak przeprowadzania kontroli w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej zlokalizowanych w Końskich i Fałkowie wynikał z tego, że nie zgłaszano skarg dotyczących funkcjonowania punktów, a osoby udzielające porad prawnych wykonują zawody zaufania publicznego, co naszym zdaniem daje rękojmię należytej realizacji zadania.* [dowód: akta kontroli str. 624]

2.8. W umowie zawartej 31 grudnia 2015 r. z Fundacją Honeste Vivere oraz w umowie zawartej 30 listopada 2016 r. ze Stowarzyszeniem Inicjatyw Samorządowych zawarte zostały zapisy upoważniające Starostę do sprawowania kontroli prawidłowości wykonania zadania publicznego, w tym wydatkowania środków z przekazanej dotacji. [dowód: akta kontroli str. 27-50]

Pracownik Wydziału Polityki Społecznej, Oświaty i Zdrowia⁸ przeprowadził trzy kontrole, tj. 4 stycznia, 3 czerwca i 20 października 2016 r. w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej zlokalizowanym w siedzibie Wielofunkcyjnej Placówki Pomocy Dziecku i Rodzinie w Stąporkowie, prowadzonym przez Fundację Honeste Vivere. Z notatek sporządzonych na okoliczność tych kontroli wynika, że ich przedmiotem było sprawdzenie wyposażenia punktu w niezbędny sprzęt biurowy, zabezpieczenia i sposobu przechowywania kart pomocy prawnej oraz przestrzegania harmonogramu funkcjonowania punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str. 621-623]

Starostwo do dnia 12 września 2017 r. (data badania kontrolnego NIK) nie przeprowadzało kontroli w ww. punkcie prowadzonym w tym roku przez Stowarzyszenie Inicjatyw Samorządowych z siedzibą w Lublinie.

Starosta wyjaśnił: *W trakcie realizacji w 2017 r. Starostwo nie przeprowadziło kontroli prawidłowości wykonywania zadania publicznego w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonym przez Stowarzyszenie Inicjatyw Samorządowych w Lublinie, ponieważ przeprowadzenie takich kontroli planowane jest w IV kwartale br. Jednocześnie wyjaśniam, że dotychczas nie wpłynęła ani jedna skarga dotycząca funkcjonowania, jak i obsługi merytorycznej tego punktu.* [dowód: akta kontroli str. 625]

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, na terenie powiatu koneckiego zapisało się 12 adwokatów. W 2016 r., w którym zgłaszający musiał wybrać jeden konkretny powiat, chętnych do świadczenia npp na terenie powiatu koneckiego było 7 adwokatów.

⁸ Wydział nadzorujący realizację umów zawartych z organizacjami pozarządowymi.

Według informacji uzyskanych od OIRP deklarację udzielania npp w powiecie koneckim złożyło 9 radców prawnych w 2015 r., a 13 radców prawnych w 2016 r. Wskazane samorządy zawodowe nie otrzymywały skarg odnoszących się do pomocy świadczonej w punktach npp. [dowód: akta kontroli str. 857-859]

2.10. Z informacji uzyskanych⁹ z ośmiu Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej (oraz Miejsko-Gminnych) (dalej: GOPS, MGOPS lub Ośrodek Pomocy) wynikało, że:

- w czterech Ośrodkach Pomocy zapewniono mieszkańcom gminy, przed wejściem w życie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, dostęp do tej formy pomocy. I tak np. MGOPS w Stąporkowie zapewnił w latach 2014-2015 dostęp do npp. poprzez indywidualne poradnictwo prawne z zakresu prawa rodzinnego i możliwości wsparcia w drodze mediacji rodzinnej. Na powyższy cel wydatkowano (w ww. latach) 1.300 zł (a w 2016 r. kwotą 600 zł).

MGOPS w Końskich zapewnił mieszkańcom dostęp do ww. pomocy w ramach działalności Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wydatkując na powyższy cel w latach 2010-2015 kwotę 143.310 zł. Ponadto w latach 2014-2016 przy MGOPS w Końskich funkcjonował Punkt Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Prześpięstwem oraz Pomocy Postpenitencjarnej, w którym również świadczone npp. dla mieszkańców miasta i gminy Końskie.

W przypadku GOPS w Radoszycach, osoby potrzebujące ww. pomocy, mogły ją otrzymać nieodpłatnie od prawnika zatrudnionego przez gminę. W pozostałych czterech Ośrodkach Pomocy, przed wejściem w życie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nie zapewniono dostępu mieszkańcom gmin do ww. pomocy;

- w latach 2016-2017 (I półrocze) nie wpłynęły do Ośrodków Pomocy skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania punktów npp. W ww. latach nie wystąpiły także przypadki odmowy udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej osobom, które jej potrzebowały;
- w sześciu Ośrodkach Pomocy podejmowane były w latach 2016-2017 działania edukacyjne zmierzające do podniesienia świadomości prawnej społeczeństwa m.in. poprzez rozpowszechnianie informacji o dostępie do nieodpłatnych porad prawnych przez pracowników socjalnych oraz zamieszczanie informacji o npp. na tablicy ogłoszeń w Ośrodkach Pomocy. W pozostałych dwóch Ośrodkach (z ośmiu które przekazały informacje) nie podejmowano działań edukacyjnych w ww. zakresie.

Z informacji uzyskanych¹⁰ z siedmiu Urzędów Gmin (dalej: UG lub Urząd) wynikało, że:

- we wszystkich siedmiu gminach zapewniono mieszkańcom, przed wejściem w życie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, dostęp do tej formy pomocy. I tak np. Gmina Radoszyce w latach 2010-2015 zapewniła mieszkańcom dostęp do npp. podczas dyżurów wykonywanych w Punkcie Informacyjno-Konsultacyjnym w ramach działalności Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Na powyższy cel wydatkowano w ww. latach 20.893 zł.

Gmina Ruda Maleniecka zapewniła swoim mieszkańcom dostęp do npp. w formie porad prawnych świadczonych raz w tygodniu przez prawnika obsługującego Urząd.

Gmina Stąporków zapewniała mieszkańcom dostęp do ww. pomocy w ramach realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień w formie konsultacji i porad prawnych. Na powyższy cel wydatkowano w latach 2013-2015 kwotę 38.560 zł;

- w ocenie pięciu gmin uruchomienie punktów npp. w powiecie koneckim nie przyczyniło się do ograniczenia aktywności gminy w tym zakresie. Dwie gminy były przeciwnego zdania;
- w latach 2016-2017 (I półrocze) nie wpłynęły skargi do żadnej z siedmiu gmin lub wnioski dotyczące funkcjonowania systemu npp. W ww. latach nie wystąpiły także przypadki odmowy udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej osobom, które jej potrzebowały;

⁹ Informacje uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z GOPS w: Falkowie, Gowarczowie, Radoszycach, Rudzie Malenieckiej, Smykowie i Słupi oraz od MGOPS w: Końskich i Stąporkowie.

¹⁰ Informacje uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Urzędu Gminy w: Gowarczowie, Radoszycach, Rudzie Malenieckiej, Słupi, Smykowie oraz z Urzędu Miasta i Gminy w Końskich i Urzędu Miejskiego w Stąporkowie.

- sześć gmin podejmowało działania edukacyjne zmierzające do podniesienia świadomości prawnej społeczeństwa. Polegały one na zamieszczaniu informacji na stronie internetowej gminy oraz w budynku Urzędu albo jak w przypadku gminy Gowarczów w gazecie lokalnej o możliwości skorzystania przez mieszkańców gminy z npp. [dowód: akta kontroli str. 837-857]

2.11. W trakcie kontroli zwrócono się do 90 beneficjentów¹¹, w celu przeprowadzenia badania ankietowego dotyczącego ich zadowolenia z uzyskanego wsparcia w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej. Odpowiedzi na pytania zawarte w anonimowej ankiecie udzieliło 23 beneficjentów, z których wynika, że:

- 17 skorzystało z nieodpłatnej pomocy prawnej ponieważ nie było ich stać na prawnika;
- najwięcej (13) beneficjentów dowiedziało się o możliwości uzyskania bezpłatnej pomocy w ośrodkach pomocy społecznej, natomiast w ośmiu przypadkach o takiej możliwości dowiedziało się od znajomych, a dwóch informacje uzyskane w tym zakresie uzyskało z pracy lub radia i telewizji;
- zadowolonych z odległości do punktu npp. było 12 beneficjentów, bardzo zadowolonych siedmiu, a częściowo zadowolonych czterech;
- 14 beneficjentów wyraziło opinię o tym, że są zadowoleni, a dziewięciu, że są bardzo zadowoleni z godzin otwarcia punktu, umożliwiającą skorzystanie z pomocy bez dodatkowych niedogodności (np. konieczności wzięcia urlopu, zapewnienia opieki dzieciom itp.);
- 12 beneficjentów było bardzo zadowolonych, a dziesięciu zadowolonych z udzielonej pomocy prawnej, ponieważ była ona udzielona w sposób zrozumiały. Tylko w jednym przypadku sposób udzielonej porady został oceniony poniżej oczekiwań;
- 12 beneficjentów było zadowolonych, dziesięciu bardzo zadowolonych i jeden częściowo zadowolony z czasu przeznaczanego na udzielenie porady;
- po siedmiu beneficjentów było bardzo zadowolonych, zadowolonych lub częściowo zadowolonych z efektów uzyskanej pomocy prawnej, która przyczyniła się do skutecznego rozwiązania problemu. Tylko jeden beneficjent był niezadowolony, a jeden ocenił pomoc poniżej oczekiwań;

Tylko czterech beneficjentów zawarło w ankiecie swoje uwagi lub spostrzeżenia sugerujące:

- prowadzenie zapisów „na godzinę” każdego petenta z uwagi na długi okres oczekiwania na poradę;
- przeprowadzanie przez radców prawnych spotkań z seniorami, emerytami, rencistami;
- przeznaczanie więcej czasu na udzielanie porad prawnych;
- szersze rozpowszechnienie informacji o możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej.

Beneficjenci, którzy udzielili odpowiedzi na pytania ankietowe byli w wieku od 22 do 80 lat.

Najwięcej beneficjentów (16), którzy wzięli udział w badaniu nie pracowało zawodowo, natomiast poziom wykształcenia przedstawiał się następująco: zasadnicze zawodowe – osiem osób, średnie – sześć, podstawowe – pięć, wyższe – trzy oraz jedna osoba ucząca się. [dowód: akta kontroli str. 770-824]

Ustalona
nieprawidłowość

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Na podstawie umowy zawartej w dniu 21 stycznia 2016 r. przez powiat konecki z Wojewodą Świętokrzyskim, Wojewoda zobowiązał się przekazać powiatowi dotację w wysokości 185.400 zł na realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, wykonywanego w 2016 r. na podstawie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. [dowód: akta kontroli str. 393-395]

¹¹ Wszyscy beneficjenci, których adres zamieszkania był możliwy do ustalenia na podstawie złożonych przez nich oświadczeń, podczas udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

W planie finansowym wydatków Starostwa na 2016 r. ujęte zostały m.in. wydatki w dziale 755 – „wymiar sprawiedliwości”, rozdział 75515 – „nieodpłatna pomoc prawna” w kwocie ogółem 185.400 zł w niżej wymienionych paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- § 2810 „dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom” - 61.800 zł; § 4110 „składki na ubezpieczenie społeczne” - 18.000 zł; § 4120 „składki na Fundusz Pracy” - 1.892 zł; § 4170 „wynagrodzenia bezosobowe” - 100.000 zł; § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia” - 1600 zł; § 4260 „zakup energii” - 1.708 zł; § 4300 „zakup usług pozostałych” - 400 zł. [dowód: akta kontroli str. 353, 356]

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-50 za 2016 r. („o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami”), dotacja w kwocie 185.400 zł wykorzystana została w wysokości 185.111 zł, tj. w 99,8%, w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- § 2810 - 61.800 zł; § 4110 - 5.162,91 zł; § 4120 - 736,44 zł; § 4170 - 42.049,20 zł; § 4210 - 3.357 zł; § 4300 - 72.005,99 zł. [dowód: akta kontroli str. 444, 446]

Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 288,15 zł, Starostwo przekazało w dniu 12 stycznia 2017 r. na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach. [dowód: akta kontroli str. 462]

Kwota dotacji wykorzystanej w 2016 r. na wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach npp. znajdujących się w Starostwie i Urzędzie Gminy w Falkowie wyniosła 119.653,19 zł i nie przekroczyła 97% łącznej kwoty dotacji (123.311,85 zł)¹² otrzymanej i wykorzystanej w 2016 r. na realizację ww. zadania publicznego. Wielkość procentowego wskaźnika wykorzystania dotacji na ww. wynagrodzenia (97%), zgodna była z określonym w art. 20 ust. 1 ustawy o npp. [dowód: akta kontroli str. 444, 446]

3.2. Analiza wydruków komputerowych dotyczących wydatków ujętych w ewidencji księgowej Starostwa na koncie 130 („rachunek bieżący jednostki”) za pierwszy kwartał 2016 r. i pierwszy kwartał 2017 r. oraz rachunków i faktur z tytułu świadczenia w ww. okresach nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych jak również złożonych przez nich oświadczeń o okresie (miesiąc, rok) i liczbie godzin wykorzystanych na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej wykazała, że:

- wydatki zawarte w sprawozdaniach Rb-50 za I kwartał 2016 r. i I kwartał 2017 r., zgodne były z ewidencją księgową Starostwa;
- wypłaty wynagrodzeń dla adwokatów i radców prawnych dokonywane były na podstawie potwierdzeń (zawartych na odwrocie faktur) o zrealizowanych przez adwokatów i radców prawnych, usługach polegających na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej w danym miesiącu. [dowód: akta kontroli str. 396, 398, 493, 495, 657-663, 682-714, 719-721, 740-769]

Analiza faktur oraz wydruków komputerowych wydatków ujętych w ewidencji księgowej Starostwa wykazała również, że wydatki poniesione w 2016 r. na obsługę organizacyjno-techniczną punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Starostwie Powiatowym w Końskich wyniosły 3.658,66 zł i nie przekroczyły 3% kwoty ogółem dotacji (123.311,85 zł) wykorzystanej w 2016 r. na realizację zadania publicznego w zakresie udzielania npp. Dotyczyły one zakupu materiałów i wyposażenia takich jak np.: odkurzacz, szafa, biurko, środki czystości, materiały biurowe – zszywacz, zszywki, papier ksero.

Każda z analizowanych faktur sprawdzona była pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zadekretowana oraz zatwierdzona do wypłaty ze środków budżetowych. Powyższe czynności polegające na sprawdzeniu ww. faktur dokonywane były przez pracowników Starostwa zgodnie z *Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Starostwie Powiatowym w Końskich*.¹³ [dowód: akta kontroli str. 636-652, 825-836]

¹² Kwota 123.311,85 zł wynikała z pomniejszenia łącznej kwoty dotacji 185.111 zł (wykorzystanej w 2016 r.) o kwotę 61.800 zł wykorzystaną przez Fundację w 2016 r.

¹³ Wprowadzona zarządzeniem nr 21/2012 Starosty Koneckiego z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych (...)* oraz zarządzeniem nr 26/2015 Starosty Koneckiego z dnia 10 listopada 2015 r.

W I kwartale 2017 r. wydatkowano na obsługę organizacyjno-techniczną punktu npp. w Starostwie Powiatowym w Końskich kwotę 800 zł, tj. na zakup drukarki. Drukarka przyjęta została na stan inwentarzowy Starostwa pod numerem SP/491/41. [dowód: akta kontroli str. 633-635]

Na podstawie umowy zawartej w dniu 26 stycznia 2017 r. przez powiat konecki z Wojewodą Świętokrzyskim, Wojewoda zobowiązał się przekazać powiatowi dotację w wysokości 187.812 zł na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, wykonywane w 2017 r. na podstawie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. [dowód: akta kontroli str. 484-486]

W planie finansowym wydatków Starostwa na 2017 r. ujęte zostały m.in. wydatki w dziale 755, rozdział 75515 („nieodpłatna pomoc prawna”) w kwocie ogółem 187.812 zł w niżej wymienionych paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- § 2820 „dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom” - 62.603 zł; § 4110 „składki na ubezpieczenie społeczne” - 4.350 zł; § 4120 „składki na Fundusz Pracy” - 620 zł; § 4170 „wynagrodzenia bezosobowe” - 25.394 zł; § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia” - 2.262 zł; § 4260 „zakup energii” - 405 zł; § 4300 zakup usług pozostałych - 92.178 zł. [dowód: akta kontroli str. 465, 470-471]

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-50 za II kwartał 2017 r. (o wydatkach), dotacja w kwocie ogółem 187.812 zł wykorzystana została w pierwszym półroczu 2017 r. w wysokości 80.779,63 zł, tj. w 43,0%, w tym m.in. w: § 2820 wykorzystano 30.365 zł, tj. 48,5% planowanej dotacji w tym paragrafie; § 4170 wykorzystano 9.999,78 zł co stanowiło 31,8% planowanej dotacji w tym paragrafie; § 4300 wykorzystano 37.953,30 zł, tj. 44,1% planowanej dotacji w tym paragrafie. [dowód: akta kontroli str. 509, 511]

3.2.1. Zgodnie z umową zawartą w dniu 31 grudnia 2015 r. przez powiat konecki z fundacją HONESTE VIVERE w Warszawie, powiat powierzył fundacji realizację zadania publicznego w zakresie prowadzenia w 2016 r. punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie. Zobowiązał się również do przekazania fundacji, dotacji celowej w wysokości 61.800 zł na realizację ww. zadania w dwunastu miesięcznych transzach. Z powyższej dotacji, kwota 59.946 zł (97%) miała być przeznaczona na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z prawnikami, natomiast 1.854 zł (3% od ww. kwoty 61.800 zł) miało być wykorzystane na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej prowadzenia punktu npp. w Stąporkowie. [dowód: akta kontroli str. 27-29]

Ustalone w powyższej umowie wielkości procentowego podziału dotacji (w kwocie 61.800 zł), tj. na część przeznaczoną na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej ww. zadania, zgodne były z wielkościami procentowymi podziału dotacji określonymi w art. 20 ust. 1 ustawy o npp.

W planie finansowym wydatków na 2016 r., Starostwo ujęło wydatki w kwocie 61.800 zł w dziale 755 – „wymiar sprawiedliwości”, rozdział 75515 – „nieodpłatna pomoc prawna”, § 2810 – „dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom”.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-50 za 2016 r. (o wydatkach), dotacja ujęta w § 2810 w wysokości 61.800 zł wykorzystana została w 100%. [dowód: akta kontroli str. 356, 444, 446]

Stosownie do wymogu określonego w § 10 ust. 2 umowy o powierzenie realizacji prowadzenia punktu npp. w Stąporkowie, fundacja zobowiązała się do sporządzenia sprawozdania końcowego z wykonania tego zadania w terminie 15 dni od dnia zakończenia jego realizacji. Sprawozdanie końcowe z realizacji ww. zadania wpłynęło do Starostwa w dniu 12 stycznia 2017 r., tj. zgodnie z terminem umownym. [dowód: akta kontroli str. 27-31, 525]

W wyniku analizy ww. sprawozdania końcowego stwierdzono, że fundacja sporządziła miesięczne karty pracy za poszczególne miesiące 2016 r, w których m.in. wyszczególniono dni tygodnia i godziny pracy punktu npp. w Stąporkowie, nazwisko i imię osoby udzielającej npp. oraz liczbę przyjętych petentów. W odniesieniu do każdego miesiąca

2016 r. sporządzone były również faktury przez kancelarię adwokacką w Warszawie za wykonywanie usług npp. w ramach prowadzonego przez fundację punktu npp. w Stąporkowie. Łączna kwota wypłaconych wynagrodzeń prawnikom z ww. tytułu za 2016 r. wyniosła 59.946 zł (4.995,50 zł miesięcznie), co stanowiło 97% dotacji otrzymanej przez fundację w wysokości 61.800 zł. [dowód: akta kontroli str. 525-594]

3.2.2. Jednostkowy koszt udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez fundację w 2016 r. wyniósł 868,78 zł (wynikał on z podzielenia łącznej kwoty 59.946 zł wypłaconych wynagrodzeń prawnikom przez liczbę ogółem 69 udzielonych porad prawnych).

Koszt jednej godziny udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez fundację w 2016 r. wyniósł 57,31 zł (wynikał on z podzielenia ww. kwoty wynagrodzeń 59.946 zł przez łączną liczbę 1.046 godzin udzielonych porad prawnych w roku 2016).

Liczba dni ogółem w poszczególnych miesiącach 2016 r., w których pomimo zapewnienia dostępności, nieodpłatna pomoc prawna nie została udzielona przez fundację w żadnej z form określonych w ustawie o npp. wyniosła 189. [dowód: akta kontroli str. 608]

W odniesieniu do punktów npp. zlokalizowanych w Starostwie w Końskich i Urzędzie Gminy w Fałkowie, w których nieodpłatna pomoc prawna świadczona była w 2016 r. przez radców prawnych i adwokatów, jednostkowy koszt udzielenia npp. wyniósł 268,88 zł (wynikał on z podzielenia kwoty 119.653 zł z tytułu wynagrodzeń wypłaconych adwokatom i radcom prawnym przez liczbę 445 udzielonych przez nich porad).

Koszt jednej godziny udzielenia npp. w 2016 r. przez radców prawnych i adwokatów wyniósł 57,53 zł (wynikał on z podzielenia ww. kwoty wynagrodzeń 119.653 zł przez łączną liczbę 2.080 godzin udzielonych przez nich porad prawnych w 2016 r.).

Liczba dni ogółem w poszczególnych miesiącach 2016 r., w których pomimo zapewnienia dostępności, nieodpłatna pomoc prawna nie została udzielona przez radców prawnych i adwokatów w żadnej z form określonych w ustawie o npp. wyniosła 30. [dowód: akta kontroli str. 609]

3.2.3. W dniu 30 listopada 2016 r. powiat konecki zawarł ze Stowarzyszeniem Inicjatyw Samorządowych w Lublinie umowę o realizację w 2017 r. zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie. Zgodnie z powyższą umową powiat zobowiązał się przekazać stowarzyszeniu w 2017 r., dotację celową w wysokości 60.725 zł na realizację ww. zadania, w dwunastu miesięcznych transzach. Stosownie do wymogu określonego w § 6 ww. umowy, obowiązkiem stowarzyszenia, jest prowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴, tj. w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Zgodnie z § 9 ust. 3 ww. umowy, stowarzyszenie zobowiązane zostało do przekazania Starostwu sprawozdania końcowego z wykonania ww. zadania w terminie 20 dni od dnia zakończenia jego realizacji. [dowód: akta kontroli str. 37-47]

3.3. Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację w 2016 r. i 2017 r. zadania polegającego na udzielaniu npp., wpływały regularnie w miesięcznych transzach w wysokości odpowiadającej $\frac{1}{12}$ kwoty przyznanej dotacji celowej na dany rok. W 2016 r. na rachunek budżetu Starostwa wpłynęła dotacja celowa z budżetu państwa w łącznej kwocie 185.400 zł (bez pomniejszenia o dokonany zwrot), w miesięcznych transzach wynoszących 15.450 zł każda. Kwota otrzymanej dotacji celowej, zgodna była z umową wynikającą z umowy zawartą w dniu 21 stycznia 2016 r. przez powiat konecki z Wojewodą Świętokrzyskim.

W poszczególnych miesiącach 2016 r. dotacja wpływała w terminach: 27 stycznia, 24 lutego, 29 marca, 18 kwietnia, 18 maja, 27 czerwca, 22 lipca, 18 sierpnia, 19 września, 21 października i 29 listopada.

Na 2017 r. zaplanowana dotacja celowa (zgodnie z umową zawartą z Wojewodą Świętokrzyskim w dniu 26 stycznia 2017 r.) wyniosła 187.812 zł. W okresie pierwszego półrocza 2017 r. dotacja wpływała na rachunek Starostwa w miesięcznych transzach w wysokości 15.651 zł każda. W poszczególnych miesiącach I półrocza 2017 r. dotacja

¹⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.

wpływała w terminach: 30 stycznia, 22 lutego, 17 marca, 20 kwietnia, 26 maja i 23 czerwca 2017 r. Wpływ dotacji na rachunek budżetu w ostatnich dniach niektórych miesięcy (np. 27 stycznia 2016 r., 24 lutego 2016 r., 29 listopada 2016 r., 30 stycznia 2017 r.) powodował konieczność sfinansowania wydatków zrealizowanych przed dniem wpływu dotacji, ze środków własnych powiatu. Jednak na koniec każdego miesiąca środki własne były zwracane z dotacji otrzymanej od wojewody. [dowód: akta kontroli str. 393-395, 484-486, 628-631]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu końcowym z 10 stycznia 2017 r. sporządzonym przez fundację HONESTE VIIVERE z wykonania w 2016 r. zadania publicznego (powierzonego przez powiat) polegającego na prowadzeniu punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie, fundacja wykazała koszty organizacyjno-techniczne prowadzenia ww. punktu w wysokości 1.854 zł. Na potwierdzenie poniesionych kosztów (1.854 zł), fundacja przedłożyła jedną fakturę VAT nr 03/NPP/12/2016 z 28 grudnia 2016 r. wystawioną przez siebie (i potwierdzoną za zgodność z oryginałem przez pełnomocnika fundacji). Z faktury tej nie wynikało jednak jakie konkretne zakupy rzeczowe (rodzaj, ilość, wartość) zrealizowała fundacja w 2016 r. z otrzymanej od Starostwa dotacji w kwocie 1.854 zł. [dowód: akta kontroli str. 525, 574]

Zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 1 umowy nr PS.524.2.2015 zawartej w dniu 31 grudnia 2015 r. pomiędzy powiatem, a fundacją dotyczącej realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu npp. w Stąporkowie w 2016 r., fundacja zobowiązana była do przedłożenia faktur oraz rachunków dotyczących wydatków sfinansowanych z dotacji. Faktury i rachunki potwierdzające rodzaj, ilość i wartość zrealizowanych wydatków w kwocie 1.854 zł (na obsługę organizacyjno-techniczną ww. punktu), nie zostały przedłożone przez fundację do sporządzonego przez nią sprawozdania końcowego z 10 stycznia 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 31, 574]

Ww. umowa nr PS.524.2.2015, w § 10 ust. 4 stanowiła, iż końcowe rozliczenie dotacji podlega sprawdzeniu przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej, Oświaty i Zdrowia, którzy w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wezwą fundację, do ich usunięcia w terminie 3 dni od daty otrzymania dokumentów. [dowód: akta kontroli str. 31]

Pismem z 26 stycznia 2017 r. Krzysztof Stachera Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej, Oświaty i Zdrowia Starostwa poinformował Wydział Budżetu i Finansów Starostwa o uznaniu, iż środki finansowe z dotacji w kwocie 1.854 zł na obsługę organizacyjno-techniczną punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie, zostały wykorzystane i rozliczone przez Fundację zgodnie z przeznaczeniem. [dowód: akta kontroli str. 597]

W sprawie przyczyn uznania za prawidłowo rozliczoną w 2016 r. dotację celową w kwocie 1.854 zł, pomimo nie przedłożenia przez fundację rachunków lub faktur dokumentujących rodzaj, liczbę i wartość zakupionych materiałów na kwotę 1.854 zł na cele organizacyjno-techniczne, Krzysztof Stachera Naczelnik ww. Wydziału wyjaśnił: *na etapie weryfikacji sprawozdania końcowego złożonego przez Fundację nieprawidłowo zinterpretowałem treść faktury, uznając wtedy wystawioną przez nich fakturę VAT nr 03/NPP/12/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. za fakturę zbiorczą z zakupów zrealizowanych przez Fundację w 2016 r., na potrzeby organizacyjno-techniczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie. Dopiero na etapie kontroli NIK uświadomiłem sobie, że niezbędne było wówczas, tj. w styczniu 2017 r., zażądanie od Fundacji rachunków lub faktur potwierdzających: rodzaj, liczbę i wartość dokonanych zakupów na potrzeby organizacyjno-techniczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie. Wymóg przedłożenia rachunków (faktur) wynikał bowiem z § 10 ust. 3 umowy nr PS.524.2.2015 zawartej w dniu 31 grudnia 2015 r. pomiędzy Powiatem Koneckim, a Fundacją HONESTE VIIVERE w Warszawie. W związku z powyższym w dniu 7 września 2017 r. zażądałem od pełnomocnika ww. Fundacji – Agnieszki Prętczyńskiej przedłożenia rachunków potwierdzających zrealizowane przez Fundację zakupy w 2016 r. na łączną kwotę 1.854 zł. Po ich przedłożeniu przez Fundację dokonam oceny zasadności zrealizowanych zakupów*

w 2016 r. na potrzeby organizacyjno-techniczne prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie. [dowód: akta kontroli str. 600-602]

Za nieprawidłowe rozliczenie kwoty 1.854 zł jako dotacji wykorzystanej zgodnie z przeznaczeniem, pomimo niewyegzekwowania od fundacji do dnia rozliczenia sprawozdania końcowego, tj. do dnia 26 stycznia 2017 r., rachunków lub faktur potwierdzających rodzaj, liczbę i wartość zakupionych przez fundację materiałów w kwocie 1.854 zł na obsługę organizacyjno-techniczną, odpowiedzialność ponosi Krzysztof Stachera Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej, Oświaty i Zdrowia Starostwa.

Za powstanie powyższej nieprawidłowości, odpowiedzialność z tytułu nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez pracowników Starostwa ponosi również Bogdan Soboń Starosta Konecki.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej

Starosta, zgodnie z art. 14 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, podejmował działania z zakresu edukacji prawnej należące do jego właściwości poprzez:

- zamieszczenie informacji o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa (dalej: BIP lub Biuletyn), w poczekalniach punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz przesyłanie ww. informacji na prośbę zainteresowanych w formie elektronicznej na ich skrzynki pocztowe. Informacji o możliwościach dostępu do ww. pomocy prawnej udzielali też radca prawny/Powiatowy Rzecznik Konsumentów oraz pracownicy Biura Obsługi Klienta (BOK) Starostwa;
- zamieszczanie w BIP dokumentów podlegających konsultacjom społecznym, czego przykładem był roczny program współpracy powiatu z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2017, zamieszczony pod adresem http://bip.konecki.wrotaswietokrzyskie.pl/web/guest/konsultacje_z_organizacjami_pozarządowymi;
- informowanie na tablicy ogłoszeń Starostwa oraz umieszczanie na stronie internetowej powiatu ogłoszeń innych organów, takich jak np. „Dni pomocy ofiarom przestępstw”, „Tydzień mediacji” itp.

W zakresie dostępu do elektronicznych aktów prawnych w BOK Starostwa udostępnione zostało stanowisko komputerowe przeznaczone dla petentów, na którym mają oni zapewniony dostęp m.in. do internetowego systemu aktów prawnych (<http://isap.sejm.gov.pl/>), elektronicznego Dziennika Ustaw oraz Monitora Polskiego, elektronicznego Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego, elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego powiatu koneckiego oraz strony internetowej dotyczącej nieodpłatnej pomocy prawnej (<https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl>). Pomoc w obsłudze zapewniają petentom pracownicy BOK. Stanowisko jest oznaczone informacją znajdującą się na wprost wejścia do BOK.

W punktach nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonych na terenie powiatu zapewniono również pisemne broszury m.in. o: harmonogramach działalności poszczególnych punktów, zakresie w jakim jest udzielana pomoc prawna osobom uprawnionym oraz wymagane prawem dokumenty do przedłożenia w ww. punktach oraz o tym, że osoba udzielająca pomocy prawnej może żądać okazania dowodu osobistego. Broszura informuje również, że wyjątkiem jest osoba znajdująca się w sytuacji kryzysowej lub zdarzenia losowego, wówczas nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest na podstawie pisemnego oświadczenia, że jest ona uprawniona do jej uzyskania.

W BIP Starostwa znajdują się elementy graficzne z odnośnikami do stron Rządowego Centrum Legislacji, Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego. W menu głównym Biuletynu wyodrębniona jest część pod nazwą „Poradnik Klienta”, w której zawarto informacje z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej zgodnie z art. 9 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej. Na podstronie BIP dotyczącej nieodpłatnej pomocy prawnej znajduje się

również odnośnik do strony internetowej związanej z udzielaniem pomocy prawnej – prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl>

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) prowadzi witrynę internetową <http://pcprkonskie.pl/> oraz BIP – znajdujący się również w strukturze podstron Biuletynu Starostwa. Dostęp do informacji z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej zapewniony jest z poziomu menu strony głównej Biuletynu Starostwa. W Biuletynie znajdują się m.in. informacje o aktach prawnych regulujących wykonywanie zadań PCPR, statut PCPR, regulamin organizacyjny tej jednostki, informacje z zakresu działania jednostki, a także informacje o kadrze PCPR, numerach telefonów i adresach poczty elektronicznej.

W ramach działalności PCPR funkcjonuje bezpłatne poradnictwo prawne dla klientów PCPR, które udzielane jest przez prawnika raz w tygodniu w środy w godzinach od 14⁰⁰ do 17⁰⁰ w siedzibie PCPR.

PCPR prowadzi także poradnictwo prawne specjalistyczne w ramach projektu konkursowego pn. „Równe szanse dla wszystkich” realizowanego w latach 2017-2018 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 Priorytetu RPSW.09.00.00 „Włączenie społeczne i walka z ubóstwem”, Działanie RPSW.09.02.00 „Ułatwienie dostępu do wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych”, Poddziałanie RPSW.09.02.01 „Rozwój wysokiej jakości usług społecznych (projekty konkursowe). Osobami, które mogą skorzystać z porad są uczestnicy projektu, tj.: wychowankowie przebywający w rodzinnej pieczy zastępczej; rodziny zastępcze; dyrektorzy placówek rodzinnych; usamodzielniani wychowankowie. Poradnictwo prowadzone jest przez radcę prawnego i odbywa się w piątki w godzinach od 14⁰⁰ do 18⁰⁰. [dowód: akta kontroli str. 611-620]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Starosta, zgodnie z wymogiem określonym w art. 14 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, realizował zadania z zakresu edukacji prawnej należące do jego właściwości, m.in. poprzez: zamieszczenie informacji o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na stronach Biuletynu Starostwa, w poczekalniach punktów npp. oraz przesyłanie ww. informacji na prośbę zainteresowanych w formie elektronicznej na ich skrzynki pocztowe. W trzech punktach npp. działających na terenie powiatu koneckiego zapewniono pisemne broszury zawierające szczegółowe informacje m.in. o zakresie w jakim jest udzielana nieodpłatna pomoc prawna osobom uprawnionym, a także o sytuacjach wyjątkowych (losowych), w których pomoc ta może być udzielona.

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 Kontroli¹⁵, wnioskuje o :

1. Dokonanie ponownego rozliczenia dotacji w kwocie 1.854 zł przekazanej przez Starostwo dla fundacji HONESTE VIIVERE w 2016 r. na prowadzenie przez fundację obsługi organizacyjno-technicznej punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stąporkowie.

2. Powierzenie adwokatom i radcom prawnym oraz organizacjom pozarządowym przetwarzanie danych osobowych beneficjentów w drodze pisemnych umów, o których mowa w art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosku

21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

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 i wykorzystaniu uwag zawartych w wystąpieniu 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 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

Kontrolerzy:
Główny specjalista k.p.
Zbigniew Majewski

.....
podpis

.....
podpis

Główny specjalista k.p.
Stanisław Łuczyński

.....
podpis