



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.017.02.2017

P/17/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/090 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Okres objęty kontrolą	Od 31 sierpnia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (6 listopada 2017 r.)
Kontroler	Dariusz Barej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/132/2017 z dnia 1 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zamościu, ul. Przemysłowa 4, 22-400 Zamość (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Matej – Starosta Zamojski (dowód: akta kontroli, str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że Starosta Zamojski zapewnił organizację czterech punktów nieodpłatnej pomocy prawnej², umożliwiając rozpoczęcie świadczenia porad od początku 2016 r. i 2017 r. Lokale zostały wyposażone w niezbędne urządzenia techniczne i teleinformatyczne oraz zapewniono do nich dostęp dla osób niepełnosprawnych. Współpraca nawiązana z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Lublinie³ i Okręgową Radą Adwokacką w Lublinie⁴ oraz zawarcie porozumień z tymi podmiotami umożliwiło wyznaczenie radców prawnych i adwokatów udzielających npp. Środki dotacji przekazywane były w kwotach oraz terminach umożliwiających regulowanie zobowiązań wynikających z funkcjonowania npp. Rzetelnie sporządzono zbiorcze informacje z wykonania ww. zadania oraz terminowo przekazano je Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie Lubelskiemu.

W Starostwie nierzetelnie przeprowadzono postępowania konkursowe na realizację zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktów npp w 2016 r. i 2017 r., w wyniku których zawarto umowy z wykonawcą. W umowach tych Powiat zobowiązał się do przekazania dotacji celowej o łącznej wartości 241.344 zł. Do oceny ofert przyjęto kryterium: „zapewnienie przez oferentów programu operacyjnego do celów ewidencyjnych i sprawozdawczości”, w którym nie wymagano od wykonawców faktycznego jego wykorzystania, a ustalenie takiego kryterium nie było przewidywane przez przepis dotyczący npp.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niepowierzenia adwokatom, radcom prawnym i organizacji pozarządowej, udzielającym npp na terenie Powiatu, przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp w drodze umowy zawartej na piśmie, zawierającej zakres i cel przetwarzania oraz środki zabezpieczające zbiór danych,

¹ 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.

² Dalej: npp.

³ Dalej: OIRP.

⁴ Dalej: ORA.

- niezawiadomienia Wojewody Lubelskiego o porozumieniu z ORA i OIRP w sprawie udzielenia npp w 2017 r.,
- braku nadzoru nad wykonywaniem npp przez adwokatów, radców prawnych i organizację pozarządową,
- niezweryfikowania faktur i rachunków o łącznej wartości 11.055 zł, wystawionych przez podmioty udzielające npp, w zakresie zgodności wykonania usług z umowami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Regulaminie organizacyjnym Starostwa do 30.06.2016 r. nie były uwzględnione zadania z zakresu npp⁵. Starosta Zamojski wyjaśnił, że npp była zadaniem zleconym i przepisy nowej ustawy nie sugerowały wprowadzenia tego zadania do Regulaminu. W 2015 r. zadania w zakresie npp realizował pracownik Wydziału OiPP, któremu 4.01.2016 r. zmieniono zakres czynności, powierzając obowiązki kompletowania dokumentacji z udzielanej npp oraz prowadzenie sprawozdawczości w tym zakresie. Ww. pracownik nie brał udziału w komisji konkursowej oceniającej oferty na prowadzenie punktów npp w 2016 r., uczestniczył w jej pracach w konkursie na 2017 r. Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że podejmując decyzję o powierzeniu pracownikowi zadań związanych ze świadczeniem npp brano pod uwagę m.in. kilkuletni staż pracy w administracji, wykształcenie wyższe, gotowość do podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 4-12, 17-20, 209-222, tom II str. 85-87)

1.2. Pracownik Wydziału OiPP odpowiedzialny za wykonywanie obowiązków związanych z npp nie brał udziału w szkoleniach w tym zakresie. Sekretarz Powiatu wyjaśnił m.in., że do Starostwa nie wpłynęły żadne propozycje ofert szkoleniowych ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie⁶, a koordynacją npp zajmowała się jedna osoba, która korzystała z dostępnych publikacji w prasie, Internecie, przepisów prawa oraz konsultowała się z pracownikami Wydziału Prawnego Nadzoru i Kontroli LUW, OIRP, ORA, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz radcą prawnym Starostwa.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 21, 57-62)

1.3. W Starostwie nie wprowadzono odrębnych mechanizmów weryfikacji prawidłowości organizacji i funkcjonowania systemu npp. Realizacja tych zadań odbywała się w ramach obowiązujących procedur kontroli zarządczej⁷, w tym m.in. stosowano procedury kontroli dokumentów oraz wskazano pracownika odpowiedzialnego za realizację zadania w zakresie npp, tj. za kompletowanie dokumentacji i prowadzenie sprawozdawczości. Ww. pracownikowi nie przypisano szczegółowych obowiązków w zakresie sprawdzania prawidłowości realizacji zadania oraz weryfikacji sprawozdań sporządzanych przez organizację pożytku publicznego i prowadzenia kontroli.

⁵ Zmiany zostały wprowadzone uchwałą Zarządu Powiatu w Zamościu nr 85/2016 z 13.07.2016 r. i polegały na dodaniu do zakresu działania Wydziału Organizacyjnego i Promocji Powiatu (dalej: Wydział OiPP) zapisu: „realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu” i obowiązywały od 1.07.2016 r. Kierownikiem Wydziału OiPP był Sekretarz Powiatu (§ 6 ust. 2 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego).

⁶ Dalej: LUW.

⁷ Zarządzenia Starosty Zamojskiego z 26.07.2012 r.: nr 33/2012 w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Zamościu i jednostkach organizacyjnych Powiatu Zamojskiego, nr 34/2012 w sprawie powołania Zespołu ds. zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym (ze zm.) oraz nr 9/2013 z 10.06.2013 r. w sprawie instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych.

Wśród planowanych tematów audytu wewnętrznego nie przewidziano odrębnych zadań związanych z udzielaniem npp. Z wyjaśnień Sekretarza Powiatu wynika, że realizacja npp była ujęta w ramach szacowania ryzyka w obszarze „dotacje podmiotowe i przedmiotowe”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 17-20, 260-328)

1.4. Starostwo nie współpracowało z organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań npp w formach przewidzianych w art. 5 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸, tj. w zakresie wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Z wyjaśnień Starosty Zamojskiego wynika, że współpraca z organizacjami pozarządowymi w realizacji npp odbywała się poprzez zlecenie zadań publicznych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 57-62)

1.5. Zadanie w zakresie organizacji systemu npp realizowano samodzielnie, nie zawierano porozumień z gminami. Starosta Zamojski wyjaśnił, że decyzja w zakresie organizacji systemu npp była poprzedzona analizą mającą na celu usytuowanie punktów npp zapewniających dostęp wszystkim uprawnionym mieszkańcom powiatu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 57-65)

1.6. W październiku 2015 r. Starostwo otrzymało projekt porozumienia w sprawie npp pomiędzy Starostwem, ORA oraz OIRP. Starostwo nie prowadziło negocjacji z samorządami zawodowymi adwokatów i radców prawnych przy zawieraniu porozumień i umów w sprawie npp. Porozumienia w sprawie npp zawarto 30.10.2015 r. i 31.10.2016 r. Po ustaleniu terminów i godzin świadczenia usług oraz kwot wynagrodzenia zostały zawarte umowy z osobami mającymi świadczyć npp. Według Sekretarza Powiatu, przy opracowywaniu projektów umów z prawnikami ORA i OIRP korzystano z materiałów udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 22-34, 116-196, 254-257)

1.7. Porozumienia z ORA i OIRP w sprawie npp zawarto w terminie określonym w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej⁹. Samorzady zawodowe adwokatów i radców prawnych wskazały osoby wyznaczone do udzielania npp. Zgodnie z art. 26 ust. 5 ustawy o npp, Powiat zawarł umowy z tymi osobami do 31.12.2015 r. i 31.12.2016 r., co umożliwiło uruchomienie punktów npp w pierwszych dniach roboczych 2016 r. i 2017 r. Nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umów przez adwokatów i radców prawnych wskazanych przez samorząd zawodowy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 22-34)

1.8. Porozumienia zawarte z ORA i OIRP zawierały zapisy określone w art. 10 ust. 1 ustawy o npp, a umowy z adwokatami i radcami prawnymi – w art. 6 ust. 2 ustawy o npp. W umowach tych nie określono mechanizmów kontroli wykonania umów w celu zapewnienia rzetelnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych, a także ewentualnych skutków niewykonania lub nienależytego ich wykonania przez zleceniobiorców. Starosta Zamojski wyjaśnił: „Za wykonanie zadań wynikających z umowy przewidywana jest określona zapłata. Za niewykonanie lub niepełne wykonanie umów mogą być stosowane wyłącznie skutki finansowe, dlatego płatność za wykonanie zadania następuje do 15 dnia miesiąca następnego (...)”.

⁸ Dz. U. 2016 r., poz. 1817, ze zm. Dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2030, ze zm. Dalej: ustawa o npp.

W sprawie weryfikacji prawidłowości wykonywania umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi Sekretarz Powiatu poinformował: „Starostwo przeprowadzało weryfikację prawidłowości wykonywania umów zawartych z adwokatami i radcami w wymienionym zakresie. Punkty npp znajdują się w budynku Starostwa. Potwierdzeniem obecności osób udzielających porad w punktach jest np. fakt, że prawnicy codziennie osobiście pobierają i oddają klucze do poszczególnych punktów. Niejednokrotnie kierujemy także do punktów osoby zainteresowane uzyskaniem porady. Zarówno osobiste świadczenie pomocy prawnej zgodnie z harmonogramem, jak i kwestie zapewnienia zastępstw oraz ochrony danych osobowych weryfikowane są na bieżąco, czego wynikiem jest zachowana ciągłość świadczonych porad oraz brak jakichkolwiek skarg”. Ponadto Sekretarz dodał, że nie sporządzano pisemnej dokumentacji weryfikacji prawidłowości wykonywania umów zawartych z ORA i OIRP.

Umowy zawierane przez Powiat z adwokatami i radcami prawnymi (§ 4) zobowiązywały prawników do wyznaczania zastępcy w przypadku braku możliwości pełnienia obowiązków w terminie określonym w umowie. W trakcie kontroli ustalono, że zgodnie z ww. zapisem umownym, Powiat zawierał umowy na okres zastępstwa.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 23-25, 31-33, 116-196, 329-380)

1.9. Starosta Zamojski, na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy o npp, był administratorem danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych przez osoby uprawnione do skorzystania z npp. W umowach z radcami prawnymi i adwokatami nie ujęto zapisów o powierzeniu przetwarzania danych osobowych, a w umowach z organizacją pozarządową¹⁰ (§ 3) Starosta zobowiązał się do upoważnienia do przetwarzania danych osobowych zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych. W Starostwie nie zostały zawarte z podmiotami realizującymi zadania npp umowy w sprawie powierzania przetwarzania danych osobowych, zawierające zakres i cel przetwarzania, wskazanie środków zabezpieczających zbiór danych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 110-115, 329-387)

1.10. Starostwo 13.11.2015 r. przekazało do LUW informację o zawartym porozumieniu z ORA i OIRP, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o npp. Według informacji uzyskanej z LUW, Starostwo nie zawiadomiło Wojewody Lubelskiego o porozumieniu zawartym 31.10.2016 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 110-115, 459-475, tom II str. 195-196)

1.11. W okresie objętym kontrolą w Starostwie przeprowadzono dwa otwarte konkursy ofert na realizację zadania publicznego w zakresie prowadzenia dwóch punktów npp. Według ogłoszeń otwartego konkursu ofert¹¹, oferty złożone przez wykonawców miały być ocenione na podstawie sześciu kryteriów, w tym m.in.:

- wkładu rzeczowego, osobowego (liczba osób zapewniająca ciągłość obsługi oraz zastępstwa), kwalifikacji osób,
- zapewnienia programu operacyjnego do celów ewidencyjnych i sprawozdawczości,
- dotychczasowego doświadczenia organizacji.

Zarząd Powiatu w Zamościu do rozpatrzenia ofert powołał komisje konkursowe składające się z pracowników Starostwa. Organizacje pozarządowe nie wskazały osób do składu komisji konkursowych. Zadaniem komisji była ocena ofert w zakresie spełnienia sześciu kryteriów i przyznania punktów dla każdego kryterium

¹⁰ Umowy: nr 7/2015 z 31.12.2015 r. i 14/F/2016 z 30.11.2016 r. o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Prowadzenie na terenie Powiatu Zamojskiego dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej”.

¹¹ Załączniki do uchwał Zarządu Powiatu w Zamościu: nr 116/2015 z 4.11.2015 r. oraz nr 139/2016 z 2.11.2016 r.

w przedziale od 0 do 10. Zarząd Powiatu nie określił, jakie wymagania powinien spełnić oferent, aby otrzymać konkretną liczbę punktów w danym kryterium.

Z protokołu z postępowania z 15.12.2015 r. wynika, że: wpłynęło dziesięć ofert w (tym siedem spełniających wymogi formalne), komisja w pięcioosobowym składzie dokonała oceny ofert i przyznała punkty za spełnienie poszczególnych kryteriów, sporządzono ranking złożonych ofert (przyznano od 30 do 58 punktów). Kryterium zapewnienia programu operacyjnego spełniło sześć podmiotów, które otrzymały od siedmiu do 10 punktów.

Z protokołu z postępowania z 28.11.2016 r. wynika, że złożono osiem ofert spełniających wymogi formalne, komisja w sześciuosobowym składzie dokonała oceny ofert i przyznała punkty za spełnienie poszczególnych kryteriów, sporządzono ranking złożonych ofert (przyznano od 28 do 46 punktów). Kryterium zapewnienia programu operacyjnego spełnił tylko jeden podmiot, który otrzymał osiem punktów i był na pierwszym miejscu w rankingu (46 punktów), na drugim miejscu w rankingu (43 punkty) był podmiot, który otrzymał 0 punktów za spełnienie ww. kryterium.

Za zapewnienie programu operacyjnego do celów ewidencyjnych i sprawozdawczości organizacja mogła uzyskać maksymalnie 10 punktów, tj. 16,7% możliwych do uzyskania punktów. W ogłoszeniu Starostwo nie wskazało, że program operacyjny do celów ewidencyjnych i sprawozdawczości ma być faktycznie wykorzystywany przez wykonawców. W złożonych ofertach, w których zawarto informacje o zapewnieniu oprogramowania, wykonawcy nie wskazali jego nazwy i możliwości technicznych oraz opisu stosowanych zabezpieczeń ochrony danych osobowych.

Z wyjaśnień Sekretarza Starostwa wynika, że komisja przyznawała uznaniowo punkty za zapewnienie programu operacyjnego po zapoznaniu się z zakresem stosowania programu na podstawie opisu funkcjonowania, a Stowarzyszenie Inicjatyw Samorządowych posiadało system operacyjny powstały w ramach projektu „Mam prawo”, który został sfinansowany ze środków finansowych Unii Europejskiej.

Z dokumentacji konkursowej (oferty, protokoły z postępowania) wynika, że do ofert nie dołączono dodatkowych dokumentów opisujących funkcjonowanie programów, a w ramach prowadzonych postępowań nie przewidziano możliwości uzupełnienia oferty złożonej w stanie niekompletnym (punkt V.5. ogłoszeń).

Członkowie komisji konkursowej ocenili spełnienie sześciu kryteriów merytorycznych i przyznali w każdym kryterium (np. jakość przygotowanego projektu, wkład rzeczowy i osobowy, dotychczasowe doświadczenie organizacji) do 10 punktów bez uprzedniego określenia, jakie wymagania powinien spełnić oferent, aby otrzymać konkretną liczbę punktów w danym kryterium. Starosta Zamojski wyjaśnił, że Zarząd podjął uchwały o przeprowadzeniu konkursu oraz o powołaniu komisji konkursowej. Według członków komisji, ocena ofert złożonych w konkursie nie była przeprowadzana indywidualnie, po odczytaniu i dokonaniu analizy złożonych ofert, komisja kolegialnie ustalała wysokość przyznanych punktów.

Komisja konkursowa po dokonaniu oceny przedłożonych ofert rekomendowała Stowarzyszenie Inicjatyw Samorządowych. Zarząd Powiatu¹² powierzył realizację zadania zgodnie z rekomendacjami komisji konkursowych. Umowa o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Prowadzenie na terenie Powiatu Zamojskiego dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r.” została zawarta 31.12.2015 r., a umowa obowiązująca w 2017 r. – 30.11.2016 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 66-80, 77-80, 211-216, 223-253, tom II str. 54-286)

¹² Uchwałą nr 143/2015 z 15.12.2015 r. oraz uchwałą nr 157/2016 z 30.11.2016 r.

1.12. W okresie objętym kontrolą npp udzielano w czterech punktach. Liczba punktów była ustalona zgodnie z zasadami określonymi w art. 8 ust. 2 ustawy o npp. Zadania npp były realizowane w siedzibie Starostwa, przyjmowanie interesantów przez adwokatów i radców prawnych odbywało się według harmonogramów:

- w poniedziałki, środy, czwartki i piątki od 7.30 do 11.30, we wtorki od 8.00 do 12.00 – punkt pierwszy (pokój nr 118) obsługiwany przez radców prawnych,
- w poniedziałki, środy, czwartki i piątki od 11.30 do 15.30, we wtorki od 12.00 do 16.00 – punkt drugi (pokój nr 118) obsługiwany przez adwokatów,
- w poniedziałki, środy, czwartki i piątki w godzinach od 7.30 do 11.30, we wtorki od 8.00 do 12.00 – punkt trzeci (pokój nr 124) obsługiwany przez organizację,
- w poniedziałki, środy, czwartki i piątki od 11.30 do 15.30, we wtorki od 12.00 do 16.00 – punkt czwarty (pokój nr 124) obsługiwany przez organizację.

W sprawie lokalizacji punktów Starosta Zamojski wyjaśnił, że decyzja w zakresie organizacji systemu npp była poprzedzona analizą mającą na celu takie usytuowanie punktów npp, aby zapewnić dostęp wszystkim uprawnionym mieszkańcom powiatu, decyzja o lokalizacji punktów npp podjęta została w wyniku rozmów z wójtami i burmistrzami gmin (na terenie powiatu zamojskiego znajduje się 15 gmin i lokalizacja czterech punktów npp na terenie czterech gmin nie wyeliminowałaby problemu dojazdu do punktu mieszkańców pozostałych 11 gmin). Dodatkowo Starosta wskazał, że z rozmów prowadzonych z prawnikami pracującymi w punktach wynikało, że zainteresowanie uzyskaniem npp było duże, jednak wiele zgłaszających się osób nie spełniało określonych w ustawie kryteriów, lokalizacja punktów nie powodowała utrudnień w dostępie do tych usług, nie wpłynęła żadna uwaga, skarga dotycząca obecnej lokalizacji punktów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 22, 57-62, 258-259)

1.13. Cztery punkty npp znajdowały się w dwóch pomieszczeniach na I piętrze siedziby Starostwa. Osobom niepełnosprawnym zapewniono miejsce parkingowe oraz dostęp do punktów¹³. Lokale były oznaczone w sposób wyraźny i czytelny. Oznaczenia te zawierały wszystkie informacje wymagane § 5 ust. 4 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁴.

Pomieszczenia posiadały dostęp do sieci telefonicznej, energetycznej i teleinformatycznej, wyposażone były m.in. w zamknięte na klucz szafy umożliwiające przechowywanie dokumentów, telefony, komputery stacjonarne z dostępem do Internetu z zainstalowanym oprogramowaniem „Legalis” (gwarantującym dostęp do bazy aktów prawnych).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 258-259)

1.14. Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że w Starostwie nie analizowano skali zainteresowania działalnością poszczególnych punktów, ponieważ były one zlokalizowane praktycznie w jednym miejscu (I piętro budynku Starostwa). Harmonogram pracy punktów przewidywał nieprzerwaną ośmiogodzinną obecność prawników w obu lokalach. Po analizie rocznego działania punktów npp uznano, że zmiana lokalizacji punktów nie przełożyłaby się na wzrost liczby udzielonych porad.

Starostwo nie podejmowało działań w celu weryfikacji uprawnień osób korzystających z npp, ponieważ - jak wyjaśnił Sekretarz Powiatu - było to zadanie przypisane adwokatom i radcom prawnym wyznaczonym przez ORA i OIRP.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 110-115, 254-255)

¹³ Winda zewnętrzna i wewnętrzna.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2186, ze zm.

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

1. W Starostwie nierzetelnie przeprowadzono postępowania konkursowe na realizację zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktów npp w 2016 r. i 2017 r., w wyniku których zawarto umowy z wykonawcą. W umowach tych Powiat zobowiązał się do przekazania dotacji celowej o łącznej wartości 241.344 zł, z czego w okresie 2016-2017 (do 30 września) wydatkowano 210.981 zł. Zarząd Powiatu w Zamościu określił sześć kryteriów wyboru ofert, w tym jako odrębny element ocenie podlegało „zapewnienie przez oferentów programu operacyjnego do celów ewidencyjnych i sprawozdawczości”. Ustalenie takiego kryterium nie było przewidywane przez przepisy dotyczące npp. Wskazanie tego dodatkowego kryterium nie wymagało od wykonawców faktycznego wykorzystania programu, jednak jego spełnienie dawało możliwość uzyskania 10 punktów w ramach oceny ofert (tj. 16,7% ogólnej punktacji). Wyodrębnienie dodatkowego kryterium oceny ofert w zakresie zapewnienia programu operacyjnego do celów ewidencyjnych i sprawozdawczości¹⁵ z zachowaniem kryterium oceny wkładu rzeczowego¹⁶ spowodowało nieuzasadnione promowanie wykonawców zadania publicznego, którzy złożyli w ofertach deklarację „zapewnienia programu”.

Sekretarz Powiatu w sprawie wprowadzenia ww. kryterium wyjaśnił, że zostało ono przyjęte stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o działalności pożytku publicznego, który uwzględnia planowany przez organizację wkład rzeczowy.

W postępowaniu przeprowadzonym na realizację zadania w 2016 r. trzy oferty zawierały informacje na temat programu operacyjnego (Stowarzyszenie Inicjatyw Samorządowych¹⁷, Stowarzyszenie „Jesteśmy z Tobą – Bądź z Nami”¹⁸, Stowarzyszenie Wspierania Aktywności „Bona Fides”¹⁹), a w trzech przypadkach członkowie komisji konkursowej ocenili „zapewnienie programu operacyjnego do celów ewidencyjnych i sprawozdawczości” i przyznali od siedmiu do ośmiu punktów w sytuacji, gdy w ofertach nie zawarto informacji na temat ww. programu²⁰. W postępowaniu przeprowadzonym na realizację zadania w 2017 r. oferta Stowarzyszenia Inicjatyw Samorządowych, jako jedyna spełniała kryterium zapewnienia programu operacyjnego²¹, i punkty otrzymane za zapewnienie systemu komputerowego zdecydowały o wyborze tej oferty.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 77-80, 211-216, 223-253, 381-387, tom II str. 54-286)

¹⁵ Punkt VI.4.4. załącznika do uchwał Zarządu Powiatu w Zamościu: nr 116/2015 z 4.11.2015 r., nr 139/2016 z 2.11.2016 r.

¹⁶ Punkt VI.4.3 załącznika do ww. uchwał.

¹⁷ W punkcie V.2 oferty „Zasoby rzeczowe oferenta przewidywane do wykorzystania realizacji zadania” wskazano, że „Oferent może zapewnić narzędzie informatyczne (...) do obsługi poradnictwa prawnego - na potrzeby zarządzania poradnictwem, archiwizacji porad, nadzoru i monitoringu pracy, sprawozdawczości oraz analiz statystycznych. Narzędzia te oparte będą na sprawdzonych w ramach dotychczas realizowanych projektów rozwiązaniach informatycznych (po aktualizacji i dostosowaniu do wymogów ustawy).” Zapewnienie ww. systemu zostało ocenione przez komisję konkursową na 10 punktów (17,2% przyznanych punktów). W punkcie V.2 oferty wskazano m.in. zapewnienie prawnikom dostępu do bazy Lex.

¹⁸ W punkcie III.8 oferty „Opis poszczególnych działań w zakresie realizacji zadania publicznego” przewidziano „Przygotowanie programu operacyjnego do celów ewidencyjnych i sprawozdawczości”. Spełnienie tego kryterium zostało ocenione przez komisję konkursową na osiem punktów (15,1% przyznanych punktów).

¹⁹ W punkcie III.8 oferty „Opis poszczególnych działań w zakresie realizacji zadania publicznego” wskazano, że zostanie zapewniony przez oferenta „program operacyjny, który będzie kompatybilny z systemem rejestracji on-line oraz telefonicznej oraz realizacja pomocy prawnej. System będzie prowadzony w celach ewidencyjnych i sprawozdawczych umożliwiających generowanie między innymi danych o liczbie świadczonej pomocy (wymiar czasu), zakresie świadczonej pomocy (gałęziach prawa), płci, grupy docelowej. Program ten zostanie stworzony i będzie funkcjonował w ramach realizacji projektu”. Spełnienie tego kryterium zostało ocenione przez komisję konkursową na dziewięć punktów (17,6% przyznanych punktów).

²⁰ Oferta Polskiej Fundacji Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego OIC Poland (osiem punktów), Lubelskiego Ośrodka Samopomocy (siedem punktów), Fundacji Honestie Vivere (osiem punktów).

²¹ W punkcie IV.13 oferty „Wkład rzeczowy przewidziany do wykorzystania przy realizacji zadania” zamieszczono informacje o zapewnieniu dostępu do komputerów przenośnych dla prawników i bazy prawnej lex, prowadzeniu strony internetowej o charakterze informacyjno-edukacyjnym, zapewnieniu zaplecza biurowego itp., a także ujęto zdanie „Oferent zapewni także system komputerowy do rejestracji porad prawnych i tworzenia statystyk”. Zapewnienie ww. systemu zostało ocenione na osiem punktów (17,4% przyznanych punktów). Wkład rzeczowy, osobowy został odrębnie oceniony na siedem punktów.

2. Starosta Zamojski nie powierzył podmiotom, z którymi zawarł umowy na realizację npp (adwokatom, radcom prawnym oraz organizacji pozarządowej) przetwarzania danych osobowych w formie pisemnej umowy, zawierającej zakres i cel przetwarzania oraz środki zabezpieczające zbiór danych, co było niezgodne z art. 31 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²².

Z wyjaśnień Starosty Zamojskiego wynika, że kwestia ta regulowana była przez ustawy dotyczące wykonywania zawodu adwokata i radcy prawnego. Sekretarz Powiatu dodatkowo wyjaśnił, że adwokatom i radcom prawnym nie udzielano upoważnień opierając się na zapisach dotyczących zachowania tajemnicy zawodowej, a zgodnie z art. 7 ustawy o npp adwokat lub radca prawny dokumentował w karcie npp każdy przypadek udzielenia npp, którą następnie składał Staroście wraz z oświadczeniami w sposób uniemożliwiający powiązanie karty z oświadczeniem. Według Sekretarza, powyższe świadczyło o tym, że, adwokat (radca prawny) upoważniony był do dokumentowania danych w kartach npp oraz oświadczeniach, adwokat (radca prawny) nie wykonywał innych czynności związanych z przetwarzaniem danych osobowych.

Według art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, administrator danych może powierzyć innemu podmiotowi, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzanie danych. Podmiot ten może przetwarzać dane wyłącznie w zakresie i celu przewidzianym w umowie oraz jest obowiązany przed rozpoczęciem przetwarzania danych podjąć środki zabezpieczające zbiór danych (art. 31 ust. 2 i 3 ww. ustawy). Zdaniem NIK adwokaci, radcowie prawni i organizacja pozarządowa, realizując zadania w zakresie npp dotyczące przyjmowania odpowiednich oświadczeń potwierdzających uprawnienia osób korzystających z porad, przetwarzali dane osobowe. Powyższe potwierdza również zapis § 3 umów zawartych z organizacją pozarządową²³.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 110-115, 329-387)

3. Starosta Zamojski nie zawiadomił Wojewody Lubelskiego o porozumieniu z ORA i OIRP z 31.10.2016 r. w sprawie udzielenia npp w dwóch punktach, czym naruszył art. 10 ust. 3 ustawy o npp. Sekretarz Powiatu nie wyjaśnił przyczyn nieprzekazania zawiadomienia do Wojewody, a wskazał tylko, że do LUW pismem z 4.01.2017 r. została przekazana informacja o działających czterech punktach npp.

Według art. 10 ust. 3 ustawy o npp, o każdym zawartym porozumieniu powiat niezwłocznie zawiadamia właściwego wojewodę.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 110-115, 459-475, tom II 195-196)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zasadność ustalenia przez Zarząd Powiatu, w prowadzonych postępowaniach konkursowych na realizację npp, skali punktów za poszczególne kryteria, która umożliwiłaby równe traktowanie oferentów, a także obiektywną ocenę ofert dokonywaną w sposób kolegialny przez wszystkich członków komisji konkursowej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia²⁴, że Starosta Zamojski zapewnił organizację wymaganych dla powiatu czterech punktów npp, tj. terminowo zawarł porozumienia z ORA i OIRP oraz umowy z adwokatami, radcami prawnymi i organizacją

Ocena cząstkowa

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 922, dalej: ustawa o ochronie danych osobowych.

²³ Umowy: nr 7/2015 z 31.12.2015 r. i 14/F/2016 z 30.11.2016 r. o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Prowadzenie na terenie Powiatu Zamojskiego dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej”.

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

pozarządową. Stwierdzono jednak, że postępowania konkursowe na prowadzenie punktów npp w 2016 r. i 2017 r. były przeprowadzone nierzetelnie, tj. do oceny ofert przyjęto kryterium: „zapewnienie przez oferentów programu operacyjnego do celów ewidencyjnych i sprawozdawczości”, w którym nie wymagano od wykonawców faktycznego jego wykorzystania, a ustalenie takiego kryterium nie było przewidywane przez przepisy dotyczące npp. Starosta Zamojski nie powierzył przetwarzania danych osobowych podmiotom udzielającym npp w formie pisemnej umowy zawierającej zakres i cel przetwarzania oraz środki zabezpieczające zbiór danych, a także nie zawiadomił Wojewody Lubelskiego o porozumieniu z ORA i OIRP w sprawie udzielenia npp w 2017 r.

2. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2016 r. w czterech punktach npp udzielono 543 porady, z czego adwokaci i radcy prawni – 261, a organizacja pozarządowa – 282. Najwięcej porad prawnych udzielono osobom spełniającym kryterium wieku²⁵ (456), posiadającym Kartę Dużej Rodziny (46) oraz posiadającym decyzję o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej (35). W 409 przypadkach porady dotyczyły stanu prawnego, uprawnień lub obowiązków, w 316 wskazano sposób rozwiązania problemu, w 41 udzielono pomocy w sporządzeniu projektów pism, sporządzono sześć projektów pism o zwolnienie z kosztów sądowych lub ustanawiających pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym. W 261 przypadkach udzielenie porad trwało od 15 do 30 minut, w 192 – od 30 do 60 minut, w 66 – do 15 minut, w 24 – ponad 60 minut.

W I półroczu 2017 r. udzielono 354 porady, z czego adwokaci i radcy prawni – 158, organizacja pozarządowa – 196. Najwięcej porad prawnych udzielono osobom spełniającym kryterium wieku (300), posiadającym decyzję o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej (23), posiadającym Kartę Dużej Rodziny (22). W 306 przypadkach udzielone osobom uprawnionym porady dotyczyły stanu prawnego, uprawnień lub obowiązków, w 237 wskazano sposób rozwiązania problemu, w 17 udzielono pomocy w sporządzeniu projektów pism, sporządzono osiem projektów pism o zwolnienie z kosztów sądowych lub ustanawiających pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym. W 173 przypadkach udzielanie porad trwało od 15 do 30 minut, w 146 – od 30 do 60 minut, w 15 – do 15 minut, w 20 – powyżej 60 minut.

W poszczególnych miesiącach 2016 r. i 2017 r. (do 30 czerwca) nie wystąpiły przypadki, w których w danym punkcie nie została sporządzona i przekazana do Starostwa żadna karta npp.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 35-56)

2.2. Starosta Zamojski 21.02.2017 r., tj. zgodnie z terminem określonym w art. 12 ustawy o npp, sporządził i przekazał Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie Lubelskiemu „Zbiorną informację o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu za rok 2016”. Przekazywano również do LUW miesięczne i kwartalne informacje o realizacji npp.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 37-56, 484-531)

Badanie rzetelności sporządzanych przez Starostę sprawozdań kwartalnych, przeprowadzono na zbiorze kart npp za II kwartał 2016 r. i II kwartał 2017 r.²⁶.

²⁵ Nieukończenie 26 lat lub ukończenie 65 lat.

²⁶ Dokumentowane dane: 1) Forma udokumentowania uprawnienia do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, 2) Dziedzina prawa, z której udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej, 3) Forma udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, 4) Czas poświęcony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Analiza 73 kart npp²⁷ w II kwartale 2016 r. wykazała, że różnice pomiędzy danymi zawartymi w kartach npp a sprawozdaniem kwartalnym wyniosły 3,0%. W sprawdzonych 90 kartach²⁸ złożonych w II kwartale 2017 r., różnice pomiędzy danymi zawartymi w kartach npp a sprawozdaniem kwartalnym wyniosły 1,1%. Rzetelność sporządzenia „Zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej za 2016 r.”, zbadano na podstawie 543 kart²⁹, różnice pomiędzy danymi zawartymi w kartach npp a sprawozdaniem kwartalnym wyniosły 0,1%. Pracownik Wydziału OiPP wyjaśniła, że różnice pomiędzy danymi zawartymi w kartach npp a sprawozdaniem wynikały z błędnego przeliczenia poszczególnych pozycji w kartach i krótkiego okresu czasu od złożenia kart do przekazania informacji do LUW.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 484-531, 525-529)

Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że jako liczbę osób, którym udzielono npp w „Zbiorczej informacji nieodpłatnej pomocy prawnej za rok 2016 r.” przyjęto liczbę kart złożonych przez adwokatów i radców prawnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 110-115)

Ze „Zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzieleniu npp” za 2016 r. i I półrocze 2017 r. wynikało³⁰, że liczba oświadczeń odebranych przez prawników udzielających npp powinna wynieść 63 sztuki. Analiza kart npp, wykazała, że przekazano do Starostwa 25 oświadczeń złożonych przez osoby uprawnione do npp na podstawie art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o npp (tj. 39,7% oświadczeń, które powinny być dołączone do kart npp). Adwokaci, radcowie prawni i organizacja pozarządowa nie przekazała łącznie 38 oświadczeń.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 39-54, 98, 110-115, 484-531)

2.3. W Starostwie udostępniono informacje o npp na stronie internetowej i w Biuletynie Informacji Publicznej, w tym m.in. o lokalizacji punktów, dniach i godzinach ich pracy, osobach uprawnionych do otrzymania pomocy. Szczegółowe harmonogramy obejmujące dane prawników udzielających pomocy znajdowały się w punktach npp. Starosta wyjaśnił, że dodatkowo do gmin na terenie powiatu zostały rozesłane plakaty udostępnione przez OIRP zawierające dane adresowe punktów npp wraz z wykazem dni i godzin dyżurów adwokatów i radców prawnych, informacje o osobach uprawnionych do otrzymania pomocy i zakres prawa, z jakiego porady mogły być udzielane. Informacje o punktach npp ukazały się w lokalnych mediach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 217-222, 475-477)

2.4. W 2016 r. i 2017 r. (do 14 września) do Starostwa nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące udzielania npp. Realizowane przez Powiat Zamość zadania w zakresie npp nie były przedmiotem kontroli Wojewody Lubelskiego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 479)

2.5. Badania ankietowe³¹ przeprowadzone wśród radców prawnych i adwokatów wykazało, że przed podjęciem czynności świadczenia pomocy prawnej w punkcie npp osiem osób zajmowało się udzielaniem tego rodzaju wsparcia, a trzy nie miały

²⁷ Badaniem objęto 334 pozycje.

²⁸ Badaniem objęto 450 pozycji.

²⁹ Zweryfikowano dane ujęte w następujących punktach: II/1/1.5 i III/1/1.5 (dokument stwierdzający tożsamość i nieukończenie 26 lat albo ukończenie 65 lat) oraz II/3/3.3 i III/3/3.3 (udzielanie pomocy w sporządzaniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowo-administracyjnym), wymienione dane obejmowały 2.172 pozycje.

³⁰ Punkty sprawozdania za rok 2016; II.1.1.; II.1.6.; II.1.7.; III.1.1.; III.1.6.; III.1.7. oraz punkty sprawozdań za I i II kwartał 2017 r.: II.1.1.; II.1.7.; II.1.8.; III.1.1.; III.1.7.; III.1.8.

³¹ Od osób udzielających npp w Starostwie Powiatowym w Zamościu zrzeszonych w OIRP, adwokatów (ORA) oraz prawników Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych otrzymano 11 ankiet.

doświadczenia w tym zakresie. Wszyscy ankietowani uznali, że warunki techniczno-organizacyjne lokali były wystarczające dla rzetelnego i profesjonalnego udzielania pomocy prawnej. Do najistotniejszych barier dla zapewnienia npp na etapie przedsądowym osobom potrzebującym takiego wsparcia zaliczono: nieodpowiednie regulacje prawne, brak działań informacyjnych i promocyjnych, brak dostępu do innych form pomocy (np. psychologicznej, medycznej). Większość ankietowanych oceniło stopień świadomości prawnej osób zgłaszających się o udzielenie pomocy jako niewystarczający, trzy jako zadowalający i jedna jako ponadprzeciętny. W czterech przypadkach częstotliwość odmowy pomocy prawnej osobie zgłaszającej się do punktu wyniosła średnio raz w tygodniu, w trzech – dwukrotnie, w dwóch jeden raz, w jednym – średnio raz podczas każdego dyżuru i w jednym – nigdy taka sytuacja nie wystąpiła. Jako przyczynę odmowy wskazano brak uprawnienia do objęcia pomocą (w 10 przypadkach) i w jednym - oczekiwana pomoc wykraczała poza zakres przedmiotowy ustawowych form udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Największą grupę osób, której odmówiono udzielenia pomocy z uwagi na brak ustawowych uprawnień stanowiły osoby starsze, które nie ukończyły 65 lat (osiem przypadków), następnie osoby, którym odmówiono udzielenia wsparcia w ramach pomocy społecznej (dwa przypadki), osoby w trudnej sytuacji życiowej (dwa przypadki), osoby ze znacznym zadłużeniem (dwa przypadki), w jednym przypadku: przedsiębiorcy, osoby bezrobotne i osoby samotnie wychowujące dzieci.

Jako sposób udoskonalenia funkcjonującego systemu npp wskazano następujące możliwości: rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do pomocy – osiem odpowiedzi, przeznaczenie więcej środków finansowych na wynagrodzenia dla prawników udzielających pomocy – cztery odpowiedzi, stworzenie możliwości udzielania pomocy w kancelariach i siedzibach organizacji pozarządowych – dwie odpowiedzi, zwiększenie działań informacyjnych i promocyjnych – dwie odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 103-108)

Sekretarz Powiatu poinformował, że przy wdrażaniu ustawy o npp nie było utrudnień i przeszkód, a w celu usprawnienia funkcjonowania npp należałoby rozszerzyć katalog zakresu udzielanych porad prawnych, jak i uprawnionych osób.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 551-552)

2.6. Umowy zawarte pomiędzy Powiatem a osobami wyznaczonymi przez ORA i OIRP zawierały elementy określone w art. 6 ust. 2 ustawy o npp, ponadto zawierały zapisy dotyczące: osobistego świadczenia pomocy prawnej zgodnie z ustalonym harmonogramem, zapewnienia zastępstw. Umowy nie zawierały zapisów dotyczących ochrony danych osobowych, których administratorem był Starosta, a także procedur kontroli realizacji obowiązków umownych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 341-380)

2.7. Według wyjaśnień Sekretarza Powiatu, w Starostwie przeprowadzono weryfikację prawidłowości wykonania umów zawartych z organizacją pozarządową oraz sprawozdania z realizacji zadania w 2016 r. Przeprowadzonych kontroli realizacji umów nie dokumentowano w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 110-115, 553)

2.8. Według informacji otrzymanej z OIRP, liczba radców prawnych zainteresowanych zawarciem umów na świadczenie npp wynosiła w 2015 r. (na rok 2016) – 22, a w 2016 (na rok 2017) – 43 osoby. Zainteresowanie radców prawnych udzielaniem pomocy w punktach npp ma tendencję rosnącą. Do OIRP nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji obowiązków zawodowych w zakresie udzielania pomocy w punktach npp zlokalizowanych w Powiecie Zamojskim.

Liczba adwokatów zainteresowanych udzielaniem npp w 2015 r. i 2016 r. (odpowiednio na rok 2016 i 2017) wyniosła cztery osoby. ORA poinformowała, że nie odnotowano spadku zainteresowania zawieraniem umów. Do siedziby ORA nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji obowiązków zawodowych w zakresie udzielania pomocy w punktach npp.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 554-557)

2.9. Na podstawie informacji uzyskanych od sześciu podmiotów ustalono, że przed wejściem w życie ustawy o npp bezpłatną pomoc prawną zapewniały trzy podmioty w ramach swoich statutowych obowiązków (Powiatowy Rzecznik Konsumentów, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu i Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Zwierzyńcu), pozostałe instytucje takich usług nie świadczyły (Powiatowy Urząd Pracy w Zamościu, Powiatowy Ośrodek Wsparcia w Krasnobrodzie, Urząd Gminy Zamość). W przypadku Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu (dalej: PCPR) uruchomienie punktów npp miało wpływ na zmniejszenie liczby osób zainteresowanych pomocą prawną, a przyczyną była lokalizacja PCPR i punktów w tym samym budynku i na tym samym piętrze. Do żadnego z sześciu podmiotów nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania systemu npp, nie było przypadków zgłaszania się osób, którym odmówiono udzielenia pomocy w punktach npp. W latach 2016-2017 (I kwartał) Powiatowy Rzecznik Konsumentów podejmował działania zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej konsumentów poprzez edukację w trakcie udzielania porad, rozpowszechniania materiałów edukacyjno-informacyjnych, zamieszczania informacji na stronie internetowej Starostwa. W trakcie udzielania porad przekazywane były również informacje o możliwościach dostępu do npp. Pozostałe instytucje udzielały informacji o npp osobiście i w formie ogłoszeń w siedzibach. Nie wydatkowano środków finansowych w zakresie npp. Na podstawie informacji uzyskanych od stowarzyszeń, fundacji i Uniwersyteckiej Poradni Prawnej KUL, ustalono, że w dwóch przypadkach uruchomienie od 1.01.2016 r. punktów npp nie wpłynęło na ograniczenie działalności dotyczącej darmowego poradnictwa prawnego (Uniwersyteckiej Poradni Prawnej KUL i Stowarzyszenie „Jesteśmy z Tobą – Bądź z Nami”). W przypadku Lubelskiego Ośrodka Samopomocy, uruchomione punkty npp przyczyniły się do ograniczenia prowadzonej działalności z zakresu poradnictwa prawnego w obszarze osób będących w trudnej sytuacji finansowej. Lubelski Ośrodek Samopomocy świadczył porady zarówno m.in. w ramach swojej działalności statutowej. Polska Fundacja Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland” podała, że od stycznia 2016 r. prowadziła na terenie pięciu powiatów 12 punktów npp. Podmioty nie posiadały danych na temat liczby osób pozostawionych bez wsparcia.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 27-53, 85-87, 272-274)

2.10. Badanie ankietowe³² wykazało, że przyczyną skorzystania z pomocy prawnej w punkcie Starostwa był w obu przypadkach brak zasobów finansowych. Jako źródło informacji na temat npp wskazano telewizję, radio i prasę. Ankietowane osoby nie miały problemu z dotarciem do punktu npp (zaznaczono poziom „zadowolony”). Z godzin otwarcia punktu jeden z beneficjentów był bardzo zadowolony, drugi zadowolony. Sposób udzielenia porady i rozwiązania problemu określono w obu przypadkach jako częściowo zadowolający. Ze skuteczności rozwiązania problemu jedna z osób była częściowo zadowolona, druga niezadowolona. W komentarzach wskazano na potrzebę sporządzania pism, wniosków przez prawników.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 98-102)

³² Na 15 wysłanych do beneficjentów ankiet otrzymano odpowiedzi od dwóch osób.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Starosta Zamojski nie sprawował nadzoru nad wykonywaniem zadania udzielania npp przez adwokatów, radców prawnych i organizację pozarządową w zakresie wywiązywania się przez ww. podmioty z obowiązku przekazywania oświadczeń osób uprawnionych wraz z wypełnionymi kartami npp, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o npp. W okresie 2016-2017 (I półrocze) radcowie prawni, adwokaci i organizacja pozarządowa nie przekazali Staroście łącznie 38 oświadczeń³³ osób uprawnionych, którym udzielono npp, wymaganych art. 4 ust. 3 ustawy o npp. Stanowiło to 60,3% oświadczeń, które powinny zostać przedłożone.

Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że weryfikacja uprawnienia do npp, wypełnienie karty, pobranie odpowiedniego oświadczenia spoczywała na osobie udzielającej porady, która do 10 dnia następnego miesiąca obowiązana była złożyć je w sposób uniemożliwiający powiązanie oświadczeń z kartami. Według Sekretarza, ze względu na to, że wypełniona karta była anonimowa i prawnik nie załączył odpowiedniej liczby oświadczeń w stosunku do zaznaczonych w kartach form uprawnienia, nie było możliwym wyegzekwowanie tych oświadczeń wstecz.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 39-47, 110-196)

Zdaniem NIK, wydatkowanie środków publicznych na realizację npp zobowiązuje Starostę do systematycznej kontroli i weryfikacji otrzymywanej od prawników dokumentacji w zakresie realizowanych umów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zasadność ujęcia w umowach z adwokatami i radcami prawnymi zapisów regulujących skutki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań z tytułu zawartych umów, w tym przewidujących obowiązek zapłaty kar umownych za niewywiązanie się z przyjętych obowiązków umownych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Starosta Zamojski rzetelnie realizował obowiązki sprawozdawcze, w tym terminowo przekazał roczną zbiorczą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp, udostępnił informację o utworzonych punktach npp i harmonogramie ich funkcjonowania w Biuletynie Informacji Publicznej, dokonywał jej aktualizacji oraz na bieżąco podejmował działania informacyjno-promocyjne. Starosta Zamojski nie sprawował jednak nadzoru nad wykonywaniem zadania udzielania npp przez adwokatów, radców prawnych i organizację pozarządową, ponieważ ww. podmioty nie przekazały 38 oświadczeń osób uprawnionych, którym udzielono npp.

3. Finansowanie nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Dotacja celowa na realizację npp w 2016 r. wyniosła 247.200 zł, a w 2017 r. – 250.416 zł. Ww. kwoty dotacji ujęto w budżecie Powiatu³⁴ z przeznaczeniem na realizację zadania w zakresie npp w 2016 i w 2017 r.

Wydatki zrealizowane na npp w 2016 r. wyniosły 247.197,66 zł, niewykorzystaną kwotę w wysokości 2,34 zł zwrócono do budżetu Wojewody Lubelskiego. W 2016 r. dla organizacji pozarządowej przeznaczono 119.892 zł, 120.182 zł przekazano adwokatom i radcom prawnym. Pozostałą kwotę wydatkowano na koszty obsługi.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 66-80, 82-97)

³³ Liczba 38 oświadczeń wynikała z różnicy pomiędzy danymi wynikającymi ze „Zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzieleniu npp” za 2016 r. i I półrocze 2017 r.” (63) a faktycznie złożonymi oświadczeniami (25).

³⁴ Uchwała nr IX/65/2015 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu powiatu na rok 2016, uchwała nr XV/153/2016 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu powiatu na rok 2017.

3.2. Szczegółowym badaniem objęto umowy, faktury, rachunki i wyciągi bankowe za I kwartał 2016 r. i I kwartał 2017 r. o łącznej wartości 59.521 zł, tj. 14,2% kwoty poniesionych wydatków w okresie od 2016-2017 (do 30 września)³⁵. Kontrola rozliczeń wykazała, że składane rachunki i faktury posiadały adnotacje sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzenia do wypłaty. Dokumenty były podpisywane przez osoby do tego upoważnione. Kwoty na rachunkach i fakturach były zgodne z kwotami umów. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki zastępstw.

Badanie próby ww. dokumentacji wykazało, że w 10 przypadkach³⁶ adwokaci i radcowie prawni, przekazali do Starostwa karty npp bez oświadczeń osób uprawnionych mających przyznane świadczenie z pomocy społecznej, które były wymagane przez art. 4 ust. 3 ustawy o npp.

Powiat przekazywał transze dotacji organizacji pozarządowej w 2016 r. w terminach i wysokościach wynikających z zawartych umów. W lutym 2017 r. przekazano kwotę dotacji tj. za miesiąc luty i wyrównanie za miesiąc styczeń. Skarbnik Powiatu wyjaśnił, że uchybienie warunków umowy było jednorazowe, zostało bezzwłocznie usunięte, a Powiat nie poniósł z tego tytułu dodatkowych kosztów.

W 2016 r. jednostkowy koszt udzielenia npp przez adwokata lub radcę prawnego wyniósł 458 zł, a przez organizację pozarządową – 425 zł. Koszt jednej godziny udzielania pomocy przez adwokatów lub radców prawnych oraz organizację pozarządową to 59 zł. Podczas 38 dni³⁷, mimo zapewnienia dostępności, nie udzielano pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 14-15, 66-80, 116-196, 223-235, 381-401, 455-458, 532)

3.3. Wojewoda Lubelski przekazywał dotację na prowadzenie punktów npp w miesięcznych transzach, co umożliwiło terminową realizację zadania. Powiat w latach 2016 – 2017 (do 30 września) nie finansował prowadzenia punktów npp ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 66, 81)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Sekretarz Powiatu, sprawdzając faktury i rachunki pod względem merytorycznym, wystawione przez podmioty udzielające npp, nie weryfikował zgodności wykonania usług z umowami, do czego był zobowiązany na podstawie pkt. V.A.6 „Instrukcji określającej zasady sporządzania obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych”³⁸. Brak przeprowadzenia kontroli merytorycznej został potwierdzony w stosunku do dziewięciu dokumentów o łącznej wartości 11.055 zł. Dotyczyło to 10 przypadków, w których adwokaci i radcowie prawni nie przekazali oświadczeń osób uprawnionych mających przyznane świadczenie z pomocy społecznej. Oświadczenia te, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o npp, wraz z kartami npp powinny być przekazane Staroście do dziesiątego dnia następnego miesiąca kalendarzowego, a według § 2 pkt 1 lit. b umów zlecenia, prawnicy mieli obowiązek prowadzenia i przekazywania dokumentacji udzielanej pomocy zgodnie z art. 7 ustawy o npp.

³⁵ Według sprawozdania budżetowego Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za 2016 i III kw. 2017 r.

³⁶ Spośród 38 przypadków, w których nie dołączono oświadczeń.

³⁷ Z czego w styczniu – cztery, lutym – jeden, marcu – cztery, maju – trzy, czerwcu – cztery, lipcu – cztery, sierpniu – cztery, wrześniu – cztery, październiku – trzy, listopadzie – jeden, grudniu – sześć.

³⁸ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 9/2013 Starosty Zamojskiego z 10.06.2013 r.

Z wyjaśnień Sekretarza Powiatu wynika, że kontrola merytoryczna polegała na weryfikacji obecności prawników w punktach npp, a potwierdzeniem wykonania zadania były nie tylko składane karty npp, ale też obecność i gotowość do świadczenia usług.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 14-15, 116-196, 217-222, 298-314, 329-340)

Zdaniem NIK, kontrola merytoryczna powinna być prowadzona w sposób kompleksowy i obejmować również prawidłowość przekazywanej dokumentacji przez adwokatów i radców prawnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że otrzymane z budżetu Wojewody Lubelskiego środki finansowe przeznaczone na realizację npp zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Sekretarz Powiatu, sprawdzając faktury i rachunki pod względem merytorycznym wystawione przez podmioty udzielające npp, nie weryfikował zgodności wykonania usług z umowami.

4. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej

Opis stanu faktycznego

Powiat realizował zadania z zakresu edukacji prawnej. Na stronie internetowej znajdowały się zakładki umożliwiające korzystanie z systemu udostępniającego akty prawne („Dziennik Ustaw”, „Monitor Polski”). Starosta w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) udostępniał informacje publiczne dotyczące m.in. statusu prawnego urzędu, organizacji, prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów oraz o sposobie udostępniania danych publicznych. Bezpłatne specjalistyczne poradnictwo prawne udzielane było przez trzy jednostki organizacyjne: Powiatowego Rzecznika Konsumentów, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu i Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Zwierzyńcu. W przekazanych informacjach jednostki nie przekazały danych o liczbie udzielonych porad.

Sekretarz Powiatu wskazał, że informacje o możliwości dostępu do npp zostały przekazane do jednostek organizacyjnych Powiatu, do gmin zostały rozesłane plakaty udostępnione przez OIRP zawierające dane adresowe punktów npp wraz ze szczegółowym wykazem dni i godzin dyżurów adwokatów i radców prawnych, a także warunki, które muszą spełniać osoby uprawnione do otrzymania npp.

Organizacja pozarządowa, realizując umowę zawartą z Powiatem, zorganizowała spotkanie radcy prawnego z uczniami Zespołu Szkół Drzewnych i Ochrony Środowiska w Zwierzyńcu informujące o zasadach udzielania npp. Według wyjaśnień Starostwa był to jedyny przypadek podnoszenia świadomości prawnej wśród młodzieży. Powiat nie poniósł z tego tytułu żadnych wydatków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 217-222, tom II str. 27-53)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Starosta Zamojski podejmował działania edukacyjne w zakresie zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa, tj. realizował obowiązki dotyczące udostępniania informacji publicznej, przepisów prawnych oraz zapewniał poradnictwo prawne za pośrednictwem jednostek organizacyjnych Powiatu.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli³⁹, wnosi o:

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

1. Określenie sposobu dokonywania oceny ofert w postępowaniach konkursowych na npp w sposób zapewniający ich rzetelną i obiektywną ocenę oraz równe traktowanie oferentów.
2. Powierzenie przetwarzania danych osobowych osób korzystających z npp, udzielającym tej pomocy adwokatom, radcom prawnym i organizacjom pozarządowym, w formie pisemnej umowy zawierającej zakres i cel przetwarzania tych danych oraz wskazanie środków zabezpieczających zbiór danych.
3. Niezwłoczne zawiadomienie Wojewody Lubelskiego o zawartym porozumieniu z ORA i OIRP w sprawie udzielenia npp.
4. Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem npp przez adwokatów, radców prawnych i organizację pozarządową nad realizacją umów, w szczególności w zakresie przekazywania oświadczeń osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej.
5. Zatwierdzanie faktur i rachunków pod względem merytorycznym, wystawionych przez podmioty udzielające npp, po weryfikacji zgodności wykonania usług z umowami.

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 Lublinie.

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 wykorzystania uwagi i 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.

Lublin, dnia 30 listopada 2017 r.

Kontroler:
Dariusz Barej
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis