



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.017.03.2017

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](mailto: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
Okres objęty kontrolą	Od dnia 31 sierpnia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (22 listopada 2017 r.)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Janusz Rybaczek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/143/2017 z 25 września 2017 r. 2. Katarzyna Kuzioła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/161/2017 z 23 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie, ul. Narutowicza 34, 22-500 Hrubieszów (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Kuropatwa – Starosta Hrubieszowski (dowód: akta kontroli str. 5-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Starosta zapewnił uruchomienie od początku 2016 r. i 2017 r. trzech punktów npp. Terminowo zawarto porozumienia z Okręgową Radą Adwokacką w Lublinie<sup>2</sup> i Okręgową Izbą Radców Prawnych w Lublinie<sup>3</sup>, a także umowy z adwokatami i radcami prawnymi, którzy zostali wyznaczeni do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>4</sup>. W prawidłowo przeprowadzonych otwartych konkursach ofert wybrano organizacje pozarządowe, którym Starosta powierzył prowadzenie punktów npp, udzielanej przez osoby uprawnione. Środki dotacji celowej były przekazywane w kwotach oraz terminach umożliwiających regulowanie zobowiązań wynikających z funkcjonowania npp. Starosta rzetelnie realizował obowiązki sprawozdawcze oraz terminowo przekazał Ministrowi Sprawiedliwości roczną, zbiorczą informację o wykonaniu npp. Na bieżąco realizowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- niepowierzeniu adwokatom i radcom prawnym, udzielającym npp na terenie Powiatu, przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp w drodze umowy zawartej na piśmie,
- niewskazaniu terminu wyboru ofert w ogłoszeniach otwartych konkursów ofert,

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Dalej: ORA.

<sup>3</sup> Dalej: OIRP.

<sup>4</sup> Dalej: npp.

- udzielaniu npp w dwóch punktach w przeciętnym wymiarze krótszym niż pięć dni w tygodniu.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Sprawy npp w Starostwie prowadziła inspektor ds. obsługi Zarządu Powiatu w Biurze Obsługi Rady i Zarządu Powiatu. W regulaminie organizacyjnym Starostwa<sup>5</sup>, w § 13 rozdziału VII „Zakres działania wydziałów”, wśród zadań ww. Biura Obsługi nie było wyszczególnionego zadania dotyczącego prowadzenia spraw związanych z udzielaniem npp na terenie Powiatu, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej<sup>6</sup>. Od 23 lutego 2016 r. do zakresu czynności inspektora wprowadzono realizację zadań w zakresie npp. W 2015 r. sprawy związane z organizacją i uruchomieniem punktów npp prowadziła inna osoba, która w zakresie czynności nie miała przypisanych do realizacji spraw dotyczących npp.

Starosta wyjaśnił, że zadań dotyczących npp oraz edukacji prawnej nie przypisano żadnemu z wydziałów Starostwa, gdyż we wstępnej fazie realizacji tych zadań zajmował się nimi pracownik innego wydziału, a zostaną one ujęte w regulaminie organizacyjnym Starostwa przy najbliższej jego zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 7-18, 317-322)

1.2. Pracownik Starostwa, któremu powierzono obowiązki w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o npp, nie uczestniczył w szkoleniach dotyczących tej tematyki. Inspektor wyjaśniła, że nie zgłaszała przełożonemu potrzeb w tym zakresie ze względu na brak informacji o takich szkoleniach. Według Starosty, nie było ofert szkoleń z tego zakresu, prowadzonych przez profesjonalne firmy.

(dowód: akta kontroli str. 175, 317-322)

1.3. Realizacja zadań z zakresu npp odbywała się w ramach obowiązujących procedur kontroli zarządczej, nie opracowano odrębnych uregulowań dla realizacji tego zadania. Inspektor w zakresie czynności miała powierzoną do realizacji całość zadań związanych z npp bez wskazania poszczególnych obowiązków w tym zakresie. Inspektor m.in. prowadziła kontrolę merytoryczną w zakresie zgodności wystawionych rachunków i faktur z warunkami umów, sprawdzała listy obecności prawników udzielających npp, weryfikowała sprawozdanie z wykonania zadań przez organizację pozarządową.

Według Starosty, zadania z zakresu npp objęte były analizą ryzyka na potrzeby planowania pracy audytu wewnętrznego. Zadania te zostały zaklasyfikowane do obszaru ryzyka „Sprawy obywatelskie – realizacja zadań dotyczących załatwiania spraw obywateli” i ujęte w planie audytu na rok 2016 i 2017. Audyt w zakresie zadań npp do dnia zakończenia kontroli nie został przeprowadzony.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 175-176)

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 wolontariacie<sup>7</sup>,

<sup>5</sup> Załącznik do uchwały Nr 256/2017 Zarządu Powiatu w Hrubieszowie z 12 kwietnia 2017 r., poprzednio obowiązywała uchwała Nr XXV/226/2013 Rady Powiatu z 24 października 2013 r.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2030, ze zm., dalej: „ustawa o npp”.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm., dalej: ustawa o dppiw.

tj. w zakresie wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Na terenie Powiatu nie funkcjonowały organizacje, które prowadziłyby działalność w zakresie npp.

(dowód: akta kontroli str. 430-431)

**1.5.** Powiat w celu realizacji zadania w zakresie organizacji systemu npp, w terminie zgodnym z art. 26 ust. 2 ustawy o npp, tj. 15 października w 2015 r. i 10 października 2016 r., zawarł porozumienia z Gminami Hrubieszów, Dołhobyczów i Trzeszczany na organizację punktów npp. Zawarte porozumienia, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o npp, określały m.in.: lokale gminne, w których będą usytuowane punkty npp, harmonogramy wskazujące dni i godziny udzielania npp oraz zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych adwokatom i radcom prawnym udzielającym npp. Punkty npp zlokalizowane w ww. miejscowościach były oddalone od siebie około 14 km (Hrubieszów – Trzeszczany) i 33 km (Hrubieszów – Dołhobyczów).

Starosta poinformował, że wybór lokalizacji podyktowany był możliwościami lokalowymi gmin. Punkty npp mieszczące się na terenie Gmin Dołhobyczów i Trzeszczany oraz Miasta Hrubieszów usytuowane były w znacznych odległościach od siebie, co pozostawało w zgodzie z potrzebami i w dużej mierze umożliwiało dostęp dla wszystkich mieszkańców Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 19-42, 138-146, 166-171)

**1.6.** Starosta poinformował, że w ramach zawieranych porozumień z ORA i OIRP oraz umów z adwokatami i radcami prawnymi negocjacje dotyczyły warunków zawartych w umowach.

Starosta nie korzystał z przykładowych wzorów umów udostępnianych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Pracownik merytoryczny wyjaśnił, że przy opracowywaniu projektów umów korzystano w Starostwie z wzorca umów z poprzedniego roku, uzgodnionego z radcą prawnym zatrudnionym w Starostwie.

(dowód: akta kontroli str. 50-60, 175-180)

**1.7.** Porozumienia w sprawie udzielania npp pomiędzy Powiatem a ORA i OIRP zostały zawarte 30 października 2015 r. i 31 października 2016 r., tj. w terminie przewidzianym w art. 10 ust. 2 ustawy o npp. Samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych wskazały osoby wyznaczone do udzielania npp oraz ich zastępców. Zgodnie z art. 26 ust. 5 ustawy o npp, Powiat zawarł umowy z tymi osobami do 31 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2016 r., co umożliwiło uruchomienie punktów npp w pierwszych dniach roboczych 2016 r. i 2017 r. W okresie objętym kontrolą nie zawarto umów ze wszystkimi adwokatami<sup>8</sup> i radcami prawnymi<sup>9</sup> wskazanymi przez ORA i OIRP, ponieważ osoby te miały już inne zobowiązania, jednak nie miało to wpływu na uruchomienie i funkcjonowanie punktów npp.

(dowód: akta kontroli str. 43-64, 166-171)

**1.8.** Porozumienia z ORA i OIRP<sup>10</sup> zawierały zapisy przewidziane w art. 10 ust. 1 ustawy o npp, a umowy<sup>11</sup> z adwokatami i radcami prawnymi - w art. 6 ust. 2 ww. ustawy o npp. Zapisy w tych umowach odpowiadały zapisom regulaminów<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Na 2016 r. z jednym, a na 2017 r. z dwoma.

<sup>9</sup> Na 2016 r. i na 2017 r. z jednym.

<sup>10</sup> Zawarte na czas określony odpowiednio do dnia 31.12.2016 r. i 31.12.2017 r.

<sup>11</sup> Na 2016 r. Powiat zawarł dwie umowy z adwokatami i cztery z radcami prawnymi. Na 2017 r. Powiat zawarł dwie umowy z adwokatami i pięć z radcami prawnymi.

<sup>12</sup> Uchwała Nr 278/IX/2016 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i dokumentowania tej pomocy i Uchwała nr 40/2015 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 września 2015 r.

przyjętych przez Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych i Naczelnej Rady Adwokackiej.

W umowach z adwokatami i radcami prawnymi nie było zapisów dotyczących mechanizmów kontroli realizacji obowiązków umownych.

Starosta wyjaśnił, że pracownik Starostwa przynajmniej raz w miesiącu był w punktach npp zlokalizowanych na terenie Powiatu, sprawdzając prawidłowość wykonywania przez radców i adwokatów zobowiązań z umów, były to kontrole niezapowiedziane i nie były z nich spisywane protokoły. Starostwo nie ma uregulowanych zagadnień dotyczących przeprowadzania przez pracowników kontroli dotyczących wywiązywania się radców i adwokatów z umów w zakresie npp. Kontrola dokonywana była poprzez okresowe odwiedzanie punktów npp przez pracownika Starostwa mające na celu weryfikację zgodności świadczenia usług z umową. W umowach o npp z radcami i adwokatami nie ujęto zapisów o kontroli wykonywania przez nich zadań, ponieważ z przepisów nie wynika bezpośrednio obowiązek zawierania takich treści.

(dowód: akta kontroli str. 43-60, 166-171)

**1.9.** Starosta Hrubieszowski, 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 osób korzystających z npp. Zapisy w tym zakresie zostały zawarte w umowach z organizacjami pozarządowymi<sup>13</sup>, tj. Stowarzyszeniem „Bezpieczny Dom” z 21 grudnia 2015 r. i Stowarzyszeniem Synergia z 15 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 50-60, 73-111, 172-174)

**1.10.** Starosta zawarł 30 października 2015 r. i 31 października 2016 r. porozumienia z ORA i OIRP w sprawie udzielania npp na obszarze Powiatu Hrubieszowskiego w 2016 r. i 2017 r. Zawierały one elementy określone w art. 10 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o npp. O zawarciu tych porozumień Starosta zawiadomił Wojewodę Lubelskiego 2 grudnia 2015 r. i 20 grudnia 2016 r., tj. po upływie 33 i 52 dni od daty ich zawarcia.

Inspektor ds. obsługi Zarządu Powiatu wyjaśniła, że nieterminowo przekazano informacje do Wojewody m.in. z powodu niesprecyzowania tego terminu w ustawie o npp.

(dowód: akta kontroli str. 43-49, 71-72, 181-183)

**1.11.** Organizacje pozarządowe<sup>14</sup>, którym Starosta powierzył prowadzenie punktów npp na terenie Powiatu Hrubieszowskiego zostały wyłonione w otwartych konkursach ofert. Ogłoszenia o konkursach zawierały informacje o: rodzaju zadania, wysokości środków publicznych na realizację zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert oraz trybie i kryteriach wyboru oferty. W ogłoszeniach tych nie określono terminu dokonania wyboru oferty. Ogłoszenia o konkursach zostały podane do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie w BIP, w siedzibie Starostwa i na stronie internetowej, tj. zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o dppiw oraz zawierały warunki wyboru organizacji pozarządowej odpowiadające wymogom określonym w art. 11 ust. 6 ustawy o npp. Oceny złożonych ofert dokonały komisje konkursowe powołane przez Zarząd

<sup>13</sup> W umowach z organizacjami pozarządowymi, w części dotyczącej odpowiedzialności wobec osób trzecich (§ 16 ust.2) zawarto postanowienie o treści: „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 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182, ze zm.).”

<sup>14</sup> W konkursie przeprowadzonym w 2015 r. zostało wybrane Stowarzyszenie: „Bezpieczny Dom”, a w 2016 r. Stowarzyszenie „Synergia”.

Powiatu, w pięcioosobowych składach, w tym dwóch członków Zarządu Powiatu i trzech pracowników Starostwa. Członkowie komisji konkursowych ocenili możliwość realizacji zadania publicznego, przedstawione kalkulacje kosztów, spełnianie wymogów doświadczenia w wykonywaniu zadań w zakresie udzielania porad i informacji prawnych, planowany wkład rzeczowy i osobowy. Ogłoszenia o wynikach konkursów zawierały wszystkie elementy określone w art. 15 ust. 2h ustawy o dppiw oraz zostały opublikowane niezwłocznie w BIP, na stronie internetowej Starostwa oraz tablicy ogłoszeń. Wybór najkorzystniejszej oferty zapewniała niezależna, indywidualna ocena każdej ze złożonych ofert przez poszczególnych członków Komisji.

Umowy z organizacjami pozarządowymi, wyłonionymi w otwartych konkursach ofert, zostały zawarte odpowiednio w grudniu 2015 r. i 2016 r., tj. w terminie umożliwiającym uruchomienie punktów npp od początku roku. W umowach tych wskazano: miejsca i godziny udzielania npp, sposób korzystania z lokalu, w którym będzie usytuowany punkt npp, niezbędne urządzenia techniczne, w tym zapewniające dostęp do bazy aktów prawnych, zasady zapewnienia dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie npp oraz zasady zapewniania zastępstwa.

(dowód: akta kontroli str. 73-138, 166-171)

**1.12.** Starosta zapewnił uruchomienie trzech punktów npp usytuowanych w budynkach: Zespołu Szkół Nr 1 w Hrubieszowie<sup>15</sup>, Urzędów Gmin w Dołhobyczowie i Trzeszczanach Pierwszych<sup>16</sup> z filią tego punktu w budynku Gminnego Ośrodka Kultury<sup>17</sup> w Nieleddwi. Liczba utworzonych punktów była zgodna z art. 8 ust. 2 ustawy o npp.

W 2016 r. w punkcie npp w Trzeszczanach (łącznie z filią punktu w GOK Nieleddwi) pomoc świadczyli radcowie prawni (od poniedziałku do czwartku od 8<sup>00</sup> do 12<sup>00</sup>, a w piątki od 16<sup>00</sup> do 20<sup>00</sup>), w Dołhobyczowie – adwokaci (w poniedziałki od 13<sup>00</sup> do 20<sup>00</sup>, środy od 15<sup>00</sup> do 20<sup>00</sup> oraz w czwartki i piątki od 16<sup>00</sup> do 20<sup>00</sup>), a w Hrubieszowie – radcowie prawni i adwokaci w imieniu Stowarzyszenia „Bezpieczny Dom” (w styczniu we wszystkie dni tygodnia, a od lutego w poniedziałki w godzinach od 7<sup>30</sup> do 16<sup>00</sup>, wtorki – od 14<sup>00</sup> do 18<sup>00</sup> i w środy od 7<sup>30</sup> do 15<sup>30</sup>). W 2017 r. w punkcie npp w Trzeszczanach (łącznie z filią punktu w GOK Nieleddwi) pomoc świadczyli radcowie prawni (w poniedziałki w godzinach od 8<sup>00</sup> do 16<sup>00</sup>, środy – od 8<sup>00</sup> do 12<sup>00</sup> (do 30 sierpnia), czwartki w godzinach od 9<sup>00</sup> do 13<sup>00</sup> (od 31 sierpnia od 9<sup>00</sup> do 17<sup>00</sup>), a w piątki od 11<sup>30</sup> do 15<sup>30</sup>), w Dołhobyczowie – adwokaci (w poniedziałki i piątki w godzinach od 8<sup>00</sup> do 16<sup>00</sup>, czwartki od 16<sup>00</sup> do 20<sup>00</sup>), a w Hrubieszowie – aplikant radcowski udzielający porad w imieniu Stowarzyszenia Synergia (od poniedziałku do piątku od 9<sup>00</sup> do 13<sup>00</sup>).

Pomoc w tych punktach udzielana była przez osoby uprawnione, tj. o których mowa w art. 5 ust.1 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 50-60, 73-111, 139-146)

**1.13.** Lokale, w których zorganizowano punkty npp zlokalizowane w ZS nr 1 w Hrubieszowie<sup>18</sup>, budynkach Urzędów Gmin w Dołhobyczowie i Trzeszczanach oraz GOK w Nieleddwi spełniały wymogi określone w § 5 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie

<sup>15</sup> Dalej: ZS nr 1, w 2016 r. organizacja pozarządowa – Stowarzyszenie „Bezpieczny Dom” udzielało npp w lokalu znajdującym się w budynku Urzędu Gminy w Hrubieszowie. W 2017 r. organizacja pozarządowa – Stowarzyszenie „Synergia” udzielało npp w lokalu znajdującym się w ZS nr 1 w Hrubieszowie.

<sup>16</sup> Dalej: Trzeszczany.

<sup>17</sup> Dalej: GOK.

<sup>18</sup> W 2016 r. – w budynku Urzędu Gminy w Hrubieszowie.

sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>19</sup>, tj. miały zapewnić dostęp do sieci energetycznej, telekomunikacyjnej oraz teleinformatycznej; wyodrębnione pomieszczenia do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej umożliwiały zachowanie dyskrecji przy udzielaniu tej pomocy, a na drzwiach lokali i przy wejściach do ww. obiektów zamieszczone były informacje, o tym że jest w nich udzielana nieodpłatna pomoc prawna, ze wskazaniem dni i godzin jej udzielania.

Zgodnie z wymogiem § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia w sprawie npp - w trzech<sup>20</sup> spośród czterech lokali zapewniono dostęp do lokalu osobom niepełnosprawnym. W punkcie npp usytuowanym w budynku Urzędu Gminy w Trzuszczanach nie zapewniono dostępu osobom niepełnosprawnym.

Starosta wyjaśnił, że ten punkt został usytuowany z uwagi na mieszkańców Gminy Trzuszczany, którzy byli zainteresowani położeniem lokalu właśnie w budynku Urzędu Gminy. Z racji braku dostępu do ww. lokalu dla osób niepełnosprawnych, utworzono filię punktu mieszczącą się w Nieleddwi, która spełnia wszystkie wymogi zawarte w ustawie o npp i jest położona stosunkowo blisko lokalu w Trzuszczanach.

Informacje zamieszczone przy tych lokalach w miejscach przeznaczonych dla osób oczekujących na udzielenie npp nie zawierały sposobów wykazywania uprawnienia do uzyskania npp.

Na wyposażeniu czterech lokali<sup>21</sup>, w których udzielano npp, znajdowały się, m.in.: biurka lub szafki wyposażone w zamki meblowe. W lokalu mieszczącym się w budynku Urzędu Gminy w Trzuszczanach na wyposażeniu lokalu była także szafa metalowa.

Obowiązująca w Starostwie polityka bezpieczeństwa<sup>22</sup> w § 12 określała miejsca (pomieszczenia) przetwarzania danych osobowych. Nie uwzględniała ona przetwarzania danych osobowych w punktach npp, których administratorem, zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy o npp, był Starosta. Według § 17 ust. 3 tej polityki, dokumenty papierowe powinny być fizycznie chronione przed kradzieżą, zniszczeniem lub niewłaściwym użytkowaniem, a opuszczając stanowisko pracy należy sprawdzić, czy są one zamknięte w odpowiednich szafach.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o npp umowy zawarte z adwokatami i radcami prawnymi wskazywały niezbędne urządzenia techniczne, umożliwiające udzielanie npp, w tym zapewniające dostęp do bazy aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 139-171)

**1.14.** W Starostwie nie prowadzono analiz dotyczących badania skali zainteresowania działalnością poszczególnych punktów npp. Starosta wyjaśnił, że na bieżąco analizowano skalę zainteresowania działalnością poszczególnych punktów, ale w związku z brakiem możliwości lokalowych oraz niezbędnym czasem na jego znalezienie i uzyskanie zgody właściciela, zmiany takiej dokonano przy podpisywaniu kolejnych porozumień, tj. na 2018 r. Zmieniono lokalizację punktu mieszczącego się dotychczas w budynku Urzędu Gminy w Dołhobyczowie na lokal w budynku Urzędu Gminy Mircze. Starosta poinformował również, że pracownik Starostwa nie dokonywał weryfikacji uprawnień osób, które korzystały z npp, tym zadaniem bezpośrednio zajmowali się radcowie i adwokaci udzielający porad. Na podstawie złożonych kart nie stwierdzono przypadków udzielenia pomocy osobom nieuprawnionym.

(dowód: akta kontroli str. 317-322)

<sup>19</sup> Dz.U. z 2015 poz. 2186 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie npp.

<sup>20</sup> Usytuowanych w ZS nr 1, GOK i Urzędzie Gminy w Dołhobyczowie.

<sup>21</sup> W budynkach: ZS nr 1 i Urzędach Gmin w Dołhobyczowie i Trzuszczanach.

<sup>22</sup> Zarządzenie Nr 17/2015 Starosty Hrubieszowskiego z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia polityki bezpieczeństwa w Starostwie Powiatowym w Hrubieszowie.

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

1. Starosta, jako administrator danych osobowych, nie powierzył adwokatom i radcom prawnym, udzielającym npp na terenie Powiatu, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzania danych osobowych beneficjentów, a w umowach z organizacjami pozarządowymi na realizację zadań npp nie wskazał środków zabezpieczających zbiór danych. Było to niezgodne art. 31 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>23</sup>.

Starosta wyjaśnił, że zakres umów z podmiotami realizującymi npp był wystarczający, wynikał z przepisów prawa, tj. w stosunku do organizacji pozarządowej zastosowano wzór umowy z rozporządzenia, bez adaptacji tego wzoru do aktualnych potrzeb w zakresie uwzględnienia spraw dotyczących ochrony danych osobowych, a umowy z radcami prawnymi i adwokatami zawarto na podstawie art. 6 ustawy o npp i zawierały one niezbędne elementy wymienione w tym przepisie.

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).

(dowód: akta kontroli str. 50-60, 73-111, 172-174, 177-180, 317-322)

2. W trzech lokalach<sup>24</sup>, w miejscach przeznaczonych dla osób oczekujących na udzielenie npp, nie udostępniono informacji o sposobach wykazywania uprawnienia do uzyskania npp, co naruszało § 5 ust. 5 rozporządzenia w sprawie npp.

Starosta wyjaśnił, że było to związane z tym, że osoby zainteresowane zabierają te informacje ze sobą, traktując je jako ulotkę informacyjną, wszystkie wymagane informacje w miejscach oczekiwania na npp były zamieszczone.

(dowód: akta kontroli str. 147-155, 158-159, 166-171)

3. Ogłoszenia o konkursach na prowadzenie punktów npp w 2016 i w 2017 r. nie zawierały terminu dokonania wyboru oferty, co naruszało art. 13 ust. 2 pkt. 6 ustawy o dppiw.

Starosta wyjaśnił, że w ogłoszeniu o konkursach ofert określono termin wyboru oferty, wskazując, iż wyboru oferty dokona Zarząd Powiatu Hrubieszowskiego w formie uchwały po zapoznaniu się z opinią Komisji Konkursowej.

(dowód: akta kontroli str. 166-171)

4. W okresie objętym kontrolą w dwóch punktach udzielano npp w przeciętnym wymiarze krótszym niż przez pięć dni w tygodniu, co było niezgodne z art. 8 ust. 3 ustawy o npp. W 2016 r. w punktach znajdujących się w Dołhobyczowie i w Hrubieszowie, npp udzielana była odpowiednio przez cztery i trzy dni w tygodniu w łącznym wymiarze po 20 godzin. W 2017 r. w punktach w Trzeszczanach (łącznie z filią punktu w Nieleddwi) oraz Dołhobyczowie npp świadczona była przez cztery i trzy dni w tygodniu w łącznym wymiarze po 20 godzin. Harmonogram udzielania pomocy w ww. punktach był sprzeczny z postanowieniem art. 8 ust.3 ustawy o npp, zgodnie z którym nieodpłatna pomoc prawna jest udzielana w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 922, dalej: ustawa o ochronie danych osobowych.

<sup>24</sup> Usytuowanych w ZS nr 1, GOK i Urzędzie Gminy w Dołhobyczowie.



Starosta wyjaśnił, że przyczynami niezapewnienia udzielania npp przez pięć dni w tygodniu były braki osobowe, radcowie i adwokaci nie mogli świadczyć porad we wskazanych dniach ze względu na swoje wcześniejsze zobowiązania i inne zawodowe obowiązki oraz brak wolnych terminów, a także problemy z lokalem w przypadku organizacji pozarządowej (w styczniu 2016 r. porady były udzielane przez pięć dni w tygodniu, a od lutego z powodu zmiany przeznaczenia lokalu przez właściciela, konieczna była zmiana harmonogramu udzielania npp).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, organizacja pracy punktów npp przez 4 i 3 dni w tygodniu mogła spowodować ograniczenie dostępności usług w tym zakresie, a także zwiększone koszty jednostkowe udzielanych porad.

(dowód: akta kontroli str. 50-60, 73-111, 139-146, 424-429)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli formułuje uwagi w zakresie:

- 1) konieczności przypisania właściwemu wydziałowi w regulaminie organizacyjnym Starostwa zadań do realizacji z zakresu npp, stosownie do Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>25</sup>,
- 2) niezwłocznego przekazywania Wojewodzie Lubelskiemu informacji o zawarciu porozumień z ORA i OIRP.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>26</sup> mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

## 2. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W 2016 r. i w I półroczu 2017 r. w trzech punktach npp łącznie zostało udzielonych 481 porad (odpowiednio 347 i 134), w tym: przez organizacje pozarządowe (167 i 62), adwokatów (41 i 16) i radców prawnych (139 i 56). Najwięcej z porad w każdym roku korzystały osoby, które:

- ukończyły 65 lat – 49,3% w 2016 r. i 46,7% w I półroczu 2017 r.,
- w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie npp otrzymały świadczenie z pomocy społecznej i wobec których nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia – odpowiednio 24,2% i 20,0%,
- nie ukończyły 26 lat – odpowiednio 15,7% i 18,5%,
- posiadały ważną Kartę Dużej Rodziny – odpowiednio 8,0% i 11,1%.

Czas poświęcony na udzielenie porady w 2016 r. dla 46,7%, a w I półroczu 2017 r. dla 39,6% beneficjentów wyniósł do 30 minut, odpowiednio dla 31,1% i 29,8% do 60 minut, dla 12,4% i 19,4% powyżej jednej godziny, a dla 9,8% i 11,1% do 15 minut. Porady udzielane były z 13 dziedzin prawa, w tym: w 2016 r. najwięcej porad udzielano z zakresu prawa: cywilnego (22,2%), spadkowego (15,6%), rzeczowego (13,2%) i z zakresu ubezpieczeń społecznych (11,2%), a w 2017 r. z zakresu: prawa cywilnego (31,7%), ubezpieczeń społecznych (13,4%) i prawa rodzinnego (11,3%). Dominującymi formami pomocy osobom uprawnionym w latach objętych kontrolą było informowanie o obowiązującym stanie prawnym, w tym o przysługujących im uprawnieniach lub o spoczywających na nich obowiązkach (odpowiednio 47,1% i 56,7%) i wskazanie sposobu rozwiązania ich problemów prawnych (po 41,1%).

(dowód: akta kontroli str. 209-216, 300-316)

<sup>25</sup> Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84).

<sup>26</sup> 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.

**2.2.** Dokumentacja zgromadzona w Starostwie z udzielonych nieodpłatnie porad prawnych w punktach npp zlokalizowanych na terenie Powiatu zawierała komplet 481 kart npp, w tym 25 oświadczeń<sup>27</sup> złożonych przez osoby korzystające z takiej pomocy w latach 2016-2017 (I półrocze), które prawo do npp wykazały na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy o npp, tj. przez złożenie oświadczenia o spełnianiu jednego z wymogów określonych w art. 4 ust. 1. Poprzez złożenie oświadczeń wykazano prawo do npp w 2,5% przypadków ogólnej liczby udzielonych porad w badanym okresie.

Zgodnie z art. 12 ustawy o npp, tj. w terminie do końca I kwartału 2017 r., Starosta przekazał Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie Lubelskiemu zbiorczą informację za rok 2016 o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie npp - informacja została sporządzona według wzoru określonego w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia, na podstawie kart npp przekazywanych Starostwu w okresach miesięcznych ze wszystkich punktów npp zlokalizowanych na obszarze Powiatu. Badanie rzetelności danych (w zakresie: liczby osób, którym udzielono pomocy, dziedzin prawa, z których udzielono pomocy, form udokumentowania uprawnienia do jej uzyskania, form udzielonej pomocy, czasu poświęconego na jej udzielenie) wykazanych w tej informacji, przeprowadzone na podstawie kart npp i oświadczeń, wykazało zgodność danych ujętych w tej informacji z danymi zawartymi w kartach npp. Starostwo posiada komplet dokumentacji z udzielonej npp. Inspektor ds. obsługi Zarządu Powiatu wyjaśniła, że wielokrotne udzielenie npp tej samej osobie jest traktowane każdorazowo jako oddzielny przypadek, przez co liczba osób w informacji zbiorczej była równa liczbie sporządzonych kart npp.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 185-192, 208-216, 300)

**2.3.** Starostwo informowało o funkcjonowaniu systemu npp na swojej stronie internetowej oraz na stronie BIP, a także na tablicach ogłoszeń na terenie miasta Hrubieszów i w gminach na terenie Powiatu. Ponadto Powiatowy Rzecznik Konsumentów, będąc na spotkaniach z młodzieżą i seniorami, informował o funkcjonowaniu systemu npp.

(dowód: akta kontroli str. 177-180, 193-195, 219-224)

**2.4.** W latach 2016-2017 (I półrocze) do Starostwa nie zgłaszano skarg i wniosków dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str.225-226)

**2.5.** W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie było kontroli zewnętrznych, których przedmiotem byłyby zadania w zakresie npp.

(dowód: akta kontroli str. 227-228, 294-299)

**2.6.** Radcowie prawni, adwokaci i organizacje pozarządowe<sup>28</sup> wskazali na bariery we wdrażaniu przewidzianych w ustawie rozwiązań dotyczących npp, takie jak: nieodpowiednie regulacje prawne, brak działań informacyjnych i promocyjnych<sup>29</sup>, niewystarczający lub bardzo niski stopień świadomości prawnej osób zgłaszających się o udzielenie pomocy, brak uprawnienia do objęcia pomocą<sup>30</sup> oraz dostępu do innych form pomocy (np. psychologicznej, medycznej, innej), wykraczanie

<sup>27</sup> 20 oświadczeń złożonych w 2016 roku i pięć oświadczeń złożonych w I półroczu 2017 r.

<sup>28</sup> Stowarzyszenie „Bezpieczny Dom” i Stowarzyszenie „Synergia”.

<sup>29</sup> Jest to jedna z barier wymienionych w ankiecie, którą zaznaczyli objęci badaniem ankietowym adwokaci, radcowie prawni i organizacje pozarządowe udzielające w latach 2016-2017 npp na terenie Powiatu Hrubieszowskiego (Ankieta nie precyzowała obszaru działań promocyjnych – krajowe, czy lokalne).

<sup>30</sup> Spośród tych osób, którym odmówiono pomocy ze względu na brak ustawowych uprawnień radcowie prawni, adwokaci i organizacje pozarządowe zaliczyli te osoby do nw. grup - osoby: starsze, które nie ukończyły 65 lat, bezrobotne, w trudnej sytuacji życiowej, samotnie wychowujące dzieci, ze znacznym zadłużeniem, dotknięte przemocą w rodzinie oraz którym odmówiono udzielenia wsparcia w ramach pomocy społecznej.

oczekiwanej pomocy poza zakres przedmiotowy określony ustawą o npp. Zdaniem radców i adwokatów, można udoskonalić funkcjonujący obecnie system npp poprzez: rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do pomocy, stworzenie możliwości udzielania pomocy w kancelariach i siedzibach organizacji pozarządowych oraz poprzez zwiększenie środków finansowych zarówno na wyposażenie lokali, w których funkcjonują npp, jak i na wynagrodzenia dla prawników udzielających pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 229-238, 273-277)

**2.7.** W umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi nie zawarto postanowień przewidujących możliwość przeprowadzania kontroli realizacji zadania. Starostwo nie posiada dokumentów potwierdzających przeprowadzenie kontroli realizacji zadań w zakresie npp.

Starosta wyjaśnił, że przynajmniej raz w miesiącu pracownik Starostwa był w punktach npp, w których pomoc udzielana była przez adwokatów i radców prawnych, sprawdzając prawidłowość wykonania zobowiązań. Były to kontrole niezapowiedziane i nie sporządzano z nich protokołów. W celu sprawdzenia czy punkt npp działa w danym dniu wykonywane były również telefony do punktów npp i przeprowadzane rozmowy telefoniczne z osobami udzielającymi porad.

(dowód: akta kontroli str. 50-60, 166-171)

**2.8.** W zawartych z organizacjami pozarządowymi umowach przewidziano możliwość przeprowadzania kontroli w toku realizacji zadania, jak i po jego zakończeniu. Zweryfikowano sprawozdanie z realizacji zadania w 2016 r. Starostwo nie posiadało dokumentów potwierdzających przeprowadzenie takich kontroli. Przyczynę braku dokumentacji z przeprowadzonych kontroli Starosta wyjaśnił jak w pkt 2.7 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 73-80, 90-98, 317-322)

**2.9.** ORA poinformowała, że odpowiednio trzech (na 2016 r.) i czterech (na 2017 r.) adwokatów zadeklarowało chęć świadczenia pomocy prawnej na podstawie przepisów ustawy o npp. Według OIRP, odpowiednio dziewięciu (na 2016 r.) i dwunastu (na 2017 r.) radców prawnych<sup>31</sup> zadeklarowało chęć świadczenia pomocy prawnej na podstawie przepisów tej ustawy.

ORA i OIRP nie odnotowały spadku zainteresowania zawieraniem umów w zakresie świadczenia npp oraz, nie wpłynęły żadne skargi dotyczące realizacji obowiązków zawodowych w zakresie udzielania pomocy w npp w Powiecie Hrubieszowskim.

(dowód: akta kontroli str. 239-242)

**2.10.** Zastępca Okręgowego Inspektora Pracy w Lublinie wyjaśniła, że przed 1 stycznia 2016 r. Oddział w Zamościu zapewniał mieszkańcom Powiatu dostęp do npp, m.in. przez udzielanie porad służących ograniczaniu zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników, w zakresie przestrzegania prawa pracy, w celu wspierania równego traktowania obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu w zakresie dostępu do zatrudnienia, warunków zatrudnienia i pracy, w odniesieniu do wynagrodzenia, rozwiązania umowy, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz w przypadku utraty pracy, powrotu do pracy lub ponownego zatrudnienia. Ww. npp była świadczona w formie porad udzielanych telefonicznie, pisemnie oraz osobom stawiającym się osobiście w siedzibie Oddziału – przez inspektora pracy lub przez pracownika niewykonywającego czynności kontrolnych. Realizacja wymienionych zadań nie generowała odrębnych kosztów, ponieważ udzielanie porad było jednym z elementów zakresów czynności pracowników Oddziałów. Uruchomienie punktów

<sup>31</sup> Łącznie z radcami, którzy zostali zgłoszeni jako zastępcy.

npp pozostało bez wpływu na działalność Oddziału. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. do Oddziału nie zgłaszały się osoby, którym odmówiono udzielenia pomocy w punkcie npp, w okresie tym nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania systemu npp. Oddział nie podejmował działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, w tym dotyczących upowszechniania wiedzy o możliwościach dostępu do npp.

Przed wejściem w życie ustawy o npp w trzech<sup>32</sup> spośród siedmiu urzędów gmin<sup>33</sup> oraz w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Hrubieszowie<sup>34</sup> (tj. w jednym z siedmiu Miejskich/Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej<sup>35</sup>) zapewniono dostęp do npp. W sześciu spośród siedmiu gmin oraz w sześciu spośród siedmiu OPS uruchomienie punktów npp pozostało bez wpływu na ich dotychczasową działalność w tym zakresie. Wójt Gminy Werbkowice oraz kierownik OPS w Werbkowicach poinformowali, że nie posiadają informacji w tym zakresie. W kontrolowanym okresie do ww. Gmin i pięciu OPS nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej. Informacji w tym zakresie nie podali kierownicy OPS w Trzuszczanach i Horodle. W okresie tym do pięciu Urzędów Gmin oraz do trzech OPS nie zgłoszono przypadków odmowy udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Wójtowie z Gmin: Werbkowice i Uchanie oraz kierownicy OPS z Werbkowic, Mircza, Trzuszczan i Horodła nie posiadali informacji w tym zakresie. W latach tych pięć<sup>36</sup> z siedmiu gmin oraz trzy<sup>37</sup> spośród siedmiu OPS podejmowały działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, w tym upowszechniania wiedzy o możliwościach dostępu do npp poprzez m.in. zamieszczenie informacji o npp na stronie internetowej urzędu/OPS, na tablicy ogłoszeń i bezpośrednio podczas przyjęć interesantów.

(dowód: akta kontroli str. 243-270)

**2.11.** Osoby korzystające z npp, do których została skierowana ankieta, zdecydowały się na skorzystanie z tej pomocy z powodu zbyt wysokich cen usług prawniczych (w 59,5%), zostali skierowani z OPS lub doradzili im to przyjaciele/znajomi/rodzina (15,6%), nie wiedziały do kogo zwrócić się z problemem (12,5%), doradzono im to w urzędzie gminy/skarbowym/zus/innym (6,2%) lub z innych powodów (6,2%). Ankietowani o możliwości skorzystania z npp dowiedzieli się: od znajomych (31,3%), w urzędzie miasta/gminy (25,0%), w OPS (18,7%), z telewizji/radia lub z innego źródła (po 12,5%). Spośród ww. osób objętych badaniem 75,0% oceniło, że nie miało problemu z dotarciem do punktu npp, przeciwnego zdania było pozostałe 25,0%. Według 86,8% osób ankietowanych godziny otwarcia punktu umożliwiały skorzystanie z pomocy bez dodatkowych niedogodności, przeciwnego zdania było 13,2%. Zdaniem 87,6% osób ankietowanych porada udzielona była im w sposób zrozumiały, a przeciwnie zdanie miało 12,4% osób. Czas przeznaczony na udzielenie porady – zdaniem 87,6% ankietowanych był wystarczający, a zdaniem 12,4% poniżej oczekiwań. W 81,4% uzyskana pomoc przyczyniła się do skutecznego rozwiązania problemu osób ankietowanych, a 18,6% było niezadowolonych z uzyskanej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 217-218)

<sup>32</sup> W Mieście Hrubieszów, Werbkowicach i Dolhobyczowie. Pomoc w gminach: Werbkowice i Dolhobyczów była udzielana nieodpłatnie w ramach obsługi prawnej świadczonej odpowiednio przez kancelarię prawną zapewniającą kompleksową obsługę prawną Gminy i radcę prawnego zatrudnionego w Urzędzie i opłacana z budżetów tych Gmin (nie podano kwot).

<sup>33</sup> Trzuszczany, Uchanie, Dolhobyczów, Hrubieszów, Werbkowice, Mircze oraz Miasto Hrubieszów.

<sup>34</sup> W latach 2010-2012 w ramach projektu „Lepsze życie” łącznie na kwotę 24,5 tys. zł.

<sup>35</sup> Funkcjonujących w Gminach: Werbkowice, Hrubieszów, Dolhobyczów, Miasto Hrubieszów, Trzuszczany, Uchanie, Mircze i Horodło, dalej: OPS.

<sup>36</sup> Werbkowice, Miasto Hrubieszów, Dolhobyczów, Mircze i Trzuszczany.

<sup>37</sup> W Mirczu, Werbkowicach, Hrubieszowie (MOPS).

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

### 3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Pismem z 30 października 2015 r. Wojewoda Lubelski poinformował Starostę Hrubieszowskiego, że Minister Finansów 29 października 2015 r. wydał decyzję o zapewnieniu finansowania w 2016 roku z rezerwy celowej w części 83 projektu ustawy budżetowej na rok 2016, wydatków przeznaczonych na pokrycie kosztów realizacji zadań wynikających z ustawy o npp, w tym kwoty przypadającej dla Starostwa – 185 400 zł. Trzema decyzjami Wojewody Lubelskiego<sup>38</sup> przyznane zostały Powiatowi Hrubieszowskiemu dotacje w łącznej kwocie 185 400 zł na zadania realizowane przez Powiat w zakresie npp. W planie finansowym Starostwa na 2016 rok, opracowanym<sup>39</sup> przez Zarząd Powiatu w Hrubieszowie 18 stycznia 2016 r. ujęto kwotę 185 400 zł planowanych na ten cel wydatków.

Według sprawozdania Rb-50 za IV kwartał 2016 r. o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, w 2016 roku wydatki zrealizowano na kwotę ogółem 180 499,79 zł, tj. 97,4% planu. Niewykorzystaną dotację w kwocie 4 900,21 zł Starostwo zwróciło na rachunek Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 11 stycznia 2017 r. na rachunek, tj. w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>40</sup>.

W 2016 r. otrzymane środki finansowe przeznaczono na:

- 59 946 zł na dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego (§ 2360),
- 48 051,77 zł na wynagrodzenia bezosobowe i składki (§ 4170, § 4110, § 4120),
- 5 379,99 zł na zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210),
- 67 122,03 zł na zakup usług pozostałych (§ 4300).

(dowód: akta kontroli str. 324-361)

Pismem z 21 października 2016 r. Wojewoda Lubelski poinformował Starostę Hrubieszowskiego, że dla Powiatu Hrubieszowskiego na zadania w zakresie npp zaplanowano 187 812 zł. Kwota ta została ujęta w planie Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego dochodów i dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i zadania własne na 2017 r.

Według sprawozdania Rb-50 za II kwartał 2017 r., zrealizowano wydatki na kwotę ogółem 77 174,69 zł, tj. 41,1% planu. W I półroczu 2017 r. otrzymane środki finansowe przeznaczono na:

- 30 363 zł na dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego (§ 2360),
- 4 774,40 zł na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170),
- 629 zł na zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210),
- 41 408,29 zł na zakup usług pozostałych (§ 4300).

<sup>38</sup> Decyzja Nr 1 z 22 stycznia 2016 r. – 46 350 zł, decyzja nr 27 z 24 marca 2016 r. – 46 350 zł i decyzja nr 140 z 17 czerwca 2016 r. – 92 700 zł.

<sup>39</sup> Uchwała Nr 109/2016 Zarządu Powiatu w Hrubieszowie z dnia 18 stycznia 2016 roku w sprawie opracowania planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych Powiatowi Hrubieszowskiemu na 2016 rok.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

Badanie zapisów w ewidencji księgowej Starostwa wykazało, że wydatki poniesione w 2016 r. i I półroczu 2017 roku na npp były zgodne z wykazanymi w sprawozdaniach Rb-50.

(dowód: akta kontroli str. 337-345, 364-371)

**3.2.** Podstawą do zapłaty przez Starostwo wynagrodzenia za realizację zadań w zakresie npp były sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty faktury i rachunki.

Badaniem objęto wydatki przeznaczone na realizację zadania npp o wartości 72 065,14 zł<sup>41</sup>, tj. 27,6% wydatków poniesionych na ten cel w okresie 2016-2017 (I półrocze). Kwoty wykazane w fakturach i rachunkach były zgodne z kwotami wynagrodzeń adwokatów i radców prawnych, z kwotami określonymi w umowach. Zapisy w ewidencji księgowej były zgodne z dowodami źródłowymi. Weryfikowano także listy obecności osób pełniących dyżury w punktach npp. W badanej próbie nie stwierdzono przypadków kwestionowania przez pracownika merytorycznego Starostwa realizacji umów w sprawie npp, niezgodnej z określonymi warunkami.

Analiza dotacji dla organizacji pozarządowych (33 168 zł) wykazała, że przekazanie środków finansowych odbywało się zgodnie z warunkami określonymi w zawartych umowach, tj. co miesiąc przekazywano dotacje w kwotach stanowiących 1/12 część całorocznego wynagrodzenia za realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 386-371, 375-395)

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o npp, na wynagrodzenia adwokatów, radców prawnych i organizacji pozarządowych w 2016 r. wykorzystano kwotę 175 084,80 zł, tj. 97% dotacji otrzymanych z budżetu państwa na zadania w zakresie npp. Kwotę 5 414,99 zł (3%) wykorzystano na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania. W I półroczu 2017 r. Starostwo wykorzystało na te zadania kwotę 77 174,69 zł, tj. 82,2%<sup>42</sup> otrzymanych z budżetu państwa dotacji (93 906 zł dotacji), z tego na wynagrodzenia osób i podmiotów realizujących zadania 76 505,69 zł (99,1%) i pokrycie kosztów organizacyjno-technicznych 669,00 zł (zakup materiałów i usług).

Badanie wydatków dotyczących zakupu materiałów biurowych, drukarek i tonerów na potrzeby organizacyjno-techniczne wykazało, że w 2016 r. i 2017 r. dla potrzeb npp zakupiono 233 rzyzy papieru, faktycznie w celu realizacji zadań npp zużyto 45 ryz, a na stanie pozostało 50 ryz papieru. Inspektor odpowiadająca za realizację w Starostwie zadań w zakresie npp wyjaśniła, że tak dużą ilość papieru na cele npp zakupiono w 2016 r., ponieważ spodziewano się znacznie większej liczby porad prawnych niż faktycznie miało to później miejsce. Wyjaśniając różnicę 138 ryz papieru, którego nie zużyto na cele npp i nie okazano do oględzin, Inspektor stwierdziła, że był on składowany w szafie, do której dostęp mieli także inni pracownicy Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 50-60, 73-80, 90-98, 360-361, 364-422)

Koszt udzielania jednej porady npp na terenie Powiatu Hrubieszowskiego w latach 2016-2017 (I półrocze) wyniósł 556,73 zł<sup>43</sup>, przy czym w 2016 r. wyniósł on 520,17 zł za jedną poradę, a w I półroczu 2017 r. 651,76 zł (wzrost o 25,3%).

<sup>41</sup> W tym 42 wydatki na kwotę 56 012,08 zł (z I kwartału 2016 i I kwartału 2017 r.) i 11 dokumentów na kwotę 16 053,06 zł (z II-IV kwartału 2016 r. i II kwartału 2017 r.).

<sup>42</sup> Kwotę 10 160,64 zł zobowiązań z czerwca 2017 r. wydatkowano w lipcu 2017 r.

<sup>43</sup> Koszt 2016 – 180 499,79 zł, liczba porad - 347. Koszt I półrocza 2017 r. 87 335,53 zł (z uwzględnieniem 10 160,64 zł zobowiązań wg stanu na 30 czerwca 2017 r.), liczba porad – 134.

Koszt udzielania jednej porady<sup>44</sup> wyniósł:

- przez adwokatów 1 441,23 zł, przy czym w 2016 r. – 1 340,37 zł, a w I półroczu 2017 r. – 1 699,69 zł (wzrost o 26,8%),
- przez radców prawnych 458,42 zł, przy czym w 2016 r. – 432,98 zł, a w I półroczu 2017 r. – 521,58 zł (wzrost o 20,5%),
- przez organizację pozarządową 394,36 zł, przy czym w 2016 r. – 358,95 zł, a w I półroczu 2017 r. – 489,72 zł (wzrost o 36,4%).

W 2016 r. na 556 dni dyżurów łącznie, przypadających zgodnie z harmonogramami podpisanych umów adwokatów (151), radców prawnych (151) i organizacji pozarządowej (254), udzielających npp na terenie Powiatu, w 337 dniach<sup>45</sup> (60,6%) nie udzielono żadnej porady. W I półroczu 2017 r. na 273 dni dyżurów łącznie, przypadających zgodnie z harmonogramami podpisanych umów adwokatów (74), radców prawnych (74) i organizacji pozarządowej (125), w 166 dniach<sup>46</sup> (60,8%) nie udzielono żadnej porady.

Z informacji udzielonej przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Hrubieszowie wynika, że w 2016 r. udzielił on 1 980 porad, w tym 1 843 osobom bezpośrednio zgłaszającym się do biura Rzecznika, a z kosztów poniesionych w ww. okresie na jego wynagrodzenie, według danych ze Starostwa wynika, że koszt jednej porady wyniósł 32,62 zł.

(dowód: akta kontroli str. 193-205, 372-374)

**3.3.** W badanym okresie nie wystąpiły przypadki opóźnień w przekazywaniu kolejnych transz dotacji, a Starostwo nie finansowało zadań z zakresu npp ze środków własnych. Kolejne transze dotacji przekazywane były z rachunku Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego na sfinansowanie zadań w zakresie npp w terminach umożliwiających bieżącą realizację zobowiązań na rzecz adwokatów, radców prawnych i organizacji pozarządowych, realizujących te zadania.

W okresie styczeń – listopad 2016 r. kolejne transze wpływały na rachunek Starostwa

w trzeciej dekadzie miesiąca, w którym realizowane było zadanie, a ostatnia w pierwszej dekadzie grudnia. Pierwsza transza dotacji w 2017 r. wpłynęła na rachunek Starostwa w pierwszej dekadzie stycznia, a kolejne (luty – czerwiec) w trzeciej dekadzie miesiąca, w którym realizowane było zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 423)

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zasadność prowadzenia odrębnej ewidencji wykorzystania materiałów biurowych zakupionych na potrzeby npp w celu weryfikacji prawidłowości ich wykorzystania na zadania związane z realizacją npp.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

Ustalone  
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Ocena częściowa

<sup>44</sup> Bez 3% kosztów organizacyjno-technicznych.

<sup>45</sup> Dni bez porad w 2016 r.: adwokaci – 118, radcowie prawni -76, organizacja pozarządowa – 143.

<sup>46</sup> Dni bez porad: adwokaci – 60, radcowie prawni – 33, organizacja pozarządowa – 73.

## 4. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej

Opis stanu faktycznego

W kwestii dotyczącej realizacji obowiązków wynikających z zadań własnych Powiatu, określonych w:

- art. 19 pkt 2 i pkt 13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>47</sup> (prowadzenie specjalistycznego poradnictwa oraz udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach),
- art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>48</sup> (udostępnianie informacji publicznej m. in. o zamierzeniach działań władzy, programach w zakresie realizacji zadań publicznych, organizacji jednostki (Starostwa i Powiatu), strukturze, majątku, jednostkach organizacyjnych itd.),
- art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>49</sup> (udostępnianie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w tym orzeczeń),

Starosta wyjaśnił, że w zakresie ustawy o pomocy społecznej zadania Powiatu realizuje Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Hrubieszowie, w zakresie dostępu do informacji publicznej, w zależności od żądanych informacji – poszczególne Wydziały Starostwa, a w zakresie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – Biuro Obsługi Rady i Zarządu Powiatu. Zadanie to nie było przypisane konkretnej osobie. Do realizacji tego zadania wykorzystywane są pomieszczenia Biura Rady, w szczególności Przewodniczącego Rady Powiatu i urządzenia techniczne ww. Biura. W BIP Starostwa zamieszczone zostały wymagane informacje w zakresie odnoszącym się do upowszechniania wiedzy i możliwościach dostępu do npp.

W § 41 regulaminu organizacyjnego Starostwa zobowiązano pracowników m.in. do:

- załatwiania interesantów i spraw bez zbędnej zwłoki, w trybie i na zasadach określonych przepisami prawa (ust. 1),
- udzielania informacji niezbędnych przy załatwianiu sprawy i objaśniania obowiązujących przepisów (ust. 2 pkt 1).

Ponadto postanowiono, że interesanci mają prawo uzyskiwać informacje w formie pisemnej, ustnej lub telefonicznej (ust. 3).

Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Hrubieszowie poinformował, że Centrum w latach 2010-2015 zapewniało npp, która była udzielana w Punkcie Interwencji Kryzysowej raz w tygodniu przez dwie godziny w latach 2010-2015 i przez trzy godziny od 2016 r. Koszty umowy zlecenia prawnika w latach 2010-2017 (do 30 września) wyniosły 36,2 tys. zł. Uruchomienie, na podstawie przepisów ustawy o npp, punktów npp pozostało bez wpływu na aktywność bezpłatnego poradnictwa prawnego w Punkcie Interwencji Kryzysowej. W latach 2016-2017 (I półrocze) do PCPR nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące funkcjonowania punktów npp oraz nie zgłosiły się osoby, którym odmówiono udzielenia takiej pomocy w tych punktach. PCPR podejmowało działania zmierzające do rozpowszechniania wśród społeczności Powiatu Hrubieszowskiego informacji o funkcjonujących punktach npp poprzez umieszczenie informacji na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń.

W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa wyodrębniono zakładkę z informacją o punktach npp, w tym miejscach i godzinach jej udzielania wraz z podaniem przez kogo jest udzielana porada (adwokat, radca prawny, organizacja

<sup>47</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.

<sup>48</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1764.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1523.



pozarządowa), a także o osobach uprawnionych do jej uzyskania i zakresie poradnictwa.

Starosta wyjaśnił, że w badanym okresie Starostwo nie prowadziło działań edukacyjnych i nie ponosiło wydatków w tym zakresie, a prowadzony był kolportaż materiałów informacyjnych (ulotki, plakaty) na terenie Powiatu. Dodatkowo informacje dotyczące npp udostępnione były na stronach internetowych we wszystkich gminach.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Starosta 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. 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 Kontroli<sup>50</sup>, wnosi o:

1. 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.
2. Udostępnienie informacji o sposobach wykazywania uprawnienia do uzyskania npp w miejscach przeznaczonych dla osób oczekujących na udzielenie npp.
3. Podawanie w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert terminu dokonywania wyboru ofert.
4. Zapewnienie funkcjonowania punktów npp w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu.

## 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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 (dalej: ustawa o NIK).

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.

Kontrolerzy:

Janusz Rybaczek  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

Katarzyna Kuzioła  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*