



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.008.03.2017  
P/17/090

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
lop@nik.gov.pl



# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/090 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Ewa Tomaszewska, doradca prawny upoważnienie do kontroli nr LOP/99/2017 z dnia 20 października 2017 r. 2. Przemysław Sparczyński, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/100/2017 z dnia 20 października 2017 r. 3. Miron Rokujżo, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/101/2017 z dnia 30 października 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p>
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Krapkowicach <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Sonik – Starosta Krapkowicki <sup>2</sup> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 7)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Powiat Krapkowicki<sup>3</sup> prawidłowo zorganizował trzy wymagane dla Powiatu punkty nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>4</sup>, które rozpoczęły działalność w trzech lokalach na terenie powiatu krapkowickiego od początku 2016 r. Lokale te zostały właściwie oznaczone, wyposażone w niezbędne urządzenia techniczne i teleinformatyczne, przy czym do dwóch z nich zapewniono dostęp dla osób niepełnosprawnych i mających problemy z poruszaniem się. Zadanie nieodpłatnej pomocy prawnej Powiat realizował zawierając z dwoma gminami (z obszaru powiatu) porozumienia, dotyczące m.in. usytuowania w odpowiednich lokalach punktów npp. Powiat we właściwym terminie wynikającym z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*<sup>5</sup> zawierał corocznie porozumienia z Okręgową Radą Adwokacką w Opolu<sup>6</sup> oraz Okręgową Izbą Radców Prawnych w Opolu<sup>7</sup> w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym wskazania przez te organy odpowiednich adwokatów i radców prawnych do udzielania tej pomocy. Umowy z adwokatami i radcami prawnymi zawierane były z zachowaniem przewidzianego w ustawie *o npp* terminu. Powiat zgodnie z wymogiem określonym w art. 11 ust. 1 ustawy *o npp* powierzał prowadzenie jednego punktu organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego. W okresie objętym kontrolą, w ramach ww. systemu udzielonych zostało łącznie 1 078 porad, w tym 775 w 2016 r. i 303 w pierwszym półroczu

<sup>1</sup> Dalej: Starostwo.

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

<sup>3</sup> Dalej: Powiat. Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej 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.

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

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2030; dalej: ustawa *o npp*.

<sup>6</sup> Dalej: ORA.

<sup>7</sup> Dalej: OIRP.

2017 r.<sup>8</sup>, co przy uwzględnieniu kwot wydatkowanych na ten cel ze środków otrzymanej przez Powiat w 2016 r. i w I półroczu 2017 r. dotacji celowej powodowało, że jednostkowy koszt udzielonej porady kształtował się na poziomie 239 zł w 2016 r. i 310 zł w I półroczu 2017 r. Dotacje przekazywane były przez Wojewodę Opolskiego w kwotach oraz terminach umożliwiających realizację przez Powiat zadania objętego kontrolą. Starosta zapewnił rzetelne sporządzenie zbiorczych informacji z jego wykonania, a następnie terminowe ich przekazywanie zarówno Ministrowi Sprawiedliwości, jak i Wojewodzie Opolskiemu. Powiat w całym okresie realizacji zadania npp prowadził też działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o możliwościach uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym za pośrednictwem własnej strony internetowej, Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa<sup>9</sup> oraz lokalnej prasy.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- braku zamieszczenia w porozumieniach z ORA i OIRP liczby adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu;
- braku powierzenia przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp zarówno organizacji pozarządowej, jak i adwokatom i radcom prawnym udzielającym pomocy prawnej w Starostwie;
- pominięcia niektórych wymogów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>10</sup>, m.in. poprzez nieuwzględnienie przy wyborze ofert obligatoryjnego kryterium planowanego przez organizację pozarządową wkładu rzeczowego, a także niepowołanie w skład komisji konkursowej osoby wskazanej przez organizację pozarządową.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

We wrześniu 2015 r. Minister Sprawiedliwości zobowiązał starostów powiatów z terytorium województwa opolskiego<sup>11</sup> do podjęcia określonych ustawą o npp czynności i dochowania terminów umożliwiających wprowadzenie w życie nowych rozwiązań z dniem 1 stycznia 2016 r. Stosownie do art. 8 ust. 1 tej ustawy, zadanie polegające na organizacji sieci punktów npp w 2016 r. i 2017 r. Powiat realizował wspólnie z dwiema gminami z jego terenu, to jest Zdziechowicami i Strzeleczkami.

Starosta przekazał Wojewodzie Opolskiemu informację o lokalizacji i harmonogramie pracy punktów npp wyznaczonych dla mieszkańców powiatu krapkowickiego, które usytuowano w jednym lokalu należącym do powiatowego zasobu nieruchomości oraz w dwóch lokalach gminnych.

W treści porozumień zawartych z ww. gminami<sup>12</sup> wskazano lokale, w których usytuowano punkty npp oraz ustalono harmonogram ich pracy. Prowadzenie tych punktów powierzono adwokatom (punkt w Ośrodku Profilaktyki i Wspierania Rodzin w Zdziechowicach przy ul. Bolesława Chrobrego 18) i organizacji pożytku publicznego (punkt w Gminnym Ośrodku Kultury przy ul. Rynek 4 w Strzeleczkach). Na podstawie Zarządzenia Starosty Krapkowickiego z 20 października 2015 r.<sup>13</sup>, określono lokalizację trzeciego punktu npp na terenie powiatu krapkowickiego w mieście Krapkowice, powierzonego do prowadzenia radcom prawnym (punkt w siedzibie Starostwa Powiatowego w Krapkowicach przy ul. Kilińskiego 1). Stosownie do art. 8 ust. 3 ustawy o npp, ustalony przez Starostę harmonogram

<sup>8</sup> Tj. udzielono pomocy prawnej w jednej z form wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy o npp.

<sup>9</sup> Dalej: BIP.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.; dalej ustawa o działalności pożytku publicznego.

<sup>11</sup> Pismo Ministra Sprawiedliwości Borysa Budki z dnia 3 września 2015 r. DZP-III-4670-16/14.

<sup>12</sup> Gmina Zdziechowice, porozumienie z 15 października 2015 r., do którego zawarto aneks nr 1 z 14 grudnia 2015 r. w związku ze zmianą lokalizacji punktu npp, Gmina Strzelecki, porozumienie z 15 października 2015 r.

<sup>13</sup> Zarządzenie nr AO.120.97.2015 z 20 października 2015 r., zmienione zarządzeniem nr AO.120.2.2016 z 4 stycznia 2016 r., w sprawie zmiany godzin udzielania npp.

przewidywał udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych dniach tygodnia w wymiarze czterech godzin dziennie.

(dowód: akta kontroli str. 74-98, 429-440)

1. W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego<sup>14</sup>, przewidującym organizację i wykonywanie m.in. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz wydanych na podstawie § 6 Regulaminu organizacyjnego zarządzeń w sprawie ustalania szczegółowych zakresów zadań wydziałów i pozostałych komórek organizacyjnych<sup>15</sup>, do katalogu zadań Gabinetu Starosty przypisano zadania wynikające z ustawy o npp<sup>16</sup>. Przeprowadzenie otwartego konkursu ofert w celu realizacji wymogu art. 11 ust. 1 tej ustawy i wyłonienia organizacji pozarządowej do udzielania npp powierzono inspektorowi w Wydziale Rozwoju i Współpracy<sup>17</sup>. Zadanie współpracy z organizacjami pozarządowymi zostało wprowadzone do katalogu zadań Wydziału Rozwoju w okresie wcześniejszym<sup>18</sup>. Nadzór nad realizacją zadania npp sprawował bezpośrednio Starosta.

(dowód: akta kontroli str. 8-21, 441-446)

2. W okresie poprzedzającym uruchomienie punktów npp Powiat przeprowadził analizę pod kątem potrzeb kadrowych do wykonywania nowych obowiązków. Osoba zatrudniona na stanowisku Dyrektora Gabinetu Starosty oraz pozostali pracownicy zaangażowani w realizację Zadania nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących npp<sup>19</sup>. Osoby te czerpały wiedzę z analizy materiałów zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>20</sup>, jak również korzystały z konsultacji z radcą prawnym zatrudnionym w Starostwie.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 441-446)

3. W Starostwie obowiązywały procedury kontroli zarządczej oparte na *Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, na które składały się w szczególności zarządzenia Starosty: w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach oraz jednostkach organizacyjnych Powiatu Krapkowickiego<sup>21</sup>, w sprawie zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach<sup>22</sup>, a także w sprawie wprowadzenia procedury samooceny systemu kontroli zarządczej i składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach<sup>23</sup>. Od września 2015 r. do dnia zakończenia kontroli nie wprowadzono do ww. dokumentów odrębnych zapisów odnoszących się do mechanizmów weryfikacji prawidłowości realizacji zadania dotyczącego npp.

(dowód: akta kontroli str. 26-37)

W planie audytu na 2016 r.<sup>24</sup>, w wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka, ustalono cztery rodzaje zadań wytypowanych do objęcia audytem wewnętrznym, wśród których nie ujęto zagadnień związanych z funkcjonowaniem nieodpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 38-55)

Powiat wprowadził listy obecności radców prawnych i adwokatów, które podlegały sprawdzeniu przez Dyrektora Biura Starosty. Weryfikowano także prawidłowość sporządzania *Kart npp*<sup>25</sup>, przekazywanych wraz z wymaganymi przepisami ustawy o npp oświadczeniami osób uprawnionych do korzystania z pomocy.

<sup>14</sup> Uchwała Rady Powiatu Krapkowickiego z 29 grudnia 2011 r. nr XIV/101/2011 zmieniona uchwałą nr 548/2016 z 25 lipca 2016 r., dalej: Regulamin organizacyjny.

<sup>15</sup> Zarządzenia Starosty Krapkowickiego: nr AO.120.67.2015 z 31 sierpnia 2015 r., AO.120.108.2016 z 3 października 2016 r., zmienione zarządzeniem AO.120.79.2017 z 14 czerwca 2017 r.

<sup>16</sup> W dniu 1 grudnia 2015 r. zakres czynności Dyrektora Gabinetu Starosty został rozszerzony o zadanie polegające na koordynowaniu nieodpłatnych porad prawnych w Powiecie Krapkowickim.

<sup>17</sup> Dalej: Wydział Rozwoju.

<sup>18</sup> Zakres czynności M.B. inspektora w tym Wydziale nie był zmieniany od 3 sierpnia 2012 r.

<sup>19</sup> Ofertę dot. tematyki npp, przedstawiła w dniu 5 listopada 2015 r. firma Centrum Kształcenia Specjalistycznego Polskiej Korporacji Biznesu Sp. z o.o. z Warszawy, jednakże po analizie tematyki i dat szkolenia uznano, że odbędzie się ono zbyt późno w stosunku do terminów związanych z organizacją systemu npp.

<sup>20</sup> [www.darmowapomocprawna.ms.gov.pl](http://www.darmowapomocprawna.ms.gov.pl)

<sup>21</sup> Zarządzenie nr AO.120.82.2014 z 31 grudnia 2014 r.

<sup>22</sup> Zarządzenie nr AO.120.83.2014 z 31 grudnia 2014 r.

<sup>23</sup> Zarządzenie nr AO.120.84.2014 z 31 grudnia 2014 r.

<sup>24</sup> Plan audytu na 2016 z 29 grudnia 2015 r., zmieniany: 14 czerwca 2016 r. i 16 listopada 2016 r.

<sup>25</sup> Dalej *Karta npp*.

Starosta wskazał również, że: *Koordinator wizytowa<sup>26</sup> punkty npp, jak również w praktyce prowadzona jest ciągła bieżąca weryfikacja funkcjonowania punktów npp w zakresie ich warunków oraz obecności osób świadczących usługę npp, przez osoby zarządzające obiektami i wydającymi klucze do lokali.*

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 441-446)

4. W latach 2015-2017 Rada Powiatu uchwaliła Roczne Programy Współpracy Powiatu Krapkowickiego z Organizacjami Pozarządowymi<sup>27</sup>. W programach odnoszących się do lat 2016 i 2017 ujęto zadanie w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa. W okresie poprzedzającym uchwalenie ww. Programów współpracy z opp, Powiat prowadził konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi, których przedmiotem były planowane kierunki działalności, w tym realizacja zadania npp. Powyższe działania odpowiadały formom współdziałania Powiatu z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy o *działalności pożytku publicznego*, jak również ujętym w § 5 Programów współpracy z opp. Powiat nie tworzył wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli współpracujących podmiotów. Na terenie Powiatu w latach 2016-2017 nie działały organizacje pozarządowe posiadające doświadczenie w udzielaniu bezpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 441-446, 56-73)

5. W latach 2016-2017, punkt npp powierzony radcom prawnym prowadzony był z wykorzystaniem powiatowych zasobów lokalowych. W 2015 r. i w 2016 r. Powiat, stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o *npp*, zawarł cztery porozumienia, na podstawie których w ramach dwóch punktów powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej i adwokatów, nieodpłatna pomoc prawna była świadczona w lokalach należących odpowiednio do gmin Strzeleczy i Zdzeszowice. Zgodnie z treścią zawartych porozumień, gminy zobowiązały się do udostępnienia Powiatowi lokali spełniających określone w obowiązujących przepisach<sup>28</sup> wymogi, a także do ponoszenia kosztów ich utrzymania (w tym związanych z mediami, sprzętami oraz dostępem do usług telekomunikacyjnych). Do obowiązków Powiatu należało informowanie Gmin (w formie pisemnej) o prawnikach wyznaczonych do udzielania pomocy w danym punkcie oraz ponoszenie kosztów ich wynagrodzeń i kosztów materiałów pomocniczych związanych z działalnością punktu.

(dowód: akta kontroli str. 74-98)

6. Przed terminem wejścia w życie przepisów ustawy o *npp*, Powiat nawiązał współpracę z właściwymi organami samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych, w ramach której m.in. przekazał OIRP i ORA projekty porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, celem zgłoszenia ewentualnych uwag. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty *Dziekani nie wnosili uwag odnośnie przedłożonej treści dokumentu.*

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 441-446)

7. Powiat zawarł porozumienie z OIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2016-2017 odpowiednio 30 października 2015 r. i 31 października 2016 r., a porozumienia z ORA 30 października 2015 r. oraz 31 października 2016 r., tj. z zachowaniem terminów przewidzianych w art. 26 ust. 2 i art. 10 ust. 2 ustawy o *npp*. OIRP przekazała pismem z 12 listopada 2015 r. uchwałę wraz z załącznikiem zawierającym imienną listę radców prawnych oraz ich zastępców wyznaczonych do udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Również pismem z 12 listopada 2015 r. ORA przekazała imienną listę adwokatów, którzy mieli świadczyć pomoc prawną na terenie powiatu krapkowickiego, jednak bez wskazania zastępców, pomimo wymogu określonego w § 2 pkt 4 ww. porozumienia. Powiat w terminie<sup>29</sup> wynikającym z przepisu art. 26 ust. 6 ustawy o *npp*, zawarł z radcami prawnymi i adwokatami indywidualne umowy na 2016 r. Umowy na rok 2017 również zostały

<sup>26</sup> W dniach 28 października 2016 r., 30 stycznia 2017 r., 24 października 2017 r.

<sup>27</sup> Stanowiące załączniki do następujących uchwał Rady Powiatu Krapkowickiego: Nr XI/81/2015 z 29 października 2015 r. oraz Nr XXI/151/2016 z 27 października 2016 r. dalej: Programy współpracy z opp.

<sup>28</sup> W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2186, ze zm.). Dalej: rozporządzenie w sprawie *npp*.

<sup>29</sup> W dniu 22 grudnia 2015 r. Powiat zawarł pięć umów z radcami prawnymi i dwie umowy z adwokatami. W dniu 30 grudnia 2016 r., Powiat zawarł pięć umów z radcami prawnymi i 8 umów z adwokatami.

zawarte w terminie umożliwiającym uruchomienie powierzonych do prowadzenia punktów npp z pierwszym roboczym dniem roku.

(dowód: akta kontroli str. 99-126, 127-139, 140-225, 226-229)

8. W umowach z radcami prawnymi i adwokatami zamieszczono wszystkie elementy wynikające z art. 6 ust. 2 ustawy o npp. W zakresie zasad wykonywania zastępstw ustalono, że w przypadku uzasadnionej nieobecności adwokata/radcy prawnego, wskazuje on radcę prawnego lub adwokata albo aplikanta radcowskiego lub adwokackiego, będącego jego zastępcą, przekazując mu jednocześnie pisemne upoważnienie do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w swoim imieniu. W treści tych umów ustalono także, że adwokaci i radcowie prawni dokumentować będą faktyczny czas świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej poprzez złożenie podpisu na liście obecności wraz z podaniem godziny rozpoczęcia i zakończenia tych czynności. Zastrzeżono również na rzecz Powiatu uprawnienie do rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym w przypadku naruszenia przez Zleceniobiorców określonych w ich treści obowiązków. W treści umów (§ 4 pkt 5) przewidziano ponadto mechanizm weryfikowania prawidłowości wykonania zobowiązania przez zleceniobiorcę, wprowadzając wymóg dokumentowania faktycznego czasu świadczenia npp poprzez podpisywanie list obecności wraz z podaniem godziny rozpoczęcia i zakończenia udzielania porad prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 140-225)

W porozumieniach z organami samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych zawarte zostały zapisy przewidziane w art. 10 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o npp, z wyjątkiem określenia liczby adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, co zostało opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 99-126)

9. W treści umów w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych, nie uregulowano kwestii dotyczącej powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej. Ponadto, pomimo pełnienia przez Starostę funkcji administratora danych osobowych zawartych w oświadczeniach, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 ustawy o npp, Starosta nie zawierał w tej sprawie odrębnych pisemnych umów z prawnikami udzielającymi nieodpłatnych porad prawnych, na terenie powiatu krapkowickiego. W zawartych w latach 2016 i 2017 umowach z organizacjami pozarządowymi na wykonanie zadania publicznego na prowadzenie punktu npp (w 2016 r. - *Honeste Vivere*; w 2017 r. - *Togatus Pro Bono*) także nie ujęto kwestii powierzenia przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 140-225, 395-419, 1119-1125)

10. Starosta zawiadomił Wojewodę Opolskiego – zgodnie z wymogiem określonym w art. 10 ust. 3 ustawy o npp, o zawarciu z ORA oraz OIRP porozumień w sprawie npp z dnia 30 października 2015 r. i 31 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 99-126)

11. W okresie objętym kontrolą Powiat przeprowadził dwa otwarte konkursy ofert na realizację zadania publicznego w zakresie prowadzenia jednego punktu npp. W powyższym zakresie Zarząd Powiatu w latach 2015 i 2016 podjął dwie uchwały<sup>30</sup>, których załącznik stanowiło w obu ww. latach *Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego Powiatu Krapkowickiego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizacje pozarządowe*. Stosownie do treści pkt VII tego ogłoszenia (*Tryb, kryteria i termin wyboru ofert*), wyboru ofert złożonych przez wykonawców dokonać należało na podstawie następujących pięciu kryteriów:

- możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową;
- ocena przedstawionej kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego;
- ocena proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale których organizacja pozarządowa będzie realizować zadanie publiczne;

<sup>30</sup> Uchwały nr 292/2015 z dnia 6 listopada 2015 r. oraz nr 595/2016 z dnia 22 września 2016 r. w sprawie otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego Powiatu Krapkowickiego w zakresie prowadzenia punktu npp przez organizacje pozarządowe.

- analiza i ocena realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej, która w latach poprzednich realizowała zleczone zadanie, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków;
- dotychczasowe doświadczenie organizacji.

W przeprowadzonych w 2016 r. i 2017 r. konkursach obowiązywał *Regulamin organizacji otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych*<sup>31</sup>, którego jednym z załączników był wzór Karty Oceny Merytorycznej Oferty.

W ogłoszeniu o konkursie na realizację zadania w 2016 r. oraz w Kartach Oceny Merytorycznej nie ujęto kryterium planowanego przez organizację pozarządową wkładu rzeczowego i osobowego<sup>32</sup>. Treść powyższych dokumentów wskazuje, iż kryterium to nie zostało uwzględnione przy rozpatrywaniu ofert, co stanowiło naruszenie art.15 ust. 1 pkt 5 ustawy o działalności pożytku publicznego. Powyższe zostało opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

W obu objętych kontrolą latach Zarząd Powiatu do rozpatrzenia ofert na prowadzenie punktu npp powołał w drodze uchwały<sup>33</sup> komisje konkursowe. Zadaniem komisji było zaopiniowanie ofert w zakresie spełnienia ww. kryteriów i przyznanie punktów dla każdego kryterium, przy czym Zarząd Powiatu nie określił, jakie wymagania powinien spełnić oferent, aby otrzymać konkretną liczbę punktów w danym kryterium. We wszystkich kryteriach ustawowych przyjęto liczbę punktów od 0 do 10. Wyjątek stanowiło dodatkowe, tj. niewymagane przepisem art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o działalności pożytku publicznego kryterium (*Dotychczasowe doświadczenie organizacji*), dla którego możliwe było przyznanie wyższej punktacji (od 0 do 20). Merytoryczna ocena ofert była dokonywana przez poszczególnych członków Komisji według kryteriów określonych w ogłoszeniu o konkursie. Jednocześnie w treści ogłoszenia nie ustalono mierników dla poszczególnych kryteriów oceny, których zastosowanie decydowało o liczbie przyznanych punktów.

(dowód: akta kontroli str. 778-785, 790-808, 811-817)

Organizacje pozarządowe złożyły trzy oferty w 2015 r.<sup>34</sup> i sześć ofert w 2017 r.<sup>35</sup> na prowadzenie punktu npp. Każdy członek komisji dokonywał ich niezależnej oceny, poprzez przyznanie punktów w odniesieniu do poszczególnych kryteriów. Komisja konkursowa na podstawie średniej arytmetycznej przyznanych punktów sporządzała ranking złożonych ofert (w 2015 r. ofertom przyznano od 51 do 54,5 punktów, a w 2016 r. od 47,25 do 57 punktów). Przedmiotowa lista rankingowa decydowała o przyznaniu dotacji organizacji pozarządowej z najwyższą liczbą punktów.

(dowód: akta kontroli str. 738-763, 789-801)

W obu skontrolowanych latach do komisji konkursowych zostali powołani członkowie Zarządu Powiatu oraz pracownicy Starostwa<sup>36</sup>. Do składu komisji nie zostały natomiast powołane osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, pomimo wymogu przepisu art. 15 ust. 2d ww. ustawy<sup>37</sup> oraz faktu, iż zgłoszeni kandydaci (sześciu kandydatów w 2015 r. i jeden w 2016 r.<sup>38</sup>) złożyli oświadczenia o wyrażeniu chęci udziału i pracach komisji konkursowych. Powyższe opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 822, 823-845)

12. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego wg stanu na koniec 2014 r. liczba mieszkańców powiatu krapkowickiego wynosiła 64 850 osób. Powiat zorganizował trzy punkty npp, stosownie do przepisu art. 20 ust. 4 ww. ustawy o npp (mnożnik ustalający liczbę

<sup>31</sup> Regulaminy zostały przyjęte uchwałami: nr 381/2016 z dnia 21 stycznia 2016 r. oraz nr 725/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r.

<sup>32</sup> Kryterium to było ujęte w następnym roku, tj. w ogłoszeniu o konkursie na 2017 r.

<sup>33</sup> Uchwała nr 604/2016 z dnia 10 października 2016 r. w sprawie komisji konkursowej do zaopiniowania ofert na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej.

<sup>34</sup> Po sprawdzeniu spełniania wszystkich wymogów formalnych.

<sup>35</sup> Wszystkie spełniały wymogi formalne.

<sup>36</sup> Uchwały Zarządu w sprawie komisji konkursowej do zaopiniowania ofert na prowadzenie punktu npp (nr 306/2015 z 27 listopada 2015 r. i nr 604/2016 z 10 października 2016 r.).

<sup>37</sup> Przy jednoczesnym braku przesłanek z art. 15 ust. 2da ustawy o działalności pożytku publicznego.

<sup>38</sup> W 2016 r. osoba wskazana przez organizację pozarządową złożyła pisemne oświadczenie o wyrażeniu zgody na kandydowanie na członka komisji konkursowych. Odmowa udziału w komisji konkursowej na prowadzenie punktu npp według wyjaśnień pracownika Starostwa nastąpiła w rozmowie telefonicznej z pracownikiem Starostwa.



punktów npp na terenie tego powiatu wynosił 2,59<sup>39</sup>). Od 1 stycznia 2016 r. Starosta zapewnił funkcjonowanie wszystkich trzech wymaganych punktów npp. Informacje m.in. o ich lokalizacji, harmonogramie działania oraz o podmiotach prowadzących dany punkt (za wyjątkiem punktu prowadzonego przez organizację pozarządową<sup>40</sup>) były w całym kontrolowanym okresie publikowane w BIP oraz na stronie internetowej Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 230-232)

13. Przeprowadzone oględziny wykazały, że w punktach npp<sup>41</sup> została spełniona większość wymogów, określonych przepisami rozporządzenia w sprawie npp. Odstępstwa w tym zakresie opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 233-249)

14. W wyniku przeprowadzonych w Starostwie analiz dostosowano godziny funkcjonowania punktów npp do potrzeb mieszkańców w taki sposób, aby w każdym z punktów porady prawne udzielane były zarówno w godzinach porannych, jak i popołudniowych. W Powiecie podejmowane były działania na rzecz weryfikacji uprawnień osób, które skorzystały z nieodpłatnej pomocy prawnej. Jak wskazał Starosta, *odbywało się to poprzez analizę złożonych oświadczeń oraz Kart npp, pod kątem kompletności dokumentacji*. Starosta jednocześnie podkreślił, iż *nie weryfikowano zgodności złożonych oświadczeń ze stanem faktycznym np. przez skonfrontowanie oświadczenia o uzyskaniu pomocy z danymi będącymi w zasobie Ośrodka Pomocy Społecznej uznając, iż brak jest delegacji ustawowej do takiego działania*.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 441-446)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. W porozumieniach z organami samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych, zawartych na lata 2016-2017, nie określono liczby adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, pomimo obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 114-138)

Starosta wyjaśnił, że: *W porozumieniach zawartych na lata 2016-2017 (...), nie określono wprost liczby adwokatów i radców prawnych. Powyższe uchybienie wynika z interpretacji przepisu, że tożsamym jest wskazanie liczby punktów z przyporządkowaniem ich radcom prawnym i adwokatom (...) W celu wyeliminowania uchybienia w przyszłości, deklaruje się, iż zawierane porozumienia będą literalnie określały liczbę adwokatów i radców prawnych*.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 441-446, 99-126)

2. Starosta nie powierzył przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp zarówno organizacji pozarządowej, jak i adwokatom i radcom prawnym udzielającym pomocy prawnej w Starostwie, gdyż nie zawarł z tymi podmiotami umowy, o której mowa w art. 31 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>42</sup>.

W myśl tego przepisu administrator danych może powierzyć przetwarzanie danych innemu podmiotowi, w drodze umowy zawartej na piśmie. W wyniku powyższego zaniechania dane osobowe beneficjentów npp były w latach 2016-2017 przetwarzane przez osoby do tego nieupoważnione.

Starosta wyjaśnił, że zaniechanie to (...) *motywowane było zapisami zawartymi w umowach z adwokatami i radcami prawnymi – osobami wykonującymi zawód zaufania publicznego, które zobowiązują ich do świadczenia usług zgodnie z ustawą regulującą zasady wykonywania zawodu radcy prawnego i adwokata oraz zasadami etyki zawodowej. (...) Zdając sobie sprawę, że zapisy te mogą nie wyczerpywać wprost ustawowej delegacji zawarcia pisemnych umów, deklaruje się zawarcie takich umów z radcami i adwokatami na rok 2018*.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 441-446, 140-225)

<sup>39</sup> Liczba ludności 64 850 ÷ 25 000 = 2,59.

<sup>40</sup> Informacje w tym zakresie zostały uzupełnione w wyniku ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Wojewodę Opolskiego, której celem była ocena prawidłowości wykorzystania dotacji na działalność związaną z nieodpłatną pomocą prawną.

<sup>41</sup> Oględziny przeprowadzono w trzech punktach npp, tj. w Krapkowicach, Strzelcezkach i Zdzeszowicach.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 922, dalej ustawa o ochronie danych osobowych.

3. W informacji zamieszczonej 11 stycznia 2016 r. w BIP Powiatu nie zawarto danych określających, który z punktów npp prowadzony jest przez organizację pozarządową, ze wskazaniem danych tej organizacji, co stanowiło naruszenie § 4 rozporządzenia w sprawie npp. Powyższe zostało stwierdzone w trakcie kontroli Wojewody, a brakujące dane uzupełniono przed jej zakończeniem.

(dowód: akta kontroli str. 563-564, 579-596, 890-894)

Dyrektor Gabinetu Starosty wyjaśnił, że *informacji tej nie zamieszczono przez przeoczenie. Informacja po odkryciu nieprawidłowości, została natychmiast uzupełniona. Potwierdzeniem jest właściwa strona w Biuletynie Informacji Publicznej oraz znajdująca się pod nią data modyfikacji.*

(dowód: akta kontroli str. 230-232)

4. W treści ogłoszenia konkursu na realizację zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu npp w 2016 r., przyjęte w ww. ogłoszeniu kryteria oceny ofert nie obejmowały planowanego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, wkładu rzeczowego i osobowego, w tym świadczeń wolontariuszy i pracy społecznej członków tej organizacji. Powyższe uniemożliwiło uwzględnienie przy rozpatrywaniu ofert takich okoliczności, jak np. udostępnienie własnego sprzętu, rozpowszechnienie materiałów informacyjnych o npp, a także stanowiło naruszenie art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o działalności pożytku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 811-817)

Zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o działalności pożytku publicznego ocena wkładu rzeczowego i osobowego, w tym świadczeń wolontariuszy i pracy społecznej członków tej organizacji stanowi obligatoryjne kryterium oceny ofert, które powinno zostać zamieszczone w ogłoszeniu o konkursie. Tym samym jego brak stanowił naruszenie zasad zapewniających wybór najlepszej oferty spośród ofert złożonych przez podmioty przystępujące do konkursu.

W tym zakresie Wicestarosta potwierdziła, iż w ogłoszeniu o konkursie na realizację zadania w 2016 r. nie uwzględniono jako odrębnego kryterium – planowanego przez organizację pozarządową wkładu rzeczowego i osobowego. Wicestarosta wyjaśniła: (...) *wkład osobowy i rzeczowy był faktycznie oceniany mimo braku odpowiedniego kryterium i brany pod uwagę z uwagi na korzyści dla Powiatu wynikające z deklaracji zapewnienia przez podmiot m.in. własnego sprzętu czy materiałów biurowych do realizacji powierzonego zadania.* Wicestarosta podkreśliła ponadto, że przy ogłoszeniu konkursu ofert na prowadzenie punktu npp w 2017 r. wkład własny uwzględniono już jako odrębne kryterium.

(dowód: akta kontroli str. 818 -821)

5. Otwarty konkurs ofert w 2015 r. przeprowadzony został bez uwzględnienia wymogów art. 15 ust. 2d ustawy o działalności pożytku publicznego - z uwagi na niepowołanie w skład komisji konkursowej osoby wskazanej przez organizację pozarządową.

(dowód: akta kontroli str. 823-845)

Wicestarosta odnosząc się do przyczyn nieuwzględnienia w składzie komisji konkursowej ani jednej kandydatury zgłoszonej przez organizację pozarządową wyjaśniła, że (...) *w 2015 r. wśród osób zgłoszonych przez organizacje pozarządowe nie było osób posiadających specjalistyczną wiedzę z zakresu prowadzenia punktu npp, a w 2016 r. wpłynęła tylko jedna kandydatura przedstawicielki klubu jeździeckiego, która z uwagi na brak jakiegokolwiek wiedzy z zakresu konkursu nie wyraziła chęci udziału w komisji jako przedstawiciel organizacji pozarządowej.*

(dowód: akta kontroli str. 818-822)

Kierownik Referatu Organizacji Pozarządowych, Sportu, Kultury i Współpracy z Zagranicą wyjaśniła z kolei, iż przyczyną niepowołania w skład komisji konkursowej w 2015 r. ani jednej osoby spośród sześciu kandydatów zgłoszonych przez organizacje pozarządowe był brak związku pomiędzy działalnością tych osób a problematyką poradnictwa prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 822)

NIK zwraca uwagę, iż osoby posiadające wiedzę specjalistyczną są kategorią członków komisji konkursowej odrębnie ujętą w art. 15 ust. 2e ustawy o działalności pożytku publicznego. Tym samym atrybut wiedzy specjalistycznej nie odnosił się do osób wskazanych przez organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 15 ust. 2d ww. ustawy.

6. Lokale, w których zorganizowano punkty npp nie spełniały części wymogów określonych przepisami rozporządzenia w sprawie npp. W punkcie w Strzeleczkach nie zapewniono wymogu zachowania dyskrecji przy udzielaniu pomocy prawnej stosownie do § 5 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia, ze względu na fakt, iż pomoc w punkcie npp była udzielana w pomieszczeniu udostępnionym wszystkim osobom wchodzącym do budynku<sup>43</sup>. Ponadto, stanowisko prawnika umieszczono przy przeszklonych witrynach, co skutkowało brakiem możliwości zapewnienia anonimowości osobom korzystającym z pomocy. Z kolei, przy organizacji punktu w Zdzeszowicach nie uwzględniono - określonego w § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie npp - wymogu zapewnienia dostępu dla osób niepełnosprawnych. Wymogi, jakim powinny odpowiadać wymiary drzwi i wysokości progów (bariery architektoniczne) zostały określone w przepisie § 62 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>44</sup>. Drzwi do ogólnodostępnych pomieszczeń użytkowych powinny mieć w świetle ościeżnicy szerokość co najmniej: 0,9 m (stwierdzona szerokość wyniosła 0,8 m), a w drzwiach wejściowych do budynku, wysokość progów nie powinna przekraczać 0,02 m (stwierdzona wysokość progu wyniosła 0,06 m).

Dyrektor Gabinetu Starosty wyjaśnił, iż utrudnienia w dostępie dla osób niepełnosprawnych w punkcie w Zdzeszowicach są tymczasowe i spowodowane są wyłączeniem z użytku części budynku na czas naprawy dachu. Wejście do budynku wskazane jako stałe główne (w dniu oględzin zamknięte) posiada próg zniwelowany wylewką betonową.

W myśl § 5 ust. 5 rozporządzenia w sprawie npp w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie npp powinny być udostępnione informacje o zasadach udzielania tej pomocy, w tym m.in. o osobach uprawnionych do otrzymania pomocy prawnej oraz sposobach wykazywania uprawnień. Ulotki informacyjne wyłożone we wszystkich punktach npp nie zawierały informacji o uprawnieniu kobiet w ciąży do uzyskania takiego wsparcia.

Dyrektor Gabinetu Starosty wyjaśnił, że pominięcie kobiet w ciąży jako osób uprawnionych do npp było spowodowane użyciem ulotek ze starego nakładu. Bezpośrednio po oględzinach ulotki zostały wymienione na aktualne i obejmujące wszystkie kategorie osób uprawnionych do udzielenia pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 233-249, 1088)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Brak ustalenia mierników dla poszczególnych kryteriów oceny ofert w postępowaniu konkursowym stwarzał ryzyko wystąpienia znacznych różnic w punktacji przyznawanej przez poszczególnych członków Komisji tej samej ofercie i pod względem tego samego kryterium. Przykładowo, w konkursie na realizację zadania w 2017 r. wystąpiły dwa przypadki takich znaczących różnic w ocenie dwóch ofert<sup>45</sup> z uwzględnieniem kryterium *Dotychczasowe doświadczenie organizacji*<sup>46</sup>. I tak, w pierwszym przypadku (oferta nr 6) przez jednego członka Komisji została oceniona na 12 pkt, a przez innego członka komisji na 17 pkt, w drugim przypadku (oferta nr 2) przyznano odpowiednio 11 i 18 punktów.

(dowód: akta kontroli str.742-743, 758-759, 818-819, 820-821)

Ocena cząstkowa

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

## 2. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu faktycznego

1. Na terenie powiatu krapkowickiego w 2016 r. nieodpłatna pomoc prawna została udzielona łącznie 775 razy, z tego w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych – 645 razy, a w punktach prowadzonych przez organizację pozarządową – 130 razy. W I i II kwartale 2017 r. taka pomoc została udzielona łącznie 303 razy (odpowiednio 229 i 74 razy). Powyższe wskazuje, że średnia liczba przypadków udzielonej pomocy przypadających na

<sup>43</sup> Tzw. pomieszczenie przechodnie.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2015 r. poz.1422.

<sup>45</sup> Oferta nr 2 – Klub Jagielloński w Krakowie; oferta nr 6 – Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne Oddział Terenowy w Opolu.

<sup>46</sup> Kryterium dodatkowe (pozaustawowe) a zarazem najwyżżej punktowane (od 0 do 20).

jeden dzień pracy wynosiła: 1 w 2016 r. oraz 0,78 w I i II kw. 2017 r.<sup>47</sup> na punkt, a średni jej koszt wynosił 239 zł w 2016 r. i 310 zł w I półroczu 2017 r.<sup>48</sup> Z ww. pomocy w 2016 r. korzystały wszystkie grupy uprawnionych z wyjątkiem weteranów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o npp, a najliczniejszą grupę stanowiły osoby spełniające kryterium wieku (66 %). W pierwszym półroczu 2017 r. z pomocy korzystały wszystkie grupy uprawnionych<sup>49</sup>, wśród których najliczniejszą grupę również stanowiły osoby spełniające kryterium wieku<sup>50</sup> (63 %). W okresie objętym kontrolą kolejnymi najliczniejszymi grupami byli uprawnieni do świadczeń pomocy społecznej (13 %) oraz posiadający Kartę Dużej Rodziny (12 %). Najwięcej porad udzielono z zakresu prawa cywilnego (50 %), w tym z zakresu prawa spadkowego (14 % ogółu spraw) i prawa rzeczowego (11 %)<sup>51</sup> oraz z zakresu prawa rodzinnego (24 %), w tym w sprawach dotyczących alimentów (11 %), a także separacji, rozwodów i podziału majątku (6 %). Wśród form nieodpłatnej pomocy prawnej, udzielenie informacji prawnej (tj. poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach) stanowiło odpowiednio 671 przypadków (48 %) w 2016 r. i 234 przypadków (50 %) w I półroczu 2017 r. Kolejnymi najczęściej stosowanymi formami pomocy były:

- wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego w 2016 r. - 538 przypadków, a w I półroczu 2017 r. - 158 przypadków;
- udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma (odpowiednio 136 przypadków i 48 przypadków;
- sporządzenie projektu pisma (59 i 32 przypadki).

Czas poświęcony na udzielenie pomocy prawnej uprawnionym w 2016 r. wynosił odpowiednio: do 15 minut – 58 przypadków (7,5 %), od 15 do 30 minut – 360 (46,5 %), od 30 do 60 minut – 262 (34 %) oraz powyżej 60 minut – 95 (12 %). W I półroczu 2017 r. dane te kształtowały się następująco: do 15 minut – 22 (7 %), od 15 do 30 minut – 125 (41 %), od 30 do 60 minut – 118 (40 %), a powyżej 60 minut – 38 (12 %).

(dowód: akta kontroli str. 469-471, 473-498)

2. Starosta realizując wymogi art. 12 ustawy o npp oraz § 8 rozporządzenia terminowo przekazywał właściwym organom zbiorcze informacje o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp<sup>52</sup>. Przekazywane dane odpowiadały wzorowi przewidzianemu w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej. Na wniosek Wojewody Opolskiego i w terminach przez niego wskazanych, Starosta przekazywał również informacje w ujęciu kwartalnym. Wojewoda w piśmie z dnia 9 marca 2016 r. wystąpił do Starosty o przekazywanie również comiesięcznych danych na temat udzielonych porad prawnych z podziałem na punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe, określając wzór tabeli i termin przekazania takich danych (do 15 dnia każdego miesiąca). Poza czterema przypadkami, Powiat prawidłowo realizował ten obowiązek, przesyłając terminowo wymagane informacje w postaci elektronicznej<sup>53</sup>. Z dokumentacji sprawozdawczej z wykonania zadania na obszarze Powiatu wynikało, że w poszczególnych kwartałach 2016 r. liczba osób mierzona liczbą udzielonych porad prawnych udokumentowanych Kartą npp utrzymywała się na stałym poziomie tj. 196 w I kwartale 2016 r., 194 w II kwartale 2016 r. do 206 porad w III kwartale 2016 r. W IV kwartale 2016 r. nastąpił spadek liczby osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej do 179, w I kwartale 2017 r. do 143 osób. W II kwartale odnotowano wzrost liczby osób, którym udzielono takiej pomocy do 160<sup>54</sup>. W skontrolowanym okresie liczba udzielonych

<sup>47</sup> 775 porad udzielonych w ciągu 777 dni pracy punktów npp w 2016 r. (3 punkty x 259 dni roboczych w 2016 r.) i 303 porady w ciągu 390 dni pracy punktów npp (3 punkty x 130 dni roboczych w I i II kw. 2017 r.).

<sup>48</sup> Kwota wydatkowanej dotacji celowej w 2016 r. 185400 zł / 775 porady, a w I półroczu 2017 r. dotacja wydatkowana 93906 zł / 303 porady.

<sup>49</sup> W niektórych kategoriach reprezentacja była nieliczna, np. 1 weteran, 1 kombatant lub ofiara represji, 5 kobiet w ciąży.

<sup>50</sup> Młodzież do 26 roku życia i seniorzy powyżej 65 roku życia.

<sup>51</sup> Od I 2016 r. do VI 2017 r. 656 razy udzielono pomocy w sprawach cywilnych, w tym 181 z zakresu prawa spadkowego i 148 z zakresu prawa rzeczowego.

<sup>52</sup> Tj. w okresie objętym kontrolą 6 kwartalnymi i jedną roczną.

<sup>53</sup> Kilkundniowe opóźnienia stwierdzono przy przekazywaniu informacji za: marzec i lipiec 2016 r. oraz maj i grudzień 2017 r.

<sup>54</sup> Powyższe wynikało ze wzrostu liczby beneficjentów w punkcie npp prowadzonym przez organizację pozarządową (55 osób, przy zaledwie 19 osobach w I kwartale 2017 r.)

porad była utożsamiana z liczbą osób zwracających się o pomoc prawną, pomimo występowania przypadków kilkukrotnego udzielania pomocy tym samym osobom uprawnionym, co wynikało m.in. z analizy złożonych przez osoby uprawnione oświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o npp. Przeprowadzone badanie kontrolne:

- informacji kwartalnych na zbiorze *Kart npp* z II kwartału 2016 r. i 2017 r. wykazało zgodność liczby udzielonych porad prawnych z danymi wykazanymi w informacjach sporządzonych w Starostwie;

- informacji rocznych w zakresie danych ujętych w następujących punktach: II/3/3.3 i pkt II/3/3.3 udzielanie pomocy w sporządzaniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o npp, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowno-administracyjnym – wykazało zgodność z danymi wykazanymi w zbiorczej informacji za 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 472-498, 980-1078, 1079-1080)

Dane przedstawione w *Informacjach zbiorczych* sporządzonych w Starostwie (kwartalnych i rocznej za 2016 r.) wskazują każdorazowo liczbę wypełnionych *Kart npp*, a nie faktyczną liczbę osób z tej pomocy korzystających<sup>55</sup>. Dyrektor Gabinetu Starosty w tym zakresie wyjaśnił, iż *początkowo podejmowano próby ustalenia faktycznej liczby osób, którym udzielono npp (...), jednakże, w związku ze znaczną liczbą osób nieuprawnionych do korzystania z npp oraz sytuacją, w której jedna uprawniona osoba korzysta z npp wielokrotnie, ustalenie takiej liczby nie było możliwe. Dlatego też przyjęto uproszczenie, że 1 wypełniona i przekazana Karta npp jest równoznaczna z udzieleniem npp jednej osobie.*

(dowód: akta kontroli str. 1094)

3. Powiat poprzez własną stronę internetową<sup>56</sup> oraz stronę BIP zapewniał stały dostęp do aktualnej informacji o punktach npp wraz z harmonogramem ich funkcjonowania. W związku z zawarciem przez Powiat porozumień z Gminą Zdzeszowice i Gminą Strzeleccki w sprawie udostępnienia lokali na potrzeby realizacji objętego kontrolą zadania, informacje dotyczące punktów npp były również, w całym kontrolowanym okresie, udostępniane za pośrednictwem BIP i stron internetowych tych gmin. Informacja o punkcie npp w Strzeleczkach była udostępniana także na stronie organizacji pozarządowej, której powierzono jego prowadzenie.

(dowód: akta kontroli str. 890-902, 908-914)

Informacja o punktach npp wraz z harmonogramem ich funkcjonowania została ponadto zamieszczona na profilu Powiatu w popularnym serwisie społecznościowym. W skontrolowanym okresie z inicjatywy Powiatu informacje o nieodpłatnej pomocy prawnej były także rozpowszechniane za pośrednictwem prasy lokalnej (*Tygodnik Krapkowicki* i *Nowa Trybuna Opolska*), a także audycji nadawanej przez lokalną stację radiową. Na budynkach, w których usytuowano punkty npp, umieszczono plakaty informacyjne o zasadach funkcjonowania takiej pomocy, w tym o lokalizacji i harmonogramie pracy wszystkich punktów na terenie Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 989, 903-907, 915-925)

Informacje te były na bieżąco aktualizowane, jednak w kontrolowanym okresie wzmianka o npp tylko raz, w początkowym okresie działania systemu, została zamieszczona na głównej stronie internetowej Powiatu<sup>57</sup>. Odnosząc się do braku takich informacji w BIP i na stronach internetowych Gminy Walce i Gminy Gogolin<sup>58</sup>, Dyrektor Gabinetu Starosty wyjaśnił, iż podejmował starania w tym zakresie, wykonując rozmowy telefoniczne oraz przysyłając wiadomości e-mail.

(dowód: akta kontroli str. 1093)

4. Z treści rejestru skarg i wniosków oraz całokształtu udostępnionej dokumentacji dotyczącej realizacji zadania npp wynikało, że w Starostwie nie zarejestrowano i nie rozpatrzono żadnych skarg ani wniosków związanych z udzielaniem npp. Jedyna skarga (wniesiona drogą elektroniczną przez anonimowego nadawcę) dotyczyła nieuprzejmego zachowania się prawnika w punkcie npp, w tym braku zapewnienia dyskrecji w trakcie udzielania porady. Stosownie do przepisów § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r.

<sup>55</sup> Ta sama osoba mogła wielokrotnie korzystać z pomocy i tyle samo razy zostać zaliczona do liczby osób, którym udzielono npp.

<sup>56</sup> [www.powiatkrapkowicki.pl](http://www.powiatkrapkowicki.pl). (w zakładce „Informator i Aktualności”).

<sup>57</sup> Publikacja z 29 lutego 2016 r.

<sup>58</sup> Gminy należące do powiatu krapkowickiego, na terenie których nie zostały zlokalizowane punkty npp.

w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>69</sup> oraz art. 222 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>60</sup>, wiadomość mailowa wyczerpywała znamiona skargi<sup>61</sup>, jednak nie została potraktowana jako skarga w rozumieniu działu VIII Kpa i nie zarejestrowano jej w Rejestrze skarg i wniosków<sup>62</sup>. Dyrektor Gabinetu Starosty podjął próbę udzielenia skarżącemu odpowiedzi<sup>63</sup> wyjaśniając m.in. że Starostwo nie ma wpływu na wybór adwokatów do pełnienia dyżuru w punkcie npp, gdyż są oni wskazywani przez ORA w Opolu.  
(dowód: akta kontroli str. 810, 932, 935)

5. W okresie od 23 lutego do 15 marca 2017 r. Wojewoda Opolski przeprowadził w trybie przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>64</sup> kontrolę problemową m.in. w zakresie realizacji zadania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>65</sup>. Przygotowanie przez Starostę systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz sposób udzielania tej pomocy, oceniono *pozytywnie z uchybieniami*. Realizację prawidłowości wykorzystania dotacji przekazanych w 2016 r. na nieodpłatną pomoc prawną oceniono *pozytywnie z uchybieniami*. Stwierdzone w wyniku tej kontroli uchybenia polegały na: niewskazaniu na stronie BIP Powiatu Krapkowickiego (a także na stronie BIP Gminy Strzeleccki) organizacji pozarządowej, której powierzono udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, podaniu przez ORA w Opolu jedynie listy adwokatów, którzy będą świadczyć pomoc prawną na terenie powiatu krapkowickiego (tj. bez wskazania ich zastępców) oraz na niepodejmowaniu przez Starostwo udokumentowanych czynności kontrolnych w zakresie realizacji przedmiotowego zadania publicznego przez organizację pozarządową.

(dowód: akta kontroli str. 579-596)

Realizując zalecenia pokontrolne Wojewody zamieszczono w BIP Powiatu i w BIP Gminy Strzeleccki informacje o prowadzeniu punktu npp w Strzeleczkach przez organizację pozarządową, ustalono z ORA zasady zapewniania zastępstw adwokatów oraz uzyskano od ORA imienną listę adwokatów, ze wskazaniem ich zastępców. zespołu ds. kontroli i oceny realizacji zadań publicznych Powiatu Krapkowickiego przez organizacje pozarządowe. Dnia 15 maja 2017 r. odbyło się posiedzenie *Zespołu ds. kontroli i oceny realizacji zadań publicznych powiatu krapkowickiego przez organizacje pozarządowe*<sup>66</sup>, na którym ustalono, że kontrola prowadzenia punktu npp w Strzeleczkach zostanie przeprowadzona w grudniu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 563-564, 565-574, 575-578)

Realizacja przez Powiat zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej nie była przedmiotem kontroli innych uprawnionych organów, jak również kontroli wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 596a)

6. Dyrektor Gabinetu Starosty, w złożonych wyjaśnieniach, ocenił pozytywnie funkcjonujący od 1 stycznia 2016 r. w Powiecie system nieodpłatnej pomocy prawnej, gdyż – jego zdaniem – przyczynia się on do wzrostu świadomości prawnej społeczeństwa, a także ułatwia znaczącej grupie mieszkańców dostęp do rzetelnej informacji prawnej. Zaznaczył przy tym, iż w jego przekonaniu system ten wymaga udoskonalenia. Informując o zaobserwowanych barierach, niejasnościach oraz możliwościach usprawnienia tego systemu, Dyrektor Gabinetu Starosty wskazał m.in. na potrzeby:

- uelastycznienia czasu funkcjonowania punktów, tj. pozostawienie decyzji o wymiarze dziennym i godzinowym starostom, np. przez zastosowanie zapisu: (...) w wymiarze 3-5 dni w tygodniu, przez co najmniej 16 godzin tygodniowo, w wymiarze 2-8 godzin dziennie;

<sup>59</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, dalej Kpa.

<sup>61</sup> Stosownie do 222 Kpa o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna, a § 5 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków *expressis verbis* przewiduje, że skargi mogą być wnoszone m.in. za pomocą poczty elektronicznej.

<sup>62</sup> Zgodnie z § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, Skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty należy rejestrować i przechowywać oddzielnie od innych spraw, w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminu załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

<sup>63</sup> Mail został zwrócony (adres mailowy nie istnieje).

<sup>64</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

<sup>65</sup> Kontrolę przeprowadzono w dniach od 23 lutego 2017 r. do 15 marca 2017 r.

<sup>66</sup> Działającego w oparciu o uchwałę Zarządu Powiatu nr 515/2016 z dnia 23 czerwca 2016 r. wprowadzającą Regulamin pracy Zespołu ds. kontroli i oceny realizacji zadań publicznych Powiatu Krapkowickiego przez organizacje pozarządowe.

- zweryfikowania i rozszerzenia grona osób uprawnionych, bądź dopuszczenia pozostałych osób, ale – w takim przypadku – ograniczenia zakresu świadczonej pomocy np. do udzielenia wyłącznie wskazówki o sposobie lub miejscu rozwiązania problemu prawnego tej osoby;
- przygotowania i wdrożenia aplikacji on-line służącej do gromadzenia danych zawartych na *Kartach npp* w centralnej bazie, która to aplikacja zwolniłaby pracowników Starostwa od konieczności raportowania o liczbie udzielonych porad i innych danych zawartych w *Kartach npp*, stanowiąc substytut papierowych *Kart npp*;
- uelastycznienia sposobu wydatkowania środków na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania, o czym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o *npp*, przez dopuszczenie do wydatkowania ich na cele edukacji prawnej związanej z tym zadaniem.

(dowód: akta kontroli str. 1085-1087)

Badanie ankietowe przeprowadzone wśród radców prawnych i adwokatów udzielających ww. pomocy na terenie powiatu krapkowskiego<sup>67</sup> wykazało, że przed podjęciem czynności w punkcie *npp*, 80 % z nich zajmowało się wcześniej udzielaniem tego rodzaju wsparcia, a 20 % nie miało doświadczenia w tym zakresie. Niemal wszyscy (93,3 %) ankietowani uznali, że warunki techniczno-organizacyjne lokali były wystarczające dla rzetelnego i profesjonalnego udzielania pomocy prawnej. Tylko jeden prawnik przedstawił w tym zakresie odmienne stanowisko, wskazując na brak sprawnego komputera. Do najistotniejszych barier dla zapewnienia pomocy prawnej na etapie przedsądowym osobom potrzebującym zaliczono: brak dostępu do innych form pomocy np. psychologicznej, medycznej (33,3 %), niedostateczną liczbę punktów *npp* (23,8 %), niewystarczające finansowanie (19 %), nieodpowiednie regulacje prawne (14,3 %) i brak działań informacyjno-promocyjnych (9,5 %). Większość ankietowanych oceniło stopień świadomości prawnej osób zgłaszających się o udzielenie pomocy jako niewystarczający (46,7 %), jako bardzo niski (40 %) albo jako zadawalający (13,3 %). W 40 % przypadków częstotliwość odmowy pomocy prawnej osobie zgłaszającej się do punktu wyniosła średnio raz w tygodniu, w 26,7 % – dwukrotnie i też 26,7 % jeden raz w całym okresie świadczenia takiej pomocy. Jako przyczynę odmowy wskazano głównie brak uprawnienia do objęcia pomocą (71,4 %), a w 14,3 % (dwa wskazania) - oczekiwana pomoc wykraczała poza zakres przedmiotowy ustawowych form udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub wystąpił konflikt interesów. Jako sposób udoskonalenia funkcjonującego systemu wskazano następujące możliwości: zwiększenie liczby punktów *npp* (50 %), przeznaczenie większych środków na wynagrodzenia prawników (33,3 %), rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do pomocy (11,1 %) i stworzenie możliwości udzielania pomocy prawnej w kancelariach i siedzibach organizacji pozarządowych (5,6 %).

(dowód: akta kontroli, str. 540, 510-539)

7. Umowy zawarte w obu objętych kontrolą latach pomiędzy Powiatem i osobami wyznaczonymi przez ORA i OIRP spełniały wymogi określone w art. 6 ust. 2 pkt 1-7 ustawy o *npp* i określały: miejsce i czas udzielania pomocy prawnej, wysokość wynagrodzenia, sposób korzystania z lokalu (w tym dostęp do wyposażenia, urządzeń i mediów<sup>68</sup>), zasady dostępu do bazy internetowej bazy aktów prawnych (za pośrednictwem łącza internetowego), zasady rozwiązania umowy. W sposób ogólny określały też zasady zapewnienia zastępstwa w przypadku, gdy zleceniobiorca nie będzie w stanie osobiście realizować pomocy prawnej. W treści ww. umów wskazywano na jeden sposób weryfikacji realizacji obowiązków umownych, tj. na sprawdzanie faktycznego czasu świadczenia *npp* na podstawie podpisywanych przez prawników list obecności wraz z podaniem godziny rozpoczęcia i zakończenia realizacji świadczenia *npp*. W umowach nie zawarto zapisów dotyczących możliwości przeprowadzania kontroli. Sprawdzenie prawidłowości realizacji zadania *npp* (nieuregulowane w postanowieniach umów) miało formę kilkukrotnych wizytacji punktów *npp*<sup>69</sup> dokonywanych w 2017 r. przez Dyrektora Gabinetu Starosty oraz osoby wyznaczone do współpracy po stronie gmin.

(dowód: akta kontroli str. 140-225, 846-866)

8. Do umów zawartych z organizacjami pozarządowymi wprowadzono zapisy upoważniające Starostę do sprawowania kontroli prawidłowości wykonania zadania publicznego, w tym wydatkowania środków z przekazanej dotacji w sposób określony we wzorze zamieszczonym

<sup>67</sup> W badaniu wzięło udział 15 osób.

<sup>68</sup> Szczegółowo wymienionych w załączniku nr 1 do umowy.

<sup>69</sup> Trzy wizytacje udokumentowane notatką służbową.

w treści rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań<sup>70</sup>. W badanym okresie działalność kontrolna Starosty ograniczała się do analizy złożonej dokumentacji z udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz sprawozdań z wykonania zadania.

(dowód: akta kontroli str. 387-419, 1119-1125)

9. Zgodnie z informacjami przekazanymi na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>71</sup> przez dziekana ORA i dziekana OIRP, udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu w 2016 r. zainteresowanych było 11 adwokatów i 11 radców prawnych, natomiast w roku następnym: 15 adwokatów i 31 radców prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 507, 509)

10. Z sześciu informacji przedłożonych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez funkcjonujące na terenie powiatu podmioty publiczne, których przedmiot działalności potencjalnie mógł obejmować darmowe poradnictwo prawne i obywatelskie<sup>72</sup> wynikało, iż przed wejściem w życie ustawy o npp nieodpłatna pomoc prawna w różnym zakresie była udostępniana przez: Powiatowy Urząd Pracy w Krapkowicach<sup>73</sup>, Ośrodek Pomocy Społecznej w Krapkowicach, Gminę Gogolin<sup>74</sup>, Powiatowego Rzecznika Konsumentów, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zdieszowicach<sup>75</sup>.

W związku z uruchomieniem od początku 2016 r. na terenie Powiatu punktów npp, do organów gmin, jak i do ośrodków pomocy społecznej nie wpływały skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania tego systemu. Do Powiatowego Rzecznika Konsumentów zgłaszały się pojedyncze osoby, którym odmówiono pomocy w punktach npp z powodu braku spełnienia kryterium z ustawy o npp (przede wszystkim osoby starsze, które nie ukończyły 65 roku życia oraz osoby, których sprawy są na etapie sądowym lub egzekucji komorniczej). Inne podmioty nie odnotowały takich przypadków. Z uzyskanych informacji wynika, że urzędy i ośrodki prowadziły działania obejmujące m.in. wywieszenie informacji o nieodpłatnej pomocy prawnej na tablicach ogłoszeń oraz bezpośrednie przekazywanie ich podopiecznym. Po uruchomieniu punktów npp większość urzędów i ośrodków nadal we własnym zakresie udzielała nieodpłatnej pomocy prawnej. W szczególności nie zmniejszyło się zainteresowanie poradami prawnymi udzielanymi przez Rzecznika Praw Konsumenta w Krapkowicach. Jedynie Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zdieszowicach zaniechał dotychczasowej działalności, przestając na udostępnianiu informacji o punkcie npp utworzonym w Zdieszowicach. Gmina Walce nie zajmowała się udzielaniem pomocy prawnej, a jedynie informowała o możliwości skorzystania z npp. W listopadzie 2017 r. Gmina Walce zawarła porozumienie z Powiatem, na podstawie którego od 1 stycznia 2018 r. na terenie Gminy zostanie utworzony punkt npp<sup>76</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 553-558)

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od czterech organizacji pozarządowych, których cele statutowe obejmowały świadczenie darmowej pomocy prawnej<sup>77</sup> wynikało, że po uruchomieniu systemu poradnictwa prawnego finansowanego z budżetu państwa, nie odnotowano przypadków zgłaszania się osób potrzebujących, którym odmówiono udzielenia pomocy prawnej w punkcie npp. W jednym przypadku<sup>78</sup> przedstawiciel organizacji pozarządowej stwierdził, iż uruchomienie tego systemu mogło mieć wpływ na spadek zainteresowania pomocą prawną oferowaną przez jego organizację, co w efekcie doprowadziło do zaniechania tej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 559-562)

<sup>70</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1300.

<sup>71</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 524; dalej: ustawa o NIK.

<sup>72</sup> Podmioty (łącznie 13) te ustalono na podstawie informacji dostępnych w Internecie.

<sup>73</sup> Pomoc była udzielana osobom bezrobotnym w ramach w ramach obsługi prawnej Urzędu.

<sup>74</sup> W ramach Funduszu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Prześstępstwem oraz Pomocy Postpenitencjarnej Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>75</sup> Pomoc była udzielana w latach 2010 - 2015 przez radcę prawnego na podstawie umowy zlecenia.

<sup>76</sup> Punkt współdzielony z Gminą Strzeleczyki.

<sup>77</sup> Koło DFK Otmęt, Uniwersytet Trzeciego Wieku w Kędzierzynie-Koźlu, Związek Śląskich Kobiet Wiejskich, Stowarzyszenie Pomocy Rodzinie Gminy Gogolin „Okaz Serce Innym”.

<sup>78</sup> Koło DKF w Otmęcie.



11. Wyniki przeprowadzonych w ramach kontroli badań ankietowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej wskazują, iż ponad połowa uprawnionych zdecydowała się na skorzystanie z tej formy pomocy z uwagi na brak możliwości samodzielnego poniesienia kosztów usług prawnika (55 %), a wiedzę o możliwościach skorzystania z takiej pomocy osoby te uzyskały od znajomych (47 %), w ośrodku pomocy społecznej (17 %) oraz w urzędzie gminy (17 %). Zaledwie 3,4 % ankietowanych wskazało, iż informacja o możliwości skorzystania z punktu npp pochodziła za strony internetowej Starostwa. Ponad połowa ankietowanych bardzo wysoko oceniła poziom zadowolenia z odległości punktu npp od miejsca zamieszkania (56 %) oraz godzin jego otwarcia (58 %)<sup>79</sup>. Odnotowano również wysoki poziom zadowolenia badanych ze sposobu rozwiązania problemu<sup>80</sup>, czasu przeznaczanego na udzielenie porady<sup>81</sup> oraz skuteczności uzyskanej pomocy<sup>82</sup>. Tylko 2 % ankietowanych uzyskaną pomoc oceniło jako poniżej oczekiwań lub na poziomie niezadawalającym.

(dowód: akta kontroli str. 936-937, 938-979)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Ujęte sumarycznie w poz. II.1. *Informacji zbiorczej* za 2016 r. *Formy udokumentowania uprawnienia do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej* przewyższały o 11 łączną liczbę *Osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej* (poz. I.1.1. *ww. Informacji*).

Dyrektor Gabinetu Starosty, odnosząc się do przedmiotowych rozbieżności wyjaśnił, iż w imieniu Starosty podejmował działania w celu wyeliminowania niezgodnego z przepisami wypełniania *Kart npp* w zakresie formy udokumentowania uprawnienia. Rozmowy z osobami błędnie wypełniającymi *Karty npp* (zaznaczanie więcej niż jednej odpowiedzi w miejscach do tego przeznaczonych, pomijanie odpowiedzi dotyczącej zgody beneficjenta na ujawnianie danych, brak stosowania odpowiednich druków *Kart npp*), jedynie w części odniosły skutek.

(dowód: akta kontroli str. 1079, 109)

Ocena cząstkowa

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

### 3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu  
faktycznego

1. Na lata 2016 i 2017 zaplanowano dochody i wydatki związane z realizacją zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>83</sup>. W obu kontrolowanych latach, wysokość ujętej w budżecie dotacji celowej odpowiadała kwocie<sup>84</sup> ustalonej zgodnie z przepisem art. 20 ust. 4 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 254-314)

Na realizację zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej wydatkowano ogółem: 185 313,95 zł w 2016 r. i 50 604,93 w I kw. 2017 r. Wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi wyniosły odpowiednio: 119 892 zł i 30 362,97 zł, a dotacje przekazane organizacjom pozarządowym: 59 946 zł i 20 241,96 zł. Pozostałe kwoty

<sup>79</sup> Oceny tej ankietowani dokonywali według pięciostopniowej skali: bardzo zadowolony, zadowolony, częściowo zadowolony, niezadowolony oraz poniżej oczekiwań.

<sup>80</sup> 43% bardzo zadowolonych i 33% zadowolonych.

<sup>81</sup> 62% bardzo zadowolonych i 35% zadowolonych.

<sup>82</sup> 38% zadowolonych i 36 % bardzo zadowolonych.

<sup>83</sup> Uchwały budżetowe odpowiednio na lata: 2016 – dochody i wydatki na kwotę 185 400 zł, 2017 – dochody i wydatki na kwotę 187 850 zł, plan dochodów i wydatków na rok 2017 został zmieniony Uchwałą nr 780/2017 Zarządu Powiatu z dnia 9 marca 2017 r., dokonano pomniejszenia o kwotę 38 zł.

<sup>84</sup> Kwota bazowa wynosiła w latach: 2016 - 5 150 zł zgodnie z art. 27 ustawy o npp, 2017 - 5 217 zł zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 2016 r., w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz.U. z 2016 r. poz.1184). Mnożnik w latach 2016 i 2017 dla Powiatu krapkowskiego wynosił: 3 i wynikał z wyliczenia wyprowadzonego w oparciu o wzór wynikający z art. 20 ust. 4 cyt. Ustawy, tj. odpowiednio w roku: 2014 –  $64\ 850 + 25\ 000 = 2,59$ , 2015 –  $64\ 599 + 25\ 000 = 2,58$ . Kwota dotacji wyniosła odpowiednio w roku: 2016 –  $12 \times 5\ 150 \text{ zł} = 61\ 800 \text{ zł} \times 3 = 185\ 400 \text{ zł}$ , 2017 –  $12 \times 5\ 217 \text{ zł} = 62\ 604 \text{ zł} \times 3 = 187\ 812 \text{ zł}$ .

w wysokości 5 475,95 zł w 2016 r. stanowiły koszty obsługi organizacyjno-technicznej zadania<sup>85</sup>. Procentowy podział wydatkowanej w 2016 r. kwoty zgodny był z przepisem art. 20 ust. 1 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. str. 315-370)

2. W Powiecie przyjęto do stosowania zasady (politykę) rachunkowości<sup>86</sup>, gdzie w załączniku nr 1 (instrukcja obiegu i kontroli dokumentów księgowych) określono mechanizmy kontroli rzetelności i kompletności dowodów księgowych. Ustanowione w ww. dokumentach procedury, definiowały kontrolę merytoryczną jako sprawdzenie zgodności i kompletności dokumentacji z umowami, na podstawie których dokonywane były wydatki.

(dowód: akta kontroli str. 371-386)

Powiat, stosownie do przepisów art. 6 i art. 11 ustawy o npp, zawierał umowy z adwokatami i radcami prawnymi oraz powierzał organizacjom pozarządowym, wybranym w drodze otwartych konkursów ofert, prowadzenie punktów npp. Umowy zawierały postanowienia określające wzajemne prawa i obowiązki stron dotyczące rozliczenia wynagrodzenia i przekazywanych dotacji. Podstawami do wypłaty wynagrodzenia oraz dotacji z tytułu świadczenia usług nieodpłatnej pomocy prawnej były odpowiednio:

- w przypadku adwokatów i radców prawnych - wykonanie obowiązków wynikających z umowy<sup>87</sup>;

- w przypadku organizacji pożytku publicznego - wykonanie zadań zgodnie z ofertą oraz dochowanie obowiązków sprawozdawczych<sup>88</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 140-225, 387-419)

W I kw. 2016 r. i 2017 r., zgodnie z instrukcją obiegu i kontroli dokumentów, dokonano sprawdzenia pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, wszystkich przedstawionych w tym okresie faktur VAT (łącznie 36). We wszystkich przypadkach wypłacone kwoty wynagrodzenia oraz czas wykonywania usługi zgodne były z ustalonymi w umowach kwotami oraz harmonogramem. Ponadto, Zleceniobiorcy wywiązywali się z obowiązku dostarczania *Kart npp* i oświadczeń osób uprawnionych do uzyskania npp oraz prowadzenia ewidencji indywidualnego czasu świadczenia npp, w postaci list obecności. Operacje gospodarcze prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej kont: 202 i 130.

(dowód: akta kontroli str. 315-370)

Organizacje pozarządowe wyłonione w drodze otwartego konkursu ofert, zgodnie z postanowieniami zawartych umów, składały wypełnione listy obecności oraz *Karty npp* i oświadczenia. Powiat przekazywał tym podmiotom transze dotacji w wysokościach i terminach wynikających z zawartych umów. Operacje gospodarcze w tym zakresie zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej kont 224 i 130.

(dowód: akta kontroli str. 315-370)

Organizacja realizująca zadanie prowadzenia punktu npp, złożyła końcowe sprawozdanie z wykonania zadania publicznego za 2016 r. w terminie wynikającym z umowy. Kwota dotacji została wykorzystana w całości. Dane wykazane w części *rozliczenie wydatków*, sprawozdania końcowego, odpowiadały kwotom ujętym w ofercie złożonej w toku postępowania konkursowego. Zarząd Powiatu zatwierdził sprawozdanie końcowe Fundacji *Honeste Viviere*.

(dowód: akta kontroli str. 420-428)

3. Wojewoda Opolski na realizację zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2016 i 2017, przekazał na rachunek budżetu Powiatu, dotacje w wysokości: 185 400 zł – 2016 r., 46 953 zł – I kw. 2017 r.<sup>89</sup> Środki z budżetu państwa przekazywane były w terminach umożliwiających realizację zadań. Powiat dokonał w dniu 31 grudnia 2016 r. zwrotu

<sup>85</sup> Wydatki związane z zakupem m.in. tonerów do drukarek, materiałów biurowych, papieru i zestawu komputerowego.

<sup>86</sup> Zarządzenie nr AO.120.38.2012 Starosty Krapkowickiego z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach, ze zm.

<sup>87</sup> Zapisy umów, zastrzegały, że do obowiązków należało udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, przyjmowanie, gromadzenie, przechowywanie i przekazywanie oświadczeń, dokumentowanie przypadków udzielenia porad w *Kartach npp*, dokumentowanie faktycznego czasu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, przestrzeganie zasad etyki zawodowej.

<sup>88</sup> Obowiązek złożenia końcowego sprawozdania z wykonania zadania w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.

<sup>89</sup> Dotacje przekazano w transzach: w 2016 r. – 12 transz po 15 450,00 zł, w 2017 r. – 3 transze odpowiednio po 15 645 zł, 15 657 zł, 15 651 zł.

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu  
faktycznego

niewykorzystanej dotacji za 2016 r. w kwocie 86,05 zł<sup>90</sup>. Operacje gospodarcze w powyższym zakresie zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 315-370)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Powiatu w badanym obszarze.

## 4. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej

Powiat realizował zadania z zakresu edukacji prawnej poprzez umieszczanie na stronie internetowej Powiatu załączek umożliwiających korzystanie z systemu aktów prawnych („Dziennik Ustaw”<sup>91</sup>, „Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego”) oraz informacji dotyczących m.in. władz Powiatu i statusu prawnego Urzędu, jego organizacji, prowadzonych rejestrów i ewidencji oraz sposobu udostępniania danych publicznych. Powiat udostępnił na swojej stronie internetowej także poradnik *Jak załatwić sprawę*, w którym szczegółowo przedstawiono obowiązujące wymogi (w tym dotyczące niezbędnych dokumentów i należnych opłat) i procedury (tj. co do miejsca złożenia podania, czasu załatwienia sprawy i podstaw prawnych wydawanych rozstrzygnięć) dla spraw pozostających we właściwości Starosty. W poradniku zamieszczono także formularze wniosków i innych koniecznych do złożenia dokumentów, a dla każdego rodzaju spraw wskazano dane kontaktowe pracownika Starostwa właściwego do udzielenia pomocy w jej załatwieniu.

Informacje o możliwości dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego były przez Powiat rozpowszechniane poprzez stronę internetową kontrolowanej jednostki, BIP, a także na planszach informacyjnych na budynkach Starostwa oraz budynkach gmin, z którymi zawarto porozumienie na prowadzenie punktów npp. W tych obiektach wykładane były także ulotki, a informacje o działalności punktów zamieszczane były w lokalnej prasie (co opisano w pkt 2.3 wystąpienia pokontrolnego).

Na terenie Powiatu bezpłatne specjalistyczne poradnictwo prawne udzielane było przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Krapkowicach. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Krapkowicach świadczyło natomiast poradnictwo prawne w ramach dyżurów (niezależnie przez PCPR) w zakresie przeciwdziałania przemocy i rodzin zastępczych. Ośrodki Pomocy Społecznej działające na terenie powiatu rozpowszechniały materiały edukacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości „Masz prawo do mediacji” oraz informacje w ramach procedury „Niebieskiej Karty”. Organizacja pozarządowa prowadząca punkt npp w Strzelcach, stosownie do postanowień umowy zawartej z Powiatem, w 2017 r. przeprowadziła konwersacje w czterech szkołach średnich prowadzonych przez Powiat. Na dzień 4 grudnia 2017 r. zaplanowała również prelekcję na forum Uniwersytetu III Wieku działającego na terenie powiatu krapkowickiego dotyczącą wybranych zagadnień prawa spadkowego. W Zespole Szkół Zawodowych im. Piastów Opolskich, dla którego Powiat Krapkowicki jest organem prowadzącym, podczas indywidualnych porad udzielanych przez szkolnego pedagoga, przekazywane były uczniom informacje z zakresu edukacji prawnej i obywatelskiej. W trakcie obchodów „Europejskiego Dnia Prawnika” stworzono uczniom możliwość spotkania z przedstawicielami zawodów prawniczych, a wybory do Samorządu Uczniowskiego odbywały się z zachowaniem procedur, jak w państwowych wyborach powszechnych (akcja „Młodzi głosują” w ramach projektu Centrum Edukacji Obywatelskiej). Organizowane były również warsztaty „Edukacja szkolna przeciwko wykluczeniu”. Przedsięwzięcia mające na celu zwiększenie świadomości prawnej dzieci i młodzieży realizowane były także w trzech pozostałych podległych Powiatowi placówkach oświatowych (w tym m.in. warsztaty i seminaria: „Uchodźcy kim są i skąd się biorą” przeprowadzone przez przedstawiciela Fundacji Maxa Achelera przy współpracy z Helsińską fundacją Praw Człowieka, „Razem mamy siłę: Stop dyskryminacji” organizowane przez Amnesty International). Nawiązana została też współpraca z Wydziałem Prawa i Administracji

<sup>90</sup> Niewykorzystanie dotacji obejmowało kwotę przeznaczoną na wydatki związane z kosztami obsługi organizacyjno-technicznej.

<sup>91</sup> Pod odnośnikiem „Dziennik Ustaw” dostępny jest także Monitor Polski.

Uniwersytetu Opolskiego (program „Włączenie wybitnie uzdolnionych uczniów szkoły w procesy dydaktyczne na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego”).  
(dowód: akta kontroli str. 27-53, 217-222, 1092-1115, 1138-1141)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Starosta podejmował należące do właściwości Powiatu działania w zakresie edukacji prawnej, w tym poprzez zapewnienie prowadzenia specjalistycznego poradnictwa, realizację obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznej oraz treści aktów prawnych, a także rozpowszechnianie informacji o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej. Aktywność w tym zakresie obejmowała także podejmowane w ramach działalności powiatowego rzecznika praw konsumentów czynności zmierzające do podniesienia świadomości prawnej mieszkańców Powiatu, w tym informowanie o możliwości skorzystania z nieodpłatnych porad prawnych.

#### 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 o NIK wnosi o:

1. Uwzględnienie w treści projektów porozumień w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej zawieranych z organami samorządów radców prawnych i adwokatów wymogu wskazania liczby adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu.
2. Powierzenie przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp poprzez zawarcie pisemnych umów z podmiotami udzielającymi npp w trybie art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

#### 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 Opolu.

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.

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.

Opole, dnia 12 grudnia 2017 r.

Kontroler  
Ewa Tomaszewska  
Doradca prawny

.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Dyrektor  
Iwona Zyman  
Delegatury NIK w Opolu

.....  
podpis