



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.27.2.2023

Pan
Mariusz Zgaiński
Starosta Grodziski
Starostwo Powiatowe w Grodzisku Wlkp.
ul. Żwirki i Wigury 1
62-065 Grodzisk Wlkp.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/007 - Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Grodzisku Wielkopolskim, ul. Żwirki i Wigury 1, 62-065 Grodzisk Wlkp. ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Zgaiński, Starosta Grodziski od 21 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<p>1. Zapewnienie przez powiat warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną.</p> <p>2. Zgodność z przepisami i rzetelność realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.</p> <p>3. Działania powiatów w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnego świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.</p>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych ³ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	<p>1. Krzysztof Kowalak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/152/2023 z 27 września 2023 r.</p> <p>2. Andrzej Milewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/150/2023 z 25 września 2023 r.</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

¹ Dalej: Starostwo albo SP.

² Dalej: Starosta.

³ Tj. do 10 listopada 2023 r.

⁴ Dz. U. 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2020–2023 (do 30 czerwca) Powiat realizował zadania w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, ale nie zawsze rzetelnie oraz zgodnie z przepisami prawa.

Zadania te nie zostały wyszczególnione w regulaminach organizacyjnych Starostwa. Przydzielono je do realizacji tylko jednej osobie w zespole radców prawnych, co nie sprzyjało ich rzetelnemu wykonywaniu. Na skutek przyjętej w Starostwie interpretacji przepisów, także w *Programach współpracy Powiatu Grodzkiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁶ nie ujęto ww. zadań pomimo ich corocznej realizacji. Porozumienia zawarte z Okręgową Radą Adwokacką w Poznaniu⁷ i Okręgową Izbą Radców Prawnych w Poznaniu⁸, a także indywidualne umowy z adwokatami i radcami prawnymi zawierały wszystkie elementy przewidziane przepisami prawa, co przyczyniało się do sprawnego wykonywania ww. zadań. Z dwumiesięczną zwłoką poinformowano jednak Wojewodę o zawarciu tych porozumień w 2022 r. Sprawnie przeprowadzano proces wyboru organizacji pozarządowej w celu powierzenia przedmiotowych zadań. W Starostwie nie zachowano jednak pisemnych oświadczeń o braku podstaw do wyłączenia członków komisji konkursowej, która opiniowała oferty dotyczące lat 2020-2021, co nie sprzyjało transparentności podejmowanych w tym zakresie działań oraz utrudniało ich weryfikację. Zarówno ogłoszenia o konkursach oraz umowy podpisane z organizacją pozarządową nie zawierały postanowień dotyczących możliwości wyznaczenia dłuższych dyżurów przez Starostę. W formularzach indywidualnej oceny ofert nie ujęto jednego z kryteriów oceny merytorycznej, co nie sprzyjało kompleksowej ocenie ofert i dokonaniu optymalnego rozstrzygnięcia w tym zakresie. Ogłoszenie o wyborze organizacji pozarządowej na 2020 r. nie zawierało jednej z wymaganych informacji. Starostwo realizowało ww. zadania w ramach otrzymanej dotacji celowej, której wartość nie została przekroczona w trakcie ich wykonywania.

Na terenie powiatu uruchomiono wymaganą liczbę punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁹, w których udzielana była nieodpłatna pomoc prawna oraz świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Ich lokalizacja nie ograniczała dostępności do tych usług mieszkańcom wszystkich gmin powiatu grodzkiego. Punkt NPP prowadzony przez adwokatów oraz radców prawnych dostępny był zarówno w godzinach przed jak i popołudniowych, natomiast dostępność drugiego punktu¹⁰ dla osób aktywnych zawodowo ograniczona była godzinami pracy Starostwa. Poza jednym przypadkiem ograniczonego dostępu do pomieszczenia przez osoby ze szczególnymi potrzebami, lokale spełniały wymogi określone w obowiązujących przepisach.

Zainteresowanie punktami NPP wśród mieszkańców powiatu było stosunkowo niskie, na co mogła mieć wpływ relatywnie niewielka aktywność działań informacyjnych o ich funkcjonowaniu na terenie powiatu, która sprowadzała się

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: program współpracy.

⁷ Dalej: ORA.

⁸ Dalej: OIRP.

⁹ Dalej: punkt nieodpłatnej pomocy prawnej albo punkt NPP.

¹⁰ Prowadzonego przez organizację pozarządową.

wyłącznie do akcji promocyjnej przeprowadzanej przez organizację pozarządową w ramach zawartej umowy. Dodatkowo, brak rzetelnych, jasnych i precyzyjnych informacji zamieszczonych na stronie internetowej oraz BIP Starostwa, o działaniu punktów NPP, nie sprzyjał wzrostowi zainteresowania tym rodzajem świadczonej pomocy. Nie udostępniono także listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego: w lokalnych środkach masowego przekazu; w lokalach w których funkcjonowały NPP; na stronie internetowej oraz BIP Starostwa.

W latach 2020 – 2023 w ramach dostępnych środków finansowych, systematycznie realizowano zadania z zakresu edukacji prawnej poprzez: publikację folderów i poradników; organizację warsztatów dla uczniów, wykładów dla seniorów, a także kolportowanie plakatów. Nie w pełni jednak rzetelnie sporządzano kwartalne *Zbiorcze informacje*¹¹, nie uzupełniając danych dotyczących edukacji prawnej. Także nierzetelnie dokumentowano weryfikację rocznych *Sprawozdań z realizacji zadań publicznych*¹², nie zachowując śladu rewizyjnego, co nie sprzyjało transparentności podejmowanych działań i istotnie utrudniało ich weryfikację. Stwierdzono również pięć przypadków dokonania płatności transz miesięcznych w terminach niezgodnych z zawartymi umowami o realizację zadań publicznych. Realizacja przedmiotowych zadań przez Powiat, w tym działalność punktów nieodpłatnej pomocy, za wyjątkiem jednego nieudokumentowanego przypadku, nie była kontrolowana, co nie sprzyjało optymalizacji wykonywania tych zadań.

Powiat podejmował działania zmierzające do realizacji zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, jednak nie wyznaczył celów, mierników lub wskaźników ww. zadań przyjmując, że należy to do wyłącznej kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Jakkolwiek planowane zadania zostały zrealizowane, to nadzór Powiatu w tym obszarze bazował wyłącznie na braku skarg i wniosków. Obie ww. kwestie nie sprzyjały zapewnieniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym zakresie. Brak opinii od beneficjentów nieodpłatnej pomocy (części B kart pomocy) nie pozwalał na dokonanie pogłębionej analizy realizacji przedmiotowych zadań. Z uwagi na relatywnie niskie zainteresowanie nieodpłatną pomocą prawną i poradnictwem obywatelskim wśród mieszkańców powiatu, przeciętny koszt jednej porady co do zasady przekraczał stawki rynkowe.

¹¹ Zbiorczych informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, dalej: Zbiorcze informacje.

¹² Sprawozdań z realizacji zadania publicznego z zakresu prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, dalej: Sprawozdania z realizacji zadania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie przez powiat warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną

Opis stanu faktycznego

1.1. Warunki organizacyjne

1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywał regulamin organizacyjny z 30 września 2016 r.,¹⁴ który następnie został zastąpiony regulaminem z 30 sierpnia 2022 r.¹⁵ Koordynacja tych zadań w całym okresie objętym kontrolą została powierzona wyłącznie jednej osobie – radcy prawnej¹⁶ w komórce organizacyjnej Starostwa zespół radców prawnych¹⁷ i określona w pkt 8 jej zakresu obowiązków. W Starostwie nie wydano wewnętrznych uregulowań w zakresie organizacji zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej. Nie utworzono stanowiska pełnomocnika Starosty ds. koordynacji zadań wynikających z przepisów ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej¹⁸. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące ww. pomocy, poradnictwa oraz edukacji. Starostwo nie było kontrolowane przez Wojewodę w związku z wykonywaniem ww. zadań. Nie było przeprowadzonych kontroli wewnętrznych przez komórkę kontroli funkcjonującą w strukturze Starostwa¹⁹. Przeprowadzone były audyty, o czym szerzej w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W związku z epidemią COVID-19 wprowadzono szczególne rozwiązania związane z ich realizacją, tj. możliwość udzielania porad przez adwokatów i radców prawnych w miejscu ich przebywania, za pomocą środków bezpośredniego porozumiewania się (telefon, e-mail). W takim przypadku, korzystając z tych środków adwokat albo radca prawny odbierał od klienta oświadczenie o tym, że osoba ta nie jest w stanie ponieść samodzielnie kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Treść tego oświadczenia była spisywana przez osobę udzielającą porady. W umowach podpisanych na rok 2023 przewidziano możliwość udzielania porad w trybie hybrydowym, tj. za pomocą środków bezpośredniego komunikowania się (telefon, e-mail) lub w sposób stacjonarny – wizyta w umówionym miejscu i otrzymanie nieodpłatnej porady prawnej. Obydwa regulaminy nie odnosiły się do zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 98-278, 457-463, 494-504)

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Załącznik nr 1 do uchwały Zarządu Powiatu nr 253/2016 z 30 września 2016 r. i obowiązywał od 1 października 2016 r.

¹⁵ Załącznik nr 1 do uchwały Zarządu Powiatu nr 643/2022 z 30 sierpnia 2022 r. i obowiązywał od 1 września 2022 r.

¹⁶ Dalej: Koordynator.

¹⁷ Zgodnie z obowiązującymi regulaminami organizacyjnymi w okresie objętym kontrolą do zadań zespołu radców prawnych nie należały zadania w zakresie koordynacji nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 945, ze zm., dalej: ustawa o nieodpłatnej pomocy albo ustawa.

¹⁹ Zgodnie z ww. regulaminami organizacyjnymi nie było utworzonej w strukturze Starostwa komórki ds. kontroli wewnętrznej.

2. W okresie objętym kontrolą nie były organizowane szkolenia dla pracownika Starostwa, który realizował zadania związane z nieodpłatną pomocą prawną, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną. Ministerstwo Sprawiedliwości za pośrednictwem Wojewody przekazywało pisemne informacje, powiadomienia i wytyczne²⁰. Pracownik Starostwa realizujący ww. zadania nie zgłaszał potrzeb szkoleniowych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 457-463, 494-504)

1.2. Warunki prawne, w tym zawieranie porozumień z gminami oraz z okręgowymi radami adwokackimi i radami okręgowych izb radców prawnych

1. Powiat zawarł porozumienia z czterema gminami znajdującymi się na jego obszarze: Granowo, Kamieniec, Rakoniewice i Wielichowo. Łącznie w tym okresie zawarto 16 umów, każdą z nich na okres roku kalendarzowego. Wójtowie oraz burmistrzowie ww. gmin nie składali do Starosty wniosków dotyczących potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, o których mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o nieodpłatnej pomocy. Starosta nie kierował do organów tych gmin pism w zakresie oceny liczby godzin i dni w których jest świadczona nieodpłatna pomoc prawna, tj. czy jest ona adekwatna do potrzeb oraz zainteresowania mieszkańców na terenie ww. gmin. Żadna z gmin nie wniosła o likwidację lokalizacji punktu NPP²¹ na jej terenie.

(akta kontroli str. 312-375, 554-558)

2. Szczegółową kontrolą objęto cztery porozumienia, po jednym z okresu 2020-2023 w którym obowiązywały, dla wszystkich gmin z którymi je zawarto²². Porozumienia zawierały wszystkie elementy określone w art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy, tj.: wykaz planowanych dyżurów na terenie gminy zawierający:

- dni oraz godziny, w których planuje się dyżury,
- informację, czy dyżur przeznaczony będzie na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej czy świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,
- informację o rodzaju podmiotu udzielającego nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącego nieodpłatne poradnictwo obywatelskie podczas dyżurów,
- preferowaną specjalizację dyżurów – określenia specjalizacji,
- adresy lokali, w których planuje się dyżury.

Porozumienia zawierały również zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urządzeń technicznych podmiotom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącym nieodpłatne poradnictwo obywatelskie (art. 9 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 312-315, 336-339, 352-355, 372-375)

3. W okresie objętym kontrolą Powiat powierzył jeden punkt do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy. Znajdował się on w czterech lokalizacjach – na terenie czterech gmin. Obsługę drugiego z punktów powierzono organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na zasadach określonych w art. 11 ust. 1, 1a, 1b, 1c ustawy o nieodpłatnej pomocy. Znajdował się on w siedzibie Starostwa. Nie wystąpił przypadek określony w art. 11

²⁰ Pisma z 14 maja 2021 r. (znak: DSF-XI.690.71.2021i z 2 grudnia 2021 r. (znak: DSFG-XI.690.330.2021).

²¹ W myśl art. 8 ust. 10 ustawy, punkt może być usytuowany w jednym albo większej liczbie lokali, do którego tytuł prawny posiada powiat lub gmina, w ramach zasobów jakimi dysponują. W jednym lokalu może być usytuowany więcej niż jeden punkt.

²² Porozumienia z 28 grudnia 2019 r. zawarta z Gminą Granowo, z 28 grudnia 2020 r. z Gminą Kamieniec, z 31 grudnia 2021 r. z Gminą Rakoniewice, z 30 grudnia 2022 r. z Gminą Wielichowo.

ust. 1d ww. ustawy, tj. przeznaczenia większej liczby punktów na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 98-132, 135-184, 187-278)

4. Powiat corocznie, w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego, zawierał porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu z ORA oraz OIRP na okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku (łącznie osiem porozumień).

(akta kontroli str. 279-311)

5. Starosta powiadomił Wojewodę o zawartych przez siebie porozumieniach z ORA i OIRP na rok 2022 w dniu 15 października 2021 r. w formie e-maila, który wysłano 25 października 2021 r. Sekretarz Powiatu²³ wyjaśnił, że *potwierdzenia mailowe z wcześniejszych lat nie zachowały się*. Starosta powiadomił Wojewodę o zawartych 30 września 2022 r. porozumieniach z ORA i OIRP w dniu 16 grudnia 2022 r., o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ponadto, w przypadku umów zawartych na 2020 r. i 2021 r. brak było dokumentów potwierdzających, że Powiat poinformował Wojewodę o zawartych umowach z ORA i OIRP, co nie sprzyjało transparentności podejmowanych w tym zakresie działań i utrudniało ich weryfikację.

(akta kontroli str. 310-311)

6. Szczegółową kontrolą objęto wszystkie, tj. osiem porozumień zawartych przez Powiat z ORA i OIRP na lata 2020-2023. Ujęto w nich komplet elementów wymienionych w art. 10 ust. 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy. W porozumieniach nie zawarto postanowień zabezpieczających interesy Starostwa, w szczególności dotyczących kontroli wykonania zobowiązań umownych oraz zasad odpowiedzialności zleceniobiorców za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Postanowienia takie znalazły się natomiast w umowach zawartych pomiędzy Powiatem a poszczególnymi adwokatami oraz radcami prawnymi w zakresie realizacji usług poradnictwa prawnego w wyznaczonych lokalizacjach.

(akta kontroli str. 279-311)

7. W latach 2020 – 2023 obowiązywały odrębne *Programy współpracy*. Swym zakresem nie obejmowały nieodpłatnej pomocy prawnej ani takiego poradnictwa obywatelskiego, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Sekretarz wyjaśnił również, że *uchwały Rady Powiatu w sprawie przyjęcia Programów współpracy Powiatu z organizacjami pozarządowymi za lata 2020-2023 nie były przekazywane do publikacji, ponieważ – w ocenie Wojewody – nie był to akt prawa miejscowego. Powiat otrzymał od Wojewody pismo z 28 września 2023 r.²⁴, dotyczące zmiany interpretacji przepisów ustawy w związku z orzecznictwem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu²⁵. W świetle tych wytycznych obecnie ww. programy są traktowane jako akty prawa miejscowego, w związku z tym program na rok 2024 zostanie skierowany do Wojewody w celu publikacji.*

(akta kontroli str. 499-505, 546-547)

1.3. Powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

²³ Dalej: Sekretarz.

²⁴ Pismo Nadzoru Prawnego, znak: NP.-III.40.9.2023.4.

²⁵ Wyroki z 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 155/23; oraz z 29 czerwca 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 294/23.

1. W okresie objętym kontrolą ogłoszono cztery konkursy, po jednym na 2020, 2021, 2022 i 2023 r. w celu wyłonienia organizacji pozarządowej i powierzenia jej prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Wszystkie konkursy zostały rozstrzygnięte, żaden nie został unieważniony.

(akta kontroli str. 505-541)

2. W okresie objętym kontrolą szczegółowym badaniem objęto trzy konkursy ofert na realizację zadań publicznych na 2020, 2021 i 2022 r. Ogłoszenia o konkursach ofert na realizację przedmiotowych zadań publicznych na lata 2020-2023 były opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej²⁶. Na 2020 r. zostało umieszczone na stronie internetowej 20 listopada 2019 r.²⁷, na 2021 r. – 17 listopada 2020 r.²⁸ i na 2022 r. – 12 listopada 2021 r.²⁹ Ogłoszenia były również dostępne na stronie internetowej Starostwa, z której następowało przekierowanie do strony BIP. Umieszczano je także na tablicy ogłoszeń w miejscu zwyczajowo przyjętym w siedzibie Starostwa.

(akta kontroli str. 505-542, 574)

3. Ogłoszenia o konkursach na lata 2020-2023 zawierały wszystkie obligatoryjne informacje określone w art. 13 ust. 2 ustawy o wolontariacie, tj. o:

- rodzaju zadania,
- wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania,
- zasadach przyznawania dotacji,
- terminach i warunkach realizacji zadania,
- terminie składania ofert,
- trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert,
- zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 505-542, 574)

4. Termin przewidziany do składania ofert na realizację zadania publicznego z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa na lata 2020-2023 nie był krótszy niż 21 dni, liczony od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie. Wynosił on odpowiednio: 23, 23, 21 i 31 dni, co było zgodne z art. 13 ust. 1 ustawy o wolontariacie.

(akta kontroli str. 505-542, 574)

5. Uchwałami Zarządu Powiatu z: 3 grudnia 2019 r.³⁰ powołano komisję konkursową w celu zaopiniowania ofert na rok 2020 r., z 1 grudnia 2020 r.³¹ - na 2021 r. i z 29 listopada 2021 r. - na 2022 r.³²

(akta kontroli str. 505-542, 574)

²⁶ Dalej: BIP.

²⁷ <https://bip.pgw.pl/m,6035,ogloszenie-otwartego-konkursu-ofert-na-realizacje-zadania-publicznego-z-zakresu-udzielania-nieodplat.html>

²⁸ <https://bip.pgw.pl/m,6092,ogloszenie-otwartego-konkursu-ofert-na-realizacje-zadania-publicznego-z-zakresu-prowadzenia-punktu-p.html>

²⁹ <https://bip.pgw.pl/m,6143,otwarty-konkurs-ofert-na-realizacje-zadania-publicznego-z-zakresu-prowadzenia-punktu-przeznaczonego-.html>

³⁰ Nr 179/2019, <https://bip.pgw.pl/e,registry,show.html?id=5bf529c30cc84&limit=50&offset=0&page=4>

³¹ Nr 335/2020, <https://bip.pgw.pl/e,registry,show.html?id=5bf529c30cc84&limit=50&offset=0&page=7>

³² Nr 512/2021, <https://bip.pgw.pl/e,registry,show.html?id=5bf529c30cc84&limit=50&offset=0&page=11>

6. W skład każdej komisji konkursowej wyłonionej do opiniowania złożonych ofert dotyczących współpracy na lata 2020-2023 wchodziło dwóch przedstawicieli organu wykonawczego Powiatu, tj. Sekretarz jako przewodniczący komisji, Koordynator, a także dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych, co było zgodne z art. 15 ust. 2b oraz 2d ustawy o działalności pożytku publicznego. W skład komisji nie wchodził przedstawiciel Wojewody³³.

(akta kontroli str. 505-542, 574)

7. Zgodnie z pisemnymi oświadczeniami, w skład komisji konkursowej, która opiniowała złożone oferty przez organizacje pozarządowe w 2022 r., nie wchodziły osoby podlegające wyłączeniu. W Starostwie nie zachowano natomiast takich oświadczeń dotyczących konkursów z roku 2020 i 2021.

Sekretarz wyjaśnił, że fakt ten był weryfikowany: przedstawiciele organizacji pozarządowych wchodzących w skład komisji konkursowej składali oświadczenia dotyczące tego, że nie podlegają wyłączeniu. Nie zachowano śladu rewizyjnego (pisemnych oświadczeń za rok 2020 i 2021). NIK wskazuje, że niezachowanie w Starostwie ww. pisemnych oświadczeń nie sprzyjało transparentności podejmowanych w tym zakresie działań oraz utrudniało ich weryfikację.

(akta kontroli str. 499-504, 542-545)

8. Przy rozpatrywaniu ofert sprawdzono, czy dana organizacja jest wpisana na listę prowadzoną przez Wojewodę. Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza, *spełnianie przez organizację pozarządową warunków określonych przez art. 11d ustawy o nieodpłatnej pomocy jest warunkiem złożenia oferty na dany rok w konkursie na realizację zadania publicznego z zakresu prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Spełnianie ww. warunków organizacja wykazuje poprzez załączenie do oferty decyzji w przedmiocie wpisu organizacji pozarządowej na listę takich organizacji, uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa wielkopolskiego. Warunek ten jest więc kontrolowany każdorazowo w postępowaniu konkursowym przez komisję, która weryfikuje aktualność załączonej decyzji. W okresie objętym kontrolą nie było przypadku zaprzestania spełniania przez organizację ww. warunków.*

(akta kontroli str. 457-460)

9. Przy rozpatrywaniu przez komisję złożonych ofert dokumentowano proces ich oceniania, tj.: „zakres i wartość planowanego wkładu rzeczowego, osobowego, w tym świadczenia wolontariuszy i pracy społecznej członków organizacji: wkład rzeczowy, osobowy i świadczenia wolontariuszy i praca społeczna”. Drugim z obszarów były proponowane działania promocyjne zadania: opracowanie informatorów i poradników, prowadzenie otwartych wykładów i warsztatów, rozpowszechnianie informacji o realizacji zadania, w tym sposób i częstotliwość tego rozpowszechniania, liczba kampanii reklamowych dotyczących zadania w lokalnych mediach i w innych formach komunikacji. Takie kryteria zostały wskazane w formularzu indywidualnej oceny merytorycznej oferty. W formularzu nie wskazano natomiast niektórych kryteriów wynikających z art. 15 ust. 1 ustawy o wolontariacie, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 575-579)

10. Prace komisji konkursowej były dokumentowane, tj. sporządzano protokoły z ich przebiegu. Treść tych protokołów dotyczących lat 2020-2023 była zgodna z § 4 pkt 6

³³ Co było zgodne z art. 15 ust. 2c ww. ustawy (a contrario).

regulaminów prac komisji konkursowej³⁴, stanowiących załącznik do uchwał Zarządu Powiatu.

(akta kontroli str. 376-387)

11. Organ wykonawczy Powiatu dokonał wyboru ofert zgodnie z rekomendacją komisji konkursowej.

(akta kontroli str. 547)

12. Szczegółowej kontroli poddano cztery oferty, tj. z każdego z czterech konkursów zorganizowanych na lata 2020-2023. Oferty zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 14 ust. 1 ustawy o wolontariacie, tj.:

- szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji,
- termin i miejsce realizacji zadania publicznego,
- kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego,
- informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne,
- informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł,
- deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego.

(akta kontroli str. 34-92)

13. Oferty wybrane do dofinansowania spełniały kryteria określone w regulaminach wyboru ofert na lata 2020-2023.

(akta kontroli str. 34-92)

14. W regulaminach konkursów na lata 2020-2023 nie zawarto procedury wyboru organizacji pozarządowych z list rezerwowych. Nie udzielono dotacji dla podmiotów z list rezerwowych.

(akta kontroli str. 547)

15. Wyniki otwartych konkursów ofert na realizację zadania publicznego z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa na rok: 2020³⁵, 2021³⁶, 2022³⁷ i 2023³⁸ ogłoszono niezwłocznie w BIP po podjęciu uchwał przez Zarząd Powiatu, tj. odpowiednio po: trzech, dwóch, dziewięciu i trzech dniach, tj. zgodnie z art. 15 ust. 2j ustawy o wolontariacie. Wyniki te zostały również opublikowane na stronie internetowej Starostwa w terminach jak w BIP oraz w siedzibie SP w formie ogłoszenia w miejscu zwyczajowo przyjętym, zgodnie z art. 13 ust. 3 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 547, 499-541)

³⁴ Do zaopiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego z zakresu prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

³⁵ <https://bip.pgw.pl/m,6038,ogloszenie-wynikow-otwartego-konkursu-ofert-na-realizacje-zadania-publicznego-z-zakresu-udzielania-n.html>

³⁶ <https://bip.pgw.pl/m,6185,ogloszenie-wynikow-otwartego-konkursu-ofert-na-realizacje-zadania-publicznego-z-zakresu-prowadzenia-.html>

³⁷ <https://bip.pgw.pl/m,6145,ogloszenie-wynikow-otwartego-konkursu-ofert-na-realizacje-zadania-publicznego-z-zakresu-prowadzenia-.html>

³⁸ <https://bip.pgw.pl/m,6213,ogloszenie-wynikow-otwartego-konkursu-ofert-na-realizacje-zadania-publicznego-z-zakresu-prowadzenia-.html>

16. Ogłoszenia o wynikach otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa na 2020 r., 2021 r., 2022 r. i 2023 r. zawierały wszystkie elementy przewidziane w art. 15 ust. 2h ustawy o wolontariacie, tj.: nazwę oferenta i zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych. Ogłoszenie o wyniku otwartego konkursu na rok 2020 r. nie zawierało natomiast informacji o wysokości przyznanych środków publicznych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 574, 580-582)

17. W okresie objętym kontrolą nie miało miejsca zlecenie zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego organizacjom pozarządowym z pominięciem procedury konkursowej. Organizacje pozarządowe realizujące zadania z ww. zakresu zostały wyłonione w drodze konkursu ofert do końca grudnia roku poprzedzającego rok, którego dotyczyło powierzenie prowadzenia punktu pomocy prawnej. Do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyło powierzenie prowadzenia punktu pomocy prawnej toczyły się postępowania konkursowe. Sekretarz wyjaśnił, że: *organ interpretuje termin 30 listopada jako termin instrukcyjny, niewiążący, ponieważ nie ma przesłanki ustawowej do unieważnienia ogłoszonego konkursu przed 30 listopada, z powodu jego nierozstrzygnięcia do 30 listopada lub niepodpisania umowy. (...) Wobec powyższego wyłonienie organizacji w drodze konkursu (zasada ustawowa) w każdym roku po 30 listopada było zgodne z przepisami art. 11 ust. 1-11 ustawy o nieodpłatnej pomocy (...) w zw. z przepisami dot. konkursu ofert ustawy o wolontariacie (...) oraz zgodne z wykładnią celowościową art. 11 ust. 12 ustawy o nieodpłatnej pomocy. Nie było bowiem celem ustawodawcy w art. 11 ust. 12 ww. ustawy obchodzenie przepisów o wyłanianiu organizacji pozarządowej w drodze konkursu dlatego, że konkurs nie został rozstrzygnięty do 30 listopada.*

(akta kontroli str. 554-556)

1.4. Zawieranie umów z organizacjami pozarządowymi oraz z adwokatami i radcami prawnymi

1. Po ogłoszeniu wyników konkursów ofert podpisano umowy z organizacjami pozarządowymi w terminie określonym w art. 15 ust. 4 ustawy o wolontariacie, tj. bez zbędnej zwłoki. Umowę na realizację zadań na 2020 r. zawarto 30 grudnia 2019 r., na 2021 r. – 31 grudnia 2020 r., na 2022 r. – 31 grudnia 2021 r. a na 2023 r. – 30 grudnia 2022 r., tj. po upływie odpowiednio: 10, 13, 18 i 17 dni.

(akta kontroli str. 583-636)

2. Treść czterech umów objętych kontrolą zawartych na lata 2020-2023 pomiędzy Powiatem a wyłonionymi w drodze konkursu ofert organizacjami pozarządowymi wskazywała między innymi na: miejsce i czas udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej; sposób korzystania z lokalu, w którym był usytuowany punkt; niezbędne urządzenia techniczne, w tym zapewniające dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiających udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Umowy nie zawierały natomiast postanowień dotyczących możliwości wydłużenia, na żądanie Starosty, czasu trwania dyżuru do co najmniej pięciu godzin dziennie – do kwestii tej nie odniesiono się również w ogłoszeniach otwartych konkursów ofert, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 583-636)

3. Umowy zawarte pomiędzy radcami prawnymi oraz adwokatami a Powiatem zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy o nieodpłatnej pomocy. W każdym roku objętym kontrolą obowiązywało osiem takich umów. W każdej z umów zostały zawarte postanowienia dotyczące możliwości kontroli wykonania przedmiotu umowy przez Powiat. W umowach nie było postanowień dotyczących odpowiedzialności zleceniobiorców za niewykonanie treści umów – zawarto natomiast klauzulę odsyłającą w sprawach nieuregulowanych do przepisów Kodeksu cywilnego³⁹ (umów zlecenia). W każdej umowie zawarte były postanowienia dotyczące zastępstw w przypadku braku możliwości zrealizowania przedmiotu umowy przez zleceniobiorcę. Zastępstwo mogło być zrealizowane przez innego adwokata lub radcę prawnego, a w „szczególnie uzasadnionych przypadkach przez aplikanta adwokackiego lub radcowskiego”. W każdej umowie znajdowała się regulacja, zgodnie z którą, w przypadku niezrealizowania dyżuru zleceniobiorcy nie przysługiwałoby wynagrodzenie, a w przypadku, gdyby nastąpiła już zapłata wynagrodzenia, podlegałoby ono zwrotowi na rzecz Powiatu jako świadczenie nienależne. W umowach brak było postanowień dotyczących kart ewidencji czasu pracy, ewidencji poboru i zwrotu kluczy.

(akta kontroli str. 98-132, 135-184, 187-278)

4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umów z Powiatem przez adwokatów i radców prawnych wskazanych przez ORA i OIRP.

(akta kontroli str. 457-460)

5. W każdej zawartej umowie z radcą prawnym albo adwokatem, której przedmiotem było udzielanie porad prawnych ujęto postanowienia dotyczące przetwarzania danych osobowych klientów. Wskazano, że Starosta upoważni zleceniobiorcę do przetwarzania danych osobowych klientów w związku z wykonywaniem przedmiotu umowy. Zawarto także postanowienia dotyczące ewentualnego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych przez osobę zastępującą zleceniobiorcę. Również w umowach z organizacją pozarządową (w § 16 ust. 2 każdej z umów) znalazły się postanowienia dotyczące zasad przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją przedmiotu tych umów.

(akta kontroli str. 98-132, 135-184, 187-278)

1.5. Finansowanie zadań

Wysokość dotacji celowej na realizację przez Powiat zadań wynikających z nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej wynosiła na każdy rok objęty kontrolą 132 tys. zł. Kwoty te zostały ujęte jako *Plan* w sprawozdaniach Rb-50⁴⁰. Wykonanie planu w latach 2020-2023 (do 30 czerwca) wyniosło odpowiednio: 130,3 tys. zł; 125,4 tys. zł; 128,2 tys. zł i 58,9 tys. zł. Sekretarz wyjaśnił, że *wydatkowanie dotacji zostało zaplanowane w całości, zgodnie z ustawą; w trakcie realizacji zadania okazało się, że była mniejsza liczba dyżurów niż planowana (np. prawnik zachorował i nie zdążył ustanowić zastępcy na dyżur, dyżur wypadł z innych względów losowych), a potrzeby organizacyjne punktów NPP – okazały się mniejsze niż planowano. W poszczególnych latach Powiat wykorzystał odpowiednio 90%, 92,1%, 92,3% i 91,6% z kwot dotacji faktycznie poniesionej na wydatki związane z wynagrodzeniami dla*

³⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.), dalej Kodeks cywilny.

⁴⁰ Sprawozdanie o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

adwokatów i radców prawnych⁴¹. Na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań Powiat w poszczególnych latach poniósł odpowiednio: 5,8%, 4,7%, 4,6% i 5% z środków faktycznie zrealizowanej dotacji⁴². Na zadania związane z edukacją prawną w analogicznym okresie poniesiono odpowiednio: 3%, 3,2%, 3% i 3,4% ze środków faktycznie zrealizowanej dotacji⁴³. Dotacja została wykorzystana zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy.

Powiat nie finansował zadań związanych z nieodpłatną pomocą prawną, nieodpłatnym poradnictwem obywatelskim i edukacją prawną ze środków własnych. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki otrzymania od Wojewody środków dotacji po terminie.

(akta kontroli str. 18-20, 388-451, 554-556, 1423)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą nie w pełni rzetelnie sporządzono regulaminy organizacyjne Starostwa. Brak w nich było uregulowań wskazujących, że w zespole radców prawnych – komórce organizacyjnej Starostwa – realizowano zadania związane z nieodpłatną pomocą prawną, poradnictwem obywatelskim i edukacją prawną, w sytuacji gdy zadania wykonywano corocznie. Zgodnie z załącznikiem do komunikatu Ministra Finansów nr 23 z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁴, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań (II.A.3). W wyjaśnieniach Sekretarz nie odniósł się do bezpośrednich przyczyn ww. sytuacji wskazując jednocześnie, iż zadania te realizowała Koordynator.

(akta kontroli str. 1404-1405)

2. Powiat ze zwłoką przekazał do Wojewody informację o podpisanych 30 września 2022 r. porozumieniach z ORA i OIRP. Poinformowano w formie e-maila Wojewodę o zawarciu porozumień 16 grudnia 2022 r., tj. w 77 dniu od ich podpisania, co naruszało art. 10 ust. 3 ustawy o wolontariacie. Zgodnie z tym przepisem, o każdym podpisanym porozumieniu albo wskazaniu adwokatów lub radców prawnych, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w trybie, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ww. ustawy, powiat niezwłocznie zawiadamia właściwego wojewodę. „Niezwłocznie”, a więc co do zasady nie później niż w ciągu dwóch tygodni⁴⁵.

Koordynator wyjaśniła, że *zapomniała o przekazaniu tej informacji w terminie*. NIK wskazuje, że ww., ponaddwumiesięczna zwłoka w przekazaniu przedmiotowej informacji skutkowało tym, że Wojewoda nie posiadał aktualnych informacji w zakresie organizowania na terenie Województwa Wielkopolskiego nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 310-311, 449-504, 554-556)

3. *Programy współpracy* nie obejmowały swoim zakresem zadań związanych z nieodpłatną pomocą prawną, poradnictwem obywatelskim oraz edukacją prawną. Do sfery zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o wolontariacie, w której przez organizacje pozarządowe prowadzona jest działalność społecznie

⁴¹ Suma wynagrodzeń dla adwokatów i radców prawnych w odniesieniu do wartości przyznanej dotacji na lata 2020-2023 (do 30 czerwca) wynosiła odpowiednio: 88,6%, 87,5%, 89,6% i 81,78%.

⁴² Środki przeznaczone na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej w odniesieniu do wartości otrzymanej dotacji na lata 2020-2023 (do 30 czerwca) wynosiły odpowiednio: 5,8%, 4,5%, 4,5% i 4,4%.

⁴³ Środki przeznaczone na edukację prawną w odniesieniu do wartości otrzymanej dotacji na lata 2020-2023 (do 30 czerwca) wynosiły odpowiednio: 3%, 3%, 3% i 3%.

⁴⁴ Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84, dalej: Komunikat nr 23.

⁴⁵ Por. m.in. teza nr 7 uchwały pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z 30 grudnia 1988 r. w sprawie III CZP 48/88 (M.P. z 1989 r. nr 1 poz. 6).

użyteczna, w rozumieniu art. 3 ust. 1 ww. ustawy, należy również udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa, a także udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (pkt 1b oraz 22a)⁴⁶. Ponadto, przedmiotowe zadania realizowane są przez Powiat w każdym roku, co pośrednio wskazuje na ich istotność, a w świetle treści art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy o wolontariacie program współpracy powinien zawierać w szczególności priorytetowe zadania publiczne. Sekretarz wyjaśnił, że *zleczone zadania z zakresu administracji rządowej dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej (...) nie podlegały ujęciu w powiatowym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi, ponieważ ustawa o nieodpłatnej pomocy (...) która stanowi odrębną regulację prawną dla tej pomocy, odsyła do przepisów ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁷ w zakresie: otwartego konkursu ofert, o którym mowa w ww. ustawie – w art. 8 ust. 6 (warunek otwartego konkursu), art. 11 ust. 2 ustawy (wyłonienie organizacji w drodze konkursu), z zachowaniem warunków z art. 11 ust. 6 (organizacja z listy Wojewody w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego) i ust. 6a (organizacja z listy wojewody w zakresie nieodpłatnej mediacji); kontroli wykonywania umów – art. 11 ust. 8 ustawy; zlecenia zadań edukacji prawnej – art. 15 ust. 2 ustawy. W związku z powyższym, ujęcie zadania w rocznych sprawozdaniach z realizacji ww. programu byłoby błędne.*

NIK wskazuje, że m.in. z uwagi na coroczną realizację przez Starostwo zadania związanego z organizacją nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, uzasadnione jest zamieszczanie przedmiotowego zadania w programach współpracy – a w konsekwencji tego, także w sprawozdaniach z ich realizacji.

(akta kontroli str. 499-505, 546-547)

4. W formularzach indywidualnej oceny merytorycznej oferty nie ujęto jednego z kryteriów związanych z oceną jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale których organizacja pozarządowa będzie realizować zadanie publiczne. W myśl art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o wolontariacie, organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 ww. ustawy będą realizować zadanie publiczne. Brak takiego kryterium oceny w przygotowanym w Starostwie formularzu indywidualnej oceny stwarzał ryzyko, że to obligatoryjne kryterium nie było brane pod uwagę przez członków komisji w trakcie procedury opiniowania ofert. Sekretarz wyjaśnił m.in., że *przesłanki oceny wskazane w art. 15 ust. 1 ustawy o wolontariacie (...) stanowią ogólne wytyczne dotyczące oceny ofert w konkursie, które komisja ocenia przez powyżej opisane kryteria, stanowiące uszczegółowienie tych ogólnych wytycznych dotyczących oceny ofert (wskazanych w art. 15 ust. 1). Oznacza to, że kryteria oceny ofert wskazane w ogłoszeniu, w tym w formularzu indywidualnej oceny ofert nie muszą być odzwierciedleniem literalnego brzmienia art. 15 ust. 1 ustawy o wolontariacie (...) – tak Komentarz do art. 15 ust. 1 ustawy pod red. Grzegorz P. Kubalski, Bernadeta Skobel do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Warszawa 2020.*

Nie negując tezy, że treść formularza oceny merytorycznej nie musi być jednoznacznym odzwierciedleniem ww. przepisu ustawy, NIK wskazuje, że kryterium wynikające z art. 15 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy nie zostało w żaden sposób,

⁴⁶ Od 31 sierpnia 2015 r.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 571, dalej: ustawa o wolontariacie.

także pośredni, uwzględnione w treści formularza oceny oferty. Nie sprzyjało to dokonaniu wymaganej, kompleksowej oceny oraz wyborowi optymalnej oferty.

(akta kontroli str. 499-504)

5. W treści ogłoszenia o wyniku otwartego konkursu na rok 2020 r. dotyczącego realizacji zadania publicznego z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa, brak było informacji o wysokości przyznanych środków publicznych, co naruszało art. 15 ust. 2h pkt 3 ustawy o wolontariacie. W myśl ww. przepisu ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert powinno zawierać m.in. tę informację. Sekretarz wyjaśnił, że *kwota dofinansowania została wskazana w uchwale Zarządu Powiatu w sprawie ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert (...) za rok 2020, która również została opublikowana.*

NIK wskazuje, że w świetle niebudzącej wątpliwości interpretacyjnych treści ww. przepisu⁴⁸, ujęcie przedmiotowej informacji w treści ogłoszenia o wynikach konkursu było obligatoryjne. Zawarcie jej w treści przywołanej uchwały Zarządu Powiatu nie spełnia opisanego wymogu, w szczególności w świetle treści art. 15 ust. 2j ww. ustawy, który stanowi, że wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty.

(akta kontroli str. 499-504)

6. Ani w ogłoszeniach otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych z zakresu prowadzenia punktu przeznaczanego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na lata 2020-2023, ani w umowach zawartych przez Powiat na te lata z organizacją pozarządową, nie zawarto postanowień o możliwości wydłużenia na żądanie Starosty, czasu trwania dyżuru do co najmniej pięciu godzin dziennie. Było to niezgodne odpowiednio z art. 8 ust. 6 ustawy o nieodpłatnej pomocy w związku z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o wolontariacie oraz z art. 6 ust. 2 pkt 1a w związku z art. 11 ust. 7 ustawy o nieodpłatnej pomocy. W myśl tych przepisów: w przypadku, gdy liczba osób uprawnionych, którym ma zostać udzielona nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, uniemożliwia sprawne umawianie terminów wizyt w punktach na obszarze danego powiatu, czas trwania dyżuru może ulec wydłużeniu do co najmniej 5 godzin dziennie we wszystkich punktach na obszarze tego powiatu; wydłużenie czasu trwania dyżuru następuje na żądanie starosty; możliwość wydłużenia czasu trwania dyżuru w trakcie roku określa się jako jeden z warunków otwartego konkursu ofert, o którym mowa w ustawie o wolontariacie; ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje m.in. o warunkach realizacji zadania, a umowa informację o możliwości przedmiotowego wydłużenia czasu trwania dyżuru.

Sekretarz odwołał się do § 2 pkt 6 umowy, w którym przyjęto przedłużenie godzin pracy punktu NPP o dwie godziny tygodniowo. Dodał, że oferta jest niezależna od ustawowej kompetencji starosty do żądania wydłużenia pracy punktu do 5 godzin dziennie.

NIK wskazuje, że ww. wydłużenie pracy punktu o dwie godziny tygodniowo nie było jednoznaczne z możliwością ewentualnego wydłużenia dyżuru łącznie o pięć godzin tygodniowo. Kwestii tej ani wprost ani pośrednio nie uregulowano w ogłoszeniu o konkursie i w umowie. Brak takich postanowień mógł ograniczać dostęp mieszkańców do nieodpłatnej pomocy prawnej i takiego poradnictwa obywatelskiego

⁴⁸ Clara non sunt interpretanda.

albowiem bez tych postanowień Starosta nie mógłby skutecznie żądać wydłużania czasu dyżuru o dodatkowe trzy godziny.

(akta kontroli str. 554-556)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat realizował zadania w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, przy czym zadania te nie zostały wyszczególnione w regulaminach organizacyjnych Starostwa. Przydzielono je do realizacji tylko jednej osobie w zespole radców prawnych, co nie sprzyjało ich rzetelnemu wykonywaniu. Na skutek przyjętej w Starostwie interpretacji przepisów, także w programach współpracy nie ujęto ww. zadań pomimo ich corocznej realizacji. Porozumienia zawarte z ORA i OIRP, a także indywidualne umowy z adwokatami i radcami prawnymi zawierały wszystkie elementy przewidziane przepisami prawa, co przyczyniało się do sprawnego wykonywania ww. zadań. Z dwumiesięczną zwłoką poinformowano jednak Wojewodę o zawarciu tych porozumień w 2022 r. Sprawnie przeprowadzono proces wyboru organizacji pozarządowej w celu powierzenia zadań związanych z poradnictwem prawnym, obywatelskim i edukacją prawną. W Starostwie nie zachowano jednak pisemnych oświadczeń o braku podstaw do wyłączenia członków komisji konkursowej, która opiniowała oferty dotyczące lat 2020-2021, co nie sprzyjało transparentności podejmowanych w tym zakresie działań oraz utrudniało ich weryfikację.

Zarówno ogłoszenia o konkursach oraz umowy podpisane z organizacją pozarządową nie zawierały postanowień dotyczących możliwości wyznaczenia dłuższych dyżurów przez Starostę. W formularzach indywidualnej oceny ofert nie ujęto jednego z kryteriów oceny merytorycznej, co nie sprzyjało kompleksowej ocenie ofert i dokonaniu optymalnego rozstrzygnięcia w tym zakresie. Ogłoszenie o wyborze organizacji pozarządowej na 2020 r. nie zawierało jednej z wymaganych informacji. Starostwo realizowało ww. zadania w ramach otrzymanej dotacji celowej, której wartość nie została przekroczona w trakcie ich wykonywania.

OBSZAR

2. Zgodność z przepisami i rzetelność realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej

Opis stanu faktycznego

2.1. Liczba punktów, warunki lokalowe i działania informacyjne

1. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu grodziskiego funkcjonowały dwa punkty nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Pierwszy punkt, obsługiwany przez organizację pozarządową, zlokalizowany był w siedzibie Starostwa. Udzielana w nim była zarówno nieodpłatna pomoc prawna jak i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Drugi punkt, obsługiwany przez samorzady prawnicze (adwokatów i radców prawnych), miał charakter ruchomy, tzn. w zależności od dnia tygodnia, nieodpłatna pomoc prawna udzielana była na terenie jednej z czterech gmin powiatu grodziskiego, tj. w: Granowie⁴⁹, Kamieńcu⁵⁰, Rakoniewicach⁵¹ oraz Wielichowie⁵².

(akta kontroli str. 11-12, 312-375, 583-636, 979-984)

⁴⁹ W Bibliotece Publicznej w Granowie przy ul. Stawowej – Pałac 1.

⁵⁰ W Urzędzie Gminy w Kamieńcu przy ul. 1000-lecia Państwa Polskiego 25.

⁵¹ W Hali Widowisko – Sportowej w Rakoniewicach przy ul. Nowotomyskiej 3.

⁵² W Centrum Kultury w Wielichowie przy ul. Pocztovej 16.

2. W latach 2020–2023 liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego została określona zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 8 ust. 2 i art. 20 ust. 4 ustawy o nieodpłatnej pomocy. Wszystkie punkty usytuowane były w lokalach, do których tytuł prawny posiadał Powiat lub gmina, w ramach zasobów jakimi dysponowały. Zlokalizowano je tak, aby mieszkańcy każdej z gmin powiatu grodziskiego, co najmniej raz w tygodniu mogli skorzystać z pomocy udzielanej na terenie swojej gminy. Punkt pomocy prawnej z siedzibą w Starostwie działał od poniedziałku do piątku w wymiarze czterech godzin dziennie, przy czym (zgodnie z harmonogramem) dostępny był maksymalnie do godziny 15:00 i to tylko w poniedziałki i w piątki⁵³. Sekretarz wyjaśnił, że *punkt w Grodzisku Wlkp. nie jest dostępny w godzinach popołudniowych, bo taka jest decyzja Starosty*. Dodał, że *w godzinach popołudniowych można skorzystać z nieodpłatnych porad prawnych w: Kamieńcu, Rakoniewicach, Granowie oraz we Wielichowie*.

(akta kontroli str. 312-375, 494-504, 583-636, 979-984)

NIK wskazuje, że ustalenie takiego harmonogramu, ograniczało dostępność pomocy dla wszystkich grup uprawnionych (w szczególności aktywnych zawodowo) z terenu największej gminy powiatu grodziskiego – Grodziska Wlkp. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej w drugim punkcie (w czterech lokalizacjach) odbywało się również przez pięć dni w tygodniu podczas dyżuru trwającego cztery godziny dziennie, przy czym – w zależności od dnia i miejsca, dostępny był najwcześniej o godzinie 12:00⁵⁴, a najpóźniej o godzinie 19:30⁵⁵. Sekretarz wyjaśnił, że *Gmina Rakoniewice jest drugą największą gminą powiatu, dlatego punkt w Rakoniewicach jest czynny dwa razy w tygodniu. W pozostałych gminach – odpowiednio mniejszych – osoby decyzyjne (wójtowie/burmistrzowie i Starosta) uznały, że wystarczającym będzie, jeżeli punkt będzie czynny jeden raz w tygodniu*.

(akta kontroli str. 494-504)

3. W okresie objętym kontrolą, Starosta sporządzał i aktualizował listę jednostek udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej. Na stronie internetowej Starostwa oraz na stronie BIP Powiatu w zakładce *Nieodpłatna pomoc prawna w Powiecie Grodziskim* udostępniony był *Wykaz punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w powiecie grodziskim z podaniem radców prawnych/adwokatów pełniących dyżury oraz ich danych kontaktowych*. Na stronach tych umieszczono również informacje o uruchomieniu⁵⁶ (w ramach systemu nieodpłatnej pomocy) projektu punktów specjalistycznych, w których odbywają się dyżury specjalistyczne w wyznaczonych punktach w całej Polsce. W tym zakresie wskazano na sposób rejestracji na wybrany dyżur oraz możliwość umówienia się na wizytę zdalną, a także zamieszczono link do strony z wykazem punktów specjalistycznych.

Kwestię udostępniania przez Starostwo listy nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego omówiono w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 979-985)

Na stronach internetowych urzędów gmin w: Granowie⁵⁷, Kamieńcu⁵⁸, Rakoniewicach⁵⁹ oraz Wielichowie⁶⁰ zawarto informacje o funkcjonujących na terenie powiatu grodziskiego punktach nieodpłatnej pomocy prawnej.

⁵³ W pozostałe dni punkt otwarty był w godzinach 8:00-12:00 (wtorek) oraz 7:30-11:30 (środa i czwartek).

⁵⁴ Tj. w poniedziałki w Urzędzie Gminy Kamieniec przy ul. 1000-lecia Państwa Polskiego 25.

⁵⁵ Tj. w środy w Hali Widowiskowo – Sportowej w Rakoniewicach przy ul. Nowotomyskiej 3.

⁵⁶ Przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 1 stycznia 2022 r.

⁵⁷ Porady prawne - Urząd Gminy w Granowie (granowo.pl)

⁵⁸ Gmina Kamieniec: Strona główna

4. Zadanie związane z upowszechnianiem wiedzy o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wśród mieszkańców powiatu, o którym mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o nieodpłatnej pomocy, realizowane było wyłącznie przez organizację pozarządową prowadzącą, w okresie objętym kontrolą, punkt nieodpłatnej pomocy prawnej, tj. Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój”⁶¹. Stowarzyszenie to podejmowało następujące działania promocyjne: rozwieszanie plakatów informacyjnych; kolportaż ulotek; stała informacja o funkcjonowaniu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i poradnictwa obywatelskiego ujęta na stronie internetowej⁶² oraz na profilu społecznościowym⁶³ organizacji; przekazywanie informacji podczas udzielanych porad prawnych lub porad obywatelskich o możliwości korzystania z tego rodzaju porad przez uprawnione osoby.

(akta kontroli str. 453-460, 637-696)

5. W okresie objętym kontrolą, nie została uzupełniona przez osoby, którym udzielono nieodpłatnej pomocy lub poradnictwa obywatelskiego, żadna karta pomocy - część B, o której mowa w § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego z 21 grudnia 2018 r.⁶⁴. W związku z tym, Starosta nie przekazywał, w trybie § 9 ust. 1 i 2, dziekanom ORA lub OIRP oraz organizacjom pozarządowym opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonym poradnictwie obywatelskim.

Sekretarz wyjaśnił, że *Starosta nie posiada opinii osób korzystających z nieodpłatnego poradnictwa (części B karty pomocy), ponieważ część B kart pomocy nie jest wypełniana. Dodał, że osoby korzystające z poradnictwa odmawiają wypełnienia części B karty. Kwestia ta nie była wyjaśniana przez Starostę – przyjęła do wiadomości, że mieszkańcy nie wypełniają/nie chcą wypełniać części B kart.*

Analiza 18 przykładowych kart pomocy – część A z lutego oraz maja 2020, 2021, 2022 oraz 2023 r. wykazała, że w pkt 18 ww. kart zaznaczono, że *osoba korzystająca z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego nie wyraziła zgody na wypełnienie i przekazanie części B karty pomocy albo nie dotyczy – porada na odległość lub poza punktem.*

(akta kontroli str. 453-460, 1008-1212)

6. Badanie czterech *Zbiorczych informacji* za II kwartał lat 2020 – 2023 wykazało, że były one sporządzane według wzoru określonego w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy, a także przekazywane do Wojewody w terminie wynikającym z art. 12 ust. 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy, tj. do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału. Kwestia *Zbiorczych informacji* o wykonaniu zadania NPP została również omówiona w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 697-978, 1213-1225)

7. W programach współpracy nie umieszczono postanowień odnoszących się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Pomimo tego, w sprawozdaniach z realizacji ww. programów za lata 2020-2022, w sposób obszerny opisywano realizację zadania publicznego

⁵⁹ Nieodpłatna Pomoc Prawna w Powiecie Grodziskim - Gmina Rakoniewice

⁶⁰ Nieodpłatna pomoc prawna - Gmina Wielichowo

⁶¹ Dalej: Stowarzyszenie.

⁶² Nieodpłatna Pomoc Prawna i Poradnictwo Obywatelskie – Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych "WSPARCIE, INFORMACJA, ROZWÓJ" (siswir.pl)

⁶³ Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych "Wsparcie, Informacja, Rozwój"

⁶⁴ Dz. U. poz. 2492, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie nieodpłatnej pomocy.

z zakresu prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Wskazywano w nich m.in. na: sposób wyłonienia organizacji pozarządowej; kwotę przeznaczoną na zadanie w budżecie powiatu oraz kwotę dotacji; statystykę udzielonych nieodpłatnych porad prawnych; efekty realizacji zadania.

(akta kontroli str. 494-504, 1273-1370)

8. W wyniku przeprowadzonych oględzin wszystkich pięciu lokalizacji – pomieszczeń, w których funkcjonował NPP stwierdzono, m.in. że:

- na drzwiach do lokali były zamieszczone tabliczki informacyjne zawierające podstawowe dane: rodzaj udzielanej pomocy, dzień (dni) i godziny dyżurów, sposób rejestracji (zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia o nieodpłatnej pomocy),
- pomieszczenia w których udzielano porad jak i miejsca przeznaczone dla osób oczekujących, zapewniały zachowanie dyskrecji przy uzyskiwaniu pomocy prawnej przez osoby uprawnione (zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia o nieodpłatnej pomocy),
- w pomieszczeniach zapewniony był dostęp do: instalacji energetycznej, telekomunikacyjnej, Internetu (zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia o nieodpłatnej pomocy). Ustalono, że nie we wszystkich pomieszczeniach był komputer, jednak – jak wyjaśniały osoby uczestniczące w oględzinach - adwokaci oraz radcy prawni korzystali z własnych laptopów,
- zapewniono szafy lub kontenery biurowe zamykane na klucz co gwarantowało bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom nieupoważnionym (zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia o nieodpłatnej pomocy),
- w pomieszczeniach możliwe było przeprowadzenie mediacji,
- zapewniono miejsca przeznaczone dla osób oczekujących (zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o nieodpłatnej pomocy), w których udostępnione były m.in. karty informacyjne; informacje o zasadach i zakresie NPP; informacje o możliwości skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji oraz korzyściach z tego wynikających; zamknięte, nieprzezroczyste i oznakowane urny, w których osoby uprawnione osobiście mogły umieścić wypełnioną część B karty pomocy⁶⁵,
- w czterech (z pięciu) punktach NPP zapewniono dostęp do lokali osobom niepełnosprawnym (zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia o nieodpłatnej pomocy), a w piątym nie, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 494-504, 573, 1371-1398)

9. Na stronie internetowej Starostwa⁶⁶ jak i na stronie BIP⁶⁷ stworzona była zakładka *Nieodpłatna pomoc prawna w Powiecie Grodziskim*, w której zamieszczono następujące informacje: wykaz punktów nieodpłatnej pomocy prawnej z podaniem radców prawnych/adwokatów/mediatorów pełniących dyżury oraz ich danych kontaktowych (numery telefonów); wykaz punktów specjalistycznych, w których odbywają się dyżury specjalistyczne w wyznaczonych punktach w całej Polsce. Na ww. stronach nie było części informacji, o których mowa w art. 8 ust. 5 ustawy o nieodpłatnej pomocy oraz § 5 ust. 3b rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁶⁵ W punkcie funkcjonującym w Starostwie urna wystawiona została po przeprowadzonych oględzinach.

⁶⁶ Nieodpłatna pomoc prawna w Powiecie Grodziskim - Starostwo Powiatowe w Grodzisku Wielkopolskim (pgw.pl)

⁶⁷ Nieodpłatna pomoc prawna w Powiecie Grodziskim | BIP Starostwa Powiatowego w Grodzisku Wielkopolskim (pgw.pl)

10. Koordynator wyjaśniła, że *nie analizowano skali zainteresowania lub braku zainteresowania działalnością poszczególnych punktów NPP. Lokalizacja punktów w poszczególnych gminach wskazana przez te gminy jest – w ocenie wójtów/burmistrzów – optymalna. Gminy widząc skalę osób korzystających z tego rodzaju poradnictwa w punkcie NPP na terenie danej gminy, nie zgłaszały Staroście zmiany lokalizacji punktu, ani zmiany godzin lub dni pracy tego punktu, z wyjątkiem gminy Granowo, która w roku 2020 skróciła godziny pracy biblioteki (...). Dodała, że zapytanie w tej sprawie jest co roku przesyłane przez koordynatora NPP do gmin, które pozostawiają lokalizację, dni i godziny funkcjonowania punktu NPP bez zmian.*

NIK wskazuje, że w celu optymalizacji tej formy pomocy dla mieszkańców powiatu grodzkiego, zasadne byłoby, co najmniej raz w roku, przeprowadzanie analizy skali zainteresowania poradami nieodpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych punktach NPP. Pozyskane w toku kontroli dane, wskazują m.in., że liczba udzielanych porad przez adwokatów oraz radców prawnych była znacząco niższa od porad udzielanych przez organizację pozarządową. W latach 2020–2023 (do 30 czerwca) adwokaci oraz radcy prawni udzielili łącznie odpowiednio: 102, 62, 62 oraz 56 porad, a organizacja pozarządowa 415, 247, 187 oraz 125. Ponadto, średnia roczna liczba takich porad przypadających na jedną z czterech lokalizacji punktu NPP prowadzonego przez adwokatów lub radców prawnych wyniosła w latach 2020–2022 odpowiednio: 25,5, 15,5 i 15,5. Dane te również pokazują, że zainteresowanie tą formą pomocy przez mieszkańców czterech gmin jest niewielkie. Może to również wynikać z tego, że np. na terenie gminy Wielichowo udzielane już były nieodpłatne porady prawne w Urzędzie Gminy w ramach umowy zawartej pomiędzy Gminą Wielichowo a kancelarią prawniczą⁶⁸. Na ten fakt wskazał także Burmistrz Wielichowa wyjaśniając m.in., że (...) *trudno powiedzieć, czy zmiana godzin i większa częstotliwość dyżurów zwiększy zainteresowanie poradami, skoro mają alternatywę⁶⁹ i możliwość pomocy prawnej niezależnie od statusu, warunkiem jest zamieszkanie na terenie gminy.* Nadto, porównując roczny koszt⁷⁰ funkcjonowania punktu prowadzonego przez adwokatów oraz radców prawnych z roczną liczbą udzielonych porad, to koszt jednej porady wyniósł w latach 2020–2022 odpowiednio aż: 0,65 tys. zł, 0,96 tys. zł i 1 tys. zł.⁷¹ Były to kwoty co do zasady znacznie wyższe od tych ponoszonych na rynku prywatnym.

(akta kontroli str. 19-20, 465-470, 573)

2.2. Realizacja umów

1. W umowach na lata 2020–2023 w przedmiocie *Realizacja zadania publicznego z zakresu prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej*⁷² wskazano łączne kwoty do przekazania zleceniobiorcy (organizacji pozarządowej), tj. odpowiednio 64 tys. zł, 66 tys. zł, 66 tys. zł oraz 66 tys. zł, które zlecane były w transzach miesięcznych (5,3 tys. zł lub 5,5 tys. zł) z dołu w okresie od stycznia do listopada w ostatnim dniu roboczym każdego miesiąca, a transza za grudzień w terminie do 15 grudnia. W umowach tych nie określono dodatkowych czynników (np. złożenie sprawozdania częściowego), których spełnienie uzależniałoby wypłatę kolejnej transzy.

⁶⁸ Informacja pozyskana od Sekretarza Gminy w Wielichowo w toku oględzin lokalu w Wielichowie.

⁶⁹ Tj. punkt bezpłatnej pomocy prawnej w Urzędzie Gminy Wielichowo.

⁷⁰ Tj. w: 2020 r. 66,3 tys. zł, 2021 r. 59,4 tys. zł i 2022 r. 62,2 tys. zł.

⁷¹ Dla porównania koszt jednej porady udzielanej przez Stowarzyszenie wyniósł w latach 2020-2022 odpowiednio 0,15 tys. zł, 0,27 tys. zł oraz 0,35 tys. zł.

⁷² Zawartych ze Stowarzyszeniem Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój” odpowiednio: 30 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r. oraz 30 grudnia 2022 r.

Badanie czterech ww. umów wykazało, że płatności poszczególnych transz, co do zasady, realizowane były zgodnie z terminami wskazanymi w umowach. Przypadki nieterminowej realizacji transz omówiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 583-636, 1226-1270)

2. W okresie objętym kontrolą nie zidentyfikowano przypadków bezumownego świadczenia usług z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 465-470)

3. W ww. okresie pomoc prawna nie była udzielana przez aplikantów adwokackich lub radcowskich. Koordynator wyjaśniła, że *zgodnie z umową każdy radca lub adwokat jest zobowiązany do osobistego świadczenia usług. Dodała, że zastępstwa są również wykonywane przez radców lub adwokatów.*

(akta kontroli str. 465-470)

2.3. Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań

1. Starosta wyjaśnił, że *weryfikacja sprawozdań z realizacji zadania publicznego była dokonana pod względem finansowym i wykonanych zadań edukacyjnych i promocyjnych (zgodnie z ofertą). Szczegółowym badaniem objęto wszystkie sprawozdania. Powyższą kwestię omówiono szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.*

(akta kontroli str. 453-460)

Starosta sprawdzał spełnienie przez organizację pozarządową warunków określonych w art. 11d ust. 2- 5 ustawy o nieodpłatnej pomocy w trakcie postępowania konkursowego na realizację zadania publicznego z zakresu prowadzenia punktu NPP. W toku ww. postępowania organizacja pozarządowa składała decyzję w przedmiocie jej wpisu na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa wielkopolskiego, o której to decyzji mowa w art. 11d ust. 6 ww. ustawy.

W toku realizacji umów, Starosta nie sprawdzał ponownie (nie kontrolował) spełnienia przez organizację pozarządową ww. warunków, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 453-460)

2. Badanie trzech sprawozdań z wykonania zadania publicznego przez organizację pozarządową w latach 2020–2022 wykazało, że złożono je w terminie określonym w art. 18 ust. 1 ustawy o wolontariacie, tj. w ciągu 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego – odpowiednio: 28 stycznia 2021 r., 27 stycznia 2022 r. i 27 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 552-558, 637-679)

3. W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki zwrotu przez organizację pozarządową niewykorzystanej dotacji⁷³.

(akta kontroli str. 465-470, 637-679)

4. Sekretarz wyjaśnił, że *w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niezaakceptowania sprawozdania z wykonania zadania z zakresu nieodpłatnej*

⁷³ Tj. w 2020 r. kwoty 0,12 zł wynikającej z wyliczenia miesięcznych składek ZUS niższych o 0,01 zł (przelew z 31 grudnia 2020 r.) oraz w 2021 r. 0,07 zł wynikającej z wyliczenia miesięcznych składek ZUS niższych o 0,01 zł (przelew z 10 stycznia 2022 r.).

pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej. Kwestię akceptacji sprawozdań z wykonania ww. zadania omówiono także w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 453-460)

5. W umowach o realizację zadania publicznego, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o wolontariacie, Starosta zabezpieczył możliwość przeprowadzania kontroli, wskazując w § 8 umów (kontrola zadania publicznego) m.in. że *Starosta Grodziski sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania publicznego przez Zleceniobiorcę(-ców), w tym wydatkowania przekazanej dotacji oraz środków, o których mowa w § 3 ust. 5. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania publicznego oraz po jego zakończeniu do czasu ustania zobowiązania, o którym mowa w § 6 ust. 2.* Kwestię kontroli przedmiotowego zadania w toku jego realizacji omówiono także w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 453-460, 583-636)

Każdorazowo po zakończeniu realizacji zadania związanego z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej oraz poradnictwa obywatelskiego zlecane było przez Starostwo zadanie audytowe o nazwie *Wykonanie umowy o realizację zadania publicznego z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej społeczeństwa lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także edukacji prawnej.*

W Sprawozdaniach z audytu wewnętrznego za 2020 i 2021 r. wskazywano m.in. że: *wykonanie merytoryczne zadania publicznego jest zgodne z treścią oferty (...) oraz że poprawnie rozliczono dotację, w szczególności rozliczenie dotacji zostało przedstawione w terminie. Rozliczenie jest sporządzone poprawnie rachunkowo.* Stwierdzano również błędy redakcyjne. W Sprawozdaniu z 13 grudnia 2021 r. z realizacji zadania w 2020 r. wskazano m.in. na cztery błędy redakcyjne w umowie zawartej z organizacją pozarządową 30 grudnia 2019 r. Trzy z czterech ww. błędów zostały wskazane w sprawozdaniu z audytu wewnętrznego z 10 listopada 2022 r. z realizacji ww. zadania w 2021 r. na podstawie umowy zawartej 31 grudnia 2020 r. Analiza postanowień umów z 31 grudnia 2021 r. oraz 30 grudnia 2022 r. dokonana przez NIK wskazała, że część z tych błędów redakcyjnych nadal była powielana. Sekretarz wyjaśnił, że *nieuwzględnienie uwag redakcyjnych audytora do umowy było błędem. Zadeklarował, że uwagi zostaną uwzględnione na rok 2024.*

Zgodnie z Planem Audytu Wewnętrznego w Powiecie Grodziskim na 2023 r. audyt w powyższym zakresie zaplanowany był na I półrocze 2023 r. Sekretarz wyjaśnił, że *termin audytu był faktycznie planowany na I półrocze, jednak nie udało się go zrealizować. Audytor wyjaśnił, że brak realizacji ww. audytu w I półroczu br. spowodowany był dużymi problemami zdrowotnymi audytora bezpośrednio realizującego to zadanie audytowe.*

(akta kontroli str. 549-556, 680-696, 995-1004, 1400)

6. Umowy z adwokatami i radcami prawnymi na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej zawierały postanowienia o prawie przeprowadzenia przez zleceniodawcę (Powiat) kontroli zleceniobiorcy (adwokat/radca prawny) w miejscu wykonywania przedmiotu umowy pod względem prawidłowości jego wykonywania oraz dokumentowania. Pomimo ww. postanowień, w okresie objętym kontrolą, nie miały miejsca tego typu kontrole, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Porozumienia zawarte z organami samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych nie zawierały tego rodzaju postanowień. Sekretarz wyjaśnił, że *zobowiązania stron zawarte w porozumieniach z samorządami zawodowymi radców prawnych i adwokatów są na bieżąco realizowane na zasadzie współpracy.* Dodał,

że w powiecie grodziskim nie było przypadku zaniechania zobowiązań zawartych w porozumieniach przez którąkolwiek ze stron. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki rozwiązania umowy z adwokatami lub radcami prawnymi.

(akta kontroli str. 98-132, 135-184, 187-278, 453-460)

7. Na podstawie badanej dokumentacji (m.in. umów z adwokatami i radcami prawnymi, kart pomocy – część A) nie stwierdzono zjawiska podwykonawstwa. Sekretarz wyjaśnił, że w powiecie grodziskim adwokaci i radcowie prawni są zobowiązani w umowach do osobistego świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, w związku z tym nie występują przypadki podwykonawstwa.

(akta kontroli str. 453-460)

2.4. Edukacja prawna

1. Starosta nie zlecał zadań z zakresu edukacji prawnej podmiotom wskazanym w art. 15 ust. 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy (innym niż wymienione w art. 11 ust. 7 ww. ustawy).

Promocję zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w powiecie każdorazowo realizowała organizacja pozarządowa prowadząca NPP.

(akta kontroli str. 549-550, 554-556)

2. W ogłoszeniach otwartych konkursów ofert na realizację zadania publicznego z zakresu prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, Starosta wskazywał m.in. na: opracowanie informatorów i poradników tematycznych oraz prowadzenie otwartych wykładów i warsztatów jako preferowane formy realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej. Natomiast w samych umowach z organizacją pozarządową zawierano postanowienia dotyczące powierzenia zadań w zakresie edukacji prawnej, poprzez wskazanie, że (...) *Zleceniobiorca zobowiązuje się do wykonania wszystkich działań określonych w ofercie, o której mowa w ust. 1, w tym także do promocji zadania oraz edukacji prawnej.*

W latach 2020 – 2023, organizacja pozarządowa prowadząca punkt nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, realizowała zadania z zakresu edukacji prawnej poprzez: 1) opracowane i wydane foldery⁷⁴ oraz poradniki⁷⁵; 2) organizację warsztatów dla uczniów⁷⁶; 3) organizację wykładów dla seniorów⁷⁷; 4) rozwieszanie plakatów.

(akta kontroli str. 15-17, 34-92, 583-636)

3. Poza zadaniami zleconymi w trybie przewidzianym w ustawie o nieodpłatnej pomocy, Starostwo nie realizowało innych zadań z zakresu edukacji prawnej.

⁷⁴ Tj. Folder edukacyjny na temat mediacji i sposobu polubownego rozwiązywania sporów lub o tematyce związanej z najczęściej zgłaszanymi problemami osób korzystających z nieodpłatnej pomocy (2020 r.); Folder edukacyjny na temat upadłości konsumenckiej (2021 r.)

⁷⁵ Tj. m.in.: „Dziedziczenie. Kto? Jak? Kiedy?”; „Upadłość konsumencka. Sposób na wyjście z nadmiernego zadłużenia”; „Kilka słów o mediacji. Nieodpłatne porady prawne, obywatelskie i mediacja. Czym jest mediacja? Korzyści z mediacji. Przebieg mediacji. Sąd Polubowny (Arbitrażowy)”; „Obowiązek alimentacyjny. Na kim ciąży, kiedy i dlaczego?” (2022 r.).

⁷⁶ Tj. m.in. pt.: „Z prawem cywilnym za pan brat” (2020 r. 2021 r.); czy też w zakresie profilaktyki i zwalczania przestępstw, kwestii odpowiedzialności karnej za czyny zabronione, funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (2022 r.).

⁷⁷ Tj. m.in. pt.: „Z prawem cywilnym za pan brat” (2020 r.); czy też w zakresie aktualnie zgłaszanych przez seniorów problemów i sposobach radzenia sobie z nimi, a także o zagrożeniach z którymi mogą się spotkać w swoim codziennym życiu (2021 r., 2022 r.).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie w pełni rzetelnie sporządzano w latach 2020 – 2023 (do 30 czerwca) kwartalne *Zbiornicze informacje o wykonaniu zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej*, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy oraz § 11 ust. 1 rozporządzenia o nieodpłatnej pomocy poprzez nieuzupełnienie części II ww. zbiorczych informacji dotyczącej *Realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej – pomimo faktycznego wykonywania takich zadań*.

Konsekwencją tego był brak wiedzy w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Ministerstwie Sprawiedliwości o podejmowanych na terenie powiatu grodzkiego działaniach z zakresu edukacji prawnej.

Starosta wyjaśnił, że *nieuzupełnianie przez koordynatora NPP części II kwartalnych zbiorczych informacji o wykonaniu zadania (dotyczącej edukacji prawnej) – nie było wymagane, ani egzekwowane przez Wojewodę*.

(akta kontroli str. 549-550, 554-556, 697-978)

NIK wskazuje, że brak monitów w przedmiotowym zakresie nie zwalniał z rzetelnego realizowania obowiązku ujętego w ww. art. 12 ust. 1 ustawy, w świetle którego Starosta przekazuje co kwartał, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości, zbiorczą informację o wykonaniu zadań, o których mowa w art. 8 ust. 1. tj. polegających m.in. na edukacji prawnej.

2. Nie w pełni rzetelnie prowadzono stronę internetową⁷⁸ oraz BIP⁷⁹ Starostwa. Ich analiza wykazała, że nie zawarto na nich jasnych i precyzyjnych informacji o sposobie dokonywania zgłoszeń, o których mowa w art. 8 ust. 4 ustawy o nieodpłatnej pomocy⁸⁰, w tym informacji o numerze telefonu, wspomnianej w art. 8 ust. 5 ww. ustawy oraz w miarę możliwości informacji umożliwiającej dokonywanie zgłoszeń za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Sekretarz wyjaśnił, że *Starosta zapewnił możliwość dokonywania zgłoszeń w formie telefonicznej pod numerem telefonu bezpośrednio radcy prawnego/adwokata*. Dodał, że *udostępniono na stronie internetowej Powiatu informacje o działalności punktów zlokalizowanych na terenie danego powiatu oraz informacje o sposobie dokonywania zgłoszeń (...)*.

Jednocześnie, na ww. stronach nie zamieszczono informacji, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie nieodpłatnej pomocy, tj.:

- określających przypadki, w których istnieje możliwość udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość lub poza punktem ze wskazaniem sposobu dokonywania zgłoszeń na dyżury w takich przypadkach (§ 5 ust. 3b pkt 3). Sekretarz wyjaśnił, że *nie określono takich przypadków (...)* bowiem nie wystąpiły takie przypadki, oraz

⁷⁸ Nieodpłatna pomoc prawna w Powiecie Grodzkim - Starostwo Powiatowe w Grodzisku Wielkopolskim (pgw.pl)

⁷⁹ Nieodpłatna pomoc prawna w Powiecie Grodzkim | BIP Starostwa Powiatowego w Grodzisku Wielkopolskim (pgw.pl)

⁸⁰ Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywa się według kolejności zgłoszeń po umówieniu terminu wizyty. Z ważnych powodów dopuszcza się ustalenie innej kolejności udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Kobiecie, która jest w ciąży, udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywa się poza kolejnością. Prowadząc rejestrację zgłoszeń, dąży się do równomiernej rejestracji zgłoszeń osób uprawnionych odpowiednio do dyżurów w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej lub w punktach nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w danym powiecie.

- na temat sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego osobom, o których mowa w art. 8 ust. 8 ustawy o nieodpłatnej pomocy (m.in. osobom ze znaczną niepełnosprawnością ruchową oraz doświadczającym trudności w komunikowaniu się) (§ 5 ust. 3b pkt 4). Sekretarz wyjaśnił, że *nie określono sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa osobom, o których mowa w art. 8 ust. 8 ustawy bowiem nie było takich osób.*

NIK wskazuje, że zgodnie z § 5 ust. 3c ww. rozporządzenia, informacje te powinny być udostępnione na stronach internetowych w czytelny i łatwo dostępny sposób. Ze strony internetowej oraz BIP Starostwa nie wynika natomiast wprost sposób dokonywania zgłoszeń na poradę prawną, ani że w celu umówienia się na poradę trzeba bezpośrednio kontaktować się z adwokatem bądź radcą prawnym. Nie podano również jednego numeru telefonu, pod którym można zgłosić się na poradę. Poza tym, na stronie internetowej oraz BIP nie ujęto informacji umieszczonych w poszczególnych lokalizacjach NPP⁸¹.

(akta kontroli str. 494-504)

3. Lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego:

- a) co najmniej raz w roku nie była udostępniana lokalnym środkom masowego przekazu, co było niezgodne z art. 8a ust. 4 pkt 2 ustawy o nieodpłatnej pomocy. Sekretarz wyjaśnił, że *nie było to celowe ze względu na koszty. Wiedza mieszkańców powiatu o podmiotach, gdzie mogą uzyskać poradę lub załatwić sprawę jest powszechna.*

NIK wskazuje że ustawodawca wprowadzając – od 1 stycznia 2019 r. – ww. regulację nie przewidział wyjątków od obowiązku jej stosowania. Ponadto, problem braku stosownej informacji w lokalnych środkach masowego przekazu sygnalizowała również jedna z gmin, w których znajduje się punkt NPP. Na zadane pytanie w zakresie usprawnienia i optymalizacji działania punktów podano, że *wpływ na większe zainteresowanie punktami NPP mogłoby mieć ponowienie za pośrednictwem środków masowego przekazu akcji informującej o możliwości skorzystania z bezpłatnych porad za pośrednictwem punktów NPP. Z naszego doświadczenia wynika, że nadal wielu mieszkańców nie wie o uprawnieniach przewidzianych w ustawie o nieodpłatnej pomocy.*

Niezależnie od tego, przemawiały za tym również okoliczności opisane w kolejnych podpunktach.

- b) do 15 października 2023 r. nie była umieszczona na stronie internetowej oraz BIP Starostwa, co było niezgodne z art. 8a ust. 4 pkt 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy.

W trakcie trwania kontroli NIK, tj. 16 października 2023 r. na ww. stronach zamieszczono listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa.

- c) nie była również udostępniona w żadnym z lokali, w których funkcjonowały punkty NPP. Było to niezgodne z § 5 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy. Sekretarz wyjaśnił, że *według posiadanej wiedzy, lista była przekazana gminom po jej sporządzeniu z prośbą o jej udostępnienie na stronie internetowej albo przekierowanie do niej na stronę powiatu.*

⁸¹ Na przykład, na każdym drzwiach do lokalu, w których udzielana była nieodpłatna porada prawna, umieszczona była informacja, że *rejestracja wizyty nieobowiązkowa* albo że *jest możliwość umówienia się na wizytę przez stronę [www.siswir.pl/zakładka UMÓW SIĘ NA WIZYTYĘ](http://www.siswir.pl/zakladka_UMOW_SIĘ_NA_WIZYTE)*. Natomiast na stronach internetowych nie umieszczono takich informacji.

NIK wskazuje, że w porozumieniach (w § 1 pkt 6) w sprawie realizacji zadania NPP zawieranych z gminami: Granowo, Kamieniec, Rakoniewice oraz Wielichowo, nie ujęto informacji, iż w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej powinna być udostępniona lista nieodpłatnego poradnictwa – co wynika wprost z ww. paragrafu rozporządzenia. Sekretarz wyjaśnił, że *nieujęcie w porozumieniach z gminami informacji o konieczności udostępnienia listy nieodpłatnego poradnictwa jest błędem*. Zadeklarował, że *obowiązek zostanie wpisany w porozumieniach na rok 2024 r., które będą podpisywane*.

(akta kontroli str. 494-504, 549-550, 554-556, 979-994)

4. Badanie czterech umów w przedmiocie Realizacja zadania publicznego z zakresu prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej⁸² wykazało, że płatności pięciu transz miesięcznych zrealizowano niezgodnie z terminami wskazanymi w tych umowach. W ww. umowach przyjęto bowiem, że transze miesięczne będą przekazywane z dołu, w okresie od stycznia do listopada, *w ostatnim dniu roboczym każdego miesiąca, a transza za grudzień w terminie do 15 grudnia*. W trzech przypadkach, transze te przekazano po terminie wskazanym w umowach o realizację zadania publicznego, tj. za: 1) styczeń 2022 r. – 15 lutego 2022 r. (15 dni po terminie); 2) lipiec 2022 r. – 8 sierpnia 2022 r. (osiem dni po terminie); 3) styczeń 2023 r. – 22 lutego 2023 r. (22 dni po terminie). Natomiast płatności za listopad oraz grudzień 2022 r. zrealizowano 24 listopada 2022 r. (odpowiednio sześć i 21 dni przed terminem), tj. przed precyzyjnie określonym terminem dla listopada oraz przed rozpoczęciem miesiąca, którego dotyczyła transza grudniowa. Łączna wartość transz zleconych w niewłaściwym terminie wyniosła 27,5 tys. zł.

Główna Księgowa wyjaśniła, że *pracownik Wydziału Finansów nie dopilnował aby transze miesięczne przekazywane na rzecz Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój” zostały uregulowane w terminach wynikających z umowy zawartej z ww. podmiotem. Z tytułu opóźnienia w płatnościach nie zostały naliczone odsetki*. Dodała, że *pracownicy Wydziału Finansów zostali pouczeni i zobowiązani do terminowego regulowania zobowiązań oraz do rzetelnego przestrzegania postanowień zawartych w umowach a przede wszystkim tych dotyczących przekazywanych kwot i terminów płatności*.

(akta kontroli str. 465-471, 583-636, 1226-1270)

5. Nierzetelnie udokumentowano weryfikację *sprawozdań z realizacji zadania publicznego z zakresu prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej* za lata 2020 – 2022 na łączną kwotę 252 tys. zł (z czego 87,8 tys. zł w 2020 r., 80,2 tys. zł w 2021 r. oraz 84 tys. zł w 2022 r.). Na ww. sprawozdaniach nie zachowano żadnego śladu rewizyjnego, który umożliwiłby ustalenie m.in. kto i kiedy dokonał weryfikacji, jakie elementy sprawdzał i na podstawie jakich dokumentów. Jednocześnie na żadnym sprawozdaniu nie znajdowała się adnotacja świadcząca o ich akceptacji, a z § 1 ust. 4 umów zawieranych z organizacją pozarządową na realizację ww. zadania wynikało, że *wykonanie umowy nastąpi z dniem zaakceptowania przez Zleceniodawcę sprawozdania końcowego (...)*.

⁸² Zawartych ze Stowarzyszeniem Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój” odpowiednio: 30 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r. oraz 30 grudnia 2022 r.

Starosta wyjaśnił, że weryfikacja sprawozdań z realizacji zadania publicznego była dokonana pod względem finansowym i wykonanych zadań edukacyjnych i promocyjnych (zgodnie z ofertą). Weryfikację finansową prowadzi Wydział Finansów – główny księgowy, weryfikację wykonanych zadań edukacyjnych i promocyjnych – koordynator powiatowy NPP. Dodał, że z tej weryfikacji nie sporządza się dodatkowych dokumentów (tzw. śladu rewizyjnego). Wykonanie zadania jest także audytowane przez audytora pod kątem finansowym, który sporządza sprawozdanie z audytu.

(akta kontroli str. 453-460, 637-679)

NIK wskazuje, że w toku kontroli nie przedłożono żadnej dokumentacji świadczącej o przeprowadzonej weryfikacji sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe na okoliczność realizacji zleconych zadań publicznych. Jednocześnie Starostwo nie przeprowadziło żadnej kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: stopnia realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości jego realizacji, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania oraz prowadzenia związanej z nim dokumentacji. Brak powyższych działań nie sprzyjał transparentności realizacji ww. zadania publicznego oraz istotnie utrudniał jej weryfikację.

6. Nie zapewniono aby dostęp do jednego z punktów NPP poddanych oględzinom uwzględniał potrzeby osób niepełnosprawnych, co naruszało § 3 ust. 2 rozporządzenia o nieodpłatnej pomocy. Zgodnie z tym przepisem, dostęp do lokali, o których mowa w art. 8 ust. 10 ww. ustawy o nieodpłatnej pomocy, usytuowanych na terenie powiatu, uwzględnia potrzeby osób niepełnosprawnych. W przypadku punktu NPP w Wielichowie⁸³, pokój zlokalizowany na parterze budynku, w którym pierwotnie udzielana była nieodpłatna pomoc prawna został zmieniony na pokój na pierwszym piętrze. Budynek nie posiadał windy, a do ww. pokoju prowadziły wyłącznie wąskie schody.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że obecnie pomoc prawna jest udzielana w pokoju znajdującym się na pierwszym piętrze, z uwagi na to, że w tym samym pokoju działa Powiatowy Zespół Doradztwa Rolniczego nr 2 Powiat Grodziski, który jest czynny od poniedziałku do piątku od godziny 7:00 do 15:00. Z kolei Sekretarz Powiatu wyjaśnił m.in., że Gmina nie poinformowała Starosty o zmianie lokalu w budynku Biblioteki. Dodał, że zgodnie z zawartym porozumieniem, Gmina zobowiązała się nieodpłatnie udostępnić Powiatowi wyodrębniony lokal biurowy budynku (...), który będzie spełniać wymogi związane z prowadzeniem punktu nieodpłatnej pomocy prawnej (lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego) określone przez Ministra Sprawiedliwości, a w szczególności możliwy będzie łatwy dostęp do lokalu z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych⁸⁴. Burmistrz Gminy wyjaśniła, że nie powiadomiono Starostwa, ponieważ adres i wejście się nie zmieniło. To kwestia zamiany biur. Wyjaśniła również, że miejsce zmieniono ze względu na obostrzenia związane z pandemią, bo lokal do przyjmowania interesantów jest niewielki dlatego postanowiono przenieść go na piętro gdzie jest bardziej przestronnie. Dodała także, że nie było takiej sytuacji, żeby osoba z niepełnosprawnością nie została obsłużona, a w razie konieczności w obrębie budynku można zejść do pomieszczenia na parterze. Jednocześnie stwierdzono, że na parterze budynku, jak również na drzwiach wejściowych do budynku, ani na drzwiach lokalu oznaczonego jako punkt nieodpłatnej pomocy prawnej nie było wskazówki, że pomoc ta jest świadczona w pomieszczeniu na pierwszym piętrze.

⁸³ Centrum Kultury w części budynku przeznaczony na działalność Biblioteki Publicznej.

⁸⁴ W porozumieniach kwestię tę uregulowano w § 1 ust 4.

(akta kontroli str. 494-504, 573, 1371-1398)

NIK dostrzega, że zapewnienie właściwego lokalu należało do gminy jednak okoliczności opisanego przypadku wskazują, że konieczne jest wzmocnienie współpracy pomiędzy stronami porozumień, w szczególności w zakresie wzajemnego informowania się o okolicznościach wpływających na uprzednio uzgodnione warunki porozumienia, zwłaszcza że jego zmiany wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności (§ 6).

7. Na przestrzeni blisko czterech lat badanego okresu, Starostwo nie przeprowadziło ani jednej (udokumentowanej) kontroli zadań związanych z funkcjonowaniem na terenie powiatu grodzkiego punktów NPP, prowadzonych przez organizację pozarządową oraz adwokatów lub radców prawnych. Długotrwałe niekorzystanie z tego uprawnienia, zagwarantowanego w postanowieniach umów z ww. podmiotami, nie sprzyjało optymalnej realizacji niniejszych zadań – co z kolei leżało zarówno w interesie Powiatu, jak i beneficjentów wsparcia. Za możliwe regularnym przeprowadzaniem takich kontroli przemawiał także brak, chociażby jednej (tak pozytywnej jak i negatywnej), opinii beneficjentów wsparcia, ujmowanej w części B kart pomocy. Kontrola przeprowadzona przez Starostwo mogła także doprowadzić do zidentyfikowania nieprawidłowości opisanej w poprzednim punkcie, jeszcze przed rozpoczęciem kontroli NIK.

Sekretarz wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą przeprowadzono jeden raz kontrolę punktu w poszczególnych lokalizacjach na miejscu celem sprawdzenia wyposażenia lokalu oraz warunków świadczenia samej pomocy. Kontrola nie została udokumentowana. Dodał również, że w trybie ciągłym koordynator pozostaje w kontakcie z gminami co do funkcjonowania punktów i potrzeb z nimi związanych.

(akta kontroli str. 453-460, 583-636)

NIK wskazuje, że konieczność dokumentacji czynności i zdarzeń warunkowana jest przede wszystkim względami dowodowymi, które umożliwiają odtworzenie przeprowadzonych czynności oraz poczynionych ustaleń. Dokumentowanie przebiegu kontroli spełnia również istotną funkcję gwarancyjną dla podmiotu poddanego kontroli. Forma pisemna udokumentowania przeprowadzonej kontroli daje kontrolowanemu możliwość ustosunkowania się do treści protokołu i ewentualną możliwość zgłoszenia zastrzeżeń w przypadku rozbieżnej interpretacji ustalonych stanów faktycznych - co dodatkowo daje kontrolowanemu pewność, że przebieg kontroli utrwalony został zgodnie ze stanem rzeczywistym. Brak udokumentowania przeprowadzonych działań w formie pisemnej nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie ich zaistnienia.

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo uruchomiło na terenie powiatu grodzkiego wymaganą liczbę punktów NPP, w których udzielana była nieodpłatna pomoc prawna oraz świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Ich lokalizacja nie ograniczała dostępności do tych usług mieszkańcom wszystkich gmin powiatu grodzkiego. Punkt NPP prowadzony przez adwokatów oraz radców prawnych dostępny był zarówno w godzinach przed jak i popołudniowych, natomiast dostępność drugiego punktu⁸⁵ dla osób aktywnych zawodowo ograniczona była godzinami pracy Starostwa. Poza jednym przypadkiem ograniczonego dostępu do pomieszczenia przez osoby ze szczególnymi potrzebami, lokale spełniały wymogi określone w obowiązujących przepisach.

⁸⁵ Prowadzonego przez organizację pozarządową.

Zainteresowanie punktami NPP wśród mieszkańców powiatu grodziskiego było stosunkowo niskie, na co mogła mieć wpływ relatywnie niewielka aktywność działań informacyjnych o funkcjonowaniu NPP na terenie powiatu, która sprowadzała się wyłącznie do akcji promocyjnej przeprowadzanej przez organizację pozarządową w ramach zawartej umowy. Dodatkowo, brak rzetelnych, jasnych i precyzyjnych informacji zamieszczonych na stronie internetowej oraz BIP Starostwa, o działaniu punktów NPP, nie sprzyjał wzrostowi zainteresowania tym rodzajem świadczonej pomocy. Nie udostępniono także listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego: w lokalnych środkach masowego przekazu; w lokalach w których funkcjonowały NPP; na stronie internetowej oraz BIP Starostwa.

W latach 2020 – 2023 w ramach dostępnych środków finansowych, systematycznie realizowano zadania z zakresu edukacji prawnej poprzez: publikację folderów i poradników; organizację warsztatów dla uczniów, wykładów dla seniorów, a także kolportowanie plakatów. Nie w pełni jednak rzetelnie sporządzano kwartalne *Zbiornice informacje*, nie uzupełniając danych dotyczących edukacji prawnej. Nierzetelnie dokumentowano weryfikację rocznych *Sprawozdań z realizacji zadań*, nie zachowując śladu rewizyjnego co nie sprzyjało transparentności podejmowanych działań i istotnie utrudniało ich weryfikację. Stwierdzono również pięć przypadków dokonania płatności transz miesięcznych w terminach niezgodnych z zawartymi umowami o realizację zadań publicznych.

Realizacja przedmiotowych zadań przez Powiat, w tym działalność punktów nieodpłatnej pomocy, za wyjątkiem jednego nieudokumentowanego przypadku, nie była kontrolowana, co nie sprzyjało optymalizacji wykonywania tych zadań.

OBSZAR

3. Działania powiatu w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnego świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) udzielono łącznie 1 096 porad w zakresie pomocy prawnej⁸⁶, w tym odpowiednio: 350, 319, 246 i 181. W zakresie poradnictwa obywatelskiego porad udzielono tylko w 2020 r. (164 porady). Porady prawne były realizowane w dwóch utworzonych na terenie powiatu punktach. W punkcie utworzonym w siedzibie Starostwa w ww. latach udzielono odpowiednio: 248, 263, 184 i 125 porad prawnych i ww. 164 porad w zakresie poradnictwa obywatelskiego. W drugim z utworzonych punktów, który posiadał lokale na terenie czterech gmin: Granowo, Kamieniec, Rakoniewice i Wielichowo w ww. latach zrealizowano odpowiednio: 102, 56, 62 i 56 porad prawnych. Największym zainteresowaniem cieszyły się porady z zakresu prawa: cywilnego – 48,6%, rodzinnego – 17,3% i pracy – 13,6%⁸⁷. Czas przeznaczony na każdą poradę sprawozdawany był w ujęciu określonego przedziału, i tak najczęściej porad (27,2%) udzielono w przedziale od 1 godziny do 1 godziny i 30 minut, niewiele mniej, bo 24,9% porad, zrealizowano w zakresie od 45 do 60 minut. Porady trwające od 30 minut do 45 minut stanowiły 20,1%. W okresie objętym kontrolą najliczniejszą grupą wiekową korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej stanowiły osoby w wieku od 35 do 45 lat – 266, kolejną grupą, to osoby w wieku od 45 do 55 lat – 217. Liczba udzielonych porad przypadająca na 1 000 mieszkańców powiatu w latach 2020-2023 (do 30 czerwca) wynosiła odpowiednio: 10; 6; 4,8; 7, średnia liczba porad na dany punkt wyniosła: 1; 0,6; 0,5; 0,7 dziennie. Średni koszt jednej porady w okresie objętym kontrolą wahał

⁸⁶ Dalej: porady prawne.

⁸⁷ Udział procentowy ustalony dla sumy wszystkich porad prawnych za cały okres objęty kontrolą.

się od 251,98 zł⁸⁸ do 514,79 zł⁸⁹, przy czym koszt porady udzielonej przez adwokata lub radcę prawnego wyniósł od 462,22 zł⁹⁰ do 1 002,93 zł⁹¹.

(akta kontroli str. 7-20, 1406-1421)

2. W zajęciach z zakresu edukacji prawnej w latach 2020-2023 (do 30 czerwca) uczestniczyło odpowiednio: 225, 230, 250 i 200 osób. Zajęcia te były prowadzone dla uczniów szkół oraz seniorów. Dane związane z edukacją prawną nie były uwidaczniane w sprawozdaniach kwartalnych składanych za pośrednictwem systemu informatycznego do Wojewody, co opisano w obszarze 2 wystąpienia. W 2020 r. uczniowie brali udział w 10 godzinach⁹², a seniorzy w dwóch. W 2021 r. było to pięć godzin dla uczniów i dwie godziny dla seniorów, w kolejnym roku: sześć godzin dla uczniów i dwie godziny dla seniorów. W 2023 r. (do 30 czerwca) zrealizowano cztery godziny dla uczniów i dwie dla seniorów. Tematyka zajęć dla uczniów dotyczyła: stosowania przepisów Kodeksu cywilnego, w tym własności rzeczy ruchomych oraz zagadnień związanych z przestępstwami i wykroczeniami. Seniorzy brali udział w zajęciach *Problemy seniorów w życiu codziennym – studium przypadków* oraz dotyczących upadłości konsumenckiej. W każdym roku objętym kontrolą przygotowano dla mieszkańców bezpłatne poradniki w formie papierowej z zakresu: mediacji, upadłości konsumenckiej, prawa rodzinnego, dziedziczenia⁹³.

(akta kontroli str. 7-20, 1404-1405)

3. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie określiło celów, mierników lub wskaźników dla realizowanych zadań nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej – w żadnym dokumencie strategicznym Powiatu. Monitorowanie realizacji powyższych zadań Starostwo realizowało w oparciu o sprawozdania organizacji pozarządowej z realizacji powierzonych zadań. Sekretarz wyjaśnił, że określenie celów, mierników lub wskaźników z realizacji tego zadania *nie jest to kompetencją Powiatu (...), te kompetencje są przypisane Ministrowi Sprawiedliwości, zgodnie z art. 16 ustawy o nieodpłatnej pomocy*⁹⁴. NIK wskazuje, że zgodnie z Komunikatem nr 23, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji (II.B.6). W związku z tym Powiat powinien rozważyć wprowadzenie systemu monitorowania realizacji celów i zadań związanych z nieodpłatną pomocą prawną, poradnictwem obywatelskim i edukacją prawną. Nie ma przy tym znaczenia, że zadania te były monitorowane przez Ministra Sprawiedliwości, albowiem podmiotem bezpośrednio odpowiedzialnym za realizację ww. zadań był Powiat i to Powiat powinien zapewnić funkcjonowanie systemu monitorowania celów dla przedmiotowych zadań.

⁸⁸ Średni koszt jednostkowy porady w 2020 r.

⁸⁹ Średni koszt jednostkowy porady w 2022 r.

⁹⁰ Średni koszt jednostkowy porady w I półroczu 2023 r.

⁹¹ Średni koszt jednostkowy porady w 2022 r.

⁹² Udział w zajęciach w ramach edukacji prawnej przedstawiono w godzinach lekcyjnych.

⁹³ W 2020 r.: 2 tys. szt. folderów dotyczących mediacji; w 2021 r.: 0,5 tys. szt. poradników dot. upadłości konsumenckiej; w 2022 r.: 2 tys. szt. poradników dotyczących rodziny; w 2023 r.: 1 tys. szt. poradników dotyczących dziedziczenia.

⁹⁴ Minister Sprawiedliwości dokonuje oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za dany rok w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego. O wynikach dokonanej oceny Minister Sprawiedliwości informuje Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W okresie objętym kontrolą brak było dowodów, że roczne sprawozdania sporządzone przez organizację pozarządową były przedmiotem analiz w Starostwie, co opisano w obszarze drugim niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 468-470)

4. Określone w ofertach organizacji pozarządowej zadania zostały zrealizowane i osiągnięto zakładane efekty. Na 2020 r. w ofercie zadeklarowano realizację dyżurów w zakresie porad prawnych i obywatelskich w wymiarze 1 012 godzin, w 2021 r. – 1 016 godzin. W ofertach na 2022 r. i 2023 r. odwołano się do iloczynu roboczych dni tygodnia i liczby godzin dyżurów. Zadania zostały zrealizowane, także w zakresie liczby wykonanych folderów informacyjnych. W okresie objętym kontrolą umowy na realizację zadań związanych z nieodpłatną pomocą prawną, poradnictwem obywatelskim i edukacją prawną każdorazowo wykorzystywano w trybie konkursowym.

(akta kontroli str. 34-92)

5. W ww. okresie beneficjenci nieodpłatnej pomocy nie sporządzili kart pomocy – części B. Brak było możliwości dokonywania oceny udzielanej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego przez Powiat za pomocą tego narzędzia⁹⁵. Sekretarz wyjaśnił, że *Starosta przyjął do wiadomości, że mieszkańcy nie wypełniają/nie chcą wypełniać części ww. kart.*

(akta kontroli str. 457-460, 1404-1405)

6. Sekretarz wyjaśnił, że *Starosta oceniał sposób realizacji zadania przez organizację pozarządową prowadzącą punkt NPP w Grodzisku Wilkp. oraz przez radców prawnych albo adwokatów działających w drugim punkcie NPP, na podstawie skarg i wniosków. Z uwagi na to, że żadna skarga, ani wnioski w tym temacie nie wpłynęły do Starostwa w okresie kontrolowanym, uznano że ocena mieszkańców była pozytywna co do sposobu zorganizowania punktów, jak i jakości świadczonej pomocy. NIK wskazuje, że kontrola zarządcza nie powinna sprowadzać się do biernego oczekiwania na wpływ skargi lub wniosku.*

(akta kontroli str. 457-460, 468-470)

7. Sekretarz podał, że w związku z realizacją zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej, *Starostwo nie posiadało „dobrych praktyk” dotyczących ww. zadań były one realizowane według narzuconych zasad przez przepisy ustawy i wytycznych Ministerstwa Sprawiedliwości. W trakcie kontroli uzyskano wyjaśnienia⁹⁶ od wójtów i burmistrza czterech gmin na terenie których znajdowały się lokalizacje punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie oceniły one pozytywnie samą ideę powołania na terenie ich gmin punktów NPP. Według nich, *istnienie punktów porad odpowiadało oczekiwaniom społecznym. Uzyskanie porady prawnej stanowiło trudność, szczególnie dla osób wykluczonych ekonomicznie. Możliwość skorzystania z bezpłatnej porady prawnej na terenie „swojej gminy” było komfortem i wpływało na zwiększenie zaufania obywateli do państwa.* Opinie organów gmin wskazywały, że zainteresowanie nieodpłatnymi poradami było duże, za wyjątkiem gminy na terenie której już wcześniej zorganizowano we własnym zakresie nieodpłatne poradnictwo prawne dla jej mieszkańców, bez uwzględniania kryterium dochodowego⁹⁷. Wskazano, że zdarzają się dyżury gdzie czas adwokata lub radcy*

⁹⁵ O czym szerzej w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁹⁶ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁹⁷ Gmina Wielichowo, gdzie raz w tygodniu, przez jedną godzinę mieszkańcy mieli możliwość uzyskania bezpłatnej porady prawnej w ramach umowy podpisanej przez Gminę w zakresie obsługi prawnej Urzędu.

prawnego nie był w pełni wykorzystywany przez mieszkańców. Według ww. organów gmin *powinna istnieć możliwość dostosowania czasu i częstotliwości dyżurów do rzeczywistego zainteresowania poradami mieszkańców, co zapewne wpłynęłoby na bardziej optymalne wykorzystanie środków publicznych przeznaczanych na ten cel.* Na większe zainteresowanie punktami NPP mogłoby mieć wpływ *ponowienie za pośrednictwem środków masowego akcji informującej o możliwości skorzystania z bezpłatnych porad za pośrednictwem punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.* Z doświadczenia na poziomie gmin wynikało, że nadal wielu mieszkańców nie wiedziało o uprawnieniach przewidzianych w ustawie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 468-470, 569-573)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat podejmował działania zmierzające do realizacji zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, jednak nie wyznaczył celów, mierników lub wskaźników ww. zadań przyjmując, że należy to do wyłącznej kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Jakkolwiek planowane zadania zostały zrealizowane, to nadzór Powiatu w tym obszarze bazował wyłącznie na braku skarg i wniosków. Obie ww. kwestie nie sprzyjały zapewnieniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym zakresie. Brak opinii od beneficjentów nieodpłatnej pomocy (części B karty pomocy) nie pozwalał na dokonanie pogłębionej analizy realizacji przedmiotowych zadań. Z uwagi na relatywnie niskie zainteresowanie nieodpłatną pomocą prawną i poradnictwem obywatelskim wśród mieszkańców powiatu, przeciętny koszt jednej porady co do zasady przekraczał stawki rynkowe.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że w świetle nieprawidłowości opisanych w pierwszym i drugim obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego uzasadnione jest dokonanie zmian organizacyjnych usprawniających realizację w Starostwie zadań z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, a także wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem tych zadań.

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) ujęcia w regulaminie organizacyjnym Starostwa zadań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej;
- 2) niezwłocznego przekazywania Wojewodzie informacji o porozumieniach zawartych z ORA i OIRP;
- 3) ujmowania w Programach współpracy zadań Powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej;
- 4) ujmowania w formularzach indywidualnej oceny merytorycznej złożonych ofert wszystkich kryteriów ustawowych;
- 5) ujmowania w ogłoszeniach o konkursach oraz zawartych w ich wyniku umowach postanowień dotyczących możliwości przedłużenia dyżurów do pięciu godzin dziennie;
- 6) uwzględniania w *Zbiorczych informacjach* danych z zakresu edukacji prawnej;

7) zamieszczania na stronie internetowej i BIP Starostwa wszystkich wymaganych informacji związanych z realizacją zadań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;

8) udostępniania listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w lokalnych środkach masowego przekazu oraz ujmowanie w porozumieniach z gminami informacji o konieczności ich udostępnienia w miejscach przeznaczonych dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy;

9) terminowego przekazywania zleceniobiorcom transz miesięcznych należności;

10) rzetelnego dokumentowania procesu weryfikacji *Sprawozdań z realizacji zadania*;

11) zapewnienia prawidłowej realizacji porozumienia zawartego z Gminą Wielichowo w sprawie nieodpłatnego udostępnienia lokalu, dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych;

12) przeprowadzania udokumentowanych kontroli zadań związanych z funkcjonowaniem na terenie powiatu grodzkiego punktów NPP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 29 listopada 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

Krzysztof Kowalak
Starszy inspektor k.p.

z up. Artur Piglas
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

Andrzej Milewski
Starszy inspektor k.p.

.....
podpis