



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.011.03.2017
P/17/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/090 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Mariusz Kniat, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LZG/127/2017 z dnia 4 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim, ul. Piastów 10 B, 66-600 Krosno Odrzańskie (dalej <i>Starostwo</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Glaz, Starosta Krośnieński (dalej: <i>Starosta</i>) od dnia 1 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², realizację przez Starostę zadań wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia w szczególności fakt, że:

- na terenie powiatu krośnieńskiego⁴ od początku 2016 r. oraz 2017 r. zostały uruchomione wszystkie wymagane punkty nieodpłatnej pomocy prawnej⁵, a lokale wykorzystywane na taką działalność spełniały obowiązujące wymogi;
- treść zawieranych na potrzeby realizacji tego zadania umów z osobami oraz organizacjami pozarządowymi odpowiadała wymogom ustawowym, a także zapewniała możliwość skutecznej weryfikacji prawidłowości ich wykonywania;
- Starosta rzetelnie sporządził zbiorczą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej (dalej: *npp*) za rok 2016⁶ oraz pozostałe informacje wymagane przez Ministra Sprawiedliwości;
- informacja o utworzonych punktach *npp* i harmonogramie ich funkcjonowania została udostępniona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej⁷ Starostwa, a w początkowej fazie wdrażania systemu *npp* także przy pomocy innych środków komunikacji;
- podejmowano działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej mieszkańców Powiatu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niepowierzenia przez Starostę adwokatom i radcom prawnym, udzielającym *npp* na terenie Powiatu, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzania danych osobowych beneficjentów *npp*;

¹ Kontrolą objęto okres od dnia 1 sierpnia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2030, dalej: „ustawa o *npp*”.

⁴ Dalej: „Powiat”.

⁵ Dalej: „punkty *npp*”.

⁶ Tj. informację, o której mowa w art. 12 ustawy o *npp*.

⁷ Tj. biuletynu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764); dalej: „BIP”.

- niezawiadomienia Wojewody Lubuskiego o zawartym w dniu 25 listopada 2016 r. pomiędzy Powiatem a Okręgową Radą Adwokacką i Okręgową Izbą Radców Prawnych porozumieniu w sprawie udzielania npp na obszarze Powiatu;
- przekroczenia dopuszczalnego limitu 3% przyznanej w roku 2017 dotacji na pokrycie kosztów obsługi techniczno-organizacyjnej zadania z zakresu npp.

Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli NIK, podjęto skuteczne działania w celu wyeliminowania ww. nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Powiat zamieszkały był przez 55.855 osób⁸. W skład Powiatu wchodziło siedem gmin, z tego: jedna miejska – Gubin, jedna miejsko-wiejska – Krosno Odrzańskie, pięć wiejskich: Bobrowice, Bytnica, Dąbie, Gubin i Maszewo.

1.1. Stosownie do postanowień Regulaminu Organizacyjnego Starostwa⁹ prowadzenie spraw związanych z realizacją ustawy o npp zostało przypisane¹⁰ do zadań Kierownika Referatu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obywatelskich (dalej: *Referat*), podległego bezpośrednio Staroście. Kierownik Referatu odpowiadał zarówno za organizację punktów npp prowadzonych przez Powiat jak i powierzonych do prowadzenia organizacji pożytku publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 5, 34-37, 53-61)

1.2. Kierownik Referatu posiadał wykształcenie wyższe (mgr politologii), a w Starostwie zatrudniony był od 2001 r. Kierownik Referatu nie uczestniczył w szkoleniach, seminariach, konferencjach dotyczących tematyki objętej ustawą o npp i nie zgłaszał potrzeb w tym zakresie. W związku z tym, Starostwo nie ponosiło wydatków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 62)

1.3. W Starostwie nie wprowadzono odrębnych pisemnych procedur (mechanizmów) dotyczących organizacji i funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Bieżący nadzór nad prawidłowością realizacji zadania sprawowany był przez Kierownika Referatu m.in. poprzez: analizę i weryfikację dokumentacji dotyczącej tego zadania (tj. m.in. kart npp, sprawozdań, list obecności, faktur), a także monitorowanie faktycznej obecności prawników w punktach npp (pracownicy Biura Obsługi Interesanta w Starostwie raportowali Kierownikowi Referatu o pobraniu i zwrocie kluczy od punktu npp, natomiast pracownicy filii Powiatowego Urzędu Pracy w Gubinie informowali o przypadkach niepobrania kluczy, Kierownik Referatu wizytował oba punkty npp). Fakt prawidłowej realizacji ww. zadań Kierownik Referatu potwierdzał każdorazowo (opis merytoryczny) na fakturach stanowiących podstawę do zapłaty wynagrodzenia za wykonanie tych zadań.

W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące wdrażania i realizacji obowiązków określonych w ustawie o npp nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 63-67, 253-255)

1.4. Na etapie działań przygotowawczych i organizacyjnych do realizacji zadań z zakresu npp (IV kw. 2015 r.) Powiat nie nawiązał współpracy z organizacjami pożytku publicznego w szczególności poprzez utworzenia wspólnych zespołów o charakterze

⁸ http://www.polskawliczbach.pl/powiat_krosnienski_lubuskie, w oparciu o dane GUS.

⁹ Uchwała Nr 361/2016 Zarządu Powiatu Krośnieńskiego z dnia 18 października 2016 r.

¹⁰ Zgodnie z opisem stanowiska pracy – Kierownika Referatu.

doradczym i inicjatywnym lub wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności¹¹.

Na lata 2016-2017 Rada Powiatu uchwaliła roczne Programy współpracy Powiatu z organizacjami pozarządowymi¹². W ww. programach ujęto zadanie dotyczące *udzielania nieodpłatnego poradnictwa – prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej*, jako priorytetowe zadanie publiczne. W sprawozdaniu z realizacji programu w roku 2016 podano, że zrealizowano ww. zadanie poprzez uruchomienie punktu npp prowadzonego przez organizację pozarządową i udzielenia tej organizacji wsparcia w kwocie 59,9 tys. zł (kwota przekazanej dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 68-90, 383)

Ponadto w 2017 r. Powiat podpisał porozumienie¹³ o współpracy z organizacją pozarządową¹⁴. Głównym celem podpisanego porozumienia była poprawa dostępności mieszkańców Powiatu do bezpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej oraz wzrost aktywności obywatelskiej mieszkańców (działania zrealizowane w ramach porozumienia opisano w pkt. 4 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 91-92)

1.5. Zadania w zakresie organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej Powiat realizował samodzielnie, bez zawierania z gminami porozumień, o których mowa w przepisie art. 9 ust. 1 ustawy o npp.

Stosownie do wymogu określonego w przepisie art. 8 ust. 2 ustawy o npp na obszarze Powiatu powinny być zorganizowane dwa punkty npp.

W pisemnej analizie¹⁵ poprzedzającej lokalizację ww. punktów wskazano, że Powiat dysponuje lokalami odpowiadającymi obowiązującym wymogom, tj. biuro nr 015 w budynku Starostwa w Krośnie Odrzańskim oraz pokój nr 12 w filii Powiatowego Urzędu Pracy w Gubinie. W uzasadnieniu wyboru tych punktów wskazano, że nie występują w nich bariery architektoniczne (mogą z nich korzystać osoby niepełnosprawne), a ich dodatkowym atutem jest możliwość pracy po godzinach urzędowania oraz łatwa rozpoznawalność wśród mieszkańców. Lokalizację punktów npp w dwóch największych miejscowościach, tj. w Krośnie Odrzańskim i w Gubinie uzasadniono równym do nich dostępem zbliżonej liczby mieszkańców.

Zarządzeniem Nr 52/2015 z dnia 16 października 2015 r. Starosta wyznaczył w ww. lokalizacjach punkty npp oraz określił harmonogram udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (od poniedziałku do piątku po cztery godziny dziennie, w przedziałach czasowych w poszczególnych dniach od 11.00 do 17.00)¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

1.6. W zakresie współpracy Powiatu z organami samorządów zawodów prawniczych (radców prawnych oraz adwokatów) poprzedzającej organizację punktów npp ustalono m.in., że:

- Dziekan OIRP w Zielonej Górze (pismem z dnia 23 września 2015 r.) oraz Dziekan ORA w Zielonej Górze (pismem z dnia 29 września 2015 r.) zwrócili się do Starosty z prośbą o wskazanie, w terminie umożliwiającym wykonanie obowiązków określonych w ustawie o npp, liczby planowanych punktów npp i ich lokalizacji, proponowanego wymiaru godzin działania tych punktów, a także zasad wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy

¹¹ Tj. w formach przewidzianych w art. 5 ust. 2 pkt 2 oraz pkt 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.).

¹² Stanowiące załączniki do następujących uchwał Rady Powiatu Krośnieńskiego: Nr XI/93/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz Nr XVIII/144/2016 z dnia 14 grudnia 2016 r.; dalej: *Programy współpracy z opp*.

¹³ Porozumienie z dnia 5 kwietnia 2017 r.

¹⁴ Stowarzyszenie Wspierania Aktywności Obywatelskiej CIVIS SUM z Zielonej Góry.

¹⁵ Analizy dokonali: Sekretarz Powiatu oraz Kierownik Referatu.

¹⁶ Zarządzenie to obowiązywało w latach 2016-2017.

prawnej, a także zasad wykorzystywania urządzeń technicznych w punktach npp. W ww. pismach wskazano również osoby uprawnione do kontaktu i współpracy.

- W dniu 16 października 2015 r. Starosta w odpowiedzi na ww. pisma poinformował ww. podmioty o lokalizacjach punktów npp, proponowanych harmonogramach udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zasadach wynagradzania adwokatów/radców prawnych i wykorzystywaniach urządzeń technicznych, a także wskazał Sekretarza Powiatu jako osobę wyznaczoną do koordynacji działań w sprawie zawarcia porozumienia z ORA i OIRP.

(dowód: akta kontroli str. 101-107)

1.7. Z zachowaniem terminów przewidzianych w art. 26 ust. 2 i art. 10 ust. 2 ustawy o npp – Powiat zawarł porozumienia z OIRP oraz z ORA w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. i w 2017 r. odpowiednio 30 października 2015 r. na rok 2016 i 24 listopada 2016 r. na rok 2017. Porozumienia te zawierały, stosownie do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 ww. ustawy, postanowienia dotyczące liczby adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej, zobowiązanie OIRP oraz ORA do przedłożenia Powiatowi imiennych wykazów adwokatów/radców prawnych i ich zastępców, a także zasad wynagradzania adwokatów/radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej i wykorzystania urządzeń technicznych w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej. Ponadto porozumienia te zawierały zapisy określające lokalizację punktów npp wraz z ich wyposażeniem oraz harmonogram pracy tych punktów.

(dowód: akta kontroli str. 108-117)

W celu wykonania porozumień ORA oraz OIRP corocznie przekazywały Powiatowi imienne listy adwokatów i radców prawnych (bez wskazania zastępców) wytypowanych do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej wraz z ich danymi teleadresowymi.

(dowód: akta kontroli str. 118-123)

Do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. ORA wyznaczyła trzech adwokatów, a OIRP trzech radców prawnych, przy czym umowy na świadczenie pomocy prawnej zgodnie z ustawą o npp Powiat zawarł w dniu 22 grudnia 2015 r. z jednym adwokatem oraz z trzema radcami prawnymi.

(dowód: akta kontroli str. 118-120, 124-135)

W dniu 16 grudnia 2015 r. ORA poinformowała Powiat o fakcie rezygnacji ze świadczenia pomocy prawnej jednego z wytypowanych adwokatów oraz o świadczeniu pomocy przez dwóch pozostałych, przy czym jeden z nich nie zawarł z Powiatem umowy.

(dowód: akta kontroli str. 136, 380-382)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że: (...) *Adwokat, który został wskazany przez ORA w Zielonej Górze do świadczenia porad prawnych w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej w Krośnie Odrzańskim nie przybył na spotkanie zorganizowane przez Starostę Krośnieńskiego celem zawarcia umów oraz nie poinformował o przyczynie tego postępowania. Po spotkaniu, które odbyło się 15 grudnia 2015 r. zadzwoniłem do sekretariatu ORA z informacją o tym fakcie. Zadzwoniłem również do tego adwokata z pytaniem dlaczego nie przybył na spotkanie oraz czy będzie udzielał porad w punkcie npp. Usłyszałem odpowiedź, że nie ma on na to czasu.*

(dowód: akta kontroli str. 137-138, 380-382)

Do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r. ORA wyznaczyła dwóch adwokatów, a OIRP trzech radców prawnych, z którymi w dniu 16 grudnia 2016 r. Powiat zawarł umowy na świadczenie pomocy prawnej zgodnie z ustawą o npp.

(dowód: akta kontroli str. 121-123, 139-158)

Według informacji z ORA na rok 2016 do świadczenia npp na terenie Powiatu zgłosiło się trzech adwokatów, a na rok 2017 dwóch adwokatów. O wolnym miejscu na świadczenie npp w Powiecie informowani byli adwokaci z pobliskich powiatów, jednak nie zgłosił się żaden chętny.

(dowód: akta kontroli str. 357-359)

1.8. Umowy zawarte przez Powiat (*Zleceniodawca*) z adwokatami i radcami prawnymi (*Zleceniobiorca*) zawierały obligatoryjną treść wymaganą przepisami art. 6 ust. 2 pkt 1-7 ustawy o npp, w tym regulacje dotyczące zasad zapewnienia zastępstwa w przypadku niemożności osobistego świadczenia usług. W razie planowanej nieobecności Zleceniobiorcy ma on obowiązek poinformować Zleceniodawcę (drogą e-mail z co najmniej trzydniowym wyprzedzeniem), a w razie nagłej nieobecności (telefonicznie lub drogą e-mail) o niestawiennictwie wraz ze wskazaniem danych swojego zastępcy.

(dowód: akta kontroli str. 124-135, 139-158)

Ustalono, że - w przypadku ogółem 15 dyżurów - osobami zastępującymi nieobecnych prawników były osoby (w sumie trzy) spoza kręgu adwokatów/radców prawnych, z którymi Powiat miał zawarte umowy, przy czym każdorazowo byli to adwokaci (nie stwierdzono zastępstw realizowanych przez aplikantów adwokackich lub prawników bez aplikacji).

(dowód: akta kontroli str. 253-255, 380-382)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że: *Przypadki zastępstw osobami spoza kręgu adwokatów i radców prawnych, z którymi Powiat miał zawarte umowy wynikał przed wszystkim z sytuacji losowych (nie zawsze było możliwe zastępstwo osobą z zawartą umową), a także braku wskazania przez ORA oraz OIRP listy prawników rezerwowych (zastępców). W takich przypadkach każdorazowo sprawdzaliśmy, czy osoba zastępująca ma tożsame kwalifikacje z osobą zastępowaną i nie wystąpiły przypadki świadczenia pomocy prawnej przez osoby niebędące adwokatami lub radcami prawnymi.*

(dowód: akta kontroli str. 380-382)

1.9. W ww. umowach zawartych z adwokatami/radcami prawnym nie zawarto zapisów dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp zawartych w oświadczeniach osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁷.

Postanowienia takie zawarto natomiast w umowach o prowadzenie w latach 2016 i 2017 punktu npp przez organizacje pozarządowe¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 124-135, 139-158, 166-181)

W toku kontroli NIK, tj. w dniu 9 listopada 2017 r. Starosta powierzył przetwarzanie ww. danych w drodze aneksów do umów z adwokatami/radcami prawnymi o świadczenie npp.

(dowód: akta kontroli str. 384-393)

1.10. W dniu 4 listopada 2015 r. Starosta zawiadomił Wojewodę Lubuskiego – zgodnie z wymogiem określonym w art. 10 ust. 3 ustawy o npp – o zawarciu z ORA oraz OIRP ww. porozumień w sprawie npp z dnia 30 października 2015 r.

W toku kontroli NIK, tj. w dniu 9 listopada Starosta zawiadomił Wojewodę Lubuskiego o zawarciu z ORA oraz OIRP ww. porozumień w sprawie npp z dnia 24 listopada 2016 r. (tj. po ok. roku od ich zawarcia).

(dowód: akta kontroli str. 159-161, 380-382)

1.11. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o npp, Starosta powierzył prowadzenie w latach 2016 i 2017 jednego, z dwóch punktów npp na terenie Powiatu organizacjom pozarządowym, tj.: Fundacji „TOGATUS PRO BONO” z siedzibą w Olsztynie oraz Stowarzyszeniu „Wspierania Aktywności Obywatelskiej CIVIS SUM” z siedzibą w Zielonej Górze.

Organizacje te zostały wyłonione w otwartych konkursach, przeprowadzonych zgodnie z art. 11 i art. 13-15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o

¹⁷ Tj.: oświadczeniach, o których mowa w ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 ustawy o npp ; dalej: „oświadczenia”.

¹⁸ Tj.: umowach, o których mowa w art. 11 ust. 7 ustawy o npp, zawartych przez Powiat z Fundacją „TOGATUS PRO BONO” z siedzibą w Olsztynie oraz ze Stowarzyszeniem „Wspierania Aktywności Obywatelskiej CIVIS SUM” z siedzibą w Zielonej Górze odpowiednio: 22 grudnia 2015 r. i 28 grudnia 2016 r.; dalej: „umowy o prowadzenie punktu npp”.

wolontariacie¹⁹ oraz art. 11 ust. 6 ustawy o npp, w sposób zapewniający wybór najlepszej oferty.

Umowy o prowadzenie punktu npp zostały zawarte z ww. organizacjami 22 grudnia 2015 r. (na rok 2016) i 28 grudnia 2016 r. (na rok 2017); tj. w terminach umożliwiających jego uruchomienie z początkiem 2016 i 2017 r. Powyższe umowy zawierały elementy wymagane w art. 6 ust. 2 pkt 1 i 3-6, w zw. z art. 11 ust. 7 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 183-208, 394-401)

1.12. Zgodnie z art. 8 ust. 2 i art. 29 ustawy o npp, Powiat zapewnił uruchomienie z początkiem 2016 i 2017 r. wymaganej liczby, dwóch punktów npp.

Punkt będący w dyspozycji Starosty (prowadzony przez adwokatów i radców prawnych) zlokalizowano w siedzibie Starostwa w Krośnie Odrzańskim.

Punkt prowadzony przez organizacje pozarządowe był zlokalizowany w filii Powiatowego Urzędu Pracy w Gubinie.

Stosownie do § 2 ust. 2 porozumień w sprawie npp oraz § 2 ust. 6 umów zawartych z organizacjami pozarządowymi, npp na terenie Powiatu była dostępna dla osób uprawnionych od poniedziałku do piątku, między godziną 11.00 a 17.00. W każdym z obu punktów pomoc była zapewniona w wymiarze czterech godzin dziennie. W punkcie npp obsługiwany przez Starostę npp udzielali adwokaci i radcowie prawni, a w punkcie npp powierzonym organizacji pozarządowej adwokaci wybrani przez te organizacje.

(dowód: akta kontroli str. 124-135, 139-158, 162-181)

1.13. Lokale, w których usytuowane były punkty npp²⁰, odpowiadały wymogom określonym w § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej²¹, w szczególności w zakresie dostępu do tych lokali osób niepełnosprawnych, ich oznakowania oraz wyposażenia, co umożliwiało udzielanie pomocy w formach wskazanych w art. 3 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 162-165)

1.14. Kierownik Referatu podał, że analiza skali faktycznego zainteresowania uzyskaniem npp w poszczególnych lokalach była w Starostwie dokonywana każdorazowo po przekazaniu przez dyżurującego prawnika dokumentacji dotyczącej udzielonej pomocy. Na podstawie dotychczasowej praktyki można stwierdzić, że lokalizacja oraz czas przyjmowania osób chcących skorzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej zostały wyznaczone poprawnie. Obowiązek weryfikacji osób chcących skorzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej został zapisany w umowie z radcami prawnymi i adwokatami. To oni stwierdzają, czy osoba zgłaszająca się po poradę prawną jest do tego uprawniona, tzn. spełniała jeden z ustawowych warunków. W związku z powyższym w Starostwie nie podejmowano prób weryfikacji uprawnień beneficjentów npp do otrzymania tej pomocy. Ustawodawca w sposób ogólny zobowiązał Starostę do kontroli realizacji zadania, nie określając jednocześnie instrumentów do wypełnienia tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 380-382)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Starosta, do czasu kontroli NIK, nie powierzył adwokatom i radcom prawnym, udzielającym npp na obszarze Powiatu, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzania danych osobowych zawartych w oświadczeniach osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. W wyniku powyższego dane osobowe beneficjentów npp były w latach 2016-2017 (do listopada) przetwarzane przez osoby do tego nieupoważnione.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

²⁰ Oględzinami objęto punkt będący w dyspozycji Starosty oraz punkt prowadzony przez organizację pozarządową.

²¹ Dz. U. poz. 2186, ze zm.; dalej: „rozporządzenie w sprawie npp”.

Zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy o npp, starosta jest administratorem danych osobowych zawartych w oświadczeniach, o których mowa w ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 tego artykułu²².

W myśl art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²³, administrator danych może powierzyć innemu podmiotowi, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzanie danych.

Obowiązek ten dopełniono w toku kontroli NIK, tj. w dniu 9 listopada 2017 r., poprzez zawarcie z adwokatami/radcami prawnymi aneksów do umów o świadczenie npp zawierających postanowienia dotyczące powierzenia przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 124-135, 139-158, 380-382, 384-393)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że: *Brak powierzenia przetwarzania danych osobom (adwokatom i radcom prawnym) świadczącym npp wynikał z braku dostatecznej wiedzy odnośnie istnienia tego obowiązku. Uznałem, że zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni jako przedstawiciele zawodów zaufania publicznego mogą przetwarzać dane osobowe bez konieczności zawierania postanowień umownych w tym zakresie. Jednocześnie informuję, że w najbliższym czasie postaramy się usunąć tę nieprawidłowość poprzez formalne powierzenie możliwości przetwarzania danych.*

(dowód: akta kontroli str. 380-382)

Starosta wyjaśnił, że: *Brak powierzenia adwokatom i radcom prawnym w drodze pisemnej umowy przetwarzania danych osobowych beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej był naszym błędem wynikającym z niewłaściwej interpretacji obowiązujących przepisów. Nieprawidłowość ta została skorygowana w toku kontroli NIK.*

Uznaliśmy, że skoro ustawa wskazuje osoby realizujące nieodpłatną pomoc prawną na podstawie zawartych umów nie ma konieczności odrębnego dokumentowania powierzenia przetwarzania danych osobowych, a formę umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych pełni – pomimo braku postanowień umownych w tym zakresie – umowa zawarta z radcami prawnymi i adwokatami dotycząca realizacji nieodpłatnej pomocy prawnej. Należy również dodać, iż adwokaci i radcowie prawni są zobowiązani do świadczenia usług, zgodnie z przepisami regulującymi zasady wykonywania tych zawodów oraz zasadami etyki zawodowej, w tym w szczególności zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym dowiedzieli się w związku z udzielaniem pomocy prawnej (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych).

(dowód: akta kontroli str. 403-405)

2. Wbrew przepisowi art. 10 ust. 3 ustawy o npp Starosta nie zawiadomił Wojewody Lubuskiego o porozumieniach w sprawie npp zawartych z ORA oraz OIRP w dniu 24 listopada 2016 r.

Obowiązek ten dopełniono dopiero w toku kontroli NIK, tj. w dniu 9 listopada 2017 r. Do tego czasu Wojewoda nie dysponował informacją o ww. porozumieniach.

(dowód: akta kontroli str. 159-161, 380-382)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że: *Brak zawiadomienia Wojewody o zawarciu przedmiotowych porozumień spowodowany był moim przeoczeniem. Jednocześnie deklaruję, że w przypadku zawierania kolejnych porozumień będę niezwłocznie zawiadamiał o tym fakcie Wojewodę Lubuskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 380-382)

Starosta wyjaśnił, że: *Brak realizacji obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej w 2016 r. był wynikiem niezamierzonego przeoczenia. W toku kontroli dopełniono ww. obowiązek składając Wojewodzie Lubuskiemu stosowną informację.*

(dowód: akta kontroli str. 403-405)

²² Tj.: oświadczeniach, składanych przez osoby uprawnione do skorzystania z npp.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 922.

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

2. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016-2017 (do 30 czerwca) na terenie Powiatu udzielono łącznie 626 nieodpłatnych porad prawnych. Z tego, 411 - w punkcie będącym w dyspozycji Starosty (prowadzonym przez adwokatów i radców prawnych) i 215 - w punkcie powierzonym do prowadzenia organizacji pozarządowej. Beneficjenci pomocy udzielonej w ww. punktach byli uprawnieni do jej uzyskania na podstawie:

- dokumentu stwierdzającego tożsamość i nieukończenie 26 lat albo ukończenie 65 lat, odpowiednio: 332 i 177 przypadków;
- decyzji o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej lub zaświadczenia o udzieleniu świadczenia, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁴: 33 i 1 przypadków;
- Karty Dużej Rodziny: 6 i 22 przypadków;
- pisemnego oświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o npp: 14 przypadków w punkcie npp prowadzonym przez Starostę;
- pisemnego oświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o npp: 21 i 14 przypadków;
- dokumentu potwierdzającego ciężę: po jednym przypadku;
- legitymacji weterana lub zaświadczenia o kombatancie: 4 przypadki w punkcie npp prowadzonym przez Starostę.

Zakres przedmiotowy udzielonej pomocy obejmował:

- prawo rodzinne, z wyłączeniem rozwodów, separacji i alimentów: 43 i 5 przypadków;
- sprawy dotyczące rozvodu lub separacji: 24 i 13 przypadków;
- sprawy dotyczące alimentów: 43 i 31 przypadków;
- sprawy z zakresu prawa pracy: 20 i 15 przypadków;
- sprawy z zakresu rozpoczęcia działalności gospodarczej: 6 i 5 przypadków;
- sprawy z zakresu prawa cywilnego, z wyłączeniem spraw z zakresu prawa rzeczowego i spadkowego: 135 i 41 przypadków;
- sprawy z zakresu prawa rzeczowego: 46 i 29 przypadków;
- sprawy z zakresu prawa spadkowego: 66 i 35 przypadków;
- sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa do opieki zdrowotnej: 36 i 16 przypadków;
- sprawy z zakresu prawa administracyjnego z wyjątkiem prawa podatkowego: 30 i 14 przypadków;
- sprawy z zakresu prawa karnego: 25 i 12 przypadków;
- sprawy z zakresu prawa podatkowego: 3 i 2 przypadki;
- inne, w 18 przypadkach w punkcie npp będącym w dyspozycji Starosty.

Npp została udzielona w formie:

- poinformowania osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach: 280 i 210 przypadków;

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.

- wskazania osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego: 221 i 204 przypadków;
- udzielenia pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o npp, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym: 52 i 13 przypadków;
- sporządzenia projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym: 27 i 6 przypadków;

Czas przeznaczony na udzielenie ww. pomocy wyniósł:

- poniżej 15 minut: 29 i 6 przypadków;
- od 15 do 30 minut: 206 i 105 przypadków;
- od 30 do 60 minut: 127 i 100 przypadków;
- powyżej 60 minut: 49 i 4 przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 253-267)

2.2. Informacja zbiorcza oraz sprawozdania kwartalne wymagane przez Ministra Sprawiedliwości²⁵ były, w zakresie objętym badaniem²⁶ sporządzone w sposób rzetelny.

(dowód: akta kontroli str. 253-344)

Informacja zbiorcza została przekazana Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie Lubuskiemu drogą pocztową w dniu 13 marca 2017 r., tj. w terminie zgodnym z art. 12 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 338-344)

2.3. Aktualna informacja o punktach npp wraz z harmonogramem ich funkcjonowania była udostępniona na stronie BIP i stronie internetowej Starostwa oraz w lokalach, w których usytuowane były te punkty.

W I półroczu 2016 r. informacje te zostały przekazane również do wszystkich gmin na terenie Powiatu, a także zamieszczone w „Gazecie Lubuskiej”²⁷ oraz na portalu społecznościowym Facebook (Starostwa)²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 162-165, 345-349)

2.4. W latach 2016-2017 (I połowa) nie wpłynęły do Starostwa skargi dotyczące funkcjonowania systemu npp na terenie Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 67, 253-255)

2.5. W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące wdrażania i realizacji obowiązków określonych w ustawie o npp nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej, badań audytowych oraz kontroli prowadzonej przez zewnętrzne organy kontrolne (np. wojewodę, RIO).

(dowód: akta kontroli str. 67, 253-255)

2.6. W zakresie ewentualnych barier (utrudnień, przeszkód) we wdrażaniu ustawy o npp oraz pożądanym zmian w tej ustawie Kierownik Referatu wyjaśnił, że: *Organizując*

²⁵ Minister Sprawiedliwości, pismem z dnia 29 lutego 2016 r. zwrócił się do wojewodów z prośbą o comiesięczne przekazywanie informacji na temat liczby udzielonych porad prawnych, a także o kwartalne przekazywanie danych zbiorczych o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp w oparciu o załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie npp.

²⁶ Badanie rzetelności sporządzenia informacji zbiorczej za 2016 r. przeprowadzono na podstawie weryfikacji danych ujętych w następujących punktach tej informacji: II/1/1.5, II/3/3.3, III/1/1.5, III/3/3.3, w stosunku do danych wynikających ze wszystkich przedłożonych 376 kart npp z tego roku. Badanie rzetelności sporządzanych sprawozdań kwartalnych przeprowadzono na zbiorze kart npp z II kwartału 2016 i 2017 r., tj. odpowiednio: 89 i 117 kart.

²⁷ Wydanie z dnia 23-24 stycznia 2016 r.

²⁸ Zamieszczono w dniu 1 marca i 2 czerwca 2016 r.

punkty nieodpłatnej pomocy prawnej w powiecie krośnieńskim bardzo nam zależało, aby informacja o tym trafiła do jak największej liczby mieszkańców naszego powiatu. Obawialiśmy się, że punkty będą „świecili” pustkami. Okazało się jednak, że ludzie wiedzieli o tym, m.in. z telewizji i od samego początku korzystali z możliwości zasięgnięcia opinii na temat swojego problemu prawnego od osoby do tego najlepiej przygotowanej. Wydaje się zasadne, aby jeszcze bardziej poszerzyć krąg osób, które mogłyby korzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 380-382)

Z informacji uzyskanych od prawników udzielających npp na terenie Powiatu wynikało, że najistotniejszymi barierami dla zapewnienia pomocy prawnej osobom potrzebującym takiego wsparcia były: brak działań informacyjnych i promocyjnych²⁹ oraz niewystarczające środki finansowe³⁰. W opinii ww. osób, udoskonalenie funkcjonującego obecnie systemu npp jest możliwe poprzez: rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do pomocy³¹ oraz zwiększenie środków finansowych na wynagrodzenia dla prawników udzielających npp³².

(dowód: akta kontroli str. 350)

2.7. W umowach o świadczenie npp zawartych przez Powiat z adwokatami i radcami prawnymi były zawarte postanowienia, dotyczące m.in. zasad:

- dokumentowania realizacji zadań, poprzez sporządzanie i comiesięczne przekazywanie Staroście kart npp (§ 2 ust. 3 umów o świadczenie npp), a także wystawianie rachunku na podstawie harmonogramu oraz listy obecności (§ 2 ust. 4)³³;
- kontroli przez Powiat realizacji zadania w oparciu o ww. dokumenty, jako podstawy wypłaty wynagrodzenia, a także poddaniu się Zleceniobiorcy doraźnej kontroli co do zakresu przestrzegania czasu wykonywania npp (§ 3 ust. 9).

(dowód: akta kontroli str. 64, 124-135, 139-158)

Kontrola prawidłowości wykonania przez adwokatów i radców prawnych zadań w zakresie npp była przeprowadzana przez Kierownika Referatu zgodnie z powyższymi zasadami.

Bieżący monitoring obecności adwokatów/radców prawnych w punkcie npp odbywał się w oparciu o informacje wynikające z listy obecności, a także w oparciu o raportowanie pracowników Biura Obsługi Interesanta Kierownikowi Referatu faktu pobrania i zwrotu kluczy od punktu npp. Ponadto Kierownik Referatu samodzielnie sprawdzał obecność prawników w punkcie npp.

W wyniku powyższych działań Kierownik Referatu nie stwierdził nieprawidłowości w wykonaniu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi.

(dowód: akta kontroli str. 64-66, 214-241, 253-255)

2.8. Zgodnie z § 8 ust. 1-5 umowy o prowadzenie punktu npp z dnia 22 grudnia 2015 r. oraz umowy o prowadzenie punktu npp z dnia 28 grudnia 2016 r., Powiat, w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu, sprawował kontrolę prawidłowości wykonania zadania, w szczególności poprzez badanie dokumentów oraz żądanie udzielania informacji o wykonaniu zadania.

Stosownie do ww. postanowień, Kierownik Referatu weryfikował karty npp przekazywane co miesiąc przez organizacje pozarządowe oraz kwartalne sprawozdania o stanie realizacji zadania.

Kierownik Referatu kontrolował realizację zadania przez organizacje pozarządowe bezpośrednio w punkcie npp (ogłędziny) i dokumentował te czynności w formie notatki służbowej³⁴. Ponadto ustalił z kierownictwem PUP w Gubinie, że będzie informowany o

²⁹ Wskazało czterech spośród ośmiu (50%) ankietowanych prawników.

³⁰ Wskazało trzech spośród ośmiu (38%) ankietowanych prawników.

³¹ Wskazało trzech spośród ośmiu (38%) ankietowanych prawników.

³² Wskazało trzech spośród ośmiu (38%) ankietowanych prawników.

³³ Listy obecności znajdowały się w punkcie npp, pracownicy Biura Obsługi Interesantów wydający prawnikom klucze raportowali Kierownikowi Referatu o obecności prawnika.

³⁴ Notatka służbowa z dnia: 20 maja 2016 r. oraz 7 września 2017 r.

przypadkach niepobrania kluczy przez prawników obsługujących punkt npp prowadzony przez organizację pozarządową.

W wyniku powyższych działań Kierownik Referatu nie stwierdził nieprawidłowości w wykonaniu umów o prowadzenie punktu npp.

(dowód: akta kontroli str. 64-66, 166-181, 214-241, 253-255)

2.9. Z informacji uzyskanych od dziekanów ORA i OIRP wynikało, że:

- gotowość zawarcia z Powiatem umów o świadczenie npp w latach 2016 i 2017 wyraziło odpowiednio: trzech i dwóch adwokatów oraz czterech i siedmiu radców prawnych;
- w ORA spadek zainteresowania świadczeniem pomocy prawnej był analizowany, zwłaszcza w kontekście znacznego zainteresowania świadczeniem pomocy w sąsiednich powiatach, gdzie osoby skierowane wyłaniano poprzez losowanie. O wolnym miejscu w Krośnie Odrzańskim informowane były osoby, które w pobliskich powiatach nie zostały wylosowane do świadczenia pomocy prawnej. Nikt chętny się nie zgłosił;
- do ww. podmiotów nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji przez adwokatów i radców prawnych obowiązków w zakresie udzielania npp na terenie Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 357-362)

2.10. Z informacji uzyskanych od podmiotów świadczących mieszkańcom Powiatu nieodpłatną pomoc prawną w oparciu o kryteria inne, niż wynikające z ustawy o npp³⁵ wynikało, że:

- uruchomienie punktów npp nie miało wpływu na ich dotychczasową działalność w powyższym zakresie;
- w latach 2016-2017 (I półrocze) do żadnego z tych podmiotów nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania systemu npp, jak również, nie zgłaszały się osoby, którym odmówiono udzielenia pomocy w punktach npp.

(dowód: akta kontroli str. 363-379)

2.11. Beneficjenci npp z terenu Powiatu objęci badaniami ankietowymi³⁶ wskazali m.in., że:

- przyczyną skorzystania z npp w przypadku 93% beneficjentów były kwestie finansowe (nie stać ich było na prawnika), a o możliwości skorzystania z npp dowiedzieli się przede wszystkim od znajomych (57%) oraz z prasy (21%);
- zdecydowana większość beneficjentów była zadowolona lub bardzo zadowolona z lokalizacji punktów npp (93%), godzin ich funkcjonowania (86%), a także ze sposobu rozwiązania ich problemu (79%) i czasu przeznaczonego na udzielenie porady (93%);
- skuteczność udzielonej pomocy pozytywnie oceniło 79% beneficjentów, a przeciwnego zdania (oceniając skuteczność poniżej oczekiwań) było 14% spośród ankietowanych beneficjentów³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 351-356)

Ustalone
nieprawidłowości

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

³⁵ Zapytania dotyczące wpływu uruchomienia punktów npp na działalność podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych skierowano do siedmiu urzędów gmin, Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Krośnie Odrzańskim, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Krośnie Odrzańskim, Ośrodka Pomocy Społecznej w Krośnie Odrzańskim oraz dwóch stowarzyszeń świadczących darmowe poradnictwo prawne.

³⁶ Ankiety skierowano do 50 beneficjentów npp, odpowiedzi udzieliło 14 spośród nich.

³⁷ 7% ankietowanych beneficjentów wyraziło ocenę o częściowym zadowoleniu ze skuteczności pomocy.

Uwaga dotycząca badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za pożądane, zintensyfikowanie dotychczasowych oraz wdrożenie kolejnych działań, w celu upowszechniania informacji wśród mieszkańców Powiatu o możliwościach i zasadach korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Należy bowiem zauważyć, że działania informacyjne w tym zakresie miały zróżnicowany charakter jedynie we wczesnej fazie wdrażania systemu npp. Zdaniem NIK, prowadzona na bieżąco i przy pomocy różnorodnych środków komunikowania się z mieszkańcami akcja informacyjna propagująca możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, powinna przyczynić się do zwiększenia liczby osób korzystających z tej formy wsparcia.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób realizacji skontrolowanych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej. W szczególności rzetelnie i terminowo sporządzano wymaganą sprawozdawczość, a także gromadzono i weryfikowano dokumentację źródłową dotyczącą tego zadania. W ocenie NIK, celem poprawy wykorzystania systemu npp (w tym zwłaszcza zwiększenia liczby osób korzystających z tej formy wsparcia), należy zintensyfikować działania na rzecz upowszechnienia wiedzy o możliwościach i zasadach uzyskania npp.

3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Opis stanu faktycznego

3.1. Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy o npp, zaplanowane w budżecie Powiatu na 2016 r. w dziale 755 rozdziale 75515 w kwocie 123,6 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 122,8 tys. zł (tj. 99,4% planu) w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- 2360 Dotacja celowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielona na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego – 59,9 tys. zł,
- 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 3,7 tys. zł,
- 4300 Zakup usług – 59,2 tys. zł (wynagrodzenie za npp wg faktur).

Powyższe wydatki sfinansowano ze środków dotacji otrzymanej z budżetu państwa w dz. 755 rozdz. 75515 § 2110³⁸ w kwocie 123,6 tys. zł, przy czym niewykorzystaną część dotacji w kwocie 0,8 tys. zł zwrócono do budżetu państwa w dniu 31 grudnia 2016 r.

Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy o npp, zaplanowane w budżecie Powiatu na 2017 r. w dz. 755 rozdz. 75515 w kwocie 125,2 tys. zł były na dzień 30 czerwca 2017 r. wykonane w wysokości 58,3 tys. zł, tj. 46,6% planu.

(dowód: akta kontroli str. 214-244)

Ustalono, że w roku 2016 kwota przeznaczona na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania npp nie przekraczała limitu określonego w przepisie art. 20 ust. 1 ustawy o npp (tj. 3% przyznanej dotacji w roku 2016), natomiast wg stanu na 5 października 2017 r. przekroczono ww. limit (tj. 3% przyznanej dotacji w roku 2017) o 434 zł³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 245-252)

3.2. Umowy o świadczenie npp zawarte przez Powiat z adwokatami i radcami prawnymi oraz umowy o prowadzenie punktu npp przez organizacje pozarządowe zawierały postanowienia określające wzajemne prawa i obowiązki stron, dotyczące m.in. rozliczenia należnego wynagrodzenia i przekazywanych dotacji.

Warunkiem wypłaty tego wynagrodzenia adwokatom i radcom prawnym było wystawienie przez nich (Zleceniobiorca) rachunku na podstawie harmonogramu oraz podpisana lista obecności, a w przypadku organizacji pożytku publicznego, podstawą przekazania dotacji

³⁸ „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat”.

³⁹ Na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej do dnia 5 października 2017 r. wydatkowano kwotę 4.190,02 zł (limit w 2017 r. wynosił 3.756,24 zł).

było wykonanie zadań zgodnie z ofertą i przepisami ustawy o npp, przekazywanie kart npp oraz dochowanie obowiązków sprawozdawczych⁴⁰.

Ponadto organizacje pozarządowe były zobowiązane, m.in. do:

- prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴¹ w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych;
- przechowywania dokumentacji związanej z realizacją zadania publicznego przez 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym Zleceniobiorca realizował zadanie publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 124-135, 139-158, 166-181)

Objęte badaniem wydatki z tytułu rozliczeń z podmiotami udzielającymi npp⁴² były dokonywane zgodnie z zasadami określonymi w umowach zawartych z tymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 214-241, 253-255)

W 2016 r. i w I półroczu 2017 r. jednostkowy koszt udzielenia npp⁴³ wyniósł, odpowiednio: 576 i 274 zł w punkcie prowadzonym przez organizacje pozarządowe oraz 218 i 217 zł w punkcie będącym w dyspozycji Starosty.⁴⁴

Koszt jednej godziny gotowości udzielenia tej pomocy⁴⁵ w 2016 r. i w I półroczu 2017 r. wyniósł, odpowiednio: 59 i 61 zł w punkcie prowadzonym przez organizacje pozarządowe oraz 59 i 60 zł w punkcie będącym w dyspozycji Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 253-255, 267)

W 2016 r. pomoc, mimo zapewnienia jej dostępności, nie była udzielana w żadnej z form przewidzianych w ustawie o npp przez: 169 dni w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową i 104 dni w punkcie będącym w dyspozycji Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 253-255, 264-266)

3.3. W okresie objętym kontrolą środki z budżetu państwa przekazywane były Powiatowi w terminach – za wyjątkiem czterech niżej wymienionych przypadków – umożliwiających dokonywanie wydatków na rzecz adwokatów i radców prawnych oraz organizacji pozarządowych z tytułu realizacji zadań w zakresie npp.

W latach 2016-2017 (I połowa) stwierdzono cztery przypadki przejściowego finansowania zadań w zakresie npp z własnych środków Powiatu⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 242-244)

⁴⁰ Obowiązek składania kwartalnych sprawozdań z realizacji zadania oraz złożenia końcowego sprawozdania z wykonania zadania w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.

⁴¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

⁴² Badaniem objęto próbę wszystkich operacji związanych z zapłatą wynagrodzenia oraz przekazania dotacji dla organizacji pozarządowych, ujętych w księgach rachunkowych Starostwa w pierwszym kwartale 2016 i 2017 r. W ww. próbie nie wystąpiły wydatki z tytułu wynagrodzeń osób pełniących funkcje zastępcy adwokata lub radcy prawnego.

⁴³ Tj. koszt, wynikający z relacji poniesionych przez Powiat wydatków, zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych Starostwa w latach 2016-2017 (za npp realizowaną w I półroczu) oraz liczby udzielonych w tym okresie porad (kart npp).

⁴⁴ W całym okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. jednostkowy koszt udzielenia npp wyniósł: 420,0 zł w punkcie prowadzonym przez organizacje pozarządowe oraz 217,4 zł w punkcie będącym w dyspozycji Starosty.

⁴⁵ Obliczony jako relacja poniesionych przez Powiat wydatków, zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych Starostwa w latach 2016-2017 (za npp realizowaną w I półroczu) oraz liczby godzin gotowości świadczenia npp przez wykonawców zadania.

⁴⁶ W łącznej kwocie 12.506 zł, z tego w styczniu 2016 r. w kwocie 4.686,50 zł (29 dni finansowania ze środków Powiatu – od daty dokonania wydatku do daty zrefundowania dotacją), w lipcu 2016 r. w kwocie 1.880,88 zł (27 dni), w październiku 2016 r. w kwocie 1.191,70 zł (26 dni), w styczniu 2017 r. w kwocie 4.747,50 zł (21 dni).

Ustalono, że przyczyną ww. przypadków przejściowego finansowania zadań w zakresie npp z własnych środków Powiatu były przyjęte w umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi na powierzenie realizacji zadania - prowadzenia punktów npp postanowienia dotyczące przekazywania kwoty dotacji, tj. w czterech równych transzach (w roku 2016: do dnia 22 stycznia za I kw., 20 kwietnia za II kw., 20 lipca za III kw. oraz 20 października za IV kw., w roku 2017: do dnia 27 stycznia za I kw., 30 kwietnia za II kw., 31 lipca za III kw. oraz 31 października za IV kw.), podczas gdy kwoty dotacji wpływały w comiesięcznych transzach (w wysokości 1/12 przyznanej dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 166-181, 242-244)

Sekretarz Powiatu poinformowała, że: (...) *Przy formułowaniu zapisów dotyczących finansowania zadania Powiat nie uwzględnił faktu, iż dotacja na finansowanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej była przekazywana do budżetu Powiatu w transzach miesięcznych. Mając na uwadze skutek takiego rozwiązania polegający na swoistym kredytowaniu finansowania zadania przez Powiat do czasu otrzymania dotacji z budżetu państwa, w umowie o powierzenie realizacji zadania publicznego na kolejne lata wprowadzone zostaną terminy płatności zgodne z warunkami przekazywania dotacji przez urząd wojewody.*

(dowód: akta kontroli str. 402)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W roku 2017 (do 5 października) na pokrycie kosztów obsługi techniczno-organizacyjnej zadania z zakresu npp przeznaczono powyżej 3% przyznanej dotacji na ten rok (wydatkowano kwotę 4.190 zł - limit przekroczone o 434 zł), co stanowiło naruszenie przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 245-252, 380-382)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że: *Przekroczenie obowiązującego limitu na koszty związane z obsługą organizacyjno-techniczną zadań z zakresu npp było moim oczywistym błędem. Z przykrością stwierdzam, że niezbyt dokładnie analizowałem wysokość ponoszonych przez Powiat kosztów z tym związanych. Jednocześnie deklaruje, że w przyszłości dołożę należytej staranności by taki przypadki już nie występowały.*

(dowód: akta kontroli str. 380-382)

W toku kontroli NIK, tj. w dniu 6 października 2017 r. dokonano stosownych korekt księgowania w celu wyeliminowania ww. nieprawidłowości⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 245-252, 380-382)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Starostwa w zbadanym zakresie.

4. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej.

Opis stanu
faktycznego

Obowiązek podejmowania działań o charakterze edukacyjnym, zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa⁴⁸ był w Starostwie realizowany w ramach zadań przypisanych:

- wszystkim kierownikom komórek organizacyjnych Starostwa w zakresie, m.in.: przygotowywania oraz aktualizowania w ramach swej właściwości materiałów informacyjnych wymaganych przepisami prawa do zamieszczania ich w BIP oraz na powiatowej stronie internetowej,

⁴⁷ Wg stanu na 6 października 2017 r. na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej wydatkowano kwotę 3.115,59 zł.

⁴⁸ Tj. obowiązek, wynikający w szczególności z: art. 14 ustawy o npp, art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764) oraz art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).

- Wydziałowi Organizacyjnemu w zakresie przekazywania do Wojewody aktów prawa miejscowego celem ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego; a także zapewnienia mieszkańcom powiatu bezpłatnego dostępu do Dzienników Ustaw i Monitorów Polskich;
- Powiatowemu Rzecznikowi Konsumentów, w zakresie udzielania konsumentom bezpłatnych porad oraz informacji dotyczących ich interesów.

(dowód: akta kontroli str. 5-54, 93-94)

Działania zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa⁴⁹ były realizowane w ramach specjalistycznego poradnictwa prowadzonego przez jednostki organizacyjne Powiatu, tj. PCPR i Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie Odrzańskim, a także Powiatowego Rzecznika Konsumentów, zgodnie z przedmiotem i zakresem ich działalności.

(dowód: akta kontroli str. 95)

W roku 2017 Powiat podpisał porozumienie⁵⁰ o współpracy z organizacją pozarządową⁵¹. Głównym celem podpisanego porozumienia jest poprawa dostępności mieszkańców powiatu krośnieńskiego do bezpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej oraz wzrost aktywności obywatelskiej mieszkańców.

W ramach podpisanego Porozumienia zorganizowano dwa spotkania edukacyjne z prawnikiem dla młodzieży Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Krośnie Odrzańskim oraz dla członków Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Krośnie Odrzańskim. Podobne spotkania są zaplanowane na miesiąc październik w Gubinie.

Dodatkowo, ww. organizacja pozarządowa prowadzi nieodpłatne poradnictwo prawne dla wszystkich chętnych w każdą pierwszą środę miesiąca w Starostwie Powiatowym w Krośnie Odrzańskim, w godz. od 9⁰⁰ – 11⁰⁰, jak również uruchomiło stronę internetową nt. nieodpłatnej pomocy prawnej: <http://www.edukacja-prawna.info.pl/powiat-krosnienski/>

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 95-98)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Starosta zapewnił podejmowanie, pozostających we właściwości Powiatu, działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, zarówno w ramach prowadzenia specjalistycznego poradnictwa, jak również poprzez realizację obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznych oraz Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Za dobrą praktykę należy uznać, podjęcie działań edukacyjnych wśród uczniów szkół średnich oraz seniorów, realizowanych we współpracy z organizacją pozarządową.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵², wnosi o:

1. Powierzenie podmiotom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp.
2. Niezwłoczne zawiadomienie Wojewody Lubuskiego o każdym porozumieniu zawartym z organami ORA i OIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu.

⁴⁹ W szczególności, w zakresie wynikającym z art. 19 ust. 2 pkt 2 i pkt 13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

⁵⁰ Porozumienie z dnia 5 kwietnia 2017 r.

⁵¹ Stowarzyszenie Wspierania Aktywności Obywatelskiej CIVIS SUM z Zielonej Góry.

⁵² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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 Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, dnia 29 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

Kontroler:
Mariusz Kniat
doradca prawny

.....
podpis

.....
podpis