



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.22.1.2023

Pan
Stefan Pietras
Starosta Wieruszowski

Starostwo Powiatowe
w Wieruszowie
ul. Rynek 1 - 7
98-400 Wieruszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wieruszowie ¹ , ul. Rynek 1 - 7, 98-400 Wieruszów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Pietras, Starosta Wieruszowski ² , od 27 stycznia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Andrzej Szymanek, Starosta Wieruszowski do 26 stycznia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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.2. Zgodność z przepisami i rzetelność realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.3. Działania powiatów w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnego świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 3 listopada 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Joanna Nurkiewicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLO/118/2023 z 12 września 2023 r. Rafał Gorgoń, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/146/2023 z 6 października 2023 r.

(akta kontroli str.1 - 8)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W powiecie wierszowskim⁵ zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej⁶. Na terenie powiatu uruchomiono wymagane przepisami unpp dwa punkty pomocy prawnej, a ich lokalizacja, harmonogram i wyposażenie zapewniały dostęp osobom uprawnionym do uzyskania pomocy.

W celu zapewnienia powszechnego dostępu do nieodpłatnych porad, powiat z własnej inicjatywy zawarł porozumienia z sześcioma z siedmiu gmin położonych na jego terenie w zakresie udostępnienia lokali w celu realizacji zadań wynikających z ustawy.

W punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonym przez powiat zapewniono świadczenie pomocy przez adwokatów i radców prawnych, co poprzedzone zostało zawarciem porozumień w tej sprawie z Okręgową Radą Adwokacką w Poznaniu⁷ i Okręgową Izbą Radców Prawnych w Poznaniu⁸. Jednak w treści umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi nie ujęto postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z tej pomocy, co było niezgodne z art. 28 ust. 3 Rozporządzenia 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁹.

Powierzenie prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁰ i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego¹¹ organizacji pozarządowej nastąpiło w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹². Każdorazowo w ogłoszeniach o konkursach na realizację zadania publicznego w latach 2021 – 2023 jako miejsce i czas realizacji zadania wskazano wszystkie lokalizacje punktu nie wskazując odrębnie oczekiwanego miejsca i wymiaru świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, pomimo iż faktycznie porady te świadczone były w odrębnych lokalizacjach i wymiarze. Stanowiło to naruszenie zasady uczciwej konkurencji i jawności przy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp, wynikającą z art. 5 ust. 3 udpp. Ponadto w trakcie tych postępowań konkursowych przy dokonywaniu oceny ofert pominięto określony w art. 15 ust. 1 pkt 5 udpp obowiązek uwzględnienia planowanego przez organizację pozarządową wkładu rzeczowego.

Otrzymywana corocznie dotacja na finansowanie zadań w wysokości 132 tys. zł została prawidłowo rozdysponowywana - w 91% na wynagrodzenia z tytułu umów, zawieranych z adwokatami i radcami prawnymi, w 6% na pokrycie przez Powiat kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, a w 3% na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej.

W powiecie podejmowane były działania mające na celu upowszechnianie wiedzy o systemie nieodpłatnego poradnictwa. Informacje w tym zakresie zamieszczane były

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: powiat.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 945, dalej: unpp.

⁷ Dalej: ORA.

⁸ Dalej: OIRP.

⁹ Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r. ze zm.

¹⁰ Dalej także: npp.

¹¹ Dalej także: npo.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 571, dalej: udpp.

w Biuletynie Informacji Publicznej¹³ Starostwa, na stronie internetowej powiatu, w mediach społecznościowych, lokalnych środkach masowego przekazu oraz w siedzibach powiatu i gmin. Jednak lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa dostępnego dla mieszkańców powiatu nie została w roku 2021 i 2022 udostępniona w lokalnych środkach masowego przekazu, co było niezgodne z art. 8 ust. 4 pkt 2 unpp. Dodatkowo na stronie internetowej powiatu nie zamieszczono czytelnych informacji o punktach, w których pomocy udzielają osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia mediacji wraz ze wskazaniem dyżurów tych osób, co było niezgodne z § 5 ust. 3b pkt 1 i ust. 3c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego¹⁴.

Zadania z zakresu edukacji prawnej prowadzone były przede wszystkim w ramach umowy z organizacją pozarządową, której zakres obejmował opracowanie informatorów i poradników dotyczących edukacji prawnej oraz prowadzenie edukacji prawnej za pośrednictwem środków masowego przekazu i innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji.

Liczba porad udzielonych w okresie objętym kontrolą w punkcie prowadzonym przez Powiat wynosiła 1182 i była wyższa od liczby porad udzielonych w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową, która wynosiła 965. Łączny koszt systemu w przeliczeniu na poradę wynosił średnio 205,36 zł. Koszt ten w przypadku punktu prowadzonego przez organizację pozarządową wynosił 217,83 zł i był wyższy od kosztu punktu prowadzonego przez Powiat, który wynosił 195,17 zł.

Zaledwie 68 (3%) beneficjentów wsparcia uzyskanego w okresie od 2020 r. do 30 czerwca 2023 r. w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przekazało opinie o udzielonej poradzie w postaci części B kart pomocy, które w niemal 100% były pozytywne.

Jako działania nierzetelne NIK oceniła:

- niezamieszczenie w porozumieniach zawartych przez powiat z ORA i OIRP oraz umowach z adwokatami i radcami prawnymi postanowień zabezpieczających interesy powiatu w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych,
- wskazanie w umowach z organizacją pozarządową zawartych na lata 2022 i 2023 miejsca i wymiaru realizacji zadania wyłącznie w odniesieniu do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej bez określenia miejsca i czasu udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,
- nieprzeprowadzanie kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej w miejscu ich realizacji.

¹³ Dalej: BIP.

¹⁴ Dz. U. poz. 2492, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ 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

1.1 Warunki organizacyjne

Opis stanu faktycznego

1. Zapewnienie wykonywania zadań z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej powierzone zostało Sekretarzowi Powiatu Wieruszowskiego¹⁶ a ich realizacja Wydziałowi Administracji i Obsługi Starostwa¹⁷. Szczegółowy zakres zadań Wydziału obejmował prowadzenie spraw związanych z npp, npo oraz edukacją prawną w tym w szczególności współpracę z ORA i OIRP, przeprowadzanie procedury konkursowej dla organizacji pozarządowych, przygotowywanie projektów umów, merytoryczne sprawdzanie i opisywanie wystawianych faktur, dokonywanie zakupu materiałów i wyposażenia biur, umieszczanie w publikatorach informacji, kontrolę punktów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. W Starostwie nie zostało utworzone odrębne stanowisko do realizacji ww. zadań (powierzono je pracownikowi, jako dodatkowe obowiązki). Starosta nie powołał pełnomocnika w celu koordynacji realizacji zadań wynikających z unpp.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zgłaszania skarg i wniosków na działania powiatu w zakresie objętym kontrolą, nie były również przeprowadzane kontrole wewnętrzne oraz zewnętrzne.

W powiecie nie wprowadzono sformalizowanych rozwiązań dotyczących funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w związku z epidemią COVID-19. Jak wynika z wyjaśnień Starosty, w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań dotyczących udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w okresie epidemii COVID-19 w dniu 13 marca 2020 r. na stronie internetowej urzędu została zamieszczona informacja o zawieszeniu udzielania porad z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej w placówce, a 24 marca 2020 r. pojawiła się informacja o uruchomieniu kanału komunikacji zdalnej pod adresem <http://iar.org.pl/>, gdzie poprzez platformę Skype możliwe było uzyskanie pomocy. Wsparcie udzielane było przez wolontariuszy działających poza systemem npp i npo¹⁸. Starosta udzielił również wywiadu w Radiu Ziemi Wieluńskiej dotyczącego zmiany w organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej, w którym poinformował, że porady nie będą już udzielane osobiście, a za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, czyli m.in. telefonów¹⁹. W dniu 6 kwietnia 2020 r. na stronie internetowej urzędu została zamieszczona informacja Starosty dotycząca funkcjonowania punktów na

¹⁵ 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.

¹⁶ Dalej: Sekretarz

¹⁷ Uchwały Zarządu Powiatu Wieruszowskiego w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wieruszowie: nr 144/2019 z dnia 30 grudnia 2019 r., nr 269/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r., nr 407/2022 z dnia 24 lutego 2022 r. Zarządzenia Starosty Wieruszowskiego w sprawie wprowadzenia szczegółowych zakresów zadań wydziałów Starostwa Powiatowego w Wieruszowie: nr 36/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r., 40/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. nr 7/2022 z dnia 1 marca 2022 r. (zmienione Zarządzeniem nr 38/2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. <https://bip.powiat-wieruszowski.pl/bipkod/017>

¹⁸ <https://old.powiat-wieruszowski.pl/npp-npo-poradnictwo-prawne-i-obywatelskie.html>

¹⁹ <https://www.radiozw.com.pl/powiat-wieruszowski-zmiany-w-organizacji-nieodplatnej-pomocy-prawnej/>

terenie powiatu wierszowskiego²⁰, a w dniu 29 czerwca 2020 r. materiał „Skorzystaj z nieodpłatnej pomocy prawnej” informujący o tym, że osoby w trudnej sytuacji mogą znaleźć nieodpłatną, profesjonalną pomoc w jednym z 1500 punktów w całej Polsce²¹. W związku z łagodzeniem obostrzeń związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom związanym z COVID-19, w dniu 9 lipca 2020 r. na stronie internetowej urzędu²² oraz na portalu tugazeta.pl²³ ukazała się informacja o wznowieniu od 13 lipca 2020 r., działalności stacjonarnej punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu wierszowskiego.

2. Pracownicy Starostwa uczestniczyli w jednym bezpłatnym spotkaniu online zorganizowanym przez Związek Powiatów Polskich oraz jednej bezpłatnej konferencji online zorganizowanych przez organizację pozarządową poświęconych tematyce nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Jak wynika z wyjaśnień Starosty, przedmiotową tematykę ujęto w planie szkoleń na 2022 rok, jednak szkolenie nie zostało przeprowadzone ponieważ nie znaleziono oferty jego przeprowadzenia. Pracownicy w bieżącej pracy korzystali z materiałów zamieszczanych na stronie internetowej poświęconej tej tematyce, prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 9 - 16, 949 - 955)

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

1. W celu realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej powiat corocznie zawierał porozumienia z sześcioma²⁴ spośród siedmiu gmin położonych na jego terenie, tj. z Gminami: Bolesławiec, Czastary, Galewice, Lututów, Łubnice, Sokolniki, na okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku (łącznie 23 porozumienia²⁵).

Do Starosty nie wpłynęły wnioski dotyczące potrzeb wspólnoty samorządowej składane przez wójtów gmin. Jak wynika z wyjaśnień Starosty, powiat wierszowski z własnej inicjatywy wystąpił do sześciu gmin w sprawie zawarcia porozumień w zakresie udostępnienia lokali w celu realizacji zadań wynikających z ustawy i zapewnienia mieszkańcom powiatu łatwiejszego (ze względu na odległość od siedziby punktu) dostępu do korzystania z porad świadczonych w ramach npp. Każdy mieszkaniec powiatu mógł skorzystać z npp w punkcie zlokalizowanym w każdej gminie.

2. Porozumienia zawarte z gminami zawierały wszystkie elementy określone w art. 9 ust. 1 unpp.

(akta kontroli str.17-63, 949 - 955)

²⁰ <https://old.powiat-wierszowski.pl/informacja-starosty-wierszowskiego-dotyczaca-funkcjonowania-punktow-nieodplatnej-pomocy-prawnej-na-terenie-powiatu-wierszowskiego.html>

²¹ <https://old.powiat-wierszowski.pl/skorzystaj-z-nieodplatnej-pomocy-prawnej.html>

²² <https://old.powiat-wierszowski.pl/wznowienie-dzialalnosci-punktow-npp-npo.html>

²³ <https://www.tugazeta.pl/1,wracaja-nieodplatne-porady-prawne,40090.html>

²⁴ Za wyjątkiem roku 2020, w którym zawarto porozumienia z pięcioma gminami.

²⁵ Na rok 2020 z Gminami: Bolesławiec w dniu 1 października 2019 r., Czastary w dniu 4 października 2019 r., Galewice w dniu 7 października 2019 r., Lututów w dniu 4 października 2019 r., Łubnice w dniu 2 października 2019 r., Sokolniki w dniu 4 października 2019 r. Na rok 2021 z Gminami: Bolesławiec w dniu 25 września 2020 r., Czastary w dniu 28 września 2020 r., Galewice w dniu 6 października 2020 r., Lututów w dniu 28 września 2020 r., Łubnice w dniu 9 października 2020 r.

Na rok 2022 z Gminami: Bolesławiec w dniu 14 października 2021 r., Czastary w dniu 12 października 2021 r., Galewice w dniu 12 października 2021 r., Lututów w dniu 13 października 2021 r., Łubnice w dniu 11 października 2021 r., Sokolniki w dniu 11 października 2021 r. Na rok 2023 z Gminami: Bolesławiec w dniu 14 października 2022 r., Czastary w dniu 11 października 2022 r., Galewice w dniu 13 października 2022 r., Lututów w dniu 14 października 2022 r., Łubnice w dniu 17 października 2022 r., Sokolniki w dniu 14 października 2022 r. Nie były zawierane porozumienia z Gminą Wieruszów.

3. Spośród dwóch utworzonych punktów powiat powierzył jeden do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej a drugi organizacji pozarządowej z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str.919)

4. Powiat corocznie, w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego, zawierał porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu z ORA²⁶ oraz OIRP²⁷ na okres od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku (łącznie osiem porozumień).

5. We wszystkich przypadkach Starosta zawiadomił Wojewodę Łódzkiego o zawartym porozumieniu²⁸.

6. Porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zawierały wszystkie elementy określone w art. 10 ust. 1. pkt 1 – 4 unpp.

W porozumieniach nie zawarto postanowień zabezpieczających interesy powiatu, w szczególności dotyczących kontroli wykonania zobowiązań umownych (szczegółowy opis w punkcie stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 64 – 116)

7. W latach 2020 – 2023 obowiązywały Roczne Programy współpracy powiatu wieruszowskiego z organizacjami pozarządowymi przyjęte uchwałami Rady Powiatu²⁹. Programy te wśród zadań priorytetowych w zakresie współpracy samorządu powiatowego z organizacjami wymieniały działania w zakresie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W programach określono m.in sposób zlecania zadań organizacjom w drodze otwartych konkursów, w tym tryb powołania i zasady działania komisji konkursowej.

Uchwały Rady Powiatu Wieruszowskiego w sprawie uchwalenia Roczno Programu współpracy powiatu wieruszowskiego z organizacjami pozarządowymi nr XV/61/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. oraz XXVI/116/2020 z dnia 10 listopada 2020 r. (zmieniona uchwałą nr XXVII/126/2020 z dnia 4 grudnia 2020 r.) nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, zgodnie z art. 5a ust. 1 udpp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp. Roczny program współpracy jest uchwalany do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Akty prawa miejscowego to źródła prawa powszechnie obowiązującego, a więc takie, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne adresowane do podmiotów niezwiązanych relacją podporządkowania z prawodawcą. Treści zamieszczane w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi nie zawierają żadnych norm, które kształtowałyby prawa lub obowiązki podmiotów zewnętrznych. Jego regulacje określają sposób działania organów jednostki samorządu terytorialnego i programują te działania na kolejny rok kalendarzowy. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 5 maja 2009 r.

²⁶ W dniach: 30 października 2019 r., 6 października 2020 r. 20 października 2021 r., 28 października 2022 r.

²⁷ W dniach: 30 października 2019 r., 22 października 2020 r. 27 października 2021 r., 27 października 2022 r.

²⁸ W dniach : 29 listopada 2019 r., 2 grudnia 2020 r., 9 grudnia 2021 r., 6 grudnia 2022 r.

²⁹ Uchwały Rady Powiatu Wieruszowskiego w sprawie uchwalenia Roczno Programu współpracy Powiatu Wieruszowskiego z organizacjami pozarządowymi nr XV/61/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. <https://eurzad.finn.pl/pzwieruszow#!/rejestr/673419>, XXVI/116/2020 z dnia 10 listopada 2020 r. (zmieniona uchwałą nr XXVII/126/2020 z dnia 4 grudnia 2020 r.) <https://eurzad.finn.pl/pzwieruszow#!/rejestr/741324>, nr XL/172/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. <https://eurzad.finn.pl/pzwieruszow#!/rejestr/834642>, nr LII/239/2022 z dnia 29 listopada 2022 r. <https://eurzad.finn.pl/pzwieruszow#!/rejestr/867582>

(LEX.0.0911/18/09) Wojewoda Mazowiecki uznał, że uchwała w sprawie rocznego programu i zasad współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego nie jest źródłem praw i obowiązków mieszkańców gminy. W takim zakresie uchwała nie posiada walorów normatywności oraz nie spełnia cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Uchwała przyjmująca roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp nie była zatem traktowana jako akt prawa miejscowego. Takie stanowisko przeważało również w nauce prawa. Mając na uwadze powyższe stanowisko Rada Powiatu Wieruszowskiego, uchwalając roczne programy współpracy powiatu z organizacjami pozarządowymi, nie uznawała tych programów za akty prawa miejscowego. Stąd też przedmiotowe uchwały Rady Powiatu Wieruszowskiego w sprawie uchwalenia Rocznych Programów współpracy powiatu wieruszowskiego z organizacjami pozarządowymi, nie zostały przekazane do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Organ nadzoru - Wojewoda Łódzki, który kontrolował zgodność ww. uchwał z prawem, również nie kwestionował podjętych uchwał. Takie stanowisko organu nadzoru było reprezentowane od początku uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dopiero w październiku 2021 roku Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w piśmie z dnia 25.10.2021 r. poprosił o zwrócenie uwagi na orzecznictwo sądów administracyjnych, w których prezentowane jest stanowisko, że uchwały dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi są aktami prawa miejscowego. Po wnikliwej analizie przesłanego pisma, orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie oraz po konsultacjach prawnych, Rada Powiatu Wieruszowskiego w uchwale z 2021 roku zamieściła zapis o jej publikacji w dzienniku urzędowym, uznając nową argumentację orzecznictwa za zasadną.

(akta kontroli str. 965 - 975)

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

1. W okresie objętym kontrolą czterokrotnie powierzano organizacjom pozarządowym prowadzenie punktu przeznaczonego na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Kontrolą objęto trzy z czterech rozstrzygniętych otwartych konkursów ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także edukacji prawnej dla mieszkańców powiatu wieruszowskiego ogłoszone w 2020, 2021 i 2022 roku na lata kolejne.

2. Trzy poddane kontroli ogłoszenia o konkursach ofert na realizację zadania publicznego zostały opublikowane w BIP Starostwa Powiatowego³⁰, a także w siedzibie Starostwa w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na stronie internetowej www.powiat-wieruszowski.pl.

3. Wszystkie trzy ogłoszenia zawierały obligatoryjne informacje określone przepisami art. 13 ust. 2 udpp i określały: cel konkursu, rezultat zadania, rodzaj zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań, podmioty uprawnione do złożenia oferty, zasady przyznawania dotacji, terminy i sposób składania ofert (w tym wykaz załączników), kryteria i tryb wyboru oferty, informacje

³⁰ Uchwały Zarządu Powiatu Wieruszowskiego w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert: nr 237/2020 z dnia 3 listopada 2020 r. <https://eurzad.finn.pl/pzwieruszow#!/rejestr/740145>, nr 358/2021 z dnia 20 października 2021 r. <https://eurzad.finn.pl/pzwieruszow#!/rejestr/800213>, nr 506/2022 z dnia 3 listopada 2022 r. <https://eurzad.finn.pl/pzwieruszow#!/rejestr/863875>

o zrealizowanych zadaniach tego samego rodzaju w roku bieżącym i roku poprzednim oraz wysokości dotacji przekazanej na ich realizację, terminy i warunki realizacji zadania, zasady dokonywania przesunięć środków, miejsce zasięgnięcia informacji.

Każdorazowo w ogłoszeniach tych jako miejsce i czas realizacji zadania wskazano wszystkie lokalizacje punktu nie wskazując odrębnie oczekiwanego miejsca i wymiaru świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (szczegółowy opis w punkcie stwierdzone nieprawidłowości).

4. Wyznaczony w ww. ogłoszeniach termin do składania ofert został określony zgodnie z przepisami, tj. nie był krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie³¹.

5. Dla każdego z trzech konkursów uchwałami Zarządu Powiatu³² powołano komisje konkursowe, ustanawiając jednocześnie regulaminy ich pracy.

6. W skład komisji konkursowych wchodziły wyłącznie przedstawiciele organu wykonawczego powiatu. W odpowiedzi na ogłoszenia o rozpoczęciu naboru na członków komisji konkursowej³³ organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp oraz Wojewoda Łódzki nie zgłosili swoich przedstawicieli. Dodatkowo do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego kierowane były pisma informujące o naborze³⁴.

7. W celu zapewnienia aby w skład komisji konkursowej nie wchodziły osoby podlegające wykluczeniu, ich członkowie złożyli pisemne oświadczenia o braku podstaw do wyłączenia w deklaracji bezstronności, której wzór określony został w regulaminach konkursów.

8. W celu zapewnienia aby o powierzenie prowadzenia punktu ubiegała się organizacja pozarządowa wpisana na listę organizacji uprawnionych do prowadzenia punktów prowadzoną przez Wojewodę Łódzkiego, w poddanych kontroli ogłoszeniach o konkursach, zamieszczano wymóg przedstawienia przez oferentów kopii decyzji o wpisaniu na listę oraz oświadczeń, iż nadal spełniali oni kryteria warunkujące możliwość wpisu na listę. Komisja dokonywała sprawdzenia spełniania wymogu przez oferentów poprzez analizę listy podmiotów uprawnionych do prowadzenia punktów, w których świadczona jest nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie lub nieodpłatna mediacja na obszarze województwa łódzkiego³⁵.

9. W poddanych kontroli trzech konkursach jako kryteria oceny merytorycznej przyjęto elementy wynikające z art. 15 ust. 1 udpp:

- możliwość realizacji zadania publicznego przez oferenta: merytoryczna (stopień, w jakim oferta odpowiada warunkom realizacji zadania), organizacyjna - posiadanie odpowiedniego doświadczenia oraz potencjału ludzkiego

³¹ W Uchwale 237/2020 z dnia 3 listopada 2020 r. opublikowanej 9 listopada 2020 r. termin określono: od 9 do 30 listopada 2020 r. W Uchwale nr 358/2021 z dnia 20 października 2021 r. opublikowanej 29 października 2021 r. termin określono: od 2 do 23 listopada 2021 r. W Uchwale nr 506/2022 z dnia 3 listopada 2022 r. opublikowanej 4 listopada 2022 r. termin określono: od 4 do 25 listopada 2022 r.

³² Uchwała nr 248/2020 z dnia 25 listopada 2020 r. Zarządu Powiatu Wieruszowskiego w sprawie powołania Komisji Konkursowej, Uchwała nr 368 z dnia 25 listopada 2021 r. Zarządu Powiatu Wieruszowskiego w sprawie powołania Komisji Konkursowej, Uchwała nr 516/2022 Zarządu Powiatu Wieruszowskiego z dnia 21 listopada 2022 w sprawie powołania Komisji Konkursowej.

³³ Uchwała nr 238/2020 Zarządu Powiatu Wieruszowskiego z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie ogłoszenia naboru kandydatów na członków komisji konkursowej, Uchwała nr 361/2021 Zarządu Powiatu Wieruszowskiego z dnia 10 listopada 2021 r. w sprawie ogłoszenia naboru kandydatów na członków komisji konkursowej do opiniowania złożonych ofert w konkursie, Uchwała nr 507/2022 Zarządu Powiatu Wieruszowskiego z dnia 9 listopada 2022 w sprawie ogłoszenia naboru kandydatów na członków komisji konkursowej.

³⁴ Pisma z dnia: 10 listopada 2020 r., 12 listopada 2021 r. i 10 listopada 2022 r.

³⁵ <https://www.lodzkie.eu/page/5398,lista-organizacji-pozarządowych-uprawnionych-do-prowadzenia-punktów-na-obszarze-województwa-lodzkiego.html>

(zapewnienie stabilności realizacji zadania, tj. należytej liczby osób uprawnionych do realizacji zadania),

- kalkulację kosztów realizacji zadania w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania (zasadność i rzetelność określania kosztów), czytelność i zasadność kalkulacji kosztów, adekwatność przewidywanych kosztów do założonych działań,
- proponowaną jakość zadania, kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja będzie realizować zadanie: świadczenie zadania przez adwokata lub radcę prawnego bądź doradcę o którym mowa w art. 11 ust. 3a; osobę spełniającą warunki określone w art. 11 ust. 3 pkt 2; realizacja nieodpłatnej mediacji: zapewnienie przeprowadzenia mediacji w punkcie, liczba osób mających uprawnienia do przeprowadzania mediacji, z którymi podpisano umowy na prowadzenie mediacji; proponowane dodatkowe działania promocyjne realizacji zadania publicznego,
- planowany wkład własny osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i praca społeczna członków organizacji: wkład własny; świadczenia wolontariuszy, o których mowa w art. 11 ust. 6b ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej wykonywane w siedzibie punktu npp i/lub npo udokumentowane zawartymi porozumieniami o wolontariacie przedstawionymi w ramach oferty,
- realizację zadań publicznych zleconych organizacji pozarządowej w latach poprzednich — doświadczenie organizacji: liczba wykonywanych zadań wiążących się z udzielaniem porad prawnych lub informacji prawnej w ostatnich dwóch latach, koszt projektów, opinie i rekomendacje instytucji i podmiotów udzielających dotacji na zrealizowane projekty; liczba wykonywanych zadań związanych z prowadzeniem edukacji prawnej.

Przyjęte kryteria dokonywania oceny, nie obejmowały określonego w art. 15 ust. 1 pkt 5 udpp obowiązku uwzględnienia planowanego przez organizację pozarządową wkładu rzeczowego (szczegółowy opis w punkcie stwierdzone nieprawidłowości).

Proces sprawdzania ofert przez członków komisji pod względem wypełnienia warunków określonych w ww. art. 15 ust. 1 udpp dokumentowano na indywidualnych kartach oceny merytorycznej oferty. W 2020 i 2022 roku złożono po trzy oferty, wszystkie spełniały wymogi formalne i merytoryczne. W 2021 roku złożono sześć ofert, jedna nie spełniała wymogów formalnych.

10. Prace komisji konkursowej każdorazowo zostały udokumentowane protokołami z jej posiedzeń³⁶ sporządzanymi zgodnie z regulaminami pracy komisji konkursowej oraz zgodnie z założeniami Rocznych Programów współpracy powiatu wierszowskiego z organizacjami pozarządowymi (rozdział XII Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert). Załączniki do protokołów stanowiły: karty oceny formalnej oferty (zbiorcze), karty oceny merytorycznej oferty (indywidualne), karty oceny merytorycznej oferty (zbiorcze), deklaracje bezstronności (zbiorcze).

11. Zarząd Powiatu dokonał wyboru ofert zgodnie z rekomendacją komisji konkursowej³⁷.

12. Oferty wybrane do dofinansowania sporządzone zostały wg wzoru określonego w Rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów

³⁶ Protokoły z dnia: 30 listopada 2020 r., 26 listopada 2021 r. i 25 listopada 2022 r.

³⁷ Uchwała nr 252/2020 Zarządu Powiatu Wierszowskiego z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert, Uchwała nr 371/2021 Zarządu Powiatu Wierszowskiego z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert, Uchwała nr 520/2022 Zarządu Powiatu Wierszowskiego z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert

dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań³⁸ i zawierały elementy wymienione w art. 14 ust.1 udpp.

13. Oferty wybrane do dofinansowania spełniały wymogi formalne określone w ogłoszeniach o konkursie.

14. W toku postępowań konkursowych nie sporządzano list rezerwowych ofert. Oferty ocenione przez komisję konkursową pod względem merytorycznym układane były w kolejności od najniższej do najwyższej ocenionych tworząc listę rankingową.

15. Wyniki konkursów były ogłaszane niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert w BIP Starostwa Powiatowego³⁹, a także w siedzibie Starostwa⁴⁰ oraz na stronie internetowej powiatu⁴¹ tj. w roku 2020 i 2021 w tym samym dniu, a w roku 2022 w dniu kolejnym po podjęciu uchwały przez Zarząd.

16. Ogłoszenia o wynikach otwartego konkursu zgodnie z art. 15 ust. 2h udpp zawierały: nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

17. Powiat nie zlecał realizacji zadań związanych z nieodpłatną pomocą prawną, nieodpłatnym poradnictwem obywatelskim oraz edukacją prawną w trybie pozakonkursowym.

(akta kontroli str.120 – 317, 920)

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

1. Po ogłoszeniu wyników poddanych kontroli trzech otwartych konkursów ofert (patrz opis stanu faktycznego - pkt 1.3), w terminie od 11 do 15 dni, zawarto umowy z wyłonioną organizacją pozarządową⁴². Kontrolą objęto umowy o realizację zadań publicznych w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej zawarte w 2020, 2021 i 2022 roku na lata kolejne.

2. Poddane kontroli umowy, których częścią były wybrane w konkursie oferty, zawierały elementy wskazane w art. 6 ust. 2 pkt 1, 1a, 3 - 7 unpp oraz art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴³. W treści umów nie zamieszczono postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Ponadto w umowach na rok 2022 i 2023 wskazanie miejsca i czasu realizacji zadania ograniczone zostało do miejsca i czasu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej bez określenia miejsca i czasu udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. (szczegółowy opis w punkcie stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.318 - 345)

3. Nieodpłatna pomoc prawna w punkcie prowadzonym przez powiat świadczona była w 2020 i 2021 r. na podstawie dwóch, w 2022 r. trzech, a w 2023 r. czterech umów

³⁸ Dz.U z 2018 r., poz. 2057. Dalej rozporządzenie w sprawie wzorów umów i sprawozdań

³⁹ Odpowiednio: w dniu 1 grudnia 2020 r., w dniu 1 grudnia 2021 r., w dniu 8 grudnia 2022 r.

⁴⁰ Odpowiednio: w dniu 30 listopada 2020 r., w dniu 30 listopada 2021 r., w dniu 30 listopada 2022 r.

⁴¹ Odpowiednio: w dniu 30 listopada 2020 r., w dniu 30 listopada 2021 r., w dniu 30 listopada 2022 r.

⁴² Umowa nr AO/160/2020 na powierzenie prowadzenia w 2021 r. punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej z dnia 11 grudnia 2020 r., Umowa nr AO/178/2021 na powierzenie prowadzenia w 2022 r. punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej z dnia 15 grudnia 2021 r. oraz Umowa nr AO/199/2022 na powierzenie prowadzenia w 2023 r. punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej z dnia 14 grudnia 2022 r.

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270.

zawartych z adwokatami⁴⁴ oraz dwóch zawartych w każdym roku z radcami prawnymi⁴⁵. Umowy zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 6 ust. 2 unpp.

W treści tych umów nie zawarto postanowień dotyczących kontroli wykonania zobowiązań umownych oraz postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (szczegółowy opis w punkcie stwierdzone nieprawidłowości).

4. Nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umowy w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez wskazanych przez ORA i OIRP adwokatów i radców prawnych.

(akta kontroli str. 346 - 460)

1.5 Finansowanie zadań

Kwota środków finansowych ujęta corocznie w budżecie powiatu na lata 2020 – 2023 z przeznaczeniem na realizację zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej nie ulegała zmianie i wynosiła 132 tys. zł (łącznie w okresie objętym kontrolą 528 tys. zł).

Corocznie dotacja na finansowanie powyższych zadań była przeznaczana w 91% (120 120 zł) na wynagrodzenia z tytułu umów, zawieranych z adwokatami, radcami prawnymi, w 6% (7 930 zł) - na pokrycie przez powiat kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, a w 3% (3 960 zł) - na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej w trybie art. 11 ust. 7 zdanie drugie unpp, co było zgodne z art. 20 ust.1 unpp.

Na umowy zawierane przez powiat z adwokatami i radcami prawnymi corocznie w § 4300 zaplanowano kwotę 60 060 zł, i taką kwotę corocznie w okresie 2020 – 2022 wydatkowano, natomiast w I półroczu 2023 r. wydatkowano 25 143,99 zł.

Kwota dotacji dla organizacji pozarządowej zaplanowana w § 2360 wynosiła corocznie 64 020 zł i corocznie w okresie 2020 – 2022 została w całości wydatkowana, natomiast w I półroczu 2023 r. na konto organizacji przekazano kwotę 30 030 zł.

Kwota 7 930 zł przeznaczona była na sfinansowanie wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń pracownika Urzędu zajmującego się obsługą zadania (§ 4010, 4110, 4120) zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) oraz na zakup usług (§ 4300).

Łącznie w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wydatkowano odpowiednio 131 998,69 zł, 131 967,56 zł, 131 999,58 zł, tj. prawie 100% przyznanych środków, a w I półroczu 2023 r. 58 799,88 zł, tj. 44,5%.

Powiat nie finansował realizacji zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej (zadań zleconych z zakresu administracji rządowej) ze środków własnych.

(akta kontroli str. 461 – 514, 890 - 903)

⁴⁴ Umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu wierszowskiego w 2021 r.: nr AO/156/2020 i AO/157/2020 z dnia 11 grudnia 2020 r.; Umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu wierszowskiego w 2022 r.: nr AO/179/2021 i AO/180/2021 r. z dnia 28 grudnia 2021 r. oraz AO/183/2021 z dnia 30 grudnia 2021 r. (aneksowane w dniu 1 marca 2022 r.); Umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu wierszowskiego w 2023 r.: nr AO/213/2022, nr AO/214/2022, z dnia 22 grudnia 2022 r., nr AO/215/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. oraz nr AO/216/2022 r.

⁴⁵ Umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu wierszowskiego w 2021 r.: AO/158/2020 i AO/159/2020 z dnia 11 grudnia 2020 r.; Umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu wierszowskiego w 2022 r.: AO/181/2021 r. i AO/182/2021 r. z dnia 28 grudnia 2021 r.; Umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu wierszowskiego w 2023 r.: nr AO/217/2022 i nr AO/218/2022 z dnia 27 grudnia 2022 r.

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

1. W porozumieniach zawartych przez powiat z ORA i OIRP, jak również w umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie prowadzonym przez powiat, nie zawarto postanowień zabezpieczających interesy powiatu w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Jako przyczynę braku ww. zapisów Starosta wskazał fakt, iż wykonawcami porozumień są instytucje zaufania publicznego, które każdorazowo oświadczały, że na podstawie odpowiednich przepisów⁴⁶ są podmiotem właściwym do zawarcia z powiatem opisanego w art. 10 unpp porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu wierszowskiego. 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. W sprawach nieuregulowanych ww. umowami mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego. Ponadto w każdej z umów zawartych między powiatem a adwokatami/radcami prawnymi widniał zapis, że „Usługobiorca oświadcza, iż dysponuje wszelkimi środkami niezbędnymi do realizacji przedmiotu niniejszej umowy i zobowiązuje się ją wykonać z należytą starannością wymaganą w obrocie gospodarczym, rzetelnością, przy pełnym wykorzystaniu posiadanej wiedzy prawniczej, doświadczeniu, z uwzględnieniem zasad etyki zawodowej”.

W ocenie NIK, pomimo iż wykonawcami porozumień są instytucje zaufania publicznego, powiat powinien mieć zagwarantowaną możliwość sprawdzenia, czy udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej wykonywane jest zgodnie z zawartymi umowami. Wprowadzie przepisy unpp nie obligują do ujęcia w porozumieniach i umowach mechanizmów weryfikacji przez powiat prawidłowości ich realizacji, należy jednak zwrócić uwagę, że katalog regulacji porozumień jest katalogiem otwartym. Oznacza to, że poza elementami, które obligatoryjnie muszą zostać w nich ujęte mogą być również ujęte inne postanowienia, dlatego też prawa i obowiązki stron w tym zakresie powinny wynikać z treści podjętych przez nie zobowiązań.

(akta kontroli str. 64 – 115, 346 – 460, 949 – 955, 965 - 975)

2. W ogłoszeniach o konkursach ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także edukacji prawnej dla mieszkańców powiatu wierszowskiego, ogłoszonych w 2020, 2021 i 2022 roku na lata kolejne, nie zamieszczono rzetelnej informacji o miejscu i wymiarze świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, co stanowiło naruszenie zasady uczciwej konkurencji i jawności przy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp, wynikającej z art. 5 ust. 3 udpp.

W ww. ogłoszeniach o konkursach ofert wskazano lokalizacje oraz wymiar (dni i godziny) realizacji zadania bez określenia, w których z nich udzielana będzie nieodpłatna pomoc prawna, a w których świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Faktycznie w każdym roku świadczenie nieodpłatnego poradnictwa

⁴⁶ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.), Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166) oraz wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze.

obywatelskiego ograniczone zostało do lokalizacji w wymiarze czterech godzin raz w tygodniu⁴⁷.

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, określając w ogłoszeniach przedmiot zadania jako prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, umożliwiano oferentom złożenie zarówno oferty łącznej: na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, jak i rozłącznej: na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Stąd też w ogłoszeniach o konkursach nie wskazywano odrębnie miejsca i wymiaru świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Nawet w przypadku gdyby organ w ogłoszeniu o konkursie przewidywał możliwość złożenia oferty łącznej lub częściowej wszyscy oferenci powinni mieć równy dostęp do informacji o wymaganym miejscu i wymiarze realizacji poszczególnych działań.

(akta kontroli str. 965 - 975)

3. Przyjęte w konkursach ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także edukacji prawnej dla mieszkańców powiatu wierszowskiego, ogłoszonych w 2020, 2021 i 2022 roku pozarządowe na lata kolejne kryteria dokonywania oceny, nie obejmowały określonego w art. 15 ust. 1 pkt 5 udpp obowiązku uwzględnienia planowanego przez organizację pozarządową wkładu rzeczowego

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, zamieszczone w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert kryterium oceny wynikające z art. 15 ust. 1 pkt 5 udpp dotyczyło wkładu własnego osobowego, gdyż uznano że ma on znaczenie nadrzędne umożliwiające właściwą realizację zadania. Zawarty w ww. przepisie zapis w interpretacji organu ogłaszającego konkurs oznaczał możliwość wyboru, stąd w ogłoszeniach wzięto pod uwagę kryterium uwzględniające jedynie wkład osobowy jako pracę, która ma być świadczona. Wkład własny rzeczowy, mimo że został przedstawiony w ofercie miał znaczenie drugorzędne. Wkład własny rzeczowy nie był wymagany, co nie oznacza, że nie mógł być wskazany w ofercie. Stąd wykazany w sprawozdaniach organizacji pozarządowej wkład własny rzeczowy nie był weryfikowany.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5 udpp organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków. Oznacza to, że jeżeli wkład taki został przez organizację przedstawiony to musiał zostać uwzględniony przy rozpatrywaniu ofert.

(akta kontroli str. 965 – 975, 982)

4. W umowach zawartych z organizacją pozarządową na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także edukacji prawnej dla mieszkańców powiatu wierszowskiego na rok 2022 i 2023 nierzetelnie wskazano miejsce i wymiar realizacji zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

W ww. latach w jednej z pięciu wskazanych w umowach lokalizacji (lokal w Sokolnikach) świadczone było nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, podczas

⁴⁷ Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w 2021 r. (2 porady) świadczone było w lokalu w Wieruszowie a w 2022 r. (52 porady) i w I półroczu 2023 r. (33 porady) w lokalu w Sokolnikach

gdy w umowach zawartych 15 grudnia 2021 r. i 14 grudnia 2022 r. wskazano, że we wszystkich miejscach i terminach wskazanych w ogłoszeniu o konkursie udzielana będzie nieodpłatna pomoc prawna.

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, w umowach na 2022 i 2023 rok nie określono miejsca i wymiaru świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, gdyż w ogłoszeniach o konkursie nie zostało to dokładnie sprecyzowane.

(akta kontroli str. 332 – 345, 965 – 975)

5. W treści umów zawartych przez powiat z adwokatami, radcami prawnymi oraz organizacją pozarządową nie zamieszczono postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, co było niezgodne z art. 28 ust. 3 Rozporządzenia 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, uznano, że w ramach umowy o świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej nie dochodzi do przekazywania danych osobowych klientów punktu. Sposób wykonania usługi i przetwarzania w jej ramach danych osobowych określony jest również w unpp (sposób prowadzenia dokumentacji przez adwokata, radcę prawnego - karta nieodpłatnej pomocy prawnej oraz działania w systemie informatycznym, czas przechowywania, zabezpieczenie danych). Adwokat czy radca prawny nie stosuje określonych przez siebie środków organizacyjnych i technicznych, lecz środki określone przez administratora (przynajmniej te wskazane w ustawie). Z tego względu nie jest zasadne zawieranie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych (adwokat, czy radca prawny nie określa środków, które będzie stosował przy przetwarzaniu danych). Adwokat czy radca prawny swoje zadania realizuje w oparciu i na zasadach określonych w przepisach prawa, w szczególności odpowiednio: ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze czy ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, jest więc uprawniony do przetwarzania danych osobowych. Analogiczne stanowisko wyrażono w Poradniku dla Radców Prawnych i Adwokatów⁴⁸, w myśl którego: jeżeli radca prawny wykonuje swoje zadania z zakresu świadczenia pomocy prawnej na podstawie umowy cywilnoprawnej i dokonuje przetwarzania danych w ramach struktury organizacyjnej zleceniodawcy (lub innego podmiotu, na rzecz którego radca prawny świadczy daną usługę na podstawie umowy cywilnoprawnej), przy wykorzystaniu infrastruktury i sprzętu zleceniodawcy, to należałoby go uznać za osobę upoważnioną do przetwarzania danych osobowych zgodnie z art. 29 RODO. Taki status (upoważnionego) wynika przede wszystkim z tego, że osoba wykonująca te czynności nie decyduje o żadnych aspektach przetwarzania, nie może być z nią zatem zawarta umowa powierzenia przetwarzania danych osobowych.

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Prawidłowe wykonywanie czynności wymaga, aby radca prawny lub adwokat samodzielnie podejmował decyzje w ramach świadczenia pomocy prawnej, w tym w zakresie celów i sposobów przetwarzania danych osobowych przekazanych przez osoby uprawnione i zebranych w toku świadczenia tej pomocy, i nie był w tym względzie zależny od polecenia starosty. Wobec powyższego w zakresie danych osobowych przetwarzanych przez adwokata lub radcę prawnego w celu świadczenia pomocy prawnej, w tym danych zawartych w dokumentach sprawy, przedkładanych przez

⁴⁸ S. Konarski, G. Sibiga, D. Nowak, K. Syska, I. Małobęcka. Poradnik dla Radców Prawnych i Adwokatów Ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO). 2019, s. 30

osoby uprawnione, przyjęc można, iż radca prawny lub adwokat realizują w istocie własne zadania, a więc co do zasady w tym zakresie należy przyznać im status administratora. Inaczej natomiast należy potraktować dane zawarte w oświadczeniach osoby uprawnionej o braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Tu należy mieć na uwadze przepis ww. ustawy, że administratorem danych, zawartych w oświadczeniach osoby uprawnionej o braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej, jest starosta (art. 4 ust. 4). Zatem adwokat i radca prawny udzielający nieodpłatnej pomocy prawnej, co do zasady będą przetwarzać dane zawarte w ww. oświadczeniach jako podmioty, którym powierzono przetwarzanie danych, czego konsekwencją jest konieczność zawarcia w tym zakresie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych.

(akta kontroli str. 318 – 460, 965 – 975)

OCENA CZĄSTKOWA

W powiecie wieruszowskim zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z przepisów unpp. W celu realizacji zadań powiat zawarł porozumienia z sześcioma z siedmiu gmin położonych na jego terenie oraz ORA i OIRP. W powiecie uchwalone zostały Roczne Programy współpracy Powiatu Wieruszowskiego z organizacjami pozarządowymi. Uchwały w sprawie programów współpracy na rok 2020 i na rok 2021 nie zostały uznane przez powiat za akty prawa miejscowego i w związku z tym nie były kierowane do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co nie było kwestionowane przez Wojewodę Łódzkiego.

Powierzenie organizacji pozarządowej prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego nastąpiło w trybie określonym przepisami udpp, jednak z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i jawności przy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz z naruszeniem wymagań dotyczących elementów ofert podlegających ocenie. Umowy z organizacjami pozarządowymi oraz z adwokatami i radcami prawnymi nie zawierały postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych. Nie zagwarantowano w nich również prawa przeprowadzania kontroli świadczenia usług w punkcie prowadzonym przez powiat. Prawidłowo rozdysponowano środki dotacji otrzymanej na realizację zadań i wydatkowano je niemal w całości.

OBSZAR

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

2.1 Liczba punktów, warunki lokalowe i działania informacyjne

Opis stanu faktycznego

1. Na terenie powiatu wieruszowskiego funkcjonowały dwa punkty, spośród których jeden obsługiwany był przez samorządy prawnicze (adwokatów i radców prawnych)⁴⁹, zaś drugi przez organizację pozarządową. W punkcie prowadzonym przez powiat udzielana była nieodpłatna pomoc prawna, natomiast w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową - nieodpłatna pomoc prawna oraz nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

2. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywało się w przeciętnym wymiarze pięciu dni

⁴⁹ dalej: punkt prowadzony przez powiat

w tygodniu podczas dyżuru trwającego co najmniej cztery godziny dziennie z wyłączeniem dni wolnych od pracy. Punkty, w których udzielana była nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, usytuowane były w lokalach, do których tytuł prawny posiadał powiat lub gmina. Usytuowanie lokali zapewniało dostęp do nich osobom uprawnionym z terenu wszystkich gmin leżących na terenie powiatu.

Punkt nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzony przez powiat wieruszowski posiadał dwie lokalizacje: w Wieruszowie oraz w Lututowie⁵⁰, a punkt prowadzony przez organizację pozarządową pięć lokalizacji: w Bolesławcu, Czastarach, Galewicach, Łubnicach i Sokolnikach⁵¹, przy czym npp świadczona była przez organizację pozarządową w czterech lokalizacjach⁵², a npo w jednej lokalizacji⁵³. Zgodnie z postanowieniami zawartych umów nieodpłatna mediacja miała być prowadzona w zależności od bieżącego zapotrzebowania, czyli zgłoszonych przez osoby uprawnione potrzeb, bez wskazania lokalizacji jej świadczenia.

(akta kontroli str. 318 – 460)

3. Lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa dostępnego dla mieszkańców powiatu, zawierająca wymagane przepisami art. 8a ust. 3 unpp informacje o sposobie dokonywania zgłoszeń, została sporządzona przez Starostę zgodnie z art. 8a ust. 1 unpp.

Lista, zgodnie z art. 8a ust. 4 unpp została udostępniona w BIP Starostwa Powiatowego oraz na stronie internetowej Starostwa 15 stycznia 2019 r.⁵⁴. Jak wynika z wyjaśnień Starosty, lista ta była corocznie aktualizowana w BIP Starostwa Powiatowego i na stronie internetowej w formie zmiany pliku PDF. Ze względów technicznych brak jest możliwości wykazania rejestru zmiany pliku, bowiem poprzednia strona internetowa uniemożliwiała tworzenie wykazu zmian.

Lista ta została również zamieszczona na profilu Starostwa na portalu społecznościowym⁵⁵ i była udostępniana poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w budynku Starostwa oraz w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Wieruszowie. Pismem z dnia 8 marca 2019 r. lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa została przekazana do urzędów gmin na obszarze powiatu w celu publikacji. Aby wyeliminować potrzebę uaktualniania przedmiotowej informacji na stronach internetowych gmin, w piśmie tym zaproponowano gminom bezpośrednie przekierowanie stron urzędów gmin i BIP na strony Starostwa Powiatowego w Wieruszowie, podając przy tym link do informacji. Pismo podobnej treści wytosowano do gmin dnia 27 września 2023 r.

⁵⁰ w Wieruszowie, ul. Rynek 1-7 pokój nr 19 (budynek Starostwa Powiatowego) - godziny przyjęć: w poniedziałki od godziny od 12:00 do 16:00 oraz we wtorki, czwartki i piątki od godziny 7:30 do 11:30 oraz w Lututowie, ul. Klonowska 8 (budynek Urzędu Miejskiego) – godziny przyjęć: w środy od godziny 8:00 do 12:00.

⁵¹ Bolesławiec, ul. Rynek 1 (budynek Urzędu Gminy), godziny przyjęć: w środy od 12:00 do 16:00, Czastary, ul. Wolności 29 (budynek Urzędu Gminy), godziny przyjęć: w piątki od 12:00 do 16:00, Galewice, ul. Wieluńska 5 (budynek Urzędu Gminy), godziny przyjęć: w poniedziałki od 7:30 do 11:30, Łubnice, ul. Generała Sikorskiego 102 (budynek Urzędu Gminy), godziny przyjęć: w czwartki od 12:00 do 16:00, Sokolniki, ul. Parkowa 1 (budynek Gminnego Ośrodka Kultury, Sportu i Turystyki) godziny przyjęć: we wtorki w godzinach od 12:00 do 16:00 - za wyjątkiem roku 2021, na który Powiat nie zawarł porozumienia z Gminą Sokolniki.

⁵² w Bolesławcu, Czastarach, Galewicach i Łubnicach.

⁵³ W lokalu w Sokolnikach a w roku 2021 w siedzibie Starostwa (wtorki w godzinach 12.00 – 16.00).

⁵⁴ https://old.powiat-wieruszowski.pl/files/lista_nieodplatnego_poradnictwa_2022.pdf

⁵⁵

<https://www.facebook.com/powiat.wieruszow/posts/pfbid02bCPmN2RrMSJQx2YA2hGsEHTcv9pcyfZY3WuiAk1UQfaJEnqrjktiUgXp17k4vdKPI>

Lista została opublikowana w lokalnych środkach masowego przekazu w 2020 roku na stronie: www.powiatowy.pl⁵⁶ i w 2023 roku na stronie: www.tugazeta.pl⁵⁷. Nie była ona publikowana w roku 2021 i roku 2022 (szczegółowy opis w punkcie stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 949 - 955)

4. W ramach działań informacyjnych, innych niż wynikające z art. 8a ust. 4 unpp, Starosta w dniu 8 lutego 2019 r. na spotkaniu z Burmistrzem Wieruszowa i wójtami gmin położonych na obszarze powiatu przedstawił informacje o funkcjonowaniu systemu npp i npo. Ponadto do punktów świadczących pomoc prawną w celu promowania działań wspierających osoby ze szczególnymi potrzebami przekazany został w grudniu 2020 roku *Katalog dobrych praktyk w udzielaniu nieodpłatnej pomocy osobom ze szczególnymi potrzebami* opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości stanowiący zbiór wytycznych mających na celu niwelowanie bariery rozpoznanie przez osoby z niepełnosprawnościami.

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, radcowie prawni (świadczący nieodpłatną pomoc prawną w punkcie prowadzonym przez powiat), uczestnicząc w różnych spotkaniach z mieszkańcami powiatu np. w zebraniach: sołeckich, OSP, czy kół gospodyń wiejskich, informowali społeczeństwo o możliwości skorzystania z porad prawnych w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej. Na początku funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, w celu rozpropagowania informacji o nieodpłatnej pomocy prawnej, miejscach i warunkach skorzystania z tej pomocy, wśród maksymalnie największej liczby mieszkańców, przekazywano kurendy m.in. do księży. Poza tym, zarówno były, jak i obecny starosta na spotkaniach z burmistrzami i wójtami z terenu powiatu prosili o przekazywanie tych informacji np. podczas sesji rad gmin, czy też w bezpośrednich kontaktach z mieszkańcami. Ponadto temat ten był wielokrotnie wzmiankowany przy okazji wywiadów o pracy samorządu powiatu wieruszowskiego udzielanych Radiu Ziemi Wieluńskiej.

(akta kontroli str. 949 - 955)

5. Kontrola obowiązku przekazywania ORA, OIRP oraz organizacji pozarządowej opinii zawartych w części B karty pomocy przeprowadzona na próbie opinii przekazywanych w lutym i maju poszczególnych lat w okresie objętym kontrolą wykazała, że Starosta przekazał do ww. podmiotów zestawienia, dotyczące łącznie 18 opinii (od 2022 r. opinie były przekazywane również drogą elektroniczną, w tym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego)⁵⁸. Zestawienia nie zawierały danych, które mogłyby identyfikować osobę uprawnioną a także nie przekazywano opinii w formie kopii pisma odręcznego osoby uprawnionej. Pracownik Starostwa w trakcie sporządzania zestawień dokonywał powiązania opinii z imieniem i nazwiskiem osoby, która udzielała w danym dniu *nieodpłatnej pomocy prawnej* podczas dyżuru w punktach powierzonych do prowadzenia adwokatom lub radcom prawnym.

(akta kontroli str. 519 - 540)

6. Kontrola zbiorczych informacji o wykonaniu zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa

⁵⁶<http://www.powiatowy.pl/wpprod/2020/12/lista-jednostek-nieodplatnego-poradnictwa-dla-mieszkancow-powiatu-wieruszowskiego/>

⁵⁷<https://www.tugazeta.pl/1,lista-nieodplatnego-poradnictwa-prawnego-dla-mieszkancow-powiatu-wieruszowskiego,54608.html>

⁵⁸ Do ORA w Poznaniu zestawienie opinii przekazane zostało w dniu 6 kwietnia 2020 r. (dotyczyło 1 opinii), do OIRP w Poznaniu zestawienia opinii przekazane zostały w dniach: 6 kwietnia 2020 r. (dotyczyło 1 opinii), 10 marca 2021 r. (dotyczyło 1 opinii) 10 czerwca 2022 r. (dotyczyło 3 opinii) 10 marca 2023 r. (dotyczyło 3 opinii) 12 czerwca 2023 r. (dotyczyło 2 opinii), do organizacji pozarządowej zestawienia opinii przekazano w dniach 6 kwietnia 2020 r. (dotyczyło 2 opinii), 10 marca 2021 r. (dotyczyło 1 opinii) 10 czerwca 2022 r. (dotyczyło 3 opinii) 10 marca 2023 r. (dotyczyło 1 opinii) 12 czerwca 2023 r. (dotyczyło 1 opinii). W pozostałych poddanych kontroli miesiącach osoby uprawnione nie wypełniały części B karty pomocy

obywatelskiego oraz edukacji prawnej za II kwartał każdego roku w okresie objętym kontrolą wykazała, że zostały one sporządzone według wzoru określonego w rozporządzeniu w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej i przekazane w formie elektronicznej za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości, w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

(akta kontroli str. 541 - 868)

7. Starosta zapewnił realizację postanowień odnoszących się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej zawartych w rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2020 – 2023 poprzez powierzenie organizacji pozarządowej realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także edukacji prawnej dla mieszkańców powiatu wierszowskiego w drodze otwartego konkursu ofert na zasadach określonych w programach.

(akta kontroli str. 869 – 889)

8. Oględziny lokali, w których udzielana była nieodpłatna pomoc prawna w siedzibie Starostwa oraz w siedzibie Urzędu Gminy w Bolesławcu, wykazały, że odpowiadały one wymogom określonym w obowiązujących przepisach, a ich wyposażenie umożliwiało udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej w formach wskazanych w unpp.

(akta kontroli str. 515 – 518)

9. Starosta zapewnił możliwość dokonywania zgłoszeń w formie telefonicznej pod numerem telefonu dostępnym od poniedziałku do piątku w godzinach 07:30 do 12:00. co najmniej w godzinach pracy urzędu oraz pocztą elektroniczną pod adresem: sekretariat@powiat-wierszowski.pl.

Na stronie internetowej nie zamieszczono czytelnych informacji, w których punktach pomocy udzielają osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia mediacji wraz ze wskazaniem dyżurów tych osób (szczegółowy opis w punkcie stwierdzone nieprawidłowości).

10. Jak wynika z wyjaśnień Starosty, podejmując decyzje o lokalizacji i harmonogramie pracy punktów świadczących npp nie prowadzono analiz pod kątem zainteresowania działalnością poszczególnych punktów, lecz kierowano się możliwością zapewnienia wszystkim mieszkańcom powiatu łatwiejszego (ze względu na mniejszą odległość) dostępu do punktu, w którym świadczona była npp. Mieszkańcom danej gminy znacznie łatwiej jest dojechać do punktu zlokalizowanego w siedzibie tej gminy, aniżeli do siedziby powiatu, oddalonego np. od Gminy Lututów o blisko 30 km.

(akta kontroli str. 949 - 955)

2.2 Realizacja umów

1. Corocznie środki na realizację zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej w wysokości 64 020 zł przekazywane były organizacji pozarządowej w terminie i na zasadach określonych w umowach – do 25 dnia każdego miesiąca, w równych miesięcznych transzach po 5 335 zł. Przekazanie kolejnej transzy nie zostało w umowie uzależnione od określonych czynników, np. od złożenia sprawozdania częściowego.

2. Nie wystąpiły przypadki bezumownego świadczenia usług z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej.

3. Nie wystąpiły przypadki udzielania pomocy prawnej przez aplikantów adwokackich lub radcowskich.

(akta kontroli str. 318 – 345, 890 – 903, 965 - 975)

2.3 Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań

1. Organizacja pozarządowa realizująca zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej, corocznie w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego składała sprawozdania z realizacji zadania publicznego zgodne ze wzorem sprawozdania określonym w rozporządzeniu w sprawie wzorów umów i sprawozdań.

Do poddanych kontroli sprawozdań za rok 2021 i 2022 załączono dokumenty księgowe (potwierdzone za zgodność z oryginałem faktury i rachunki oraz polecenia przelewów) dotyczące przekazanych środków dotacji. W zakresie wkładu własnego w załączeniu do sprawozdań organizacja pozarządowa przedstawiła wyłącznie dokumentację dotyczącą wkładu własnego osobowego w postaci zestawienia kosztów pracy wolontariusza odpowiedzialnego za bieżące rozliczenia finansowe oraz pomoc w sporządzeniu sprawozdania końcowego oraz rachunki dotyczące kosztów promocji zadania.

Przy weryfikacji badanych sprawozdań nie zachowano śladu rewizyjnego pozwalającego na ustalenie kto i kiedy dokonał weryfikacji, jakie elementy sprawdzał i na podstawie jakich dokumentów.

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, sprawozdania złożone przez organizację pozarządową za rok 2020, 2021 i 2022 każdorazowo przed ich zaakceptowaniem przez Zarząd Powiatu były weryfikowane przez zastępcę Naczelnika Wydziału Rozwoju, Promocji i Spraw Społecznych Starostwa Powiatowego w Wieruszowie, który zgodnie ze swoim zakresem czynności zajmował się analizą sprawozdań z realizacji zadań zleconych w trybie udpp organizacjom pozarządowym, które otrzymały dotacje. Weryfikacji sprawozdań dokonywano w oparciu o umowy zawarte pomiędzy powiatem a organizacją pozarządową na powierzenie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na poszczególne lata oraz w oparciu o stanowiące załącznik do umowy oferty. Wykazany w sprawozdaniach wkład własny rzeczowy nie był weryfikowany, ponieważ nie był on wymagany przez Powiat na etapie przeprowadzania konkursu (patrz: Opis stanu faktycznego - pkt 1.3)

2. Nie wystąpiły przypadki niezłożenia lub nieterminowego złożenia sprawozdania z realizacji zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej.

3. Nie wystąpiły przypadki niewykorzystania dotacji w pełnej wysokości i niezwrócenia przez zleceniobiorcę niewykorzystanych środków.

4. Nie wystąpiły przypadki niezaakceptowania sprawozdania z wykonania zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 904 – 918, 942 – 943, 949 – 955)

5. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji (szczegółowy opis w punkcie stwierdzone nieprawidłowości).

7. W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca kontrole wykonywania zobowiązań, przez adwokatów i radców prawnych świadczących nieodpłatną pomoc prawną w punkcie prowadzonym przez powiat, ponieważ do umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi nie wprowadzono zapisów dotyczących możliwości przeprowadzania kontroli wykonania wynikających z nich zobowiązań (patrz: Opis stanu faktycznego - pkt 1.4).

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, pomimo nieuwzględniania w umowach zawartych pomiędzy powiatem a adwokatami i radcami prawnymi postanowień dotyczących kontroli wykonania zobowiązań umownych, dokonywano w tym zakresie weryfikacji poprzez osobiste sprawdzanie przez pracownika odpowiedzialnego za realizację zadań z zakresu npp, czy dyżur pełniony w punkcie w Wieruszowie przez adwokata/radcę prawnego jest zgodny z obowiązującym harmonogramem. Adwokat/radca prawny przed rozpoczęciem dyżuru w Wieruszowie pobierał z sekretariatu, a po zakończonym dyżurze zwracał do sekretariatu klucz od pokoju, w którym świadczył npp. Pozwoliło to pracownikowi obsługującemu sekretariat i jednocześnie realizującemu zadania z zakresu npp na skuteczne dokonywanie weryfikacji. W pozostałych lokalach weryfikacji dokonywano co jakiś czas telefonicznie, dzwoniąc do sekretariatu danego urzędu gminy i pytając, kto w danym dniu pełni dyżur npp, by móc sprawdzić to z harmonogramem dyżurów. W każdym przypadku dyżury były zgodne z obowiązującym harmonogramem. W zawartych z gminami porozumieniach wskazywano osoby do kontaktu, którymi byli głównie sekretarze gmin. Mogli oni w razie jakichś nieścisłości bądź problemów (np. niestawienia się adwokata bądź radcy prawnego na dyżur) kontaktować się z Sekretarzem Powiatu. Do takich sytuacji nie dochodziło.

8. W powiecie nie stwierdzono przypadków występowania zjawiska podwykonawstwa przy udzielaniu przez adwokatów lub radców prawnych nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 949 - 955)

2.4 Edukacja prawna

1. Powiat wieruszowski nie zlecał zadań z zakresu edukacji prawnej podmiotom wskazanym w art. 15 ust. 1 unpp (innym niż wymienione w art. 11 ust. 7 unpp).

2. Powiat wieruszowski zlecał zadania z zakresu edukacji prawnej organizacji pozarządowej, tj. podmiotowi trzeciemu, któremu na podstawie umów powierzył prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W treści umów zleceniobiorca zobowiązał się do opracowania informatorów i poradników dotyczących edukacji prawnej, organizacji wykładów i warsztatów o tematyce prawnej oraz do prowadzenia edukacji prawnej za pośrednictwem środków masowego przekazu i innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji. W latach 2021-2023 organizacji pozarządowej zlecono realizację łącznie 24 zadań, z tego: pięciu prezentacji, czterech artykułów, trzech informatorów, trzech ulotek, trzech filmów, dwóch plakatów, dwóch instrukcji i dwóch notesów. W poszczególnych latach organizacji pozarządowej zlecono odpowiednio siedem, osiem i dziewięć zadań, z tego:

- na 2021 r. – opracowanie jednego informatora „Dziecko też ma swoje prawa”, opracowanie ulotek „Dla kogo nieodpłatna pomoc?”, opracowanie dwóch publikacji (artykułów) o tematyce prawnej, opracowanie dwóch prezentacji o tematyce prawnej, opracowanie jednego filmu o zagadnieniu prawniczym,
- na 2022 r. – opracowanie jednego informatora „Przemoc domowa jako istotny problem dzisiejszych czasów”, opracowanie ulotek „Gdzie udać się z problemem”, opracowanie plakatów „Przemoc domowa”, opracowanie artykułu o tematyce prawnej, opracowanie filmu o zagadnieniu prawniczym, opracowanie prezentacji o tematyce prawnej, opracowanie instrukcji „Krok po kroku. Jak przygotować się do porady?”, opracowanie magnesów z notesami z informacją dotyczącą mediacji,
- na 2023 r. – opracowanie jednego informatora „Upadłość konsumencka jako skuteczny sposób w walce z problemami finansowymi”, opracowanie ulotek „Potrzebujesz pomocy? Nie jesteś sam!”, opracowanie plakatów „Upadłość konsumencka”, opracowanie notesów z informacją dotyczącą upadłości konsumenckiej, opracowanie jednego filmu o zagadnieniu prawniczym,

opracowanie jednej instrukcji o zagadnieniu prawniczym, opracowanie dwóch prezentacji o tematyce prawnej, opracowanie jednego artykułu o tematyce prawnej.

Zadania zlecone organizacji pozarządowej w latach 2021-2022 zostały przez nią wykazane jako zrealizowane w sporządzonych sprawozdaniach z wykonania zadania publicznego. Do zakończenia niniejszej kontroli sprawozdanie ze 2023 r. nie zostało sporządzone z uwagi na niezakończenie okresu sprawozdawczego, natomiast z informacji przekazanej przez Starostę wynikało, że również w tym roku organizacja pozarządowa zrealizowała wszystkie zlecone zadania.

W odniesieniu do 2021 r. Starosta wykazał w zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za II kwartał realizację czterech zadań⁵⁹ w czterech tematach⁶⁰. W odniesieniu do 2022 r. Starosta wykazał za II i III kwartał realizację sześciu zadań⁶¹ w pięciu tematach⁶², zaś w odniesieniu do 2023 r. za II kwartał – trzech zadań⁶³ w dwóch tematach⁶⁴. Zbiorcze informacje za lata 2021-2022 zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym (szczegółowy opis w punkcie stwierdzone nieprawidłowości).

Zrealizowane zadania mieściły się w dwóch spośród trzech form realizacji edukacji prawnej określonych w umowach zawartych ze zleceniobiorcą, tj. w opracowaniu informatorów i poradników dotyczących edukacji prawnej oraz prowadzeniu edukacji prawnej za pośrednictwem środków masowego przekazu i innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji. W latach 2021-2023 organizacja pozarządowa nie zorganizowała wykładów i warsztatów o tematyce prawnej, co Starosta wyjaśnił panującą od 2020 r. pandemią wywołaną wirusem SARS-CoV-2.

(akta kontroli str. 318 – 345, 930 – 937, 949 – 955, 957)

3. Z informacji przekazanych przez Starostę wynikało, że poza zadaniami zleconymi w trybie przewidzianym w unpp, powiat podejmował inne działania z zakresu edukacji prawnej m.in. wiosną 2023 r. w jednej ze szkół podstawowych przeprowadzona została pogadanka edukacyjna z udziałem radcy prawnego Starostwa poświęcona kształtowaniu postaw obywatelskich, angażowaniu młodzieży w życie społeczne i aktywizowaniu jej w zakresie edukacji prawnej i historycznej na poziomie lokalnym, aby zapobiec wykluczeniu prawnemu w przyszłości. W październiku 2023 r. jeden z adwokatów (świadczący nieodpłatną pomoc prawną w Punkcie prowadzonym przez Powiat), w ramach podniesienia poziomu wiedzy i świadomości prawnej młodzieży, przeprowadził w Zespole Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Lututowie pogadankę z zakresu edukacji prawnej. Na początku listopada tego typu spotkania będą kontynuowane w dwóch szkołach ponadpodstawowych w Wieruszowie.

(akta kontroli str. 957)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa dostępnego dla mieszkańców powiatu nie została w roku 2021 i 2022 udostępniona w lokalnych środkach masowego przekazu, co było niezgodne z art. 8a ust. 4 pkt 2 unpp.

⁵⁹ Z tego dwa internetowe serwisy edukacyjne, informatory i poradniki w wersji elektronicznej oraz dwa inne.

⁶⁰ Z tego jeden dotyczył rodziny, jeden – urzędów i sądów, zaś dwa – innych.

⁶¹ Z tego dwa informatory i poradniki w wersji papierowej, dwa – internetowe serwisy edukacyjne, informatory i poradniki w wersji elektronicznej oraz dwie publikacje w mediach.

⁶² Z tego jeden dotyczył rodziny, trzy – urzędów i sądów, jeden – własności rzeczy ruchomych, lokali mieszkalnych i innych nieruchomości, z wyłączeniem dziedziczenia.

⁶³ Z tego jeden wykład, dwa inne.

⁶⁴ Dwa tematy oznaczone jako „inne”.

Jak wynika w wyjaśnien Starosty, było to wynikiem niezamierzonego przeoczenia spowodowanego zmianą pracowników zajmujących się realizacją zadań z zakresu npp. Nazwy jednostek oraz zakres świadczonego poradnictwa zamieszczony na przedmiotowej liście nie ulegał zmianie na przestrzeni lat.

(akta kontroli str. 949 - 955)

2. Na stronie internetowej powiatu nie zamieszczono czytelnych informacji, w których punktach pomocy udzielają osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia mediacji wraz ze wskazaniem dyżurów tych osób, co było niezgodne z § 5 ust. 3b pkt 1 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, zgodnie z którym starosta udostępnia na publicznej stronie internetowej informacje o działalności punktów zlokalizowanych na terenie danego powiatu oraz informacje o sposobie dokonywania zapisów na porady, a w szczególności: informację, czy na terenie powiatu jest udzielana nieodpłatna mediacja, a jeżeli tak to informację, w których punktach pomocy udzielają osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia mediacji wraz ze wskazaniem dyżurów tych osób. Zgodnie z § 5 ust. 3c rozporządzenia informacje, te powinny być udostępnione w czytelny i łatwo dostępny sposób. Na stronie internetowej Starostwa zamieszczono jedynie informacje, że nieodpłatna pomoc prawna polega m.in. na: nieodpłatnej mediacji, że nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje m.in. nieodpłatną mediację oraz określono jej zakres.

Jak wyjaśnił Starosta, w umowie z organizacją pozarządową zawarto zapis, że nieodpłatna mediacja w ramach npp oraz npo prowadzona będzie w zależności od bieżącego zapotrzebowania, czyli zgłoszonych przez osoby uprawnione potrzeb. Z uwagi na to, że dotychczas nie było zgłoszeń dotyczących potrzeby przeprowadzania mediacji, na stronie internetowej Starostwa nie zamieszczono informacji, w których punktach pomocy udzielają osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia mediacji. Mimo braku zamieszczenia informacji na stronie internetowej, dostępność mediacji była zapewniona.

W ocenie NIK brak czytelnej informacji w których punktach pomocy udzielają osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia mediacji wraz ze wskazaniem dyżurów tych osób mógł przyczynić się do braku zainteresowania tą formą pomocy.

(akta kontroli str. 949 - 955)

3. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na miejscu ich realizacji, w tym w zakresie udzielania przez organizację pozarządową nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 11d unpp, co NIK ocenia jako nierzetelne.

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano kontroli organizacji pozarządowej ze względu na pandemię COVID-19, jak również fakt, że przeprowadzana corocznie analiza sprawozdań z wykonania zadania publicznego i załączonych do nich dokumentów księgowych nie budziła zastrzeżeń. Niemniej jednak, w celu sprawowania kontroli prawidłowości wykonania zadania, w tym wydatkowania przekazanej dotacji w toku jego realizacji oraz po jego zakończeniu, Starosta podjął decyzję o przeprowadzeniu kontroli organizacji pozarządowej na przełomie października i listopada 2023 r. tj. w trakcie kontroli NIK.

W ocenie NIK przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 11 ust. 8 unpp⁶⁵ pozwoli na dokonanie oceny nie tylko prawidłowości dokumentacji księgowej, ale przede wszystkim efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania, jak również prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

(akta kontroli str. 949 - 955)

4. W 2021 r. w ramach realizacji edukacji prawnej organizacja pozarządowa zrealizowała na zlecenie Starosty łącznie siedem zadań – informator, ulotkę, dwie publikacje (artykuły) o tematyce prawnej, dwie prezentacje o tematyce prawnej oraz film o zagadnieniu prawniczym. W 2022 r. w ramach realizacji edukacji prawnej organizacja pozarządowa zrealizowała na zlecenie Starosty łącznie osiem zadań – informator, ulotkę, plakat, artykuł o tematyce prawnej, film o zagadnieniu prawniczym, prezentację o tematyce prawnej, instrukcję, notes z informacją dotyczącą mediacji. W odniesieniu do 2021 r. Starosta wykazał w zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za II kwartał realizację czterech zadań⁶⁶ w czterech tematach⁶⁷. W odniesieniu do 2022 r. Starosta wykazał za II i III kwartał realizację sześciu zadań⁶⁸ w pięciu tematach⁶⁹. Z uwagi na zawarcie w zbiorczych informacjach o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za lata 2021-2022 danych niezgodnych ze stanem faktycznym, tj. podania niższej liczby zrealizowanych zadań z zakresu edukacji prawnej odpowiednio o trzy i dwa, należy uznać, że zostały one sporządzone nierzetelnie. Starosta wyjaśnił, że przyczyną zaistniałego stanu rzeczy była pomyłka pracownika Starostwa.

(akta kontroli str. 904 - 918, 983)

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenie powiatu uruchomiono wymaganą przepisami unpp liczbę punktów, a ich lokalizacja, harmonogram działania i wyposażenie zapewniały dostęp uprawnionych do pomocy. Informowano potencjalnych interesantów o systemie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim funkcjonującym na terenie powiatu.

Nie zapewniono wystarczającego nadzoru nad realizacją zadań zleconych organizacji pozarządowej. Dokonywano wprawdzie weryfikacji dowodów księgowych dotyczących wykorzystania dotacji przez organizację pozarządową, jednak nie przeprowadzano kontroli zadań na miejscu ich realizacji, w szczególności w zakresie efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania, jak również prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem. Nie przeprowadzano również kontroli świadczenia poradnictwa przez adwokatów i radców prawnych w punkcie prowadzonym przez Powiat, co było skutkiem niezawarcia postanowień w tym zakresie w podpisanych umowach.

⁶⁵ Zgodnie z art. 11 ust. 8 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej starosta kontroluje wykonywanie umowy przez organizację pozarządową na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego. Zgodnie z art. 17 udpp organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: 1) stopnia realizacji zadania; 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania; 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

⁶⁶ Z tego dwa internetowe serwisy edukacyjne, informatory i poradniki w wersji elektronicznej oraz dwa inne.

⁶⁷ Z tego jeden dotyczył rodziny, jeden – urzędów i sądów, zaś dwa – innych.

⁶⁸ Z tego dwa informatory i poradniki w wersji papierowej, dwa – internetowe serwisy edukacyjne, informatory i poradniki w wersji elektronicznej oraz dwie publikacje w mediach.

⁶⁹ Z tego jeden dotyczył rodziny, trzy – urzędów i sądów, jeden – własności rzeczy ruchomych, lokali mieszkalnych i innych nieruchomości, z wyłączeniem dziedziczenia.

Sporządzano i przekazywano zbiorcze informacje o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, jednak informacje za poszczególne kwartały lat 2021-2022 w zakresie danych dotyczących edukacji prawnej zostały sporządzone nierzetelnie.

Powiat wierszowski zlecał zadania z zakresu edukacji prawnej organizacji pozarządowej, których zakres obejmował opracowanie informatorów i poradników dotyczących edukacji prawnej oraz prowadzenie edukacji prawnej za pośrednictwem środków masowego przekazu i innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji. Ponadto jednorazowo powiat wierszowski samodzielnie zrealizował zadanie w postaci pogadanki edukacyjnej dla uczniów.

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą udzielono łącznie 2147 porad. Liczba porad w punkcie prowadzonym przez powiat wynosiła 1182 i była wyższa od liczby porad w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową która wynosiła 965. W poszczególnych latach okresu od 2020 r. do 30 czerwca 2023 r. udzielono w tych punktach odpowiednio: 476 porad (284 i 192), 576 porad (317 i 259), 712 (374 i 338) oraz 383 (207 i 176). Porady dotyczyły przede wszystkim prawa cywilnego (odpowiednio 310, 276, 444, oraz 223) oraz prawa rodzinnego (odpowiednio 73, 114, 128 oraz 74).

Czas poświęcony na udzielenie porady wynosił w większości przypadków powyżej 45 min. do 60 min. - 1220 (57%) porad (odpowiednio 317, 361, 363, 179) oraz powyżej 30 min. do 45 min. - 528 (25%) porad (odpowiednio 105, 118, 186, 119).

Z porad najczęściej korzystały osoby w wieku:

- powyżej 65 do 75 lat – 429 porad - 20% (odpowiednio 94, 97, 153, 85)
- powyżej 35 do 45 lat – 377 porad - 18% (odpowiednio 79, 106, 123, 69)
- powyżej 45 do 55 lat – 377 porad - 18% (odpowiednio 88, 103, 115, 71)

Liczba porad na 1000 mieszkańców w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiła odpowiednio 11,3; 13,9; 17,1; 9,2 (I półrocze 2023).

Łączny koszt systemu w przeliczeniu na poradę wynosił średnio 205,36 zł, odpowiednio 268,99 zł, 222,24 zł, 179,83 zł, 148,35 zł. Koszt ten w przypadku punktu prowadzonego przez organizację pozarządową wynosił 217,83 zł (odpowiednio 312,81 zł, 231,89 zł, 177,69 zł, 170,63 zł) i był wyższy od kosztu punktu prowadzonego przez Powiat który wynosił 195,17 zł (odpowiednio 239,36 zł, 214,35 zł, 181,76 zł, 129,42 zł).

Średnia liczba porad na punkt dziennie wynosiła odpowiednio 0,9 porady, 1,1 porady, 1,4 porady, 1,5 porady i była wyższa w przypadku punktu prowadzonego przez: powiat (odpowiednio 1,12 porady; 1,26 porady; 1,49 porady; 1,66 porady) od punktu prowadzonego przez organizację pozarządową (odpowiednio 0,76 porady 1,03 porady, 1,35 porady, 1,41 porady).

(akta kontroli str. 919 – 937)

2. W wyniku działań powiatu wierszowskiego w zakresie edukacji prawnej osiągnięto następujące efekty:

- w 2020 r. – 300 egzemplarzy informatora, 2 000 egzemplarzy ulotek, jeden e- poradnik (brak możliwości ustalenia liczby pobrań/odsłon), cztery filmy,

- w 2021 r. – 150 egzemplarzy informatora, 1 500 egzemplarzy ulotek, dwa artykuły, dwie prezentacje, jeden film,
- w 2022 r. – 150 egzemplarzy informatora, 2 000 egzemplarzy ulotek, 50 egzemplarzy plakatów, 300 egzemplarzy instrukcji, 150 sztuk magnesów z notesem, jeden artykuł, dwie prezentacje, jeden film,
- w 2023 r. (do 3 listopada) – 100 egzemplarzy informatora, 2 000 egzemplarzy ulotek, 50 egzemplarzy plakatów, 100 sztuk notesów, jeden film, jedna instrukcja, jeden artykuł, dwie prezentacje.

Wszystkie wskazane powyżej e-poradniki, artykuły, filmy i prezentacje zostały przekazane do Starostwa w formie elektronicznej i udostępnione na jego stronie internetowej w zakładce poświęconej nieodpłatnej pomocy prawnej. Starosta poinformował, że nie ma możliwości ustalenia liczby pobrań lub wyświetleń ww. materiałów za wyjątkiem filmów, które zostały udostępnione w serwisie YouTube na kanale Starostwa. Liczba wyświetleń filmów udostępnionych w latach 2020-2023 wyniosła odpowiednio 65, 15, 15 i dwa.

(akta kontroli str. 126 – 308, 318 - 345, 904 - 918, 978 - 979)

3. W Starostwie nie określono celów, mierników i wskaźników realizacji zadań z zakresu z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi, budżecie zadaniowym powiatu oraz dokumentach strategicznych.

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, nie określono celów/mierników/wskaźników realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, jak również z zakresu edukacji prawnej uznając, że nie jest to konieczne. Istotne było zapewnienie wszystkim mieszkańcom powiatu dostępności do porad, mimo, iż było to niemierzalne. Określenie ilości świadczonych porad byłoby co prawda wyznacznikiem mierzalnym, ale nie do końca adekwatnym. Bowiem wyznaczając taki miernik realizacji, przy małej liczbie osób korzystających z porady, efekt realizacji zadania byłby niewielki, pomimo zapewnienia mieszkańcom dostępności do npp. Oceny rezultatów realizacji zadania przez organizację pozarządową dokonywano jedynie w oparciu o analizy opinii osób uprawnionych zawarte w kartach pomocy (w części B).

(akta kontroli str. 965 - 975)

4. W wybranych do dofinansowania ofertach w opisie zakładanych rezultatów organizacja pozarządowa wskazywała, że realizacja zadania pozwoli na osiągnięcie następujących rezultatów:

- przedsądowa pomoc prawna dla osób uprawnionych zgodnie z unpp, polegająca głównie na rozwiązywaniu problemów prawnych,
- wzrost świadomości, iż istnieją metody polubownego rozwiązywania sporów w ramach mediacji,
- podniesienie świadomości oraz wiedzy prawnej osób uprawnionych zgodnie z unpp, polegająca głównie na rozwiązywaniu problemów prawnych,
- wypromowanie zadania polegającego na nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim.

Natomiast w części dotyczącej planowanego poziomu osiągnięcia rezultatów oraz sposobu jego monitorowania organizacja pozarządowa wskazywała jako rezultat możliwość skorzystania z nieodpłatnych porad, jako planowany poziom osiągnięcia rezultatów co najmniej cztery godziny dziennie, w każdym z punktów wyłączając dni ustawowo wolne od pracy, jako sposób monitorowania rezultatów/źródło informacji o osiągnięciu wskaźnika listy obecności osób udzielających porad, które co miesiąc będą przedkładane w Starostwie. Wskazany przez organizację pozarządową planowany poziom osiągnięcia rezultatów oraz sposób jego monitorowania wynikał

ze sposobu określenia w ten sposób przez powiat rezultatu powierzanego zadania w ogłoszeniach o konkursie. Każdorazowo rezultatem zadania publicznego miało być bowiem zapewnienie mieszkańcom powiatu wieruszowskiego dostępności do porad prawnych pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, takie określenie założonego rezultatu wynikało z analizy specyfiki zadania. W ogłoszeniu wskazano rezultat dotyczący nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, nie wyodrębniając edukacji prawnej, gdyż odniesiono się do ogółu zadania. Bazując na tym, uznano opis rezultatów zadania, złożony przez organizację pozarządową, za wystarczający.

(akta kontroli str. 126 – 308, 965 - 975)

W sprawozdaniach z wykonania zadania publicznego złożonych przez organizację pożytku publicznego za lata 2021 i 2022⁷⁰ organizacja pozarządowa wykazała że zostały osiągnięte założone wcześniej rezultaty.

W sprawozdaniach brakowało podanej wprost informacji na temat realizacji rezultatu polegającego na wzroście świadomości, iż istnieją metody polubownego rozwiązywania sporów w ramach mediacji.

Starosta wyjaśnił, że uznał ten rezultat za osiągnięty w latach 2021 i 2022 z uwagi na:

- opracowanie przez organizację pożytku publicznego w obu latach odpowiednio prezentacji „Pozew czy ugoda”, której tematyka poświęcona jest właśnie mediacji i magnesów z notesem zawierających informację o nieodpłatnej mediacji,
- rozdystrybuowanie ww. środków przekazu wśród mieszkańców powiatu wieruszowskiego.

(akta kontroli str. 904 - 918, 978 - 979)

5. Beneficjenci wsparcia uzyskanego w okresie od 2020 r. do 30 czerwca 2023 r. w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przekazali łącznie 68 opinii w postaci części B kart pomocy, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 21 opinii (4% beneficjentów), 11 opinii (2%), 21 opinii (3%), 15 opinii (4%).

W większości przypadków ocena była pozytywna. Odpowiedzi *zdecydowanie tak* stanowiły odpowiednio 90%, 91%, 83% i 82% odpowiedzi, a odpowiedzi *raczej tak* stanowiły odpowiednio 10%, 9%, 16% 18% odpowiedzi.

(akta kontroli str. 938 – 941)

6. W Starostwie nie były sporządzane formalne analizy opinii osób uprawnionych o udzielonej pomocy prawnej i poradnictwie obywatelskim z okresu od 2020 r. do 30 czerwca 2023 r. zawartych w kartach pomocy (w części B).

Jak wynika z wyjaśnień Starosty, pracownik realizujący zadania z zakresu npp wprowadzając opinie do systemu teleinformatycznego do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej od razu widział, jaka jest ich ilość i czego one dotyczą. W okresie objętym kontrolą takich opinii było łącznie 68, a zdecydowana większość z nich miała zaznaczone w odpowiedziach pola z opisem *zdecydowanie tak*, bądź *raczej tak*, co wprost świadczy o tym, że opinie składane były przez osoby zadowolone z udzielonej nieodpłatnej pomocy. W związku z tym nie było konieczności przeprowadzania dodatkowych analiz, czy też podejmowania działań w tym zakresie. W zakresie oceny udzielonej w powiecie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, Starosta podczas różnych spotkań z burmistrzami i wójtami oraz z mieszkańcami powiatu, czy też z pracownikami urzędu, pytał, jak ich zdaniem funkcjonuje w powiecie npp i czy są zadowoleni ze świadczonych w tym

⁷⁰ Sprawozdanie za 2023 r. w dacie kontroli nie zostało złożone z uwagi na niezakończenie okresu sprawozdawczego.

zakresie usług. Nie spotkał się z negatywnym odbiorem, stąd można sądzić, że mieszkańcy są zadowoleni z obsługi npp.

7. W zakresie spostrzeżeń na temat realizowanych przez powiat zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, w tym utrudnień w realizacji tych zadań oraz dobrych praktyk Starosta podał, że powiat wierszowski jest małą jednostką samorządową, w związku z czym zgodnie z ustawą o npp realizuje zadania w dwóch punktach npp, a co za tym idzie otrzymuje środki na dwa punkty. W ramach tych środków na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej wyznaczana jest kwota 6%, co w sumie stanowi niewielką kwotę 7920 zł. Nie pozwala to na wyodrębnienie w Starostwie etatu, czy też znaczącej części etatu wystarczającej dla zrealizowania zadań npp, a zakres wielu czynności jest taki sam, jak przy większej ilości punktów npp, na które analogicznie na obsługę npp jest więcej środków. W związku z tym w Starostwie obsługę npp wykonuje pracownik realizujący szereg innych zadań powiatu. Zatem powinny być w takiej sytuacji przyznane środki na administracyjną obsługę dla dwóch punktów npp co najmniej na 1/2 etatu w kwocie wyliczonej wg obiektywnych kryteriów. Dobrą praktyką w powiecie wierszowskim było i jest świadczenie porad npp w każdej gminie powiatu.

(akta kontroli str. 949 - 955)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęty przez powiat rezultat zadania, jakim było zapewnienie jego mieszkańcom dostępności do porad prawnych pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie, został zrealizowany. Jednak, w ramach funkcjonującego systemu średnio udzielana była jedna porada dziennie, co przy udzielaniu tych porad w 81% w czasie do 60 min, oznacza, że na 4 godzinny dziennie świadczenia pomocy w punkcie tylko jedna godzina była wykorzystana efektywnie. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej pozwoliła na osiągnięcie we wszystkich skontrolowanych latach efektów obejmujących wytworzenie i rozdystrybuowanie materiałów edukacyjnych zarówno w formie drukowanej, jak i elektronicznej. W powiecie nie określono celów, mierników i wskaźników realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Przyjęty sposób monitorowania efektywności systemu sprowadzał się do analizy opinii przekazanych przez osoby, które skorzystały z porad.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Formalne zapewnienie możliwości przeprowadzania przez powiat kontroli realizacji zadań przez adwokatów i radców prawnych w punkcie prowadzonym bezpośrednio przez powiat.
2. Określanie w ogłoszeniach o konkursach przedmiotu powierzanych zadań z zakresu npp i npo w sposób gwarantujący wszystkim oferentom równy dostęp do informacji o oczekiwanym miejscu i wymiarze poszczególnych działań i zapewnienie zgodności tych postanowień z postanowieniami zawartych w wyniku konkursów umów.
3. Dokonywanie oceny wszystkich elementów ofert składanych w konkursach na realizację zadania publicznego, w tym w szczególności deklarowanego wkładu własnego, i weryfikowanie w trakcie kontroli spełnienia warunków przez oferentów, których oferta została wybrana do dofinansowania.

4. Zawieranie w umowach dotyczących świadczenia npp i npo postanowień dotyczących powierzania przetwarzania danych osobowych osób korzystających z porad.
5. Uszczegółowienie na stronie internetowej Starostwa informacji dotyczących możliwości skorzystania z nieodpłatnej mediacji.
6. Przekazanie, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości rzetelnie sporządzonych zbiorczych informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za poszczególne kwartały lat 2021-2023.

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 Łodzi. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Łódź, 20 listopada 2023 r.

Kontrolerzy
Joanna Nurkiewicz
Doradca prawny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Piotr Walczak


.....
podpis

Rafał Gorgoń
Główny specjalista k.p.


.....
podpis