



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.23.2.2023

Pani
Gabriela Lisius
Starosta Wejherowski
Starostwo Powiatowe w Wejherowie
ul. 3 Maja 4
84-200 Wejherowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wejherowie, ul. 3 Maja 4, 84-200 Wejherowo (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gabriela Lisius, Starosta Wejherowski, od 1 grudnia 2014 r. (dalej: „Starosta”)
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 30 listopada 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/144/2023 z 13 września 2023 r. oraz nr LGD/184/2023 z 21 listopada 2023 r. (akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Starosta zapewniła warunki prawne i organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację przez Powiat Wejherowski³ zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa prawnego oraz edukacją prawną. Zawarła porozumienia z gminami oraz okręgową radą adwokacką i radą okręgową izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz Powiatu, a także powierzyła punkty do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym oraz organizacjom pozarządowym, z przeznaczeniem na udzielanie tej pomocy, na zasadach określonych w unpp⁴.

Starosta prawidłowo realizowała zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, m.in. poprzez: uruchomienie wymaganej liczby punktów w Powiecie, w lokalach spełniających wymagania przewidziane w obowiązujących przepisach, informowanie potencjalnych interesantów o systemie tej pomocy, prawidłowe rozliczanie umów dotacji i bieżącą weryfikację prawidłowości wykonywania umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi. Podejmowała również działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Powiat.

⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945).

Działania Starosty sprzyjały efektywnemu udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w Powiecie. Osiągnięto zakładane rezultaty w zakresie realizacji ww. zadań oraz uzyskano wysoki odsetek ocen świadczących o zadowoleniu osób korzystających z usług⁵ w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jednak w ramach funkcjonującego systemu, średnio w jednym punkcie w 2020 r. i 2021 r. udzielano mniej niż jedną poradę dziennie, co przy udzielaniu tych porad, w ponad 91% w czasie do 60 min., oznaczało, że na 4 godziny dziennie świadczenia pomocy w punkcie – tylko jedna godzina była wykorzystana efektywnie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zwłocę w zawiadamianiu Wojewody Pomorskiego o zawartych porozumieniach z Okręgową Radą Adwokacką w Gdańsku (dalej: „ORA”) i Radą Okręgową Izby Radców Prawnych w Gdańsku (dalej: „ROIRP”),
- niezamieszczeniu w powyższych porozumieniach oraz umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej postanowień zabezpieczających interesy Powiatu w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych,
- przygotowaniu wadliwych projektów uchwał Rady Powiatu Wejherowskiego w sprawie uchwalenia na poszczególne lata 2020-2023 rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i braku ich opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego,
- niepowierzeniu przez Starostę – jako administratora danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych na podstawie art. 4 ust. 2 unpp przez osoby uprawnione do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – przetwarzania tych danych w drodze pisemnej umowy,
- nieprzekazywaniu, co najmniej raz w miesiącu, dziekanom ORA i ROIRP oraz organizacjom pozarządowym opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej (w okresie od czerwca 2022 r. do stycznia 2023 r. oraz od marca do czerwca 2023 r.),
- nieprzekazaniu w terminie określonym w umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi części środków na realizację zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej, na ich rachunek bankowy (w styczniu 2020 r.),
- nieprzeprowadzaniu kontroli realizacji powierzonych organizacjom pozarządowym zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji.

⁵ Przy czym w ww. zakresie wypowiedziało się zaledwie 1,5% beneficjentów wsparcia uzyskanego w latach 2020-2023 (do 30 czerwca).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ 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 edukację prawną

1.1. Warunki organizacyjne

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Przypisane Powiatowi zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, wynikające z przepisów unpp, zostały ujęte w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa⁷ i przypisane komórce organizacyjnej, tj. Wydziałowi Kultury i Spraw Społecznych. Z wyjaśnień Wicestarosty⁸ wynikało, że zadania wynikające z unpp realizowali pracownicy wskazywani przez Naczelnika ww. Wydziału. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) zadanie to realizowało czterech pracowników (Zastępca Naczelnika, starszy specjalista, podinspektor i pomoc administracyjna)⁹, co było zgodne z zapisem w ich zakresach obowiązków, tj. „Wykonywanie innych zadań przewidzianych przepisami prawa oraz zadań wynikających z poleceń przełożonych lub upoważnień starosty”. Dodatkowo, w zadaniach jednego z ww. pracowników ujęto „pomoc przy realizacji zadania określonego ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej” (pkt 9 zakresu czynności z 10 grudnia 2018 r.).

Starosta nie powołała pełnomocnika w celu koordynacji realizacji zadań wynikających z unpp, którego powołanie, zgodnie z art. 9 ust. 5 unpp, nie było obligatoryjne.

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) do Starostwa nie wpłynęły żadne skargi i wnioski na działania Powiatu w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

Starostwo było dwukrotnie kontrolowane przez Wojewodę Pomorskiego w zakresie dotyczącym udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, tj. w 2016 r. (okres objęty kontrolą: od 31 sierpnia 2015 r. do 1 stycznia 2016 r.) i w 2019 r. (okres objęty kontrolą: od 1 października 2018 r. do 31 marca 2019 r.). Kontrolowaną działalność oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, zalecenia pokontrolne¹⁰ wykonano zgodnie z wytycznymi i poinformowano o tym Wojewodę.

Problematyka związana z ww. zadaniami wynikającymi z unpp nie była przedmiotem działań podejmowanych w ramach audytu wewnętrznego.

⁶ 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.

⁷ Uchwała nr VI/462/21 Zarządu Powiatu Wejherowskiego z 21 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wejherowie (poprzednio uchwały nr: VI/290/2020 z 13 października 2020 r. i VI/32/19 z 30 stycznia 2019 r.).

⁸ Wicestarostwie, zgodnie z Zarządzeniem nr 113/2018 Starosty Wejherowskiego z 20 listopada 2018 r., bezpośrednio podlegał Wydział Kultury i Spraw Społecznych.

⁹ Zatrudnionych w Starostwie odpowiednio od roku: 1999, 2006, 2016 i 2017.

¹⁰ Zalecenia pokontrolne z 2016 r. dotyczyły: 1) usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w lokalu w Urzędzie Gminy Szemud, 2) wprowadzenia zmiany do umów zawartych z organizacjami pozarządowymi na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej poprzez dodanie elementów określonych w przepisie art. 6 ust. 2 pkt 4-6 unpp, 3) wprowadzenia zmiany do porozumień z gminami poprzez dodanie elementów określonych w art. 9 ust. 1 pkt 2 unpp. Po kontroli z 2019 r. (w związku z uzupełnieniem w trakcie kontroli braków w punktach udzielania npp i npo kart, o których mowa w § 5 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej), odstąpiono od formułowania zaleceń.

Wicestarosta wyjaśnił, że w związku z epidemią COVID-19 w Powiecie podjęto działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa wykonawcom oraz osobom korzystającym z nieodpłatnych porad prawnych i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i od 13 marca 2020 r. udzielanie pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, przez cały czas obowiązywania stanu epidemii oraz stanu zagrożenia epidemiologicznego, odbywało się za pomocą środków porozumiewania się na odległość, m.in. telefonicznie.

(akta kontroli str. 6-85, 538-554)

1.1.2. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) żaden z ww. pracowników realizujących zadania dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, nie uczestniczył w szkoleniach, spotkaniach, ani konferencjach poświęconych ww. tematyce. Szkolenie w tym zakresie, pn.: „Nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie oraz edukacja prawna”, zorganizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (Ośrodek Regionalny w Gdańsku), odbył jeden z ww. pracowników w październiku 2019 r. Z wyjaśnień Wicestarosty wynikało, że w ww. okresie pracownicy Wydziału Kultury i Spraw Społecznych nie zgłaszali potrzeb szkoleniowych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 47-51, 369-372)

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

Opis stanu faktycznego

1.2.1. W okresie objętym kontrolą zadania, o których mowa w art. 8 ust. 1 unpp, tj. polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, Powiat realizował w porozumieniu z gminami.

W latach 2019-2022 żaden z wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) nie skorzystał z uprawnienia, o którym mowa w art. 9 ust. 2 unpp, tj. nie złożył do Starosty wniosku dotyczącego potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na kolejny rok kalendarzowy, zawierającego preferowany sposób wykonywania tych zadań na terenie gminy w szczególności poprzez wskazanie informacji, o których mowa w ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Z wyjaśnień Wicestarosty wynikało m.in., że porozumienia z gminami zawierane były na podstawie wspólnej decyzji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i Starosty, poprzedzonej analizą statystyk udzielania porad prawnych w każdej gminie Powiatu.

Powiat, zgodnie z art. 9 ust. 1 unpp, realizując zadania, o których mowa w art. 8 ust. 1 unpp, zawarł porozumienia z gminami w sprawie prowadzenia w poszczególnych latach 2020-2023¹¹ punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (łącznie 39 porozumień). Na rok 2020, 2021 i 2022 porozumienia zawarto z wszystkimi dziesięcioma gminami Powiatu (tj. miasto: Reda, Rumia i Wejherowo, gmina: Choczewo, Gniewino, Linia, Luzino, Łęczyce, Szemud i Wejherowo), a na rok 2023 z dziewięcioma gminami Powiatu, tj. z wyjątkiem Gminy Wejherowo, co – jak wyjaśnił Wicestarosta – było wspólną decyzją Wójta Gminy Wejherowo oraz Starosty, poprzedzoną analizą statystyk porad świadczonych w ww. punkcie (mała liczba porad).

(akta kontroli str. 86-89, 614-615)

¹¹ Od 1 stycznia do 31 grudnia każdego roku.

1.2.2. Badanie ośmiu porozumień¹² (z 39) zawartych przez Powiat z gminami, wykazało, że zawierały wszystkie elementy określone w art. 9 ust. 1 unpp.

(akta kontroli str. 616)

1.2.3. W każdym roku objętym kontrolą Powiat był zobowiązany prowadzić dziewięć punktów przeznaczonych do prowadzenia nieodpłatnej pomocy prawnej. W poszczególnych latach 2020-2023 Powiat powierzył:

- cztery punkty do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej,
- pięć punktów organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego z przeznaczeniem na: udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (dwa punkty) i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (trzy punkty), tj. zgodnie z zasadami określonymi w art. 11 ust. 1 i 1c unpp¹³.

Wicestarosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek określony w art. 11 ust. 1d unpp, tj. przeznaczenia (w ramach liczby punktów dla organizacji pozarządowych), większej liczby punktów na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, niż to wynika z ust. 1b i 1c.

(akta kontroli str. 86-89, 155-158)

1.2.4. W okresie objętym kontrolą Powiat, zgodnie z art. 10 ust. 1 unpp, corocznie zawierał z ORA i ROIRP, porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. W ww. okresie zawarto cztery porozumienia, wszystkie do 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyły (tj. 12 listopada 2019 r., 10 listopada 2020 r., 9 listopada 2021 r. oraz 4 listopada 2022 r.¹⁴).

(akta kontroli str. 617-639)

1.2.5. Starosta zawiadamiała Wojewodę Pomorskiego o każdym, zawartym w latach 2019-2022 porozumieniu z ORA i ROIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, ze zwłoką (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 617, 640-645)

1.2.6. Powyższe cztery porozumienia, zawarte przez Powiat z ORA i ROIRP 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 zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 617-639)

1.2.7. W Powiecie, w każdym roku objętym kontrolą, obowiązywał roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi, o którym mowa w art. 5a ust. 1 udpp¹⁵,

¹² Po dwa porozumienia z każdego roku objętego kontrolą (tj. z 2020 r., 2021 r., 2022 r. i 2023 r.).

¹³ Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 1c unpp: powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (jeżeli iloraz liczby punktów i liczby dwa stanowi liczbę niecałkowitą, zaokrągla się ją w górę do liczby całkowitej), przy czym połowę punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową przeznacza się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (jeżeli liczba punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową stanowi liczbę nieparzystą, większą o jeden liczbę punktów przeznacza się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, mniejszą liczbę punktów - na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej).

¹⁴ Porozumienia zawarto na czas określony, tj. odpowiednio do: 31 grudnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r., 31 grudnia 2022 r. i 31 grudnia 2023 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

tj. na rok: 2020¹⁶, 2021¹⁷, 2022¹⁸ i 2023¹⁹. W ww. programach, wśród priorytetowych zadań publicznych, które mogły być zlecone do realizacji organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp, wyszczególniono m.in. zadania w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa.

Powyższe uchwały nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 90-94)

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

Opis stanu faktycznego

1.3.1. W okresie objętym kontrolą w Powiecie nie obowiązywały wewnętrzne uregulowania dotyczące powierzenia organizacjom pozarządowym zadań w zakresie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

W ww. okresie Zarząd Powiatu Wejherowskiego ogłosił cztery otwarte konkursy ofert na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (tj. na rok: 2020, 2021, 2022 i 2023).

W odpowiedzi na ww. ogłoszenia wpłynęło łącznie 69 ofert²⁰, z tego: 35 na udzielanie odpłatnej pomocy prawnej, 25 na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i siedem na udzielanie odpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a w przypadku dwóch ofert nie określono w nich zadania związanego z prowadzeniem punktów nieodpłatnej pomocy lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (oferty nie dotyczyły ogłoszonego konkursu).

Żaden konkurs nie został unieważniony. Zawarto łącznie 20 umów na realizację ww. zadania publicznego, tj. po pięć umów na każdy rok objęty kontrolą.

(akta kontroli str. 159, 369-372)

1.3.2. Objęte badaniem trzy ogłoszenia otwartych konkursów ofert (tj. na rok: 2020, 2021 i 2022) zostały opublikowane w BIP, a także w siedzibie i na stronie internetowej Starostwa, tj. zgodnie z art. 13 ust. 3 udpp.

(akta kontroli str. 380)

1.3.3. Objęte badaniem trzy ww. ogłoszenia otwartych konkursów ofert zawierały wszystkie obligatoryjne elementy określone w art. 13 ust. 2 udpp.

(akta kontroli str. 381)

¹⁶ Uchwała nr VI/X/180/19 Rady Powiatu Wejherowskiego z dnia 25 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Powiatu Wejherowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2020 rok.

¹⁷ Uchwała nr VI/XVIII/283/20 Rady Powiatu Wejherowskiego z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Powiatu Wejherowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2021 rok.

¹⁸ Uchwała nr VI/XXV/357/21 Rady Powiatu Wejherowskiego z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Powiatu Wejherowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok.

¹⁹ Uchwała nr VI/XXXIV/484/22 Rady Powiatu Wejherowskiego z dnia 28 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Powiatu Wejherowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok.

²⁰ Z tego: 15 ofert na rok 2020, 19 na rok 2021, 15 na rok 2022 i 20 na rok 2023.

1.3.4. Termin do składania ofert wskazany w ww. trzech ogłoszeniach otwartych konkursów ofert, został określony zgodnie z art. 13 ust. 1 udpp, tj. nie był krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie.

(akta kontroli str. 381)

1.3.5. Do każdego otwartego konkursu objętego badaniem, Zarząd Powiatu Wejherowskiego, zgodnie z art. 15 ust. 2a udpp, powołał komisję konkursową²¹ w celu opiniowania złożonych ofert.

(akta kontroli str. 383)

1.3.6. W skład każdej z ww. komisji konkursowej, zgodnie z art. 15 ust. 2b udpp, wchodził przedstawiciel Zarządu Powiatu Wejherowskiego. Żadna organizacja pozarządowa, ani podmiot określony w art. 3 ust. 3 udpp, nie zgłosił kandydata do oceny ofert złożonych w konkursach objętych badaniem (art. 15 ust. 2da udpp).

W skład komisji konkursowych nie wchodził przedstawiciel Wojewody Pomorskiego.

(akta kontroli str. 383)

1.3.7. Osoby powołane w skład ww. komisji konkursowych nie podlegały wyłączeniu z udziału w tych komisjach. Członkowie komisji konkursowych (trzy osoby w każdej komisji) składali do protokołów z posiedzenia komisji ustne oświadczenie o niezwiązaniu z oferentami poprzez członkostwo, wolontariat, zasiadanie w organach wykonawczych, kontrolnych oraz o braku przeciwwskazań do udziału w pracach komisji zgodnie z zapisami udpp.

(akta kontroli str. 383)

1.3.8. Przy rozpatrywaniu dziewięciu ofert objętych badaniem²² uwzględniono wymóg określony w art. 11 ust. 6 unpp, tj. sprawdzono czy o powierzenie prowadzenia punktu na obszarze województwa pomorskiego ubiega się organizacja pozarządowa wpisana na listę organizacji uprawnionych do prowadzenia punktów prowadzoną przez Wojewodę Pomorskiego.

Wicestarosta wyjaśnił, że w treści ogłoszonego konkursu jednym z wymogów było dołączenie do oferty kopii decyzji Wojewody Pomorskiego o wpisie na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia na terenie województwa pomorskiego punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Podczas obrad komisji konkursowej, przy rozpatrywaniu ofert sprawdzono na stronie Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, czy dana organizacja była wpisana na ww. listę, a następnie odnotowywano ten fakt w kartach oceny formalnej.

(akta kontroli str. 369-375)

1.3.9. Przy rozpatrywaniu ww. dziewięciu ofert objętych badaniem oceniano i uwzględniano elementy określone w art. 15 ust. 1 pkt a-c) i e-f) udpp²³. Proces sprawdzania ofert pod względem wypełniania ww. warunków był w każdym przypadku dokumentowany w formie wypełnionej „Karty Oceny Merytorycznej” oraz w protokole

²¹ Uchwały nr: VI/140/19 z 26 listopada 2019 r., VI/304/20 z 23 listopada 2020 r. i VI/448/21 z 19 listopada 2021 r.

²² Badaniem objęto oferty podmiotów, z którymi podpisano umowy (po trzy oferty z każdego badanego konkursu: nr 1, 3 i 12 na 2020 r., nr 1, 4 i 14 na 2021 r. i nr 3, 5 i 12 na 2022 r.).

²³ Tj. oceniano: możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania oraz proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 udpp będą realizować zadanie publiczne, uwzględniano: planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków oraz analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 udpp, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Przypadek określony w art. 15 ust. 1 pkt 1d unpp nie miał tu zastosowania.

z posiedzenia komisji opiniującej oferty realizacji zadań publicznych złożonych w ramach konkursu ofert.

W ogłoszonym konkursie na:

- rok 2020 wpłynęło 15 ofert, z tego dziewięć przeszło pozytywną weryfikację formalną i merytoryczną,
- rok 2021 wpłynęło 19 ofert, z tego 13 przeszło pozytywną weryfikację formalną i merytoryczną,
- rok 2022 wpłynęło 15 ofert, wszystkie przeszły pozytywną weryfikację formalną i merytoryczną.

(akta kontroli str. 384-419)

1.3.10. Prace komisji konkursowych były udokumentowane. Z każdego posiedzenia sporządzano protokoły, które zawierały m.in. informacje o tym ile ofert wpłynęło i od jakich podmiotów, ile ofert odrzucono z przyczyn formalnych i z jakich powodów oraz jaka była opinia komisji o ofertach poddanych głosowaniu. Propozycje komisji konkursowych były przedkładane Zarządowi Powiatu Wejherowskiego.

(akta kontroli str. 386-419, 428)

1.3.11. Zarząd Powiatu Wejherowskiego dokonał wyboru²⁴ ww. dziewięciu ofert objętych badaniem zgodnie z rekomendacją komisji konkursowych.

(akta kontroli str. 382, 385-419)

1.3.12. Powyższe oferty wybrane do dofinansowania zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 14 ust. 1 udpp.

(akta kontroli str. 385)

1.3.13. Powyższe oferty wybrane do dofinansowania spełniały kryteria określone w ogłoszeniach Zarządu Powiatu Wejherowskiego o otwartym konkursie ofert.

(akta kontroli str. 385)

1.3.14. Wicestarosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą w Starostwie nie ustanowiono, ani nie obowiązywały wcześniej ustanowione procedury wyboru organizacji pozarządowych (w konkursach ofert na realizację zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego) z list rezerwowych.

(akta kontroli str. 459-462)

1.3.15. Wyniki trzech otwartych konkursów ofert objętych badaniem, zgodnie z art. 15 ust. 2j udpp, ogłoszono niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert (tego samego dnia), w sposób określony w art. 13 ust. 3 udpp, tj. w BIP oraz w siedzibie i na stronie internetowej Starostwa.

(akta kontroli str. 382)

1.3.16. Ogłoszenia wyników trzech otwartych konkursów ofert objętych badaniem spełniały wymogi określone w art. 15 ust. 2h udpp, tj. zawierały w szczególności: nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

(akta kontroli str. 382)

1.3.17. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków, o których mowa w art. 11 ust.12 unpp, tj. niewyłonienia organizacji pozarządowej do prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, niezawarcia umowy z organizacją pozarządową lub jej rozwiązania.

²⁴ Protokoły z posiedzenia Zarządu Powiatu Wejherowskiego: Nr 61/19 z 29 listopada 2019 r., Nr 120/20 z 27 listopada 2020 r. i Nr 180/21 z 29 listopada 2021 r.

Wicestarosta wyjaśnił, że w ww. okresie nie zlecano realizacji zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego organizacjom pozarządowym z pominięciem procedury konkursowej.
(akta kontroli str. 369-372,425-427)

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

Opis stanu faktycznego

1.4.1. Zarząd Powiatu Wejherowskiego, po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert, bez zbędnej zwłoki²⁵ zawarł dziewięć umów objętych badaniem²⁶ z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 193-308, 382)

1.4.2. Objęte badaniem ww. umowy zawarte z organizacjami pozarządowymi, którym zlecono realizację zadań publicznych z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, zawierały wszystkie elementy wymagane na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 1, 1a i 3-6b w zw. z art. 11 ust. 7 unpp. Ponadto, w ramach ww. umów, organizacjom pozarządowym powierzono jednocześnie zadania z zakresu edukacji prawnej, w formach, o którym mowa w art. 3b ust. 2 unpp.

(akta kontroli str. 194-308)

1.4.3. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych, zgodnie z art. 6 ust. 1 unpp, odbywało się na podstawie umowy zawartej z Zarządem Powiatu Wejherowskiego. W okresie objętym kontrolą zawarto łącznie 16 umów z adwokatami i radcami prawnymi: cztery w 2019 r. (na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.), cztery w 2020 r. (na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.), cztery w 2021 r. (na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.) i cztery w 2022 r. (na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.).

Objęte badaniem umowy (osiem)²⁷, zawierały wszystkie elementy określone w art. 6 ust. 2 unpp.

W treści umów (§ 3 pkt 8) uregulowano również kwestie dotyczące zastępstw w celu zapewnienia stałej obsługi punktów (zastępcą adwokata mógł być wyłącznie adwokat, a radcy prawnego wyłącznie radca prawny) oraz wprowadzono postanowienia zabezpieczające interesy Powiatu, w szczególności dotyczące zasad odpowiedzialności wykonawców za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań umownych, m.in. zapis w § 9 ust. 2, zgodnie z którym w przypadku rażącego naruszenia zasad udzielania pomocy prawnej, określonych w umowie, unpp, zasadach etyki lub przepisach powszechnie obowiązujących, Powiat może rozwiązać umowę bez wypowiedzenia. Nie zawarto postanowień w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych przez adwokatów i radców prawnych (opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 86-89, 113-154)

1.4.4. W latach 2020-2023 nie było przypadków odmowy zawarcia umowy w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez wskazanych, przez właściwe ORA i ROIRP, adwokatów i radców prawnych.

(akta kontroli str. 86-89)

1.4.5. Spośród 17 umów objętych badaniem, zawartych z adwokatami, radcami prawnymi oraz wyłonionymi w konkursie organizacjami pozarządowymi, w treści

²⁵ Tj. w terminie do 31 po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert.

²⁶ Po trzy umowy z każdego roku objętego kontrolą.

²⁷ Po dwie umowy z każdego roku z okresu objętego kontrolą (tj. nr: 346/2019, 349/2019, 252/2020, 254/2020, 211/2021, 212/2021, 240/2022 i 241/2022).

ośmiu umów²⁸ (dwóch zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz sześciu zawartych z organizacjami pozarządowymi) zawarto postanowienia dotyczące powierzenia wykonawcom przez Starostę – będącego w myśl art. 4 ust. 4 unpp administratorem danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych na podstawie art. 4 ust. 2 unpp przez osoby uprawnione do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – przetwarzania danych osobowych beneficjentów pomocy zawartych w tych oświadczeniach. W treści pozostałych dziewięciu umów nie było takich zapisów, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 114-154, 194-308)

1.5. Finansowanie zadań

Opis stanu faktycznego

W budżecie Powiatu na rok: 2020, 2021, 2022 i 2023, uchwalonym przez Radę Powiatu Wejherowskiego²⁹, na realizację zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej ujęto środki w łącznej wysokości 2 376 000 zł, z tego na:

- 2020 r.: 594 000 zł (wykorzystano 593 995,92 zł, tj. 99,99% dotacji otrzymanej na ten cel),
- 2021 r.: 594 000 zł (wykorzystano 593 647,99 zł, tj. 99,94%),
- 2022 r.: 594 000 zł (wykorzystano 588 930,92 zł, tj. 99,15%),
- 2023 r.: 594 000 zł (do 30 czerwca wykorzystano 267 236,20 zł, tj. 44,99%).

Niewykorzystane środki dotacji w roku: 2020 (4,08 zł), 2021 (352,01 zł) i 2022 (5069,08 zł) zostały zwrócone na rachunek Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, odpowiednio: 31 grudnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r. i 31 grudnia 2022 r.

W poszczególnych latach 2020-2022 dotacja została wykorzystana zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 ust. 1 unpp, tj.:

- na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz na rzecz wyłonionych organizacji pozarządowych, odpowiednio: 540 540 zł, 540 540 zł i 535 535 zł, tj. w 91% w każdym roku,
- na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, odpowiednio: 35 635,92 zł, 35 287,99 zł i 35 575,92 zł, tj. w 6% w każdym roku,
- na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej w trybie art. 11 ust. 7 zdanie drugie unpp, odpowiednio: 17 820 zł, 17 820 zł i 17 820 zł, tj. w 3% w każdym roku.

Z wyjaśnień Wicestarosty wynikało, że:

- Powiat nie finansował realizacji zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za pomocą środków własnych;
- w latach 2020-2023 (do końca czerwca) nie wystąpiły przypadki otrzymania od Wojewody Pomorskiego środków dotacji na ww. zadanie po terminie, w którym Powiat zobowiązany był do dokonania wydatków na rzecz adwokatów i radców prawnych lub organizacji pozarządowych.

(akta kontroli str. 160, 183-186)

²⁸ Umowa nr: 346/2019 i 349/2019 z 27 grudnia 2019 r. (z adwokatem i radcą prawnym) oraz 351/2019, 352/2019 i 353/2019 z 30 grudnia 2019 r. oraz 256/2020, 257/2020 i 258/2020 z 28 grudnia 2020 r. (z organizacjami pozarządowymi).

²⁹ Odpowiednio: uchwała nr VI/XI/187/19 z 13 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Wejherowskiego na rok 2020, uchwała nr VI/XVIII/278/20 z 18 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Wejherowskiego na rok 2021, uchwała nr VI/XXVI/365/21 z 17 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Wejherowskiego na rok 2022 i uchwała nr VI/XXXVI/495/22 z 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Wejherowskiego na rok 2023.

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

1. Starosta, ze zwłoką, tj. po upływie od 41 do 317 dni zawiadamiał Wojewodę Pomorskiego o każdym, zawartym w latach 2019-2022 porozumieniu z ORA i ROIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, czym naruszono art. 10 ust. 3 unpp, zgodnie z którym powiat powinien niezwłocznie zawiadomić właściwego wojewodę.

Z wyjaśnień pracownika Wydziału Kultury i Spraw Społecznych (osoby odpowiedzialnej za ww. nieprawidłowość³⁰) wynikało, że powodem opóźnień był natłok zadań do wykonania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, które jest dodatkowym zadaniem wśród innych, licznych obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 452-454, 457-458, 617, 640-645)

2. W czterech porozumieniach zawartych przez Powiat z ORA i ROIRP oraz w ośmiu objętych badaniem umowach z adwokatami i radcami prawnymi na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej, nie zawarto postanowień zabezpieczających interesy Powiatu w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Z wyjaśnień Wicestarosty wynikało, że wprawdzie nie zawarto postanowień zabezpieczających interesy Powiatu w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych, jednakże pracownicy Wydziału Kultury i Spraw Społecznych na bieżąco kontrolowali realizację przez adwokatów i radców prawnych zobowiązań wynikających z ww. umów wobec Powiatu, poprzez wgląd w teleinformatyczny system do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej (m.in. weryfikowano czas logowań adwokatów i radców prawnych oraz wypełnianie przez nich kart pomocy).

W ocenie NIK, wprawdzie przepisy unpp nie obligują do ujęcia w porozumieniach i umowach mechanizmów weryfikacji przez powiat prawidłowości ich realizacji, należy jednak zwrócić uwagę, że Powiat powinien mieć zagwarantowaną możliwość sprawdzenia, czy udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej wykonywane jest zgodnie z zawartymi umowami. Tak więc poza elementami, które obligatoryjnie muszą zostać ujęte w porozumieniach i umowach, mogą być również ujęte inne postanowienia, dlatego prawa i obowiązki stron w tym zakresie powinny wynikać z treści podjętych przez nie zobowiązań.

(akta kontroli str. 86-89, 114-154, 183-186, 618-639)

3. Zarząd Powiatu Wejherowskiego przygotował wadliwe projekty uchwał Rady Powiatu Wejherowskiego w sprawie uchwalenia na poszczególne lata 2020-2023 rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, w których wskazano, że uchwały te wchodzi w życie „z dniem podjęcia”, nie zaś jak być powinno: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”. Działanie to NIK ocenia jako nierzetelne.

Skutkiem przygotowania wadliwych projektów uchwał było przyjęcie przez Radę Powiatu Wejherowskiego czterech uchwał³¹ w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (w przygotowanej przez Starostwo treści) oraz brak ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

³⁰ Odpowiedzialna m.in. za niezwłoczne zawiadamianie wojewody o zawartych porozumieniach z ORA i ROIRP (pkt 10 Zakresu zadań).

³¹ Nr VI/X/180/19 z 25 października 2019 r., nr VI/XVIII/283/20 z 18 grudnia 2020 r., nr VI/XXV/357/21 z 29 listopada 2021 r. i nr VI/XXXIV/484/22 z 28 października 2022 r.

Wicestarosta wyjaśnił, że powyższe uchwały nie stanowią aktu prawa miejscowego. Nie zaliczają się do katalogu aktów prawnych, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkich dziennikach urzędowych zawartego w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³².

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę materię ww. programu, skierowaną do nieokreślonego kręgu odbiorców (organizacji pozarządowych i podmiotów pożytku publicznego), a także powszechność jego obowiązywania, nie ulega wątpliwości, że uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 1 i ust. 4 udpp, jest aktem prawa miejscowego. Powinna być zatem, stosownie do art. 43 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³³, ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, tj. opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(akta kontroli str. 90-94,531-533, 646-656)

4. W treści dziewięciu umów (sześciu zawartych z adwokatami, radcami prawnymi i trzech zawartych z organizacjami pozarządowymi) nie zawarto postanowień dotyczących powierzenia przez Starostę przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zawartych w oświadczeniach złożonych na podstawie art. 4 ust. 2 unpp, 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/WE³⁴.

Z postanowień:

- sześciu umów³⁵ zawartych z adwokatami i radcami prawnymi wynikało, że Wykonawca realizując zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej jest osobnym administratorem danych osobowych i przetwarza dane osobowe osób, które zwrócić się o pomoc prawną, jak i danych osobowych osób trzecich przekazanych przez klienta oraz zebranych z innych źródeł na potrzeby wykonania usługi (§ 7),
- trzech umów³⁶ zawartych z organizacjami pozarządowymi wynikało, że Strony umowy oświadczyły, że są osobnymi administratorami danych osobowych w świetle Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (§ 19).

Zgodnie z art. 4 ust. 4 unpp Starosta jest administratorem danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych na podstawie art. 4 ust. 2 unpp przez osoby uprawnione do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, które nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, w tym osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniające innych osób w ciągu ostatniego roku.

W wyniku niepowierzenia przez Starostę – jako administratora danych osobowych zawartych w ww. oświadczeniach – przetwarzania zawartych tam danych w drodze umowy zawartej na piśmie, wymienione dane osobowe beneficjentów tej pomocy były przetwarzane bez upoważnienia.

³² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.).

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.

³⁴ Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r. ze zm.

³⁵ Umowy nr: 252/2020 i 254/2020 z 28 grudnia 2020 r., 211/2021 i 212/2021 z 29 grudnia 2021 r. oraz 240/2022 i 241/2022 z 27 grudnia 2022 r.

³⁶ Umowy nr: 214/2021, 215/2021 i 218/2021 z 29 grudnia 2021 r.

Z wyjaśnień Wicestarosty wynikało m.in., że trakcie trwania kontroli NIK (30 października 2023 r.) zwrócono się do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z zapytaniem o interpretację przepisów dotyczących powierzenia przez Starostę przetwarzania danych osobowych beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej adwokatom, radcom prawnym i organizacjom pozarządowym. Z uzyskanej odpowiedzi (7 listopada 2023 r.) wynikało, że w zakresie danych osobowych przetwarzanych przez adwokata/radcę prawnego w celu świadczenia pomocy prawnej, w tym danych zawartych w dokumentach sprawy, przedkładanych przez osoby uprawnione, przyjąć można, iż radca prawny/adwokat realizują w istocie własne zadania, a więc w tym zakresie należy przyznać im status administratora. Jednak administratorem danych zawartych w oświadczeniach osoby uprawnionej o braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej – jest starosta (art. 4 ust. 4 unpp), a zatem adwokat/radca prawny udzielający nieodpłatnej pomocy prawnej, przetwarza dane zawarte w ww. oświadczeniach jako podmiot, któremu powierzono przetwarzanie danych, czego konsekwencją jest konieczność zawarcia w tym zakresie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych.

W związku z powyższym, w trakcie kontroli NIK, tj. 9 listopada 2023 r, Starosta (jako administrator danych zawartych w oświadczeniach osoby uprawnionej do nieodpłatnej pomocy prawnej) podpisał stosowne umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych z ww. podmiotami.

Ponadto poinformowano, że w bieżącym roku, gdy będą sporządzane umowy na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2024 r., Powiat również zawrze umowy dotyczące powierzenia przetwarzania danych osobowych z adwokatami/radcami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 124-157, 272-308, 369-372, 376-379, 601-613)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Starosta zapewniła warunki prawne i organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację przez Powiat zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa prawnego oraz edukacją prawną. Zawarła porozumienia z gminami oraz okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz Powiatu, a także powierzyła punkty do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym oraz organizacjom pozarządowym, z przeznaczeniem na udzielanie tej pomocy, na zasadach określonych w unpp. Stwierdzono jednak, że: w kilku przypadkach nie powierzyła – jako administrator danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych na podstawie art. 4 ust. 2 unpp przez osoby uprawnione do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – przetwarzania tych danych w drodze umowy zawartej na piśmie, nie zawiadomiła niezwłocznie Wojewodę Pomorskiego o zawartych porozumieniach z ORA i ROIRP, a także nie zamieściła w powyższych porozumieniach oraz umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej – postanowień zabezpieczających interesy Powiatu w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych.

W Powiecie obowiązywały roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jednak Zarząd Powiatu Wejherowskiego nierzetelnie przygotował projekty uchwał Rady Powiatu Wejherowskiego w sprawie uchwalenia na poszczególne lata 2020-2023 rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, które nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

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

2.1.1. W każdym roku objętym kontrolą w Powiecie funkcjonowało dziewięć punktów przeznaczonych na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego usytuowanych w 11 lokalizacjach na terenie 10 gmin (w latach 2020-2022) i dziewięciu lokalizacjach na terenie dziewięciu gmin (w 2023 r.).

(akta kontroli str. 161-164)

2.1.2. Starosta, zgodnie z art. 8 ust. 2 unpp, zapewnił działanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w wymaganej liczbie (tj. dziewięć). Liczba punktów przypadająca na Powiat została określona przez mnożnik zdefiniowany w art. 20 ust. 4 unpp, zgodnie z którym w poszczególnych latach 2020-2023 Powiat był zobowiązany uruchomić dziewięć punktów.

Lokalizacja punktów oraz harmonogram ich działania³⁷ (również w godzinach popołudniowych) zapewniały dostępność pomocy dla wszystkich grup uprawnionych, w tym osób aktywnych zawodowo i uczących się, a także mieszkańcom z mniejszych miejscowości.

W okresie objętym kontrolą punkty funkcjonowały w następujących godzinach (podano graniczne zakresy godzin danego punktu, gdyż były one różne w zależności od dnia tygodnia), tj.:

- w 2020 r. punkt: nr 1 (8.30-14.30), nr 2 (7.30-17.00), nr 3 (7.30-15.30), nr 4 (7.30-17.00), nr 5 (7.30-15.30), nr 6 (8.00-17.00), nr 7 (8.00-14.00), nr 8 (8.30-15.30) i nr 9 (8.00-19.00);
- w 2021 r. punkt: nr 1 (8.30-14.30), nr 2 (9.00-15.30), nr 3 (7.30-17.00), nr 4 (7.30-17.00), nr 5 (7.30-15.30), nr 6 (9.00-15.30), nr 7 (8.00-14.00), nr 8 (8.30-15.30) i nr 9 (8.00-19.00);
- w 2022 r. punkt: nr 1 (14.00-18.00), nr 2 (8.00-15.30), nr 3 (7.30-17.00), nr 4 (7.30-17.00), nr 5 (7.30-15.30), nr 6 (8.00-15.30), nr 7 (9.00-13.00), nr 8 (8.30-15.30) i nr 9 (8.00-19.00);
- w 2023 r. punkt: nr 1 (9.00-18.00), nr 2 (7.15-17.00), nr 3 (7.15-17.00), nr 4 (9.00-15.15), nr 5 (7.30-15.30), nr 6 (7.30-15.30), nr 7 (7.30-17.00), nr 8 (7.30-11.30) i nr 9 (12.30-19.30).

Ponadto punkty świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych zlokalizowane były w latach 2021-2023³⁸ w trzech miastach: Reda, Rumia i Wejherowo, a także w mniejszych miejscowościach (tj. w gminach: Choczewo i Łęczyce).

Wicestarosta wyjaśnił, że punkty, w których udzielana była w latach 2020-2023 nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie usytuowane były w lokalach, do których tytuł prawny posiadały gminy.

(akta kontroli str. 155-157, 161-164, 183-186, 534-554)

³⁷ W każdym z dziewięciu punktów, udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywało się w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu podczas dyżuru trwającego co najmniej 4 godziny dziennie, z wyłączeniem dni wolnych od pracy.

³⁸ W 2020 r. punkty te były zlokalizowane w trzech miastach: Reda, Rumia i Wejherowo.

2.1.3. Starosta, na każdy rok objęty kontrolą, zgodnie z art. 8a ust. 1 pkt 2) unpp, sporządzał i aktualizował listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców Powiatu, która obejmowała nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie ze wskazaniem punktów i dyżurów, o których mowa w art. 8 unpp. Powyższe listy zawierały informacje o sposobie dokonywania zgłoszeń, w tym informację o numerze telefonu, zgodnie z wymogiem art. 8a ust. 3 unpp. Starosta udostępniał listy w BIP, a ponadto ww. informacje udostępniano na stronie internetowej Starostwa, co najmniej raz w roku w lokalnych środkach masowego przekazu³⁹ oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Powiatu (ulotki, tablice ogłoszeń), tj. zgodnie z wymogiem art. 8a ust. 4 unpp.

(akta kontroli str. 183-186, 538-583)

2.1.4. Starosta, zgodnie z art. 9 ust. 4 unpp, upowszechniał wiedzę o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wśród mieszkańców Powiatu m.in. poprzez:

- a) umieszczanie informacji o pomocy w lokalnej prasie (co najmniej raz w roku),
- b) rozpropagowanie ulotek z informacjami o pomocy w Biurze Obsługi Interesanta w Starostwie (dostępne przez cały rok),
- c) umieszczanie informacji o pomocy na tablicy ogłoszeń Starostwa (na bieżąco w ciągu roku).

(akta kontroli str. 183-186, 538-568)

2.1.5. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) Starosta przekazał dziekanom ORA i ROIRP oraz organizacjom pozarządowym opinie osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, zawarte w części B karty pomocy, w następujących miesiącach: w styczniu i lutym 2020 r. oraz w lutym 2023 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej⁴⁰ (co najmniej raz w miesiącu). Nie przekazywał takich opinii od czerwca 2022 r. do stycznia 2023 r. oraz od marca do czerwca 2023 r. (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Powyższe opinie przekazano w sposób określony w § 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej (drogą elektroniczną) oraz wypełnione zostały postanowienia zawarte w § 9 ust. 4 i 5 ww. rozporządzenia (przed ich przekazaniem dokonano powiązania opinii z imieniem i nazwiskiem osoby, która udzielała w danym dniu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nie przekazywano opinii w formie kopii pisma odręcznego osoby uprawnionej).

(akta kontroli str. 429-451)

2.1.6. Starosta wypełnił obowiązek określony w art. 12 ust. 1 unpp, polegający na przekazaniu, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości, zbiorczych informacji o wykonaniu zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na obszarze Powiatu.

Badanie czterech zbiorczych informacji⁴¹, wykazało, że zostały sporządzone według wzoru określonego w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz przekazane, drogą elektroniczną (w tym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego), w terminie określonym w art. 12 ust. 1 unpp, tj. do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

(akta kontroli str. 584-600)

³⁹ Tj. w gazetach: „Puls Wejherowa” i „gwe24.pl”.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. poz. 2492, ze zm.).

⁴¹ Za II kwartał z każdego roku w okresie objętym kontrolą.

2.1.7. Starosta zapewnił realizację postanowień odnoszących się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, zawartych w rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 5a ust. 1 udpp.

Zarząd Powiatu Wejherowskiego, zgodnie z wymogiem określonym w art. 5a ust. 3 udpp, z zachowaniem terminu do 31 maja każdego roku, przedłożył Radzie Powiatu Wejherowskiego sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w roku 2020, 2021 i 2022 oraz opublikował sprawozdanie w BIP.

Na podstawie analizy ww. sprawozdań ustalono, że w okresie objętym kontrolą postanowienia odnoszące się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, ujęte w programach współpracy, były realizowane przez Powiat.

(akta kontroli str. 95-112)

2.1.8. Lokale, w których udzielana była nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie⁴² odpowiadały wymogom określonym w obowiązujących przepisach (tj. w § 3 ust. 2 oraz § 5 ust. 1-4 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej), w szczególności w zakresie:

- oznakowania lokali,
- dostępu do nich osobom niepełnosprawnym,
- korzystania przez osoby udzielające pomocy z niezbędnych urządzeń technicznych (w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych),
- wyposażenia, które zapewniało bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe,

co umożliwiała udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w formach wskazanych w art. 3 unpp.

(akta kontroli str. 510-533)

2.1.9. W okresie objętym kontrolą Starosta zapewnił możliwość dokonywania zgłoszeń (zapisów na nieodpłatną poradę) w formie przewidzianej w art. 8 ust. 5 unpp, tj. telefonicznie pod wskazanym numerem (telefon, zgodnie z § 5 ust. 3a rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, dostępny był również w godzinach pracy Starostwa⁴³) oraz udostępnił na stronie internetowej Powiatu wymagane informacje, określone w § 5 ust. 3b ww. rozporządzenia, tj. o działalności punktów zlokalizowanych na terenie danego powiatu oraz o sposobie dokonywania zapisów na porady.

(akta kontroli str. 538-581)

2.1.10. W latach 2020-2023, jak wyjaśnił Wicestarosta, analizowano skalę zainteresowania działalnością poszczególnych punktów (liczbę udzielanych porad). W 2022 r. podjęto decyzję o przeniesieniu punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego z Gminy Wejherowo do Miasta Wejherowa, z uwagi na większe zapotrzebowanie na pomoc w Mieście niż w Gminie. Ponadto niektóre zmiany lokalizacji punktów w latach 2020-2023 konsultowane były z władzami Gminy, w której te punkty się znajdowały.

Z analizy liczby udzielonych porad w poszczególnych lokalach wynikało, że w latach 2021-2022 w punkcie zlokalizowanym w Bolszewie (Gmina Wejherowo) była

⁴² Oględzinami objęto dwa lokale: w Rumi ul. Sabata 3, w którym zorganizowano dwa punkty (udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokata i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez doradcę obywatelskiego z organizacji pozarządowej) oraz w Wejherowie ul. Hallera 1, w którym zorganizowano dwa punkty (udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej przez radcę prawnego i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego ze specjalizacją mediacja przez doradcę obywatelskiego z organizacji pozarządowej).

⁴³ Tj. od poniedziałku do piątku w godz. 7.30 – 15.30.

najmniejsza liczba porad (odpowiednio: 100 i 70), podczas gdy w 2021 r. największa liczba porad wynosiła 561 (w punktach zlokalizowanych w Mieście Rumia), a w 2022 r. – 674 (w Mieście Wejherowo).

(akta kontroli str.168-179, 463-466)

2.2. Realizacja umów

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Środki na realizację zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej były przekazywane organizacjom pozarządowym w terminie i na zasadach określonych w dziewięciu umowach objętych badaniem (tj. w dwunastu transzach miesięcznych, do ostatniego dnia każdego miesiąca), poza trzema przypadkami, które szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 470-498)

2.2.2. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) nie wystąpiły przypadki bezumownego świadczenia usług z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej odbywało się na podstawie umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi, a udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – na podstawie umów zawartych z organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 369-372)

2.2.3. W związku z realizacją umów objętych badaniem, zawartych z adwokatami i radcami prawnymi, w latach 2020-2022 w punktach, w których do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej był zobowiązany adwokat lub radca prawny, nie wystąpiły przypadki udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez aplikantów adwokackich lub radcowskich.

(akta kontroli str. 183-192)

2.3. Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. Sprawozdania z wykonania zadania publicznego określonego w umowach z organizacjami pozarządowymi (tj. dziewięć objętych badaniem⁴⁴), podmioty te sporządziły – zgodnie z wymogiem określonym w § 9 ust. 2 i 3 ww. umów – według wzoru określonego w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie wzorów umów i sprawozdań⁴⁵. Sprawozdania zawierały elementy określone w art. 18 ust. 4 udpp, m.in. szczegółowy opis wykonania zadania, zestawienie wydatków poniesionych na jego wykonanie i informację o poniesionych nakładach z podziałem na wkład osobowy i rzeczowy.

Zgodnie z postanowieniami ww. umów z organizacjami pozarządowymi (§ 9 ust. 1), akceptacja sprawozdania i rozliczenie dotacji miała polegać na weryfikacji przez Zleceniodawcę założonych w ofercie rezultatów i działań Zleceniobiorcy.

Wicestarosta wyjaśnił, że pracownik Wydziału Kultury i Spraw Społecznych weryfikował i akceptował składane przez organizacje pozarządowe sprawozdania. Rozliczenie dotacji (w tym rezultaty) weryfikowane było poprzez sprawdzenie sprawozdań oraz kopii faktur (do wglądu) dostarczonych do Starostwa przez Zleceniobiorcę wraz ze składanym sprawozdaniem. Powiat nie żądał, jak wynikało z wyjaśnień Wicestarosty, aby Zleceniobiorca w wyznaczonym terminie przedstawił dodatkowe informacje, wyjaśnienia oraz dowody do złożonych sprawozdań końcowych.

⁴⁴ Sprawozdania złożone w związku z realizacją dziewięciu umów wybranych do badania.

⁴⁵ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057).

Przy weryfikacji badanych sprawozdań zachowano ślad rewizyjny – do rozliczenia każdej udzielonej dotacji przyznanej na podstawie ww. umów sporządzono „Protokół dotyczący rozliczenia udzielonej dotacji”, na podstawie którego możliwe było ustalenie kto i kiedy dokonał weryfikacji oraz jakie dokumenty sprawdzał. Zgodnie z zapisami, w dziewięciu protokołach dotyczących rozliczenia udzielonej dotacji „zaakceptowano złożone dokumenty potwierdzające rzeczowe wykonanie zadania, stosownie do postanowień umowy (sprawozdanie merytoryczne, sprawozdanie finansowe)”.

(akta kontroli str. 194-368, 463-466)

2.3.2. Spośród dziewięciu ww. sprawozdań, trzy złożono do Starostwa po terminie określonym w art. 18 ust. 1 udpp (należało złożyć je w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego). Opóźnienie wynosiło od jednego do trzech dni, w związku z powyższym nie podejmowano działań w celu wezwania zleceniobiorców do ich złożenia.

(akta kontroli str. 312-328, 332-340, 352-368)

2.3.3. Z wyjaśnień Wicestarosty wynikało, że w latach 2020-2023 nie wystąpiły przypadki skutkujące koniecznością zwrotu części lub całości środków otrzymanych z dotacji na zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej, udzielonych w trybie konkursowym (w trybie pozakonkursowym nie zlecano ww. zadań).

(akta kontroli str. 425-427)

2.3.4. Wicestarosta wyjaśnił, że w latach 2020-2023 nie wystąpiły przypadki niezaakceptowania sprawozdania z wykonania zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 425-427)

2.3.5-2.3.6. W latach 2020-2023 (do 26 października) nie przeprowadzano kontroli (brak w dokumentacji Starostwa właściwych protokołów) realizacji powierzonych organizacjom pozarządowym zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji, w tym w zakresie, czy organizacja pozarządowa udziela nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 11d unpp (opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 425-427)

Rodzaje i zasady przeprowadzenia kontroli realizacji powierzonych zadań zostały określone w umowach z organizacjami pozarządowymi (§ 8 „Kontrola zadania publicznego”). Zgodnie z § 8 ust. 1-4 ww. umów Zleceniodawca sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania publicznego przez Zleceniobiorcę, w tym wydatkowania przekazanej dotacji. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania publicznego oraz po jego zakończeniu (do czasu ustania zobowiązania, o którym mowa w § 6 ust. 2⁴⁶), zarówno w siedzibie Zleceniobiorcy, jak i w miejscu realizacji zadania publicznego, a także w siedzibie Zleceniodawcy. Z wyjaśnień Wicestarosty wynikało, że przeprowadzano kontrole prawidłowości realizacji zadań publicznych w zakresie prowadzenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego poprzez weryfikację sprawozdania z wykonania zadania, złożonego przez daną organizację, po zakończeniu wykonywania przez nią zadania.

⁴⁶ Zgodnie z § 6 ust. 2 Zleceniobiorca zobowiązuje się do przechowywania dokumentacji, w tym dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją zadania publicznego przez 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym Zleceniobiorca realizował zadania publiczne.

Wicestarosta wyjaśnił, że w latach 2020-2023 nie wystąpiły przypadki rozwiązania umów z organizacjami pozarządowymi zawartymi w sprawie realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 86-89, 194-308, 425-427, 463-466)

2.3.7. W porozumieniach z ORA i ROIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz w umowach z adwokatami i radcami prawnymi nie zawarto postanowień w zakresie kontroli wykonywania zobowiązań umownych. Weryfikację prawidłowości realizacji przez adwokatów i radców prawnych zobowiązań wynikających z ww. umów wobec Powiatu przeprowadzali pracownicy Wydziału Kultury i Spraw Społecznych m.in. poprzez bieżący wgląd do teleinformatycznego systemu do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej (weryfikowano czas logowań adwokatów i radców prawnych oraz liczbę wypełnianych przez nich kart pomocy), a także weryfikację składanych przez adwokatów i radców prawnych oświadczeń o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej.

W latach 2020-2023 nie było przypadków rozwiązania umów z adwokatami, ani z radcami prawnymi, zawartymi w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 86-89, 114-154, 183-186, 618-641)

2.3.8. W Powiecie, jak wyjaśnił Wicestarosta, nie stwierdzono przypadków występowania w latach 2020-2023 zjawiska podwykonawstwa przy udzielaniu przez adwokatów lub radców prawnych nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 183-186)

2.4. Edukacja prawna

Opis stanu
faktycznego

2.4.1. Wicestarosta wyjaśnił, że w latach 2020-2023 Powiat nie zlecał zadań z zakresu edukacji prawnej podmiotom wskazanym w art. 15 ust. 1 unpp (tj. podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 2 i 3 udpp, uczelniom prowadzącym studia wyższe na kierunku prawo oraz samorządom zawodowym adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników sądowych oraz doradców podatkowych), gdyż były one zlecone organizacjom pozarządowym wyłonionym w konkursie do prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 420-424)

2.4.2. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) liczba zrealizowanych zadań z zakresu edukacji prawnej, wynikająca z umów zawartych z organizacjami pozarządowymi, wyniosła łącznie: 143 (z tego: 74 w 2020 r., 26 w 2021 r., 38 w 2022 r. i pięć do 30 czerwca 2023 r.).

W objętych badaniem dziewięciu umowach, organizacje pozarządowe zobowiązały się do realizacji nie mniej niż dwóch zadań rocznie dla mieszkańców powiatu wejherowskiego, m.in. w takich formach jak: opracowanie informatorów, poradników, prowadzenie wykładów, warsztatów oraz rozpowszechnianie informacji za pośrednictwem środków masowego przekazu i innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji.

Z dziewięciu sprawozdań złożonych w związku z ww. umowami wynikało, że organizacje pozarządowe zrealizowały powierzone im zadania (więcej niż dwa rocznie) w zakresie edukacji prawnej, w szczególności poprzez: zorganizowanie szkoleń, przygotowanie, wyprodukowanie i rozdystrybuowanie klipów wideo i prelekcji multimedialnych (na temat zagadnień z zakresu praw i obowiązków obywatelskich), zamieszczenie na stronie www.iar.org.pl odpowiedniej liczby artykułów, informacji i porad prawnych (w zakresie praw i obowiązków obywatelskich, działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej oraz możliwościach udziału

obywateli w konsultacjach publicznych) oraz udostępnienie w punktach broszur, biuletynów, informacji.

(akta kontroli str. 168-179, 312-368)

2.4.3. W latach 2020-2023, jak wyjaśnił Wicestarosta, Powiat realizował inne zadania z zakresu edukacji prawnej (poza zadaniami zleconymi organizacjom pozarządowym w trybie przewidzianym w unpp). Zadania te obejmowały działania zmierzające do zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa, poprzez upowszechnianie wiedzy i informacji o prawach i obowiązkach obywatelskich oraz o dostępie do systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wśród mieszkańców powiatu. Ww. informacje umieszczane były w lokalnej prasie oraz rozpropagowywane w formie ulotek z informacjami o pomocy w Biurze Obsługi Interesanta w Starostwie (dostępne przez cały rok). Ponadto Powiat podejmował działania o charakterze edukacyjnym, zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa realizowane w ramach zadań przypisanych:

- kierownikom komórek organizacyjnych Starostwa m.in. w zakresie przygotowywania oraz aktualizowania w ramach swojej właściwości materiałów informacyjnych wymaganych odrębnymi przepisami prawa do zamieszczania ich w BIP oraz na stronie internetowej Starostwa,
- Powiatowemu Rzecznikowi Ochrony Konsumentów w zakresie udzielania konsumentom bezpłatnych porad konsumenckich oraz informacji dotyczących ich interesów,
- jednostkom organizacyjnym Powiatu, tj.: Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Wejherowie oraz Powiatowemu Urzędowi Pracy w Wejherowie w zakresie prowadzenia specjalistycznego poradnictwa, zgodnie z przedmiotem i zakresem ich działalności.

(akta kontroli str. 420-424)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta, w okresie od czerwca 2022 r. do stycznia 2023 r. oraz od marca do czerwca 2023 r.⁴⁷, niezgodnie z wymogiem określonym w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, nie przekazywał, co najmniej raz w miesiącu, dziekanom ORA, ROIRP oraz organizacjom pozarządowym opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, zawartych w części B karty pomocy.

Z wyjaśnień pracownika Wydziału Kultury i Spraw Społecznych (osoby odpowiedzialnej za ww. nieprawidłowość⁴⁸) wynikało m.in., że od 2022 r. wprowadzał ww. opinie do systemu informatycznego przeznaczonego do obsługi NPP i NPO, do którego mają dostęp podmioty udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (w tym dostęp do ww. opinii) – w związku z powyższym nie przypuszczał i nie posiadał wiedzy o konieczności poinformowania podmiotów o wprowadzaniu ww. opinii.

Zdaniem NIK złożone wyjaśnienia nie usprawiedliwiają niedopełnienia ww. obowiązku (z dokumentów wynika jednak, że w lutym 2023 r. ww. pracownik przesłał mailowo organizacji pozarządowej ww. opinie, zatem posiadał wiedzę o konieczności poinformowania podmiotów udzielających pomocy). Samo wprowadzenie ww. opinii do systemu (bez poinformowania o tym podmiotów) nie

⁴⁷ W okresie od czerwca 2022 r. do stycznia 2023 r. osoby uprawnione złożyły następującą liczbę opinii: jedną, 13, 15, pięć, osiem, jedną, pięć i trzy, a w okresie od marca do czerwca 2023 r. odpowiednio: cztery, dwie, dwie i jedną.

⁴⁸ Odpowiedzialna m.in. za przekazywanie opinii zawartych w części B karty pomocy - co najmniej raz w miesiącu dziekanom ORA i ROIRP (pkt 9 i 10 Zakresu zadań).

jest równoznaczne z wypełnieniem obowiązku, o którym mowa w § 9 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 429-456)

2. Środki na realizację zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej, wynikające z trzech objętych badaniem umów⁴⁹, za styczeń 2020 r. w kwocie 297 zł (łącznie 891 zł), na edukację prawną, przekazano na rachunek bankowy organizacji pozarządowych 10 lutego 2020 r., tj. po terminie określonym w § 3 ust. 2 i 3 umów, zgodnie z którym środki przekazuje się w transzach miesięcznych do ostatniego dnia każdego miesiąca.

Z wyjaśnień pracownika Wydziału Kultury i Spraw Społecznych (osoby odpowiedzialnej za ww. nieprawidłowość⁵⁰) wynikało, że środki finansowe przekazywane były organizacjom pozarządowym przez Wydział Finansowy na wniosek Wydziału Kultury i Spraw Społecznych, w którym w pierwszej transzy miesięcznej ujęła tylko kwotę dotacji przeznaczoną na nieodpłatną pomoc/ nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, a nie ujęła kwoty na edukację prawną, która powinna być przekazana jednym wnioskiem. Po zorientowaniu się, że przekazano niepełną kwotę, niezwłocznie uzupełniła wniosek.

(akta kontroli str. 470-498, 503-509)

3. W latach 2020-2023 (do 26 października) nie przeprowadzano kontroli (brak w dokumentacji Starostwa właściwych protokołów) realizacji powierzonych organizacjom pozarządowym⁵¹ zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji, w tym w zakresie, czy organizacja pozarządowa udziela nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 11d unpp.

Z zapisów § 8 ust. 3 umów z organizacjami pozarządowymi („Kontrola zadania publicznego”), wynikało, że prawo kontroli przysługuje osobom upoważnionym przez Zleceniodawcę również w miejscu realizacji zadania publicznego.

Wicestarosta wyjaśnił, że nie przeprowadzono żadnej kontroli w miejscu realizacji zleconych zadań, przez osoby do tego upoważnione, gdyż nie stwierdzono takiej potrzeby. Wyjaśnił również, że pracownicy Wydziału Kultury i Spraw Społecznych kontrolują udzielanie porad bezpośrednio w Gminach, jednak z tych kontroli nie są sporządzane protokoły, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości na bieżąco są one usuwane.

Zdaniem NIK, w wyniku przeprowadzenia takiej kontroli Starosta ma możliwość sprawdzenia, czy organizacja pozarządowa daje gwarancję należytego wykonania zadania, m.in. w zakresie zapewnienia poufności, profesjonalnego i rzetelnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 11 ust. 8a unpp), a jej udokumentowanie spełnia istotną funkcję gwarancyjną dla podmiotu kontrolowanego.

(akta kontroli str. 194-308, 425-427, 463-466)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Starosta prawidłowo realizowała zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, m.in. poprzez: uruchomienie wymaganej liczby punktów w Powiecie, w lokalach spełniających wymagania przewidziane

⁴⁹ Umowy nr: 351/2029, 352/2019 i 353/2019 z 30 grudnia 2019 r.

⁵⁰ Odpowiedzialna m.in. za nieterminowe przekazanie wniosków do Wydziału Finansowego (pkt 10 Zakresu zadań).

⁵¹ Na realizację ww. zadań w latach 2020-2023 zawarto łącznie 20 umów z organizacjami pozarządowymi.

w obowiązujących przepisach, informowanie potencjalnych interesantów o systemie tej pomocy, prawidłowe rozliczanie umów dotacji i bieżącą weryfikację prawidłowości wykonywania umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi. Starosta podejmowała również działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Stwierdzono jednak, że: nie zawsze przekazywała, co najmniej raz w miesiącu, dziekanom ORA lub ROIRP oraz organizacjom pozarządowym opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, nie przekazała w terminie określonym w umowach części środków na realizację ww. zadania na rachunek bankowy organizacji pozarządowych (transzy za styczeń 2020 r.) oraz nie przeprowadziła kontroli realizacji powierzonych organizacjom pozarządowym zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) osiągnięto następujące rezultaty dotyczące zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie powiatu:

- udzielono łącznie 7967 porad (liczba kart), z tego: w 2020 r. – 1924, w 2021 r. – 1908, w 2022 r. – 2502 i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 1633;
- nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie dotyczyło następujących dziedzin (niektóre porady dotyczyły więcej niż jednej dziedziny prawa):
 - prawo cywilne: łącznie 4141 porad, tj. 48,8% wszystkich porad⁵², z tego: w 2020 r. – 950, w 2021 r. – 956, w 2022 r. – 1330 i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 905,
 - prawo rodzinne: łącznie 2209 porad, tj. 26,0% (odpowiednio: 466, 504, 805 i 434),
 - prawo karne: łącznie 625 porad, tj. 7,4% (166, 120, 244 i 95),
 - prawo ubezpieczeń społecznych, prawo do opieki zdrowotnej: łącznie 516 porad tj. 6,1% (172, 117, 137 i 90),
 - prawo pracy: łącznie 430 porad, tj. 5,1% (95, 136, 122 i 77),
 - prawo administracyjne (z wyjątkiem prawa podatkowego): łącznie 291 porad, tj. 3,4% (89, 68, 77 i 57),
 - inne: łącznie 160 porad, tj. 1,9% (24, 50, 61 i 25),
 - prawo podatkowe: łącznie 84 porady, tj. 1,0% (26, 27, 22 i dziewięć),
 - sprawa z zakresu działalności gospodarczej: łącznie 27 porad, tj. 0,3% (pięć, dziewięć, osiem i pięć);
- czas poświęcony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁵³ wynosił:
 - do 15 min.: łącznie 478 przypadków, tj. 6,0%, z tego: w 2020 r. – 52, w 2021 r. – 233, w 2022 r. – 72 i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 121,
 - powyżej 15 min. do 30 min.: łącznie 2228 przypadków, tj. 28,0% (odpowiednio: 536, 614, 656 i 422),
 - powyżej 30 min. do 45 min.: łącznie 2257 przypadków, tj. 28,3% (577, 543, 756 i 381),
 - powyżej 45 min. do 60 min.: łącznie 2306 przypadków, tj. 28,9% (599, 429, 736 i 542),

⁵² Wszystkich porad było łącznie 8483.

⁵³ Z uwzględnieniem łącznego nakładu czasu na wizytę i bezpośrednią obsługę osoby uprawnionej oraz na inne czynności, w tym analizę i sporządzanie projektu pisma.

- powyżej 1 godz. do 1 godz. 30 min.: łącznie 567 przypadków, tj. 7,1% (133, 70, 236 i 128),
 - powyżej 1 godz. 30 min. do 2 godz.: łącznie 92 przypadki, tj. 1,2% (18, osiem, 36 i 30),
 - powyżej 2 godz. do 3 godz.: łącznie 21 przypadków, tj. 0,3% (trzy, trzy, sześć i dziewięć),
 - powyżej 3 godz. do 4 godz.: łącznie 11 przypadków, tj. 0,1%, z tego: w 2020 r. – pięć, w 2021 r. – cztery i w 2022 r. – dwa),
 - powyżej 4 godz. do 5 godz.: dwa przypadki (w 2021 r.),
 - powyżej 5 godz. do 6 godz.: jeden przypadek (w 2021 r.),
 - powyżej 6 godz. do 7 godz.: jeden przypadek (w 2021 r.),
 - powyżej 7 godz.: łącznie trzy przypadki, z tego: w 2020 r. – jeden i w 2022 r. – dwa;
- wiek osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wynosił⁵⁴:
- do 18 roku życia: łącznie 61 osób, tj. 0,9%, z tego: w 2020 r. – dwie, w 2021 r. – 47 i w 2022 r. – 12,
 - powyżej 18 do 25 lat: łącznie 367, tj. 5,2% (z tego: w 2020 r. – 88, w 2021 r. – 83, w 2022 r. – 131 i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 65,
 - powyżej 25 do 35 lat: łącznie 1160, tj. 16,4% (odpowiednio: 283, 246, 403 i 228),
 - powyżej 35 do 45 lat: łącznie 1783, osób tj. 25,3% (odpowiednio: 376, 398, 599 i 410),
 - powyżej 45 do 55 lat: łącznie 1487, tj. 21,1% (odpowiednio: 291, 358, 529 i 309),
 - powyżej 55 do 60 lat: łącznie 638, tj. 9,0% (odpowiednio: 134, 161, 212 i 131),
 - powyżej 60 do 65 lat: łącznie 494, tj. 7,0% (odpowiednio: 139, 110, 137 i 108),
 - powyżej 65 do 75 lat: łącznie 852, tj. 12,1% (odpowiednio: 243, 205, 220 i 184),
 - powyżej 75 do 85 lat: łącznie 193, tj. 2,7% (odpowiednio: 78, 38, 44 i 33),
 - powyżej 85 lat: łącznie 23, tj. 0,3% (odpowiednio: pięć, siedem, siedem i cztery).
- (akta kontroli str. 168-179)

W ww. okresie osiągnięto następujące wskaźniki dotyczące zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie powiatu:

- liczba porad na 1000 mieszkańców powiatu⁵⁵ wyniosła: w 2020 r. – 8,8, w 2021 r. – 8,7, w 2022 r. – 11,1 i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 7,2;
 - średnia liczba porad na punkt dziennie⁵⁶ wyniosła: w 2020 r. – 0,8, w 2021 r. – 0,8, w 2022 r. – 1,1 i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 1,5;
 - koszt systemu w przeliczeniu na poradę średnio:
 - w 2020 r. – 280,95 zł (w tym: 223,06 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów/radców prawnych i 354,55 zł – przez organizacje pozarządowe),
 - w 2021 r. – 283,30 zł (odpowiednio: 317,78 zł i 260,68 zł),
 - w 2022 r. – 214,04 zł (odpowiednio: 143,70 zł i 347,17 zł),
 - w 2023 r. (do 30 czerwca) – 153,25 zł (odpowiednio: 92,77 zł i 271,03 zł).
- (akta kontroli str. 165-167)

3.2. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) liczba zrealizowanych zadań z zakresu edukacji prawnej, wynikająca z umów zawartych z organizacjami pozarządowymi, wyniosła łącznie: 143 (z tego: 74 w 2020 r., 26 w 2021 r., 38 w 2022 r. i pięć do 30 czerwca 2023 r.). Zadania te zostały zrealizowane w następujących formach: warsztaty – 81, informatory i poradniki w wersji papierowej – 41, publikacje w mediach

⁵⁴ Spośród 7967 osób, dane dotyczące wieku zgodziło się podać 7058 osób (tj. 89%).

⁵⁵ Liczba ludności przyjęta według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, ustalona przez Prezesa GUS.

⁵⁶ Obliczono dzieląc łączną liczbę porad przez łączną liczbę punktów oraz przez liczbę dni roboczych w danym roku, tj. 2020 – 253 dni; 2021 – 252 dni; 2022 – 251 dni, 2023 (I półrocze) – 125 dni.

- 13, internetowe serwisy edukacyjne i poradniki w wersji elektronicznej – siedem oraz wykłady – jeden.

W ww. okresie zrealizowano łącznie 121 przedsięwzięć z zakresu edukacji prawnej, (50 w 2020 r., 27 w 2021 r., 39 w 2022 r. i pięć do 30 czerwca 2023 r.), o tematyce:

- przestępstwa i wykroczenia: łącznie 70 przedsięwzięć, z tego: 33 w 2020 r., 14 w 2021 r. i 23 w 2022 r.,
- opieka i kształcenie: łącznie siedem (sześć w 2020 r. i jedno do 30 czerwca 2023 r.),
- zdrowie: łącznie sześć (po trzy w roku: 2020 i 2021),
- urzędy i sądy: łącznie cztery (jedno w 2020 r., dwa w 2021 r. i jedno w 2022 r.),
- rodzina: łącznie trzy (po jednym w roku: 2020, 2021 i 2022),
- własność rzeczy ruchomych, lokali mieszkalnych i innych nieruchomości, z wyłączeniem dziedziczenia: trzy (w 2022 r.),
- roszczenia i zobowiązania finansowe: łącznie dwa (po jednym w roku: 2021 i 2022),
- dziedziczenie: dwa (w 2021 r.),
- świadczenia i zasiłki: jedno (w 2020 r.),
- zatrudnienie: jedno (w 2020 r.),
- lokale mieszkalne, z wyłączeniem lokali mieszkań własnościowych: jedno (w 2021 r.) oraz
- inne: łącznie 21 (cztery w 2020 r., trzy w 2021 r., 10 w 2022 r. i cztery do 30 czerwca 2023 r.).

(akta kontroli str. 168-179)

3.3. W latach 2020-2023 w Starostwie nie określono celów/mierników/wskaźników dla zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa oraz edukacji prawnej. Z wyjaśnień Wicestarosty wynikało m.in., że ocena realizacji ww. zadań publicznych monitorowana była poprzez roczne sprawozdania składane przez organizacje pozarządowe z wykonanych zadań (ww. sprawozdania nie budziły zastrzeżeń, więc nie podejmowano działań wymienionych w art. 17 udpp), ponadto na bieżąco monitorowano prowadzenie dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem, m.in. poprzez składane oświadczenia, o których mowa w unpp, a także system teleinformatyczny do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Również lokale, w których udzielano pomocy prawnej lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, monitorowane były na bieżąco przez pracowników Wydziału Kultury i Spraw Społecznych.

(akta kontroli str. 459-462)

3.4. Z objętych badaniem sprawozdań z wykonania zadania publicznego, złożonych w związku z realizacją dziewięciu umów objętych badaniem wynikało, że w wyniku zrealizowania przez organizacje pozarządowe powierzonych im zadań publicznych osiągnięto zakładane efekty, m.in.

- zapewniono profesjonalną nieodpłatną pomoc prawną osobom, które spełniają kryteria określone w art. 4 ust. 1 unpp,
- zapewniono dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej poza punktem i za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość osobom, które spełniają kryteria określone w art. 8 ust. 8 unpp,
- zapewniono dostęp do nieodpłatnej mediacji, zgodnie z zapisami art. 4a unpp,
- zapewniono wsparcie osobom uprawnionym mającym trudności w samodzielnej realizacji porady, w szczególności z powodu niepełnosprawności, podeszłego wieku lub innych okoliczności życiowych,
- prowadzono różne formy nieodpłatnych działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa,
- zwiększono wiedzę o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz mediacji,

- sprawne i efektywne funkcjonowanie punktów.
(akta kontroli str. 312-328, 332-348, 352-368)

3.5. W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) ze wsparcia w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego skorzystało łącznie 7967 osób, z tego 117 osób (tj. 1,5%) wypełniło część B Karty pomocy (opinię), z tego: w 2020 r. 54 osoby, w 2021 r. – nikt nie wypełnił, w 2022 r. – 48 osób i do 30 czerwca 2023 r. – 15 osób.

Z objętych badaniem 55 opinii osób uprawnionych, zawartych w kartach pomocy w części B⁵⁷ (tj. 47%) wynikało, że zdecydowana większość beneficjentów uznała, że:

- spotkała się z życzliwym przyjęciem przez osobę udzielającą pomocy (98,2% - zdecydowanie tak, 1,8% - raczej tak),
- informacje zostały im przedstawione w sposób zrozumiały (92,7% - zdecydowanie tak, 7,3% - raczej tak),
- po uzyskaniu porady wiedziała jakie kroki można podjąć (83,6% - zdecydowanie tak, 1,4% - raczej tak),
- lokal, w którym zorganizowany był punkt był dogodnie położony (81,8% - zdecydowanie tak, 18,2% - raczej tak) oraz czytelnie oznakowany (81,8% - zdecydowanie tak, 14,5% - raczej tak, 1,8% - raczej nie, 1,8% - zdecydowanie nie),
- została przyjęta w umówionym terminie (98,2% - tak, 1,8% - nie).

O możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej dowiedzieli się przede wszystkim z internetu (36%) oraz od innych klientów punktów (29%).

(akta kontroli str. 180-182, 429)

3.6. Opinie osób uprawnionych o udzielonej pomocy prawnej i poradnictwie obywatelskim, zawarte w kartach pomocy (w części B) z okresu 2020-2023 (do 30 czerwca), jak wyjaśnił Wicestarosta, nie były przedmiotem analiz. Niemniej jednak pracownik Wydziału Kultury i Spraw Społecznych, sporządzając zestawienie części B kart pomocy i wprowadzając je do systemu teleinformatycznego do obsługi npp/npo, na bieżąco monitorował, czy nie było negatywnych opinii dotyczących obsługi w poszczególnych punktach.

W latach 2020-2023 Starosta nie korzystał z innych (niż zbieranie opinii zawartych w części B kart pomocy) form pozyskiwania informacji od osób uprawnionych – w zakresie oceny udzielonej im w Powiecie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 459-462)

3.7. Odnośnie spostrzeżeń na temat realizowanych przez Powiat zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, Wicestarosta wskazał na niewystarczającą wysokość kwoty bazowej na każdy rok, która – z uwagi na rosnące koszty oraz potrzeby zapewnienia należytej obsługi punktów nieodpłatnej pomocy oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – powinna być dostosowana do bieżących potrzeb funkcjonowania całego systemu pomocy prawnej. Ponadto Wicestarosta wyjaśnił, że nie zgłaszano wojewodzie uwag/spostrzeżeń/problemów/wniosków związanych z organizacją i funkcjonowaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

W zakresie realizacji ww. zadań, do „dobrych praktyk” Starostwo zaliczyło m.in.:

- działania promujące nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w mediach społecznościowych, w celu dotarcia do jak najszerszego grona odbiorców pomocy prawnej,

⁵⁷ Tj.: 20 kart w 2020 r., 20 w 2022 r. i 15 w 2023 r. (do 30 czerwca).

- wspieranie współpracy i wymiany informacji pomiędzy podmiotami świadczącymi nieodpłatną pomoc,
- dbałość o dobrą relację i stałą komunikację z wykonawcami pomocy prawnej (pracownik Starostwa ma stały kontakt z wykonawcami i wymienia na bieżąco informacje na temat funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego).

(akta kontroli str. 467-469)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starosty w zakresie zapewnienia efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w Powiecie. Osiągnięto zakładane rezultaty w zakresie realizacji ww. zadań oraz uzyskano wysoki odsetek ocen świadczących o zadowoleniu osób korzystających z usług w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jednak w ramach funkcjonującego systemu, średnio w jednym punkcie w 2020 r. i 2021 r. udzielano mniej niż jedną poradę dziennie, co przy udzielaniu tych porad, w ponad 91% w czasie do 60 min., oznaczało, że na 4 godziny dziennie świadczenia pomocy w punkcie – tylko jedna godzina była wykorzystana efektywnie.

IV. Uwagi i 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. Niezwłoczne zawiadomienie Wojewody Pomorskiego o każdym zawartym porozumieniu z ORA i ROIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.
2. Przygotowanie prawidłowego projektu uchwały Rady Powiatu Wejherowskiego w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i przekazanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.
3. Zamieszczanie w porozumieniach z ORA i ROIRP oraz umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej postanowień zabezpieczających interesy Powiatu w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych.
4. Pełna realizacja obowiązku przekazywania, co najmniej raz w miesiącu, dziekanom ORA lub ROIRP oraz organizacjom pozarządowym, opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, zawartych w części B karty pomocy.
5. Przekazywanie środków na realizację zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej na rachunek bankowy organizacji pozarządowych w terminach wskazanych w umowach.
6. Przeprowadzanie kontroli realizacji powierzonych organizacjom pozarządowym zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Gdańsku. 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.

Gdańsk, dnia 30 listopada 2023 r.

Kontroler
Hanna Rybczyńska
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
Z up. Dariusz Jurczuk
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis