



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.34.01.2023 r.

Pan
Sebastian Szaleniec
Starosta Powiatu Będzińskiego
Starostwo w Będzinie
ul. Jana Śączewskiego 6
42-500 Będzin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Będzinie, ul. Jana Śączewskiego 6, 42-500 Będzin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sebastian Szaleniec, Starosta Powiatu Będzińskiego, od 2 listopada 2018 r. ² (akta kontroli str.3)
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 zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 27 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 Katowicach
Kontroler	Jerzy Piasecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/199/2023 z dnia 15 września 2023 r. i nr LKA/239/2023 z dnia 15 listopada 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Zwany dalej: „Starostwem” lub „Urzędem”.

² Zwany dalej „Starostą”.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta Będziński podejmował prawidłowe i skuteczne działania mające na celu zapewnienie przez powiat warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁵ oraz edukacji prawnej. Niezależnie jednak od powyższego, stwierdzono w toku kontroli nieprawidłowości, które dotyczyły w trzech przypadkach nieprzekazania raz w miesiącu opinii dziekanom okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych oraz organizacjom pozarządowym opinii zawartych w części B karty pomocy, co stanowiło naruszenie przepisu określonego w § 9 ust. 1 i 2 *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*⁶. W zawartych porozumieniach nie wskazano zasad wykorzystania urzędzeń technicznych w punktach, pomiędzy Starostwem a Izbami Adwokackimi i Radcowskimi, co stanowiło naruszenie przepisów, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*⁷ oraz nie wprowadzono w indywidualnych umowach z adwokatami i radcami prawnymi na realizację zadań z zakresu NPP, zapisów dotyczących sposobu organizowania w punkcie spotkań z mediatorem, co stanowiło naruszenie przepisu określonego w art. 6 pkt. 6 a unpp. Ponadto NIK zwraca uwagę, na nieprzystosowanie dla potrzeb osób z niepełnosprawnościami dostępu do punktów zlokalizowanych w budynku Starostwa oraz budynku Biblioteki Miejskiej w Sławkowie, w których odbywały się porady związane z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Warunki organizacyjne

1.1.1 W Regulaminie organizacyjnym Starostwa⁹ obowiązującym od listopada 2018 r. zadania związane ze świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej¹⁰ przypisane były do realizacji pracownikom Biura Obsługi Prawnej Starostwa. Łącznie ww. zadaniami zajmowały się dwie osoby (pomoce administracyjne), którym przypisano m.in. obowiązki w zakresie; przeprowadzania otwartych konkursów naboru na realizację zadania publicznego, przygotowanie i nadzór nad dokumentacją dotyczącą realizacji zadania publicznego,

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej; NPP/NPO.

⁶ Dz.U. poz. 2492, ze zm., dalej; *rozporządzenie o nieodpłatnej pomocy prawnej*.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 945; dalej; *unpp*.

⁸ 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.

⁹ Przyjęty Uchwałą Zarządu Powiatu nr 3/18 z 29 listopada 2018 r.

¹⁰ Dalej; NPP.

opracowywanie list obecności dla radców prawnych oraz prawników świadczących nieodpłatną pomoc prawną w punktach terenowych Powiatu, przygotowywanie sprawozdań miesięcznych, kwartalnych i wysyłanie ich do Wojewody Śląskiego oraz Ministra Sprawiedliwości, współpraca z Izłą Adwokacką, dokumentowanie wszelkich działań związanych z nadzorowaniem i monitorowaniem realizacji zadania publicznego w zakresie pomocy prawnej na terenie Powiatu, przeprowadzanie wyrywkowych kontroli udostępnionych pomieszczeń i sprzętów dla realizacji zadania, przeprowadzanie kontroli co najmniej raz w roku danej umowy na realizację zadania publicznego.

(akta kontroli str. 5 – 6 i 13 – 16)

W dniu 27 kwietnia 2021 r. Zarząd Powiatu podjął uchwałę nr 36/21 w sprawie zmiany Regulaminu organizacyjnego Starostwa, w wyniku której utworzono Biuro Nieodpłatnej Pomocy Prawnej¹¹, które zatrudniało cztery osoby. Do zadań BNPP należało: realizacja zadań z zakresu działalności pożytku publicznego, obsługa organizacyjna punktów nieodpłatnej pomocy prawnej¹², przekazywanie informacji o charakterze sprawozdawczym innym organom i jednostkom w sprawach NPP oraz udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz organizacja i realizacji zadania w zakresie edukacji prawnej.

Natomiast wg zakresów obowiązków pracowników BNPP, do zadań kierownika BNPP należał m.in. nadzór nad przeprowadzaniem otwartego konkursu naboru na realizację zadania publicznego w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu, przygotowanie i nadzór nad realizacją nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, nadzór nad przygotowaniem i wysyłaniem kwartalnych sprawozdań w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, nadzór i przygotowywanie sprawozdania rocznego w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz wysyłanie go do Wojewody Śląskiego oraz Ministra Sprawiedliwości, współpraca z Izłą Radców Prawnych oraz Izłą Adwokacką, obsługa poczty e-mail kancelaria@powiat.bedzin.pl Biura Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, w tym kontakt e-mailowy z prawnikami oraz radcami prawnymi świadczącymi nieodpłatną pomoc prawną na terenie Powiatu, sprawowanie bieżącej kontroli w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu oraz nadzór nad przygotowaniem, obiegiem, gromadzeniem i archiwizacją dokumentów.

Do zadań inspektora w BNPP, należało m.in.: przeprowadzanie otwartego konkursu na realizację zadania publicznego, przygotowanie i nadzór nad dokumentacją dotyczącą realizacji zadania publicznego, opracowywanie list obecności dla radców prawnych oraz prawników świadczących nieodpłatną pomoc prawną w punktach terenowych Powiatu, przygotowywanie sprawozdania rocznego i wysyłanie go do Wojewody Śląskiego oraz Ministra Sprawiedliwości.

Do obowiązków osoby zatrudnionej na stanowisku pomocy administracyjnej w BNPP należało, m.in.: pomoc przy bieżącej obsłudze beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej. Do obowiązków kolejnej osoby zatrudnionej na ww. stanowisku, należało, m.in.: pomoc przy prowadzeniu otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, przygotowanie i nadzór nad dokumentacją dotyczącą realizacji zadania publicznego, przygotowywanie sprawozdań kwartalnych do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, przygotowywanie sprawozdania rocznego do Wojewody Śląskiego oraz Ministra Sprawiedliwości, opracowywanie list obecności dla radców prawnych i adwokatów świadczących nieodpłatną pomoc prawną w punktach terenowych Powiatu, przeprowadzanie wyrywkowych kontroli udostępnionych pomieszczeń

¹¹ Dalej; BNPP.

¹² Dalej; NPP/NPO.

i sprzętów dla realizacji zadania publicznego w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu oraz obsługa beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 7 – 12 i 17 – 25)

W dniu 30 kwietnia 2021 r. Starosta upoważnił kierownika BNPP, do wykonywania czynności związanych z realizacją zadania wynikającego z unpp, w szczególności w zakresie kontrolowania wykonywania umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi, przekazywania co kwartał za pośrednictwem właściwego wojewody, informacji Ministrowi Sprawiedliwości oraz podpisywania korespondencji dotyczących realizacji zadań.

(akta kontroli str. 26 – 29)

W badanym okresie nie odnotowano zgłaszania skarg i wniosków na działania powiatu w zakresie NPP.

(akta kontroli str. 31 – 36)

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie było kontrolowane przez wojewodę (lub inny podmiot zewnętrzny) oraz biuro audytu i kontroli wewnętrznej w zakresie dotyczącym udzielania NPP/NPO.

(akta kontroli str. 37 – 63)

W latach 2020 – 2023 Starosta zapewnił ciągłość realizacji zadań dotyczących udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, w tym celu wydał łącznie 15 zarządzeń dotyczących działań związanych z epidemią SARS-CoV-2, m.in. w zakresie organizacji pracy Starostwa. Ponadto Zarządzeniem nr 20/2020 z 18 marca 2020 r. w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie Powiatu w okresie obowiązywania ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, określono zasady udzielania pomocy prawnej i obywatelskiej przez Adwokatów, Radców Prawnych i organizacje pozarządowe. Wskazano, że porady mają być realizowane przy użyciu środków porozumiewania się na odległość: telefonu, komunikatorów internetowych.

(akta kontroli str. 64 – 89)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *każdy z punktów NPP/NPO został zaopatrzony w środki dezynfekujące. Do punktów dostarczoneo pleksi ochronne, rękawiczki oraz maseczki. Dostosowując się do ogólnopaństwowych rozporządzeń punkty NPP/NPO były stopniowo przywracane do pracy stacjonarnej, jednak mając na uwadze szczególne bezpieczeństwo beneficjentów oraz indywidualne ich predyspozycje, porady zdalne były w dalszym ciągu utrzymywane do zaprzestania obowiązywania stanu zagrożenia tzn. do 1 lipca 2023 roku. Mieszkańcy powiatu będzińskiego każdorazowo byli informowani o zmianach dotyczących funkcjonowania punktów, zmiany te były publikowane na stronie BIP.*

(akta kontroli str.1699)

1.1.2. W badanym okresie jeden pracownik starostwa uczestniczył w jednym zewnętrznym szkoleniu przeprowadzonym w 2022 r. przez Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego w zakresie wykonywania zadań z zakresu pomocy prawnej, nieodpłatnej mediacji, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wraz z omówieniem zmian w przepisach. Szkolenie realizowane było w formie on-line. Koszty szkolenia wyniosły 349 zł i zostały uregulowane ze środków finansowych powiatu będzińskiego.

(akta kontroli str.90 – 92)

Pracownicy BNPP oświadczyli, że nie zgłaszali potrzeb szkoleniowych z zakresu pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Jednocześnie oświadczyli, że sukcesywnie i regularnie, nie rzadziej niż raz w miesiącu, kierownik biura prowadziła szkolenia wewnętrzne, polegające na analizie

zagadnień wynikających z ustawy unpp oraz Rozporządzeń do ustawy. Ponadto, korzystano z obsługi systemu teleinformatycznego NPP/NPO oraz wykorzystywano materiały przesłane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, między innymi: poradniki użytkownika NPP i NPO, poradniki wykonawców NPP/NPO, poradniki administratora NPP/NPO.

(akta kontroli str. 93 – 95)

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 powiatu polegające na NPP/NPO Powiat realizował w punktach zlokalizowanych na terenie powiatu, na podstawie porozumień zawartych z czterema sposobów ośmiu gmin wchodzących w skład Powiatu. W ww. okresie zawarto 16 porozumień (po cztery rocznie), z Gminą Mierzęcice, Psary, Sławków i Bobrowniki. Zawarte porozumienia obowiązywały na okres jednego roku, tj. od 1 stycznia do 31 grudnia.

(akta kontroli str. 96 – 170)

Powiat zwracał się do Gmin z zapytaniem o potrzeby wspólnoty samorządowej w zakresie NPP/NPO na kolejny rok kalendarzowy oraz preferowany sposób wykonywania tych zadań na terenie gminy. Równocześnie załączał projekt porozumienia w celu jego weryfikacji i podpisania.

(akta kontroli str. 171 – 181)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły wnioski dotyczące potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie NPP i NPO, o których mowa w art. 9 ust. 2 unpp. Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *w okresie objętym kontrolą żadna z gmin nie złożyła wniosku dotyczącego realizacji zadań z zakresu pomocy prawnej, ograniczając się jedynie do podpisania przesłanego projektu porozumień.*

(akta kontroli str. 1699)

1.2.2. Analiza zawartych porozumień¹³ przez Powiat z gminami wykazała, że zawierały wszystkie elementy określone w art. 9 ust. 1 unpp, w szczególności:

- wykaz planowanych dyżurów na terenie gminy zawierający:
 - a) dni oraz, jeżeli to możliwe, godziny, w których planuje się dyżury,
 - b) informację, czy dyżur przeznaczony będzie na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej czy świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,
 - c) informację o rodzaju podmiotu udzielającego nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącego nieodpłatne poradnictwo obywatelskie podczas dyżurów,
 - d) adresy lokali, w których planuje się dyżury;
- zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urządzeń technicznych podmiotom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącym nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

(akta kontroli str. 96 – 99, 125 – 129, 144 – 148 i 154 – 158)

1.2.3. W okresie objętym kontrolą w powiecie w każdym roku funkcjonowało sześć punktów, w których prowadzono udzielanie pomocy prawnej oraz udzielano porad obywatelskich. Z ww. punktów corocznie trzy były prowadzone przez adwokatów i radców prawnych z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Pozostałe punkty (trzy) prowadzone były przez organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 182)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *w badanym okresie do Starosty nie wpłynął wniosek o zmianę przeznaczenia funkcjonujących już punktów z nieodpłatnej pomocy prawnej na nieodpłatną pomoc obywatelską, ani o zwiększenie ilości punktów.*

(akta kontroli str. 1699)

¹³ Badaniem objęto cztery porozumienia po jednym z lat 2020 – I półrocze 2023 r., tj. z Gminą Mierzęcice, Psary, Sławków i Bobrowniki.

1.2.4. W badanym okresie Powiat zawarł z Okręgową radą adwokacką¹⁴ i Radą okręgową izby radców prawnych¹⁵ osiem porozumień (obejmujących lata 2020 – 2023, po dwa w każdym roku) w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zgodnie z art. 10 ust. 1 unpp.

Wszystkie porozumienia zawarto przed dniem 30 listopada, w przypadku 2020 r. porozumienia zawarto z radą adwokacją w dniu 24 października 2019 r., a z izbą radców w dniu 4 listopada 2019 r., w przypadku 2021 r. odpowiednio 23 października 2020 r., oraz 28 października 2020 r., w przypadku 2022 r., odpowiednio 5 października 2021 r. oraz 13 października 2021 r. a w przypadku 2023 r., odpowiednio 17 października 2022 r. oraz 9 września 2022 r., z okresem obowiązywania od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku.

(akta kontroli str. 182 – 223)

1.2.5. W okresie objętym kontrolą Starosta stosownie do art. 10 ust. 3 unpp zawiadamiał Wojewodę Śląskiego o zawartych porozumieniach z radą adwokacją i izbą radców za 2022 i 2023 rok. Zawiadomienia zostały przekazane w dniu 31 grudnia 2021 r. i 30 listopada 2022 r., tj. 75 dni od podpisania Porozumienia w 2021 r. oraz 43 dni w przypadku porozumienia z 2022 r.¹⁶.

(akta kontroli str.224 – 225)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *w związku z rotacją pracowników oraz z reorganizacją Biura brak jest dokumentacji potwierdzającej przesłanie informacji do Wojewody Śląskiego o zawartych porozumieniach na lata 2020 i 2021 r.*

(akta kontroli str.1718)

1.2.6. Analiza zawartych porozumień¹⁷ przez Powiat z izbą adwokacką i izbą radców wykazała, że zawierały elementy określone w art. 10 ust. 1 unpp w szczególności:

- 1) liczbę adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia równomiernego udziału adwokatów i radców prawnych w wykonywaniu tego zadania, w tym z zakresu nieodpłatnej mediacji;
- 2) zobowiązanie izby adwokackiej lub izby radców do imiennego wskazywania adwokatów lub radców prawnych oraz ich zastępców, którymi są adwokaci lub radcowie prawni, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zgodnie z wykazem planowanych dyżurów, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 unpp, uwzględniającym dni oraz, jeśli to możliwe, godziny, w których planuje się dyżury, a także specjalizację dyżurów;
- 3) zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 183 – 185, 192 – 193, 201 – 202 i 211 – 212)

W analizowanych porozumieniach nie wskazano zasad wykorzystania urządzeń technicznych w punkcie (art. 10 ust. 1 pkt 4 unpp), co szczegółowo opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Takie zasady zostały wskazane w indywidualnych umowach zawartych pomiędzy powiatem a adwokatami i radcami prawnymi, na realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnych porad prawnych, wskazanymi przez Izby.

(akta kontroli str.226 – 257)

¹⁴ Dalej; *rada adwokacka*.

¹⁵ Dalej; *izba radców*.

¹⁶ Na 2022 r. zawiadomienie przesłano w dniu 31 grudnia 2021 r., za 2022 r. w dniu 31 grudnia 2021 r. i 30 listopada 2022 r.

¹⁷ Badaniem objęto cztery porozumienia po jednym z lat 2020 – I półrocze 2023 r.

1.2.7. W okresie objętym kontrolą, obowiązywały roczne Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi¹⁸, o których mowa w art. 5a ust. 1 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.¹⁹

Przyjęte Programy zawierały postanowienia odnoszące się do współpracy i wspólnego wykonywania zadań z organizacjami pozarządowymi, w celu zaspakajania istniejących potrzeb społecznych, m.in. poprzez udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa oraz udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 284 – 315)

Pomimo uchwalenia rocznych Programów współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2020 - 2023, nie zostały one opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Starostwo, tylko przesłało do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego stosowne Uchwały w ramach nadzoru prawnego, bez wskazania aby były one opublikowane w dzienniku urzędowym województwa.

(akta kontroli str. 290, 299, 306, 314)

W sprawie niepublikowania Programów w wojewódzkich dziennikach urzędowych, Starosta wyjaśnił, że w latach 2020 – 2023 projekty uchwał Rady Powiatu przygotowane przez Wydział Zdrowia i Organizacji Pozarządowych, w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, poddawane były konsultacjom społecznym, a następnie kierowane na sesję Rady Powiatu. Uchwały nie były traktowane jako akty prawa miejscowego wymagające uprzedniego ogłoszenia w urzędowym dzienniku wojewódzkim. Każdorazowo Biuro Rady przekazywało podjęte uchwały do Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Organ nadzoru nie stwierdził naruszeń prawa w uchwałach, uznając taką interpretację jako właściwą i ogólnie przyjętą. Stanowisko co do oceny charakteru prawnego uchwał w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571) uległo zmianie dopiero w tym roku, o czym Starostwo Powiatowe w Będzinie zostało poinformowane pismem z dnia 5 września 2023 r. nr NPII.40.8.2023 Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Wydziału Nadzoru Prawnego. Warto zwrócić uwagę, że zmiana interpretacji wynika z sytuacji iż, w grudniu 2022 roku organ nadzoru Urzędu Wojewódzkiego stwierdził nieważność uchwały Nr 624/XLIX/22 Rady Miasta Żory z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia "Programu współpracy miasta Żory z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2023", argumentując w uzasadnieniu, że uchwała nie ma charakteru przepisów powszechnie obowiązujących, a tym samym jej wejście w życie nie wymaga uprzedniego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Rada Gminy Żory zaskarżyła jednak powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NP11.4131.1.1057.2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. w całości. Dopiero wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2023 r. sygnatura III SA/GI 141/23 wpłynął na zmianę oceny charakteru prawnego w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Pomimo zapisu wynikającego z treści pisma Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego Wydziału Nadzoru Prawnego z dnia 5 września 2023 roku, że ma ono „wyłącznie charakter informacyjny, nie stanowi ono wiążącej wykładni przepisów „prawa” Uchwała Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 23 października 2023 roku nr L/493/2023 w sprawie przyjęcia

¹⁸ Przyjęte Uchwałami Rady Powiatu Będzińskiego; XII/158/2019 z 28 października 2019 r., XXII/254/2020 z 26 października 2020 r., XXX/338/2021 z 25 października 2021 r., XLI/415/2022 z 24 października 2022 r.

¹⁹ Dz. U. z 2023 r., poz. 571, dalej „udpp”.

„Programu współpracy Powiatu Będzińskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024” została przekazana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

(akta kontroli str. 1706 – 1707)

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 poszczególnych latach objętych kontrolą²⁰ ogłoszono łącznie cztery otwarte konkursy ofert na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielenie NPP/NPO. Łączna ilość złożonych ofert na wszystkie konkursy wyniosła 65, z czego 24 oferty²¹ na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz 41 ofert²² na prowadzenie punktu poradnictwa obywatelskiego. Wszystkie konkursy zostały rozstrzygnięte.

(akta kontroli str. 316)

1.3.2. Analiza dokumentacji trzech konkursów²³ wykazała, że zostały one opublikowane w BIP, a także w siedzibie i na stronie internetowej Starostwa, tj. zgodnie z art. 13 ust. 3 udpp.

(akta kontroli str. 341 – 354)

1.3.3. Analiza wybranych do badania trzech ogłoszeń o konkursach ofert na realizację zadania publicznego wykazała, że stosownie do art. 13 ust. 2 udpp ogłoszenia dotyczące otwartego konkursu zawierały informacje o: rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert, trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert, zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom.

(akta kontroli str. 317 – 340)

1.3.4. We wszystkich analizowanych trzech ogłoszeniach termin do składania ofert został określony zgodnie z art. 13 ust. 1 udpp., tj. nie był krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie²⁴ (wynosił odpowiednio 31 dni, 30 dni i 31 dni).

(akta kontroli str. 320 i 341, 328 i 342, 336 i 343)

1.3.5. Zarząd Powiatu Będzińskiego w przypadku analizowanych trzech konkursów podejmował uchwały²⁵ w sprawie naboru na członków Komisji Konkursowej opiniującej oferty na realizację zadania publicznego z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 355 – 361)

²⁰ W każdy z lat po jednym.

²¹ Na 2020 r. – złożono cztery oferty, na 2021 r. – złożono osiem ofert, na 2022 r. – złożono pięć ofert oraz na 2023 r. – złożono siedem ofert.

²² Na 2020 r. – złożono siedem ofert, na 2021 r. – złożono 15 ofert, na 2022 r. – złożono siedem ofert oraz na 2023 r. – złożono 12 ofert.

²³ Wybranych celowo po jednym przeprowadzonym konkursie spośród czterech z każdego roku. W 2020 r. – ogłoszenie z dnia 6 października 2020 r., Uchwała Zarządu Powiatu Będzińskiego 123/20, w 2021 r. - ogłoszenie z dnia 28 września 2021 r., Uchwała Zarządu Powiatu Będzińskiego 130/21, w 2022 r. - ogłoszenie z dnia 12 października 2022 r., Uchwała Zarządu Powiatu Będzińskiego 151/22.

²⁴ W przypadku publikacji ogłoszenia w dniu 8 października 2020 r. termin wskazano do 9 listopada 2020 r., w przypadku publikacji ogłoszenia w dniu 29 września 2021 r., termin wskazano do 29 października 2021 r. oraz w przypadku publikacji ogłoszenia w dniu 13 października 2022 r., termin wskazano na 4 listopad 2022 r.

²⁵ Uchwała Zarządu Powiatu nr 118/20, 122/21 i 134/22.

Zarząd Powiatu Będzińskiego, zgodnie z art. 15 ust. 2a udpp dla każdego badanego konkursu powołał Komisję konkursową.

(akta kontroli str. 362 – 366)

1.3.6. W skład Komisji konkursowej wchodził; przedstawiciele Zarządu Powiatu, radca prawny Starostwa, Skarbnik Powiatu oraz Kierownik BNPP.

(akta kontroli str. 362 – 365)

Poza ww. osobami w skład Komisji konkursowej nie weszły osoby, o których mowa w art. 15 ust. 2d udpp oraz nie weszli przedstawiciele wojewody (z art. 11 ust. 2 unpp). Zarząd Powiatu Będzińskiego, każdorazowo przed ogłoszeniem konkursu podejmował uchwałę o naborze kandydatów na członków komisji konkursowej skierowanej do przedstawicieli organizacji pozarządowych.

(akta kontroli str. 355, 358, 361)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *pomimo publikowanych ogłoszeń o naborze do uczestnictwa w pracach komisji konkursowej skierowanych do organizacji pozarządowych w celu wyłonienia oferty na prowadzenie nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego nikt się nie zgłaszał.*

(akta kontroli str. 1699)

1.3.7. Analiza dokumentacji trzech poddanych badaniu konkursów wykazała, że we wszystkich dokumentacjach znajdowały się m.in. oświadczenia członków komisji konkursowej, którzy oświadczyli, że;

- nie są związani stosunkiem prawnym z podmiotem składającym ofertę, z tytułu którego uzyskaliby przychód,
- nie są członkami organów wykonawczych, nadzorczych lub innych organów podmiotów składających ofertę,
- nie są członkami podmiotów składających ofertę,
- nie są wolontariuszami wykonującym świadczenia na rzecz podmiotów składających ofertę,
- nie są związani w innym stosunku prawnym lub faktycznym z podmiotami składającymi ofertę, które mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

(akta kontroli str. 367 – 375)

1.3.8. Analiza ofert²⁶ wybranych do dofinansowania²⁷, wykazała, m.in., że wszystkie organizacje pozarządowe były wpisane na listę organizacji uprawnionych do prowadzenia punktów prowadzonych przez Wojewodę Śląskiego (art. 11d ust. 1 unpp).

(akta kontroli str. 376 – 381)

W dokumentacji konkursowej znajdowały się karty oceny formalnej, w której pracownicy BNPP, dokonywali m.in. weryfikacji w zakresie wpisu organizacji pozarządowej na listę prowadzoną przez Wojewodę Śląskiego.

(akta kontroli str. 382 – 390)

1.3.9. Komisje konkursowe na kartach oceny merytorycznej²⁸ ofert złożonych na realizację zadania przy rozpatrywaniu uwzględniały elementy wymienione w art. 15 ust. 1 udpp, tj.:

- a) oceniano możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp,

²⁶ Dziewięciu, tj. po trzy z każdego analizowanego konkursu (ogłoszenie z dnia 8 października 2020 r., 29 września 2021 r. i 13 października 2022 r.), złożonych przez trzech oferentów.

²⁷ Oferty podmiotów, z którymi zawarto umowy.

²⁸ Stanowiącymi załączniki do Uchwał Zarządu Powiatu Będzińskiego w sprawie przyjęcia szczegółowych zasad przyznawania organizacjom pozarządowym, dotacji na realizację zadania polegającego na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej.

- b) oceniano przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania,
- c) oceniano 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,
- d) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2 udpp, uwzględniano planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego,
- e) 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,
- f) uwzględniano 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.

(akta kontroli str. 391 – 488)

1.3.10. Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *Powiat nie opracował ramowego regulaminu przeprowadzania konkursów w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej. Takie uregulowania były każdorazowo opracowywane przez Zarząd Powiatu w formie uchwały i dotyczyły każdego z ogłaszanych konkursów na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego.*

(akta kontroli str. 1700)

Analiza trzech dokumentacji związanej z pracami Komisji konkursowych²⁹ wykazała, m.in. że stosownie do przyjętych zasad³⁰, zawierały one wszystkie elementy wskazane w ww. zasadach, m.in. sporządzono analizę merytoryczną ofert na podstawie Karty Oceny Merytorycznej Ofert, sporządzono wykaz wszystkich ofert z uwzględnieniem punktacji, propozycję podziału środków finansowych pomiędzy oferentów, którzy otrzymali rekomendacje do dotacji, sporządzono protokoły podpisane przez członków komisji konkursowych, które przedłożono Zarządowi Powiatu.

(akta kontroli str. 489 – 539)

1.3.11. We wszystkich trzech przypadkach analizowanych konkursów Zarząd Powiatu po zapoznaniu się z rekomendacjami Komisji konkursowych, podjął uchwały o przyznaniu dotacji na zadania związane z nieodpłatną pomocą prawną. W żadnym z analizowanych przypadków Zarząd nie dokonał zmian w stosunku do tych rekomendacji.

(akta kontroli str. 540 – 545)

1.3.12. Analiza dziewięciu ofert wybranych do dofinansowania wykazała, że zawierały elementy wymienione w art. 14 ust. 1 udpp, m.in.:

- a) szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji,
- b) termin i miejsce realizacji zadania publicznego,
- c) kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego,
- d) informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne,

²⁹ Dotyczących postępowań konkursowych ogłoszonych w dniu 8 października 2020 r., 29 września 2021 r. i 13 października 2022 r.

³⁰ W 2020 r. – Uchwała nr 124/20 Zarządu Powiatu z 6 października 2020 r., Uchwałą 129/21 z 28 września 2021 r. i Uchwałą 152/22 z 12 października 2022 r.

- e) informację o zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł,
- f) deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego.

(akta kontroli str. 546 – 646)

1.3.13. Analiza ofert wybranych do dofinansowania³¹ wykazała, że wszystkie spełniały kryteria określone w Uchwałach o ogłoszeniu otwartego konkursu oraz Uchwałach o szczegółowych zasadach przyznawania organizacjom pozarządowym dotacji na realizację zadań z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, w których określono m.in. kto może ubiegać się o dotacje (§ 2 ust. 3 uchwały o ogłoszeniu), na jakie zadania można otrzymać dotację (§ 6 ust. 4 uchwały o zasadach), termin realizacji zadania (§ 5 ust. 1 uchwały o konkursie), minimalną i maksymalną kwotę wnioskowanej dotacji (§ 3 ust. 1 uchwały o konkursie), udział środków własnych, wykaz załączników i oświadczeń jakie należy złożyć wraz z ofertą.

(akta kontroli str. 317 – 339 i 489 - 524)

1.3.14. Opracowane zasady przyznawania organizacjom pozarządowym dotacji na realizację zadań z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej nie zawierały procedur wyboru organizacji pozarządowych z list rezerwowych.

(akta kontroli str. 489 – 523)

1.3.15. Zarząd Powiatu po podjęciu uchwał o wynikach otwartych konkursów³² zgodnie z art. 15 ust. 2 j udpp bez zbędnej zwłoki, tj. odpowiednio po sześciu, jednym i jednym dniem dokonał ich publikacji³³. Wyniki otwartego konkursu ogłoszono niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert na stronie BIP, na stronie internetowej oraz w siedzibie Powiatu.

(akta kontroli str. 540 – 544 i 647 – 655)

1.3.16. Ogłoszenia o wynikach otwartych konkursów³⁴ zawierały, zgodnie z art. 15 ust. 2h udpp, nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

(akta kontroli str. 540 – 544)

1.3.17. Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *we wszystkich przeprowadzonych w Powiecie otwartych konkursach ofert w latach 2020 – 2023, dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, zostały wybrane podmioty do realizacji ww. zadania. W związku z powyższym zadań tych nie zlecano z pominięciem procedury konkursowej.*

(akta kontroli str. 1700)

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

Opis stanu faktycznego

1.4.1. Analiza dokumentacji trzech postępowań konkursowych³⁵ związanych z ogłoszeniem wyników otwartego konkursu ofert wykazała, że Zarząd Powiatu Będzińskiego stosownie do art. 15 ust. 4 udpp zawarł umowy z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi bez zbędnej zwłoki³⁶, tj. od 36 do 23 dni od podjęcia uchwały o powierzeniu organizacji pozarządowej zadania publicznego.

(akta kontroli str. 656, 663, 677)

³¹ Dziewięciu.

³² Uchwał nr 162/20 z 24 listopada 2020 r., Uchwała nr 159/20 z 23 listopada z 2021 r. i Uchwała nr 169/22 z 23 listopada 2022 r.

³³ W dniu 30 listopada 2020 r., 24 listopada 2021 r. i 24 listopada 2022 r.

³⁴ Dotyczy konkursów opublikowanych w dniu 8 października 2020 r., 29 września 2021 r. i 13 października 2022 r.

³⁵ Ogłoszenie o wynikach postępowania z 2020 r. – ogłoszono w dniu 30 listopada 2020 r., z 2021 r. – ogłoszono w dniu 24 listopada 2021 r. oraz z 2022 r. – ogłoszono w dniu 24 listopada 2022 r.

³⁶ Umowę zawarto w dniu 31 grudnia 2020 r., 27 grudnia 2021 r. i 15 grudnia 2022 r.

1.4.2. Analiza trzech zwartych przez Powiat umów³⁷ z organizacjami pozarządowymi, którym zlecono realizację zadania publicznego, wykazała, że zawarte umowy zawierały wszystkie elementy, o których mowa w z art. 11 ust. 7 unpp, w szczególności:

- wskazanie miejsca i czasu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej,
- informację o możliwości wydłużenia, na żądanie starosty, czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie, w przypadku, o którym mowa w art. 8 ust. 6 unpp,
- określenie sposobu korzystania z lokalu, w którym będzie usytuowany punkt,
- wskazanie niezbędnych urządzeń technicznych, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiające udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej,
- zasady zapewniania dostępu do bazy aktów prawnych, umożliwiającego udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej,
- zasady zapewniania zastępstwa w przypadku wystąpienia przeszkody w realizacji zadania,
- sposób organizowania w punkcie spotkania z mediatorem, o którym mowa w art. 8 ust. 12 pkt 1 unpp,
- w przypadku określenia specjalizacji, o której mowa w art. 8 ust. 9 unpp, wskazanie specjalizacji nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanej podczas poszczególnych dyżurów.

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. W okresie objętym kontrolą zawarto odpowiednio; 16, 17, 17 i 16 umów z czego z adwokatami we wszystkich latach objętych kontrolą po osiem, i radcami prawnymi odpowiednio osiem, dziewięć, dziewięć i osiem.

(akta kontroli str. 686)

Analiza ośmiu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi³⁸ wykazała, że zawarte umowy zawierały stosownie do z art. 6 ust. 2 unpp następujące postanowienia w szczególności:

- 1) wskazanie miejsca i czasu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 1a) informację o możliwości wydłużenia, na żądanie starosty, czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie, w przypadku, o którym mowa w art. 8 ust. 6 unpp, w ramach wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 2;
- 2) określenie wynagrodzenia za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 3) określenie sposobu korzystania z lokalu, w którym będzie usytuowany punkt;
- 4) wskazanie niezbędnych urządzeń technicznych, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiające udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 5) zasady zapewniania dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiające udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 6) zasady zapewniania przez adwokata lub radcę prawnego zastępstwa w przypadku, gdy nie będzie on w stanie osobiście udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 7) zasady jej rozwiązania.

Ponadto, w umowach zawartych na lata 2021 – 2023 wprowadzono postanowienia zabezpieczające w pełni interesy powiatu, w szczególności dotyczące kontroli wykonania zobowiązań umownych oraz zasad odpowiedzialności zleceniobiorców za

³⁷ Obejmujących łącznie dziewięć ofert po trzy w każdym roku, BOP.5330.0049.2020 z 31 grudnia 2020 r., BNPP.5330.0055.2021 z 27 grudnia 2021 r., BNPP.526.3.2022 z 15 grudnia 2022 r.

³⁸ Po dwie w latach 2020 – 2023, w tym po jednej z adwokatem i radcą prawnym.

ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie (§ 10 umów). Brak było takich zapisów w umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi obowiązującymi w 2020 r.

(akta kontroli str. 226 – 257 i 687 – 722)

Brak było takich postanowień w analizowanej umowie z 2019 r. na realizację ww. zadania w 2020 r. Powyższe potwierdziła przeprowadzona kontrola przez pracowników Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzona w na przełomie listopada i grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 258 – 283)

Ww. umowy nie zawierały zapisów dotyczących sposobu organizowania w punkcie spotkań z mediatorem, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 226 – 257 i 687 – 722)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, z *analizy dotychczasowego funkcjonowania pomocy obywatelom w świadczeniu nieodpłatnych porad prawnych, wynika, że jeden punkt specjalistyczny zlokalizowany w miejscowościach Wojkowice/Bobrowniki zapewnia kompleksową pomoc z zakresu mediacji i w związku z powyższym, uznano, że nie mam potrzeby ich tworzenia, i prowadzenia przez Adwokatów lub Radców Prawnych.*

(akta kontroli str. 1700)

1.4.4. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków odmowy zawarcia umowy w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez wskazanych przez właściwe Izby Adwokackie i Radcowskie wykonawców.

(akta kontroli str. 1700)

1.4.5. Analiza trzech umów zawartych z organizacjami pozarządowymi³⁹ oraz ośmiu z adwokatami/radcami prawnymi wykazała m.in., że w umowach tych zawarto postanowienia dotyczące powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 226 – 257, 656 – 685, 687 – 722)

1.5 Finansowanie zadań

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Powiat zawarł umowy z Wojewodą Śląskim o przekazanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Wojewoda Śląski w związku z uchwaleniem projektu ustawy budżetowej poinformował Powiat o wysokościach przyznanej dotacji na ww. zadania. Zgodnie z zawartymi umowami oraz decyzjami Wojewody Śląskiego, Powiat miał otrzymać środki finansowe w wysokości 396 tys. zł w każdym z lat objętych kontrolą. Powiat otrzymał środki od Wojewody Śląskiego w terminach określonych w ww. umowach oraz w wysokości wskazanej w decyzjach o przyznaniu dotacji.

(akta kontroli str. 723 – 789)

Otrzymane środki zostały ujęte w budżecie powiatu z przeznaczeniem na realizację zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w dziale 755 - Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75515 – nieodpłatna pomoc prawna, § 2110 - dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

(akta kontroli str. 790 – 810)

Wg uchwał w zakresie wykonania budżetu za lata 2020 – 2022 r. oraz wg sprawozdań Rb-50, wykonanie dotacji wyniosło odpowiednio 390 969,8 zł, 393 372,4 zł, 394 795,35 zł i 160 341,15 zł, co stanowiło 98,7%, 99,3%, 99,7 i 40,5% otrzymanej dotacji.

(akta kontroli str. 811 – 845)

³⁹ DOGMA, falochron, PRO-BONO.

Otrzymane środki w ramach dotacji zostały wykorzystane zgodnie z zasadami na finansowanie zadań i zostały przeznaczone odpowiednio w wysokości: 90,93%, 90,90%, 90,97% i 92,78% na wynagrodzenia z tytułu umów, zawieranych z adwokatami, radcami prawnymi, organizacjami pozarządowymi, na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, odpowiednio: 5,95%, 5,99%, 5,99% i 3,53% oraz na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacją pozarządowym, odpowiednio: 2,99%, 3,0%, 3,0% 3,06%.

(akta kontroli str. 846 – 847)

Starostwo prowadziło wyodrębnioną ewidencję księgową zadań związanych z udzielaniem NPP/NPO oraz edukacji prawnej w podziale na §-§: 2820, 4110, 4120, 4170, 4210, 4300 i 4410. Ponadto we wszystkich analizowanych umowach z organizacjami pozarządowymi na realizację ww. zadań wskazano wysokość środków na zadania (192 060 zł), w tym środki na realizację edukacji prawnej (11 880zł), które stanowiły 3% łącznej kwoty dotacji otrzymanej od Wojewody Śląskiego.

(akta kontroli str. 658, 665, 679 i 848 – 956)

Jak wyjaśniła Skarbnik, w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki otrzymania od Wojewody środków dotacji po terminie. Powiat dokonywał wydatków dotyczących Nieodpłatnej Pomocy Prawnej w miesiącach, w których przychodziły środki od Wojewody. Wystąpił jeden przypadek w styczniu 2020 r. gdzie przekazano pierwszą transzę dla Stowarzyszenia w miesiącu poprzedzającym wpływ środków od Wojewody. Powiat nie występował w takich sytuacjach do Wojewody o odsetki, ponieważ mając decyzję Wojewody oraz zabezpieczenie środków w planie finansowym nie budziło to obaw, że tych środków nie otrzymamy. Ponadto aby zapewnić ciągłość działania, które od kilku lat jest cykliczne oraz aby nie powstały zobowiązania wymagalne wyrażono zgodę na dokonywanie płatności takich zobowiązań przed dniem otrzymania środków od Wojewody.

(akta kontroli str. 957)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W zawartych porozumieniach pomiędzy Starostwem a Izbami Adwokackimi i Radcowskimi, nie wskazano zasad wykorzystania urządzeń technicznych w punktach, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 4 unpp.

(akta kontroli str. 183 - 223)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, przyczyną nie umieszczenia zapisów o zasadach wykorzystania urządzeń technicznych było to, iż owe porozumienia zawierane były z Przedstawicielami Zarządów Izb Dziekanów. Wg nas zapis ten nie dotyczy Zarządu Izb a jedynie bezpośrednich wykonawców i dlatego też takie zapisy znalazły się w indywidualnych umowach z adwokatami/radcami.

(akta kontroli str. 1718)

2. Zawarte indywidualne umowy z adwokatami i radcami prawnymi na realizację zadań z zakresu NPP, nie zawierały zapisów dotyczących sposobu organizowania w punkcie spotkań z mediatorem, o których mowa art. 6 pkt. 6 a unpp.

(akta kontroli str. 226 – 257 i 687 – 722)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, z analizy dotychczasowego funkcjonowania pomocy obywatelom w świadczeniu nieodpłatnych porad prawnych, wynika, że jeden punkt specjalistyczny zlokalizowany w miejscowościach Wojkowice/Bobrowniki zapewnia kompleksową pomoc z zakresu mediacji i w związku z powyższym, uznano, że nie ma potrzeby ich tworzenia, i prowadzenia przez Adwokatów lub Radców Prawnych.

(akta kontroli str. 1718)

W ocenie NIK, Starosta podejmował skuteczne działania mające na celu zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację obowiązków związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, a zawierane porozumienia i umowy obejmowały wymagane elementy i zabezpieczały interes Powiatu. Stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na nie wskazaniu w zawartych porozumieniach zasad wykorzystania urzędzeń technicznych w punktach pomiędzy Starostwem a Izbami Adwokackimi i Radcowskimi oraz nie wprowadzeniu w indywidualnych umowach z adwokatami i radcami prawnymi na realizację zadań z zakresu NPP, zapisów dotyczących sposobu organizowania w punkcie spotkań z mediatorem.

OBSZAR

2. Zgodność z przepisami i rzetelność realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, 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 porady w zakresie NPP/NPO, były udzielane w sześciu punktach zlokalizowanych na terenie Powiatu;

- w Będzinie, ul. Sączewskiego 6, obsługiwany przez Radców prawnych i Adwokatów,
- w Będzinie, Krasickiego 17a, obsługiwany przez Radców prawnych,
- w Czeladzi, ul. Szpitalna 85, obsługiwany przez Adwokatów,
- w Siewierzu, ul. Kościuszki 15 i Mierzęcicach, ul. Wolności 62a⁴⁰, obsługiwany przez organizację pozarządową,
- w Psarach, ul. Szkolna 100 i Sławkowie, ul. Gen. Sikorskiego 4⁴⁰, obsługiwany przez organizację pozarządową,
- w Wojkowicach, ul. Żrałków 1 i Bobrownikach, ul. Kościuszki 25 c⁴⁰, obsługiwany przez organizację pozarządową.

(akta kontroli str. 958 – 960)

2.1.2. Jak wyżej opisano na terenie Powiatu funkcjonowało sześć punktów obsługi prawnej i obywatelskiej⁴¹. Starosta, zgodnie z art. 8 ust. 2 unpp, zapewnił działanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w wymaganej liczbie (tj. sześć)⁴².

Np. punkty prowadzone przez Adwokatów lub Radców prawnych zlokalizowano, w Będzinie oraz Czeladzi, tj. największych gminach powiatu. Ponadto punkty obsługi prawnej prowadzone przez organizację pozarządową zlokalizowano, w mniejszych gminach Wojkowice i Bobrowniki.

(akta kontroli str.958 – 960)

Spośród dziewięciu lokalizacji, sześć należało do zasobów powiatu a pozostałe trzy należały do gmin. Zostały one użyczone na podstawie porozumień zawartych z Powiatem na świadczenie usług.

(akta kontroli str. 96 – 171 i 958 – 960)

⁴⁰ Te lokalizacje tworzą jeden punkt obsługi.

⁴¹ W dziewięciu lokalizacjach.

⁴² 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 sześć punktów.

Analiza dokumentacji – złożonych ofert, umów z Adwokatami i Radcami prawnymi oraz Zarządzeniami Starosty Będzińskiego w sprawie określenia lokalizacji i harmonogramów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej wykazała m.in., że przewidziano funkcjonowanie sześciu punktów przez pięć dni w tygodniu po cztery godziny dziennie.

(akta kontroli str. 231, 233, 246, 256, 961 – 965)

2.1.3. W okresie objętym kontrolą Starosta, zgodnie z art. 8a ust. 1 unpp sporządził listę nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu, która została zamieszczona na stronie BIP powiatu, stronach urzędów gmin powiatu oraz w mediach społecznościowych powiatu. Obejmowała ona aktualne informacje dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i zawierała m.in. wskazanie punktów, godziny dyżurów, informacje o sposobie dokonywania zgłoszeń, w tym o numerach telefonów oraz o możliwości zgłoszeń za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Ponadto powyższe informacje publikowano w prasie lokalnej „Powiatowej Press” oraz w gablotach znajdujących się w siedzibie Starostwa. W dniu 26 lipca 2023 r. na stronach BIP oraz w mediach społecznościowych powiatu ukazała się informacja – aktualizacja dotycząca czasowego wstrzymania funkcjonowania jednej z lokalizacji punktu poradnictwa obywatelskiego w miejscowości Mierzęcice, jednocześnie wskazano, iż porady będą prowadzone w drugiej lokalizacji w Siewierzu przez pięć dni w tygodniu po cztery godziny dziennie.

(akta kontroli str. 966 – 987)

2.1.4. W okresie objętym kontrolą Starosta, zgodnie z art. 9 ust. 4 unpp podejmował działania obejmujące promocję i upowszechnianie wiedzy i informacji o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wśród mieszkańców powiatu. W latach 2020-2021 inne formy promocji ograniczały się, w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego do, informowania beneficjentów o możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej w lokalnej prasie, na portalach społecznościowych, np. na Facebooku, mediach internetowych np. YouTube. Natomiast w latach 2022 – 2023 Starosta prowadziło promocję m.in. na organizowanych imprezach sportowych promujących zdrowy tryb życia, np. Zabiegany Powiat, Bieg Trzech Zamków obejmujący imprezy w Będzinie, Sławkowie i Siewierzu, Powiatowy Bieg Rodzinny, na których przygotowano było stanowisko dla prawników, którzy informowali o możliwościach, zakresie, formach nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, na spotkaniach w ośrodkach pomocy społecznej z seniorami omawiano akcję „nieznajomość prawa szkodzi”.

(akta kontroli str. 988 – 999)

2.1.5. Analiza dokumentacji związanej z przekazywaniem dziekanom okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych oraz organizacjom pozarządowym opinii zawartych w części B karty pomocy⁴³ wykazała, m.in., że Starosta w pięciu przypadkach, zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej* raz w miesiącu przekazywał karty. Powyższe opinie były przekazane drogą elektroniczną (§ 9 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej*). Zgodnie § 9 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej* Starosta dokonał powiązania tych 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, co zostało odzwierciedlone w systemie teleinformatycznym NPP. W pozostałych trzech

⁴³ Badaniem objęto przekazanie kart za miesiąc luty i maj za lata 2020 – I półrocze 2023, a w przypadku braku opinii w tych miesiącach uwzględniono kolejny miesiąc.

przypadkach przekazanie opinii nastąpiło z opóźnieniem, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1000 – 1028)

Ponadto, Starosta usunął wszelkie dane zawarte w części B karty pomocy, które mogłyby identyfikować osobę uprawnioną zgodnie z § 9 ust. 5 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 1000 – 1028)

2.1.6. Starosta przekazywał terminowo za pośrednictwem właściwego wojewody Ministrowi Sprawiedliwości, informację⁴⁴, o której mowa w art. 12 ust. 1 unpp. Informację sporządzono według wzoru określonego w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej,

(akta kontroli str. 1029 – 1116)

2.1.7. Jak przedstawiono w pkt. 1.2.7 niniejszego wystąpienia Rada Powiatu Będzińskiego przyjęła Programy współpracy Powiatu Będzińskiego z organizacjami pozarządowymi, w których postanowiono wspólnie realizować zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Zarząd Powiatu zgodnie z art. 5a ust. 3 udpp, sporządził sprawozdania o realizacji ww. Programów⁴⁵, które przedłożono radzie Powiatu⁴⁶.

Ww. sprawozdania z realizacji programu współpracy zostały opublikowane na stronach BIP⁴⁷.

Analiza sprawozdań z realizacji ww. Programów wykazała, m.in., że w sprawozdaniu wykazano realizację zadań związanych z ogłoszeniem konkursów otwartych ofert na wyłonienie organizacji pozarządowej realizujących zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, wskazano organizacje, którym powierzono realizację zadań, wskazano lokalizację, w których realizowane były zadania, wskazano wysokość środków finansowych przekazanych na realizację zadań, wskazano ilość udzielonych porad.

(akta kontroli str. 1117 – 1135)

2.1.8. Przeprowadzone oględziny dwóch⁴⁸ spośród sześciu punktów, w których udzielano porad NPP/NPO wykazały m.in., że lokale, w których udzielana była NPP/NPO odpowiadały wymogom określonym w § 5 ust. 1-3 unpp, a ich wyposażenie umożliwiało udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w formach wskazanych w § 5 ust. 4 punkt 1-3 i 5-6 ww. rozporządzenia. Ponadto ustalono, że we wszystkich lokalach znajdowała się informacja o możliwości skorzystania z mediacji.

W dwóch lokalizacjach, tj. w Będzinie i Sławkowie, dostęp dla osób z niepełnosprawnościami ruchowymi do tych punktów był utrudniony, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1709 – 1717)

⁴⁴ Kontrolą objęto przekazanie zbiorczej informacji za II kwartał z każdego roku objętego kontrolą.

⁴⁵ Za 2020 r. w kwietniu 2021 r., za 2021 r. w kwietniu 2022 r. i za 2022 r. w kwietniu 2023 r.

⁴⁶ Za 2020 r. w dniu 25 maja 2021 r., za 2021 r. w dniu 24 maja 2022 r. i za 2022 r. w dniu 24 maja 2023 r.

⁴⁷ Za 2020 r. w dniu 27 kwietnia 2021 r., za 2021 r. w dniu 26 kwietnia 2022 r. i za 2022 r. w dniu 26 kwietnia 2023 r.

⁴⁸ Punkt w Będzinie, ul. Sączewskiego 6, gdzie porad udzielali Adwokaci/Radcy Prawni, oraz punkt mobilny o dwóch lokalizacjach, w Sławkowie ul. Gen. Sikorskiego 4 i w Psarach, ul. Szkolna 100, gdzie porad udzielała organizacja pozarządowa PRO-BONO.

Przeprowadzone oględziny⁴⁹ potwierdziły m.in., że punkty obsługi były zlokalizowane i otwarte w miejscach i czasie⁵⁰ wskazanych w harmonogramach stanowiących załączniki do umów.

(akta kontroli str. 1709 – 1717)

2.1.9. Starosta zapewnił możliwość dokonywania zgłoszeń telefonicznie⁵¹ w godzinach pracy Starostwa, zgłoszeń za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej⁵² oraz strony internetowej ministerstwa sprawiedliwości⁵³. Ponadto osobiście w siedzibie Starostwa oraz punktach NPP/NPO.

(akta kontroli str. 969 – 980 i 1136 – 1137)

Ww. informacje zamieszczono na stronach internetowych Starostwa, BIP i w siedzibie Starostwa oraz w punktach NPP/NPO.

(akta kontroli str. 1709 – 1717)

2.1.10. W okresie objętym kontrolą ilość udzielonych porad w poszczególnych punktach, przedstawiała się następująco;

- Będzin, ul. Sączewskiego 6 odpowiednio 263, 466, 652 i 338,
- Będzin, ul. Krasickiego 17a odpowiednio 209, 380, 505 i 239,
- Czeladź, ul. Szpitalna 85, odpowiednio 219, 358, 427 i 238,
- Siewierz, ul. Kościuszki 15 / Mierzęcice, ul. Wolności 62a, odpowiednio 129, 231, 256 i 155,
- Psary, ul. Szkolna 100/ Sławków, ul. Gen. Sikorskiego 4, odpowiednio 141, 353, 348 i 208,
- Wojkowice, ul. Żrałków 1/ Bobrowniki, ul. Kościuszki 25 c, odpowiednio 134, 277, 328 i 212.

(akta kontroli str. 1138 – 1152)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *każdorazowo podczas sporządzania sprawozdań kwartalnych dla wojewody pracownicy BNPP analizowali działalność poszczególnych punktów nieodpłatnej pomocy i nieodpłatnego poradnictwa pobywatelskiego. Bieżąca analiza wykazywała, iż największym zainteresowaniem cieszyły się punkty nieodpłatnej pomocy prawnej zlokalizowane w większych gminach tzn. na terenie Będzina i Czeladzi. W Będzinie uruchomiono dwa punkty pomocy prawnej aby zapewnić dostępność usług dla jak największej grupy beneficjentów. Punkty pomocy prawnej zlokalizowano w budynku Powiatowego Urzędu Pracy oraz w budynku Starostwa Powiatowego dostosowując lokalizacje do rzeczywistych potrzeb mieszkańców. Pozostałe trzy punkty o podwójnych lokalizacjach zostały usytuowane w siedzibach bardziej znanych i dostępnych instytucji publicznych funkcjonujących na terenie gmin powiatu będzińskiego takich jak m.in. ośrodki pomocy społecznej, zespoły szkół, biblioteki gminne. Wielokrotnie pracownicy ośrodków, w których zlokalizowane były punkty pomagali beneficjentom w rejestracji co świadczy o prawidłowości wyboru lokalizacji. Godziny funkcjonowania poszczególnych punktów na terenie powiatu były zróżnicowane aby zaspokoić potrzeby wszystkich grup społecznych i znajdowały się w przedziale czasowym od godz. 8.00 do godziny 17.30. Starosta nie dokonywał zmian w harmonogramie pracy punktów oraz w ich lokalizacji opierając swoje analizy również na treści kart B będących formą anonimowej oceny realizacji zadania dotyczącego NPP/NPO, w których beneficjenci wyrażali pozytywne opinie na temat lokalizacji obecnych punktów. Usytuowanie*

⁴⁹ Dwóch punktów, w tym jeden prowadzony w Będzinie, ul. Sączewskiego 6 oraz prowadzoną przez organizację PRO-BONO w Sławkowie i Psarach.

⁵⁰ Punkt przy Sączewskiego, cztery dni w tygodniu od 11³⁰ do 15³⁰ oraz w piątek od 10⁰⁰ do 14⁰⁰. Punkt w Sławkowie, w poniedziałek, środę i piątek od 13⁰⁰ 17⁰⁰ a punkt w Psarach we wtorek i czwartek od 13⁰⁰ 17⁰⁰.

⁵¹ 32 368-07-15 i 32 778-78-84.

⁵² npp@powiat.bedzin.pl

⁵³ www.gov.pl/web/npp

punktów w mniejszych miejscowościach oraz zapewnienie punktów mobilnych (punkty o podwójnej lokalizacji) miało na celu dotarcie do osób niezmotoryzowanych, mających problemy z przemieszczaniem się, osób starszych itp.)

(akta kontroli str. 1700 – 1701)

2.2. Realizacja umów

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Analiza trzech umów⁵⁴ zawartych z organizacjami pozarządowymi na realizację zadań związanych z udzielaniem NPP/NPO wykazała m.in., że w zawartych umowach uregulowano kwestie przekazywania środków na realizację zadania. We wszystkich trzech przypadkach transze dotacji miały być przekazywane w terminie siedmiu dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania miesięcznego z realizacji zadań. Ponadto w umowach uregulowano kwestię kontroli zadania publicznego, która mogła być przeprowadzana przez upoważnionych pracowników BNPP, m.in. w siedzibie wykonawcy zadania lub w punktach ich realizacji.

(akta kontroli str. 656-660c, 663-673d, 677-683b)

Powiat po otrzymaniu od organizacji pozarządowych miesięcznych sprawozdań z realizacji części zadania i ich weryfikacji, w terminie nie przekraczającym siedmiu dni roboczych przekazywał kolejną transzę dotacji.

(akta kontroli str. 860, 872, 887)

2.2.2. Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki bezumownego świadczenia usług z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej przez Adwokatów lub Radców prawni oraz organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 1701)

2.2.3. Analiza danych zawartych w systemie teleinformatycznym służąca do obsługi NPP/NPO w zakresie udzielanych porad przez adwokatów lub radców prawnych, wykazała, m.in., że nie wystąpiły przypadki udzielania pomocy prawnej przez aplikantów adwokackich lub radcowskich, jedynie przez adwokatów i radców.

(akta kontroli str. 1156 – 1167)

2.3. Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. Jak opisano w pkt 2.11. niniejszego wystąpienia w umowach z organizacjami pozarządowymi określono zasady dotyczące kontroli realizowanych zadań.

Analiza dwóch sprawozdań rocznych⁵⁵ oraz sprawozdania za II kw. 2023 r.⁵⁶ wykazała m.in., że sprawozdania z realizacji zadania publicznego składane przez organizacje pozarządowe były weryfikowane zgodnie z art. 11 ust. 8 unpp.

Weryfikacja polegała m.in. na potwierdzeniu wpisu organizacji na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia punktów na terenie województwa śląskiego, weryfikacji osiągniętych rezultatów wraz z określeniem skali realizacji zadań, szczegółowym opisie poszczególnych działań, szczegółowym rozliczeniu wydatków poniesionych w związku z zadaniem wraz ze szczegółowym zestawieniem faktur i rachunków związanych z realizacją zadania, zachowując ślad rewizyjny⁵⁷. Ww. sprawozdania zostały zatwierdzone przez Zarząd Powiatu w dniach odpowiednio: 1 lutego 2022 r. i 31 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1168 – 1289)

⁵⁴ Wybranych celowo umowy z organizacją „Falochron”, DOGMA i „PRO-BONO”.

⁵⁵ Dotyczy organizacji Falochron, która sprawozdanie przedłożyła w dniu 28 stycznia 2022 r. i DOGMA w dniu 27 stycznia 2023 r., w terminie zgodnym z zawartą umową.

⁵⁶ Dotyczy organizacji PRO-BONO która przedłożyła sprawozdanie za II kw. W dniu 10 lipca 2023 r.

⁵⁷ Przez Kierownika BNPP.

Natomiast w przypadku sprawozdania organizacji PRO-BONO za II kw. 2023 r. organizacja pozarządowa informowała o formach, rodzajach i ilościach przeprowadzonych zadań z zakresu edukacji prawnej. Na ww. sprawozdaniu zachowano ślad rewizyjny - weryfikacji/sprawdzenia.

(akta kontroli str. 1290 - 1307)

2.3.2. Analiza dokumentacji złożonych przez dwie organizacje pozarządowe z realizacji zadań wykazała, że stosownie do art. 18 udpp sprawozdania z wykonania zadania publicznego przedłożono terminowo⁵⁸.

Ponadto w przypadku umowy obowiązującej na 2023 r. organizacja PRO-BONO również terminowo przedłożyła sprawozdanie za II kw. 2023 r. w dniu 10 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 1168, 1202 i 1297)

2.3.3. W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki skutkujące koniecznością zwrotu części środków otrzymanych z dotacji na realizację zadań. Zwrotów datacji dokonała organizacja DOGMA w dniu 5 stycznia 2021 r. za rok 2020 w wysokości 1,55 zł oraz w dniu 3 stycznia 2023 r. za rok 2022 w wysokości 1,17 zł, zgodnie z § 9 ust. 2 zawartych umów pomiędzy powiatem a organizacją pozarządową na realizację zadań.⁵⁹

(akta kontroli str. 1183 i 1289)

2.3.4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niezaakceptowania sprawozdań z wykonania zadania, z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej, jak również wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 1701)

2.3.5. W dokumentacji z realizacji zadań w zakresie NPP/NPO realizowanych przez organizacje DOGMA, Falochron i PRO-BONO, znajdowały się dokumenty potwierdzające prowadzenie ocenę realizację zadania, m.in. sprawozdania kwartalne z zakresu edukacji prawnej, miesięczne sprawozdania z ilości udzielonych porad prawnych i obywatelskich, listy obecności wykonawców, opinie beneficjentów wyrażone w kartach B, roczne sprawozdania z realizacji i wykorzystania środków z otrzymanej dotacji.

akta kontroli str.1306 - 1521)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu NPP/NPO w siedzibie Zleceniobiorcy, jak i w miejscu realizacji zadania publicznego.

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, nie przeprowadzono ww. kontroli ponieważ, bieżący nadzór nad realizacją umów na NPP/NPO wskazywał, że organizacje pozarządowe wywiązywały się ze wszystkich powierzonych im zadań terminowo i rzetelnie, co potwierdzano, m.in. bieżące kontrole prowadzone przez pracowników BNPP m.in. logowań na dyżurach w systemie, kontrole realizowane na punktach podczas dyżurów wykonawców a w przypadku zadań z zakresu edukacji prawnej m.in. poprzez potwierdzane ich dokumentowania zdjęciami czy wpisami na stronach internetowych i mediach społecznościowych.

(akta kontroli str. 1701)

2.3.6. Analiza kontroli wykonania trzech umów wykazała, że Starosta w myśl art. 11 ust. 8a unpp dokonywał sprawdzenia czy organizacja pozarządowa udzielała nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie

⁵⁸ W dniu 28 stycznia 2022 r. i 27 stycznia 2023 r.

⁵⁹ W terminie 10 dni od dnia zakończenia realizacji zadania.

stosownie do warunków, o których mowa w art. 11 d unpp, m.in. poprzez weryfikację wpisu organizacji pozarządowej na listę organizacji pozarządowych, uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa, regularne nie rzadziej niż raz w miesiącu nie zapowiedziane wyjazdy do punktów sprawdzające ich prowadzenie zgodnie z harmonogramem, weryfikacje zachowania poufności w udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej i jej dokumentowaniu w formie pisemnej (oświadczenia beneficjentów), analizie kart B w zakresie profesjonalnego i rzetelnego udzielania NPP/NPO oraz braku skarg w zakresie nieetycznych zachowań wykonawców.

(akta kontroli str. 1308 – 1521)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *pracownicy BNPP dokonują bieżącej kontroli poprzez regularne sprawdzanie logowania się wykonawców do systemu NPP/NPO wskazującego godzinę rozpoczęcia dyżuru, wszelkie ewentualne przerwy, wylogowywania się z systemu oraz dokładną godzinę zakończenia dyżuru. Analizują również zadania z zakresu edukacji prawnej, poprzez analizę przesyłanych sprawozdań kwartalnych, materiałów przesłanych przez organizacje pozarządowe np. w postaci ulotek, informatorów czy zamieszczanych w mediach społecznościowych oraz publikowanych na stronach internetowych informacji w ramach realizacji edukacji prawnej. W zawartych umowach z organizacjami pozarządowymi wskazano zasady obsługi beneficjentów, m.in. standardy gwarantujące poufność, standardy profesjonalnego i rzetelnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej/nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, zasady etyki, oraz wewnętrzny system kontroli wykonawców zatrudnianych przez organizacje pozarządową.*

Ponadto Kierownik BNPP wyjaśniła, że *nie zaistniały przesłanki, które mogły by wpłynąć na decyzję powiatu o rozwiązaniu umowy z organizacją pozarządową.*

(akta kontroli str. 1701 – 1702)

2.3.7. Analiza ośmiu zawartych umów z adwokatami/radcami prawnymi⁶⁰ oraz ośmiu porozumień zawartych pomiędzy Powiatem a Izbą Adwokacką i Radców Prawnych, wykazała, m.in., że żadna z umów oraz w żadnym z porozumień nie przewidziano kontroli w zakresie realizacji NPP/NPO, jedynie w umowach z adwokatami i radcami prawnymi, w części dotyczącej rozwiązania umowy, wskazano, iż w przypadku rażącego naruszenia postanowień umowy, można ją rozwiązać ze skutkiem natychmiastowym, m.in. w przypadkach udzielania porad osobom nieuprawnionym, zaniechania gromadzenia i przekazywania zlecniodawcy oświadczeń i sprawozdań, nieterminowe przekazywanie dokumentów.

(akta kontroli str. 226b, 229d, 244, 254, 689, 698, 710, 719)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *pracownicy BNPP na bieżąco kontrolują dane dotyczące logowań do systemu NPP/NPO wskazujące na godzinę rozpoczęcia i zakończenia dyżuru. Prowadzą analizy wprowadzanych kart A w zakresie ich wypełnienia pod kątem wszystkich obligatoryjnych elementów oraz wzywają mailowo lub telefonicznie wykonawców, do niezwłocznego ich zamknięcia. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki rozwiązania umowy z adwokatami lub radcami prawnymi na świadczenia NPP/NPO.*

(akta kontroli str. 1702)

2.3.8. W badanym okresie w powiecie nie stwierdzono przypadków występowania zjawiska podwykonawstwa przy udzielaniu przez adwokatów lub radców prawnych nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 1156 – 1157)

⁶⁰ Analizą objęto po dwie umowy z lat 2020 – I kw. 2023 r., po jednej zawartej z adwokatem i radcą prawnym.

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, zastępstwa były realizowane przez adwokatów/radców prawnych wskazanych przez właściwe Izby do pełnienia dyżurów w ramach NPP/NPO.

(akta kontroli str. 1702)

2.4. Edukacja prawna

Opis stanu faktycznego

2.4.1. Powiat nie zlecał zadań z zakresu edukacji prawnej podmiotom innym niż wyłonionym w otwartych konkursach ofert, gdyż zakresy tematyczne edukacji prawnej, przedstawione przez organizacyjne pozarządowe, z którymi zawarto umowy, wg Powiatu były skierowane do wszystkich grup społecznych i poruszały najważniejsze problemy prawne i społeczne.

(akta kontroli str. 1702)

2.4.2. Analizowane umowy z dnia z 31 grudnia 2020 r., z 27 grudnia 2021 r. i z 15 grudnia 2022 r., zawierały zapisy o preferowanych formach realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej. Np. w umowie na 2022 r. z organizacją pozarządową DOGMA wskazano, iż edukacja realizowana będzie poprzez; opracowanie merytoryczne i graficzne w formie papierowej i cyfrowej oraz prezentacji/animacji materiałów upowszechniających informację o możliwości skorzystania z pomocy prawnej, w formie udostępnienia w środkach masowego przekazu, m.in. w mediach społecznościowych, stronach internetowych oraz wydruku.

(akta kontroli str. 656 – 685)

W okresie objętym kontrolą zrealizowano ogółem 65 tematów zadań co przedłożyło się na realizację 113 zadań z zakresu edukacji prawnej wynikających z umów z organizacjami pozarządowymi.

Analiza trzech umów zawartych pomiędzy Powiatem a organizacjami pozarządowymi⁶¹ na realizację zadań związanych z edukacją prawną, wykazała, m.in., że powierzono im następujące zadania z zakresu edukacji prawnej:

- w 2021 r. organizacja Falochron zrealizowała sześć tematów⁶², które objęły 31 zadań z zakresu edukacji,
- w 2022 r. organizacja DOGMA zrealizowała 22 tematy⁶³, które objęły 30 zadań,
- w I półroczu 2023 r. organizacja PRO-BONO zrealizował 10 tematów⁶⁴, które objęły 21 zadań z edukacji.

⁶¹ W wyniku przeprowadzonego konkursu w 2020 r., wybrano organizację „Falochron” która realizowała umowę w 2021 r., w wyniku konkursu z 2021 r., wybrano organizację „DOGMA”, która realizował umowę w 2022 r. oraz w wyniku konkursu z 2022 r. wybrano organizację „PRO-BONO”, która realizuje umowę w 2023 r.

⁶² Akcja PIT 2021, nt. " Czy dobrze odliczyłeś: ulgę na dzieci, podwyższone koszty pracownicze, Internet, termomodernizację, darowizny na fundację i kościół, rehabilitację, opiekę pielęgniarstwa, leki, koszty używania samochodu.", Stalking, bullying, zniesławienie, naruszenie czci i hejt - techniki obrony (niekonieczne prawnej), "Konsumentem poznaj swoje prawa", "Rodzina, ach rodzina" - kwestie regulowane przez prawo rodzinne, "Prawo seniora", "Kto Będzie Dziedziczył".

⁶³ Upadłość konsumencka, Przekazanie majątku za życia, Poradnik prawny nt. opieki zdrowotnej obywateli Ukrainy, Poradnik prawny pt. Zdrowie obywateli Ukrainy w Polsce, Niezbędnik Prawny dla ukraińskiej rodziny, Odroczenie wykonania kary pozbawienia wolności, Pomoc prawna dla uchodźców z Ukrainy, Informator jak skorzystać z NPP NPO w Powiecie Będzińskim w języku ukraińskim, Najem okazjonalny mieszkania po polsku, Najem okazjonalny mieszkania po ukraińsku, Poradnik prawny pt. "Antywindykacja dla zadłużonych", Niezbędnik Prawny dla rodziny z Ukrainy, Informator jak skorzystać z NPP NPO w Powiecie Będzińskim, Mediacja ws. Bankowych, e - informator upowszechniający nieodpłatną mediację, Różnica w polskim i ukraińskim prawie karnym i wykroczeniowym, Poradnik nt. sytuacji zawodowej obywateli Ukrainy w Polsce, Broszura prawna "Niezbędnik prawny dla rodziny z Ukrainy", Informator nt. nieodpłatnej mediacji, Poradnik "Sytuacja zawodowa obywateli Ukrainy w Polsce", Wolność formy wykonywania kary - "Dozór elektroniczny".

⁶⁴ Gramy w Czarne Historie, Rodzina, ach rodzina, Rola obywatela, radcy prawnego i adwokata w postępowaniach w sprawach zatrzymania i umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku Straży Granicznej, Gramy w Propolis, bo nieznanostwo prawa szkodzi, Powiat Biega, Ulotka informacyjna o punktach nieodpłatnej pomocy prawnej usytuowanych w Wojkowicach i Bobrownikach, Informacja o funkcjonujących punktach nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, Kto będzie dziedziczył, Kim są: adwokat, radca prawny, doradca obywatelski i mediator oraz jak mogą Ci pomóc?, Prawa seniora.

Zadania z zakresu edukacji były realizowane m.in. w formie warsztatów, wykładów, kampanii społecznej, publikacji informatorów i poradników w wersji papierowej, publikacji w serwisach edukacyjnych w wersji elektronicznej. Potwierdzenie realizacji ww. zadań zostało zawarte m.in. w sprawozdaniach kwartalnych przekazywanych przez organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 1171, 1208, 1223, 1298, 1302, 1304, 1521 – 1627)

2.4.3. Jak wyjaśnił Starosta, w okresie objętym kontrolą realizowano inne formy edukacji oprócz tych określonych w umowach z organizacjami pozarządowymi.

W latach 2020-2021 ze względu na zaistniałą sytuację zagrożenia epidemicznego, główną formą przekazu do beneficjentów były organizowane webinaria, prezentacje multimedialne, informacje przekazywane poprzez media społecznościowe, które dotyczyły m.in. podstaw prawnych i merytorycznych do uzyskania wsparcia finansowego dla osób samozatrudnionych, dofinansowania do wynagrodzeń, świadczeń postojowych, tematów związanych z egzekwowaniem środków za niewykorzystane vouchery podróżne. Zadania były realizowane we współpracy z jednostkami organizacyjnymi działającymi na terenie Powiatu Będzińskiego. W latach 2022-2023 kontynuowano realizację edukacji prawnej poprzez social media i strony internetowe ale także w związku ze zniesieniem obostrzeń wynikających ze stanu zagrożenia epidemicznego, organizowano spotkania, warsztaty oraz wykłady, które dotyczyły m.in.: polityki senioralnej, zagadnień dotyczących prawa obowiązującego przy zakupach dokonywanych w mediach społecznościowych, dofinansowań do działalności gospodarczej, programu funduszy europejskich, analizy niektórych zagadnień z zakresu uokik.

(akta kontroli str. 1628 – 1653 i 1705)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Starostwo w badanym okresie, z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 16 miesięcy, 12 miesięcy i cztery miesiące⁶⁵ przekazało opinie dziekanom okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych oraz organizacjom pozarządowym. Stanowiło to naruszenie przepisów, o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 1000 – 1028)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, opóźnienie w ich przekazaniu wynikało ściśle z obostrzeń prawnych wprowadzonych w kraju w związku ze stanem epidemii. Po zniesieniu niektórych obostrzeń związanych z Covid 19, Karty B zostały przekazane do właściwych izb adwokackich i radcowskich oraz organizacji pozarządowych w pierwszym możliwym realnie terminie.

(akta kontroli str. 1700)

2) W punktach, w których zlokalizowane były NPP/NPO w Będzinie przy ul. Sączewskiego 6 oraz w Sławkowie, ul. Gen. Sikorskiego 4, wobec istniejących barier architektonicznych (schodów) nie zapewniono dostępności do udzielanych świadczeń osobom z niepełnosprawnością ruchową, stanowiło to naruszenie § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie unpp, zgodnie z którym dostęp do lokali, o których mowa w art. 8 ust. 10 ustawy, usytuowanych na terenie powiatu, uwzględnia potrzeby osób niepełnosprawnych

⁶⁵ Dotyczyło to opinii zawartych w części B karty pomocy za miesiąc luty 2020 r., za miesiąc czerwiec 2020 r. oraz za miesiąc luty 2021 r.

Ponadto w dniu 5 września 2021 r. zaczął obowiązywać art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁶⁶ nakładający na podmioty jednostek sektora finansów publicznych, obowiązek zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w art. 6 tej ustawy precyzuje zakres minimalnych wymagań służących zapewnieniu tej dostępności (także architektonicznej) poprzez instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń.

(akta kontroli str. 1709 – 1717)

Jak wyjaśnił Starosta, wybierając lokalizacje punktów NPP/NPO w Powiecie Będzińskim staraliśmy się jak najbardziej dostosować je do potrzeb mieszkańców, uwzględniając możliwości zasobów lokalowych powiatu oraz gmin. W Będzinie uruchomiono dwa punkty pomocy prawnej zlokalizowane w budynku Powiatowego Urzędu Pracy przy ul. Krasickiego 17A oraz w budynku Starostwa Powiatowego przy ul. Sączewskiego 6. Budynek przy ul. Sączewskiego wyposażony jest w pętlę indukcyjną umożliwiającą komunikowanie się dla osób niedosłyszących, istnieje możliwość skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego na miejscu lub on-line, osoba niepełnosprawna może wejść do budynku urzędu z psem asystującym lub z psem przewodnikiem. Przy wejściu głównym do budynku zamontowany został dzwonek przywoławczy pracownika Biura Obsługi Interesantów. Jako podmiot publiczny staramy się sukcesywnie zapewniać dostępność dla osób z niepełnosprawnościami poprzez wdrażanie racjonalnych usprawnień i stopniowe usuwanie istniejących barier. Osoby z ograniczeniami w poruszaniu się, które chcą korzystać z porad prawnych osobiście, kierowane są do punktu przy ul. Krasickiego, gdzie zapewniona została dostępność pod względem architektonicznym. Stałą praktyką w Powiecie Będzińskim mającą na celu udogodnienie i zapewnienie komfortu osobom ze znaczną niepełnosprawnością ruchową oraz osobom doświadczającym trudności w komunikowaniu się jest udzielanie porad prawnych i obywatelskich w miejscu zamieszkania beneficjenta. Alternatywnym rozwiązaniem jest też korzystanie ze środków porozumiewania się na odległość. Nasz mobilny punkt o podwójnej lokalizacji został usytuowany w Ośrodku Pomocy Społecznej w Psarach przy ul. Szkolnej 100 oraz w Bibliotece Miejskiej w Sławkowie przy ul. Gen. W. Sikorskiego 4. Do wejścia biblioteki w Sławkowie prowadzą 10 stopniowe schody zewnętrzne. Budynek wyposażony jest w transporter schodowy „Jolly Standard”, który zapewnia dostępność osobom z obniżeniem zdolności motorycznych ciała, poruszającym się na wózkach inwalidzkich. Druga lokalizacja punktu w Psarach jest całkowicie przystosowana do obsługi osób z niepełnosprawnościami i dlatego też pracownicy BNPP starają się w zależności od stopnia i rodzaju niepełnosprawności beneficjenta właściwie dobierać lokalizacje punktów NPP/NPO lub zapewnić dojazd prawnika do wskazanego przez osobę uprawnioną miejsca.

(akta kontroli str. 1706)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Starosta poprawnie realizował zadania dotyczące udzielania NPP/NPO oraz zadania z zakresu edukacji prawnej. Terminowo uruchomiono wszystkie punkty, prawidłowo rozliczono umowy dotacji oraz kontrolowano realizację zadań. Stwierdzono jednak nieprawidłowość dotyczącą braku możliwości swobodnego dostania się do punktu w budynku Starostwa oraz w Sławkowie osobom z niepełnosprawnością ruchową. Ponadto NIK zwraca uwagę na nieprzestrzeżenie

⁶⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 2240.

terminów przekazywania dziekanom okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych oraz organizacjom pozarządowym opinii zawartych w części B karty pomocy.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1.1. W okresie objętym kontrolą udzielono, odpowiednio: 1085, 2161, 2516 i 1390 porad w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, których udzielano w sześciu punktach;

- Będzin, ul. Sączewskiego 6, odpowiednio: 263, 466, 652 i 338,
- Będzin, ul. Krasickiego 17a odpowiednio: 209, 380, 505 i 239,
- Czeladź, ul. Szpitalna 85, odpowiednio: 219, 358, 427 i 238,
- Siewierz, ul. Kościuszki 15, odpowiednio: 74, 163, 127 i 74 oraz Mierzęcice, ul. Wolności 62a⁶⁷, odpowiednio: 55, 158, 129 i 82,
- Psary, ul. Szkolna 100, odpowiednio: 81, 212, 170 i 108 oraz Sławków, ul. Gen. Sikorskiego 4 odpowiednio, 60, 141, 178 i 100⁶⁹,
- Wojkowice, ul. Żrałków 1, odpowiednio: 65, 145, 188 i 115 oraz Bobrowniki, ul. Kościuszki 25 c, odpowiednio: 59, 132, 140 i 97⁶⁹.

Analiza kart „A⁶⁸” wykazała, że najwięcej udzielano porad z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego in., z prawa rodzinnego, których udzielono odpowiednio; 188, 374, 581 i 237, co stanowiło 17,3%, 17,3%, 22,7% i 17,1% wszystkich udzielonych porad, prawa cywilnego, odpowiednio; 586, 1172, 1317 i 728, tj. 54%, 54,2%, 52,3 % i 52,4%, udzielonych porad, prawa karnego, odpowiednio; 86, 260, 275 i 136, tj. 7,9%, 12,0%, 10,9% i 9,8% udzielonych porad.

Ponadto udzielano porady z prawa pracy, podatkowego, administracyjnego, ubezpieczeń społecznych, zakresu działalności gospodarczej i inne.

W okresie objętym kontrolą czas poświęcony na udzielenie nieodpłatnej porady kształtował się w przedziale odpowiednio do 15 min (minimalny) i maksymalny powyżej 4 do 5 h, do 15 min. (minimalny) powyżej 2 do 3 h, do 15 min. (minimalny) powyżej 2 do 3 h i do 15 min. (minimalny) powyżej 7 h. Najwięcej odbyło się porad w przedziale czasowym pomiędzy 15 min a 30 min, w latach 2020-2022, odpowiednio; 421, 769, 857 porad oraz w przedziale czasowym od 45 min. do 60 min. w 2023 r. udzielono 481 porad.

Najwięcej osób korzystających z porad mieściło się w przedziale wiekowym odpowiednio; powyżej 35 do 45 lat⁶⁹. Natomiast najmniej liczną grupą wiekową w latach 2020 – 2021 były osoby z przedziału odpowiednio; powyżej 85 lat⁷⁰. Natomiast w latach 2022 – I półrocze 2023 r. do 18 roku życia⁷¹.

(akta kontroli str. 1138 – 1152)

⁶⁷ Te lokalizacje tworzą jeden punkt obsługi.

⁶⁸ Karta uzupełniana przez wykonawcę usługi, w zakresie udzielanej porady.

⁶⁹ Odpowiednio 212, 507, 483 i 299 osób.

⁷⁰ Odpowiednio siedem i sześć.

⁷¹ Odpowiednio dwie i jedna.

W badanym okresie liczba udzielonych porad na 1000 mieszkańców Powiatu wyniosła odpowiednio 7,4, 14,7, 17,3 i 9,6⁷². Średnia liczba udzielonych dziennie porad na punkt, wyniosła odpowiednio; 0,7, 1,4, 1,7 i 1,9 porady.

(akta kontroli str. 1654 – 1655)

Łączny koszt systemu w podziale na wykonawców, adwokatów/radców prawnych oraz organizację pozarządową wyniósł w przeliczeniu na jedną poradę⁷³ w badanym okresie odpowiednio 327,67 zł, 166,01 zł, 142,75 zł i 107,70 zł, z czego w przypadku adwokatów/radców prawnych; 253,75 zł, 147,49 zł, 112,99 zł i 91,56 zł a w przypadku organizacji pozarządowych odpowiednio; 457,31 zł, 189,46 zł, 193,32 zł i 130,57 zł.

(akta kontroli str. 1656)

3.1.2. W okresie objętym kontrolą w ramach zadań z zakresu edukacji prawnej zrealizowano odpowiednio przedsięwzięć; 42, 40, 30 i 21, w następujących formach wykłady, warsztaty, informatory i poradniki w wersji papierowej, internetowe serwisy informacyjne, publikacje w mediach, kampanie społeczne i inne.

(akta kontroli str. 1138 – 1152)

W analizowanych sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej nie wskazano liczby odbiorców uczestniczących w różnych formach zadań.

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *takich danych nie wymagano od zleceniobiorcy, gdyż taki obowiązek nie wynika z żadnych przepisów.*

(akta kontroli str. 1703)

3.1.3. Zarządzeniem Starosty nr 3/2013 z dnia 9 stycznia 2013 r. oraz zarządzeniem nr 70/2019 z 23 grudnia 2019 r. wprowadzono organizację i funkcjonowanie kontroli zarządczej w Starostwie. Wg zasad zarządzania ryzykiem kierownicy komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk, zobowiązani zostali do przedłożenia informacji z realizacji zadań oraz informacji o poziomie wskaźników do 31 marca każdego roku.

(akta kontroli str. 1657 – 1666)

W okresie objętym kontrolą w Programach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz w ww. zarządzeniach nie określono celów/mierników/wskaźników dla zadań z zakresu NPP/NPO oraz edukacji prawnej.

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, *realizując postanowienia Zarządzeń Starosty, oraz analizy, ustalony został miernik w postaci ilości udzielonych porad prawnych i obywatelskich w odniesieniu do ilości porad prawnych i obywatelskich (na które nie zostały złożone skargi na sposób ich udzielenia, czyli tzw. dobrych porad) w roku poprzedzającym. Oczekiwana wartość miernika jaka została założona do osiągnięcia to wzrost o nie mniej niż 15% ilości porad prawnych udzielonych w roku analizowanym w stosunku do poprzedniego roku kalendarzowego.*

(akta kontroli str. 1703)

Wg przedłożonych informacji o poziomie osiągniętych wskaźników przez BNPP za lata 2020 – 2022, wynika, że w każdym z lat zakładana wartość została osiągnięta i wyniosła, odpowiednio: 19%, 96% i 17% wzrostu w stosunku dla roku poprzedniego⁷⁴.

(akta kontroli str. 1667 – 1669)

⁷² W 2020 r. udzielono 1085 porad, liczba mieszkańców powiatu wyniosła 147259 osób, w 2021 udzielono 2161 porad, liczba mieszkańców powiatu wyniosła 146527 osób, w 2022 r. udzielono 2516 porad, liczba mieszkańców powiatu wyniosła 145527 osób i w I półroczu 2023 r. udzielono 1390 porad, liczba mieszkańców powiatu wyniosła 145527 osób.

⁷³ Koszt liczony jako iloraz udzielonych porad do poniesionych kosztów na wydatki związane z wynagrodzeniami wykonawców (max 91% wysokości dotacji).

⁷⁴ W roku 2020 udzielono 1086 porad w stosunku do 2019, w którym udzielono 925 porad, w roku 2021 udzielono 2161 porad w stosunku do 2020, w którym udzielono 1085 porad, w roku 2022 udzielono 2516 porad ⁷⁴ w stosunku do 2021, w którym udzielono 2161.

3.1.4. W latach 2020 – 2022 organizacje pozarządowe, które wygrały postępowanie konkursowe na realizację zadań z zakresu NPP/NPO oraz edukacji prawnej, w swych ofertach określiły wskaźniki realizacji zadań, i tak;

- w 2020 r. DOGMA zakładała; udzielanie NPP/NPO przeciętnie 5 dni w tygodniu, przez 4 godziny dziennie, zrealizowanie 5 działań o różnych tematykach i w różnych formach,

- w 2021 r. Falochron zakładał; udzielenie około 1050 porad obywatelskich, w tym porad prawnych, przeciętnie 5 dni w tygodniu, przez 4 godziny dziennie, zrealizowanie 45 mediacji,

- w 2022 r. DOGMA zakładała; świadczenia usług w ciągu 252 dni, odbycie 1008 godzin dyżurów oraz zrealizowanie 6 zadań z zakresu edukacji.

Wg sprawozdań z realizacji zadań we wszystkich przypadkach zrealizowano założone efekty, poza nieosiągnięciem jednego wskaźnika – mediacji w 2021 r., gdzie organizacja Falochron nie zrealizowała żadnej spośród zaplanowanych 45 mediacji.

(akta kontroli str. 1670 – 1682)

Jak wyjaśniła Kierownik BNPP, organizacja realizująca zadania z zakresu NPP/NPO oraz edukacji prawnej w 2021 r. nie zrealizowała założonych w ofercie zadań polegających na mediacjach, ponieważ panujące warunki epidemiczne, w tym okresie stanowiły poważną barierę do przeprowadzania spotkań w których, minimalny udział musiały by wziąć trzy osoby.

(akta kontroli str. 1703)

3.1.5. W okresie objętym kontrolą Powiat udzielił, odpowiednio: 1085, 2161, 2516 i 1390 porad w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Spośród osób, którym udzielono pomocy, odpowiednio: 36, 56, 172 i 99 beneficjentów dokonało oceny udzielonej pomocy, poprzez wypełnienie karty „B⁷⁵”. Oceny stanowiły, odpowiednio: 3,3%, 2,6%, 6,8% i 7,1% udzielonych porad.

(akta kontroli str. 1683 – 1690)

Analiza 80 kart „B⁷⁶” dotycząca oceny beneficjentów uzyskanego wsparcia w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, wykazała, m.in., że w okresie objętym kontrolą, odpowiednio; 19, 20, 20, i 20 beneficjentów na pytanie czy spotkała się Pani/Pan z życzliwym przyjęciem przez osobę udzielającą pomocy odpowiedziało, że zdecydowanie tak, a jedna raczej tak w 2020 r., 20, 20 i 19 poinformowało, iż przedstawione informacje zostały w sposób zrozumiały, (dwóch w 2022 r. i jedno w 2023 r. stwierdziło, raczej tak), na pytanie czy po uzyskaniu porady, wie jaki kroki można podjąć odpowiednio; 19, 20, 15 i 17 stwierdziło, zdecydowanie tak, (jeden w 2020 r., pięciu w 2022 r. i trzech w 2023 r. stwierdziło, raczej tak), wszyscy potwierdzili, iż zostali przyjęci w punkcie w umówionym terminie.

(akta kontroli str. 1691 – 1698)

3.1.6. Jak wyjaśniła, Kierownik BNPP, w okresie objętym kontrolą beneficjenci wypełnili 363 Kart B stanowiące anonimową ocenę udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego służącą analizie i sformułowaniu wniosków na temat działalności punktu. Karty B są wypełniane dobrowolnie przez osoby korzystające z pomocy, następnie są umieszczane w urnach znajdujących się w każdym z punktów NPP/NPO a następnie sukcesywnie odbierane przez pracowników BNPP. Każda karta B jest indywidualnie analizowana przez pracownika BNPP podczas wprowadzania jej do systemu teleinformatycznego do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Wszelkiego rodzaju uwagi, wnioski i sugestie wynikające z treści kart są przekazywane każdorazowo do informacji kierownikowi BNPP i za jego

⁷⁵ Karty wypełniane przez beneficjentów oceniających m.in. jakość, terminowość oraz przydatność udzielonej porady.

⁷⁶ Badaniem objęto w każdym z lat objętych kontrolą po 20 kart B.

pośrednictwem do Starosty. Opinie wynikające z kart nie wskazywały na potrzebę zmian lokalizacji czy funkcjonowania punktów poradnictwa a także nie prezentowały niewłaściwych praktyk i zachowań wśród wykonawców porad prawnych i obywatelskich. Ponadto opinie były zbierane podczas telefonicznych oraz osobistych zapisów osób kolejny raz chcących skorzystać z porad. Kolejnym źródłem oceny o udzielanej pomocy był rejestr skarg i wniosków, z którego wynika, że w ww. okresie nie wpłynęły żadne skargi.

(akta kontroli str. 1702 – 1703)

3.1.7. Starosta wyjaśnił, że podczas realizacji zadania zleconego polegającego na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w okresie objętym kontrolą, największym wyzwaniem i jednocześnie barierą była epidemia wywołana wirusem SARS-CoV-2. Wiele osób, szczególnie starszych, miało problem z przedstawieniem doradcy obywatelskiemu lub prawnikowi meritum swojego problemu oraz udostępnieniem ewentualnej dokumentacji związanej ze sprawą, poprzez środki komunikowania się na odległość. Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego pokazało jednocześnie, że wiele grup społecznych stanowiących beneficjentów NPP/NPO z dużą aprobatą podchodziło do możliwości korzystania z porad w formie telefonicznej. Możliwość utrzymania jednocześnie poradnictwa w formie stacjonarnej oraz nieodpłatna pomoc prawna i obywatelska realizowana przez środki komunikowania się na odległość była optymalnym rozwiązaniem, pozwalała beneficjentom na wybór najkorzystniejszej dla siebie formy porady, bez ograniczeń wynikających z miejsca i czasu. Pracownicy BNPP prowadzący rejestrację osób chętnych do skorzystania z poradnictwa prawnego i obywatelskiego często spotykają się z pytaniami o możliwość realizowania porad na odległość pośród osób zdrowych i pełnosprawnych, które po zniesieniu stanu epidemicznego zostały wstrzymane. Barierą dla wielu osób pragnących skorzystać z nieodpłatnych porad prawnych czy obywatelskich stanowi niedoprecyzowanie katalogu profitentów, wynikających z ustawy, którzy nie umieją określić czy taka pomoc im się należy. Pracownicy BNPP rejestrując beneficjentów natrafiają na opinie o niewystarczającym dookreśleniu powyższego zapisu.

Za dobrą praktykę wprowadzoną w Powiecie Będzińskim można uznać promowanie NPP/NPO oraz prowadzenie edukacji prawnej podczas szeregu imprez sportowych organizowanych przez powiat. Oprócz promocji zdrowego trybu życia i spędzania czasu wolnego na świeżym powietrzu uczestnicy imprez mają możliwość zaznajomienia się z zakresem i zasadami funkcjonowania NPP/NPO.

Wykonawcy świadczący porady prawne i obywatelskie czynnie biorą udział w organizowanych wydarzeniach, poprzez edukacje prawną, rozmowę i wspólnie spędzony czas starają się dotrzeć do jak największej grupy potencjalnych odbiorców. Ponadto wg nas do dobrych praktyk możemy zaliczyć również zapisywanie w systemie numerów telefonów kontaktowych do wszystkich osób wyrażających na to zgodę, korzystających z świadczonych porad. Kontakt telefoniczny z beneficjentem pozwala na ewentualną reakcję w przypadku wystąpienia przypadków losowych u wykonawcy świadczącego porady np. nagłej choroby. Numer telefonu ułatwia identyfikację beneficjenta w pewnym zakresie i pozwala na zapisy na kontynuację sprawy u tego samego wykonawcy osobom, które często o to wnioskuje ale nie pamiętają danych personalnych prawnika czy doradcy obywatelskiego.

(akta kontroli str. 1707 – 1708)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Starostwa w powyższym obszarze.

IV. Uwagi i Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na: potrzebę terminowego przekazywania dziekanom okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych oraz organizacjom pozarządowym opinii zawartych w części B karty pomocy.

Ponadto wnosi o:

- podjęcie działań mających na celu zapewnienie świadczenia usług w punktach dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową,
- zapewnienie w zawartych porozumieniach pomiędzy Starostwem a Izbami Adwokackimi i Radcowskimi, zasad wykorzystania urządzeń technicznych w punktach,
- zapewnienie w umowach na realizację zadań z zakresu NPP, zawieranych z adwokatami i radcami, możliwości organizowania w punkcie spotkań z mediatorem.

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 Katowicach. 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 uwagi i
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwagi i 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.

Katowice, dnia 7 grudnia 2023 r.

Kontroler

Jerzy Piasecki

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

