



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.34.2.2023

**Pan
Bernard Bednorz
Starosta Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego
Starostwo Powiatowe w Bieruniu
ul. św. Kingi 1
43-155 Bieruń**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Bieruniu ¹ , ul. św. Kingi 1, 43-155 Bieruń, REGON: 276284928
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bernard Bednorz, Starosta Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego ² od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie przez powiat warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej³, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁴ 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 ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Artur Stekla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/223/2023 z 3 października 2023 r. i nr LKA/240/2023 z 15 listopada 2023 r.2. Anna Rożdżyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/221/2023 z 25 września 2023 r. i nr LKA/241/2023 z 15 listopada 2023 r. (akta kontroli str. 1-4b)

¹ Dalej: *SP w Bieruniu* lub *Starostwo*.

² Dalej: *Starosta*.

³ Dalej: *npp*.

⁴ Dalej: *npo*.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK Powiat Bieruńsko Lędziński⁷ był przygotowany w zakresie warunków prawnych i organizacyjnych do realizacji zadań określonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o *nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*⁸, polegających na udzielaniu uprawnionym osobom npp, świadczeniu im npo oraz prowadzeniu edukacji prawnej. Zawarte w latach 2020-2022 przez Zarząd Powiatu z Okręgową Radą Adwokacką⁹ i Okręgową Izbą Radców Prawnych¹⁰ porozumienia obejmowały wymagane unpp elementy i dobrze zabezpieczały interes powiatu. Powyższymi zagadnieniami zajmowali się pracownicy Starostwa posiadający odpowiednie przygotowanie do ich realizacji. Powiat zapewnił terminowe rozpoczęcie, realizację, finansowanie i kontrolę udzielania osobom uprawnionym usług publicznych w zakresie dostępu do pomocy prawnej, świadczenia ww. osobom poradnictwa obywatelskiego oraz zadań z zakresu edukacji prawnej społeczeństwa, wykonywanych na rzecz Powiatu. W sposób zgodny z postanowieniami umownymi monitorowano i rozliczano zrealizowane świadczenia. Oba wymagane i prowadzone punkty udzielania ww. usług spełniały wymagania lokalowe wynikające z przepisów unpp i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21 grudnia 2018 r. w sprawie *nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*¹¹ i były właściwie dostosowane do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami. Rosnąca w latach 2020-2022 liczba przypadków udzielenia pomocy prawnej w dwóch działających punktach oraz poradnictwa obywatelskiego w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową świadczy o tym, że Powiat osiągał cele wdrożonych przepisów unpp. Działający system npp i npo oceniło zaledwie 5% osób, które skorzystały z jego usług w okresie 2020-2023 (I półrocze) a jednocześnie nie stwierdzono krytycznych ocen lub uwag mogących mieć znaczenie dla poprawy organizacji i jakości świadczonych usług w kolejnych okresach.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, która zdaniem NIK miała negatywny wpływ na prawo mieszkańców do pełnej i rzetelnej informacji na temat świadczonych usług publicznych dotyczyła tego, iż udostępnione wykazy dyżurów przewidzianych w prowadzonych punktach nie zawierały wymaganej art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. b unpp informacji, czy dany dyżur będzie przeznaczony na udzielanie wyłącznie npp czy na udzielanie npp i świadczenie npo. Pozostałe ustalone nieprawidłowości polegały na: nieprzestrzeganiu art. 10 ust. 3 unpp zobowiązującego Starostę do zawiadomienia Wojewody Śląskiego o zawartych z ORA i OIRP porozumieniach w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy; niezamieszczaniu w protokołach z posiedzeń komisji konkursowej wymaganej wstępnej listy rankingowej ofert wraz z pisemną opinią na temat ofert konkursowych bądź rekomendacji dla Zarządu Powiatu w przedmiocie rozstrzygnięcia konkursu; niewskazywaniu w ogłoszeniach Zarządu publikujących wyniki otwartego konkursu oferty nazwy organizacji, której oferta w rezultacie jego rozstrzygnięcia została wybrana do realizacji; niezamieszczaniu w umowach Zarządu z wyłonioną organizacją pozarządową i ze wskazanymi adwokatami i radcami prawnymi wszystkich wymaganych zapisów, o których mowa w art. 6 ust. 2 unpp; nieoznakowaniu jednej z dwóch skrzynek na korespondencję pełniącą funkcję urny na części B kart pomocy oraz na niezapewnieniu w obu punktach wymaganej

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: *Powiat*.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 945; dalej: *unpp*.

⁹ Dalej: *ORA*.

¹⁰ Dalej: *OIRP*.

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2492 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie npp*.

informacji o możliwości skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji oraz o korzyściach z tego wynikających.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Warunki organizacyjne

Opis stanu faktycznego

1) Prowadzenie dokumentacji, koordynacja oraz sprawozdawczość spraw związanych ze świadczeniem npp należało do zadań Biura Prawnego¹³ Starostwa¹⁴. Od 15 lutego 2022 r. przyjmując nowy Regulamin Organizacyjny Starostwa uzupełniono zadania Biura o przygotowywanie konkursu ofert na realizację zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu npp i npo oraz o umawianie petentów na porady prawne.

(akta kontroli str. 9-10, 16-17, 24-25, 44-45)

W okresie objętym kontrolą powyższymi sprawami a także dotyczącymi edukacji prawnej i prowadzeniem rozliczeń zajmowało się dwóch pracowników BP: osoba z wykształceniem prawniczym, posiadająca uprawnienia Rady prawnej i zatrudniona na tym stanowisku oraz kolejno dwie osoby zatrudnione w Biurze na stanowiskach pomocy administracyjnej a od kwietnia 2022 r. na stanowisku urzędnika samorządowego. Od 20 lipca 2023 r. Radca prawny pełni funkcję administratora powiatowego systemu npp-npo.

(akta kontroli str. 50-61, 77)

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w SP w Bieruniu nie został powołany pełnomocnik, którego zadaniem byłaby koordynacja zadań wynikających z unpp a nadzór nad tymi zagadnieniami prowadzi Radca prawny Starostwa. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zgłoszenia skarg i wniosków na działania powiatu (organów samorządu powiatowego i Starostwa) w zakresie npp, świadczenia npo i edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 10)

W dniu 5 grudnia 2022 r. kontrolę realizowanych przez Starostwo zadań w zakresie npp, npo i edukacji prawnej za okres od stycznia do października 2022 r. przeprowadzili radni Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu. Nie stwierdziwszy nieprawidłowości Komisja odstąpiła od sformułowania zaleceń pokontrolnych. W Starostwie w czerwcu 2023 r. została przeprowadzona, przez pracowników Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, kontrola npp, npo i edukacji prawnej w odniesieniu do umowy o przekazanie SP w Bieruniu dotacji celowej z 10 lutego 2022 r.¹⁵. Okresem objętym kontrolą był rok 2022. W wyniku tejże kontroli Wojewoda Śląski nie stwierdził nieprawidłowości

¹² 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.

¹³ Wewnętrznej komórki organizacyjnej SP w Bieruniu; dalej: BP lub Biuro.

¹⁴ Uchwały nr 235/19 i 543/20 Zarządu Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego z dnia 19 września 2019 r. i 18 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa.

¹⁵ Nr 4/2022/NPP.

i sformułował ocenę pozytywną, pomimo stwierdzonych uchybień polegających na: nieokreśleniu w wykazie planowanych w 2022 r. na terenie powiatu dyżurów, rodzaju dyżurów w punkcie i informacji o rodzaju podmiotu pełniącego dyżur; niewskazania w ogłoszeniu o wynikach otwartego konkursu, który z oferentów został wyłoniony do realizacji zadania; nieokreśleniu w porozumieniach z ORA i OIRP zasad korzystania z urzędzeń technicznych i naruszenia postanowień wymaganych art. 6 ust. 2 pkt 6a unpp. Starosta w dniu 8 sierpnia 2023 r. poinformował o pozytywnej realizacji sformułowanych zaleceń pokontrolnych. W okresie objętym kontrolą w SP w Bieruniu nie były prowadzone żadne zadania audytowe jak zadania zapewniające, czynności doradcze oraz czynności kontroli wewnętrznej w zakresie prawidłowości wykonywania zadań związanych z prowadzeniem dokumentacji, obsługą oraz wykonywaniem npp, npo i edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 10-11, 63, 78-106)

Działalność punktów npp i npo na terenie powiatu w okresie stanu epidemii COVID-19 i stanu zagrożenia epidemicznego nie została zawieszona. Starostwo, w oparciu o wytyczne Ministerstwa Sprawiedliwości dostępne na stronie internetowej¹⁶ wprowadziło porady zdalne, polegające na udzielaniu porady prawnej na miejscu, w punkcie, lecz nie bezpośrednio, a za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Starosta o takim rozwiązaniu w dniu 13 marca 2020 r. poinformował Wojewodę Śląskiego. Następnie wykonawcy npp i npo zostali poinformowani, że od 23 marca 2020 r. porady prawne mogą się odbywać również poza punktem za pomocą środków porozumiewania się na odległość, lecz w godzinach wcześniej ustalonych stosownym harmonogramem. Zaproponowano wówczas następujące rozwiązania: do wykonawców były wysyłane mailowo imiona i nazwiska oraz numery telefonów osób, które chciały skorzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej, osoby koordynujące program npp i npo z ramienia Starosty przekazywały dodatkowo informacje o preferowanej godzinie kontaktu z osobą uprawnioną, wykonawcy wykonywali połączenia telefoniczne do osób chcących uzyskać poradę. Od dnia 3 sierpnia 2020 r. działalność punktów npp, npo wraz z punktami nieodpłatnej mediacji powróciła do bezpośredniej obsługi interesantów. W piśmie skierowanym do wykonawców poinformowano ich o zamiarze dostosowania punktów do zaleceń Ministerstwa Sprawiedliwości i Głównego Inspektora Sanitarnego.

(akta kontroli str. 11-12, 64-67)

2) W okresie objętym kontrolą Starosta zapewnił udział pracowników SP w Bieruniu¹⁷ wykonujących zadania związane z npp, npo i edukacją prawną w jednodniowym szkoleniu w styczniu 2020 r. obejmującym te zagadnienia, w tym wykonywanie kontroli realizacji zadań i wykorzystania dotacji. Na ten cel z budżetu powiatu wydatkowano kwotę 0,8 tys. zł brutto. W sierpniu 2023 r. Podinspektor w BP na jej wniosek uzyskała zgodę Starosty na udział w trzydniowej konferencji pt. *Nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie – skutecznie i profesjonalnie*. Pomimo zgłoszenia, z przyczyn losowych osoba ta nie wzięła udziału w konferencji, w związku z czym w 2023 r. Starostwo nie poniosło wydatków na ten cel. Według oświadczeń pracowników BP wszystkie potrzeby zgłaszane pracodawcy wynikające z realizacji zadań dotyczących npp, npo oraz edukacji prawnej były uwzględniane.

(akta kontroli str. 69-76)

¹⁶ www.darmowapomocprawna.ms.gov.pl.

¹⁷ Radcy prawnego i osoby na stanowisku Pomocy administracyjnej w BP.

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) W okresie objętym kontrolą powiat realizował samodzielnie¹⁸ zadania w zakresie npp, npo i edukacji prawnej. Były one prowadzone w dwóch punktach zlokalizowanych w obiektach: w Bieruniu i w Lędzinach. O wyborze tych lokalizacji zdecydowały następujące kryteria: własność obiektów, położenie w centrum miasta, łatwy dostęp dla osób poruszających się transportem publicznym, dobre skomunikowanie (transportem publicznym) z sąsiednimi gminami oraz możliwość zapewnienia kontroli i zabezpieczenia mienia. Nie prowadzono odrębnych analiz wyboru lokalizacji punktów. Do Starosty nie wpływały inicjatywy gmin wchodzących w skład powiatu związane z utworzeniem lub przeniesieniem ww. punktów (potrzeby tamtejszych wspólnot samorządowych w zakresie npp, npo i edukacji prawnej) oraz wnioski, o których mowa w art. 9 ust. 2 unpp.

W związku z nie zawarciem przez powiat z gminami porozumień, o których mowa art. 9 w ust. 1 unpp, w Starostwie stosownie do art. 9 ust. 3 unpp przygotowano i udostępniono w dniu 12 listopada 2020 r. na stronie internetowej Powiatu (oraz w BIP Powiatu) wykazy zaplanowanych w punktach dyżurów¹⁹. W dniu 9 sierpnia 2023 r. wykazy dyżurów upublicznione w BIP zostały uzupełnione o informację na temat rodzaju podmiotu udzielającego pomoc w punkcie, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. c ww. ustawy²⁰. Opublikowane w okresie objętym kontrolą wykazy nie zawierały informacji, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. b ww. ustawy tj. czy dany dyżur przeznaczony będzie na udzielanie npp czy na udzielanie npp i świadczenie npo. Powyższe opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”²¹.

(akta kontroli str. 6-7, 68, 85-130, 156-158)

2) Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 1a unpp, w okresie objętym kontrolą prowadzenie jednego punktu w Lędzinach, powiat powierzał do wspólnego prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie npp. Drugi punkt powierzano organizacji pozarządowej prowadzącej, z przeznaczeniem na udzielanie npp i świadczenie npo. Nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 11 ust. 1d unpp prowadzące do zwiększenia liczby punktów na świadczenie npo.

(akta kontroli str. 68)

3) Powiat, zgodnie z art. 10 ust. 1 unpp zawierał corocznie (w terminach nieprzekraczających 30 listopada roku poprzedzającego z ORA i z Radą OIRP porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu. Łącznie na okres objęty kontrolą zawarto osiem porozumień, po cztery z ORA i OIRP na 2020, 2021, 2022 i 2023 r.

4) Powyższe porozumienia określały m.in. 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 (art. 10 ust. 1 pkt 1 unpp); zobowiązanie ORA lub Rady OIRP do imiennego wskazywania odpowiedniej liczby adwokatów lub radców prawnych 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 tygodnia, w których planuje się dyżury

¹⁸ T.j. bez zawierania z gminami porozumień, o których mowa w art. 9 ust. 1 unpp.

¹⁹ Wraz harmonogramem dyżurów w punktach zawierającym dni oraz godziny, w których planuje się dyżury i adresy lokali, w których się je prowadzi.

²⁰ Była to częściowa realizacja pierwszego zalecenia pokontrolnego sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Śląskiego z 10 lipca 2023 r.

²¹ Na podobną nieprawidłowość, nazywając ją uchybieniem, zwrócił uwagę Wojewoda Śląski w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Śląskiego z 10 lipca 2023 r.

(art. 10 ust. 1 pkt 2 unpp), bez określania specjalizacji dyżurów (elementu nieobligatoryjnego); zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 10 ust. 1 pkt 3 unpp) oraz ogólne zasady wykorzystania urządzeń technicznych (dostępu do informatycznej bazy aktów prawnych) i udostępnionego środka łączności telefonicznej w punkcie (art. 10 ust. 1 pkt 4 unpp). Dodatkowo w porozumieniu ustalono, że zasady korzystania z urządzeń technicznych i telefonicznych w punkcie npp oraz zasady korzystania z lokalu określone zostaną w odrębnych umowach, które zawierane będą z wyznaczonymi adwokatami i radcami prawnymi.

W porozumieniach zawarto postanowienia zabezpieczające interes powiatu, jak na przykład: zapis, że każdy ze wskazanych adwokatów (radców prawnych) będzie jednocześnie zobowiązany do zastępstwa pozostałych adwokatów i radców wskazanych do realizowania porozumienia; możliwość wydłużenia dyżurów, zobowiązanie dla wskazanych przez ORA i OIRP adwokatów i radców, do wykorzystania udostępnionego lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem. W porozumieniach zawarto zapis, że w sprawach w nich nieuregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.

(akta kontroli str. 132-155)

5) Wypełniając obowiązek wynikający z art. 10 ust. 3 unpp Starosta w dniu 30 grudnia 2021 r. i 5 stycznia 2023 r. zawiadomił Wojewodę Śląskiego o zawartych przez Powiat w dniu 5 października 2021 r. i 11 października 2022 r. porozumieniach²² z ORA i OIRP tj. po upływie dwóch miesięcy i 25 dni oraz dwóch miesięcy i 24 dni po ich zawarciu (co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”)²³. O zawartych z ORA i OIRP w dniach 28 listopada 2019 r. oraz 15 i 19 października 2020 r. czterech porozumieniach Powiat nie zawiadomił Wojewody, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 150-155, 168-172, 422-423)

6) Rada Powiatu uchwałami²⁴ z 18 listopada 2019 r., 25 stycznia 2021 r.²⁵, 22 listopada 2021 r. i 21 listopada 2022 r. zgodnie z art. 5a ust. 1 udpp przyjęła roczne Programy współpracy powiatu z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi uprawnionymi podmiotami, obowiązujące kolejno w latach 2020, 2021, 2022 i 2023. Uchwały te zawierały ogólne postanowienia odnoszące się do npp, npo i edukacji obywatelskiej. Ww. uchwały nie zostały przekazane Wojewodzie Śląskiemu celem opublikowania ich w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Składając wyjaśnienia w powyższej sprawie Starosta wskazał, że stanowisko na temat charakteru prawnego ww. uchwał prezentowane zarówno przez organy nadzoru prawnego wojewodów jak i orzecznictwo administracyjne pozostawało i nadal pozostaje niejednolite. Według Starosty potwierdzeniem braku jednolitości stanowiska w przedmiotowej sprawie było m.in. pismo Wydziału Nadzoru Prawnego Wojewody Śląskiego z 5 września 2023 r.²⁶ skierowane m.in. do organów wykonawczych gmin, miast, powiatów, w którym wskazano na aktualne (zmienione) stanowisko w sprawie kwalifikacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi jako aktu prawa miejscowego, z zastrzeżeniem że każdorazowa finalna ocena legalności danej uchwały (przyjmującej program) będzie dokonywana indywidualnie. NIK zauważa, że w ocenie Wojewody Śląskiego, wyrażonej we

²² W sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu w 2022 r. oraz 2023 r.

²³ Oraz o wskazaniu adwokatów i radców prawnych do realizacji porozumień.

²⁴ nr: XVI/80/19, XXXI/163/21, XLII/212/21 i LVII/269/22,

²⁵ Uchwała ta była poprzedzona przyjęciem w dniu 23 listopada 2020 r. Uchwały w sprawie Programu współpracy Powiatu z (...) na rok 2021, w stosunku do której Wojewoda Śląski w dniu 24 grudnia 2020 r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające jej nieważność.

²⁶ Nr NPII.40.8.2023, Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r. poz. 4609.

wcześniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym z 8 czerwca 2020 r.²⁷ uchwała rady gminy podejmowana na podstawie przepisu art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy (...) o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie ma charakteru przepisów powszechnie obowiązujących. (...) Tym samym nie stanowi ona aktu prawa miejscowego podlegającego ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(akta kontroli str. 173-216, 319-338, 660-662)

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

Opis stanu faktycznego

1) Na lata objęte kontrolą przeprowadzono cztery konkursy ofert na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie npp i npo. W okresie objętym kontrolą (do 30 czerwca 2023 r.) Zarząd Powiatu rozstrzygnął trzy konkursy.

(akta kontroli str. 240, 302)

2) Ogłoszenia o ww. trzech konkursach ofert przeprowadzonych w latach 2020-2022, zgodnie z art. 13 ust. 3 udpp, zostały opublikowane w BIP, na stronie internetowej i w siedzibie powiatu.

3) Zawierały one wszystkie informacje wymagane zgodnie z art. 13 ust. 2 ww. ustawy.

4) Terminy składania ofert nie były krótsze niż 21 dni od ukazania się ostatniego ogłoszenia w konkursach, stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy.

(akta kontroli str. 527-562)

5) Dla każdego z konkursu Zarząd Powiatu, zgodnie z art. 15 ust. 2a udpp powołał komisję konkursową do zaopiniowania złożonych ofert.

6) W skład komisji konkursowych wchodził, zgodnie z art. 15 ust. 2b udpp przedstawiciele Zarządu i pracownicy Starostwa. Żadna organizacja pozarządowa ani podmiot określony w art. 3 ust. 3 udpp, nie zgłosili kandydata do komisji w sprawie oceny i opiniowania ofert złożonych w konkursach objętych badaniem (art. 15 ust. 2da udpp). W skład komisji konkursowych nie wchodził przedstawiciel Wojewody Śląskiego (art. 11 ust 2 unpp).

W związku z tym Starosta wyjaśnił, że w latach 2020, 2021 i 2022 r. ogłaszał publiczne nabory na członków komisji konkursowej do opiniowania przedmiotowych ofert, jednakże organizacje pozarządowe jak też podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp nie zgłosiły w określonym terminie swoich kandydatów. W związku z tym komisje, zgodnie z art. 15 ust. 2da pkt 1 udpp działały bez udziału osób wskazanych przez ww. organizacje pozarządowe i podmioty. W kwestii braku udziału w pracach komisji przedstawiciela Wojewody Śląskiego Starosta podał, że z pism uzyskanych w latach 2020-2022 od Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego wynikało, że nie przewidziano udziału przedstawiciela ww. organu.

7) W skład komisji konkursowych nie wchodziły osoby podlegające wykluczeniu.

(akta kontroli, str. 631-657, 672-673, 718-719, 772-773)

8) Przy rozpatrywaniu i opiniowaniu przez komisję konkursową złożonych ofert (w trzech podlegających analizie konkursach) uwzględniono wymóg art. 11 ust. 6 unpp poprzez sprawdzenie czy organizacje, które złożyły oferty posiadały decyzję Wojewody Śląskiego o wpisie na prowadzoną przez niego listę organizacji uprawnionych do prowadzenia punktów npp, npo i edukacji prawnej²⁸ oraz elementy wymienione w art. 15 ust. 1 udpp. Komisja weryfikowała i dokumentowała spełnienie

²⁷ NPII.4131.1.544.2020.

²⁸ I dołączyły jej kopię do oferty.

tych warunków poprzez wypełnienie kart oceny formalnej oferty i kart oceny merytorycznej, po przeprowadzonej analizie treści ofert i załączonych dokumentów. W karcie oceny merytorycznej ustalano liczbę przyznanych punktów w poszczególnych kryteriach oceny i łączną liczbę przyznanych punktów.

9) Prace komisji konkursowych w 2020, 2021 i 2022 były protokołowane, stosownie do wymogów określonych w Regulaminach pracy komisji konkursowej²⁹.

Protokoły z posiedzenia komisji konkursowej z 13 i 17 listopada 2020 r., z 18 listopada 2021 r. i 23 listopada 2022 r. nie zawierały wstępnej listy rankingowej ofert wraz opinią bądź rekomendacji będącej wynikiem przeprowadzonych ocen ofert, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Zawierały one m.in. nazwy podmiotów, które złożyły oferty, informacje o uzyskaniu przez oferty pozytywnej oceny formalnej oraz informacje o uzyskanym wyniku punktowym ofert, wymaganym dla pozytywnej oceny merytorycznej. Następnie zostały one przekazane Zarządowi Powiatu, celem podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie wyboru ofert oraz zatwierdzenia wyników konkursu. Protokoły z posiedzenia komisji, która oceniała formalnie i merytorycznie oferty uzyskane w konkursach stanowiły załącznik do uchwał Zarządu Powiatu z 17 listopada 2020 r., 23 listopada 2021 r. i 29 listopada 2022 r. w sprawie zatwierdzenia wyników konkursów, które Powiat publikował³⁰ jako elementy ogłoszeń o wynikach otwartego konkursu. Na ich podstawie członkowie Zarządu Powiatu³¹ zawarli z organizacją pozarządową, która we wszystkich konkursach uzyskała najwyższą liczbę punktów w ocenie merytorycznej oferty trzy umowy na realizację zadania publicznego polegającego na prowadzenie punktu npp, świadczeniu npo oraz *nieodpłatnej mediacji*³² na terenie powiatu w 2021, 2022 i 2023 r.

(akta kontroli str. 428-429, 453, 466, 689-699, 741-760, 792-806, 826, 838, 861-865)

10) Objęte szczegółową kontrolą trzy oferty realizacji zadania wybrane do dofinansowania w trzech analizowanych konkursach zawierały elementy wymienione w art. 14 ust. 1 udpp: szczegółowy zakres rzeczowy zadania proponowanego do realizacji; termin i miejsce realizacji; kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania; informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej; informację o zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania oraz o planowanej wysokości własnych środków finansowych (wkład własny finansowy 0 zł) i środków niefinansowych (wartość wkładu własnego niefinansowego – osobowego i rzeczowego) oraz deklarację nieodpłatnej realizacji zadania publicznego w stosunku do jego beneficjentów. Kwota wnioskowanej w ofercie dotacji powiatu miała być przeznaczona na dofinansowanie kosztów realizacji świadczeń npp, npo i nieodpłatną mediację (edukację prawną w 2022 i 2023 r.).

11) Ww. oferty spełniały warunki załączników do uchwał Zarządu Powiatu z 2020 r., 2021 r. i 2022 r. w sprawie ogłoszenia analizowanych otwartych konkursów ofert na realizację zadania publicznego (...) zawierających szczegółową treść warunków ogłoszenia m.in. w zakresie podmiotów, do których skierowano ogłoszenie (organizacji pozarządowych), terminu realizacji zadania, maksymalnej kwoty wnioskowanej dotacji, udziału środków (wkładu) własnych, wykazu załączników i oświadczeń jakie należało złożyć z ofertą.

(akta kontroli str. 813-860)

12) W okresie objętym kontrolą nie zaistniały przypadki niewyłonienia organizacji pozarządowej do prowadzenia na terenie powiatu punktu npp, npo i edukacji prawnej.

²⁹ Przyjętych uchwałami Zarządu Powiatu.

³⁰ W BIP, na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń Powiatu.

³¹ Starosta i Wicestarosta.

³² W umowach na 2022 i 2023 r. zamiast nieodpłatnej mediacji wprowadzono edukację prawną.

13) W Starostwie nie obowiązywały żadne procedury w zakresie wyboru organizacji pozarządowych z list rezerwowych. Według osoby pełniącej funkcję administratora powiatowego systemu npp-npo ustalenie takiej procedury byłoby niezgodne z treścią art. 11 ust. 12 pkt 2 w związku z art. 10 ust. 2 unpp.

(akta kontroli str. 658-659)

14) Ogłoszenia o rozstrzygnięciu trzech analizowanych otwartych konkursów na realizację w 2021, 2022 i 2023 r. zadań publicznych w zakresie npp, npo i edukacji prawnej (mediacji) zawierające odnośnik do tekstu uchwał Zarządu Powiatu zatwierdzających wyniki konkursów zostały upublicznione³³ w BIP, na stronie internetowej Powiatu oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa niezwłocznie, w tym samym, następnym albo po upływie dwóch dni od daty ich rozstrzygnięcia. Treść ogłoszeń nie odpowiadała przepisowi art. 15 ust. 2h udpp oraz była niezgodna z zapisami Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 536-537, 548-549, 559-562, 685-688, 731-734, 788-791)

1.4 Zawieranie umów z organizacjami pozarządowymi oraz adwokatami i radcami prawnymi

Opis stanu faktycznego

1) Umowy z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi w latach 2020, 2021 i 2022 zawarto bez zbędnej zwłoki³⁴, tj. po 22, 28 i 21 dniach po rozstrzygnięciu konkursu, co umożliwiło rozpoczęcie ich realizację od 1 stycznia 2021, 2022 i 2023 r.

(akta kontroli str. 428-429, 453, 466)

2) Objęte kontrolą trzy umowy zawarte w 2020, 2021 i 2022 r. przez powiat z organizacją pozarządową, którymi zlecono realizację zadań publicznych zawierały elementy wskazane w art. 6 ust. 2 pkt 1 i 1a unpp (wskazanie miejsca i czasu udzielania npp, npo, nieodpłatnej mediacji/edukacji prawnej oraz informację o możliwości wydłużenia czasu trwania dyżuru), stosownie do art. 11 ust. 7 tej ustawy. Ponadto umowy zawierały informacje m.in. o: szczegółowym sposobie i terminie wykonania przedmiotu umowy (w tym o celu zadania publicznego³⁵), sposobie finansowania zadania przez powiat (w czterech transzach), dokumentacji związanej z realizacją zadania, obowiązkach i uprawnieniach informacyjnych i sprawozdawczych zleceniobiorcy, kontroli realizacji zadania, trybie zwrotu środków finansowych dotacji oraz trybie rozwiązania lub odstąpienia od umowy, co odpowiadało art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³⁶ i treści ogłoszeń o otwartym konkursie ofert. Zasadnicza treść umów odpowiadała ramowemu wzorowi umowy o realizację zadania publicznego, stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań³⁷. W umowach jednakże nie określono elementów, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 3, 4, 5 i 6a unpp, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 453-478)

3) W latach 2020-2022 Zarząd Powiatu zawarł z adwokatami i radcami prawnymi łącznie 17 umów o świadczenie na rzecz uprawnionych osób usług npp: pięć w dniu

³³ Wraz z protokołami komisji konkursowej.

³⁴ W dniach 9 grudnia 2020 r., 21 grudnia 2021 r. i 20 grudnia 2022 r.

³⁵ Świadczenie upoważnionym osobom npp, npo, nieodpłatnej mediacji/edukacji prawnej.

³⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 2057, dalej: *rozporządzenie w sprawie wzorów umów i sprawozdań*.

22 grudnia 2020 r. i po sześć w dniach 14 grudnia 2021 r. i 20 grudnia 2022 r. W roku 2023 r. (do 9 listopada) powiat nie zawierał ww. rodzaju umów.

(akta kontroli str. 563)

Zapisy sześciu skontrolowanych umów zawartych latach 2020-2022³⁸ z adwokatami i radcami prawnymi zawierały elementy określone w art. 6 ust. 2 pkt 1-4, 6 i 7 unpp oraz postanowienia zabezpieczające interesy powiatu, w szczególności dotyczące: zasad odpowiedzialności zleceniobiorcy wobec osób trzecich za czynności podejmowane w związku z udzielaniem npp, wymogu posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za ewentualne szkody mogące wyniknąć z działań zleceniobiorcy, zasad rozwiązywania umowy w trybie natychmiastowym z winy zleceniobiorcy oraz zasad dokumentowania wykonywania npp. W umowach nie określono elementów, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 4 i 6a unpp, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 564-620)

4) W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umowy o świadczenie npp przez wskazanych przez ORA i OIRP adwokatów i radców prawnych.

(akta kontroli str. 525-526)

5) W treści umów zawartych z adwokatami, radcami prawnymi zawarto postanowienia zobowiązujące te osoby i podmiot do odpowiedniej ochrony danych osobowych klientów punktów npp i npo. W umowach z organizacją pozarządową podano, że zleceniobiorca przetwarza dane osobowe w związku z realizacją powierzonego zadania publicznego zgodnie z unpp i odrębną umową powierzenia danych osobowych do przetwarzania.

(akta kontroli str. 565, 574, 583, 594, 605, 616, 438, 462, 475)

1.5 Finansowanie zadań

Opis stanu faktycznego

Uzyskane przez powiat dotacje i wydatki poniesione na realizację zadań w zakresie npp, npo oraz edukacji prawnej były klasyfikowane w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości, rozdział 75515 – Nieodpłatna pomoc prawna, tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁹. W okresie objętym kontrolą (do 30 czerwca 2023 r.) w ewidencji księgowej powiatu w latach 2020, 2021 i 2022 r. ujęto po 132 000 zł dotacji budżetu państwa otrzymanej za pośrednictwem Wojewody Śląskiego na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat oraz 66 000 zł do końca I półrocza 2023 r. (łącznie 462 000 zł). W ww. okresach wykazano zrealizowanie wydatków w wysokości 131 997,60 zł (100% kwoty dotacji w 2020 r.), 131 995,76 zł (100% dotacji w 2021 r.), 131 996,64 (100% dotacji w 2022 r.) i 56 898,70 zł (86,21% dotacji uzyskanej w I półroczu 2023 r.). Ww. kwoty są zgodne z wykazanymi w sprawozdaniach Rb-50 o dotacjach związanych z (...) za IV kwartał 2020 r., 2021 r., 2022 r. i za II kwartał 2023 r. Różnice pomiędzy kwotą uzyskanych dotacji i kwotą zrealizowanych i wykazanych wydatków (2,40 zł w 2020 r., 4,24 zł w 2021 r. i 3,36 zł w 2022 r.) stanowią kwoty terminowo zwróconej, niewykorzystanej w tych latach dotacji.

³⁸ Po dwie umowy z każdego roku.

³⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

Siedmiokrotne⁴⁰ otrzymanie od Wojewody miesięcznej raty środków dotacji po terminie, w którym powiat zobowiązany był do przekazania transzy dotacji (wydatku) na rzecz organizacji pozarządowej nie miały negatywnego skutku w postaci opóźnienia płatności przez powiat i zapłaty odsetek bądź braku realizacji zadania publicznego. Opóźnienia w przekazywaniu przez Wojewodę dotacji nie były przyczyną niewykorzystania tych środków na przewidziany cel i nie powstała z tego powodu konieczność ich zwrotu.

(akta kontroli str. 890-948)

Prowadzona przez Starostwo ewidencja dochodów i wydatków Powiatu umożliwiła wyodrębnienie wydatków na: (a) wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6 ust. 1 unpp zawartych z adwokatami i radcami prawnymi (w paragrafach 4110⁴¹, 4120⁴² i 4170⁴³ lub 4300⁴⁴), (b) transze dotacji celowej przekazane zgodnie z umowami zawartymi z wyłonioną organizacją pozarządową⁴⁵ (w paragrafie 2360⁴⁶) i (c) pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań (w par. 4210⁴⁷, 4700⁴⁸).

Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Powiatu w związku z powierzeniem prowadzenia punktu npp i npo wyłonionej organizacji pozarządowej wydatki ponoszone są jako dotacja celowa klasyfikowana na paragrafie 2360. Dotacja ta obejmuje wydatki na wynagrodzenia z tytułu umów oraz wydatki na zadania z zakresu edukacji prawnej, powierzone w trybie art. 11 ust. 7 (zdanie drugie). Według Skarbnika monitorowanie spełnienia wymogu wynikającego z art. 20 ust.1 unpp, w zakresie podziału procentowego wydatków z dotacji przeznaczonej na ww. zadanie oraz edukacji prawnej, o której mowa w art. 11 ust. 7 (zdanie drugie) unpp dokonywane było przez dysponenta środków budżetowych – Sekretarza Powiatu. Pracownik Wydziału Finansowego Starostwa po otrzymaniu przygotowanego przez dysponenta rozliczenia dotacji sprawdzał prawidłowość kwot ujętych w nim kwot otrzymanej, wykorzystanej oraz podlegającej zwrotowi z dotacji. Sprawdzenie to polegało na weryfikacji kwot z ewidencją księgową oraz weryfikacją ze sprawdzonym przez dysponenta końcowym sprawozdaniem organizacji z wykonania zadania publicznego. Kwoty dotyczące zadań z zakresu edukacji prawnej (powierzone zgodnie z ww. przepisem unpp) ujmowane były w oparciu o sprawdzone sprawozdanie końcowe. Powiat nie finansował realizacji zadań w zakresie npp, npo oraz edukacji prawnej za pomocą środków własnych.

(akta kontroli str. 895, 903-907, 922, 928-930, 937, 944-948, 955, 962-963, 1085-1089)

Na podstawie analizy ewidencji księgowej oraz dokumentacji źródłowej wydatków ustalono, że w latach 2020, 2021, 2022 środki dotacji zostały wykorzystane, zgodnie z zasadami określonymi w ww. art. 20 ust. 1 unpp, w 91% na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6 unpp, natomiast w przypadku powierzenia prowadzenia punktu organizacji pozarządowej - na rzecz wyłonionej organizacji pozarządowej; w 6% - na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, a w 3% - na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej w trybie art. 11 ust. 7 unpp, zdanie drugie.

(akta kontroli str. 903-914, 928-930, 944-948, 1089, 1145-1279)

⁴⁰ Dwóch pierwszych rat z 2020, 2021 i 2022 r. oraz pierwszej raty z 2023 r.

⁴¹ Składki na ubezpieczenia społeczne.

⁴² Składki na Fundusz Pracy.

⁴³ Wynagrodzenia bezosobowe.

⁴⁴ Zakup usług pozostałych.

⁴⁵ Której powierzono udzielenie npp, świadczenie npo oraz prowadzenie edukacji prawnej.

⁴⁶ Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego.

⁴⁷ Zakup materiałów i wyposażenia.

⁴⁸ Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przygotowane przez powiat, stosownie do art. 9 ust. 3 unpp i upublicznione⁴⁹ wykazy będące dziennymi harmonogramami dyżurów przewidzianych w punktach nie zawierały wymaganej art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. b ww. ustawy informacji, czy dany dyżur będzie przeznaczony na udzielanie wyłącznie npp czy na udzielanie npp i świadczenie npo.

(akta kontroli str. 6-7, 108, 157)

Administrator powiatowego systemu npp-npo wyjaśniła m.in., że skoro w powiecie wyłącznie jeden punkt dedykowany jest dla udzielania npp oraz świadczenia npo, nie było konieczności odrębnego wskazywania w wykazie planowanych dyżurów informacji czy dyżur jest świadczony na udzielanie npp czy świadczenia npo. Ponadto wyjaśniła, że w wykazie planowanych dyżurów została zawarta informacja, że punkt zlokalizowany w Łędzinach jest obsługiwany przez adwokatów z ORA i radców prawnych z OIRP, natomiast punkt zlokalizowany w Bieruniu jest obsługiwany przez organizację pozarządową.

(akta kontroli str. 410-413)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że każdy z dwóch prowadzonych na zlecenie powiatu punktów ma inny charakter i zadania w związku z czym konieczne jest ich jasne i precyzyjne rozróżnienie w wykazie udostępnionym pośród ogólnych informacji dla mieszkańców. Z usług tych punktów nieraz korzystają osoby o zróżnicowanej świadomości prawnej, które mogą nie odróżniać ich prowadzących. Ponadto NIK wskazuje, że informacja o prowadzących punkty w Łędzinach i Bieruniu znajdowała się w treści pliku dostępnego na ww. stronie internetowej, który zawierał zbiorczą listę wszystkich jednostek nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu, sporządzoną stosownie do art. 8a ust. 1 i 2 unpp.

(akta kontroli str. 109-112)

2. O zawartych w dniach 28 listopada 2019 r., 15 i 19 października 2020 r. z ORA i OIRP w Katowicach czterech porozumieniach (z ośmiu) w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu w latach 2020 i 2021 Starosta nie zawiadomił Wojewody Śląskiego do czego zobowiązywał art. 10 ust. 3 unpp. Natomiast o dwóch zawartych w dniach 5 października 2021 i 11 października 2022 r. z ORA i OIRP porozumieniach w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy w 2023 r. zawiadomiono Wojewodę Śląskiego dopiero w dniu 30 grudnia 2021 r. oraz 5 stycznia 2023 r. tj. po upływie dwóch miesięcy i 25 dni oraz dwóch miesięcy i 24 dni od ich zawarcia, co w ocenie NIK nie spełniło wymogu niezwłoczności wynikającego także z art. 10 ust. 3 unpp.

(akta kontroli str. 150-155, 168-172, 421-422)

Brak przekazania w 2019 i 2020 r. zawiadomień (odnoszących się do porozumień zawartych na lata 2020 i 2021) administrator systemu npo i npp wyjaśniła zmianami kadrowymi zaistniałymi w tych okresach w Biurze Prawnym. W sprawie opóźnień w przekazaniu zawiadomień za rok 2021 i 2022 r. wyjaśniła, że wskazany przepis nie określa terminu konieczności zawiadomienia wojewody, posługując się jedynie określeniem niezwłoczności. Wskazała, że

⁴⁹ Na stronie internetowej Powiatu: <https://powiatbl.pl/dla-mieszkanca/nieodplatna-pomoc-prawna>. Dostęp: 11.10.2023 r.

zawiadomienia za rok 2021 r. dokonano 30 grudnia 2021 r., niezwłocznie po wezwaniu ze strony Wojewody Śląskiego z 29 grudnia.

(akta kontroli str. 419-420)

Odnosząc się do wyjaśnień NIK wskazuje, że zmiany kadrowe nie mogą być usprawiedliwieniem dla niestosowania lub naruszania przepisów prawa. Ponadto, NIK zwraca uwagę na stanowisko Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego zawarte w piśmie z 29 grudnia 2021 r.⁵⁰ wskazujące, że niewypełnianie przez Starostę obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 3 unpp może w przyszłości skutkować niepodpisaniem przez Wojewodę Śląskiego umowy z Powiatem o przekazanie dotacji celowej na finansowanie npp, npo oraz edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 425)

3. Komisje konkursowe działające pod przewodnictwem Starosty powołane do zaopiniowania złożonych ofert, nie zamieściły w protokołach z posiedzeń komisji z 13 i 17 listopada 2020 r., z 18 listopada 2021 r. i 23 listopada 2022 r. wymaganej postanowieniami pkt VII.6 ogłoszeń o otwartym konkursie ofert, wstępnej listy rankingowej ofert wraz z pisemną opinią na temat rozpatrzonych i ocenionych ofert konkursowych bądź rekomendacji dla Zarządu Powiatu w przedmiocie rozstrzygnięcia konkursu ofert. Zawierały one jedynie nazwy podmiotów (oferentów), które złożyły oferty, informacje o uzyskaniu przez oferty ww. podmiotów pozytywnej oceny formalnej oraz informacje o uzyskanym wyniku punktowym ofert, wymaganym dla uzyskania pozytywnej oceny merytorycznej. Takie niekompletne protokoły zostały przekazane Zarządowi, celem podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie wyboru ofert oraz zatwierdzenia wyników konkursów. Na ich podstawie Zarząd Powiatu w dniach 17 listopada 2020 r., 23 listopada 2021 r. i 29 listopada 2022 r. podjął decyzje i ww. uchwały⁵¹.

(akta kontroli str. 670, 685-688, 715, 731-734, 769, 788-791)

Pracownica Starostwa, która pełniła funkcję sekretarza komisji wyjaśniła m.in., że uprawnienie komisji konkursowej dotyczyło tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienia nie mogły zostać jej nadane⁵². Zatem komisja nie była uprawniona do przedstawiania Zarządowi Powiatu rekomendacji odnośnie złożonych ofert, a jej zadaniem było wyłącznie opiniowanie ofert, co w niniejszych przypadkach zostało uczynione.

Odpowiadając na pytanie na jakiej podstawie i w oparciu o jakie informacje Zarząd Powiatu podjął w dniach 17 listopada 2020 r. 23 listopada 2021 r. i 29 listopada 2022 r. decyzje i uchwały zatwierdzające wyniki otwartych konkursów ofert, pomimo iż protokoły z posiedzenia komisji konkursowej nie zawierały wymaganej wstępnej listy rankingowej ofert wraz z pisemną opinią na temat rozpatrzonych i ocenionych ofert konkursowych lub rekomendacji komisji dla Zarządu w przedmiocie rozstrzygnięcia konkursu ofert, Starosta potwierdził stanowisko ww. pracownika dodając, że protokoły komisji oraz przedstawione oferty wraz z załącznikami zawierały wszystkie informacje, które były niezbędne Zarządowi do wyboru oferenta, który realizował przedmiotowe zadanie w danym roku.

(akta kontroli str. 626-633)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że niekompletne informacje zamieszczone w protokołach komisji o uzyskaniu pozytywnej oceny formalnej

⁵⁰ Nr RWXII.805.22.45.2021.

⁵¹ Protokoły z posiedzenia komisji, która oceniała formalnie i merytorycznie oferty uzyskane w konkursach stanowiły załącznik do uchwał Zarządu Powiatu w sprawie zatwierdzenia wyników konkursów, publikowanych jako elementy ogłoszenia o wynikach otwartego konkursu.

⁵² Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., II SA/OI 191/17.

przez oferty organizacji uczestniczących w konkursie oraz o uzyskanych wynikach punktowych ofert, wymaganych dla uzyskania pozytywnej oceny merytorycznej nie mogą być utożsamione ze zrealizowaniem przez komisję przetargową obowiązku ustalenia listy rankingowej ofert i podjęcia własnej opinii komisji, stanowiących jej rozstrzygnięcie, o którym mowa w pkt IV.11 Regulaminu Pracy Komisji Konkursowej.

(akta kontroli str. 679, 725, 779)

4. Uchwały Zarządu Powiatu z 17 listopada 2020 r., 23 listopada 2021 r. i 29 listopada 2021 r. zatwierdzające wyniki otwartych konkursów ofert, które wraz z załącznikami⁵³ stanowiły element wymaganych ogłoszeń o ich wyniku, nie zawierały nazwy organizacji, której oferta w rezultacie konkursu została wybrana do realizacji. Było to niezgodne z art. 15 ust. 2h udpp oraz postanowieniami punkt III.9 Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej. Oprócz określenia nazwy zadania publicznego i wysokości przyznanych środków publicznych, protokoły komisji konkursowej zawierały nazwy wszystkich podmiotów, które złożyły oferty konkursowe; informacje o uzyskaniu przez oferty tych podmiotów pozytywnej oceny formalnej oraz informacje o wyniku punktowym ofert, wymaganych dla uzyskania pozytywnej oceny merytorycznej.

(akta kontroli str. 536-537, 548-549, 559-562, 685-688, 731-734, 788-791)

Pracownica Starostwa pełniąca funkcję sekretarza komisji wyjaśniła, że z treści art. 15 ust. 2h udpp wynika, z uwagi na użycie słów „w szczególności”, że katalog elementów zawartych w ogłoszeniu o wynikach konkursu ofert ma charakter otwarty. Zatem, według niej można uznać, że wskazanie nazw wszystkich oferentów, którzy ubiegali się o powierzenie im realizacji zadania publicznego, jak i wskazanie informacji o uzyskanym wyniku punktowym ofert, było zgodne z ww. przepisem. Według ww. osoby, stosując przepisy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵⁴ zasadnym była publikacja innych informacji w ogłoszeniu, które są ściśle związane z otwartym konkursem ofert na realizację zadania publicznego.

(akta kontroli str.626-629)

Zdaniem NIK sformułowanie, że ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera „1 nazwę oferenta; (...); 3) wysokość przyznanych środków publicznych” wskazuje, że ustawodawcy chodziło o nazwę podmiotu, którego oferta została wyłoniona przez Zarządu Powiatu do realizacji i finansowania ze środków dotacji celowej. Wskutek stosowania ww. praktyki treść uchwał Zarządu, jak również protokołów komisji konkursowej, upublicznionych jako element ogłoszenia nie zawierały informacji o formalnym rozstrzygnięciu konkursu tj. nazwy podmiotu, którego oferta została zaakceptowana przez Zarząd do realizacji, na skutek ich niezaopiniowania przez komisję.

5. We wszystkich trzech objętych kontrolą umowach zawartych przez Zarząd Powiatu z organizacją pozarządową w dniach 9 grudnia 2020 r., 21 grudnia 2021 r. i 20 grudnia 2022 r. nie zamieszczono, stosownie do art. 11 ust. 7 unpp, zapisów o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 3, 4, 5 i 6a unpp określających: sposób korzystania z udostępnionego lokalu przeznaczonego na prowadzenie punktu; zasady zapewnienia dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie lub świadczenie npp, npo i edukacji prawnej (nieodpłatnej mediacji); sposób organizowania w punkcie spotkania z mediatorem oraz wskazujących udostępnione urządzenia techniczne niezbędne do prowadzenia punktu, w tym

⁵³ Protokołami komisji konkursowej.

⁵⁴ Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych. Natomiast w sześciu skontrolowanych umowach (35,3%) zawartych przez Zarząd z adwokatami i radcami prawnymi (z 22 grudnia 2020 r., 14 grudnia 2021 r. i 20 grudnia 2022 r.) o świadczenie na rzecz uprawnionych osób usług npp nie określono wymaganych zapisów, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 5 i 6a unpp dotyczących zasad zapewnienia przez powiat zleceniobiorcom dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie npp oraz sposobu organizowania w punkcie spotkania z mediatorem.

(akta kontroli str. 453-478)

Administrator systemu npp-npo wyjaśniła, że w umowach z organizacją pozarządową sposób korzystania z lokalu przeznaczonego na prowadzenie punktu przedstawiono poprzez wskazanie miejsca usytuowania punktu, godzin jego otwarcia oraz możliwości przedłużenia dyżuru oraz poprzez wskazanie, że lokal będzie udostępniony nieodpłatnie. W kwestii zasad zapewnienia dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiających wykonywanie powierzonego zadania publicznego, wyjaśniła, że organizacja pozarządowa w swoich ofertach dotyczących lat 2021-2023 r. wskazała, że wykonawcy będą dysponować laptopem z dostępem do baz aktualnych aktów prawnych, interpretacji oraz wyroków. Podała, że oferta realizacji zadania publicznego stanowiła załącznik do umowy, a tym samym była jego integralną częścią. Ponadto w § 17 ust. 1 umów wskazano, że w odniesieniu do umowy miały zastosowanie przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Zatem do umowy miały także zastosowanie przepisy rozporządzenia w sprawie npp, które w sposób szczegółowy wskazywały na obowiązki w zakresie wyposażenia lokalu. Zdaniem powyższej osoby, zawierana umowa nie powinna regulować jeszcze raz tego, co już jest zawarte w obowiązującym przepisie. Według administratora zapisy odnoszące się do sposobu organizowania w punkcie npp i npo spotkania z mediatorem również znalazły odzwierciedlenie w umowach, ponieważ w § 2 pkt 3 zdanie 2 zawarto zapis, że „W przypadku nieodpłatnej mediacji zakłada się, że będzie ona prowadzona w zależności od bieżącego zapotrzebowania, czyli zgłoszonych przez osoby uprawnione potrzeb”. Dalej, jej zdaniem, w § 2 pkt 6 umowy zawarto inne zapisy dotyczące sposobu wykonania zadania publicznego, odnoszące się zarówno do npp, npo, jak i do nieodpłatnej mediacji.

Zdaniem administratora, w umowach zawartych przez Zarząd Powiatu z radcami prawnymi i adwokatami zawarto zapisy odnoszące się do zasad zapewnienia przez powiat dostępu do bazy aktów prawnych w punkcie poprzez zamieszczenie zapisów w §§4 i 5 umów.

(akta kontroli str. 873-883)

Wskazane w wyjaśnieniach zapisy umów oraz odniesienia do ofert i przepisów rozporządzenia w sprawie npp nie mogą stanowić uzasadnienia dla braku przedmiotowych zapisów wymaganych w art. 6 ust. 2. Postanowienie dotyczące sposobu korzystania z lokalu stanowiącego mienie powiatu, zdaniem NIK powinno określać np. wskazanie numeru lub usytuowania udostępnionego (nieodpłatnie) pomieszczenia w budynku, w którym będzie działał punkt npp i npo, wskazanie jego metrażu, wyposażenia oraz zapewnienie (nieodpłatnego) dostępu do energii elektrycznej, ogrzewania, wody pitnej i pomieszczeń sanitarnohigienicznych. Odnośnie wskazania niezbędnych środków technicznych⁵⁵, umowa powinna określać wykaz urządzeń, które Powiat zapewnił do jej wykonywania⁵⁶ (komputer z dostępem do oprogramowania do

⁵⁵ W tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiających udzielanie npp.

⁵⁶ Co stwierdzono w trakcie przeprowadzonych oględzin.

edycji tekstów, oprogramowania umożliwiającego przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej i do komputerowego systemu informacji prawnej, wraz z bazą aktów prawnych, w tym przepisów prawa powszechnie obowiązującego, orzecznictwa i materiałów pomocniczych, z dostępem do bazy aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze powiatu i powiatów ościennych, w tym gmin wchodzących powiatu, drukarka, telefon). Skoro powiat udostępnił adwokatom, radcom prawnym i organizacji pozarządowej dostęp do bazy aktów prawnych, to powinno to zostać wskazane wprost w umowie wraz z ich wyszczególnieniem. Jeżeli natomiast ww. wykonawcy chcieliby korzystać z własnego komputera (w tym Internetu i bazy aktów) lub innych urządzeń, powinno to również zostać wskazane w umowie. Zapisy w umowach z organizacją pozarządową odnoszące się bezpośrednio (w § 2 pkt 3) lub pośrednio (w § 2 pkt 6) do nieodpłatnej mediacji w punkcie npp i npo, w istocie nie odnoszą się sposobu organizowania w punkcie spotkania z mediatorem. Według NIK zapisy umowne⁵⁷ powinny mieć na celu zapewnienie odpowiednich standardów prowadzenia mediacji i postępowania mediatora⁵⁸.

(akta kontroli str. 884-888)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat był przygotowany w zakresie warunków prawnych i organizacyjnych do realizacji zadań związanych z udzielaniem npp, świadczeniem npo oraz edukacji prawnej a zawarte przez Zarząd Powiatu z ORA i OIRP w latach 2020-2022 porozumienia obejmowały wymagane elementy i dobrze zabezpieczały interes powiatu. Powyższymi zagadnieniami zajmowali się pracownicy Starostwa posiadający odpowiednie przygotowanie i doświadczenie w ich realizacji. Stwierdzona nieprawidłowość mająca potencjalny negatywny wpływ na prawo mieszkańców do pełnej i rzetelnej informacji na temat usług publicznych dotyczyła tego, iż udostępnione wykazy dyżurów przewidzianych w punktach nie zawierały wymaganej art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. b unpp informacji, czy dany dyżur będzie przeznaczony na udzielanie wyłącznie npp czy na udzielanie npp i świadczenie npo. Pozostałe ustalone nieprawidłowości, które nie miały negatywnego wpływu bądź skutku na realizowane zadania polegały na: nieprzestrzeganiu art. 10 ust. 3 unpp zobowiązującego Starostę do zawiadomienia Wojewody Śląskiego o zawartych z ORA i OIRP porozumieniach w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy; niezamieszczaniu w protokołach z posiedzeń komisji konkursowej wymaganej wstępnej listy rankingowej ofert wraz z pisemną opinią na temat ofert konkursowych bądź rekomendacji dla Zarządu Powiatu w przedmiocie rozstrzygnięcia konkursu; niewskazywaniu w ogłoszeniach Zarządu publikujących wyniki otwartego konkursu ofert nazwy organizacji, której oferta w rezultacie jego rozstrzygnięcia została wybrana do realizacji oraz na niezamieszczaniu w umowach Zarządu z wyłonioną organizacją pozarządową i ze wskazanymi adwokatami i radcami prawnymi wszystkich wymaganych zapisów, o których mowa w art. 6 ust. 2 unpp.

⁵⁷ W tym z adwokatami i radcami prawnymi.

⁵⁸ Por. „Standardy prowadzenia mediacji i postępowania mediatora” Sąd Rejonowy w Łasku, źródło: <https://lask.sr.gov.pl/standardy-prowadzenia-mediacji-i-postepowania-mediatora,m,mg,246,249>, dostęp: 18.11.2023.

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

Opis stanu faktycznego

2.1 Liczba punktów, warunki lokalowe i działania informacyjne

1) W okresie objętym kontrolą, funkcjonowały dwa punkty, jeden npp oraz jeden npp i npo. Ich liczba odpowiadała art. 8 ust. 2 unpp.

2) Powiat zapewnił, zgodnie z art. 8 ust. 3 unpp udzielanie w nich npp⁵⁹ i świadczenia npo⁶⁰ w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu podczas dyżuru trwającego co najmniej cztery godziny dziennie, z wyłączeniem dni wolnych od pracy.

(akta kontroli str. 234, 239, 430, 454, 467, 572, 581, 592, 603, 613, 625)

Punkty, stosownie do art. 8 ust. 10 unpp były usytuowane w dwóch odrębnych lokalach biurowych, do których powiat dysponował tytułem prawnym, w ramach posiadanych zasobów. Ich położenie zapewniało swobodny dostęp dla wszystkich zainteresowanych i dojazd środkami transportu publicznego, w ramach połączeń na terenie powiatu. Lokal mieszczący punkt npp w Lędzinach, w którym dyżur pełnili adwokaci i radcy prawni był położony bezpośrednim sąsiedztwie jednostki organizacyjnej powiatu świadczącej usługi z zakresu pomocy społecznej. Lokal w Bieruniu, który prowadziła organizacja pozarządowa usytuowano w stolicy powiatu. Oba punkty miały zróżnicowane godziny otwarcia umożliwiające dostępność dla różnych grup uprawnionych.

(akta kontroli str. 307-317)

3) Starosta prowadził i aktualizował, stosownie do art. 8a ust. 1, szczegółową listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego dostępnych dla mieszkańców powiatu, zawierającą dane o punktach kontaktowych, dyżurach, specjalizacji, sposobie dokonywania zgłoszeń, numerze telefonu, stronie internetowej i/lub adresie e-mail. Ww. informacje w formie dokumentu elektronicznego w formacie pdf, zgodnie z art. 8a ust. 4 unpp był udostępnione w BIP i na stronie internetowej powiatu, na stronach urzędów gmin z terenu powiatu oraz w lokalnych środkach masowego przekazu.

(akta kontroli str. 108-120, 130, 489-490, 504-505, 867-872)

4) Powiat, stosownie do art. 9 ust. 4 unpp, oprócz publikacji obligatoryjnych informacji i ogłoszeń wskazanych w art. 8a za pośrednictwem swojej strony internetowej Powiatu i czasopisma cyklicznie upowszechniał wśród mieszkańców wiedzę i informacje o działalności powiatowego systemu npp i npo. Informacje o systemie zostały przekazane do jednostek oświatowych celem udostępniania ich uczniom, rodzicom i pracownikom.

(akta kontroli str. 485, 490, 505, 512-515, 518-520, 522)

5) Starosta nie przekazywał dziekanom ORA i OIRP opinii osób uprawnionych, zawartych w części B kart pomocy. Według administratora powiatowego systemu npp-npo w okresie objętym kontrolą BP nie odnotowało opinii, które spełniałyby warunek wyrażony w §9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie npp tj., które mogłyby mieć wpływ na sposób wykonania przez ORA i radę OIRP zobowiązania, o którym jest mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 unpp: imiennego wskazania adwokatów lub radców prawnych oraz ich zastępców, którymi są adwokaci lub radcowie prawni,

⁵⁹ Przez adwokatów, radców prawnych i organizację pozarządową.

⁶⁰ Przez organizację pozarządową.

wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, zgodnie z wykazem planowanych dyżurów, uwzględniające dni oraz, jeśli to możliwe, godziny, w których planuje się dyżury, a także specjalizację dyżurów.

(akta kontroli str. 979)

6) Starosta w okresie objętym kontrolą terminowo przekazał Wojewodzie Śląskiemu wszystkie kwartalne Zbiorcze informacje (14 informacji) o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp lub npo oraz edukacji⁶¹ przeznaczone, zgodnie z art. 12 ust. 1 unpp, dla Ministra Sprawiedliwości. Informacje za I i II kwartał 2022 r. zostały przekazane do dyspozycji Wojewody drogą elektroniczną poprzez system teleinformatyczny „Obsługa NPP-NPO” i załączając plik arkusza kalkulacyjnego z gotową informacją. Za okres od III kwartału 2020 r. do II kwartału 2022 r. informacje, zgodnie z wytycznymi Wojewody przekazano wyłącznie poprzez system teleinformatyczny. Za okres od III kwartału 2022 r. do III kwartału 2022 r. ponownie przekazywano je przy pomocy systemu oraz załączając dodatkowo arkusz kalkulacyjny lub plik tekstowy bądź oba te dokumenty.

(akta kontroli str. 979-1079)

Na podstawie analizy próby czterech wybranych do badania informacji za II kwartał 2020, 2021, 2022 i 2023 r. (z łącznej liczby 14 przekazanych informacji) ustalono,

że zostały one sporządzone według wzoru określonego w rozporządzeniu w sprawie npp.

(akta kontroli str. 983-1003, 1007-1027, 1031-1051, 1054-1078)

7) Powiat realizował postanowienia zawarte w rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 5a udpp odnoszące się w sposób ogólny do potrzeby kontynuacji usług npp, npo oraz edukacji prawnej poprzez ich powierzenie wraz z udzielaniem dotacji na ich finansowanie.

(akta kontroli str. 173, 185, 197, 209)

8) Oba lokale, w których była udzielana npp i świadczone npo spełniały wymogi określone w §5 ust. 1-3 rozporządzenie w sprawie npp. W lokalach tych udostępniono informacje i wyposażenie wymagane §5 ust. 4 punkt 1-3 i 5-6 ww. rozporządzenia, przy czym zamknięta, nieprzeźroczysta skrzynka na korespondencję listową umiejscowiona w lokalizacji punktu npp i npo w Bieruniu, która miała spełniać funkcję urny na wypełnione części B karty pomocy nie została właściwie oznakowana opisem przeznaczenia tego przedmiotu (co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Skrzynka na korespondencję listową umiejscowiona w lokalizacji punktu npp w Łędzinach była oznakowana napisem *Urna na karty B* i logiem systemu „Pomoc prawna, Porady obywatelskie, Mediacja”. Ponadto pośród udostępnionych w obu punktach materiałów informacyjnych nie było wymaganej, art. 5 ust. 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie npp, informacji o możliwości skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji oraz korzyściach z tego wynikających, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁶¹ Z lat 2020-2022 i z I półrocza 2023 r.

Zgodnie z §3 ust. 2 ww. rozporządzenia dostępność architektoniczna do lokali obu punktów usytuowanych w Bieruniu⁶² i Lędzinach⁶³ uwzględniała potrzeby osób niepełnosprawnych i innych osób ze szczególnymi potrzebami⁶⁴, a lokale te były oznakowane.

(akta kontroli str. 307-317)

9) Powiat zapewnił, zgodnie z art. 8 ust. 5 unpp, możliwość dokonywania telefonicznego zgłoszenia przez mieszkańców chęci skorzystania z npp, npo lub nieodpłatnej mediacji, za pośrednictwem pracowników BP (w godzinach pracy Starostwa) oraz za pośrednictwem środka komunikacji elektronicznej - strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości⁶⁵. Na publicznej stronie internetowej Powiatu⁶⁶ został zamieszczony numer telefonu kontaktowego, odnośnik do ministerialnego systemu zapisów przez Internet oraz podstawowe informacje o działalności punktów zlokalizowanych na terenie powiatu: adresów, dni i godzin odbywanych dyżurów. Informacje na temat dostępu do npp, npo i nieodpłatnej mediacji, o których mowa w § 5 ust. 3b rozporządzenia w sprawie npp w sposób kompletny, czytelny i dostępny w zostały zamieszczone w BIP powiatu⁶⁷. Przy czym NIK zauważa, że na publicznej stronie internetowej nie umieszczono mechanizmu, który umożliwiałby automatyczne przejście do informacji w BIP.

(akta kontroli str. 1080-1084)

10) W latach 2020 i 2021 liczba porad udzielonych w punktach prowadzonych wspólnie przez adwokatów i radców prawnych oraz przez organizacje pozarządowe nie różniła się znacząco od siebie (w 2020 r. adwokaci i radcowie udzielili 210 porad prawnych a organizacja 210 porad; w 2021 r. adwokaci i radcowie udzielili 227 porad prawnych a organizacja łącznie 253 porady⁶⁸). Różnica w liczbie porad wynosiła w 2020 r. 4,5% na korzyść adwokatów i radców a w 2021 r. 11,5% na korzyść organizacji pozarządowej. W roku 2022 i w I półroczu 2023 r. liczba porad prawnych udzielonych przez adwokatów i radców prawnych (odpowiednio 325 i 217) była wyższa o 7,1% i 12,9% od liczby porad prawnych i obywatelskich zrealizowanych przez organizację pozarządową (odpowiednio 302 i 189). Dane zawarte w zebranych przez powiat części B kart pomocy wskazują na duże dysproporcje pomiędzy liczbą opinii udzielonych przez osoby uprawnione pozyskanych z punktu prowadzonego przez adwokatów i radców prawnych a liczbą opinii pozyskanych z drugiego punktu (w 2020 r. 13 do 9, tj. 44%; w 2021 r. 22 do 4, tj. 450%; w 2022 r. 93 do 4, tj. 2225% i w I półroczu 2023 r. 27 do 4, tj. 575%).

(akta kontroli str.242, 245, 248, 251, 303-306, 1313)

W sprawie statystyk administrator powiatowego systemu npp i npo wyjaśniła, że podkreślanie dysproporcji w ilości wypełnionych części B kart pomocy w poszczególnych punktach i wysnuwanie tezy jakoby te statystyki wskazują na malejące zainteresowanie bądź zaufanie usługami udzielanymi przez organizację pozarządową jest jej zdaniem nieuzasadnione. W jej opinii o zainteresowaniu danym punktem npp/npo i npp może świadczyć ilość udzielonych porad prawnych. Stosując ten wskaźnik nie można potwierdzić braku zainteresowania bądź braku zaufania usługami świadczonymi przez wykonawców w poszczególnych punktach. Osoba ta

⁶² W budynku Powiatowego Zarządu Dróg.

⁶³ W budynku mieszczącym m.in. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie.

⁶⁴ Osoba, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami (art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – Dz.U. z 2022 r. poz. 2240).

⁶⁵ <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc>; <https://zapisy-np.ms.gov.pl/>.

⁶⁶ <https://www.powiatbl.pl/dla-mieszkanca/nieodplatna-pomoc-prawna>.

⁶⁷ <https://bip.powiatbl.pl/pomoc-prawna/index>.

⁶⁸ W tym 235 prawnych i 18 porad obywatelskich.

wskazała, że z uwagi na brak znaczących różnic w liczbie udzielonych porad w punktach nie było potrzeby dokonywania analiz skali zainteresowania ich działalnością i w związku z tym nie było potrzeby przeprowadzania działań korygujących.

(akta kontroli str.1309-1312)

2.2 Realizacja umów

Opis stanu faktycznego

1) W latach 2020-2023 (I półrocze) powiat przekazał wyłonionej organizacji pozarządowej kwartalne transze środków finansowych dotacji celowej na realizację przez nią zadań z zakresu npp, npo i edukacji prawnej bez opóźnień, w terminach określonych umowami o realizację zadania publicznego: do 15 stycznia, kwietnia, lipca i października 2020, 2021 i 2022 oraz do 15 stycznia i 15 kwietnia 2023 r. Przekazywanie kolejnych transz dotacji nie było uzależnione od spełniania odrębnych warunków.

(akta kontroli str. 432, 456, 469, 903, 928, 944, 962)

2) Nie stwierdzono przypadków bezumownego świadczenia, w okresie objętym kontrolą, usług z zakresu npp, npo oraz edukacji prawnej przez adwokata, radcę prawnego lub organizację pozarządową.

3) Nie odnotowano również przypadków udzielania pomocy prawnej przez aplikantów adwokackich lub radcowskich.

(akta kontroli str. 563, 1145-1190, 903-907, 928-930, 946-948, 962-966)

2.3 Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań

Opis stanu faktycznego

1) Objęte kontrolą trzy sprawozdania z realizacji zadania publicznego z zakresu npp, npo i edukacji prawnej zostały złożone przez organizację pozarządową terminowo⁶⁹ w związku z czym nie było konieczności podejmowania działań w celu wyegzekwowania od zleceniobiorców obowiązku ich złożenia. Zgodnie z oświadczeniami pracowników BP osoby te w ramach swoich obowiązków poddawały sprawozdania weryfikacji. W przypadku sprawozdania złożonego za 2021 r. jeden z ww. pracowników potwierdził przeprowadzenie jego sprawdzenia pod względem merytorycznym i finansowym adnotacją i podpisem (dnia 24 stycznia 2022 r.). W pozostałych dwóch przypadkach nie było tego typu adnotacji. Według wyjaśnień ww. pracownika, w toku analizy sprawozdań nie stwierdzono w nich elementów realizacji zadania publicznego odbiegających lub niezgodnych z warunkami przedstawionej oferty organizacji pozarządowej.

2) Sprawozdania za 2021 r. i 2022 r. zostały zatwierdzone przez Zarząd Powiatu, co odnotowano w protokołach z jego posiedzenia z 25 stycznia 2022 r. i 31 stycznia 2023 r. Akceptacja sprawozdania za rok 2020 nie posiadała udokumentowanej formy. Nie miały miejsca sytuacje, w których Starostwo zwracałoby się do wykonawców o dokonanie poprawy lub uzupełnienia otrzymanego sprawozdania.

(akta kontroli str. 339-340, 343-385, 964-972, 1301-1302)

3) W latach 2020-2022 nie wystąpiły niewykorzystania przez organizację pozarządową dotacji w pełnej przekazanej jej wysokości. W związku z tym nie było konieczności podejmowania działań w celu odzyskania dotacji.

(akta kontroli str. 1089)

⁶⁹ 22 stycznia 2021 r. za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., 19 stycznia 2022 r. za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. i 13 stycznia 2023 r. za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

4) W latach 2020-2023 (I półrocze) pracownicy BP Starostwa wykonywali czynności mające na celu kontrolę realizacji przedmiotowego zadania publicznego w punktach npp i npo prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz organizację pozarządową. Polegały one na przeprowadzeniu niezapowiedzianych wizyt (dwie w 2020 i 2021 r., trzy w 2022 r. i dwie w 2023 r.), weryfikacji list obecności osób dyżurujących i miesięcznych informacji oraz na analizie treści części A kart pomocy. Wizyty te udokumentowano zapiskiem urzędowym i notatkami służbowymi⁷⁰. Podczas przeprowadzonych czynności kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości. Innych działań kontrolnych nie prowadzono.

5) Nie dokumentowano sprawdzenia mającego na celu ustalenie czy organizacja pozarządowa udzielała npp i świadczyła npo zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 11d unpp.

(akta kontroli str. 964-967, 973-978)

6) W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki podwykonawstwa przy udzielaniu npp przez adwokatów lub radców prawnych.

(akta kontroli str. 417-418)

2.4 Edukacja prawna

Opis stanu faktycznego

1) W okresie objętym kontrolą powiat nie zlecał zadań publicznych w zakresie edukacji prawnej podmiotom, o których mowa w art.15 unpp w trybie innym niż wymieniony w art. 11 ust. 7 ww. ustawy.

2) Zadania w zakresie edukacji prawnej powierzono organizacji pozarządowej, zgodnie z art. 15 ust. 1 unpp, łącznie z realizacją umów z 9 grudnia 2020 r., 21 grudnia 2021 r. i 20 grudnia 2022 r. o realizację zadania publicznego polegającego na prowadzeniu punktu npp, świadczenia npo oraz nieodpłatnej mediacji (edukacji prawnej) na terenie powiatu. W ramach tych umów organizacja, zgodnie z ofertą, corocznie deklarowała zamiar realizacji dodatkowych zadań podnoszących świadomość prawną w formie publikacji spotów wideo, e-plansz, e-poradników, prowadzenia dedykowanej strony internetowej, profilu edukacyjnego w portalu społecznościowym oraz telefonicznej infolinii poradniczej. Ponadto zaoferowano przeprowadzanie warsztatów z edukacji prawnej dla młodzieży, publikację poradników prawnych w formie papierowej (w tym dla cudzoziemców) i artykułów w lokalnym portalu internetowym, prowadzenie kampanii społecznych.

(akta kontroli str. 235-236, 429, 453, 466, 813-860)

3) Poza zadaniami przewidzianymi w trybie przepisów unpp powiat, w okresie objętym kontrolą podejmował dodatkowe działania z zakresu edukacji prawnej społeczeństwa. W dwumiesięczniku POWIATBP.PL wydawanym przez powiat (w formie drukowanej i elektronicznej) opublikowano dane kontaktowe do powiatowego Pełnomocnika ds. Osób z Niepełnosprawności. Ponadto publikowano informacje: o podstawowych uprawnieniach e-konsumenta, o zmianach przepisów w zakresie nakładania przez Starostę kar administracyjnych na właścicieli pojazdów w przypadku niedopełnienia obowiązku zawiadomienia o nabyciu lub zbyciu pojazdu; o pomocy osobom bezdomnym podczas zimy; o nocnej i świątecznej opiece zdrowotnej; o danych personalnych dzielnicowych posiadających swoje rewiry na terenie powiatu, o zbiórce darów dla potrzebujących pomocy w związku konfliktem zbrojnym w Ukrainie; o ochronie danych osobowych; o nowelizacji ustawy o transporcie drogowym; o realizowaniu przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”; o powołaniu Powiatowej Społecznej Rady ds.

⁷⁰ Dokument BP.5330.20.2020 z dnia 3 marca 2020 r. oraz notatki z dnia: 18 maja 2021 r., 4 kwietnia 2022 r., 8 września 2022 r. oraz 11 lipca 2023 r.

Osób Niepełnosprawnych oraz o nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie roszczeń o wykup nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. W Starostwie został umieszczony stojak przekazany przez OIRP promujący akcję pt.: „Z RADCĄ PRAWNYM BEZPIECZNEJ”, mającej na celu budowanie świadomości prawnej obywateli oraz wsparcie pierwszego kontaktu z radcą w trudnej sprawie życiowej. We wszystkich trzech powiatowych szkołach ponadpodstawowych realizowane są zadania z zakresu edukacji prawnej przez organizację pozarządową, wyłonioną w konkursie ofert na udzielenie npp, npo i edukacji prawnej. Dodatkowo, w Powiatowym Zespole Szkół w Bieruniu, dla młodzieży klas Technikum i Branżowej Szkoły I stopnia zorganizowano spotkania z przedstawicielami Komendy Powiatowej Policji w Bieruniu w zakresie odpowiedzialności prawnej a młodzież uczestniczyła w nieodpłatnym programie edukacyjnym „Lekcje z Temidą”, którego celem jest podnoszenie poziomu wiedzy oraz świadomości prawnej wśród dzieci i młodzieży. Liceum Ogólnokształcące w Bieruniu uczestniczy w programie Ministerstwa Sprawiedliwości „Edukacja Prawna”, w ramach którego, w porozumieniu z Sądem Rejonowym w Tychach⁷¹ a obecnie z Sądem Okręgowym w Katowicach i Sądem Rejonowym Katowice-Wschód w Katowicach, młodzież chętna oraz realizująca rozszerzony program z historii i wiedzy o społeczeństwie uczestniczy w rozprawach sądowych w zakresie spraw karnych i cywilnych oraz w warsztatach prowadzonych przez sędziów i pracowników ww. sądów. Na stronie internetowej Powiatu oprócz publikacji obligatoryjnych informacji i ogłoszeń udostępniono m.in.: materiały edukacyjne pochodzące od pozarządowego realizatora npp, npo i edukacji prawnej, dane adresowe biura Ośrodka Wsparcia Cudzoziemców w Katowicach, wykaz szpitali wykonujących badania diagnostyczne w znieczuleniu ogólnym (w tym dla osób z niepełnosprawnościami) oraz informację o realizowanych programach zdrowotnych finansowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Starosta wyjaśnił, że zadania powiatu z zakresu poradnictwa rodzinnego, psychologicznego, prawnego oraz udzielania informacji o prawach i uprawnieniach osób ubiegających się o pomoc, stosownie do art. 19 pkt 2 i pkt 13 oraz art. 46 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o *pomocy społecznej*⁷² realizowane są przez jednostkę organizacyjną powiatu – Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, w tym w zakresie działalności Ośrodka Interwencji Kryzysowej funkcjonującego w strukturach tej jednostki. Natomiast zadania z zakresu poradnictwa psychologicznego w ramach swoich zadań statutowych wykonuje Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Bieruniu. Według Starosty rodzice dzieci otrzymują tam wsparcie w postaci porad i konsultacji dotyczących problemów edukacyjnych, wychowawczych, rodzinnych oraz ukierunkowania dziecka w wyborze dalszego kierunku kształcenia.

(akta kontroli str. 479-524)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Skrzynka na korespondencję listową spełniająca rolę urny na wypełnione części B kart pomocy znajdująca się w lokalizacji punktu npp i npo w Bieruniu nie była oznakowana opisem funkcji, którą spełniała. Obowiązek ten wynikał z § 5 ust. 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie npp. Ponadto pośród udostępnionych w obu punktach materiałów informacyjnych nie było wymaganej, § 5 ust. 4 pkt 7

⁷¹ do 2020r.

⁷² Dz.U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.

ww. rozporządzenia, informacji o możliwości skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji oraz korzyściach z tego wynikających.

(akta kontroli str. 307-317)

W powyższej sprawie administrator powiatowego systemu npp-npo wyjaśniła m.in., że z ww. przepisu nie wynika jak ma wyglądać oznakowanie udostępnionej urny przeznaczonej na wypełnione części B kart pomocy. Wyjaśniła też, że znajdowała się ona w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie porady i została oznakowana informacją: *nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie* oraz wskazaniem godzin dyżurów, formy zapisów i znaku Ministerstwa Sprawiedliwości. W sprawie braku informacji o możliwości korzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów administrator wyjaśniła m.in., że powiat nie został poinformowany przez służby Ministra Sprawiedliwości lub Wojewody Śląskiego jaką treść powinna mieć tego typu informacja. Ponadto podała, że w punktach w Bieruniu i Łędzinach znajdowała się karta informacyjna poradnictwa na temat nieodpłatnej mediacji, zawierająca niezbędne informacje o tej usłudze udostępnionej przez powiat.

(akta kontroli str. 410, 414-416)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień NIK wskazuje, że w punkcie npp prowadzonym na terenie powiatu w Łędzinach skrzynka na korespondencję znajdującą się także w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie porady została odpowiednio oznakowana napisem *Urna na karty B*. Nawiązując do drugiej części wyjaśnienia NIK zauważa, że karta informacyjna poradnictwa na temat nieodpłatnej mediacji nie mogła zastąpić wymaganej §5 ust. 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie npp informacji, bowiem mediacja jest jedną z form tzw. alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, do których należą także negocjacje oraz postępowania polubowne i arbitrażowe. Zdaniem NIK, w domenie publicznej sieci Internet, w tym na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości⁷³, znajdują się opracowania i publikacje, mogące stanowić źródło do opracowania niezbędnej informacji o polubownych metodach rozwiązywania sporów oraz korzyściach z tego wynikających.

(akta kontroli str. 416, 426-427)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat w okresie objętym kontrolą zapewnił terminowe rozpoczęcie, realizację, finansowanie i weryfikację udzielania osobom uprawnionym przez adwokatów, radców prawnych i organizację pozarządową usług w zakresie dostępu do pomocy prawnej, świadczenia ww. osobom poradnictwa obywatelskiego oraz zadań w zakresie edukacji prawnej społeczeństwa wykonywanych na rzecz powiatu. W sposób zgodny z postanowieniami umownymi monitorowano i rozliczano zrealizowane świadczenia. Oba wymagane i prowadzone punkty udzielania ww. usług spełniały wymagania lokalowe wynikające z przepisów unpp i rozporządzenia w sprawie npp i były właściwie dostosowane do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami. Stwierdzona nieprawidłowość, niemająca istotnego wpływu na jakość świadczonych usług publicznych polegała na nieoznakowaniu jednej z dwóch skrzynek na korespondencję pełniącej funkcję urny na wypełnione przez osoby uprawnione części B kart pomocy oraz na niezapewnieniu w obu punktach wymaganej informacji o możliwości skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji oraz o korzyściach z tego wynikających.

⁷³ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/mediacje>, dostęp: 31.10.2023 r.

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

Opis stanu faktycznego

1) W okresie objętym kontrolą udzielonych zostało łącznie 1748 porad prawnych, w dwóch punktach. W poszczególnych latach liczba porad wyniosła kolejno: w 2020 r. - 411 (210 udzielonych przez adwokatów i radców prawnych i 201 przez organizację pozarządową); w 2021 r. – 480⁷⁴ (227 i 253); 2022 r. - 627⁷⁵ (325 i 302) a w pierwszej połowie 2023 r. - 406⁷⁶ (217 i 189) porad.

Porad udzielano w zakresie prawa rodzinnego, prawa pracy, prawa cywilnego, prawa ubezpieczeń społecznych, prawa do opieki zdrowotnej, prawa administracyjnego, prawa podatkowego oraz prawa karnego. Najmniejszą ilość porad stanowiły porady o innym charakterze, niedającym się sklasyfikować powyżej.

Porady prawne i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie (w sumie 1924 porady) miały zróżnicowany czas trwania. Najwięcej, bo 652 stanowiły porady trwające nie mniej niż 15 min. a nie więcej niż 30 min. (33,9% wszystkich udzielonych porad). Porad trwających od 31 do 60 min. było 427 (22,2%), 377 (19,6%) porad trwało od jednej do 1,5 godz., 210 (10,9%) od 1,5 do dwóch godz. a 187 spotkań (9,7%) to porady trwające najkrócej, tj. nie dłużej niż 15 min. Zarejestrowano również 17 porad (2,7%), których czas trwania wynosił ponad dwie godz. oraz po jednej poradzie trwającej ponad trzy i ponad pięć godzin.

Wiek osób korzystających z npp był zróżnicowany. Grupą osób najczęściej korzystającą z udzielanych porad były osoby mieszczące się w przedziale wiekowym między 45 a 55 życia (402 osoby tj. 21,1%). Kolejnymi grupami pod względem liczebności były osoby pomiędzy 35 a 45 rokiem życia (374 osoby tj. 19,7%), osoby w wieku między 25 a 35 lat (293 osoby tj. 15,4%). Osoby z grup wiekowych w przedziałach 60-65, 65-75 i 75-85 lat stanowiły po ok. 10 - 12% korzystających z poradnictwa prawnego. Do osób najrzadziej korzystających z npp należały osoby poniżej 18 roku życia (jeden przypadek) oraz powyżej 85 roku życia (dwa przypadki). Średnia liczba porad na punkt dziennie w 2020 r. wyniosła 0,8 oraz kolejno w 2021 r. 1,0; w 2022 r. 1,2 a do 30 czerwca 2023 r. 1,6. Natomiast w rozbiciu na dwa punkty w Powiecie, średnia dzienna liczba udzielonych porad w roku 2020 wyniosła 0,83 (zrealizowanych przez adwokatów i radców prawnych) i 0,79 (zrealizowanych przez organizację pozarządową) i kolejno w 2021 r. 0,9 i 1,0; w 2022 r. 1,29 i 1,0 a w pierwszej połowie 2023 r. 1,74 i 1,51.

W latach objętych kontrolą zmniejszał się średni koszt porady wynosząc w: 2020 r. – 301,62 zł (w tym 285,45 zł w punkcie prowadzonym przez adwokatów / radców prawnych oraz 318,51 zł – przez organizację pozarządową); 2021 r. – 258,50 zł (w tym 264,58 zł w punkcie prowadzonym przez adwokatów / radców prawnych oraz 253,04 zł – przez organizację pozarządową); 2022 r. – 197,89 zł (w tym 184,80 zł w punkcie prowadzonym przez adwokatów / radców prawnych oraz 211,99 zł – przez organizację pozarządową); - 2023 r. (do 30 czerwca) – 152,81 zł (w tym 138,39 zł w punkcie prowadzonym przez adwokatów i radców prawnych oraz 169,37 zł – przez organizację pozarządową).

⁷⁴ Wzrost liczby porad o 16,8% w stosunku do r. 2020.

⁷⁵ Wzrost o 30,6% w stosunku do r. 2021.

⁷⁶ Wzrost o 29,5% w stosunku do r. 2022 i o 97,6% w stosunku do r. 2020, przy założeniu takiej samej liczby porad w II półroczu 2023 r.

Wzrastał wskaźnik liczby porad na 1000 mieszkańców powiatu i wynosił on w:
2020 r. – 6,9; 2021 r. – 8,0; 2022 r. – 10,5 i w I półroczu 2023 r. – 13,6.

(akta kontroli str. 237- 239, 242- 253)

2) Działalność wyłonionej organizacji pozarządowej w ramach edukacji prawnej była ukierunkowana na zwiększenie świadomości prawnej społeczeństwa, dotyczącej m.in. wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej, mediacji oraz sposobów polubownego rozwiązywania sporów, możliwościach udziału obywateli w konsultacjach publicznych i procesie stanowienia prawa oraz dostępu do npp i npo. Była ona realizowana m.in. poprzez publikację⁷⁷ spotów edukacyjno-promocyjnych i animacji dotyczących mediacji, praw konsumenckich, cyberprzemocy; prowadzenie infolinii edukacyjno- informacyjnej⁷⁸. Według przykładowych danych sprawozdawczych, na dzień 15 czerwca 2020 r. spot pt. *Nieodpłatna pomoc prawna, poradnictwo obywatelskie i mediacje* w portalu YouTube wyświetlono 508 razy, na dzień 1 grudnia 2020 r. wpis organizacji pozarządowej w serwisie Facebook z informacjami i animacją na temat npp, npo i mediacji wyświetlono 242 razy. Pomiaru zasięgów publikacji spotu reklamowego o systemie npp w powiecie, wykazał, że w 2020 r. wyświetlono ją łącznie 2388 razy. W ramach działań projektowych w 2021 r. organizacja pozarządowa przesłała za pośrednictwem Starostwa do dyspozycji 16 placówek edukacyjnych⁷⁹ z terenu powiatu interaktywną wideolekcję o systemie npp. Informacje edukacyjno-promocyjne zawierające odnośniki do materiałów w postaci e-poradników prawnych, wideoporadników, plakatów, e-planszy i innych dokumentów Starostwo przekazało w 2021 r. do dyspozycji Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Łędzinach oraz urzędów gmin i miast, ośrodków pomocy społecznych, bibliotek i świetlic z terenu powiatu, mających w zakresie swoich działań obsługę i pomoc mieszkańcom.

(akta kontroli str. 344-345, 363- 365, 377-379, 386- 409)

3) W latach 2020-2023 w Starostwie nie określono celów/mierników/wskaźników dla zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa oraz edukacji prawnej. Monitoring realizacji zadań publicznych z zakresu npp, npo i edukacji prawnej opierał się na bieżącej analizie sporządzanych i złożonych przez wykonawców comiesięcznych informacji oraz bieżącej weryfikacji i analizie list obecności na dyżurach. Prowadzone punkty npp, npo i edukacji prawnej podlegały niezapowiedzianym kontrolom pod względem weryfikacji punktualności poszczególnych wykonawców i terminowości zaplanowanych porad.

(akta kontroli str. 229-230, 343-385)

4) Sprawozdania z realizacji zadania publicznego zawierały, zgodnie z art. 18 ust. 4 pkt 1 udpp opis wykonania zadania publicznego, z uwzględnieniem osiągniętych rezultatów i celów oraz realizowanych działań zgodnych z określonymi w ofercie, w pkt 5 pn. *Opis zakładanych rezultatów realizacji zadania publicznego*. Badaniem objęto sprawozdania za lata 2020, 2021 i 2022. Wszystkie badane sprawozdania dotyczyły współpracy z wykonawcą zadania. Świadczeń pomocy prawnej i poradnictwa udzielały osoby spełniające ustawowe wymagania⁸⁰. Sprawozdania zawierały obszerny opis osiągniętych rezultatów wraz z liczbowym określeniem skali działań zrealizowanych w ramach ww. zadania, potwierdzający osiągnięcie zakładanych efektów. Do sprawozdań dołączano załączniki prezentujące

⁷⁷ W 2020 r. w internetowych mediach społecznościowych (Facebook i Youtube),

⁷⁸ W dni robocze w godz. 8.00-16.00

⁷⁹ Szkół podstawowych, zespołów szkół i liceum ogólnokształcącego.

⁸⁰ Adwokaci, radcowie prawni i doradcy obywatelscy.

w sposób szczegółowy spoty informacyjno-edukacyjne, materiały oraz treści w ramach edukacji prawnej udostępniane społeczeństwu jako e-informatory prawne.

(akta kontroli str. 343-385)

5) Dane zawarte w zbiorczych informacjach, o których mowa w art.12 ust. 1 unpp oraz w 80 przeanalizowanych częściach B kart pomocy⁸¹ (ze 172 złożonych) potwierdziły, że w żadnej nich nie pojawiły się oceny negatywne wdrożonego w powiecie systemu npp, npo i edukacji prawnej (mogące mieć ewentualny wpływ na poprawę jakości usług). Przeważały odpowiedzi typu: „zdecydowanie tak” oraz „raczej tak” o znaczeniu pozytywnym. W zbadanych kartach pomocy występowały także uwagi własne zainteresowanych osób. W roku 2020 jedna uwaga dotyczyła braku dystrybutora z wodą pitną, co nie miało związku ani wpływu na realizację kontrolowanych zadań publicznych, druga zaś wyrażała zadowolenie z uzyskanej pomocy. W kartach z roku 2021, w badanej próbie, była tylko jedna uwaga własna o charakterze pozytywnym. W próbie z roku 2022 nie stwierdzono kart zawierających uwagi, natomiast w analizowanych kartach z I półrocza 2023 r. było sześć uwag o charakterze pozytywnym oraz jedna dotycząca rzekomego niestawiennictwa się radcy prawnego na dyżur npp⁸². W roku 2020 nieobowiązkową część B karty pomocy wypełniły i przekazały Starostwu 23 osoby tj. 5,6% z 411 osób, które skorzystały z npp. W latach 2021, 2022 i w półroczu 2023 r. część B wypełniło odpowiednio: 26 osób z 480 korzystających z npp i npo (5,4%); 97 osób z 627 korzystających npp i npo (15,5%) oraz 32 z 406 osób, które skorzystały z npp i npo w I półroczu 2023 r. (7,9%).

(akta kontroli str. 255- 256)

6) Obowiązek dokonywania analiz ocen (opinii) osób uprawnionych na temat udzielonej im pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, według Starosty realizowany był za pośrednictwem pracowników merytorycznych Starostwa, oddelegowanych do prowadzenia i koordynacji programu npp i npo. Pracownik, co najmniej raz w miesiącu odbierał części B karty pomocy zgromadzone w urnie⁸³, dokonywał ich analizy, a następnie umieszczał ich treść w systemie teleinformatycznym. Według Starosty analiza opinii winna opierać się o kryterium ulepszeń w funkcjonowaniu programu, zaś w odniesieniu do wykonawców o kryterium jakości, którą należy rozumieć pod pojęciem sumienności, rzetelności, profesjonalizmu. Z uwagi na okoliczność, że w okresie objętym kontrolą, jedyne uwagi osób uprawnionych do otrzymania pomocy prawnej zawarte w kartach pomocy (w części B) odnosiły się do spostrzeżeń, w zakresie konieczności lepszego oznakowania punktu npp, przy równoczesnym braku innych uwag kwestionujących życzliwość przyjęcia w punkcie, sposób przedstawiania informacji (w sposób niezrozumiały i niewyczerpujący), czy też braku terminowości i punktualności dyżurów, w opinii Starosty nie było potrzeby tworzenia udokumentowanych analiz w tym zakresie, poza bieżącym zapoznawaniem się pracownika merytorycznego z treścią kart pomocy.

Zauważywszy, że liczba wypełnionych i przekazanych powiatowi części B kart pomocy (których wypełnienie przez beneficjentów porad było dobrowolne) względem znacznie większej liczby uzyskanych części A kart pomocy (do których wypełnienia byli zobligowani wykonawcy npp i npo), Starostwo wysłało⁸⁴ do jednego

⁸¹ Kontrolą objęto próbę 20 pierwszych części B kart pomocy z każdego roku z okresu objętego kontrolą.

⁸² W przedmiotowej sprawie Starostwo zweryfikowało uzyskaną uwagę poprzez kontakt telefoniczny z radcą, który wówczas wyjaśnił, że w tym dniu tj. 17 stycznia 2023 r. stawił się punktualnie w punkcie npp w Łędzinach. Potwierdzeniem tych informacji był wpis na liście przy pobieraniu klucza do pokoju z godz. 8.20 oraz godzina zalogowania się do systemu teleinformatycznego npp-npo: 8.25. Nie było natomiast możliwości skontaktowania się z autorem uwagi, ponieważ osoba wypełniająca kartę B nie podała do siebie numeru telefonu.

⁸³ O której mowa w § 5 ust. 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie npp.

⁸⁴ W dniu 20 lutego 2023 r.

z wykonawców wiadomość monitorującą o treści art. 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie npp.

(akta kontroli str. 159-167)

7) Według Starosty kilkuletnie świadczenie npp potwierdza coraz większe zainteresowanie tą usługą publiczną, stanowiąc instrument podnoszenia poziomu świadomości obywatelskiej, aktywizacji i integracji społecznej mieszkańców. W proces ten włączają się również korporacje i samorządy prawnicze. Jako krok w dobrym kierunku Starosta ocenił dokumentowanie tego zadania w formule zdalnej. Pozytywnie ocenił też możliwość udzielania porady poza punktem lub za pomocą środków porozumiewania się na odległość, dając taką możliwość wszystkim beneficjentom a nie tylko osobom z niepełnosprawnością. Starosta uznał za dobre rozwiązanie możliwość kontroli efektywności udzielanych porad poprzez wypełnienie przez beneficjenta części B karty pomocy, co daje możliwość wyrażenia opinii o udzielonej poradzie poprzez jego własne uwagi. Zdaniem Starosty odpowiedzi na pytania w ankiecie dawały informację o znacznej satysfakcji beneficjentów z uzyskanej pomocy, wysoko oceniano również życzliwe podejście, zrozumiałe wyjaśnianie problematycznych zagadnień, opracowywanie dalszych propozycji pomocy oraz dogodność położenia punktów npp i npo. Starosta wspominał o nielicznych uwagach w zakresie oznakowania punktu, na co niezwłocznie reagowano wprowadzając odpowiednie zmiany. Zdaniem Starosty nie zaistniała potrzeba zawiadamiania Wojewody o ww. uwagach, jak również ze względu na brak krytycznych spostrzeżeń w zakresie funkcjonowania Programu i braku problemów organizacyjnych.

(akta kontroli str.159-167)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat osiągnął określone cele wdrożonych przepisów unpp w zakresie npp, npo i edukacji prawnej. Wskazuje na to przede wszystkim rosnąca w latach 2020-2022 liczba przypadków udzielenia pomocy prawnej w dwóch działających punktach oraz poradnictwa obywatelskiego w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową, malejący koszt udzielenia jednego świadczenia oraz równoczesny wzrost wskaźnika liczby porad na 1000 mieszkańców powiatu. Działający system npp i npo oceniło zaledwie 5% osób, które skorzystały z jego usług w okresie 2020-2023 (I półrocze) jednakże nie stwierdzono krytycznych ocen lub uwag mogących mieć znaczenie dla poprawy organizacji i jakości świadczonych usług w kolejnych okresach.

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 konieczność:

Uwagi

1. niezwłocznego zawiadamiania Wojewody Śląskiego o porozumieniach zawartych z ORA i OIRP,
2. zamieszczania w protokole komisji konkursowej listy rankingowej wraz z opinią o ocenionych ofertach organizacji biorących udział w otwartym konkursie ofert, stanowiących podstawę do podjęcia decyzji przez Zarząd Powiatu,
3. zawierania w ogłoszeniu o wynikach otwartego konkursu ofert wszystkich informacji określonych w art. 15 ust. 2h udpp, w tym nazwy organizacji, której oferta została wybrana do realizacji,

4. zamieszczania w umowach zawieranych przez Zarząd Powiatu z organizacjami pozarządowymi oraz adwokatami i radcami wszystkich wymaganych informacji stosownie do art. 6 ust. 2 pkt 3,4,5 i 6a oraz art. 6 ust. 2 pkt 5 i 6a unpp,

oraz wnosi o:

Wnioski

1. Uzupełnienie informacji zawartych w wykazie dyżurów planowanych w punktach na terenie powiatu o wskazanie czy dany dyżur będzie przeznaczony na udzielanie wyłącznie npp czy na udzielanie npp i świadczenie npo.
2. Oznakowanie skrzynki zlokalizowanej w punkcie npp i npo w Bieruniu w sposób niebudzący wątpliwości odnośnie funkcji jaką pełni oraz uzupełnienie udostępnionego w obu punktach zbioru informacji o materiał informacyjny o możliwościach korzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji oraz o wynikających z tego korzyściach.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Katowice, dnia 7 grudnia 2023 r.

Kontroler

Artur Stekla

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach