



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.22.2.2023

Mariusz Bądzior  
Starosta Sieradzki  
Starostwo Powiatowe w Sieradzu  
Plac Wojewódzki 3, 98-200 Sieradz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

*Kon*

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sieradzu, Plac Wojewódzki 3, 98-200 Sieradz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Bądziór, Starosta Sieradzki, od 23 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>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.</li><li>2. Zgodność z przepisami i rzetelność realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.</li><li>3. Działania powiatów w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnego świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 3 listopada 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Marcin Kuzan, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/119/2023 z 12 września 2023 r.</li><li>2. Rafał Gorgoń, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie kontroli nr LLO/145/2023 z 6 października 2023 r.</li></ol> (akta kontroli str.1-4)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

Starostwo Powiatowe w Sieradzu<sup>3</sup> było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Zadania z tym związane zostały ujęte w regulaminie organizacyjnym i przypisane w ramach Wydziału Oświaty Kultury i Sportu właściwemu pracownikowi.

Pozytywnie należy ocenić zawarcie z Okręgową Radą Adwokacką w Łodzi<sup>4</sup> i Radą Okręgową Izby Radców Prawnych w Łodzi<sup>5</sup> porozumień w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, na podstawie których powiat zlecał zadania z zakresu pomocy prawnej wskazanym adwokatom i radcom prawnym. W okresie objętym kontrolą powiat powierzał w ramach otwartych konkursów prowadzenie punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz dwóch punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego organizacji pozarządowej<sup>6</sup> - na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej<sup>7</sup>. Jako nierzetelny należy jednak ocenić brak w porozumieniach zawartych z ora i roirp oraz umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi postanowień w zakresie kontroli przez powiat wykonania zobowiązań umownych.

Ogłoszenia o konkursach dotyczących realizacji zadania publicznego zostały prawidłowo opublikowane. Starosta dokonywał wyboru najkorzystniejszej oferty zgodnie z rekomendacją komisji konkursowej, a oferty wybrane do dofinansowania zawierały elementy wymienione w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>8</sup> i regulaminach konkursów.

Karty oceny merytorycznej ofert, w konkursach ogłoszonych w okresie objętym kontrolą, nie zawierały trzech kryteriów oceny wskazanych w art. 15 ust. 1 udpp, co należy określić jako nierzetelne. W okresie objętym kontrolą realizację zadania publicznego każdorazowo przekazywano, po rozstrzygnięciu konkursu, tej samej organizacji pozarządowej.

W latach 2020-2022 środki przeznaczone na finansowanie zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej zostały wydatkowane zgodnie z prawem, a niewykorzystane środki zostały zwrócone we właściwej wysokości.

Starosta zapewnił działanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w wymaganej liczbie, a ich lokalizacja w Błaszach, Sieradzu, Warcie i Złoczewie zapewniała dostęp mieszkańcom powiatu. Harmonogram godzinowy przyjęć interesantów mógł być przeszkodą dla skorzystania z usług osób aktywnych zawodowo z uwagi na fakt, że tylko dwa punkty prowadziły działalność po godzinie 16-tej. Dodatkowy problem stanowił utrudniony dostęp do jednego z punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (bariera architektoniczna). Sprzęt komputerowy w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonym przez organizację pozarządową stanowił majątek Starostwa, a winien być wniesiony jako wkład własny przez tę organizację.

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

<sup>3</sup> Dalej: Starostwo Powiatowe, Starostwo.

<sup>4</sup> Dalej: ora.

<sup>5</sup> Dalej: roirp.

<sup>6</sup> Fundacja Młodzi Ludziom.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 945; dalej: unpp.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 571; dalej: udpp.

Zbiornicze informacje o wykonaniu zadania publicznego za lata 2021-2022, z uwagi na zawarcie w części dotyczącej edukacji prawnej danych niezgodnych ze stanem faktycznym, należy ocenić jako sporządzone nierzetelnie.

Środki na realizację zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej były przekazywane organizacji pozarządowej w terminach i na zasadach określonych w corocznie zawieranych umowach.

Sprawozdania corocznie składane przez organizację pozarządową weryfikowane były rzetelnie wraz z dokumentami w części dotyczącej rozliczenia dotacji celowej. Weryfikacji nie podlegała jednak dokumentacja dotycząca wkładu własnego organizacji, tj. sprawozdania za lata 2020-2022 zostały zaakceptowane bez udokumentowania przez organizację wniesienia (rozliczenia) wkładu rzeczowego. Dodatkowo, sprawozdanie za 2022 r. zostało zaakceptowane bez dokumentu potwierdzającego wniesienie przez organizację pozarządową wkładu własnego osobowego (praca wolontariuszy). Zdaniem NIK było to działaniem nierzetelnym.

Negatywnie należy ocenić brak przeprowadzenia prawidłowo udokumentowanych kontroli realizacji zadań przez organizację pozarządową oraz przez radców prawnych i adwokatów.

Pozytywnie należy ocenić efekty rzeczowe edukacji prawnej, które zostały osiągnięte poprzez opracowania i publikację przez organizację pozarządową właściwych materiałów multimedialnych, a także informatorów (poradników).

Utworzony przez Starostwo system pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego działał w ramach zorganizowanych pięciu punktów świadczących pomoc mieszkańcom powiatu. Punkty zostały utworzone, jednak w każdym z nich udzielano średnio mniej niż jedną poradę dziennie. Odbywało się to w czasie do jednej godziny, co oznacza, że na cztery godziny dziennie świadczenia pomocy w każdym z pięciu punktów tylko jedna godzina była efektywnie wykorzystana. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że osoby, którym świadczona była pomoc niechętnie wyrażały swoją opinię o otrzymanym wsparciu i nie wypełniały przygotowanej do tego karty oceny (w okresie objętym kontrolą wypełniono tylko jedną). Kontrola nie dała jednoznacznej odpowiedzi z czego wynikał taki stan rzeczy, biorąc pod uwagę, że zgodnie z założeniami karta miała być wypełniana fakultatywnie, tak też była traktowana przez osoby, którym pomoc była udzielana.

W powiecie obowiązywały roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, które jednak do czasu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego (grudzień 2022 r.) nie były publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z uwagi m.in. na przedłożenie pod obrady Rady Powiatu wadliwego projektu uchwały, co należy ocenić jako działanie nierzetelne.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> 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

Opis stanu faktycznego

##### 1.1. Warunki organizacyjne

1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym<sup>10</sup> Starostwa do zadań Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu<sup>11</sup> (od 2019 r.) należała m.in. obsługa punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz obsługa punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego<sup>12</sup>. Sprawami związanymi z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną w ramach Wydziału Oświaty zajmowała się jedna osoba (inspektor). W zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności tej osoby wskazano załatwienie spraw związanych z realizacją zadań pożytku publicznego w zakresie m.in. punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa, a także opracowanie propozycji podziału środków przeznaczonych dla działu 755 – nieodpłatna pomoc prawna oraz wykonywanie innych prac zleconych przez Naczelnika Wydziału.

(akta kontroli str. 6-21)

Starosta nie powołał pełnomocnika w celu koordynacji realizacji zadań wynikających z unpp.

(akta kontroli str. 1553-1537)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zgłaszania skarg i wniosków oraz nie zostały przeprowadzone kontrole zewnętrzne i wewnętrzne dotyczące działania powiatu w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 22-27)

W związku z epidemią Covid-19 w powiecie sieradzkim zawieszona została działalność punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w formie stacjonarnej. Porady udzielane były wyłącznie w formie telefonicznej. Informacje o takiej formie porad zamieszczane były na stronie internetowej powiatu<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 1533-1537)

2. Pracownik zajmujący się w Starostwie realizacją zadań wynikających z unpp w latach 2020-2022 corocznie uczestniczył w konferencji on-line organizowanej przez jedną z łódzkich fundacji z zakresu nieodpłatnego poradnictwa prawnego

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Uchwała nr 33/2019 Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Sieradzu.

<sup>11</sup> Dalej: Wydział Oświaty lub WO.

<sup>12</sup> Uchwała nr 722/2022 Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Sieradzu.

<sup>13</sup> Praca zdalna odbywała się w następujących terminach: 16.03.2020 r. do 18.09.2020 r.; 9.11.2020 r. do 13.08.2021 r.; 31.01.2022 r. do 28.02.2022 r.

i obywatelskiego<sup>14</sup>. Starostwo nie ponosiło wydatków na szkolenia w tym zakresie, a osoba realizująca te zadania nie zgłaszała potrzeb szkoleniowych w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 29-38, 1533,153)

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

1. Zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej powiat realizował samodzielnie. Nie zawierał w tym zakresie żadnych porozumień z gminami. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły także żadne wnioski dotyczące potrzeb wspólnot samorządowych (gmin z terenu powiatu sieradzkiego) we wskazanym wyżej zakresie.

(akta kontroli str. 39)

W latach objętych kontrolą Starosta przygotował wykaz planowanych dyżurów na terenie powiatu ze wskazaniem adresu, dni, oraz godzin dyżurów. W wykazie rozróżniono miejsca, w których świadczona była nieodpłatna pomoc prawna, a w których nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, tym samym zawierał on wszystkie informacje, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 unpp w związku z art. 9 ust. 3 unpp.

(akta kontroli str. 40-65)

2. W okresie objętym kontrolą spośród pięciu utworzonych punktów powiat powierzył dwa punkty adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (w Warcie<sup>15</sup> i Sieradzu<sup>16</sup>). Organizacji pozarządowej powierzono prowadzenie jednego punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Błazskach<sup>17</sup> oraz dwóch punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zlokalizowanych odpowiednio w Sieradzu<sup>18</sup> i Złoczewie<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 1525, 1528-1529)

W latach objętych kontrolą na terenie powiatu sieradzkiego funkcjonowało pięć punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Samorządy prawnicze adwokatów i radców prawnych prowadziły dwa punkty nieodpłatnej pomocy prawnej. Wyłoniona w konkursie organizacja pozarządowa w jednym lokalu udzielała, podobnie jak samorządy prawnicze, nieodpłatnej pomocy prawnej, a w dwóch kolejnych nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 1525, 1528-1529)

3. Powiat (w okresie objętym kontrolą) corocznie zawierał z ora i roirp trójstronne porozumienia<sup>20</sup> w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze

<sup>14</sup> 25 września 2020 r. konferencja: „Nieodpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie w województwie łódzkim – doświadczenia w czasach pandemii”; 29 września 2021 r. konferencja: „Nieodpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie w województwie łódzkim w czasach pandemii”; 4 października 2022 r. konferencja: „Nieodpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie widziane oczami samorządów, organizacji pozarządowych oraz osób udzielających porad”.

<sup>15</sup> Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Warcie, 98-290 Warta, ul. 3 Maja 29.

<sup>16</sup> Starostwo Powiatowe w Sieradzu, 98-200 Sieradz, Plac Wojewódzki 3.

<sup>17</sup> W Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Błazskach, 98-235 Błazski, Plac Sulwińskiego 31.

<sup>18</sup> W Starostwie Powiatowym w Sieradzu, 98-200 Sieradz, Plac Wojewódzki 3.

<sup>19</sup> W Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Złoczewie, 98-270 Złoczew, ul. Szeroka 1/7.

<sup>20</sup> Stronami każdego porozumienia był: Powiat Sieradzki, Rada Okręgowej Izby Radców Prawnych w Łodzi, Okręgowa Rada Adwokacka w Łodzi.

powiatu sieradzkiego. Porozumienia zawierane były do 30 listopada danego roku<sup>21</sup> na czas określony do 31 grudnia roku następnego.

(akta kontroli str. 66-91)

4. Każdorazowo Starosta zawiadamiał Wojewodę Łódzkiego o zawartych porozumieniach<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 66-91)

5. Porozumienia zawarte przez powiat z ora i roirp w sprawie udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej zawierały wszystkie elementy określone w art. 10 ust. 1 unpp, jednak nie zawierały postanowień zabezpieczających interesy powiatu.

Starosta w wyjaśnieniach wskazał m.in., że zapisy o prawach i obowiązkach przyjmujących zlecenie, zapisy o rozwiązaniu umów w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z ustawy oraz niewywiązywaniu się z ustaleń objętych umowami zlecenia zawarte zostały w umowach, które powiat podpisał z radcami prawnymi oraz adwokatami wskazanymi przez ora i roirp w porozumieniach.

(akta kontroli str. 1534,1538)

6. Rada Powiatu Sieradzkiego<sup>23</sup> na lata objęte kontrolą uchwałała programy współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>24</sup>, które jako priorytetowe zadania publiczne wskazywały m.in. udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, zwiększenie świadomości prawnej społeczeństwa oraz udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (przez organizacje pozarządowe). Dodatkowo w programach współpracy określono wysokość środków przeznaczonych na realizację tych zadań. Przed przyjęciem przez Radę Powiatu każdego z rocznych programów odbywały się ich konsultacje<sup>25</sup>. W programach wskazano priorytetowe zadania publiczne, w tym m.in. dotyczące udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększenie świadomości prawnej społeczeństwa<sup>26</sup>. W ramach głównego zadania w programie

<sup>21</sup> Porozumienia zawarte w dniu: 18 listopada 2019 r.; 12 listopada 2020 r.; 20 października 2021 r.; 31 października 2022 r.

<sup>22</sup> Odpowiednio pismami z dnia: 17 grudnia 2019 r.; 9 grudnia 2020 r.; 13 grudnia 2021 r.; 15 grudnia 2022 r.

<sup>23</sup> Dalej: Rada lub Rada Powiatu.

<sup>24</sup> Uchwała Nr XIV/111/2019 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 24 października 2019 r. w sprawie uchwalenia na rok 2020 – Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; Uchwała nr XXIV/191/2020 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia na rok 2021 – Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; Uchwała nr XXXVII/286/2021 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 26 sierpnia 2021 r. sprawie uchwalenia na rok 2022 – Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; Uchwała nr LI/395/2022 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 30 sierpnia 2022 r. sprawie uchwalenia na rok 2023 – Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

<sup>25</sup> Uchwała nr 141/2019 Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 3 października 2019 r. w sprawie konsultacji projektu „Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”; Uchwała nr 289/2020 Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie konsultacji projektu „Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”; Uchwała nr 445/2021 Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie konsultacji projektu „Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”; Uchwała nr 651/2022 Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 20 lipca 2022 r. w sprawie konsultacji projektu „Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”; Uchwała Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 27 września 2022 r. w sprawie konsultacji projektu „Rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”.

<sup>26</sup> W programie na rok wskazano także udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (przez organizacje pozarządowe).

wyodrębniono jako podzadania: (1) prowadzenie punktów pomocy prawnej przez organizacje pozarządowe, (2) edukację prawną.

Wojewoda Łódzki rozstrzygnięciem nadzorczym z 6 października 2022 r. stwierdził nieważność uchwały nr LI/395/2022 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia na rok 2023 programu współpracy z organizacjami pozarządowymi m.in. z powodu zaniechania ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ponadto w programie współpracy powielono uregulowania już zawarte w ustawie. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego było niezgodne z zasadami legislacji i stanowiło wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Pomimo preredagowania uchwały zgodnie z wytycznymi rozstrzygnięcia nadzorczego, nie wszystkie błędne zapisy zostały skorygowane, wobec czego Wojewoda Łódzki stwierdził także nieważność<sup>27</sup> uchwały Rady Powiatu w sprawie uchwalenia na 2023 r. programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Rozstrzygnięcie nadzorcze zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który wyrokiem z dnia 9 marca 2023 r.<sup>28</sup> oddalił skargę powiatu sieradzkiego.

(akta kontroli str. 121-277, 1603-1606)

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

1. Powiat umożliwił organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego wzięcie udziału w konkursach na realizację zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu sieradzkiego poprzez przeprowadzenie dla każdego roku objętego kontrolą jednego otwartego konkursu ofert<sup>29</sup> (łącznie cztery konkursy). W konkursie ogłoszonym w 2019 r. (na 2020 r.) oferty złożyły dwie organizacje, zaś w kolejnych latach odpowiednio sześć, pięć i pięć organizacji. Wszyscy oferenci (z jednym wyjątkiem<sup>30</sup>) składali po jednej ofercie w każdym z ogłoszonych w latach 2019-2022 konkursie. Łączne na prowadzenie

<sup>27</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze PNIK-I.4131.1157.2022 z 2 grudnia 2022 r.

<sup>28</sup> Sygn. akt III SA/Ld 62/23.

<sup>29</sup> Uchwała nr 153/2019 Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie ogłoszenie otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu sieradzkiego w 2020 r.; Uchwała nr 329/2020 Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 29 października 2020 r. w sprawie ogłoszenie otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu sieradzkiego w 2021 r.; Uchwała nr 504/2021 Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 20 października 2021 r. w sprawie ogłoszenie otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu sieradzkiego w 2022 r.; Uchwała nr 700/2022 Zarządu Powiatu Sieradzkiego z dnia 28 października 2022 r. w sprawie ogłoszenie otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu sieradzkiego w 2023 r.

<sup>30</sup> W konkursie z 2021 r. jedna z fundacji złożyła dwie oferty oddzielnie na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2022 r. oraz na prowadzenie dwóch punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2022 r.



punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz prowadzenie dwóch punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego złożono odpowiednio dwie, jedną, trzy i pięć ofert. Na prowadzenie punktu przeznaczonego na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej złożono pięć ofert w konkursie ogłoszonym w 2020 r. oraz dwie w konkursie w 2021 r. Natomiast na prowadzenie punktu świadczącego nieodpłatne poradnictwo obywatelskie złożono jedną ofertę w konkursie ogłoszonym w 2021 r. (na 2022 r.). Wszystkie objęte badaniem szczegółowym konkursy (cztery) zakończyły się wyłonieniem wykonawcy. W każdym roku objętym badaniem wygrywała ta sama organizacja pozarządowa.

(akta kontroli str. 300-302, 390-392, 557-560, 793-795)

2. Ogłoszenia o objętych badaniem konkursach (cztery) ofert na realizacją zadania publicznego zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP)<sup>31</sup>, na stronie internetowej starostwa<sup>32</sup> oraz, jak wynika z protokołów komisji konkursowej, na tablicy ogłoszeń w siedzibie powiatu, co było zgodne z 13 ust. 3 udpp.

(akta kontroli str. 279-291, 300-302, 390-392, 402-415, 557-560, 583-596, 779-795)

3. Ogłoszenia o konkursach ofert na realizację zadania publicznego (dla konkursów z lat 2019-2022) zawierały wszystkie obligatoryjne informacje wskazane w art. 13 ust. 2 udpp. W ogłoszeniu zawarto wymogi co do podmiotów uprawnionych do złożenia oferty oraz informacje o przetwarzaniu danych osobowych, konieczność przekazania (przed odpisaniem umowy) oświadczenia o zgodności dokumentów rejestracyjnych ze stanem prawnym i faktycznym oraz informacje końcowe.

(akta kontroli str. 279-291, 300-302, 390-392, 402-415, 557-560, 583-596, 779-795)

4. Terminy<sup>33</sup> składania ofert w otwartych konkursach zostały określone zgodnie z art. 13 ust. 1 unpp, tj. nie były krótsze niż 21 dni od opublikowania ogłoszenia o konkursie.

(akta kontroli str. 279-291, 402-415, 583-596, 779-795)

5. Zgodnie z art. 15 ust. 2a udpp dla każdego konkursu (w okresie objętym kontrolą) powołano komisję konkursową<sup>34</sup>.

(akta kontroli str. 292-299, 416-426, 575-582, 793-795)

6. W skład komisji konkursowych powołanych uchwałami Zarządu Powiatu wchodziło pięć osób w latach 2019-2021, zaś w 2022 r. sześć osób. Zgodnie z art. 15 ust. 2b udpp w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego powiatu. I tak w uchwalonej w 2019 r. komisji było dwóch przedstawicieli organu wykonawczego powiatu i trzech pracowników Starostwa. W komisjach uchwalonych w latach 2020-2022 jeden przedstawiciel organu wykonawczego powiatu, Sekretarz

<sup>31</sup> Konkursy z lat 2019 - 2021.: <https://www.spsieradz.finn.pl/bipkod/006/007>; konkurs z 2022 r.: <https://www.spsieradz.finn.pl/vi-kadencja-2018-202231>.

<sup>32</sup> Konkurs z 2019 r.: <https://www.powiat-sieradz.pl/index.php/8-aktualnosci/3248-konkurs-na-pomoc-prawna-w-2020-roku> w dniu 6 listopada 2019 r. Konkurs z 2020 r.: <https://www.powiat-sieradz.pl/index.php/oswiata/3627-konkurs-na-pomoc-prawna-w-2021-roku> w dniu 29 października 2020 r. Konkurs w 2021 r.: <https://www.powiat-sieradz.pl/asp/otwarty-konkurs-ofert-z-zakresu-nieodplatnej-pomocy-prawnej,1,artykul,4,807> w dniu 20 października 2021 r. Konkurs z 2022 r.: <https://www.powiat-sieradz.pl/asp/ogloszenie,1,artykul,3,1418> w dniu 3 listopada 2022 r.

<sup>33</sup> Konkurs z 2019 r.: publikacja ogłoszenia o konkursie 6 listopada 2019 r. Termin składania ofert upływał 27 listopada 2019 r. Konkurs z 2020 r.: publikacja ogłoszenia o konkursie 29 października 2020 r. Termin składania ofert upływał 23 listopada 2020 r. Konkurs z 2021 r.: publikacja ogłoszenia o konkursie 20 października 2021 r. Termin składania ofert upływał 12 listopada 2021 r. Konkurs z 2022 r.: publikacja ogłoszenia o konkursie 3 listopada 2022 r. Termin składania ofert upływał 25 listopada 2022 r.

<sup>34</sup> Uchwały Zarządu Powiatu Sieradzkiego w sprawie powołania komisji konkursowej oraz regulaminu pracy komisji konkursowej, odpowiednio: nr 173/2019 z dnia 18 listopada 2019 r.; nr 338/2020 z dnia 19 listopada 2020 r.; nr 504/2021 z dnia 20 października 2021 r.; nr 709/2022 z dnia 22 listopada 2022 r.

powiatu i troje pracowników Starostwa, a dodatkowo w komisji powołanej w 2022 r. jedna przedstawicielka organizacji pozarządowej.

(akta kontroli str. 292-299, 416-426, 575-582, 793-795)

Starosta w wyjaśnieniach wskazał m.in., że przepis art. 15 ust. 2b udpp nie rozstrzyga, iż przedstawiciel organu wykonawczego musi być jej członkiem. W ocenie kontrolowanego organu ma być to osoba powołana przez Zarząd do wykonywania tych zadań jako przedstawiciel.

(akta kontroli str. 1534, 1538, 1539)

7. W treści regulaminów pracy komisji konkursowych, w latach objętych kontrolą, wskazano na obowiązek złożenia przez członków komisji, przed rozpoczęciem jej prac, oświadczenia<sup>35</sup>, że nie są oni członkami organizacji, która złożyła ofertę konkursową. Jednak w treści przedmiotowych regulaminów nie wskazano zasad wyłączenia się członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert w przypadkach dotyczących wyłączenia pracownika opisanych w art. 24 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>36</sup>.

Starosta w wyjaśnieniach wskazał m.in., że zapis „wskazana osoba podlega wyłączeniu na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa” znajduje się we właściwych uchwałach w sprawie naboru na członka komisji konkursowej. Dodatkowo, zdaniem Starosty, każdy z członków komisji zna przepis art. 24 Kpa.

(akta kontroli str. 1535, 1539)

8. W treści czterech ogłoszeń otwartych konkursów ofert (w latach 2019-2022) na powierzenie realizacji zadania dotyczącego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej oraz w regulaminach prac komisji konkursowej wskazano, że organizacja pozarządowa miała przedłożyć kserokopię decyzji Wojewody Łódzkiego o wpisaniu na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia przedmiotowych punktów na obszarze województwa łódzkiego. Kserokopia decyzji Wojewody była częścią oferty organizacji pozarządowej, która wygrywała konkursy. W konkursie, zgodnie z treścią uchwały, mogły brać udział jedynie organizacje wpisane na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa łódzkiego.

(akta kontroli str.104-120)

9. Ocena ofert odbywała się w dwóch etapach. Pierwszy dotyczył oceny formalnej, a kolejny - oceny merytorycznej zakwalifikowanych do tego etapu ofert. W ramach oceny merytorycznej członkowie komisji konkursowych oceniali, przy użyciu kart oceny merytorycznej, czy zakres przedmiotowy zadania był zgodny z ogłoszeniem konkursowym, a dodatkowo każdy członek komisji konkursowej oceniał oferty pod względem trzech kryteriów: (1) możliwości realizacji zadania przez podmioty składające oferty, (2) proponowanej jakości wykonania zadania, m.in.: wkładu osobowego oraz kwalifikacji osób, przy udziale których będzie realizowane zadanie (w tym: świadczenia wolontariuszy i praca społeczna członków), (3) dotychczasowego doświadczenia organizacji. Członkowie komisji konkursowej dokonywali oceny merytorycznej indywidualnie mając do dyspozycji 30 punktów (po 10 punktów na każde kryterium). Ostateczna ocena była średnią arytmetyczną indywidualnych ocen członków komisji.

(akta kontroli str. 292-302, 390-392, 416-426, 557-560, 575-582, 793-795)

<sup>35</sup> Zgodnie z protokołami komisji konkursowych oświadczenia te były składane ustnie.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm. (dalej: Kpa).

W kartach oceny merytorycznej nie było odpowiednich pozycji do oceny spełniania warunków wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 2, pkt 4 oraz pkt 6 udpp, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 292-302, 390-392, 416-426, 557-560, 575-582, 793-795)

10. We wszystkich konkursach objętych kontrolą prace komisji konkursowej były udokumentowane protokołem z ich przebiegu, który zawierał elementy wskazane w regulaminach konkursów.

(akta kontroli str. 300-302, 390-392, 557-560, 793-795)

11. Do dofinansowania, w każdym roku objętym kontrolą, komisja konkursowa kwalifikowała ofertę, która w ocenie merytorycznej uzyskiwała największą liczbę punktów i z tym oferentem zawierane były umowy.

(akta kontroli str. 359-389, 492-547, 712-778, 895-962)

12. Oferty wybrane do dofinansowania zawierały elementy wymienione w art. 14 ust. 1 udpp, a także spełniały kryteria określone w regulaminach konkursów.

(akta kontroli str. 359-389, 492-547, 712-778, 895-962)

13. Procedury wyboru organizacji pozarządowych wskazywały w regulaminach konkursów m.in., że komisja konkursowa dokonuje oceny ofert oraz przedstawia propozycję wyboru oferty najkorzystniejszej. Natomiast z zapisów regulaminów pracy komisji konkursowych wynikało m.in., że komisja przygotowuje listę ofert z zaznaczeniem tych, które uzyskały największą liczbę punktów i tym samym kwalifikowały się do powierzenia realizacji zadania będącego przedmiotem postępowania konkursowego. W toku postępowań konkursowych nie sporządzano list rezerwowych ofert.

(akta kontroli str. 279-299, 416-426, 575-596, 793-795)

14. Wyniki otwartych konkursów ogłaszano zgodnie z art. 15 ust. 2j udpp, tj. niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert na stronie BIP (to jest odpowiednio czwartego, trzeciego, czwartego i siódmego dnia). Ogłoszenia o wynikach otwartego konkursu zawierały, zgodnie z art. 15 ust. 2h udpp, nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych.

(akta kontroli str. 348-358, 475-491, 695-711, 878-894)

15. Wszystkie konkursy dla lat objętych kontrolą zakończyły się wyłonieniem organizacji pozarządowej, z którą podpisano umowę.

(akta kontroli str. 348-358, 475-491, 695-711, 878-894)

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

(akta kontroli str. 1530)

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

1. Po ogłoszeniu wyników otwartych konkursów ofert umowy z organizacją pozarządową podpisywano niezwłocznie<sup>37</sup>, co było zgodne z art. 15 ust. 4 udpp.

(akta kontroli str. 348-389, 475-547, 695-778, 878-962)

<sup>37</sup> Odpowiednio: 30 grudnia 2019 r.; 29 grudnia 2020 r.; 30 grudnia 2021 r.; 28 grudnia 2022 r., tj. odpowiednio po 31, 28, 30, 27 dniach po rozstrzygnięciu konkursów.

2. Objęte kontrolą trzy umowy (wraz z ofertami stanowiącymi ich integralną część) zawarte przez powiat z organizacją pozarządową, która w okresie objętym kontrolą corocznie wygrywała konkurs, oraz 22 umowy zlecenia z adwokatami i radcami prawnymi zawierały elementy wskazane w art. 11 ust. 7 unpp.

(akta kontroli str. 348-389, 475-547, 695-778, 878-962)

3. W latach objętych kontrolą<sup>38</sup> powiat w ramach świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej podpisał umowy łącznie z 10 adwokatami<sup>39</sup> i 12 radcami prawnymi<sup>40</sup>.

W umowach z radcami prawnymi i adwokatami powiat zapewnił sobie prawo rozwiązania umów w przypadku, gdy przyjmujący zlecenie narusza obowiązki wynikające z unpp, aktów wykonawczych i zasad funkcjonowania punktu; uniemożliwia bądź utrudnia założenie konta do elektronicznego systemu obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej; przekazuje login oraz hasło do tego systemu; a także przekazuje osobom trzecim dostęp lub pracę w systemie; a także w sytuacji niewywiązywania się z ustaleń objętych zapisami umów. W umowach, w części dotyczącej praw i obowiązków stron, zawarto zapisy, że w sprawach nieuregulowanych umowami miały zastosowanie przepisy prawa polskiego, w szczególności przepisy Kodeksu cywilnego oraz unpp.

W umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz w porozumieniach zawartych z ora i roirp brak było postanowień zabezpieczających w pełni interesy powiatu, w szczególności dotyczących kontroli wykonania zobowiązań umownych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 66-87, 303-347, 427-474, 561-574, 597-694, 808-877)

4. W 2021 r. wystąpiły dwa przypadki odmowy zawarcia umowy w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez radców prawnych wskazanych przez roirp. W pierwszym przypadku powodem było pogorszenie się stanu zdrowia, a w drugim radca prawny pisemnie powiadomił, że omawianą usługę świadczył będzie w innym punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej. Starosta w wyjaśnieniach wskazał, że w wyniku zaistnienia opisanych sytuacji roirp wyznaczyła innego radcę prawnego.

(akta kontroli str. 1582,1585)

5. Objęte kontrolą trzy umowy (wraz z ofertami stanowiącymi ich integralną część) zawarte przez powiat z organizacją pozarządową, która w okresie objętym kontrolą corocznie wygrywała konkurs oraz 22 umowy zlecenia zawierane z adwokatami i radcami prawnymi zawierały postanowienia dotyczące powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a Starosta zgodnie z art. 4 ust. 4 unpp był administratorem danych osobowych tych osób.

(akta kontroli str. 66-87, 303-347, 427-474, 561-574, 597-694, 808-877)

## 1.5. Finansowanie zadań

Powiat w latach objętych kontrolą otrzymywał dotację celową na realizację zadań wynikających z unpp w wysokości 330,0 tys. zł rocznie. Stosownie do art. 20 ust.1 unpp, z przeznaczeniem w 91% na wynagrodzenia z tytułu umów zawieranych z adwokatami i radcami prawnymi oraz powierzenie prowadzenia punktów pomocy organizacji pozarządowej. Pozostałe 6% na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-

<sup>38</sup> Umowy podpisywane były w roku poprzednim w stosunku do roku, w którym pomoc była świadczona.

<sup>39</sup> W latach 2019-2022 odpowiednio: 2, 2, 4, 2.

<sup>40</sup> W latach 2019-2022 odpowiednio: 2, 2, 4, 4.

technicznej zadań oraz w wymiarze 3% na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone do realizacji organizacji pozarządowej. Z uwagi na niewykorzystanie przez Starostwo dotacji w pełnej wysokości (głównie z uwagi na niewydatkowanie środków dotyczących obsługi organizacyjno-technicznej), narzucony ustawowo i prawidłowo zaplanowany podział dotacji w układzie 91% na wynagrodzenia, 6% na obsługę i 3% na edukację prawną nie mógł zostać i nie został osiągnięty w ostatecznym rozliczeniu dotacji. Zmniejszenie wydatkowania w jednej pozycji skutkowało zmniejszeniem procentowego wydatkowania w tej pozycji oraz zwiększeniem procentu wydatkowania w pozostałych pozycjach.

W ramach dotacji na wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia z adwokatami i radcami prawnymi świadczącymi pomoc prawną (wytypowanych zgodnie z właściwymi porozumieniami przez samorządy prawnicze) oraz na rzecz wyłonionej w drodze konkursu ofert fundacji wydatkowano w latach 2020-2023 (I połowa) odpowiednio: 299,3 tys. zł; 300,1 tys. zł; 299,9 tys. zł oraz 140,0 tys. zł.

Na zadania z zakresu edukacji prawnej wydatkowano każdego roku objętego badaniem 9,9 tys. zł, a w pierwszym półroczu 2023 r. łącznie 5,0 tys. zł.

Powiat dokonał zwrotu niewykorzystanej dotacji w latach 2020-2022 odpowiednio w kwotach: 9,7 tys. zł, 11,3 tys. zł oraz 11,0 tys. zł. Zwrot niewykorzystanej części dotacji został dokonany z uwagi na brak wydatkowania odpowiednio: 11,2 tys. zł, 8,8 tys. zł i 9,3 tys. zł w pozycji dot. obsługi organizacyjno-technicznej oraz odpowiednio: 1,0 tys. zł, 0,2 tys. zł oraz 0,4 tys. zł w pozycji dotyczącej wynagrodzenia<sup>41</sup>.

(akta kontroli str.1254-1496, 1527, 1611-1613)

Starosta w wyjaśnieniach wskazał m.in., że środki finansowe w pozycji dotyczącej obsługi organizacyjno-technicznej zadania nie zostały w pełni wydatkowane ze względu na fakt, iż nie robiono zakupów na wyrost oraz nie gromadzono zapasów materiałów biurowych, które w porównaniu z liczbą punktów oraz zużyciem materiałów biurowych w ciągu roku nie byłyby zasadne. Mniejsze zapotrzebowanie na materiały biurowe spowodowane było również zamknięciem punktów ze względu na ogłoszenie pandemii i udzielaniem porad w trybie zdalnym.

Natomiast niewykonanie pełnej kwoty dotacji przypadającej na wynagrodzenia spowodowane było sytuacjami, w których punkt nieodpłatnej pomocy prawnej był nieczynny, gdyż radca prawny bądź adwokat oraz zastępcy m.in. z przyczyn osobistych, losowych, zdrowotnych nie mogli w danym dniu świadczyć nieodpłatnej pomocy prawnej. W sytuacji takiej kwota wynagrodzenia radcy prawnego bądź adwokata w miesiącu wystąpienia absencji pomniejszona została o jeden dyżur (4 godziny). Sytuacja taka miała miejsce dwukrotnie, tj. raz w 2020 r. i raz w 2022 r.

(akta kontroli str. 1582, 1586)

Powiat, zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w kontrolowanym okresie nie finansował realizacji zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej ze środków własnych.

(akta kontroli str. 1582, 1586.)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy Starostwa przygotowali projekt uchwały Rady Powiatu Sieradzkiego w sprawie uchwalenia na rok 2023 – Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24

<sup>41</sup> Rocznie wydatki winny wynosić 300,3 tys. zł, podczas gdy w latach 2020-2022 wydatkowano odpowiednio: 299,3 tys. zł, 300,1 tys. zł, 299,9 tys. zł.

kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w którym wskazano, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, nie zaś jak być powinno: uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni, od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Działanie to NIK ocenia jako nierzetelne.

Skutkiem przygotowania wadliwego projektu uchwały było przyjęcie przez Radę Powiatu Sieradzkiego uchwały Nr LI/395/2022 z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia na rok 2023 – Program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w przygotowanej przez Starostwo treści) oraz brak jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 grudnia 2022 r. zakwalifikował jako istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowa nieprawidłowość, zdaniem Starosty, wynikała m.in. z faktu, iż organ przyjął, że dokumenty te (programy współpracy z organizacjami pozarządowymi) nie stanowiły aktów prawa miejscowego (więc nie było obowiązku ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego). Takie stwierdzenie wynikało z faktu, iż ustawodawca w udpp nie wskazał wprost, że program współpracy z organizacjami pozarządowymi jest aktem prawa miejscowego. Przedmiotowe stanowisko uległo zmianie dopiero w wyniku wskazanego powyżej rozstrzygnięcia nadzorczego.

(akta kontroli str. 121-277, 1603-1606)

2. Karty oceny merytorycznej, na podstawie których dokonywano oceny ofert w ramach ogłoszonych w okresie objętym kontrolą konkursach, nie zawierały: (1) oceny przedstawionych w ofertach kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, wskazanej w art. 15 ust. 1 pkt 2 udpp; (2) oceny dotyczącej uwzględnienia przez oferentów udziału środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego, wskazanej w art. 15 ust. 1 pkt 4 udpp; (3) oceny analizy i oceny realizacji zleconych zadań publicznych, w przypadku organizacji, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków, wskazanej w art. 15 ust. 1 pkt 6 udpp, co należy określić jako nierzetelne.

(akta kontroli str. 292-302, 390-392, 416-426, 557-560, 575-582, 793-795)

Starosta w wyjaśnieniach wskazał m.in., że ocena przedstawionych w ofertach kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, została przeanalizowana i oceniona w punkcie 1 karty oceny merytorycznej „Możliwość realizacji zadania publicznego przez podmiot składający ofertę”. Podobnie jak ocena dotycząca uwzględnienia przez oferentów udziału środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł. Ocena analizy i ocena realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków ocenione zostały w punkcie 3 karty oceny merytorycznej „Dotychczasowe doświadczenie organizacji” oraz w punkcie 6 karty oceny formalnej „Oferent rozliczył się z poprzednio otrzymanej dotacji, rozliczył się w terminie i wykorzystał dotację zgodnie z przeznaczeniem”.

Starosta dodał, że w regulaminie nie zostały wprost wskazane poszczególne punkty art. 15 ust. 1 udpp, co nie oznacza, iż nie były one realizowane.

(akta kontroli str. 1535, 1539-1540)

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

(akta kontroli str. 66-87, 303-347, 427-474, 561-574, 597-694, 808-877)

Starosta w wyjaśnieniach wskazał, że postanowienia zabezpieczające interesy powiatu, zawarte w umowach zlecenia z radcami prawnymi i adwokatami na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, były wystarczające

(akta kontroli str. 1581, 1585)

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

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Zadania z tym związane zostały ujęte w regulaminie organizacyjnym Starostwa i przypisane właściwemu pracownikowi Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu. Pracownik ten uczestniczył w konferencjach dotyczących kwestii doradztwa i poradnictwa. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków zgłaszania skarg czy wniosków na działania powiatu w zakresie udzielania nieodpłatnego poradnictwa i pomocy. Zadania w zakresie przedmiotu kontroli powiat realizował samodzielnie. Powiat powierzył punkty do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym oraz wybranej w otwartym konkursie organizacji pozarządowej na zasadach określonych w unpp. Pozytywnie należy określić także zawarcie z ora i roirp porozumień w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Jako nierzetelny należy ocenić jednak brak w porozumieniach zawartych z ora i roirp oraz umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi postanowień w zakresie kontroli zobowiązań umownych.

W powiecie obowiązywały roczne programy współpracy, które jednak do czasu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody (grudzień 2022 r.) nie były publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co, jak stwierdził Wojewoda, było istotnym naruszeniem prawa. Brak publikacji wynikał m.in. z przedłożenia wadliwego projektu uchwały pod obrady Rady Powiatu. W latach objętych kontrolą powiat powierzał w ramach otwartych konkursów prowadzenie punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Ogłoszenia o konkursach zostały prawidłowo opublikowane i zawierały niezbędne informacje. W celu rozstrzygnięcia konkursów powoływano właściwą komisję, która dokonywała wyboru. Organizacja pozarządowa, która w okresie objętym kontrolą corocznie wygrywała konkurs, była wpisana we właściwy rejestr prowadzony przez Wojewodę. Starosta dokonywał wyboru najkorzystniejszej oferty zgodnie z rekomendacją komisji konkursowej, a oferty wybrane do dofinansowania zawierały elementy wymienione w udpp i regulaminach konkursów.

Karta oceny formalnej nie zawierała jednak wszystkich kryteriów oceny wskazanych w art. 15 ust. 1 unpp, co należy uznać jako nierzetelne.

W celu organizacji systemu doradztwa i poradnictwa powiat zawierał umowy z organizacją pozarządową wyłanianą w ramach otwartego konkursu oraz radcami

prawnymi i adwokatami. Umowy zawierały niezbędne elementy wskazane w unpp, a z radcami prawnymi i adwokatami także elementy wskazane w regulaminach konkursów. Radcowie prawni i adwokaci podpisywali umowy na podstawie wcześniej zawartych porozumień z ora i roirp. W latach objętych kontrolą w umowach zawartych z organizacją pozarządową, jak i adwokatami i radcami prawnymi, zawarto postanowienia dotyczące powierzania przetwarzania danych osobowych osób korzystających z pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego.

W latach objętych kontrolą prawidłowo rozdysponowano środki dotacji otrzymanej na realizację zadań i wydatkowano ją niemal w całości

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

### **2.1. Liczba punktów, warunki lokalowe i działania informacyjne**

1. W latach 2020-2023 w powiecie sieradzkim, zgodnie z art. 20 ust. 4 unpp, funkcjonowało pięć punktów, w których świadczone nieodpłatną pomoc prawną oraz nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. W jednym punkcie zorganizowanym w siedzibie Starostwa w Sieradzu funkcjonował zarówno lokal, w którym udzielano pomocy prawnej, jak i poradnictwa obywatelskiego. Był to ten sam lokal, a rozróżnienie między traktowaniem go jako lokal wykorzystywany do świadczenia pomocy prawnej, a poradnictwa obywatelskiego wynikało z godzin udzielania poszczególnych form pomocy. Od poniedziałku do piątku w godzinach 7:30-11:30 zajmowała go organizacja pozarządowa świadcząca poradnictwo obywatelskie, a w tych samych dniach w kolejnych czterech godzinach pomoc prawną świadczyli adwokaci/radcy prawni zatrudnieni przez powiat, w ramach porozumień z ora i roirp na podstawie umów zleceń. Pozostałe trzy punkty funkcjonowały w Powiatowych Zespołach Szkół odpowiednio w: Złoczewie, Błaszczkach, Warcie. W punkcie w Złoczewie, w robocze dni tygodnia, organizacja pozarządowa świadczyła poradnictwo obywatelskie w godzinach 12:30-16:30. W budynku szkoły w Błaszczkach w dwa dni tygodnia w godzinach rannych (08:00-12:00) oraz w trzy dni w popołudniowych (13:00-17:00) organizacja pozarządowa udzielała pomocy prawnej. Oferta punktu w Warcie ukierunkowana była na pomoc prawną udzielaną przez adwokatów i radców prawnych od poniedziałku do piątku w godzinach 11:30-15:30.

(akta kontroli str. 1528-1529)

2. Sieć punktów zapewniała dostęp do pomocy także osobom z mniejszych miejscowości z uwagi na równomierne ich usytuowanie na terenie powiatu. NIK zauważa, że jedynie w Błaszczkach i Złoczewie można było uzyskać poradnictwo lub pomoc po godzinie 16, co mogło powodować trudności dla osób aktywnych zawodowo pracujących w godzinach 8-16.

(akta kontroli str. 1528-1529)

3. Na stronie internetowej Starostwa oraz stronie BIP Starostwa została opublikowana lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa dostępnego dla mieszkańców powiatu, zawierająca aktualne informacje.

(akta kontroli str. 96)

W skład Powiatu Sieradzkiego wchodzi 11 gmin z tego na stronach internetowych siedmiu gmin brak było listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa.



Starosta w wyjaśnieniach wskazał, że nie ma wpływu na to, jakie informacje zamieszczane były na stronach internetowych poszczególnych gmin powiatu sieradzkiego.

(akta kontroli str. 1582, 1586)

Lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa publikowana była corocznie w prasie lokalnej w tygodniku „Nad Wartą”<sup>42</sup>.

(akta kontroli str. 101-103)

4. Powiat promował, zgodnie art. 9 ust. 4 unpp, udzielanie nieodpłatnej pomocy poprzez dystrybucję plakatów, ulotek, wizytówek, które, jak wyjaśnił Starosta, były przekazywane do gmin powiatu sieradzkiego, do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, a także wykładane były na poszczególnych piętrach budynku Starostwa.

(akta kontroli str. 1583, 1587)

5. W okresie objętym kontrolą złożono tylko jedną opinię – zawartą w karcie pomocy część B. Starosta (w lutym 2020 r.) przekazał tę opinię Dziekanowi Okręgowej Izby Radców Prawnych w Łodzi, zgodnie § 9 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego<sup>43</sup>.

(akta kontroli str. 97-100)

Na pytanie, dlaczego osoby, którym udzielane było poradnictwo, nie wyrażały swojej oceny w drodze opinii – Starosta odpowiedział m.in., że informacja o możliwości złożenia opinii widoczna jest przed wejściem do każdego punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Każdorazowo po udzielonej poradzie informację o takiej możliwości przekazują również radcowie prawni, adwokaci oraz doradca obywatelski. Jednak z informacji uzyskanej od wykonawców wynika, że po wypełnieniu oświadczeń niezbędnych do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz podaniu danych do karty pomocy osoby, którym została udzielona pomoc prawna, nie chcą wypełniać dodatkowych ankiet, tym bardziej, że jest to dobrowolne.

(akta kontroli str. 1583, 1587-1588)

6. Starosta sporządzał kwartalnie (za okres objęty kontrolą) zbiorcze informacje o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej według wzoru określonego w rozporządzeniu w sprawie npp. Informacje te zostały przekazane terminowo<sup>44</sup>, jednak zawarte w nich dane dotyczące edukacji prawnej były niezgodne ze stanem faktycznym, o czym poniżej w punkcie 2.4.

(akta kontroli str. 980-1253)

7. Starosta zapewnił realizację postanowień odnoszących się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej zawartych w rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez organizację na terenie powiatu punktów pomocy prawnej oraz poradnictwa obywatelskiego.

W programach wskazano priorytetowe zadania publiczne, w tym m.in. dotyczące udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększenie świadomości prawnej społeczeństwa<sup>45</sup>. W ramach głównego zadania w programie wyodrębniono jako podzadania: (1) prowadzenie punktów pomocy prawnej przez organizacje

<sup>42</sup> 27-29.11.2020 r.; 26-28.11.2021 r.; 10-13.11.2022 r.

<sup>43</sup> Dz. U. poz. 2492, ze zm., zwane dalej: rozporządzenie w sprawie npp.

<sup>44</sup> Zgodnie z programem kontroli do badania wybrano informacje za II kwartał każdego roku w okresie objętym kontrolą. Informacje te przesłano odpowiednio: 16.07.2020 r.; 16.07.2021 r.; 20.07.2022 r.; 20.07.2023 r.

<sup>45</sup> W programie na rok wskazano także udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (przez organizacje pozarządowe).

pozarządowe, (2) edukację prawną. W sprawozdaniach z realizacji programów współpracy powiatu sieradzkiego z organizacjami pozarządowymi wykazano w części dotyczącej realizacji zadań w formie powierzenia - prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej. W sprawozdaniach opisano m.in. procedurę konkursową, przebieg prac komisji, rodzaj i ilość porad oraz kwoty wydatkowane na te zadania.

(akta kontroli str. 121-213)

8. W wyniku oględzin dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>46</sup> ustalono, że poza wyjątkami, o których mowa poniżej, odpowiadały one wymogom określonym w obowiązujących przepisach, w tym w szczególności w rozporządzeniu w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Oba pomieszczenia zostały wyposażone w stanowiący własność Starostwa sprzęt komputerowy (komputery stacjonarne z monitorami) z oprogramowaniem do edycji tekstu i do porozumiewania się na odległość oraz systemem informacji prawnej zawierającym bazę aktów prawnych. W obu pomieszczeniach znajdowały się także urządzenia skanująco-drukujące, przy czym jedno z nich<sup>47</sup> należało do Starostwa. Wyposażenie punktu prowadzonego przez organizację pozarządową w sprzęt komputerowy stanowiło część zleconego jej zadania publicznego i nie powinno było zostać zrealizowane przez Starostwo, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Poczekalnia jednego z punktów<sup>48</sup> wyposażona była także w zamkniętą, nieprzezroczystą i oznakowaną urnę, w której osoba uprawniona mogła osobiście umieścić wypełnioną część B karty pomocy. W drugim punkcie<sup>49</sup> urna znajdowała się w pomieszczeniu, w którym udzielano porad. Starosta wyjaśnił, że powodem zaistniałego stanu rzeczy była obawa o możliwość uszkodzenia urny w trakcie remontu budynku lub jej kradzieży, a ponadto umiejscowienie urny w żaden sposób nie ograniczało prawa osoby uprawnionej do przekazania opinii o otrzymanej nieodpłatnej pomocy prawnej.

Na zewnątrz obu lokali w widocznych miejscach umieszczone zostały tablice z oznaczeniami punktów, na których wskazano czy w lokalu udzielane są nieodpłatne porady prawne i świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, jak również podano dni i godziny dyżurów oraz numer telefonu, pod którym umawiało się na wizyty. Przy czym w jednym z punktów<sup>50</sup> numer telefonu podany na tablicy informacyjnej umiejscowionej przy wejściu do budynku był inny od numeru telefonu podanego na drzwiach wejściowych do pomieszczenia, w którym udzielane były porady. Z wyjaśnień Starosty wynika, że oba numery telefonów obsługiwane są przez pracownika zajmującego się umawianiem wizyt, przy czym wybranie numeru telefonu z tablicy informacyjnej umożliwiało połączenie z pracownikiem umawiającym wizyty za pośrednictwem centrali telefonicznej Starostwa, zaś wybranie numeru podanego na drzwiach wejściowych do pomieszczenia umożliwiało połączenie bezpośrednio z tym samym pracownikiem. Starosta dodał, że osoby korzystające z nieodpłatnej pomocy prawnej nie zgłaszały problemów wynikających z udostępnienia dwóch numerów telefonów do umawiania wizyt.

Dostęp do jednego z punktów<sup>51</sup> uwzględniał potrzeby osób niepełnosprawnych – schody prowadzące do wejścia do budynku wyposażone były w podjazd dla wózków inwalidzkich, szerokość drzwi wejściowych umożliwia swobodny przejazd takimi

<sup>46</sup> Punkt nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzony przez Starostwo w budynku Starostwa oraz prowadzony przez Fundację Młodzi w budynku Powiatowego Zespołu Szkół w Błaszach pod adresem 98-235 Błaszki, Plac Sulwińskiego 31.

<sup>47</sup> Dotyczy punktu w siedzibie Starostwa.

<sup>48</sup> Dotyczy punktu z siedzibą w Błaszach.

<sup>49</sup> Dotyczy punktu w siedzibie Starostwa.

<sup>50</sup> Dotyczy punktu w siedzibie Starostwa.

<sup>51</sup> Dotyczy punktu w siedzibie Starostwa.

wózkami, zaś na podłodze w hallu budynku znajdowały się oznaczenia dla osób niewidomych. Drugi z punktów poddanych oględzinom<sup>52</sup> nie uwzględniał potrzeb osób niepełnosprawnych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1497-1516, 1589-1593)

9. Starosta zapewnił możliwość dokonywania zgłoszeń (w celu umówienia się na wizytę) w formie telefonicznej. Linia telefoniczna obsługiwana była przez inspektora w Wydziale Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa.

Dodatkowo na stronie internetowej Starostwa znajdowały się informacje o formach udzielanej pomocy z listą punktów i danymi teleadresowymi.

(akta kontroli str. 96)

10. Wyniki kontroli wskazują, że występują różnice w liczbie udzielonych porad w poszczególnych punktach w zależności od ich położenia. Jednak Starosta nie dokonywał wnikliwej analizy zainteresowania działalnością poszczególnych punktów celem dostosowania ich lokalizacji i harmonogramu pracy do rzeczywistych potrzeb w tym zakresie.

Starosta w wyjaśnieniach wskazał m.in., że punkty są rozmieszczone na terenie powiatu sieradzkiego w taki sposób, aby dostęp do nich był możliwy i jak najłatwiejszy dla wszystkich mieszkańców powiatu. Dwa punkty (jeden punkt nieodpłatnej pomocy prawnej oraz jeden punkt nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego) znajdują się w Sieradzu, gdzie zainteresowanie jest największe. Pozostałe punkty znajdują się w Warcie, Błazkach i Złoczewie, to jest największych, poza Sieradzem, oraz oddalonych od siebie gminach. Punkty zostały usytuowane tak, aby umożliwić wszystkim mieszkańcom, nawet tym zamieszkałym w najdalszych zakątkach powiatu, możliwie łatwy do nich odstęp. Nie jest możliwe, aby wszystkie punkty znajdowały się w Sieradzu, gdzie zainteresowanie nieodpłatnym poradnictwem jest największe, niemożliwe jest też zamknięcie któregoś z punktów, ze względu na niską liczbę porad, ponieważ liczba punktów przypadająca na dany powiat wyliczana jest na podstawie unpp.

(akta kontroli str. 1583, 1587)

## 2.2. Realizacja umów

1. Środki na realizację zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej, zgodnie z zapisami umów zawartych z organizacją pozarządową w okresie objętym kontrolą, przekazywano organizacji pozarządowej w 12 miesięcznych transzach na rachunek bankowy zleceniobiorcy. Termin przekazania transz ustalono na ostatni dzień miesiąca<sup>53</sup>. Za dzień przekazania dotacji uznawano dzień obciążenia rachunku Zleceniodawcy. Przekazanie kolejnych transz nie zostało umownie uzależnione od wykonania/spełnienia określonych warunków/czynników. W przypadku nienależytego wykonania zadania w umowie przewidziano mechanizm rozwiązania umowy przez Starostwo z określeniem kwoty dotacji podlegającej zwrotowi wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 1410-1490)

2. Starosta w wyjaśnieniach potwierdził ustalenia kontroli, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki bezumownego świadczenia usług z zakresu

<sup>52</sup> Dotyczy punktu z siedzibą w Błazkach.

<sup>53</sup> Za wyjątkiem grudnia, kiedy to transze miały być przekazywane odpowiednio do: 18 grudnia 2020 r.; 17 grudnia 2021 r.; 16 grudnia 2022 r.; 15 grudnia 2023 r.

nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 1583, 1587)

3. Pomoc prawna, zgodnie z zawartymi umowami, realizowana była przez adwokatów i radców prawnych, natomiast poradnictwo obywatelskie przez aplikanta radcowskiego. Nie wystąpiły przypadki udzielania pomocy prawnej przez aplikantów adwokackich lub radcowskich.

(akta kontroli str. 1583, 1587)

### **2.3. Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań**

1. Sprawozdania z wykonania zadania publicznego (za lata 2020-2022) „Prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Błaszczkach oraz prowadzenie punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w Sieradzu i Złoczewie” przez wyłonioną w drodze otwartego konkursu organizację pozarządową składane były w wymaganym terminie<sup>54</sup>, który został określony w umowie i odpowiadał terminowi ustawowemu. Sprawozdanie weryfikowane było przez pracownika Starostwa, który fakt ten dokumentował podpisaną notatką zatwierdzaną przez Naczelnika Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu.

(akta kontroli str. 963-979)

Organizacja pozarządowa w ofertach realizacji zadania publicznego dotyczącego prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz dwóch punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2020-2022 wykazywała wkład osobowy i wkład rzeczowy. Wkład ten został także wykazany w sprawozdaniach z wykonania zadania publicznego (za lata 2020-2022).

Organizacja pozarządowa w rocznych sprawozdaniach wykazała w 2020 r. koszty pokryte z wkładu osobowego w wysokości 22 560,00 zł; koszty pokryte z wkładu rzeczowego 20 000,00 zł. W rozliczeniu za 2021 r. koszty te kształtowały się odpowiednio na poziomie 11 040,00 zł i 15 000,00 zł. Natomiast w sprawozdaniu za 2022 r. koszty osobowe to 13 200,00 zł, a rzeczowe 15 000,00 zł.

W dokumentacji finansowej dołączanej przez organizację pozarządową do przedmiotowych sprawozdań brak było dokumentacji dotyczącej rozliczenia wkładu rzeczowego.

Wkład osobowy w dokumentacji finansowej załączonej do sprawozdania z 2020 r. udokumentowany został dwoma listami wolontariuszy biorących udział w zadaniu publicznym z wykazaniem: stawki godzinowej, daty, imienia i nazwiska, liczby przepracowanych godzin, rodzaju wykonanej pracy oraz podpisu wolontariusza. Identycznie udokumentowanie rozliczenie wkładu osobowego wyglądało w dokumentacji finansowej załączonej do sprawozdania za 2021 r. (jedna lista). W dokumentacji dołączonej przez organizację pozarządową do sprawozdania za 2022 r. nie było żadnego dokumentu potwierdzającego wniesienie (poniesienie) kosztów osobowych pokrytych z wkładu własnego o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 359-389, 492-547, 712-778, 895-962, 963-979)

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

(akta kontroli str. 359-389, 492-547, 712-778, 895-962, 963-979)

3. W latach 2020-2022 - coroczne dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego organizacji pozarządowej na „Prowadzenie punktu nieodpłatnej

<sup>54</sup> Data wpływu do Starostwa, odpowiednio 15 stycznia 2021 r.; 17 stycznia 2022 r. i 17 stycznia 2023 r.

pomocy prawnej w Błaszczkach oraz prowadzenie punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w Sieradzu i Złoczewie” zostały wykorzystane w całości. Każdego roku w kwocie 190,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1254-1377, 1611-1613)

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

(akta kontroli str. 359-389, 492-547, 712-778, 895-962, 963-979)

5. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli (brak w dokumentacji Starostwa właściwych protokołów) realizacji zadań powierzonych na podstawie zawartych z adwokatami i radcami prawnymi umów zleceń oraz powierzonych organizacji pozarządowej zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1583, 1587)

W okresie objętym kontrolą nie rozwiązano żadnej umowy z adwokatem ani radcą prawnym.

(akta kontroli str. 1598)

6. W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków podwykonawstwa przy udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, fakt ten potwierdził Starosta w złożonych wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 1583, 1587)

## 2.4. Edukacja prawna

1. Starosta nie zlecał zadań z zakresu edukacji prawnej podmiotom wskazanym w art. 15 ust. 1 unpp.

(akta kontroli str. 1530)

2. Powiat sieradzki zlecał zadania z zakresu edukacji prawnej organizacji pozarządowej, tj. podmiotowi trzeciemu, któremu na podstawie umów powierzył prowadzenie jednego punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i dwóch punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W treści umów organizacja pozarządowa zobowiązała się m.in. do realizacji zadania z zakresu edukacji prawnej w wymiarze co najmniej jednego zadania na rok na każdy punkt, w szczególności w formach, o których mowa w art. 3b ust. 2 unpp. Zleceniobiorca zobowiązał się wykonać zadanie zgodnie z ofertą realizacji zadania publicznego, stanowiącą integralną część umowy. W latach 2021-2023 organizacji pozarządowej zlecono realizację łącznie 48 zadań, z tego: 14 prezentacji, 12 artykułów, dziewięciu filmów, trzech informatorów, trzech ulotek, trzech instrukcji oraz dwóch plakatów i dwóch notesów. W poszczególnych latach organizacji pozarządowej zlecono odpowiednio 14, 17 i 17 zadań, z tego:

- w 2021 r. – jednego informatora „Dziecko też ma swoje prawa”, ulotki „Dla kogo nieodpłatna pomoc? Nie bój się korzystać!” oraz sześciu artykułów, czterech filmów i dwóch prezentacji o tematyce prawnej,
- w 2022 r. – jednego informatora „Przemoc domowa jako istotny problem dzisiejszych czasów”, ulotki „Gdzie udać się z problemem”, trzech artykułów, trzech filmów i sześciu prezentacji o tematyce prawnej, plakatu „Przemoc domowa”, jednej instrukcji „Krok po kroku. Jak przygotować się do porady?” oraz magnesów z notesami z informacją dotyczącą mediacji,
- w 2023 r. – jednego informatora „Upadłość konsumencka jako skuteczny sposób w walce z problemami finansowymi”, ulotki „Potrzebujesz pomocy? Nie jesteś

sami", trzech artykułów, dwóch filmów i sześciu prezentacji o tematyce prawnej, plakatu „Upadłość konsumencka”, dwóch instrukcji wypełniania formularzy oraz notesu z informacją dotyczącą upadłości konsumenckiej.

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

W odniesieniu do 2021 r. Starosta wykazał w zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za II kwartał realizację 11 zadań<sup>55</sup> w 11 tematach<sup>56</sup>. W odniesieniu do 2022 r. Starosta wykazał za I i III kwartał realizację 12 zadań<sup>57</sup> w 12 tematach<sup>58</sup>, zaś w odniesieniu do 2023 r. za I i II kwartał – czterech zadań<sup>59</sup> w 10 tematach<sup>60</sup>. Zbiorcze informacje za lata 2021-2022 zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 348-389, 475-547, 695-778, 878-962, 963-979, 1553-1564, 1573-1580, 1594-1598)

3. Powiat sieradzki nie realizował zadań z zakresu edukacji prawnej poza zadaniami zleconymi w trybie przewidzianym w unpp.

(akta kontroli str. 1582,1586)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dostęp do jednego z punktów nieodpłatnej pomocy prawnej poddanych oględzinom<sup>61</sup> nie uwzględniał potrzeb osób niepełnosprawnych. Od wejścia mieszczącego się przy ulicy Szkolnej wewnątrz budynku w korytarzu znajdowało się pięć schodów uniemożliwiających wjazd osobie poruszającej się na wózku inwalidzkim. Z kolei dojazd do wejścia mieszczącego się od strony boiska szkolnego prowadził dookoła budynku m.in. przez trawnik, który mógł utrudnić przejazd wózka inwalidzkiego lub nawet taki przejazd uniemożliwić – w szczególności dotyczyło to wózków z kołami o małej średnicy oraz pory jesiennej, zimowej i wiosennej (zalegający śnieg lub mokry i grząski trawnik po intensywnych opadach deszczu albo roztopach). Stanowiło to naruszenie § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie npp, zgodnie z którym dostęp do lokali, o których mowa w art. 8 ust. 10 ustawy, usytuowanych na terenie powiatu, uwzględnia potrzeby osób niepełnosprawnych.

Starosta wyjaśnił, że dostęp do punktu dla osób z niepełnosprawnościami nie był utrudniony, na okoliczność czego podniósł, że w przeszłości do Zespołu Szkół, w którym mieścił się ten punkt, uczęszczał jeden uczeń z niepełnosprawnością

<sup>55</sup> Z tego dwa informatory i poradniki w wersji papierowej i dziewięć internetowych serwisów edukacyjnych, informatorów i poradników w wersji elektronicznej.

<sup>56</sup> Z tego jeden dotyczył przestępstw i wykroczeń, jeden – dziedziczenia, jeden – zatrudnienia, zaś osiem – innych.

<sup>57</sup> Z tego osiem informatorów i poradników w wersji papierowej, trzy internetowe serwisy edukacyjne, informatory i poradniki w wersji elektronicznej, jedno inne.

<sup>58</sup> Z tego jeden dotyczył przestępstw i wykroczeń, jeden – rodziny, dwa – dziedziczenia, trzy – urzędów i sądów, zaś pięć – innych.

<sup>59</sup> Z tego jeden informator i poradnik w wersji papierowej, jeden internetowy serwis edukacyjny, informator i poradnik w wersji elektronicznej, dwa inne.

<sup>60</sup> Z tego trzy dotyczyły rodziny, jeden – dziedziczenia, jeden – zadłużenia, dwa – zatrudnienia, zaś trzy – innych.

<sup>61</sup> Dotyczy punktu z siedzibą w Błazkach.

i podjazd od strony boiska szkolnego nie stanowił dla niego przeszkody. Dodatkowo Starosta poinformował, że planowany jest remont budynku, w ramach którego zostanie przeprowadzona termomodernizacja oraz zainstalowane zostaną udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami. Zdaniem NIK fakt uczęszczania do szkoły jednego ucznia z niepełnosprawnością nie może przesądzać o uznaniu, że dostęp uwzględnia potrzeby osób niepełnosprawnych. Ekstrapolacja doświadczeń jednej osoby na całą populację osób z niepełnosprawnościami jest niepoprawna metodologicznie tym bardziej, że dla ucznia budynek szkoły jest elementem jego naturalnego środowiska, które zna i w którym nauczył się poruszać. Zaś z punktu nieodpłatnej pomocy prawnej mogą korzystać osoby, dla których budynek i jego otoczenie nie będą znane.

(akta kontroli str. 1497-1516, 1589-1593)

2. Wyposażenie prowadzonego przez organizację pozarządową punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w sprzęt komputerowy<sup>62</sup> stanowiło część zleconego jej zadania publicznego i miało zostać zrealizowane w ramach jej wkładu rzeczowego, a zostało zrealizowane przez Starostwo. Było to sprzeczne z planem i harmonogramem działań zawartych w złożonej przez organizację pozarządową ofercie realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2023 r., która stanowiła załącznik do umowy zlecenia zadania publicznego. Zgodnie z ww. planem i harmonogramem lokale miały zostać wyposażone m.in. w laptopy z oprogramowaniem, drukarki, skanery, kopiarki – laserowe urządzenia wielofunkcyjne. Z opisu zasobów kadrowych, rzeczowych i finansowych oferenta, które będą wykorzystane do realizacji zadania, zawartego w ww. ofercie wynikało, że w ramach realizacji zadania lokale zostaną wyposażone przez organizację pozarządową m.in. w laptopy z oprogramowaniem, drukarki, skanery, kopiarki – laserowe urządzenia wielofunkcyjne. Z kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego również zawartej w ww. ofercie wynikało, że zabezpieczenie sprzętu komputerowego oferent wycenił na 15 tys. zł.

Ponadto z treści uchwały w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu sieradzkiego w 2023 r. (pkt VII ppkt 18) wynikało, że powiat sieradzki zapewniał jedynie pomieszczenia do udzielania porad wyposażone w zamykaną szafę, biurka, krzesła, poczekalnię oraz dostęp do sieci energetycznej, telefonicznej i teleinformatycznej.

Organizacja pozarządowa potwierdziła, że należący do niej sprzęt został zabezpieczony na potrzeby dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>63</sup>, pozostawał do dyspozycji powiatu sieradzkiego, a organizacja była gotowa w każdym momencie go dostarczyć.

Starosta wyjaśnił, że cały sprzęt komputerowy został dostarczony do lokalu przez Starostwo na początku funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, a świadczący w nim usługi radca prawny i tak posługiwał się dostarczonym przez siebie komputerem.

Zdaniem NIK w opisanych powyżej okolicznościach faktycznych i uwarunkowaniach wynikających z zawartej przez powiat z organizacją pozarządową umowy, sprzęt komputerowy należący do Starostwa nie powinien znajdować się w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej.

<sup>62</sup> Dotyczy punktu z siedzibą w Błazkach.

<sup>63</sup> W Sieradzu i w Błazkach.

(akta kontroli str. 1497-1516, 779-792, 895-962, 1594-1598, 1607-1610)

3. W okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa nie przeprowadzali kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji, w tym w zakresie, czy organizacja pozarządowa udziela nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 11d unpp.

Starosta w wyjaśnieniach wskazał m.in., że w latach objętych kontrolą kontrole w ww. zakresie poszczególnych punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, których prowadzenie powierzono organizacji pozarządowej, przeprowadzane były przez pracownika odpowiadającego za ww. zakres. Przeprowadzane były także kontrole punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w których porad udzielali radcowie prawni i adwokaci. Z poszczególnych kontroli nie sporządzano jednak protokołów.

(akta kontroli str. 1583-1587)

W dokumentacji Starostwa brak jest jakiegokolwiek udokumentowania faktu przeprowadzenia ww. kontroli co nie pozwala to na przyjęcie przedstawionych wyjaśnień. Zdaniem NIK konieczność dokumentacji czynności i zdarzeń warunkowana jest przede wszystkim względami dowodowymi, które umożliwiają odtworzenie przeprowadzonych czynności oraz poczynionych ustaleń. Ponadto forma pisemna udokumentowania przeprowadzonej kontroli daje kontrolowanemu możliwość ustosunkowania się do treści protokołu i ewentualną możliwość wniesienia zastrzeżeń w przypadku rozbieżnej interpretacji ustalonych stanów faktycznych - co dodatkowo daje kontrolowanemu pewność, że przebieg kontroli utrwalony został zgodnie ze stanem rzeczywistym.

4. W dokumentacji finansowej dołączonej przez organizację pozarządową do sprawozdań z wykonania zadania publicznego za lata 2020-2022 brak było dokumentacji dotyczącej rozliczenia wkładu rzeczowego. Natomiast do sprawozdania z wykonania zadania publicznego za 2022 r. nie załączono również żadnego dokumentu potwierdzającego wniesienie (poniesienie) kosztów osobowych pokrytych z wkładu własnego. Starostwo nie wzywało organizacji pozarządowej do uzupełnienia dokumentacji finansowej załączanej do sprawozdań i zaakceptowało je, co należy uznać za działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 963-979)

Starosta w wyjaśnieniach wskazał m.in., że sprawozdania za lata 2020-2022 zostały zaakceptowane, a rozliczenie wkładu rzeczowego dokonano na podstawie zapisów i wycień zawartych w części II sprawozdania dotyczącej rozliczenia wydatków za lata 2020-2022, podobnie jak wkład osobowy w sprawozdaniu z 2022 r.

Zdaniem NIK przyjęty sposób weryfikacji sprawozdania z wykonania zadania publicznego nie zapewnia rzetelności rozliczenia, zadeklarowanych przez organizację pozarządową w ofertach i wykazanych następnie w sprawozdaniach, kosztów stanowiących wkład własny, ponieważ uniemożliwia potwierdzenie czy koszty te zostały rzeczywiście poniesione.

(akta kontroli str. 1599-1601)

5. W 2021 r. w ramach realizacji edukacji prawnej organizacja pozarządowa zrealizowała na zlecenie Starosty łącznie 14 zadań – jeden informator oraz sześć artykułów, cztery filmy i dwie prezentacje o tematyce prawnej. W 2022 r. w ramach realizacji edukacji prawnej organizacja pożytku publicznego zrealizowała na zlecenie Starosty łącznie 17 zadań – jeden informator, jedna



ulotkę, trzy artykuły, trzy filmy i sześć prezentacji o tematyce prawnej, plakat, instrukcję oraz magnesy z notesami z informacją dotyczącą mediacji. W odniesieniu do 2021 r. Starosta wykazał w zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za II kwartał realizację w ramach edukacji prawnej 11 zadań<sup>64</sup> w 11 tematach<sup>65</sup>. W odniesieniu do 2022 r. Starosta wykazał za I i III kwartał realizację w ramach edukacji prawnej 12 zadań<sup>66</sup> w 12 tematach<sup>67</sup>. Z uwagi na zawarcie w zbiorczych informacjach o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za lata 2021-2022 danych niezgodnych ze stanem faktycznym, tj. podania niższej liczby zrealizowanych zadań z zakresu edukacji prawnej odpowiednio o trzy i cztery, należy uznać, że zostały one sporządzone nierzetelnie.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną zaistniałego stanu rzeczy była pomyłka pracownika Starostwa, a ponadto wskazał na małą czytelność systemu informatycznego, do którego wprowadzono dane z zakresu edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 963-979, 1553-1564, 1573-1580, 1594-1598)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta zapewnił działanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w wymaganej liczbie punktów (pięć punktów), a ich lokalizacja w Błaszczkach, Sieradzu, Warcie i Złoczewie zapewniała dostęp mieszkańcom powiatu. Harmonogram działania punktów opracowano prawidłowo, jednak tylko dwa z czterech punktów działały po godzinie 16, co mogło wpływać na utrudnienie w dostępie dla osób czynnych zawodowo (pracujących w godzinach 8-16) Usytuowanie punktów w siedzibie Starostwa oraz szkół ponadpodstawowych należy ocenić jako właściwe rozwiązanie. Faktem jest, że świadczenie usług w poszczególnych punktach odbywało się z różną intensywnością (najwięcej osób korzystało z punktów w Sieradzu), jednak należy zauważyć, że punkty zlokalizowane w stolicy powiatu nie były na tyle obciążone obsługą obywateli, aby dokonywać jakichkolwiek zmian lokalizacyjnych. Problem stanowił jednak dostęp do jednego z punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (bariera architektoniczna). Poza opisaną sytuacją lokale, w których udzielane było poradnictwo i pomoc prawna odpowiadały wymogom określonym w obowiązujących przepisach. Wyposażenie tych lokali umożliwiało udzielenie przedmiotowych usług, jednak sprzęt komputerowy w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonym przez organizację pozarządową stanowił majątek Starostwa, a winien być wniesiony jako wkład własny przez tę organizację. Starosta udostępnił listę nieodpłatnego poradnictwa dostępnego dla mieszkańców powiatu na stronie BIP, zamieszczał na stronie Starostwa niezbędne informacje o nieodpłatnym doradztwie prawnym i nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim, czym realizował zapisy unpp. Pozytywnie należy ocenić terminowość wypełnienia obowiązku sprawozdawczego o wykonaniu zadań polegających na udzieleniu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Natomiast zbiorcze informacje o wykonaniu zadania publicznego za lata 2021-2022, z uwagi na zawarcie - w części

<sup>64</sup> Z tego dwa informatory i poradniki w wersji papierowej i dziewięć internetowych serwisów edukacyjnych, informatorów i poradników w wersji elektronicznej.

<sup>65</sup> Z tego jeden dotyczył przestępstw i wykroczeń, jeden – dziedziczenia, jeden – zatrudnienia, zaś osiem – innych.

<sup>66</sup> Z tego osiem informatorów i poradników w wersji papierowej, trzy internetowe serwisy edukacyjne, informatory i poradniki w wersji elektronicznej, jedno inne.

<sup>67</sup> Z tego jeden dotyczył przestępstw i wykroczeń, jeden – rodziny, dwa – dziedziczenia, trzy – urzędów i sądów, zaś pięć – innych.

dotyczącej edukacji prawnej - danych niezgodnych ze stanem faktycznym należy ocenić jako sporządzone nierzetelnie.

Środki na realizację zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej były przekazywane organizacji pozarządowej w terminach i na zasadach określonych w corocznie zawieranych umowach.

Sprawozdania corocznie składane przez organizację pozarządową weryfikowane były rzetelnie wraz z dokumentami w części dotyczącej rozliczenia dotacji celowej. Weryfikacji nie podlegała dokumentacja dotycząca wkładu własnego organizacji pozarządowej, tj. sprawozdania za lata 2020-2022 zostały zaakceptowane bez udokumentowania przez organizację wniesienia (rozliczenia) wkładu rzeczowego. Dodatkowo, sprawozdanie za 2022 r. zostało zaakceptowane bez dokumentu potwierdzającego wniesienie przez organizację pozarządową wkładu własnego osobowego (praca wolontariuszy). Zdaniem NIK było to działaniem nierzetelnym.

Negatywnie należy ocenić brak przeprowadzenia prawidłowo udokumentowanych kontroli realizacji powierzonych zadań organizacji pozarządowej oraz radcom prawnym i adwokatom oraz przyjęcie przez Starostę sporządzonych przez organizację pozarządową sprawozdań z wykonania zadania publicznego za lata 2020-2022 bez udokumentowania dotyczącego rozliczenia wkładu rzeczowego.

OBSZAR

### **3. Działania powiatu w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej**

Opis stanu faktycznego

1. W ramach zorganizowanego przez Starostwo nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2020 – 2023 (I połowa) udzielono łącznie 2 439 porad, to jest odpowiednio: 490, 578, 814, 557. Liczba porad na tysiąc mieszkańców kształtowała się w tym okresie następująco 4,2; 5,1; 7,2; 5,0. Rozkład udzielonych porad przez adwokatów i radców prawnych świadczonych na podstawie umów zleceń i porad udzielanych w lokalach obsługiwanych przez organizację pozarządową średnio w latach objętych kontrolą kształtował się na poziomie 42,8% (procent porad udzielonych przez adwokatów i radców prawnych) do 57,2% (procent porad udzielonych przez organizację pozarządową). Kwota wydatkowanych w latach objętych kontrolą dotacji na wynagrodzenia dla adwokatów i radców prawnych świadczących nieodpłatną pomoc w ramach umów zlecenie kształtowała się na poziomie 39,7%<sup>68</sup> (procent kwoty wydatkowanej). Natomiast wynagrodzenie organizacji pozarządowej świadczącej nieodpłatne poradnictwo obywatelskie i pomoc prawną stanowiło 60,3%<sup>69</sup> wydatkowanych dotacji.

Poniesione koszty w przeliczeniu na jedną poradę udzieloną przez adwokatów i radców prawnych zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia przez Powiat w latach 2020-2023 I połowa kształtował się następująco: 770,74 zł; 520,83 zł; 362,26 zł i 182,85 zł. Natomiast ten sam rodzaj kosztów w przypadku doradztwa zorganizowanego przez organizację pozarządową w tym samym okresie był wyższy (z wyjątkiem 2020 r.) i wynosił odpowiednio: 592,14 zł; 574,25 zł; 415,02 zł i 334,64 zł.

Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie świadczone było przez wybraną w ramach konkursu organizację pozarządową w dwóch punktach (w Sieradzu i Złoczewie).

<sup>68</sup> Średnia arytmetyczna procentowego wydatkowania dotacji w latach 2020-2023 (I półrocze).

<sup>69</sup> Średnia arytmetyczna procentowego wydatkowania dotacji w latach 2020-2023 (I półrocze).

Zdecydowana większość porad była udzielana w punkcie w Sieradzu (w latach 2020-2023 I półrocze) odpowiednio 166, 150, 253, 179. W Złoczewie liczba porad kształtowała się następująco: 41, 6, 38, 18.

Nieodpłatną pomoc prawną realizowała organizacja pozarządowa w punkcie w Błaszczkach gdzie w latach 2020-2023 (I połowa) udzielono odpowiednio: 114, 175, 167 i 87 porad. Adwokaci i radcowie prawni w punkcie zorganizowanym w Sieradzu udzielili, w tym samym okresie, odpowiednio: 167, 201, 337, 265 porad, a w Warcie w okresie analizowanym łącznie 75 porad<sup>70</sup>. Średnia liczba porad na punkt dziennie wynosiła w latach objętych kontrolą mniej niż jedna na dzień, tj. odpowiednio: 0,4; 0,5; 0,6; 0,9.

W ramach udzielonych porad najwięcej, bo ponad 54%, dotyczyło prawa cywilnego<sup>71</sup>, 20,5% prawa rodzinnego<sup>72</sup> i 7% prawa karnego<sup>73</sup>. W okresie objętym kontrolą najmniejsze zainteresowanie odnotowano w poradnictwie dotyczącym prawa podatkowego (20 porad) oraz z zakresu działalności gospodarczej (dwie porady).

Czas przeznaczony na każdą poradę sprawozdawany był w ujęciu określonego przedziału, i tak najwięcej porad (33,3%) udzielono w przedziale od 15 minut do pół godziny, niewiele mniej, bo 32,5% porad, zrealizowano w zakresie 30 do 45 minut. Porady trwające do godziny stanowiły 23,8%.

Interesantów ubiegających się o udzielenie porad można scharakteryzować także w podziale na wiek. Najwięcej porad udzielono osobom w wieku od 45 do 55 lat i od 35 do 45 lat (łącznie 40% udzielonych porad). Kolejne w tej klasyfikacji były osoby w wieku od 25 do 35 lat. O udzielenie porady nie zawnioskowała żadna osoba do 18 roku życia i tylko 12 osób powyżej 85 lat.

(akta kontroli str.1517-1531, 1552-1564)

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

- w 2020 r. – 1 100 egzemplarzy informatorów, 6 000 sztuk ulotek, e-poradnik,
- w 2021 r. – 500 egzemplarzy informatorów, 5 000 sztuk ulotek, sześć artykułów, cztery filmy i dwie prezentacje o tematyce prawnej,
- w 2022 r. – 300 egzemplarzy informatorów, 5 000 sztuk ulotek, trzy artykuły, trzy filmy i sześć prezentacji o tematyce prawnej, 100 sztuk plakatów, 300 egzemplarzy instrukcji oraz 300 sztuk magnesów z notesami z informacją dotyczącą mediacji,
- w 2023 r. (do 3 listopada) – 250 egzemplarzy informatorów, 4 000 sztuk ulotek, trzy artykuły, dwa filmy i sześć prezentacji o tematyce prawnej, 50 sztuk plakatów, dwie instrukcje wypełniania formularzy oraz 250 sztuk notesów z informacją dotyczącą upadłości konsumenckiej.

Wszystkie wskazane powyżej e-poradniki, artykuły, filmy i prezentacje zostały przekazane do Starostwa w formie elektronicznej i udostępnione na jego stronie internetowej w zakładce poświęconej nieodpłatnej pomocy prawnej. Wyjątek dotyczył e-poradnika z 2020 r. i filmów z lat 2021-2022, które nie zostały udostępnione z powodu, jak wyjaśnił Starosta, ograniczeń technicznych. Starosta ponadto podał, że:

<sup>70</sup> W 2020 r. – 2 porady, w 2021 r. – 46, w 2022 r. – 19, w I połowie 2023 r. – 8 porad.

<sup>71</sup> 1339 porad.

<sup>72</sup> 504 porady.

<sup>73</sup> 181 porad. Kolejne względem popularności były porady dotyczące: prawa ubezpieczeń społecznych i prawa do opieki zdrowotnej; prawa pracy; prawa administracyjnego; innych gałęzi prawa; prawa podatkowego; spraw z zakresu działalności gospodarczej.

- zakładka poświęcona nieodpłatnej pomocy prawnej została odwiedzona 8 433 razy,
- nie ma technicznych możliwości sprawdzenia liczby odsłon/pobrań poszczególnych materiałów udostępnionych w tej zakładce.

Dodatkowo Starosta podniósł, że wszystkie materiały elektroniczne udostępnione zostały na profilu organizacji pozarządowej na portalu społecznościowym facebook.

(akta kontroli str. 348-389, 475-547, 695-711, 878-962, 963-979, 1552-1564, 1573-1580, 1594-1598)

3. W dokumentach strategicznych powiatu sieradzkiego, w tym w szczególności w Strategii Rozwoju Powiatu Sieradzkiego na lata 2016-2023, nie określono celów, mierników i wskaźników realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Również programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 udpp uchwalone na lata 2020-2023<sup>74</sup>, pomimo zaliczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego do priorytetowych zadań publicznych powiatu, oraz umowy o realizację zadania publicznego zwarte z organizacją pozarządową nie określały wskaźników realizacji tych zadań.

Starosta wyjaśnił, że cele/mierniki/wskaźniki realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej określały w złożonych ofertach organizacje pozarządowe. Po wykonaniu umowy były one poddawane weryfikacji w oparciu o złożone przez organizację sprawozdanie.

(akta kontroli str. 121-278, 348-389, 475-547, 695-778, 895-979, 1602-1606)

4. Z analizy sprawozdań z wykonania zadania publicznego złożonych przez organizację pożytku publicznego za lata 2021 i 2022<sup>75</sup> wynika, że założone w treści ofert realizacji zadania publicznego rezultaty zostały osiągnięte. Jako zrealizowane wskazano następujące rezultaty:

- przez co najmniej cztery godziny dziennie w każdym z punktów, wyłączając dni ustawowo wolne od pracy, mieszkańcom powiatu sieradzkiego udzielana była nieodpłatna pomoc prawna polegająca w głównej mierze na rozwiązywaniu problemów prawnych,
- wzrost świadomości prawnej przyczynił się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów,
- opracowane zostały materiały promujące nieodpłatną pomoc prawną oraz nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

W sprawozdaniach brakowało podanej wprost informacji na temat osiągnięcia rezultatu polegającego na wzroście świadomości, iż istnieją metody polubownego rozwiązywania sporów w ramach mediacji. Starosta wyjaśnił, że uznał ten rezultat za osiągnięty z uwagi m.in. na przygotowanie i rozdystrybuowanie notesów zawierających informacje o bezpłatnej mediacji.

(akta kontroli str. 359-389, 492-547, 712-778, 895-962, 969-979, 1599-1601)

<sup>74</sup> Realizacja programów podlegała całościowej ewaluacji w oparciu o ustalone w nich wskaźniki: liczby otwartych konkursów ofert, liczby ofert złożonych w konkursach, liczby umów zawartych na realizację zadania publicznego, liczby umów zerwanych lub unieważnionych, wysokości kwot udzielonych dotacji oraz liczby organizacji realizujących zadania publiczne.

<sup>75</sup> Sprawozdanie za 2023 r. w dacie kontroli nie zostało złożone z uwagi na niezakończenie okresu sprawozdawczego.

5. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 11 października 2023 r. złożono jedną opinię osoby uprawnionej zawartą w karcie pomocy (w części B). Osoba formułująca opinię wypowiedziała się w sposób pozytywny o realizacji zadania w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonym przez radców prawnych. Osoba wypełniająca ankietę wskazała, iż spotkała się z życzliwym przyjęciem w punkcie oraz, że informacje zostały jej przekazane w sposób zrozumiały. W karcie nie zawarto żadnych uwag ani propozycji usprawnień działalności (szczegółowy opis w obszarze 2 pkt. 21 ppkt 5)

(akta kontroli str. 97-100, 1567-1572)

6. Zgodnie z art. 7 ust. 5 unpp Starosta zobowiązany był do analizy opinii osób uprawnionych do udzielenia pomocy, mając na względzie potrzebę wprowadzenia usprawnień oraz podniesienia jakości nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jednak w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 11 października 2023 złożono tylko jedną opinię zawartą w karcie pomocy (w części B). Analiza tej karty została dokonana przez pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za ten zakres działania. W związku z przeprowadzoną analizą oraz faktem, iż karta zawierała same pozytywne odpowiedzi nie podjęto żadnych działań. Ponadto Starosta nie korzystał z innych form pozyskiwania informacji od osób uprawnionych w zakresie oceny udzielanej w powiecie sieradzkim nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 1589-1593)

7. Wskazując bariery i utrudnienia w realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej Starosta podał m.in., że w porozumieniach zawartymi z roirp i ora nie wskazano adwokatów na zastępstwo. W związku z powyższym umowy zlecenia podpisano tylko z adwokatami i radcami prawnymi udzielającymi nieodpłatnych porad prawnych. W przypadku niemożności świadczenia przez nich porad w wyznaczone dni, punkt będzie musiał pozostać zamknięty na czas nieobecności adwokata/radcy prawnego.

Zdaniem Starosty, w związku z wieloletnią realizacją zadań dot. nieodpłatnego poradnictwa, powinno zostać wprowadzone ograniczenie osób które mogą korzystać z tych usług. Osoby korzystające nagminnie wykorzystują fakt, że nie ma progu dochodowego i podpisują oświadczenie, że nie stać ich na płatną poradę prawną, co często nie jest zgodne z prawdą. Ponadto powinno zostać wprowadzone ograniczenie ilości wizyt jednej osoby w określonym czasie. Zdarzały się przypadki, że osoby przychodzą do punktu w celu zorganizowania sobie czasu wolnego, bądź przypadki, gdy jedna osoba zapisuje się po kolei do wszystkich radców prawnych, adwokatów i doradcy obywatelskiego celem skonsultowania tego samego problemu. Dodatkowo osoby, które zachowują się w sposób niewłaściwy, wulgarny nie powinny być obsługiwane.

Zdaniem starosty elektroniczny system służący do obsługi zadania powinien zostać dopracowany. Obecnie możliwe jest dopisywanie kart wstecznie, tzn. po zakończonym kwartale, co później przy wyliczeniach daje wynik niezgodny z wcześniej wygenerowanym sprawozdaniem. System nie powinien zezwolić na zapisanie karty i oznaczyć jej gotowość, jeśli nie jest ona kompletna. Niejasne są wymagania, co do wypełnienia pola dotyczącego zadań z zakresu edukacji prawnej. Starosta przychyliła się do opinii, że otwarte konkursy ofert powinny być ogłaszane na okres dłuższy niż rok.

Starosta nie zgłaszał Wojewodzie ani innym podmiotom swoich spostrzeżeń, uwag, problemów czy wniosków związanych z organizacją i funkcjonowaniem punktów nieodpłatnej pomocy prawnej o raz nieodpłatnego poradnictwa.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Efekty rzeczowe edukacji prawnej zostały osiągnięte poprzez opracowania i publikację przez organizację pozarządową właściwych materiałów multimedialnych, a także informatorów (poradników). W powiecie nie określono celów, mierników i wskaźników realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Przyjęty sposób monitorowania efektywności systemu sprowadzał się do analizy złożonych przez organizację pozarządową sprawozdań.

W ramach zorganizowanego przez Powiat systemu pięciu punktów pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, w każdym z punktów udzielano średnio mniej niż jedną poradę na punkt dziennie - w czasie do jednej godziny (86,6% porad trwało maksymalnie do jednej godziny), co oznacza, że na cztery godziny dziennie świadczenia pomocy w punkcie tylko jedna godzina była efektywnie wykorzystana.

#### IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Formalne zapewnienie możliwości przeprowadzania przez powiat kontroli realizacji zadań wykonywanych przez adwokatów i radców prawnych w punkcie prowadzonym bezpośrednio przez powiat.
2. Podjęcie działań zapewniających uwzględnienie potrzeb osób niepełnosprawnych w dostępie do lokali, w których udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna na terenie powiatu sieradzkiego.
3. Rzetelne weryfikowanie zadeklarowanego przez organizację pozarządową wkładu, zwłaszcza w sytuacji, gdy stwierdzono wyposażenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonego przez tę organizację w sprzęt komputerowy należący do Starostwa.
4. Usprawnienie systemu nadzoru nad realizacją zleconych i powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej w sposób umożliwiający przeprowadzanie kontroli w miejscu realizacji tych zadań wraz z rzetelnym dokumentowaniem przeprowadzonych czynności.
5. Przekazanie, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości rzetelnie sporządzonych zbiorczych informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za poszczególne kwartały lat 2021-2023.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

Łódź, 28 listopada 2023 r.

Kontrolerzy  
Marcin Kuzan  
Główny specjalista kontroli  
państwowej



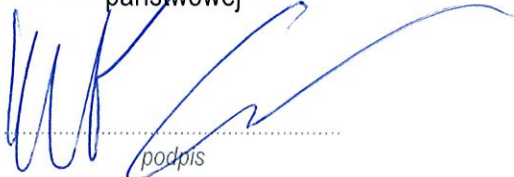
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
Dyrektor  
p.o. Dyrektor  
Piotr Walczak



.....  
podpis

Rafał Gorgoń  
Główny specjalista kontroli  
państwowej



.....  
podpis

