



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.27.1.2023

Pan
Piotr Gruszczyński
Starosta Gnieźnieński
Starostwo Powiatowe w Gnieźnie
ul. Papieża Jana Pawła II 9/10
62-200 Gniezno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej nr KPK-KPO.441.252.2023
z 11 marca 2024 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Gnieźnie, ul. Papieża Jana Pawła II 9/10, 62-200 Gniezno ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Gruszczyński, Starosta Gnieźnieński, od 22 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie przez powiat warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną,2. Zgodność z przepisami i rzetelność realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.3. Działania powiatów w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnego świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych ³ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Izabela Chlebowska-Gąsczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LPO/151/2023 z 26 września 2023 r.2. Renata Robińska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/155/2023 z 5 października 2023 r.3. Marcin Kaczmarek, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LPO/160/2023 z 18 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: Starostwo albo SP.

² Dalej: Starosta.

³ Do 10 listopada 2023 r. Dalej także: kontrolowany okres, badany okres.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiat Gnieźnieński⁶, w latach 2020-2023⁷ był przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

Najwyższa Izba Kontroli co do zasady pozytywnie ocenia realizację zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Utworzone na terenie powiatu punkty udzielania pomocy prawnej zostały zorganizowane w sposób zapewniający dostęp do porad wszystkim uprawnionym osobom. Upowszechniana była również wiedza o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu. Starostwo prawidłowo nadzorowało realizację zadań, między innymi poprzez przeprowadzenie kontroli w miejscu ich realizacji oraz jakości oferowanych porad. Ponadto, terminowo sporządzano i przekazywano zbiorcze informacje o wykonaniu zadań, z tym że nie zawsze w pełni zgodnie z wymaganym wzorem, co jednak nie miało wpływu na jakość realizowanych zadań. Zadania z zakresu edukacji prawnej, zlecone organizacjom pozarządowym, realizowane były poprzez organizację szkoleń i warsztatów skierowanych do różnych grup społecznych oraz publikację w formie papierowej i elektronicznej poradnika. Starostwo każdego roku⁸ skutecznie przeprowadziło po jednym otwartym konkursie ofert, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej⁹ na powierzenie realizacji zadania publicznego prowadzenia punktów, w których realizowano ww. zadania. Każdorazowo przeprowadzone konkursy skutkowały zawarciem przez Powiat umów o powierzenie realizacji tych zadań. Monitorowano realizację zadań w tym zakresie, mimo że nie określono dla nich mierników. Średnia liczba porad na punkt dziennie wyniosła pomiędzy 0,6 a 1,3, co świadczy o niskim wykorzystaniu potencjału pomocy i poradnictwa gwarantowanych przez Powiat, przy czym beneficjenci wsparcia oceniali je co do zasady pozytywnie.

Stwierdzono jednocześnie nieprawidłowości polegające m.in. na tym, że przyjęta w Starostwie praktyka ustalania i wskazywania ocen w drodze konsensusu, bez materializacji ocen poszczególnych członków komisji konkursowych oraz uwzględniania analiz i ocen wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁰ wyłącznie na etapie ostatecznych rozstrzygnięć, przy jednoczesnym braku dokumentowania tych czynności, nie sprzyjała transparentności podejmowanych działań oraz utrudniała ich weryfikację. Stwierdzono również jednostkowe przypadki nieprzekazywania dziekanom Okręgowej Rady Adwokackiej w Poznaniu oraz Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Poznaniu¹¹ a także organizacjom pozarządowym opinii beneficjentów pomocy mogących mieć wpływ na sposób wykonania zobowiązania albo m.in. realizacji standardów obsługi, co nie sprzyjało ich optymalizacji. Z kolei nieprawidłowości dotyczące niewpisania w części porozumień zawartych z ORA oraz OIRP liczby adwokatów i radców prawnych, którzy udzielali nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, a także zwłoki w zawiadomieniu Wojewody o zawartych w 2020 r. porozumieniach z ORA i OIRP, nie miały istotnego wpływu na realizowane zadania.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Powiat.

⁷ Do 10 listopada 2023 r.

⁸ W latach 2019 – 2022.

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 945, dalej: u.n.p.p.

¹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 571, dalej: u.d.p.p.

¹¹ Dalej odpowiednio: ORA i OIRP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Warunki organizacyjne

Opis stanu faktycznego

1. Zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, przypisane były Wydziałowi Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego¹³. Realizacja ww. zadań powierzona została jednemu pracownikowi SP, czasowo wykonywanymi przez innego pracownika¹⁴.

Starosta nie skorzystał z możliwości powołania pełnomocnika, o której mowa w art. 9 ust. 5 u.n.p.p., w celu koordynacji zadań wynikających z ww. ustawy.

(akta kontroli str. 8-57)

W kontrolowanym okresie nie wpłynęły skargi na działania powiatu w przedmiotowym zakresie. Wpłynęło natomiast pismo zatytułowane „Skarga”¹⁵, dotyczące sposobu i zakresu udzielania pomocy prawnej przez konkretną osobę (radcę prawnego) w punkcie obsługiwanym przez Fundację Ochrony Praw Konsumentów S&P.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że osoba składająca to pismo, w którym zwróciła się o „przyjrzenie się pracy prawnika”, ustnie przekazała, że nie oczekuje żadnej pisemnej odpowiedzi, ale chce, by osoba udzielająca pomocy robiła to lepiej. W związku z tym pismem (które zostało zakwalifikowane jako opinia o udzielonej pomocy) została skierowana prośba do reprezentanta Fundacji o ustosunkowanie się do jej treści. Przedstawiciel Fundacji, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, przekazał informację, że porada została udzielona w sposób prawidłowy. Ze względu na fakt, iż nie wszystkie przedstawione wyjaśnienia były zgodne z ustaleniami poczynionymi przez pracownika Starostwa, Fundacja została poinformowana o zauważonych rozbieżnościach. Osoba wnosząca pismo, zgodnie z wyjaśnieniami, podczas kolejnej wizyty w Urzędzie, została poinformowana o poczynionych ustaleniach i podjętych działaniach.

(akta kontroli str. 51, 58-60)

W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne, wewnętrzne ani audyt realizacji zadań określonych w u.n.p.p.

(akta kontroli str. 51, 61)

W związku z epidemią COVID-19 na terenie powiatu gnieźnieńskiego wprowadzono następujące rozwiązania:

- tymczasowo zawieszona została możliwość skorzystania z osobistej wizyty w nieodpłatnych punktach pomocy prawnej¹⁶,

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Dalej: Wydział.

¹⁴ Od połowy marca 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. w związku ze zwolnieniem lekarskim, a następnie urlopem macierzyńskim.

¹⁵ W dniu 17 marca 2023 r.

¹⁶ Zawieszenie możliwości korzystania z bezpośredniej pomocy świadczonej na podstawie u.n.p.p. - ze względu na stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 - nastąpiło w dniu 16.03.2020 r. i trwało do dnia 19.07.2020 r. Ponowne zawieszenie możliwości osobistego korzystania z pomocy nastąpiło: w dniu 14.08.2020 r. - lokal w Łubowie, w dniu 01.09.2020 r. - lokal w Klecku, w dniu 01.10.2020 r. - pozostałe lokale.

Przywrócenie możliwości osobistego korzystania z pomocy nastąpiło: w dniu 02.11.2021 r. - lokal w Starostwie Powiatowym w Gnieźnie, w dniu 01.12.2021 r. - pozostałe lokale, z wyjątkiem lokalu w Łubowie, w dniu

- umożliwiono skorzystanie z porad w sposób zdalny, wyłącznie za pomocą środków porozumiewania się na odległość, tj. za pośrednictwem telefonu lub poczty elektronicznej,
- osoby korzystające z pomocy zostały poinformowane o zawieszeniu działalności punktów na dotychczasowych zasadach poprzez zamieszczenie takiej informacji w widocznym miejscu w Starostwie, na stronie internetowej Powiatu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁷. Analogiczna informacja (w formie komunikatu Starosty) została przekazana wszystkim gminom z terenu powiatu z prośbą o jej zamieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty,
- informacja o zawieszeniu działalności punktów w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów na dotychczasowych zasadach zawierała: okres zawieszenia działalności, przewidywany termin przywrócenia działania punktu, sposób uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz harmonogram (zawierający datę, miejsce, godziny dyżurów oraz telefon lub e-mail osoby udzielającej porady),
- po przywróceniu stacjonarnej obsługi klientów, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału, *każdy punkt został wyposażony m.in. w: zasłony, przyłbice, maseczki oraz płyny do dezynfekcji i osobiście odwiedzony przez pracowników Starostwa.*

(akta kontroli str. 52, 1133, 1139-1144)

2. Pracownicy Wydziału nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących realizacji zadań określonych w u.n.p.p. Dyrektor Wydziału wyjaśnił m.in., że *pracownicy zgłaszali potrzeby szkoleniowe, lecz w nich nie uczestniczyli ze względu na fakt, iż w objętym kontrolą okresie nie znaleziono żadnej oferty atrakcyjnego merytorycznie szkolenia.*

(akta kontroli str. 52, 62)

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

1. W okresie objętym kontrolą zawarte zostały porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.n.p.p., z gminami: Czarniejewo, Kiszkowo, Kłęcko, Mieleszyn, Witkowo, Trzemeszno, Niechanowo i Łubowo. Porozumienia te zawarto 22 października 2019 r., na czas określony od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Kolejne porozumienia z ww. gminami podpisano 27 października 2020 r. – na czas nieokreślony.

(akta kontroli str. 63-97)

Wójtowie gmin powiatu gnieźnieńskiego nie składali do Starosty Gnieźnieńskiego wniosków, o których mowa w art. 9 ust. 2 u.n.p.p. Niezależnie od tego Starosta Gnieźnieński corocznie kierował do nich zapytanie, co do funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy na terenie zarządzanych przez nich gmin w roku kolejnym. W latach objętych kontrolą w odpowiedzi na te zapytania nie zostały zgłoszone żadne uwagi. Najistotniejsze zmiany w funkcjonowaniu systemu nieodpłatnej pomocy na terenie powiatu gnieźnieńskiego, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału (w stosunku do lat wcześniejszych) zostały wprowadzone w 2019 r. Przeprowadzone w drugiej połowie 2018 r. analizy doprowadziły do wniosku, że zasadne jest zlokalizowanie lokali, w których udzielana będzie pomoc, na terenie każdej z gmin wchodzących w skład powiatu gnieźnieńskiego (z uwzględnieniem specyfiki terytorialnej gmin wiejskiej i miejskiej Gniezno, których mieszkańcy mogą uzyskać pomoc w lokalu mieszczącym się w budynku Starostwa Powiatowego w Gnieźnie). Postanowiono wówczas, że od 2019 r. nieodpłatna pomoc prawna (nieodpłatne poradnictwo) będzie świadczona również w lokalach

01.03.2022 r. – lokal w Łubowie. Od dnia 01.03.2022 r. we wszystkich punktach pomoc świadczona była już bezpośrednio.

¹⁷ Dalej: BIP.

znajdujących się w Łubowie, Mieleszynie i Niechanowie, dzięki czemu wszyscy mieszkańcy powiatu będą mieli zapewniony optymalny dostęp do tej pomocy. Ponadto - ze względu na największe zainteresowanie uzyskaniem pomocy w lokalu znajdującym się na terenie miasta Gniezna - w punkcie zlokalizowanym w Starostwie Powiatowym w Gnieźnie zwiększono wówczas liczbę 4-godzinnych dyżurów z 5 do 8 tygodniowo. Przeprowadzane wówczas, jak i w kolejnych latach analizy, poprzedzające zawarcie porozumień, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.n.p.p., dotyczyły w szczególności zainteresowania uzyskaniem pomocy w lokalach zlokalizowanych na terenie poszczególnych gmin w roku poprzednim (ustalanego na podstawie analizy kart pomocy oraz rozmów z pracownikami urzędów gmin oraz osobami udzielającymi pomocy) oraz możliwościami komunikacyjnymi na terenie powiatu gnieźnieńskiego.

Ze względu na wspomnianą wyżej specyfikę gmin Gniezno – wiejskiej i miejskiej Powiat Gnieźnieński nie zawierał w latach 2020-2023 porozumień, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.n.p.p., z tymi gminami, gdyż w obiektach należących do tych jednostek nie były zlokalizowane lokale, w których byłaby udzielana nieodpłatna pomoc prawna ani świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie¹⁸.

(akta kontroli str. 50-52, 62, 98-100, 1132-1133)

2. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.n.p.p, porozumienia zawarte w 2019 r. i 2020 r. z ośmioma ww. gminami¹⁹ zawierały w szczególności wykaz planowanych dyżurów na terenie gminy określający: dni oraz godziny, w których planuje się dyżury, informację, czy dyżur przeznaczony będzie na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej czy świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, adresy lokali, w których planuje się dyżury a także zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urządzeń technicznych podmiotom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącym nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

Ponadto w porozumieniach zawarto informację, że w razie niewyłonienia organizacji pozarządowej, która świadczyłaby nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, wszystkie punkty będą prowadzone jako punkty nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 63-97)

W porozumieniach zawieranych z gminami nie określano w latach 2020-2023 preferowanej specjalizacji dyżurów (art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. d u.n.p.p.), gdyż nie stwierdzono potrzeby określania takiej specjalizacji. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że ze względu na funkcjonowanie na terenie powiatu gnieźnieńskiego 10 lokalizacji, w których jest udzielana nieodpłatna pomoc prawna i świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie – dzięki czemu każdy mieszkaniec powiatu ma do pokonania do najbliższej lokalizacji najwyżej ok. 20 kilometrów - zasadne jest, by w każdym z tych punktów była świadczona pomoc w pełnym zakresie (tzn. bez zawężania jej do określonej specjalizacji).

(akta kontroli str. 1132-1133)

3. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 11 ust. 1 u.n.p.p. w każdym roku na sześć punktów, trzy były prowadzone przez samorządy prawnicze (adwokatów oraz radców prawnych) a trzy przez organizacje pozarządowe, w tym: przeznaczone na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (trzy – w 2020 r., dwa w 2021 r. oraz jeden – w latach 2022-2023) i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (zero – w 2020 r. oraz jeden w 2021 r. – w związku z sytuacją opisaną w art. 11 ust. 2b

¹⁸ Na terenie miasta Gniezna lokal ten jest zlokalizowany w budynku Starostwa Powiatowego w Gnieźnie. Lokalizacja ta jest dogodna zarówno dla mieszkańców miasta Gniezna, jak również dla mieszkańców gminy wiejskiej Gniezno, gdyż Urząd Gminy Gniezno zlokalizowany jest na terenie miasta Gniezna.

¹⁹ Kontrolą objęto osiem porozumień zawartych 22 października 2019 r., oraz osiem porozumień zawartych 27 października 2020 r.

u.n.p.p. oraz po dwa, zgodnie z wymogami art. 11 ust. 1c u.n.p.p. - w latach 2022-2023). Nie wystąpił przypadek określony w art. 11 ust. 1d u.n.p.p.²⁰.

(akta kontroli str. 106)

4. W okresie objętym kontrolą zawarte zostało przez Powiat, na podstawie art. 10 ust. 1 u.n.p.p. łącznie osiem porozumień z ORA oraz OIRP, tj. z ORA – 31 października 2019 r., 30 października 2020 r., 14 grudnia 2021 r. i 30 września 2022 r., natomiast z OIRP – 21 października 2019 r., 8 października 2020 r., 6 grudnia 2021 r. i 26 września 2022 r. Powyższe porozumienia zawarte zostały na czas określony, tj. do 31 grudnia odpowiednio: 2020 r., 2021 r., 2022 r. oraz 2023 r.

Porozumienia z ORA oraz OIRP z 2021 r., zawarte zostały 6 i 14 grudnia 2021 r. ze względu na to, że konieczna była zmiana godzin odbywania dyżurów w Kiszkwie (i w konsekwencji podpisanie aneksu do porozumienia z Gminą Kiszkowo). Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że *samorządy adwokacki i radcowski nie były w stanie znaleźć chętnych do pełnienia dyżurów w Kiszkwie zgodnie z pierwotnym harmonogramem. Informacje, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.n.p.p. zostały przekazane tym samorządom przed 30 listopada 2021 r. wraz z projektami porozumień.*

(akta kontroli str. 62, 156-175)

5. Starosta, na podstawie art. 10 ust. 3 u.n.p.p. zawiadomił Wojewodę:

a) 4 listopada 2019 r. o zawartym 31 października 2019 r. porozumieniu z ORA i 21 października 2019 r. z OIRP;

b) 21 grudnia 2020 r. o zawartym 30 października 2020, r. porozumieniu z ORA i 8 października 2020 r. z OIRP²¹, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

c) 16 grudnia 2021 r. o zawartym 14 grudnia 2021 r. porozumieniu z ORA i 6 grudnia 2021 r. z OIRP;

d) 14 października 2022 r. o zawartym 30 września 2022 r. porozumieniu z ORA i 26 września 2022 r. z OIRP.

(akta kontroli str. 176-179)

6. Spośród ośmiu zawartych porozumień (objętych kontrolą), trzy²² zawierały, wymagane w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.n.p.p. wskazanie liczby adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, a pięć takich danych nie zawierało, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 156-175)

Poza tym wszystkie porozumienia zawierały pozostałe dane określone w art. 10 ust. 1 u.n.p.p., tj.: dotyczące lokalizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, dni i godzin ich funkcjonowania oraz zobowiązanie ORA i OIRP do przedłożenia imiennego wykazu adwokatów i radców prawnych (a także ich zastępców) wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Porozumienia wskazywały, że wynagrodzenie adwokatów i radców prawnych będzie określone w zawartych z nimi umowach oraz iż łączne wynagrodzenie miesięczne brutto osób świadczących pomoc prawną odpowiadać będzie „określonej w art. 20 ust. 1 u.n.p.p. części kwoty bazowej ustalonej na podstawie art. 20 ust. 5 u.n.p.p.”, a wynagrodzenie za jeden dzień świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej będzie ustalane przez podzielenie tej kwoty przez liczbę dni roboczych w danym miesiącu. W porozumieniach określono również, że lokale będą spełniały wymogi określone w obowiązujących przepisach

²⁰ W razie potrzeb wspólnoty samorządowej, starosta może, po uzyskaniu akceptacji wojewody, w ramach liczby punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową, przeznaczyć większą liczbę punktów na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, niż to wynika z ust. 1b i 1c.

²¹ Które wpłynęły do Starostwa 28 i 30 października 2020 r.

²² Z 21 października 2019 r., 14 grudnia 2021 r. i 6 grudnia 2021 r.

oraz iż wyposażenie lokali będzie wykorzystywane wyłącznie do czynności lub działań związanych z nieodpłatną pomocą prawną.

(akta kontroli str. 156-175)

7. W latach 2020-2023 obowiązywały roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi²³, o których mowa w art. 5a ust. 1 u.d.p.p. W priorytetowych zadaniach publicznych ww. programów wskazano m.in. udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa.

(akta kontroli str. 180-210)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że zgodnie z prezentowanym (niemal) do chwili obecnej stanowiskiem Wojewody uchwała ta nie podlegała publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Należy mieć w tym kontekście na uwadze, że orzecznictwo sądowe (nawet ugruntowane) nie jest w Polsce źródłem prawa powszechnie obowiązującego (a contrario art. 87 ust. 1 i 2 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.²⁴).

Stanowisko powyższe Wojewoda prezentował jeszcze na początku bieżącego roku, czemu dał wyraz m.in. w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NP-III.4131.1.15.2023.5 z 20 stycznia 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 1170).

Odmienne stanowisko Wojewoda przedstawił w piśmie z 28 września 2023 r. skierowanym do jednostek samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego (znak: NP.-III.40.9.2023.4). Podkreślić należy przy tym, że Starosta każdą podjętą przez Radę Powiatu uchwałę w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi przekazywał Wojewodzie, zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁵, w związku z czym Wojewoda miał możliwość opublikowania każdej z nich w Dzienniku Urzędowym Województwa.

(akta kontroli str. 211-215).

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

1. W latach 2019 – 2022, Starostwo każdego roku przeprowadziło po jednym otwartym konkursie ofert, zgodnie z art. 11 ust. 2 u.n.p.p. – jednocześnie na powierzenie realizacji zadania publicznego prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz realizowania zadań z zakresu edukacji prawnej na terenie powiatu gnieźnieńskiego. Wszystkie konkursy zostały rozstrzygnięte, co skutkowało zawarciem przez Powiat sześciu umów o powierzenie realizacji zadania publicznego (po jednej w 2020 r. i 2022 r. oraz po dwie umowy w 2021 r. i 2023 r.).

(akta kontroli str. 369-373)

2. Zgodnie z art. 13 ust. 3 u.d.p.p. ogłoszenia otwartych konkursów ofert²⁶ zamieszczano w BIP, na stronie internetowej Powiatu oraz na tablicy ogłoszeń, przed budynkiem Starostwa. Ogłoszenia te zawierały wszystkie obligatoryjne informacje wymienione w art. 13 ust. 2 u.d.p.p., w tym dotyczące:

– wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania i zasad przyznawania dotacji,

²³ Przyjęte uchwałami Rady Powiatu: nr XIX/111/2019 z 28 listopada 2019 r., nr XXXIII/194/2020 z 26 listopada 2020 r., nr XLVII/272/2021 z 25 listopada 2021 r. oraz nr LXII/335/2022 z 23 listopada 2022 r.

²⁴ Dalej: Konstytucja RP.

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie powiatowym.

²⁶ Na powierzenia zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz realizowania zadań z zakresu edukacji prawnej na terenie powiatu gnieźnieńskiego. Badaniem objęto cztery konkursy obejmujące realizację przedmiotowego zadania w latach 2020 – 2023.

- terminów i warunków realizacji zadania,
- trybu i kryteriów stosowanych przy wyborze ofert,
- terminu składania ofert oraz ostatecznego rozstrzygnięcia konkursu.

(akta kontroli str. 374-423)

3. Wskazane w ogłoszeniach konkursów terminy składania ofert, zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.p.p. nie były krótsze niż 21 dni od dnia ukazania się ostatecznego ogłoszenia o konkursie i wynosiły od 21 do 25 dni.

(akta kontroli str. 369-373)

4. Zgodnie z art. 15 ust. 2a u.d.p.p. dla każdego konkursu, powoływano komisje konkursowe (uchwałami Zarządu Powiatu), w skład których zgodnie z art. 15 ust. 2b i 2d u.d.p.p. wchodził przedstawiciel organu wykonawczego Starostwa oraz przedstawiciele stowarzyszeń i fundacji. W skład komisji nie wchodziły osoby podlegające wykluczeniu z jej prac w świetle art. 15 ust. 2d in fine ww. ustawy (tj. biorące udział w konkursie). W okresie objętym kontrolą tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych określano w Rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. Określono w nich, że podstawowym trybem przekazywania środków finansowych organizacjom pozarządowym jest konkurs, a komisje konkursowe w celu ich przeprowadzania powołuje Zarząd Powiatu. Wskazano też, że członkowie komisji zobligowani byli składać (na pierwszym posiedzeniu) zobowiązania o bezstronności, co zostało zrealizowane. Poza tym w Starostwie nie obowiązywały żadne inne wewnętrzne uregulowania (zarządzenia, procedury, regulaminy) dotyczące powierzania organizacjom pozarządowym zadań w zakresie prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 211-215, 424-518)

5. Zgodnie z art. 11 ust. 6 u.n.p.p. przy rozpatrywaniu ofert weryfikowano czy ubiegające się o realizację zadania organizacje pozarządowe wpisane były na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na obszarze województwa wielkopolskiego. Zgodnie z wymogami ogłoszeń o konkursach, decyzja Wojewody w tym zakresie stanowiła jeden z załączników oferty.

(akta kontroli str. 369, 559-562)

6. Przy rozpatrywaniu ofert²⁷ objętych badaniem uwzględniano elementy wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 1-3 i 5 u.d.p.p., w zakresie:

- a) możliwości realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową;
- b) kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego (w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania);
- c) proponowanej jakości wykonania zadania oraz kwalifikację osób do jego realizacji;
- d) planowanego wkładu rzeczowego i osobowego (w tym wolontariuszy).

Proces sprawdzania oraz oceniania ofert pod kątem spełniania warunków wskazanych powyższym przepisem był dokumentowany przez wypełnienie i podpisanie przez członków komisji konkursowej (odrębnie do każdej złożonej oferty) Karty oceny formalnej i merytorycznej. Na 29 złożonych w okresie objętym kontrolą ofert, wszystkie przeszły pozytywnie weryfikację formalną oraz merytoryczną, której dokonywano na podstawie wskazanych w ogłoszeniach otwartych konkursów kryteriów tej oceny obejmujących:

²⁷ Szczegółowym badaniem objęto 12 ofert organizacji pozarządowych skutkujących zawarciem umów na prowadzenie trzech punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2019 – 2023: Oferty: OZK.524.4.2019, OZK.524.5.2019 i OZK.524.6.2019 z 21.11.2019 r. (data wpływu), oferta (brak nr) z 9 listopada 2020 r. oraz OZK.8123.4.2020 i OZK.8123.5.2020 z 10 listopada 2020 r., OZK.8123.7.2021, OZK.8123.8.2021 i OZK.8123.9.2021 z 17 listopada 2021 r., OZK.524.3.2022 z 15 listopada 2022 r. oraz OZK.524.8.2022 i OZK.524.9.2022 z 21 listopada 2022 r.

- liczbę, kwalifikacje i doświadczenie osób wskazanych w ofertach;
- projekt z zakresu edukacji prawnej;
- standardów obsługi i wewnętrznego systemu kontroli jakości udzielanej pomocy;
- racjonalności i rzetelności sporządzonego kosztorysu;
- formy promocji projektu;
- porozumień o wolontariacie;
- staranności w przygotowaniu dokumentacji ofertowej.

Z poszczególnych kart oceny ofert nie wynikały oceny wystawiane w ramach powyższych kategorii przez poszczególnych członków komisji (wskazywano łączną liczbę punktów dla każdej z nich). Poza tym analiza dokumentacji z przeprowadzonych konkursów nie wskazywała na realizację obowiązku wskazanego w art. 15 ust. 1 pkt 6 u.d.p.p. - zgodnie z którym organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków – o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 424-518)

7. W okresie objętym kontrolą, każdorazowo prace komisji konkursowych w zakresie powierzenia przedmiotowych zadań były dokumentowane w postaci protokołów, w których wskazywano oceny formalne oraz merytoryczne dla każdej oferty według kryteriów wskazanych w ogłoszeniach konkursów oraz przedkładano Zarządowi Powiatu propozycje wyboru ofert w celu udzielenia dotacji na powierzenie realizacji zadania. Każdorazowo organ wykonawczy Starostwa dokonywał wyboru ofert zgodnie z rekomendacją komisji.

(akta kontroli str. 429-443, 445, 451-464, 470-491, 498-518)

8. Objętych badaniem 12 ofert konkursowych zawierało wszystkie obligatoryjne elementy wskazane w art. 14 ust. 1 pkt 1 – 6 u.d.p.p. takie jak m.in.:

- termin, miejsce i zakres rzeczowy zadania publicznego;
- kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania;
- informację o wcześniejszej działalności oferenta w zakresie, którego dotyczyło zadanie;
- zasoby rzeczowe i kadrowe zapewniające wykonanie zadania.

Oferty składano zgodnie ze wzorem wskazanym w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z 24 października 2018 r.²⁸ Poza tym dofinansowane oferty zawierały wskazaną w ogłoszeniach konkursów dokumentację potwierdzającą aktualny status prawny oferenta oraz umowy z osobami, które miały świadczyć pomoc prawną lub poradnictwo obywatelskie.

(akta kontroli str. 369, 519-856)

9. W Starostwie w okresie objętym kontrolą nie określono regulacji wewnętrznych zawierających procedury wyboru organizacji pozarządowych z list rezerwowych. Dyrektor wyjaśnił, że *w sytuacji niewyłonienia, niezawarcia lub rozwiązania umów z organizacją pozarządową zastosowanie mają regulacje wskazane w art. 10 ust. 2 u.n.p.p.*

(akta kontroli str. 322, 326)

10. W kontrolowanym okresie wyniki otwartych konkursów na realizację przedmiotowego zadania zgodnie z art. 15 ust. 2h u.d.p.p. zawierały nazwę oferenta i zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych. Wyniki

²⁸ W sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych umów (Dz. U. poz. 2057), dalej: rozporządzenie w sprawie wzorów.

ogłaszano niezwłocznie po wyborze oferty²⁹, na stronie internetowej oraz w siedzibie Starostwa – najczęściej (w trzech przypadkach – konkursów na lata 2021-2023) tego samego dnia, co było zgodne z art. 15 ust. 2j u.d.p.p.

11. W okresie objętym kontrolą w Powiecie nie wystąpiły przypadki niewyłonienia organizacji pozarządowej do prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Nie wystąpiły również przypadki zlecenia realizacji zadań związanych z nieodpłatną pomocą prawną, nieodpłatnym poradnictwem obywatelskim w trybie pozakonkursowym, w tym w trybie określonym w art. 19a u.d.p.p.

(akta kontroli str. 326-349)

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

1. Po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert, w myśl art. 15 ust. 4 u.d.p.p., organ administracji publicznej powinien bez zbędnej zwłoki zawierać umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi. W przypadku sześciu zawartych przez Powiat w okresie objętym kontrolą umów na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (...) zawierano je w terminie od 15 do 37 dni³⁰ od ogłoszenia wyników konkursów.

Dyrektor wyjaśnił, m.in., że z uwagi trwający w tym czasie stan epidemii SARS-CoV-2, zarówno obywatele jak i organy administracji publicznej zmuszone były funkcjonować w sposób znacznie odmienny aniżeli w sytuacjach typowych – w tym m.in. w formule pracy zdalnej lub przymusowej izolacji, co mogło wpłynąć na terminy zawierania tych umów. Wskazał także na kwestię przygotowania ostatecznej wersji dokumentu umowy po uchwaleniu uchwały budżetowej powiatu na rok kolejny, co w przypadku uchwały budżetowej na rok 2022 r. miało miejsce dopiero 27 grudnia 2021 r. (umowę w tym roku przekazano stowarzyszeniu tego samego dnia a podpisano cztery dni później).

(akta kontroli str. 365-368, 857-936)

2. Zgodnie z art. 11 ust. 7 oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 i 3-6b u.n.p.p. objęte kontrolą ww. sześć umów³¹ zawierało takie elementy jak:

- wskazanie miejsca i czasu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz sposobu korzystania z lokali, w których usytuowano punkty tej pomocy;
- wskazanie wyposażenia w niezbędne urządzenia techniczne w tym zapewniających dostęp do nieodpłatnej bazy aktów prawnych umożliwiających realizację zadania;
- sposoby organizowania w punktach mediacji.

Poza tym analizowane umowy zawierały postanowienia w zakresie realizacji przez oferentów zadań z zakresu edukacji prawnej w trybie przewidzianym w art. 3b u.n.p.p. W przypadku wskazanej w art. 6 ust. 2 pkt 1a ww. ustawy informacji o możliwości wydłużenia na żądanie starosty czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie – zgodnie z art. 8 ust. 6 u.n.p.p. określono powyższą możliwość jako jeden z warunków otwartych konkursów ofert zawartych w ogłoszeniach w latach objętych

²⁹ Uchwały Zarządu Powiatu (w nawiasie data ogłoszenia) w sprawie wyboru ofert na powierzenia realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz zadań z zakresu edukacji prawnej na lata 2020 – 2023:

- nr 393/2019 z 27 listopada 2019 r. - (2 grudnia 2019 r.), tj. po pięciu dniach;
- nr 802/2020 z 24 listopada 2020 r. - (24 listopada 2020 r.) tj. tego samego dnia;
- nr 1143/2021 z 30 listopada 2021 r. - (30 listopada 2021 r.) tj. tego samego dnia;
- nr 1502/2022 z 30 listopada 2022 r. - (1 grudnia 2022 r.) tj. po jednym dniu.

³⁰ W tym trzy powyżej 30 dni: w przypadku wyniku konkursu ogłoszonych 24 listopada 2020 r. zawarto umowy 28 oraz 31 grudnia 2020 r., natomiast po ogłoszeniu 30 listopada 2021 r. umowa została zawarta 31 grudnia 2021 r.

³¹ Umowy: nr WOA.273.504.2019.OZK z 17 grudnia 2019 r., WOA.273.533.2020.OZK z 28 grudnia 2020 r. WOA.273.534.2020.OZK z 31 grudnia 2020 r., umowa (brak nr) z 31 grudnia 2021 r., OZK.524.13.2022 z 20 grudnia 2022 r. oraz OZK.524.14.2022 z 20 grudnia 2022 r.

kontrolą, wskazując również w § 1 ust. 1 każdej z zawartych umów o obowiązku realizacji przez oferenta zadań określanych szczegółowo w tych ogłoszeniach.

Ponadto, zawarte z organizacjami pozarządowymi umowy, zgodnie z art. 221 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³² określały m.in. tryb płatności udzielonej dotacji, termin jej wykorzystania oraz zwrotu dotacji niewykorzystanej a także termin i sposób jej rozliczenia.

Integralną częścią umów były złożone oferty. W przypadku dwóch z nich (z 9 listopada 2020 r.) fundacja zobowiązała się wydłużyć czas trwania dyżuru nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego z 4 godzin do 4 godzin i 30 minut dziennie (w wymiarze 5 dni w tygodniu), a w kolejnej (z 10 listopada 2022 r.) zapewnić 2 godziny nieodpłatnej pomocy tygodniowo więcej niż wynikało to z art. 8 ust. 3 u.n.p.p.

W przypadkach dwóch umów zawartych w wyniku powyższych ofert Powiat ograniczył się do postanowień w zakresie liczby godzin świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz poradnictwa obywatelskiego odpowiadających minimum wskazanego powyższym przepisem.

Dyrektor wyjaśnił, że *nie skorzystano z dodatkowych godzin dyżurów oferowanych przez Fundację ponieważ analiza liczby osób korzystających z tej formy wsparcia w latach 2020 – 2023 wskazywała, że nie było konieczności wydłużania trwania dyżurów ponad ustawowy 4-godzinny wymiar, gdyż wszyscy zainteresowani uzyskiwali pomoc w tym wymiarze ich trwania. Dodał, że wydłużenie czasu dyżurów skutkowało koniecznością ponoszenia przez Powiat Gnieźnieński i gminy z tego powiatu dodatkowych kosztów związanych m.in. z oświetleniem, ogrzewaniem oraz dozorowaniem budynków w których usytuowane są punkty pomocy, pomimo braku stwierdzonej potrzeby i zasadności ich ponoszenia.*

(akta kontroli str. 362-364, 857-936)

3. Na lata 2020-2023 zawartych zostało łącznie 67 umów z adwokatami oraz radcami prawnymi, w tym 18 na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej w 2020 r., 15 w 2021 r., 18 w 2022 r. oraz 16 w 2023 r.

Objęte badaniem osiem umów³³ zawierało postanowienia przewidziane w art. 6 ust. 2. u.n.p.p., w tym: wskazanie miejsca i czasu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej; określenie wynagrodzenia za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (ryczałtowe za każdy dzień świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej); określenie sposobu korzystania z lokalu; zasady organizowania zastępstw i spotkań z mediatorem oraz postanowienia, że umowy zawarte (na dany rok) mogą zostać rozwiązane przez każdą ze stron z jednomiesięcznym okresem wypowiedzenia. Umowy określały też postanowienia dotyczące zasad kontroli wykonania umowy.

(akta kontroli str. 98-100, 233-283)

4. W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki³⁴ odmowy zawarcia umowy w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej (rezygnacji) przez wskazanych przez OIRP radców prawnych.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że *w przypadkach niezawarcia umowy Powiat upewniał się, że informacja o rezygnacji została przekazana właściwemu samorządowi zawodowemu i oczekiwał na wskazanie przez ten samorząd nowej osoby.*

Sytuacje, w których osoby wyznaczone do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej rezygnowały z podpisania umowy z Powiatem Gnieźnieńskim nie miały wpływu na realizację zadań określonych w u.n.p.p., gdyż właściwy organ samorządu zawodowego wyznaczał – jeszcze przed końcem roku - nowe osoby w miejsce osób, które zrezygnowały.

(akta kontroli str. 98-100, 218-229, 1134)

³² Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: u.f.p.

³³ Na podstawie próby – po dwie umowy z każdego roku (na lata 2020 – 2023).

³⁴ Po jednym w 2020 r. (na 2021 r.), 2021 r. (na 2022 r.) i 2022 r. (na 2023 r.).

5. Umowy zawarte z adwokatami oraz radcami prawnymi³⁵ a także z wyłonionymi w konkursie organizacjami pozarządowymi zawierały postanowienia dotyczące powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 233-283)

1.5. Finansowanie zadań

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.n.p.p., zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej były finansowane z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji Wojewody przez udzielanie dotacji celowej. W kontrolowanym okresie Powiat nie finansował realizacji powyższych zadań ze środków własnych.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, plan po zmianach wynosił 396 000,00 zł w każdym roku objętym kontrolą, wydatkowano natomiast odpowiednio: 394 259,83 zł, 387 337,65 zł, 392 233,29 zł oraz 169 665,74 zł³⁶.

W latach 2020-2022 dotacje, zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 ust. 1 u.n.p.p., wykorzystane zostały (przy uwzględnieniu niepełnego wykonania, o którym mowa poniżej): na wynagrodzenia odpowiednio w: 91%, 91% i 90%; na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań: 6%, 4% i 6% oraz edukację prawną: po 3%.

Kwota niewykorzystanych i zwróconych do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego³⁷ środków dotacji celowej na realizację zadań wynikających z u.n.p.p. za lata 2020-2022 wynosiła odpowiednio: 1 740,17 zł, 8 662,35 zł oraz 3 766,71 zł i wynikała z różnicy pomiędzy dotacją otrzymaną a wykorzystaną. Dodatkowo, w 2022 r. dokonano zwrotu 2 110,77 zł (z planu wydatków Starostwa wydatkowano również 99 zł z tytułu odsetek za zwłokę) oraz 238,33 zł w 2023 r., które wynikały z błędnego naliczenia za przepracowane dyżury.

(akta kontroli str.108, 247-271)

W Starostwie nie była wyodrębniona ewidencja pozwalająca na określenie kosztów prowadzenia poszczególnych punktów, była natomiast prowadzona analityka dla nieodpłatnej pomocy prawnej poprzez dodanie dwucyfrowej analityki „95” i kolejnej dwucyfrowej „99”. Kontrola wydatków umożliwiona była poprzez konto 201³⁸ po wyborze kontrahenta. Limity określone w art. 20 ust. 1 u.n.p.p. monitorowane były na bieżąco w ciągu roku, przez pracownika Wydziału, do którego obowiązków należała realizacja zadań określonych w u.n.p.p.

(akta kontroli str. 244-246)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Porozumienia zawarte z ORA 31 października 2019 r., 30 października 2020 r. i 30 września 2022 r. oraz z OIRP 8 października 2020 r. i 26 września 2022 r. nie określały liczby adwokatów i radców prawnych, którzy mieli udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia równomiernego udziału adwokatów i radców prawnych w wykonywaniu tego zadania, w tym z zakresu nieodpłatnej mediacji. W porozumieniach pozostawiono w tej kwestii niewypełnione miejsca i nie uzupełniono ich do zakończenia czynności kontrolnych NIK, co naruszało art. 10 ust. 1 pkt 1 u.n.p.p.

(akta kontroli str. 156-175)

³⁵ Na podstawie próby – po dwie umowy z każdego roku.

³⁶ Według stanu na 30 czerwca 2023 r.

³⁷ Dalej: WUW.

³⁸ Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił m.in., że Powiat nie ma wiedzy, dlaczego ORA i OIRP nie podały w podpisanych przez siebie porozumieniach przedmiotowych liczb. Oczywiście jest, że Powiat nie posiada tych danych zanim nie zostaną mu przekazane przez ORA i OIRP. Można przypuszczać, że było to spowodowane tym, że w dacie podpisania porozumienia liczby te nie były jeszcze znane.

(akta kontroli str. 98, 100)

NIK wskazuje, że Powiat, będący podmiotem praw i obowiązków wynikających z ww. porozumień, powinien był bez zbędnej zwłoki podjąć działania w celu uzupełnienia niniejszych danych, które zgodnie z ww. art. 10 ust. 1 pkt 1 u.n.p.p. powinny być w każdym z tych porozumień ujęte.

2. Powiat zawiadomił Wojewodę o zawartych w 2020 r. porozumieniach z ORA i OIRP odpowiednio po 52 oraz 54 dniach od uzyskania informacji o ich zawarciu, podczas gdy zgodnie z art. 10 ust. 3 u.n.p.p. o każdym takim porozumieniu powiat zawiadamia właściwego wojewodę niezwłocznie.

(akta kontroli str. 162-165, 177)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że w przedmiotowych porozumieniach – jako daty ich zawarcia – zostały wpisane daty podpisania ich przez osoby reprezentujące Powiat. Porozumienia te zawierane są w ten sposób, że po ich podpisaniu przez osoby reprezentujące Powiat, są one przesyłane do OIRP i ORA w celu podpisania ich przez osoby reprezentujące te samorządy. Dopiero po otrzymaniu podpisanych przez te osoby egzemplarzy porozumień Powiat informuje o ich zawarciu Wojewodę. W związku z tym możliwa jest pewna rozpiętość czasowa pomiędzy widniejącą na tych porozumieniach datą ich zawarcia, a datą przesłania Wojewodzie informacji o ich zawarciu.

(akta kontroli str. 211, 214)

NIK wskazuje, że z przedstawionych dokumentów wynika, iż ww. podpisane porozumienia wpłynęły z ORA i OIRP do Starostwa 28 i 30 października 2020 r., a Wojewoda został zawiadomiony pismem z 21 grudnia 2020 r. „Niezwłocznie” oznacza co do zasady nie później niż w ciągu dwóch tygodni³⁹.

(akta kontroli str. 216, 217)

3. Z poszczególnych kart oceny merytorycznej ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz realizowania zadań z zakresu edukacji prawnej w latach 2020 - 2023 nie wynikały oceny wystawiane przez poszczególnych członków komisji konkursowych. W kartach oceny poszczególnych ofert wskazywano oceny ujednoczone – podając określoną liczbę punktów w ramach poszczególnych (ujętych w ogłoszeniach o konkursie) kryteriów oceny merytorycznej oraz łączną ich sumę w przedziale od 0 do 25 pkt. W dokumentacji nie potwierdzano ocen dokonywanych przez wszystkich członków komisji konkursowych odrębnie.

Poza tym analiza dokumentacji z przeprowadzonych konkursów nie potwierdziła realizacji obowiązku wskazanego w art. 15 ust. 1 pkt 6 u.d.p.p. – zgodnie z którym organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

Brak odrębnych ocen wskazywanych przez każdego z członków komisji Dyrektor wyjaśnił stosowaną przez komisje konkursowe praktyką polegającą na analizie ofert, przeprowadzeniu dyskusji oraz określeniu – w drodze konsensusu – konkretnej liczby punktów dla każdego z podlegającego ocenie kryteriów.

(akta kontroli str. 350-353, 424-518)

³⁹ Por. m.in. teza nr 7 uchwały pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z 30 grudnia 1988 r. w sprawie III CZP 48/88 (M.P. z 1989 r. nr 1 poz. 6).

Odnosząc się natomiast do braku potwierdzenia w dokumentacji ww. obowiązku wskazanego w art. 15 ust. 1 pkt 6 u.d.p.p. Dyrektor wyjaśnił, że Zarząd rozstrzygając konkursy uwzględniał analizę i ocenę w tym zakresie – jednakże na etapie rozstrzygnięcia konkursu, a nie opiniowania przez komisje konkursowe złożonych ofert. W związku z tym, w ogłoszeniach o konkursie nie przewidywano kryterium, które wprost odnosiłoby się do tych okoliczności. Dodał, że przy rozstrzygnięciach konkursu, celowe wydawało się ewentualne uwzględnienie wyłącznie negatywnych wyników analizy i oceny, o których mowa w powyższym przepisie i w konsekwencji niewybranie oferty (pomimo wysokiej jej oceny), ze względu na negatywną ocenę realizacji przez organizację pozarządową, która ją złożyła, zadań w latach wcześniejszych. Uwzględnienie ewentualnej negatywnej oceny, w ramach przedmiotowej kwestii – która w latach 2020 – 2023 nie miała miejsca, byłoby (co nie miało miejsca w okresie objętym badaniem) udokumentowane odpowiednim zapisem w protokole posiedzenia Zarządu.

(akta kontroli str. 321-325, 369, 1162-1165)

NIK wskazuje, że przyjęta w Starostwie praktyka ustalania i wskazywania ocen w drodze konsensusu, bez materializacji ocen poszczególnych członków komisji konkursowych oraz uwzględniania analiz i ocen wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 6 u.d.p.p. wyłącznie na etapie ostatecznych rozstrzygnięć, przy jednoczesnym braku dokumentowania tych czynności była zachowaniem nierzetelnym. Nie sprzyjała ona bowiem transparentności podejmowanych działań, oraz utrudniała ich weryfikację. Zasadność dokumentowania czynności i zdarzeń warunkowana jest przede wszystkim względami dowodowymi, które umożliwiają odtworzenie przeprowadzonych czynności oraz poczynionych ustaleń. Dokumentowanie rozpatrywania ofert i ich oceny spełnia również istotną funkcję gwarancyjną dla podmiotów ubiegających się o dotacje. Forma pisemna udokumentowania oceny oferty daje bowiem oferentowi możliwość ustosunkowania się do treści protokołu – co dodatkowo daje pewność, że przebieg wyboru ofert utrwalony został zgodnie ze stanem rzeczywistym. Brak udokumentowania przeprowadzonych działań w formie pisemnej nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie faktu ich dokonania.

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat był przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. W latach 2019-2022, Starostwo każdego roku, skutecznie przeprowadziło po jednym otwartym konkursie ofert, zgodnie z art. 11 ust. 2 u.n.p.p. na powierzenie realizacji zadania publicznego prowadzenia punktów, w których realizowano ww. zadania. Każdorazowo przeprowadzone konkursy skutkowały zawarciem przez Powiat umów o powierzenie realizacji tych zadań. Stwierdzono jednocześnie nieprawidłowości polegające m.in. na tym, że przyjęta w Starostwie praktyka ustalania i wskazywania ocen w drodze konsensusu, bez materializacji ocen poszczególnych członków komisji konkursowych oraz uwzględniania analiz i ocen wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 6 u.d.p.p. wyłącznie na etapie ostatecznych rozstrzygnięć, przy jednoczesnym braku dokumentowania tych czynności, nie sprzyjała transparentności podejmowanych działań oraz utrudniała ich weryfikację. Z kolei nieprawidłowości dotyczące niewpisania w części porozumień zawartych z ORA oraz OIRP liczby adwokatów i radców prawnych, którzy udzielali nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, a także zwłoki w zawiadomieniu Wojewody o zawartych w 2020 r. porozumieniach z ORA i OIRP, nie miały istotnego wpływu na realizowane zadania.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Liczba punktów, warunki lokalowe i działania informacyjne

1. W okresie objętym kontrolą w Powiecie, zgodnie z art. 8 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 4 u.n.p.p., funkcjonowało sześć punktów, w których udzielano nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, z tego trzy były obsługiwane przez adwokata lub radcę prawnego a trzy przez organizacje pozarządowe. Punkty usytuowane były w od dwóch do pięciu lokalizacji, tj. łącznie 10 lokalach na terenie powiatu, do których tytuł prawny posiadał Powiat albo gmina.

2. W każdym punkcie, zgodnie z art. 8 ust. 3 u.n.p.p., zapewniono udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w wymiarze 5 dni w tygodniu podczas dyżuru trwającego co najmniej 4 godziny dziennie, z wyłączeniem dni wolnych od pracy. Punkty funkcjonowały w godzinach i lokalizacjach⁴⁰ zapewniających dostępność pomocy dla wszystkich grup uprawnionych, w tym dla osób aktywnych zawodowo lub niepełnosprawnych. W poszczególnych punktach porady prawne były dostępne w następujących godzinach: punkt 1⁴¹ – 9⁰⁰-14⁰⁰ (lokale z tego punktu były uwzględnione w innych punktach czynnych w godzinach popołudniowych); punkt 2⁴² – 9⁰⁰-19³⁰; punkt 3 – 9⁰⁰-17⁰⁰; punkt 4 i 5 – 9⁰⁰-18⁰⁰; punkt 6⁴³ – 8⁰⁰-19⁰⁰.

(akta kontroli str. 111-118)

3. Zgodnie z art. 8a ust. 1 u.n.p.p Starosta sporządzał i aktualizował listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu, która obejmowała w szczególności m.in. informację o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego ze wskazaniem punktów i dyżurów. Lista ta udostępniona była na stronach BIP i internetowej Powiatu oraz przekazana do urzędów gmin na terenie powiatu. Ponadto, w okresie objętym kontrolą, lista ta corocznie była publikowana w lokalnych środkach masowego przekazu tj. na portalu internetowym oraz w lokalnej gazecie⁴⁴.

(akta kontroli str. 1024-1104)

4. Obowiązek upowszechniania wiedzy o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego określony w art. 9 ust. 4. u.n.p.p był realizowany przez Starostwo poprzez:

- publikowanie informacji na stronie internetowej Powiatu i jednym z portali społecznościowych,
- drukowanie i dystrybuowanie na terenie Powiatu plakatów informacyjnych,
- przekazywanie informacji w lokalnej rozgłośni radiowej⁴⁵,
- zobowiązanie organizacji pozarządowych realizujących zadania powierzone w trybie przepisów u.n.p.p. do zorganizowania konferencji prasowych na ten temat.

⁴⁰ W myśl art. 8 ust. 10 u.n.p.p., punkt może być usytuowany w jednym albo większej liczbie lokali, do którego tytuł prawny posiada powiat lub gmina, w ramach posiadanych zasobów. W jednym lokalu może być usytuowany więcej niż jeden punkt.

⁴¹ W latach 2020-2021 punkt był czynny od 7⁰⁰ do 14⁰⁰.

⁴² W latach 2020-2021 punkt był czynny od 9⁰⁰ do 19⁰⁰.

⁴³ W latach 2020-2022 punkt był czynny od 7⁰⁰ do 19⁰⁰.

⁴⁴ Odpowiednio Gniezno24.com oraz „Przemiany na Szlaku Piastowskim”.

⁴⁵ Radio Gniezno.

(akta kontroli str.1021-1023)

5. W latach 2020-2023 (do zakończenia czynności kontrolnych⁴⁶) Starosta nie przekazywał dziekanom okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych oraz organizacjom pozarządowym opinii zawartych w części B karty pomocy, co zostało określone w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁴⁷ i co zostało opisane szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.1110-1112)

6. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 12 ust. 1 u.n.p.p., Starosta terminowo⁴⁸ przekazywał, za pośrednictwem właściwego Wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości, zbiorczą informację o wykonaniu zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Zbiorcze informacje przekazywane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego za lata 2021-2022 nie uwzględniały natomiast podziału punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe na punkty, w których udzielana jest pomoc prawna i punkty świadczące poradnictwo obywatelskie, tj. dane z wszystkich punktów zawarte były w kolumnie „pomoc prawna”, co w zakresie roku 2022 zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 272-310, 1105-1109)

7. W rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi uchwalonymi przez Radę Powiatu na lata 2020-2023, wśród priorytetowych zadań publicznych do realizacji, uwzględniono udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa. W sprawozdaniach z realizacji ww. programów za lata 2020-2022 wymieniono wykonywanie zadań zleconych z zakresu prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz zadań z zakresu edukacji prawnej na terenie powiatu gnieźnieńskiego. Podano też m.in. kwotę dotacji w ujęciu planu i wykonania oraz opisano na czym polegała realizacja tego zadania.

(akta kontroli str. 986-1019)

8. W wyniku przeprowadzonych oględzin dwóch lokali (w Czarniejewie i Kłecku⁴⁹) stwierdzono, że zgodnie z § 5 ust. 1-4 oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia o n.p.p., zapewniono:

- wyodrębnione pomieszczenie przeznaczone do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego umożliwiające zachowanie dyskrecji przy uzyskiwaniu tej pomocy przez osoby uprawnione; w budynkach znajdowały się również pomieszczenia w których, w razie konieczności, była możliwość prowadzenia nieodpłatnej mediacji;
- miejsce przeznaczone dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;
- dostęp do instalacji energetycznej, telekomunikacyjnej oraz dostęp do Internetu, komputer z dostępem do oprogramowania do edycji tekstów, oprogramowania umożliwiającego przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej i komputerowego systemu informacji prawnej, wraz z bazą aktów prawnych, a także dostęp do drukarki, urządzenia pozwalającego

⁴⁶ Tj. do 10 listopada 2023 r.

⁴⁷ Dz. U. poz. 2492, dalej: rozporządzenie o n.p.p.

⁴⁸ Terminowość przekazywania zbiorczych informacji sprawdzono na podstawie czterech informacji przekazywanych za II kwartał z lat 2020-2023.

⁴⁹ Jeden powierzony organizacji pozarządowej (w Czarniejewie) oraz jeden powierzony radcom prawnym i organizacji pozarządowej (w Kłecku), w lokalach udzielana była nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

na przenoszenie dokumentacji do postaci elektronicznej oraz do materiałów biurowych.

Wyposażenie lokalu zapewniało bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom nieupoważnionym. Na zewnątrz lokalu, w którym udzielana była nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, w widocznym miejscu umieszczono tablicę z oznaczeniem punktu. Umieszczone były również informacje określające dni i godziny dyżurów, a także dane kontaktowe potrzebne do zgłoszenia wizyty, o których mowa w art. 8 ust. 5 u.n.p.p.

Dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego udostępniono m.in.:

- informacje o zasadach i zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz nieodpłatnej mediacji, jak również o osobach uprawnionych do ich otrzymania i sposobach dokonywania zgłoszeń;
- listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa, o której mowa w art. 8a ust. 1 ww. ustawy;
- karty informacyjne poradnictwa dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej mediacji, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;
- zamkniętą, nieprzezroczystą i oznakowaną urnę do umieszczania wypełnionej części B karty pomocy;
- informację o możliwości przekazywania przez osoby uprawnione opinii o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonym nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim.

Warunki techniczne i organizacyjne w ww. lokalach umożliwiały dostęp do punktu osobom niepełnosprawnym.

(akta kontroli str. 284-293)

9. Starostwo zapewniło możliwość dokonywania zgłoszeń w formie określonej w art. 8 ust. 5 u.n.p.p. oraz udostępniło na stronie internetowej informacje, o których mowa w § 5 ust. 3b rozporządzenia o n.p.p. Na stronie internetowej Powiatu⁵⁰ w zakładce „DLA MIESZKANCA” znajdowała się informacja o nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim. Zamieszczono tam w szczególności informację o punktach, w których udzielane są porady wraz z harmonogramem ich udzielenia (miejsce, dzień i godziny) oraz oznaczeniem kto ich udziela (adwokat, radca prawny, organizacja pozarządowa). Umieszczono tam również informację o możliwości skorzystania (w wybranych punktach) z nieodpłatnej mediacji oraz sposób w jaki można dokonać zgłoszenia i umówić się na konkretny termin. Podany był numer telefonu czynny w godzinach urzędowania Starostwa oraz adres mailowy⁵¹. Ponadto, poinformowano o możliwości uzyskania porad za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz zamieszczono informator – „Czym są nieodpłatna pomoc prawna i poradnictwo obywatelskie”.

(akta kontroli str. 1120-1125)

10. Analiza liczby porad udzielonych w poszczególnych punktach nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego nie wykazała znacznych dysproporcji pomiędzy punktami. W sprawie analizowania skali zainteresowania działalnością poszczególnych punktów Dyrektor Wydziału podał, że *bieżące rozmowy z osobami udzielającymi nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczącymi nieodpłatne poradnictwo obywatelskie i pracownikami urzędów gmin (współpracującymi przy realizacji tych zadań) pozwalają na ustalenie, że w każdej z funkcjonujących aktualnie lokalizacji zgłaszają się osoby zainteresowane skorzystaniem z oferowanej pomocy. Ponadto corocznie Starosta zwraca się*

⁵⁰ www.powiat-gniezno.pl

⁵¹ pomocprawna@powiat-gniezno.pl

z zapytaniem do wójtów i burmistrzów gmin powiatu gnieźnieńskiego o informacje i sugestie co do funkcjonowania punktów na terenie tych gmin w roku kolejnym uwzględnia te sugestie. Po kilku pierwszych latach obowiązywania u.n.p.p. była przeprowadzona pogłębiona analiza lokalizacji funkcjonujących wówczas na terenie powiatu gnieźnieńskiego punktów, której efektem było zwiększenie liczby lokalizacji (do obecnych 10) i zwiększenie liczby dyżurów w budynku Starostwa (ze względu na największe zainteresowanie uzyskaniem pomocy w tej właśnie lokalizacji).

(akta kontroli str. 129-145, 1110-1113)

2.2. Realizacja umów

1. W sześciu⁵² umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi na lata 2020-2023 przyjęto, że środki finansowe na realizację zadań będą przekazywane w transzach, każdorazowo po otrzymaniu kolejnej transzy dotacji na ten cel z budżetu państwa. Ponadto wskazano, że przekazanie drugiej i kolejnych transz będzie następować po właściwym wypełnieniu wszystkich koniecznych dokumentów w systemie elektronicznym służącym do obsługi zadania oraz przedłożeniu przez zleceniobiorcę: kopii list obecności osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej w każdym z punktów; kopii faktur lub rachunków wystawionych na rzecz zleceniobiorcy przez radców prawnych lub adwokatów świadczących nieodpłatną pomoc prawną w poprzednim miesiącu oraz faktur dokumentujących poniesienie innych kosztów; potwierdzeń zapłat należności wynikających z faktur i rachunków.

Środki finansowe przekazywane były terminowo w miesięcznych transzach. Zleceniobiorcy wywiązywali się z postanowień umowy w zakresie comiesięcznego przedkładania kopii list obecności osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej w każdym z punktów oraz kopii faktur lub rachunków wystawionych na rzecz zleceniobiorcy z potwierdzeniem zapłaty należności wynikających z tych faktur i rachunków.

(akta kontroli str. 311-320, 857-936, 1118-1119)

2. W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki bezumownego świadczenia usług z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.

(akta kontroli str. 1020-1021)

3. W Powiecie nieodpłatna pomoc prawna nie była udzielana przez aplikantów adwokackich lub radcowskich.

(akta kontroli str. 1020-1021)

2.3. Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań

1. W objętych badaniem sześciu umowach z organizacjami pozarządowymi na realizację zadania publicznego – Prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz realizowanie zadań z zakresu edukacji prawnej na terenie powiatu gnieźnieńskiego w latach 2020-2022 – zawarto postanowienia dotyczące obowiązków sprawozdawczych zleceniobiorców. Zgodnie z umowami zleceniobiorca miał składać sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego według wzoru określonego w rozporządzeniu w sprawie wzorów, w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Objęte badaniem cztery sprawozdania końcowe z wykonania ww. zadania publicznego za lata 2020-2022 zostały złożone terminowo i według odpowiedniego wzoru, a dotacje zostały wykorzystane w pełnej wysokości. Na każdym sprawozdaniu była adnotacja podpisana przez Dyrektora Wydziału, że zadanie zostało zrealizowane zgodnie z umową, załączoną ofertą, kalkulacją oraz harmonogramem oraz że zadanie w całości zrealizowano prawidłowo a sprawozdanie nie budziło zastrzeżeń i zostało sporządzone zgodnie z przepisami u.d.p.p.

⁵² Na lata 2020-2023 z organizacjami pozarządowymi na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (...) Starostwo zawarło odpowiednio 1, 2, 1 i 2 umowy.

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

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

4. Nie wystąpiły przypadki niezaakceptowania sprawozdania z wykonania zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej. Wszystkie sprawozdania były zaakceptowane przez Dyrektora Wydziału.

(akta kontroli str. 937-960)

5. Zarówno w umowach z organizacjami pozarządowymi jak i adwokatami oraz radcami prawnymi Powiat zapewnił sobie możliwość kontroli prawidłowości wykonania umowy.

W 2020 r. w dniach 19 sierpnia oraz 7-8 października pracownik Wydziału przeprowadził kontrole działania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, co zostało udokumentowane notatkami służbowymi, z każdej kontroli oddzielnie. Kontrole przeprowadzono we wszystkich lokalizacjach, w których umiejscowione były ww. punkty. W szczególności dotyczyły one sprawdzenia lokalu pod względem: oznakowania, wyposażenia (materiały biurowe, szafy i urządzenia techniczne) oraz dostępności dla osób niepełnosprawnych. Ponadto, sprawdzano czy w lokalu udostępniono harmonogram udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, informacje o wszystkich punktach zlokalizowanych na obszarze powiatu oraz zasadach udzielania tej pomocy. Kontrola wykazała, że we wszystkich lokalizacjach punkty były prawidłowo zorganizowane, odnotowano jedynie, że w pięciu (z dziesięciu) lokalach nie było kserokopiarki.

W październiku 2021 r. pracownik Wydziału przeprowadził kontrolę dyżurów prowadzonych w punktach, w których udzielano nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Ze względu na ogłoszony stan zagrożenia epidemiologicznego na terenie kraju, w powiecie gnieźnieńskim w tym czasie można było korzystać z tych porad jedynie w sposób zdalny, wyłącznie drogą komunikacji na odległość. Z tego względu kontrola dyżurów została przeprowadzona telefonicznie. Pracownik miał przygotowany scenariusz problemu, z którym zgłaszał się do osoby prowadzącej dyżur. W dniach 20, 21, 22, 25, 26 i 28 października pracownik przeprowadził łącznie 14 takich rozmów, co zostało odnotowane w notatce służbowej. W notatce tej opisano: w jakim stopniu osoba udzielająca porady pomogła w rozwiązaniu problemu, czy przedstawiła się rozmówcy, czy została przeprowadzona ankieta, ile trwała rozmowa oraz oceniono jakość porady w skali od jednego do 10 punktów. Kontrolą tą były objęte zarówno punkty prowadzone przez adwokatów lub radców prawnych jak i przez organizacje pozarządowe.

Jak podał Dyrektor Wydziału, *po tej kontroli przeprowadzono rozmowy z osobami świadczącymi nieodpłatną pomoc i przekazano im uwagi oraz wskazówki co do należytego realizowania przez nie obowiązków.*

(akta kontroli str. 961-985, 1126-1127)

6. W kwestii sprawdzania czy organizacja pozarządowa udziela nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 11d u.n.p.p., Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że *Starosta na bieżąco sprawdza na stronie internetowej WUW⁵³ czy organizacja nie została skreślona z listy, o której mowa w art. 11d ust. 1 ww. ustawy oraz weryfikuje (na podstawie comiesięcznych przedkładanych przez organizacje pozarządowe potwierdzeń przelewów oraz list obecności), czy prawnicy świadczący nieodpłatną pomoc, to osoby wskazane w umowach z tymi organizacjami. Podał także, że kontrola, czy przy udzielaniu pomocy była zapewniona poufność, a usługa była świadczona profesjonalnie, rzetelnie i z przestrzeganiem zasad etyki, a także czy osoby świadczące nieodpłatną pomoc prawną przestrzegały przyjętych przez*

⁵³ <https://www.poznan.uw.gov.pl/nieodplatna-pomoc-prawna>

organizację (i przedłożonych Staroście wraz z ofertą złożoną w konkursie) standardów obsługi i wewnętrznego systemu kontroli jakości, polegała na analizie opinii składanych przez osoby korzystające z pomocy.

(akta kontroli str. 1126-1127)

7. W okresie objętym kontrolą były dwa przypadki wypowiedzenia umowy przez osoby świadczące nieodpłatną pomoc prawną, co skutkowało rozwiązaniem umowy.

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

(akta kontroli str. 1020-1021, 1126-1130)

2.4. Edukacja prawna

1. W okresie objętym kontrolą Powiat nie zlecał zadań z zakresu edukacji prawnej podmiotom wskazanym w art. 15 ust. 1 u.n.p.p, innym niż wymienione w art. 11 ust. 7 tej ustawy.

Dyrektor Wydziału podał, że Powiat w ramach zadań z zakresu edukacji prawnej samodzielnie realizował zadanie wskazane w art. 3b ust. 1 pkt 5 u.n.p.p, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 9 ust. 4 tej ustawy. W jego ocenie obowiązujące przepisy (w szczególności u.n.p.p.) nie nakładają na Powiat (ani jego organy) obowiązku realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej innych aniżeli wskazane w art. 9 ust. 4 u.n.p.p. oraz powierzane przez Powiat do realizacji zgodnie z art. 11 ust. 7 zdanie drugie u.n.p.p. Wyjaśnił, że Powiat nie zlecał realizacji zadań z zakresu edukacji podmiotom wskazanym w art. 15 ust. 1 u.n.p.p. innym niż wymienione w art. 11 ust. 7 u.n.p.p., ze względu na brak podstawy prawnej. Skoro zadania z zakresu edukacji prawnej nie zostały określone jako należące do właściwości powiatu, to ich realizacja nie może być przez Powiat zlecana innym podmiotom (poza sytuacją określoną w art. 11 ust. 7 u.n.p.p.). Nawet jednak w sytuacji, gdyby przyjąć (sprzecznie z art. 164 ust. 3 –Konstytucji RP) domniemanie, że zadania z zakresu edukacji prawnej należą do właściwości Powiatu, to nie mogły one być zlecane do realizacji innym podmiotom ze względu na brak środków finansowych, które mogłyby być przeznaczone na ich realizację. W szczególności nie mogłyby być one finansowane z dotacji, o której mowa w art. 19 ust. 1 u.n.p.p, gdyż zgodnie z art. 20 ust. 1 tej ustawy dotacja ta, jest przeznaczana w 91% na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6 u.n.p.p, natomiast w przypadku powierzenia prowadzenia punktu organizacji pozarządowej - na rzecz wyłonionej organizacji pozarządowej, w 6% - na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, a w 3% - na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone (obligatoryjnie) organizacji pozarządowej w trybie art. 11 ust. 7 zdanie drugie u.n.p.p. W związku z powyższym całą część dotacji przeznaczoną na zadania z zakresu edukacji prawnej (3%) należy przeznaczyć dla organizacji pozarządowej (jednej lub kilku) wyłonionej w konkursie na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie powiatu. W konsekwencji w ramach tej dotacji nie pozostają już żadne „wolne środki”, z których Powiat mógłby sfinansować inne zadania z zakresu edukacji prawnej. Zgodnie natomiast ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu nie jest dopuszczalne finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 1110-1115)

2. Zgodnie z umową podpisaną z organizacją pozarządową w 2020 r., realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej miała polegać na zorganizowaniu szkoleń (warsztatów) kierowanych do następujących grup: osób niepełnosprawnych, rodzin w kryzysie, ofiar przemocy w rodzinie, osób w wieku emerytalnym, uczniów szkół ponadpodstawowych oraz osób przebywających w domach dziecka i zakładach poprawczych. W związku z zaistniałą w 2020 r. sytuacją epidemiologiczną, aneksem

zastąpiono zorganizowanie szkoleń na przygotowanie prezentacji i rozesłanie ich do odpowiednich instytucji (stowarzyszeń, organizacji), co zostało zrealizowane.

W 2021 r. organizacje pozarządowe zgodnie z zawartymi umowami zrealizowały wszystkie zadania z zakresu edukacji prawnej, które polegały na:

- przeprowadzeniu dwóch szkoleń o tematyce dotyczącej dochodzenia świadczeń alimentacyjnych i egzekwowania świadczeń oraz uznania ojcostwa;
- przeprowadzeniu szkolenia o przeciwdziałaniu alkoholizmowi i narkomanii oraz przemocy w rodzinie a także o prawie rodzinnym;
- przeprowadzeniu trzech szkoleń o tematyce dotyczącej prawa konsumenckiego, w tym o upadłości konsumenckiej oraz zagrożeń związanych z dokonywaniem transakcji przez internet;
- opracowaniu i udostępnieniu poradnika (w formie elektronicznej i drukowanej) „Alimenty czyli krótki poradnik o świadczeniu alimentacyjnym”.

W 2022 r. organizacja pozarządowa, realizując w pełni zadania z zakresu edukacji prawnej określone w umowie, zorganizowała łącznie dziewięć szkoleń (po trzy z każdego tematu), których zakres tematyczny dotyczył:

- mediacji, polubownego rozwiązywania sporów oraz edukacji w zakresie mediacji rówieśniczej;
- zadłużenia, możliwości zawarcia ugody z wierzycielami, warunków ogłoszenia upadłości konsumenckiej oraz postępowania upadłościowego;
- przygotowania uczniów do świadomego wejścia na rynek pracy, ze znajomością swoich praw i obowiązków jako pracowników, różnych form zatrudnienia oraz polubownego rozwiązywania sporów z pracodawcą.

Działania z zakresu edukacji prawnej planowane do realizacji w 2023 r. przez organizacje pozarządowe, wynikające z podpisanych umów to:

- przeprowadzenie dwóch szkoleń dla uczniów z zakresu konstytucyjnych praw i wolności człowieka;
- przeprowadzenie dwóch szkoleń dla mieszkańców powiatu z zakresu sposobu na wyjście z nadmiernego zadłużenia, możliwości zawarcia ugody z wierzycielami, warunków ogłoszenia upadłości konsumenckiej oraz postępowania upadłościowego;
- przeprowadzenie trzech warsztatów na temat „Finanse i prawo dla seniora”;
- opracowanie i wydanie folderów edukacyjnych na temat „Pełnomocnik i obrońca z urzędu. Zwolnienie od opłat sądowych.”;
- opracowanie i wydanie folderów edukacyjnych na temat „system wsparcia prawnego dla osób z niepełnosprawnościami”;
- opracowanie i udostępnienie e-poradnika z zakresu wsparcia prawnego dla młodzieży;
- przeprowadzenie wykładu dla dzieci i młodzieży pt. „Będę świadkiem w sądzie”;
- przygotowanie, wyprodukowanie i rozpowszechnienie na portalu społecznościowym pięciu klipów wideo zawierających odpowiedzi na często zadawane pytania prawne i zmiany w przepisach prawnych.

(akta kontroli str. umowy, 937-960)

3. Starostwo nie realizowało innych zadań z zakresu edukacji prawnej poza zadaniami zleconymi w trybie przewidzianym w u.n.p.p.

(akta kontroli str. 1110-1113)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2020-2023 (do zakończenia czynności kontrolnych) Starosta nie przekazał dziekanom okręgowej rady adwokackiej oraz rady okręgowej izby radców

prawnych a także organizacjom pozarządowym opinii osób uprawnionych zawartych w części B karty pomocy, które mogły mieć wpływ, odpowiednio na sposób wykonania zobowiązania albo m.in. realizacji standardów obsługi, o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia o n.p.p.⁵⁴

Dyrektor wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą żadna z wypełnionych części B kart pomocy nie zawierała opinii, która mogłaby mieć wpływ na sposób wykonania przez właściwą okręgową radę adwokacką albo właściwą radę okręgowej izby radców prawnych zobowiązania, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 u.n.p.p. albo na sposób realizacji przez organizację pozarządową standardów obsługi oraz sprawowanie wewnętrznego systemu kontroli jakości nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego z uwzględnieniem treści dokumentu dołączonego do wniosku o wpis na listę, o którym mowa w art. 11d ust. 8 pkt 4 u.n.p.p., w związku z czym nie zaktualizował się obowiązek przekazania takich opinii.

NIK wskazuje, że w czterech opiniach⁵⁵ wystąpiły przypadki niezadowolenia beneficjentów pomocy z przyjęcia w umówionym terminie. Niezależnie od tego, także niektóre pozytywne opinie osób uprawnionych o udzielonej pomocy, mogą być cenną informacją dla dziekanów ORA oraz OIRP a także dla organizacji pozarządowej i posłużyć do optymalizacji sposobu wykonania zobowiązań⁵⁶, standardu obsługi oraz sprawowania wewnętrznego systemu kontroli jakości udzielanej pomocy.

(akta kontroli str.1110-1112)

2. Zbiorcze kwartalne informacje przekazane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego za rok 2022 ponownie⁵⁷ nie uwzględniały podziału punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe na punkty, w których udzielana jest pomoc prawna i punkty świadczące poradnictwo obywatelskie, tj. dane z wszystkich punktów zawarte były w kolumnie „pomoc prawna”. Było to niezgodne ze wzorem zbiorczej informacji ujętym w załączniku nr 4 do rozporządzenia o n.p.p.

Dyrektor wyjaśnił, że w latach 2021 i 2022 nieuwzględnienie w zbiorczych informacjach o wykonaniu zadań podziału punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe na punkty, w których udzielana jest pomoc prawna i punkty świadczące poradnictwo obywatelskie spowodowane było techniczną (jak informował administrator systemu teleinformatycznego) niemożliwością zmiany w systemie teleinformatycznym rodzaju punktu (z udzielającego pomocy prawnej na świadczący poradnictwo obywatelskie) po rozpoczęciu nowego roku kalendarzowego. W 2021 r. i 2022 r. ostatnie umowy z organizacjami pozarządowymi zostały zawarte dopiero w ostatnim dniu roku kalendarzowego i dopiero wtedy możliwe było przystąpienie do konfigurowania systemu teleinformatycznego na kolejny rok. Jednocześnie system teleinformatyczny nie umożliwia edycji wygenerowanego sprawozdania i tym samym skorygowania jakichkolwiek zawartych w nim danych. Niemożliwość zmiany w systemie teleinformatycznym rodzaju punktu po rozpoczęciu roku, a także edycji wygenerowanego w tym systemie sprawozdania, należy uznać za poważną i zbędną niedogodność.

Abstrahując od tego, czy przyczyną błędnego ujęcia danych za lata 2021-2022 w systemie teleinformatycznym było jego techniczne nieprzystosowanie do wprowadzania zmian po rozpoczęciu nowego roku kalendarzowego, NIK wskazuje, że dopuszczenie do sytuacji skutkującej wystąpieniem tego samego błędu w 2022 r., pomimo analogicznych doświadczeń w roku poprzednim oraz wiedzy na temat ich genezy, nie było działaniem w pełni rzetelnym. NIK dostrzega jednocześnie, że w kolejnym 2023 r. dane do systemu teleinformatycznego wprowadzane były już prawidłowo.

(akta kontroli str. 1105-1109)

⁵⁴ W ww. okresie nie przekazano ani jednej opinii.

⁵⁵ Na 417 sporządzonych opinii.

⁵⁶ Przez innych niż opiniowana osoba adwokatów lub radców prawnych oraz osoby działające z ramienia organizacji pozarządowej.

⁵⁷ Podobnie jak zbiorcze informacje za rok 2021.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli co do zasady pozytywnie ocenia realizację zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Utworzone na terenie powiatu punkty udzielania pomocy prawnej zostały zorganizowane w sposób zapewniający dostęp do porad wszystkim uprawnionym osobom. Upowszechniana była również wiedza o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu. Starostwo prawidłowo nadzorowało realizację zadań, między innymi poprzez przeprowadzenie kontroli w miejscu ich realizacji oraz jakości oferowanych porad. Ponadto, terminowo sporządzano i przekazywano zbiorcze informacje o wykonaniu zadań, z tym że nie zawsze w pełni zgodnie z wymaganym wzorem, co jednak nie miało wpływu na jakość realizowanych zadań. Zadania z zakresu edukacji prawnej, zlecone organizacjom pozarządowym, realizowane były poprzez organizację szkoleń i warsztatów skierowanych do różnych grup społecznych oraz publikację w formie papierowej i elektronicznej poradnika. Stwierdzono jednostkowe przypadki nieprzekazywania dziekanom ORA oraz OIRP a także organizacjom pozarządowym opinii beneficjentów pomocy mogących mieć wpływ na sposób wykonania zobowiązania albo m.in. realizacji standardów obsługi, co nie sprzyjało ich optymalizacji.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2023 (I półrocze) na terenie powiatu gnieźnieńskiego udzielono odpowiednio: 1 050, 871, 1 374 i 971 porad, w tym odpowiednio 464, 441, 857 i 666 przez samorządy prawnicze oraz 586, 430, 517 i 305 przez organizacje pozarządowe. Liczba porad w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców w badanym okresie wyniosła odpowiednio: 7,3, 6,1, 9,7, i 6,9. Biorąc pod uwagę, że każdego roku prowadzono sześć punktów, to średnia liczba porad na punkt dziennie⁵⁸ wyniosła odpowiednio: 0,7, 0,6, 0,9 i 1,3. Liczba porad udzielonych w punktach prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych wyniosła: od 95 do 198 w 2020 r., od 118 do 177 w 2021 r., od 146 do 409 w 2022 r. i od 129 do 296 w I półroczu 2023 r., natomiast w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe wyniosła: od 159 do 223 w 2020 r., od 111 do 176 w 2021 r., od 90 do 220 w 2022 r. i od 51 do 155 w I półroczu 2023 r. Zauważalny wzrost liczby udzielonych porad w ostatnich latach przełożył się na koszt systemu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w przeliczeniu na poradę, który wyniósł⁵⁹:

- w 2020 r. – 375,49 zł (w tym 435,78 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych oraz 327,75 zł przez organizacje pozarządowe),
- w 2021 r. – 442,28 zł (w tym odpowiednio 438,02 zł oraz 446,65 zł),
- w 2022 r. – 285,29 zł (w tym odpowiednio 233,30 zł oraz 371,49 zł)
- w I półroczu 2023 r. – 174,73 zł. (w tym odpowiednio 110,56 zł oraz 314,85 zł).

Udzielane porady dotyczyły najczęściej prawa: cywilnego (47,6% wszystkich porad), a następnie rodzinnego (23,2%) oraz pracy (9,8%). Czas poświęcony na udzielenie porady najczęściej wynosił od 15 do 30 minut (36,2%), przy czym dość często porady trwały także dłużej (od 30 do 45 minut – 26,6% i od 45 do 60 minut – 19%). Największą

⁵⁸ Średnią liczbę porad wyliczono dzieląc łączną liczbę porad przez liczbę punktów oraz przez liczbę dni roboczych w danym roku.

⁵⁹ W zaokrągleniu do pełnych złotych.

grupę beneficjentów tych porad stanowiły osoby w wieku od 35 do 45 lat (20,5%) a także osoby w wieku od 25 do 35 lat (16,6%) i od 45 do 55 lat (16,5%).

(akta kontroli str. 106-155)

2. Działania Starostwa w zakresie edukacji prawnej, w okresie objętym kontrolą realizowane były przez organizacje pozarządowe poprzez organizację szkoleń i warsztatów dla różnych grup społecznych oraz publikację poradnika w formie papierowej i elektronicznej. W 2020 r. w związku z zaistniałą sytuacją epidemiologiczną, planowane przeprowadzenie szkoleń zastąpiono przygotowaniem prezentacji, które rozesłano do 22 podmiotów (stowarzyszeń, organizacji, szkół). W 2021 r. opracowano i wydrukowano (20 egz.) poradnik „Alimenty czyli krótki poradnik o świadczeniu alimentacyjnym”, który został przesłany do ośrodków pomocy społecznej i urzędów gmin na terenie powiatu oraz udostępniony w formie elektronicznej.

Ze szkoleń lub warsztatów w 2021 r. skorzystało 105 osób, natomiast w 2022 r. - 185 osób.

(akta kontroli str. 937-954)

3. W Starostwie nie określono celów/mierników/wskaźników dla zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa prawnego oraz edukacji prawnej.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego polega na zapewnieniu możliwości skorzystania z tej pomocy w wymiarze określonym w art. 8 ust. 3 u.n.p.p. Monitorowanie realizacji tych zadań polegało na weryfikacji, czy wszystkie zaplanowane dyżury odbywały się zgodnie z harmonogramem. Zadania z zakresu edukacji prawnej były powierzane do realizacji organizacjom pozarządowym zgodnie z art. 11 ust. 7 u.n.p.p. Rodzaj tych zadań i ich forma były określane w zawieranych z tymi organizacjami umowach, a monitorowanie realizacji tych zadań polegało na weryfikacji, czy zostały one zrealizowane w sposób i w formie określonych w tych umowach.

(akta kontroli str. 211-215)

4. Ocenę wsparcia uzyskanego w okresie od 2020 r. do 30 czerwca 2023 r., w postaci wypełnienia części B karty pomocy, wyraziło 417⁶⁰ beneficjentów, co stanowiło 9,8% wszystkich osób, które to wsparcie otrzymały. Wszyscy wyrażający opinię, beneficjenci ocenili, że spotkali się z życzliwym przyjęciem ze strony osób udzielających pomocy, a informacje zostały im przedstawione w sposób zrozumiały. W opiniach tych zdarzały się sporadyczne przypadki złej oceny położenia lokalu (2), jego oznaczenia (7) lub terminu przyjęcia (4).

(akta kontroli str. 146-155)

5. W sprawie analizowania uzyskanych opinii osób uprawnionych o udzielonej pomocy Dyrektor Wydziału podał że, obowiązek określony w art. 7 ust. 5 u.n.p.p. był realizowany w pierwszej kolejności przez pracownika, do którego obowiązków należą zadania określone w u.n.p.p. Jeżeli dokonana analiza wskazywała na potrzebę wprowadzenia określonych zmian, to odpowiednie sugestie były przekazywane dyrektorowi wydziału w celu wprowadzenia ewentualnych usprawnień, podniesienia jakości udzielanej pomocy, itp. Natomiast, jeśli z treści opinii wynikała konieczność przekazania określonych uwag czy sugestii konkretnym osobom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej albo świadczącym nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, to były one tym osobom przekazywane.

(akta kontroli str. 211-215)

6. Dyrektor Wydziału z upoważnienia Starosty podał, że w okresie objętym kontrolą Starosta nie zgłaszał żadnym podmiotom spostrzeżeń ani problemów wynikłych na

⁶⁰ 2020 r. – 130, 2021 r. – 15, 2022 r. – 123, 2023 r. (I półrocze) – 149.

gruncie stosowania przepisów u.n.p.p. (uwagi były zgłaszane wcześniej, w trakcie prac nad nowelizacją tej ustawy). Dodał, że niemożność zweryfikowania, czy z pomocy w ramach tego systemu korzystają osoby, które faktycznie nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej stanowi największe ryzyko związane z jego funkcjonowaniem, gdyż bardzo prawdopodobne jest, że środki przeznaczone na funkcjonowanie tego systemu w istotnej części finansują pomoc udzielaną osobom, które są w stanie ponieść koszty odpłatnej pomocy prawnej.

Jako trudności w realizacji tej ustawy podał, że wynikający z art. 11 ust. 12 pkt 1 u.n.p.p. obowiązek wyłonienia do dnia 30 listopada organizacji pozarządowej, której ma być powierzona prowadzenie punktu jest niemożliwy do pogodzenia z regulacjami zawartymi w u.d.p.p., zgodnie z którymi ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w roku następnym może nastąpić na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w u.f.p., a termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie, przy jednoczesnej świadomości, że zgodnie z art. 238 ust. 1 pkt 1 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu tej jednostki do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Innym przykładem trudności na gruncie stosowania przepisów u.n.p.p. jest niekonsekwentne posługiwanie się przez ustawodawcę używanymi w niej zwrotami. W tym zakresie wskazać można np. na art. 11 ust. 7 u.n.p.p., w którego zdaniu pierwszym mowa jest o umowie zawieranej przez powiat z organizacją pozarządową (a zatem zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym umowa to powinna zostać zawarta przez zarząd powiatu w imieniu którego działać powinno dwóch jego członków), natomiast w zdaniu trzecim tego ustępu mowa jest o tym, że w umowie tej starosta może określić preferowane formy realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej. Trudno przyjąć, że z przepisów u.n.p.p. należy wyinterpretować normę, która przyznawałaby staroście wyłączną kompetencję do zawierania w imieniu powiatu umów z organizacjami pozarządowymi dotyczących realizacji zadań określonych w tej ustawie, skoro nie zostało to wyrażone *expressis verbis* w żadnym z jej przepisów (tym bardziej, że jedną z powszechnie uznawanych reguł wykładni prawa jest zakaz domniemywania kompetencji organów władzy publicznej). Podobne wątpliwości sformułować można np. na gruncie art. 11 ust. 9 u.n.p.p., w którym ustawodawca (przynajmniej na poziomie deskryptywnym) dwukrotnie wskazał starostę jako właściwego do rozwiązania w określonych sytuacjach umowy z organizacją pozarządową.

(akta kontroli str. 1110-1117)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli pozytywnie ocenia działania Powiatu w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Starostwo monitorowało realizację zadań w tym zakresie, mimo że nie określono dla nich mierników. Średnia liczba porad na punkt dziennie wyniosła pomiędzy 0,6 a 1,3, co świadczy o niskim wykorzystaniu potencjału pomocy i poradnictwa gwarantowanych przez Powiat, przy czym beneficjenci wsparcia oceniali je co do zasady pozytywnie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

Wnioski

- 1) ujmowania w porozumieniach z ORA oraz OIRP liczb adwokatów oraz radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu;

- 2) rzetelnego dokumentowania czynności w zakresie ocen ofert dokonywanych przez poszczególnych członków komisji konkursowych oraz dokumentowania realizacji obowiązku przeprowadzenia analizy wskazanej w art. 15 ust 1 pkt 6 u.d.p.p.
- 3) przekazywania właściwym podmiotom opinii osób uprawnionych o udzielonym im wsparciu, w przypadku gdy opinie te mogą mieć wpływ na okoliczności wymienione w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia o n.p.p.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, 30 listopada 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Renata Robińska
Doradca techniczny
/-/

Marcin Kaczmarek
Starszy inspektor
/-/

Dyrektor
z up. Artur Pigłas
p.o. Wicedyrektor
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał p.o. Wicedyrektor Delegatury, Artur Pigłas.

Dyrektor

z up. Artur Pigłas
p.o. Wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/