



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.26.1.2023

Pani
Iwona Wiśniewska
Starosta Stargardzki
Starostwo Powiatowe
ul. Skarbowa 1
73-110 Stargard

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Stargardzie ¹ , ul. Skarbowa 1, 73-110 Stargard.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Wiśniewska, Starosta Stargardzki ² od 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie przez powiat warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną.2. Zgodność z przepisami i rzetelność realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.3. Działania powiatów w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnego świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 6 listopada 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ⁴
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Agata Prochotta-Milek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/145/2023 z 22 września 2023 r.2. Bogumiła Mędrzak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/159/2023 z 10 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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

⁴ Dalej: NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Na terenie Powiatu Stargardzkiego⁶ system nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna funkcjonowały prawidłowo i efektywnie.

Starostwo zapewniło odpowiednie warunki prawne i organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację obowiązków związanych z udzielaniem ww. pomocy i poradnictwa oraz prowadzeniem edukacji prawnej. Prawidłowo przeprowadzono konkursy ofert, dokonano wyboru organizacji pozarządowych oraz udzielono dotacji.

Starostwo zgodnie z przepisami realizowało zadania w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Na terenie Powiatu terminowo uruchomiono właściwą liczbę punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (wraz z nieodpłatnymi mediacjami)⁷. Starostwo prawidłowo zawarło i rozliczyło wykonanie umów w sprawie realizacji nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, w tym zaplanowane zadania z zakresu edukacji prawnej, na które wydatkowano łącznie w okresie objętym kontrolą 1 123 921,49 zł. W latach 2020-2022 dotacje wykorzystano zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej⁸.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Starostwo działania, które sprzyjały efektywnemu udzielaniu na terenie Powiatu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. W latach 2021-2022 nastąpił wzrost liczby udzielonych porad odpowiednio: o 80,6% i 23,4%. Osoby uprawnione pozytywnie oceniły korzystanie z usług nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego. Starostwo przeprowadzało corocznie kontrole realizacji umów przez organizacje pozarządowe (w tym w punktach udzielania porad przez adwokatów / radców prawnych) oraz na bieżąco monitorowało realizację zleconych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- nieokreślenia dodatkowych postanowień dotyczących kontroli zobowiązań w umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz w porozumieniach ze Szczecińską Izbą Adwokacką⁹ i Okręgową Izbą Radców Prawnych w Szczecinie¹⁰;
- nieokreślenia w umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi oraz adwokatami i radcami prawnymi – postanowień regulujących w sposób precyzyjny, która ze stron umowy zobowiązana była zapewnić niezbędne urządzenia techniczne (określone w § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego¹¹);
- niedokumentowania przeprowadzenia w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej / nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego bieżących kontroli umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi, a także wyników tych kontroli;

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

⁶ Dalej: Powiat.

⁷ Dalej: punkt.

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

⁹ Dalej: SIA.

¹⁰ Dalej: OIRP.

¹¹ Dz. U. poz. 2492, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

– nieegzekwowania prawidłowej realizacji porozumienia zawartego z Gminą Kobyłanka w sprawie nieodpłatnego udostępnienia lokalu nie miały wpływu na prawidłową realizację ww. zadań, a także ich rzetelne monitorowanie i nadzorowanie przez Starostwo.

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.

Opis stanu faktycznego

1.1. Warunki organizacyjne.

1) Sprawy z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej zostały w Regulaminie Organizacyjnym Powiatu Stargardzkiego przypisane do zadań Biura Polityki Społecznej¹³. Nadzór nad pracami Biura sprawował każdorazowo wicestarosta.

Bieżący nadzór i obsługa administracyjna zadania nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, w tym przygotowanie porozumień zawieranych z gminami Powiatu, OIRP i SIA, przygotowanie umów zawieranych z adwokatami i radcami, przygotowanie i przekazania Ministrowi Sprawiedliwości oraz Wojewodzie Zachodniopomorskiemu zbiorczej informacji z wykonania zadania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej – przypisano do zakresu zadań i obowiązków dwóch pracowników Biura (na stanowisku głównego specjalisty i inspektora)¹⁴.

Do zakresu zadań pracownika Biura należało również: obsługa systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, monitorowanie pracy punktów, uaktualnienie listy jednostek nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa prawnego, rozpowszechnianie wiedzy o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wśród mieszkańców Powiatu, monitorowanie realizacji umów zawartych w ww. zakresie, w tym edukacji prawnej, ogłaszanie otwartych konkursów ofert na realizację ww. zadań i powierzenie realizacji zadania organizacjom pozarządowym, weryfikacja dokumentów finansowo – księgowych, dokonywanie wydatków na obsługę organizacyjno – techniczną zadania, rozliczanie dotacji przyznawanej na podstawie ww. umów.

Starosta nie powołała pełnomocnika do spraw nieodpłatnej pomocy prawnej.

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej w Starostwie nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych oraz nie wpłynęły skargi w tym zakresie. W ww. okresie audytor wewnętrzny nie przeprowadził kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 6-47, 728)

W związku z sytuacją zagrożenia epidemicznego w latach 2020-2021 zapewniona została ciągłość realizacji zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

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: Biuro.

¹⁴ Pracownika Biura (inspektor), w związku z realizacją projektu społecznego został oddelegowany do innych zadań w okresie objętym kontrolą.

Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego realizowano w formie komunikacji na odległość. Preferowano kontakt za pośrednictwem „poczty elektronicznej”, przez komunikator internetowy lub telefonicznie. Informacje o tym zamieszczono na stronie internetowej Starostwa w zakładce *Aktualności* w dniu 16 marca 2020 r. Na stronach Biuletynu Informacji Publicznej¹⁵ Starostwa opublikowano 25 marca 2020 r. komunikat informujący o zasadach udzielania ww. pomocy i poradnictwa ustanowionych przez Ministra Sprawiedliwości wraz ze wzorem wniosku o udzielenie porady.

(akta kontroli str. 706-713)

2) W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) pracownicy Starostwa, którym powierzono zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej nie wzięli udziału w żadnych szkoleniach, spotkaniach i konferencjach umożliwiających w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 701-703)

Starosta wyjaśniła m.in.: że *zadanie nieodpłatnej pomocy prawnej realizowane jest przez Powiat od 2016 r. Nieodpłatna pomoc prawna była nowym zagadnieniem z zakresu administracji rządowej, wobec czego na samym początku jego realizacji głównym źródłem wiedzy w tym zakresie były wytyczne i informacje ze strony Ministerstwa zamieszczane na stronie ministerialnej, na zakładce dla wykonawców (powiatów). Interpretacje i wyjaśnienia przesyłał również Wojewoda Zachodniopomorski. Informacje te miały charakter źródłowy i dotyczyły też odpowiedzi na pytania ze strony wykonującej zadania powiatów. Pracownik Starostwa został skierowany na tematyczne szkolenie w roku 2018 w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej w obszarze informacji dotyczącej konkursu ofert¹⁶.*

(akta kontroli str. 704-705)

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

1) W każdy roku objętym kontrolą Starosta zawarła porozumienia z dziewięcioma gminami (Kobylanka, Ińsko, Stara Dąbrowa, Gmina Miasto Stargard, Suchań, Dobrzany, Marianowo, Dolice) w celu udostępnienia lokali na potrzeby udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie Powiatu (łącznie zawarto 36 porozumień). W latach 2020-2023 porozumienia zawierano na okresy roczne.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynął tylko jeden wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (Wójta Gminy Kobylanka) dotyczący potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, o których mowa w art. 9 ust. 2 unpp. Wniosek złożono terminowo (pismem z 13 sierpnia 2022 r.). Wójt Gminy Kobylanka wyraziła wolę posiadania punktu nieodpłatnej pomocy prawnej na swoim terenie w 2023 r. – wskazując jednocześnie jako jego lokalizację gminne Centrum Kultury i Rekreacji. Starostwo utworzyło ww. punkt.

(akta kontroli str. 791-793, 795, 1186-1187)

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *Zgodnie z ustawą unpp kierowano do władz gmin stosowne pisma informujące o podejmowanych działaniach i możliwościach zgłaszania przez gminę potrzeby wspólnoty w zakresie organizacji ww. poradnictwa. W oparciu o pozyskiwane informacje w zakresie miejsca, terminu, godzin dyżurów oraz innych oczekiwań organizowano pracę pięciu punktów zapewniających możliwie najlepszy dostęp do pomocy dla mieszkańców powiatu. W przypadku*

¹⁵ Dalej: BIP.

¹⁶ W 2018 r. – w szkoleniu pt. Nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej – nowe obowiązki J.S.T. Wpływ nowych regulacji prawnych na kształt współpracy z „trzecim sektorem”.

zgłaszania potrzeb przez władze gminy, powiat w miarę możliwości oraz biorąc pod uwagę wymagania ustawy wychodził naprzeciw oczekiwaniom władz gmin (...).

(akta kontroli str. 256)

2) Objęte analizą cztery porozumienia (z 36) zawarte przez Powiat z gminami (Chociwel¹⁷, Dolice¹⁸, Suchań¹⁹, Dobrzany²⁰) zawierały wszystkie elementy określone w art. 9 ust. 1 unpp (m.in. dni, w których planowano dyżury; informację o przeznaczeniu dyżuru na nieodpłatną pomoc prawną / nieodpłatne poradnictwo obywatelskie; informację o rodzaju podmiotu udzielającego ww. pomocy podczas dyżurów; adresy lokali, w których planowano dyżury; zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urządzeń technicznych podmiotom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącym nieodpłatne poradnictwo obywatelskie). Ponadto, w ww. porozumieniach określono, że *informacje o działalności punktu, w tym godzinach jego działania, o numerze telefonu właściwego umawiania wizyty umieszcza się przy wejściu do budynku.*

(akta kontroli str. 274-276, 791-793, 1112-1123)

3) W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) Powiat prowadził łącznie pięć punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej / nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, z których dwa powierzano samorządom prawniczym, a trzy organizacjom pozarządowym, co było zgodne z art. 11 ust. 1b unpp.

(akta kontroli str. 59)

Starosta wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek określony w art. 11 ust. 1d unpp²¹.

(akta kontroli str. 256)

4) Starosta zawarła z OIRP i SIA cztery porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu, zgodnie z art. 10 ust. 1 unpp. Wszystkie porozumienia zostały zawarte przed 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyły²².

(akta kontroli str. 717-727)

5) Zgodnie z art. 10 ust. 3 unpp, Starosta niezwłocznie zawiadamiała Wojewodę Zachodniopomorskiego o zawartych porozumieniach²³.

(akta kontroli str. 256-258, 795)

6) Porozumienia zawarte z OIRP i SIA były zgodne z art. 10 ust. 1 unpp²⁴. Porozumienia nie zawierały postanowień odnoszących się do kontroli wykonania zobowiązań umownych oraz zasad odpowiedzialności zleceniobiorców za ich

¹⁷ Z 15 października 2021 r.

¹⁸ Z 9 października 2020 r.

¹⁹ Z 24 października 2019 r.

²⁰ Z 6 października 2022 r.

²¹ 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. unpp.

²² Odpowiednio na rok 2020 – 28 listopada 2019 r.; na rok 2021 – 26 listopada 2020 r.; na rok 2022 – 25 listopada 2021 r.; na rok 2023 – 15 listopada 2022 r.

²³ Odpowiednio na rok: 2023 – 10 stycznia 2023 r. (za 2022 r.); 2022 – 29 grudnia 2021 r.; 2021 – 4 grudnia 2020 r. i na 2020 – 12 grudnia 2019 r.

²⁴ Określały w szczególności: 1) liczbę adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia równomiernego udziału adwokatów i radców prawnych w wykonywaniu tego zadania, w tym z zakresu nieodpłatnej mediacji; 2) zobowiązanie ww. samorządów do imiennego wskazywania w postaci listy adwokatów lub radców prawnych oraz ich zastępców, którymi są adwokaci lub radcowie prawni, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zgodnie z wykazem planowanych dyżurów, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 unpp, uwzględniające dni oraz, jeśli to możliwe, godziny, w których planuje się dyżury, a także specjalizację dyżurów; 3) zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej.

niewykonanie lub nienależyte wykonanie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 714-727)

7) W okresie objętym kontrolą Rada Powiatu Stargardzkiego uchwaliła roczne Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi (do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu), zgodnie z art. 5a ust 1 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁵.

W ww. programach zawarto postanowienia odnoszące się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej. Informacje dotyczące realizacji powyższych działań znajdowały się w każdym z czterech sprawozdań z realizacji przedmiotowych programów.

(akta kontroli str. 728-773)

Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi przyjęte w uchwałach przez Radę Powiatu Stargardzkiego na 2022 i 2023 rok²⁶ zostały przekazane Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w celu opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Programy na 2020 i 2021 rok²⁷ nie zostały przekazane Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w celu ich opublikowania.

(akta kontroli str. 335)

Uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 1 i ust. 4 udpp, jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 42 ustawy dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁸ powinna być ona ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁹, z mocą obowiązującą po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (art.4 ust. 1 ww. ustawy).

Starosta wyjaśniła m.in.: *Żaden z uchwalonych przez Radę Powiatu Stargardzkiego Programów współpracy z organizacjami pozarządowymi w latach 2020-2023 nie został uchylony w ramach nadzoru Wojewody Zachodniopomorskiego. Akty były uchwalane terminowo. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 22 stycznia 2018 r. znak P-1.4130.42.2018.AB nie było podstaw by uchwały podjęte w oparciu o art. 5a ust. 1 udpp były publikowane w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Z chwilą przedłożenia Powiatowi stanowiska z dnia 20 września 2021 r. pismem znak P-1.4130.249.2021.AA akty te były kierowane do publikacji jako akty prawa miejscowego. Wobec powyższego programy współpracy z lat 2022 oraz 2023 były publikowane. Zatem nie doszło do naruszenia prawa (...).*

(akta kontroli str. 834)

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

1) W okresie objętym kontrolą w każdym roku ogłaszano jeden konkurs ofert na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenie punktów przeznaczonych na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Żaden z tych konkursów nie został unieważniony. W konkurach na

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 571; dalej: udpp.

²⁶ Uchwała nr XXXIII/410/21 Rady Powiatu Stargardzkiego z 24 listopada 2021 r. – Program współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2022 oraz uchwała nr XLV/54/22 Rady Powiatu Stargardzkiego z 30 listopada 2022 – Program współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2023.

²⁷ Uchwała Nr XII/182/19 Rady Powiatu Stargardzkiego z 27 listopada 2019 r. – Program współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2020 oraz uchwała Nr XXII/300/20 Rady Powiatu Stargardzkiego z 24 listopada 2020 – Program współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2021.

²⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1526.

²⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej złożono od dwóch do pięciu ofert, a w konkursach na świadczenie nieodpłatnej poradnictwa obywatelskiego – od dwóch do czterech ofert.

(akta kontroli str. 60)

2) Ogłoszenia o trzech objętych kontrolą konkursach ofert (na 2020, 2021 i 2022 rok) opublikowano w BIP, zamieszczono na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa oraz na stronie internetowej Powiatu, zgodnie z art. 13 ust. 3 udpp.

(akta kontroli str. 1124-1134)

3) Ogłoszenia o ww. konkursach ofert zawierały wszystkie obligatoryjne informacje, określone w art. 13 ust. 2 udpp.

(akta kontroli str. 797-813)

4) W trzech badanych konkursach ofert – terminy składania ofert były zgodne z art. 13 ust. 1 udpp (tj. nie krótsze niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie)³⁰.

(akta kontroli str. 797-813, 1124-1134)

5) W trzech ww. konkursach ofert – powołano uchwałami Zarządu Powiatu komisje konkursowe w celu opiniowania złożonych ofert³¹, zgodnie z art. 15 ust. 2a udpp.

(akta kontroli str. 1124-1134)

6) W skład komisji konkursowej do wyboru ofert na 2020 r. weszło czterech przedstawicieli Zarządu Powiatu i jeden przedstawiciel Wojewody Zachodniopomorskiego, a w skład komisji konkursowej na 2021 i 2022 r. – trzech przedstawicieli Zarządu i jeden przedstawiciel Wojewody Zachodniopomorskiego. W składzie żadnej komisji nie było przedstawiciela organizacji pozarządowych³².

(akta kontroli str. 1124-1134)

7) W skład żadnej z trzech komisji konkursowych nie wchodziły osoby podlegające wykluczeniu. Nie zachodziły też przesłanki wykluczenia pracownika ze składu komisji.

(akta kontroli str. 1124-1134)

8) Przy rozpatrywaniu ofert w ww. konkursach – uwzględniano wymóg art. 11 ust. 6 unpp, tj. sprawdzono czy o powierzenie prowadzenia punktu na obszarze danego województwa ubiega się organizacja pozarządowa wpisana na listę organizacji uprawnionych do prowadzenia punktów prowadzoną przez wojewodę. Lista tych organizacji stanowiła każdorazowo załącznik do protokołu z posiedzenia komisji konkursowej.

(akta kontroli str. 1124-1134)

9) Przy rozpatrywaniu ofert w ww. konkursach – uwzględniano wszystkie kryteria określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 udpp (w tym w konkursie ofert na rok 2022 analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 udpp, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne na rzecz Powiatu, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków). W żadnej z badanych ofert organizacje pozarządowe nie przewidywały udziału własnych środków finansowych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego.

(akta kontroli. 1124-1134)

³⁰ W 2020 i 2021 r. – 21 dni, w 2022 r. – 25 dni.

³¹ Uchwały Nr: 555/1; 1164/20; 1790/21; 2403/22.

³² Osoby wskazane przez organizacje pozarządowe biorące udział w konkursie.

10) Prace komisji konkursowych w ww. konkursach – dokumentowano w formie protokołów (w Starostwie nie obowiązywały żadne regulacje wewnętrzne ani regulaminy konkursów).

(akta kontroli str. 1124-1134)

11) We wszystkich ww. konkursach ofert – Zarząd Powiatu dokonał wyboru oferty zgodnie z rekomendacją komisji konkursowej.

(akta kontroli str. 1124-1134)

12) Oferty złożone w ww. konkursach ofert – zawierały elementy określone w art. 14 ust. 1 udpp.

(akta kontroli. 1124-1134)

13) W Starostwie nie określono wewnętrznych regulacji ani regulaminów konkursów dotyczących realizacji zadań publicznych w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej / nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 1124-1134)

Starosta wyjaśniła, m.in.: (...) *Powiat ocenia oferty w oparciu o kryteria oceny ofert wynikające z ustaw o działalności pożytku publicznego oraz ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Komisja dokonując oceny bierze pod uwagę wszelkie kryteria i aspekty prawne oferty. (...).*

(akta kontroli str. 855)

14) Starostwo nie określiło procedury wyboru organizacji pozarządowych z list rezerwowych. W ww. konkursach ofert – nie zawarto umów (i nie udzielono dotacji) podmiotom z list rezerwowych.

(akta kontroli str. 855, 1124-1134)

Starosta wyjaśniła m.in., że (...) *W przypadku, gdyby oferent odmówił podpisania umowy komisja musiałaby wskazać kolejną najbardziej korzystną ofertę. W badanym okresie taka sytuacja nie miała miejsca. Przepisy prawa nie nakazują tworzenia list rezerwowych czy też regulaminów, natomiast określają zasady pracy komisji, na podstawie których dokonywany jest wybór organizacji. Każdego roku stosowną uchwałą Zarząd Powiatu Stargardzkiego powołuje komisję konkursową w celu rozstrzygnięcia konkursu (...).*

(akta kontroli str. 855)

15) Wyniki ww. konkursów ofert – opublikowano niezwłocznie po wyborze oferty w BIP, zamieszczono na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa oraz na stronie internetowej Powiatu (tj. w tym samym dniu). Informacje te były udostępnione przez okres od dziesięciu do 13 dni, po ogłoszeniu wyników konkursów, zgodnie z art. 12 ust. 2j udpp.

(akta kontroli str. 1124-134)

16) Ogłoszenia o wynikach ww. konkursów ofert zawierały wszystkie obligatoryjne informacje, określone w 15 ust. 2h udpp.

(akta kontroli str. 1124-1134)

17) We wszystkich ww. konkursach ofert – dokonano wyboru wykonawcy zadania zgodnie z art. 11 ust. 2 unpp. Nie wystąpił obowiązek przekazania dziekanom informacji określonych w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a, d oraz e albo ust. 3 unpp – na podstawie art. 10 ust. 2 unpp³³.

³³ Tj. w przypadku, gdy do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby powierzenie prowadzenia punktu nie zostanie wyłoniona organizacja pozarządowa do jego prowadzenia lub starosta nie zawarł umowy z organizacją pozarządową stosuje się art. 10 ust. 2 unpp (zgodnie z art. 11 ust. 12 unpp).

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zlecenia realizacji zadań związanych z nieodpłatną pomocą prawną, nieodpłatnym poradnictwem obywatelskim w trybie pozakonkursowym oraz w trybie określonym w art. 19a udpp; (akta kontroli str. 787-790, 1124-1134)

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

1) Starostwo zawierało umowy z wyłonionymi w ww. konkursach ofert organizacjami pozarządowymi niezwłocznie, tj. w terminie od 10 do 13 dni po ogłoszeniu wyników konkursów, zgodnie z art. 15 ust.4 udpp.

(akta kontroli str. 1124-1134)

2) Objęte badaniem umowy zawarte przez Powiat z organizacjami pozarządowymi (dziewięć), którym zlecono realizację zadań publicznych w latach 2020-2022 w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej / świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (wraz z nieodpłatnymi mediacjami) – zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 6 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 7 unpp, z tym, że nie określono w nich postanowień regulujących w sposób precyzyjny, która ze stron umowy (tj. Starostwo czy wykonawca umowy) zapewnia niezbędne urządzenia techniczne, w tym zapewniające dostęp do bazy aktów prawnych (art. 6 ust. 2 pkt 4 unpp), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W umowach zawartych na 2020 r. – określono m.in., że: *zleceniobiorca korzysta z bezpłatnej bazy aktów prawnych dostępnej na stronach internetowych*, a w umowach / aneksach (zawartych na lata 2021-2023) określono, że Zleceniodawca – tj. Starostwo zapewni dostęp do komputerowego systemu informacji prawnej, m.in. z bazą aktów prawnych, w tym przepisów prawa powszechnie obowiązującego, orzecznictwa i materiałów pomocniczych.

W ofertach złożonych w konkursach na lata 2020-2023 – organizacje pozarządowe oświadczyły m.in., że posiadają w zasobach rzeczowych komputery i laptopy, a w ofertach (na lata 2021-2023) oświadczyły dodatkowo: (...) *nie wyceniamy wkładu rzeczowego w postaci urządzeń biurowych (komputer, drukarka), programy obsługi prawnej, ale zapewniamy je do właściwej obsługi punktu, w sytuacji, gdy nie zagwarantuje ich Starostwo*.

(akta kontroli str. 336-469, 541-545, 814-822)

3) Starostwo zawarło (na lata 2020–2023) łącznie 38 umów w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zawartych z adwokatami i radcami prawnymi, z tego: 10 umów w 2020 r.; 10 – w 2021 r.; 11 – w 2022 r. i siedem – w 2023 r.

(akta kontroli str. 795)

Wszystkie objęte analizą umowy (osiem) w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, zawarte z adwokatami i radcami prawnymi (na lata 2020-2022) zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 6 ust. 2 unpp, z tym, że nie określono w nich postanowień regulujących w sposób precyzyjny, która ze stron umowy (tj. Starostwo czy wykonawca umowy) zapewnia niezbędne urządzenia techniczne, w tym zapewniające dostęp do bazy aktów prawnych (art. 6 ust. 2 pkt 4 unpp) oraz postanowień odnoszących się do kontroli wykonania zobowiązań umownych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W porozumieniach zawartych z OIRP i SIA określono, że:

- Powiat oświadcza, że wyposażenie punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o których mowa w § 2 ust. 1 i 9 porozumienia, w tym wyposażenie w urządzenia techniczne i komputerowy system informacji prawnej wraz z bazą aktów prawnych, zgodnie będzie z warunkami wskazanymi w ustawie oraz określone w umowie zawartej zgodnie z art. 6 unpp pomiędzy radcą prawnym lub adwokatem a Powiatem;

- Strony zgodnie oświadczają, że urządzenia techniczne i komputerowy system informacji prawnej, o jakich mowa w ust. 1 porozumienia, mogą być wykorzystywane przez radców prawnych lub adwokatów wyłącznie do czynności lub działań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej. Skutki naruszenia tego postanowienia określi umowa, o jakiej mowa w art. 6 unpp.

Umowy zawarte z adwokatami i radcami prawnymi określały m.in., że zleceniobiorca odpowiada za sprzęt udostępniony do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej w czasie realizacji dyżuru oraz że będzie korzystał z dostępnej bazy aktów prawnych.

(akta kontroli str. 714-727, 892-1110)

4) W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej – z adwokatami i radcami prawnymi, wskazanymi przez OIRP i SIA

(akta kontroli str. 795)

5) Do wszystkich objętych analizą umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi (ośmiu) oraz z organizacjami pozarządowymi (dziewięciu) zawarto dodatkowe umowy dotyczące powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(akta kontroli str. 366-369, 395-398, 432-435, 466-469, 892-1110)

1.5. Finansowanie zadań.

W latach 2020-2023 na zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (wraz nieodpłatnymi mediacjami i edukacją prawną) zaplanowano w budżecie Powiatu w każdym roku – po 330 000 zł (dział 755, rozdział 75515, § 2120). Na realizację ww. zadań wydatkowano łącznie 1 123 921,49 zł³⁴: w 2020 r. – 329 412,49 zł (99,8%), w 2021 r. – 323 317,95 zł (98%), w 2022 r. – 321 453,16 zł (97,4%) i do 30 czerwca 2023 r. – 149 737,89 zł (45,4%).

Wykorzystanie w latach 2020-2022 środków w kwotach niższych od zaplanowanych było spowodowane zwrotami środków przez wykonawców zadania z powodu niezrealizowania pojedynczych dyżurów z przyczyn nagłych (nieprzewidzianych okoliczności lub zdarzeń losowych).

W latach 2020-2022 dotacje zostały przeznaczone i wykorzystana zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 ust. 1 unpp, z tego na:

- wynagrodzenia – odpowiednio: 90,8%; 90,6% i 90,1%;
- pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej – odpowiednio: 6%, 4,3% i 4,3% (z powodu niepełnego wykorzystania przyznanych kwot z ww. przyczyn);
- edukację prawną – po 3%³⁵.

Zwroty z tytułu niewykorzystanych środków dotacji zostały terminowo przekazane Wojewodzie Zachodniopomorskiemu (w dniach: 15 stycznia 2021 r.; 14 stycznia 2022 r. i 13 stycznia 2023 r.).

W okresie objętym kontrolą Powiat otrzymał środki finansowe od Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie i w wysokości, które umożliwiały przekazanie dotacji na realizację zadania publicznego wykonawcom, zgodnie z warunkami określonymi w umowach.

(akta kontroli str. 61, 62-23, 283-308, 546-700, 705, 831, 1111, 1167-1179)

³⁴ Wraz z kosztami obsługi organizacyjno-technicznej zadania.

³⁵ W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) na zadania z zakresu edukacji prawnej wydatkowano łącznie 34 650 zł (po 9 900 zł w latach 2020-2022 i 4 950 zł do 30 czerwca 2023 r.).

Powiat nie finansował ze środków własnych realizacji zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

(akta kontroli str. 1111)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej / świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (wraz z nieodpłatnym mediacjami) zawarte przez Powiat z organizacjami pozarządowymi oraz adwokatami i radcami prawnymi³⁶, którym zlecono realizację ww. zadań w latach 2020-2022 – nie zawierały postanowień regulujących w sposób precyzyjny, która ze stron umowy (tj. Starostwo czy wykonawca umowy) zobowiązana była zapewnić niezbędne urządzenia techniczne (art. 6 ust. 2 pkt 4 unpp), którymi był m.in., określony w § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej – komputer wraz z dostępem do oprogramowania do edycji tekstów, umożliwiającego przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej. Było to działanie nierzetelne, gdyż art. 6 ust. 2 pkt 4 unpp określono, że umowa zawiera wskazanie niezbędnych urządzeń technicznych, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych.

W § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej określono, że w lokalu, w którym jest udzielana ww. pomoc i poradnictwo zapewnia się:

- komputer wraz z dostępem do oprogramowania do edycji tekstów, umożliwiającego przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej, z oprogramowaniem komputerowym do systemu informacji prawnej, z bazą aktów prawnych, w tym przepisów prawa powszechnie obowiązującego, orzecznictwa i materiałów pomocniczych, z dostępem do bazy aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze danego powiatu i powiatów ościennych, w tym gmin wchodzących w skład danego powiatu;
- dostęp do drukarki i urządzenia do przenoszenia dokumentacji w postaci elektronicznej.

W dziewięciu umowach zawartych z organizacjami pożytku publicznego na lata 2020-2022 określono, że Zleceniodawca – tj. Starostwo zapewni dostęp do komputerowego systemu informacji prawnej, m.in. z bazą aktów prawnych, w tym przepisów prawa powszechnie obowiązującego, orzecznictwa i materiałów pomocniczych.

Natomiast w porozumieniach zawartych z OIRP i SIA określono, że:

- Powiat oświadcza, że wyposażenie punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o których mowa w § 2 ust. 1 i 9, w tym wyposażenie w urządzenia techniczne i komputerowy system informacji prawnej wraz z bazą aktów prawnych, zgodne będzie z warunkami wskazanymi w ustawie oraz określone w umowie zawartej zgodnie z art. 6 ustawy pomiędzy radcą prawnym lub adwokatem, a Powiatem;
- Strony zgodnie oświadczają, że urządzenia techniczne i komputerowy system informacji prawnej, o jakich mowa w ust. 1, mogą być wykorzystywane przez radców prawnych lub adwokatów wyłącznie do czynności lub działań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej. Skutki naruszenia tego postanowienia określi umowa, o jakiej mowa w art. 6 ustawy.

³⁶ Na lata 2020-2023.

W ośmiu umowach objętych analizą zawartych z adwokatami i radcami prawnymi (na lata 2020-2022) nie określono, która ze stron umowy zobowiązana była zapewnić ww. urządzenia techniczne, tj. m.in. komputer wraz z dostępem do oprogramowania do edycji tekstów, umożliwiającego przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 336-469, 541-545, 714-727, 892-1110)

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) w zakresie treści umów zawartych z organizacjami pozarządowymi (...) wyjaśniamy, że wzór umowy, który został zastosowany wynika z rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań³⁷. W przypadku realizacji przedmiotowego zadania w umowach przewidziano zapisy § 5, który określa zasady korzystania z lokalu i jego wyposażenie. Postanowienia tego paragrafu są ogólne, niemniej przewidują w latach 2020-2021 (...) ³⁸ – oznacza to, że co do zasady warunki są określone w umowach. Natomiast w przypadku pojedynczych dyżurów w innych lokalizacjach, gdzie nie był na stałe ulokowany komputer sprzęt ten przywozili ze sobą prawnicy obsługujący dyżury. W badanym okresie (2020-2021) trwała epidemia COVID-19, wobec czego w przeważającej mierze obsługa odbywała się zdalnie. (...) W roku 2021 zawarte zostały stosowne aneksy dotyczące dostępu do programu LEX, a od roku 2022 zmodyfikowano powyższe postanowienia § 5 w ten sposób, że dodano kolejne zapisy ust. 4 i 5 dotyczące dostępu zdalnego do programu prawnego LEX³⁹: Zaborskie Towarzystwo Naukowe jako wykonawca zadania każdego roku zgodnie z deklaracją w ofertach (część IV -charakterystyka oferenta pkt 2) dopełniał zasoby sprzętowe zakupowane i zapewnione przez Powiat. Zapewnienie dostępu do sprzętu w poszczególnych lokalizacjach przez organizacje dotyczy pojedynczych dyżurów. Z powyższych cytowanych przepisów wynika, że do wzoru umowy wynikającej z przepisów udpp wpisano postanowienia wynikające z unpp. W odniesieniu do umów zawieranych z przedstawicielami izb tj. radców prawnych oraz adwokatów przepisy unpp określają wymaganą treść umów w § 6. W przypadku zapewnienia niezbędnych urządzeń technicznych, tj. art. 6 ust. 2 pkt 4 umowy zawierały stosowne zapisy i tak w przypadku umowy na rok realizacji 2020 zapisy te brzmiały (...) ⁴⁰. Te same zapisy odpowiadają na zasady

³⁷ Dz. U. poz. 2057; dalej: rozporządzenie w sprawie ramowych wzorów umów.

³⁸ § 5.1. ZLECENIODAWCA udostępnia do korzystania lokal wraz z koniecznym dla realizacji zadania wyposażeniem umożliwiającym bezpieczne przechowanie dokumentów zawierających dane osobowe, niezbędny sprzęt biurowy i meble.

2. ZLECENIODAWCA zapewnia: 1) dostęp do sieci energetycznej, telefonicznej i teleinformatycznej; 2) właściwe warunki oczekiwania dla osób ubiegających się o uzyskanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; 3) warunki umożliwiające zachowanie dyskrecji przy udzielaniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; 4) dostęp dla osób niepełnosprawnych.

3. ZLECENIOBIORCA dba o lokal i jego wyposażenie, a także o urządzenia techniczne i materiały biurowe oraz wykorzystuje je wyłącznie do celów związanych z realizacją zadania.

4. ZLECENIOBIORCA korzysta z bezpłatnej bazy aktów prawnych dostępnej na stronach internetowych.

³⁹ 4. Zleceniobiorca podczas udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej będzie korzystał z dostępnej bazy aktów prawnych zamieszczonych na stronach Rządowego Centrum Legislacji lub z bazy aktów prawnych i prawa miejscowego w systemie programu LEX zapewnionym przez Zleceniodawcę.

5. Dostęp do bazy, o której mowa w ust. 4 Zleceniodawca zapewnia za pośrednictwem udostępnionych wykonawcom loginów i haseł przypisanych do punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, a Zleceniobiorca zobowiązuje się do korzystania z bazy aktów prawnych podczas pełnionych dyżurów i w związku z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej.

⁴⁰ § 5 ust 17. Zleceniobiorca zobowiązuje się do korzystania z lokalu, o którym mowa w § 2 w sposób zgodny z przeznaczeniem, wyłącznie do celów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, przy jednoczesnym przestrzeganiu obowiązujących przepisów bhp oraz ppoż, przy czym Zleceniobiorca odpowiada za sprzęt udostępniony do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej w czasie realizacji dyżuru, oraz

§ 6.1. Zleceniodawca oświadcza, że lokal, o którym mowa w § 2 ust. 1 posiada: 1) dostęp do sieci energetycznej, telefonicznej i teleinformatycznej; 2) właściwe warunki oczekiwania dla osób ubiegających się o uzyskanie nieodpłatnej pomocy prawnej; 3) warunki umożliwiające zachowanie dyskrecji przy udzielaniu

dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającą udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Podobnie jak w przypadku organizacji pozarządowej w roku 2021 zawarte zostały stosowne aneksy dotyczące dostępu do programu (...), a od roku 2022 zmodyfikowano powyższe postanowienia § 5 ust. 18 i § 6 w ten sposób, że dodano kolejne zapisy ust. 4 i 5 dotyczące dostępu zdalnego do programu prawnego (...). Nadmieniamy, że na wyposażeniu punktów powierzonych OIRP i SIA znajduje się odpowiedni sprzęt i zapewniony jest dostęp do programu (...). Wobec czego uregulowania umów zawieranych z przedstawicielami izb wypełniały warunki ustawy. Nie było podstawy do stosowania innych zapisów dotyczących odpowiedzialności za sprzęt znajdujący się na punktach wobec radców prawnych i adwokatów.

(akta kontroli str. 853-855)

W ofertach złożonych w konkursach (na lata 2020-2023) – organizacje pozarządowe oświadczyły m.in., że posiadają w zasobach rzeczowych komputery i laptopy oraz dodatkowo w ofertach na lata 2021-2023 oświadczyły m.in.: (...) *nie wyceniamy wkładu rzeczowego w postaci urządzeń biurowych (komputer, drukarka), programy obsługi prawnej, ale zapewniamy je do właściwej obsługi punktu, w sytuacji, gdy nie zagwarantuje ich Starostwo.*

Natomiast wskazane w wyjaśnieniach postanowienia § 5 umów zawartych z organizacjami pożytku publicznego na lata 2020-2023 oraz postanowienia § 5 ust. 17 i § 6 umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi obowiązujących w latach 2020-2021 oraz postanowienia § 5 ust. 17 i § 6 w umowach obowiązujących w latach 2022-2023 – określały tylko, że zleceniobiorca odpowiada za sprzęt udostępniony do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej w czasie realizacji dyżuru oraz że będzie korzystał z dostępnej bazy aktów prawnych. Taki zapis nie precyzował, jaki sprzęt został udostępniony do obsługi prawnej (poza meblami) oraz która ze stron zobowiązuje się zapewnić komputer wraz z dostępem do oprogramowania do edycji tekstów, umożliwiającego przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 336, 469, 814-822, 892-1110)

Katalog regulacji umów określony w 6 ust. 2 unpp jest katalogiem otwartym. 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. Określenie w umowach szczegółowych regulacji, która ze stron umowy zobowiązana jest zapewnić dostęp do niezbędnych urządzeń technicznych (tj. komputera z dostępem do oprogramowania do edycji tekstów, umożliwiającego przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej – określonych w § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej) jest niezbędnym elementem umów określonych w art. 6 ust. 2 pkt 4 unpp. Rodzaje i funkcjonalność urządzeń technicznych w lokalu, w którym udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie określono w § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, które zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 13 unpp.

nieodpłatnej pomocy prawnej; 4) dostęp dla osób niepełnosprawnych; 5) wyposażenie umożliwiające bezpieczne przechowanie dokumentów zawierających dane osobowe, niezbędny sprzęt biurowy i meble.

2. Zleceniodawca zapewnia obsługę organizacyjno-techniczną, w tym materiały biurowe.

3. Zleceniobiorca zobowiązuje się wykorzystywać wyposażenie wymienione w ust. 1 pkt 5 wyłącznie do czynności związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej.

4. Zleceniobiorca podczas świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej będzie korzystał z dostępnej bazy aktów prawnych zamieszczonych na stronach Rządowego Centrum Legislacji.

2) W ośmiu umowach zawartych z radcami prawnymi i adwokatami w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (na lata 2020-2022) Starostwo nie zawarło postanowień odnoszących się do kontroli zobowiązań wynikających z tych umów. Postanowień dotyczących kontroli zobowiązań nie określono również w czterech porozumieniach w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu zawartych z OIRP i SIA (obowiązujących w latach 2020-2023) oraz zasad odpowiedzialności zleceniobiorców za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Były to działania nierzetelne.

(akta kontroli str. 72, 714-727, 892-1110)

Przepisy art. 6 ust. 2 unpp wskazują jakie elementy musi zawierać umowa z adwokatem lub radcą prawnym. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 7 unpp umowa, na podstawie której adwokat lub radca prawny udziela nieodpłatnej pomocy prawnej zawiera w szczególności zasady jej rozwiązania.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 unpp w porozumieniach zawieranych z powiatem, odpowiednio okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych zobowiązują się nie tylko do imiennego wskazywania adwokatów lub radców prawnych, ale także ich zastępców, którymi są adwokaci lub radcowie prawni, wyznaczeni do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach ustalonego przez starostę harmonogramu.

Starosta wyjaśniła m.in.: *Przepisy (...) nie obligują powiatu do zawarcia w umowach z radcami i adwokatami postanowień odnoszących się do kontroli zadania. Wykonawcy ci są na bieżąco weryfikowani podczas dyżurów i podczas składania dokumentacji z udzielanych porad. Weryfikowane są również dokumenty źródłowe – faktury. Jednocześnie punkty są na bieżąco wizytowane, co też stanowi pewną formę kontroli (nie sporządza się dokumentacji). W umowach powiatu przewidywane są zapisy dotyczące kar umownych, jednak dotychczas nie zachodziła konieczność ich zastosowania, co niewątpliwie wywiera skutek mobilizujący. (...) Przepisy (...) nie przewidują ujmowania w porozumieniu postanowień dotyczących weryfikowania realizacji zadania. Izby wyznaczają niezbędną do realizacji kadrę oraz zastępstwa.*

(akta kontroli str. 856)

Ustawodawca nie obligował do ujęcia w tych dokumentach mechanizmów weryfikacji przez Powiat prawidłowości realizacji umów i ww. porozumień. Podkreślić jednak należy, że katalog regulacji umów określony w art. 6 unpp jest katalogiem otwartym. Oznacza to, że poza elementami, które obligatoryjnie muszą zostać w nich ujęte – mogą być ujęte również inne postanowienia. Zatem prawa i obowiązki stron w tym zakresie powinny wynikać z treści podjętych przez nie zobowiązań, określonych w ww. umowach i porozumieniach, zabezpieczając interes prawny Powiatu.

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo zapewniło odpowiednie warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację obowiązków związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną. Starostwo prawidłowo przeprowadziło konkursy ofert, dokonało wyboru organizacji pozarządowych w celu realizacji ww. zadań oraz udzieliło dotacji.

Stwierdzone nieprawidłowości – dotyczące nieokreślenia dodatkowych postanowień, w tym odnoszących się do kontroli zobowiązań w umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz w porozumieniach zawartych z OIRP i SIA, a także szczegółowych postanowień dotyczących zapewniania niezbędnych urządzeń technicznych (określonych w § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej) w umowach z organizacjami pozarządowymi oraz z adwokatami i radcami prawnymi – były działaniami nierzetelnymi, ale nie miały wpływu na prawidłową realizację ww. zadań, opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

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 Powiecie funkcjonowało w każdym roku objętym kontrolą pięć punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w od dziewięciu do 10 lokalizacji, z tego:

- dwa punkty nieodpłatnej pomocy prawnej obsługiwane przez adwokata / radcę prawnego (w czterech lokalizacjach w latach 2020-2021 oraz w dwóch lokalizacjach w latach 2022-2023);
- trzy punkty obsługiwane przez organizacje pozarządowe, w tym dwa punkty nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i jeden punkt nieodpłatnej pomocy prawnej (w sześciu lokalizacjach w latach 2020-2021 oraz w ośmiu lokalizacjach w latach 2022-2023).

(akta kontroli str. 62-64)

2) Starosta zapewniła działanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w wymaganej liczbie, zgodnie z art. 8 pkt 2 unpp. Ich lokalizacja oraz harmonogram działania zapewniały dostęp osobom uprawnionym (w wymiarze pięciu dni w tygodniu – podczas dyżurów trwających co najmniej cztery godziny dziennie) zgodnie z art. 8 pkt 3 unpp. Ustalone godziny dyżurów w ww. punktach (od 9:00 do 18:00) umożliwiały skorzystanie z tych usług także osobom aktywnym zawodowo oraz uczącym się.

Wszystkie Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego były usytuowane w lokalach, do których tytuł prawny posiadał Powiat lub gminy, w ramach posiadanych zasobów. punkty pomocy prawnej udzielanej przez adwokatów i radców prawnych znajdowały się w Stargardzie oraz w latach 2020-2021 w gminach wiejskich (Kobylanka, Dolice, Marianowo), w 2022 r. w gminie wiejskiej (Dolice) oraz gminach miejsko-wiejskich (Ińsko, Dobrzany i Suchań), a w 2023 r. w gminach wiejskich (Dolice i Kobylanka) oraz gminach miejsko-wiejskich (Ińsko, Dobrzany i Suchań).

(akta kontroli str. 62-64, 66, 830-831)

3) Starosta sporządzała i aktualizowała listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa dostępnego dla mieszkańców Powiatu, które obejmowały m.in. nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie (wraz z nieodpłatnymi mediacjami) ze wskazaniem punktów i dyżurów, o których mowa w art. 8 unpp wraz z ich specjalizacją. Listy zawierały informacje określone w art. 8 ust. 4 unpp, w tym o sposobie dokonywania zgłoszeń oraz o numerze telefonu oraz informację o możliwości dokonywania zgłoszeń za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, zgodnie z art. 8 ust. 5 unpp. Listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa Starosta udostępnia w BIP oraz na stronie internetowej Urzędu Starostwa; kilka razy w roku w lokalnych środkach masowego przekazu (m.in. *Dziennik Stargardzki*, *Nasza Gmina*) oraz w sposób zwyczajowo przyjęty (poprzez rozesłanie list w formie elektronicznej do urzędów gmin Powiatu w celu ich udostępnienia mieszkańcom), zgodnie z art. 8a unpp.

(akta kontroli str. 70, 74-163, 177-189, 190-231)

4) Zgodnie z art. 9 ust. 4 unpp, Starosta upowszechniała w latach 2020-2023 wiedzę o systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wśród mieszkańców Powiatu poprzez zamieszczanie artykułów

i informacji na stronie internetowej Powiatu oraz w prasie o zasięgu lokalnym, a także poprzez promocję projektu zleconą organizacjom pozarządowym, w ramach realizacji zadania publicznego. W 2023 r. ww. informacje rozpowszechniono dodatkowo na lokalnych targach rolnych w Barzkowicach.

(akta kontroli str. 135-160)

Starosta wyjaśniła m.in. (...) *W ramach działań promocyjno-edukacyjnych rozpowszechnione zostały wizytówki, ulotki, plakaty, rozsyłane były karty informacyjne (zgodnie z wzorem ministerialnym). Dla seniorów rozpowszechniany był poradnik pt. „Aktywny i Świadomy Senior”. W ramach współpracy z organizacją pozarządową Zaborskie Towarzystwo Naukowe w porozumieniu ze Starostwem i stacją radiową „Twoje Radio” rozpropagowały informacje w spotach radiowych, na FB zamieszczane były e-plansze oraz filmiki informacyjne. Informacje o systemie również przekazywane były gminom powiatu celem zamieszczenia informacji dla mieszkańców.*

(akta kontroli str. 70)

5) Starosta przekazywała (drogą elektroniczną⁴¹) dziekanom OIRP i SIA oraz organizacjom pozarządowym właściwe opinie zawarte w części B karty pomocy w sposób i w terminie (co najmniej raz w miesiącu⁴² – w przypadkach, w których zostały sporządzone przez osoby uprawnione ww. opinie), zgodnie z wymogami określonymi w § 9 ust. 1-5 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 774-775)

6) Objęte kontrolą cztery zbiorcze informacje o wykonaniu zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej (za II kwartał lat 2020-2023) były przekazywane przez Starostę Ministrowi Sprawiedliwości terminowo (drogą elektroniczną⁴³), za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, zgodnie z art. 12 ust. 1 unpp.

Starosta sporządzała ww. informację, na podstawie kart pomocy przekazanych mu za okres kwartału ze wszystkich punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zlokalizowanych na obszarze Powiatu, zgodnie ze wzorem określonym w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 69)

7) W latach 2020-2022 Starosta zapewniła realizację postanowień odnoszących się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej określonych w rocznych Programach współpracy z organizacjami pozarządowymi⁴⁴.

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) Starostwo zawarło po trzy umowy z organizacjami pożytku publicznego w celu realizacji ww. zadań publicznych (w tym: po jednej w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej⁴⁵ oraz po dwie w sprawie świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁴⁶). Umowy

⁴¹ Od 1 stycznia 2022 r. - w tym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

⁴² M.in. za miesiąc luty i maj 2020-2023.

⁴³ Za pośrednictwem systemu informatycznego (Obsługa NPP-NPO).

⁴⁴ W Programach określono m.in., że Powiat na podstawie dotychczasowego przebiegu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w miarę potrzeb i możliwości finansowania będzie wspierać we współpracy z tymi organizacjami realizację następujących zadań publicznych m.in.: nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa poprzez: udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej; świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym nieodpłatnej mediacji; edukacji prawnej.

⁴⁵ Wraz z nieodpłatnymi mediacjami, promocją projektu oraz edukacją prawną.

⁴⁶ Wraz z nieodpłatnymi mediacjami, promocją projektu oraz edukacją prawną.

zawarte na lata 2020-2022 zostały zrealizowane, a umowy zawarte na 2023 r. były w trakcie realizacji (wg stanu na 30 czerwca).

Starosta przekazała Radzie Powiatu Stargardzkiego oraz opublikował w BIP sprawozdanie z realizacji ww. Programów za lata 2020-2022, w których określono zakres realizowanych zadań, osiągnięte rezultaty / efekty oraz beneficjentów wsparcia (np. obcokrajowców, młodzież).

(akta kontroli str. 335, 336-469, 541-545)

8) Dwa lokale⁴⁷, w których udzielana była nieodpłatna pomoc prawna wraz nieodpłatnymi mediacjami przez adwokatów / radców prawnych (w Stargardzie) i organizację pozarządową (w Kobylance) odpowiadały wymogom określonym m.in. w § 5 ust. 1 pkt 1-2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Pomieszczenia lokali w Stargardzie i Kobylance umożliwiały zachowanie dyskrecji przy uzyskiwaniu pomocy przez osoby uprawnione. Zapewniono w nich miejsca przeznaczone dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej. W miejscach przeznaczonych dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej udostępniono informacje określone w § 5 ust. 3a i ust. 4 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, m.in. karty informacyjne poradnictwa dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnej mediacji oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, które zawierały elementy określone we wzorze kraty (§ 6 ww. rozporządzenia); karty informacyjne poradnictwa innego typu niż wyżej wymienione (np. *Aktywny i Świadomy Senior*) oraz zamkniętą, nieprzezroczystą i oznakowaną urnę na wypełnione karty pomocy (część B). Dostęp do ww. pomieszczeń dostosowany był do potrzeb osób niepełnosprawnych, zgodnie z wymogami § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Na zewnątrz lokalu w Stargardzie (zlokalizowanego w siedzibie Starostwa) oraz w Kobylance (w Centrum Kultury i Rekreacji) umieszczono tablicę z oznaczeniem punktu ze wskazaniem, że w lokalu udzielana była nieodpłatna pomoc prawna oraz nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, w tym nieodpłatna mediacja, a także informacje określającą dni i godziny dyżurów, a także dane kontaktowe potrzebne do zgłoszenia wizyty, o których mowa w art. 8 ust. 5 unpp, zgodnie z wymogiem w § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 232-247, 259-276)

W lokalu w Kobylance⁴⁸ (wg stanu na 23 października 2023 r. – w trakcie oględzin przeprowadzonych przez kontrolera NIK) znajdowały się szafy bez zamka do przechowywania m.in. dokumentów, ale nie było:

- komputera wraz z dostępem do oprogramowania do edycji tekstów, umożliwiające przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej, oprogramowania komputerowego do systemu informacji prawnej, z bazą aktów prawnych, w tym przepisów prawa powszechnie obowiązującego, orzecznictwa i materiałów pomocniczych, z dostępem do bazy aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze danego powiatu i powiatów ościennych, w tym gmin wchodzących w skład danego powiatu;
- urządzenia pozwalającego na przenoszenie dokumentacji do postaci elektronicznej.

(akta kontroli str. 259-269)

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *Co do zabezpieczenia dokumentów podczas dyżuru wyjaśniamy, że prawnik dyżuruje w pokoju zamkniętym na klucz. Z uwagi na system*

⁴⁷ W których przeprowadzono oględziny przez kontrolera NIK.

⁴⁸ Tj. w pomieszczeniu nr 2 na parterze Centrum Kultury i Rekreacji w Kobylance.

ministerialny do dokumentacji z porad nie mają dostępu osoby postronne. Karta jest dokumentem wyłącznie elektronicznym uzupełnianym przez prawnika. Dokumentacja, z którą stawia się osoba uprawniona na poradę nie jest przechowywana w punkcie. W przypadku złożonego problemu prawnego osoba uprawniona może być zarejestrowana na kolejną poradę. Należy nadmienić, że zgodnie z art. 7 unpp Dokumentacja sprawy, niezbędna do udzielenia pomocy, może być przechowywana w punkcie na czas udzielania pomocy. Dokumentacja sprawy przedłożona przez osobę uprawnioną oraz dokumentacja dotycząca udzielonej pomocy, może być po usunięciu z jej treści danych osobowych dołączona do karty pomocy. Pieczęć nad oświadczeniami osób uprawnionych sprawują wykonawcy zleceniobiorcy, którzy przekazują je do starostwa. W przedmiotowym pomieszczeniu do czasu wyborów znajdował mebel posiadający zabezpieczenie w postaci zamka, co zostało przywrócone.

(akta kontroli str. 823)

Mimo wyjaśnień Starosty, iż dane osobowe przetwarzano w dedykowanym systemie komputerowym oraz faktu, że oględziny przeprowadzono poza godzinami pracy punktu – podkreślić należy, że w porozumieniach zwartych z gminami (w tym przez Gminę Kobylanka⁴⁹) w sprawie nieopłatnego udostępnienia lokalu w celu udzielania nieopłatnej pomocy prawnej / nieopłatnego poradnictwa obywatelskiego określono, że: *Gmina oświadcza, że lokal posiada sprzęt biurowy i meble oraz wyposażenie umożliwiające bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe.* Warunek określony w porozumieniu odpowiadał zapisom § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nieopłatnej pomocy prawnej – wyposażenie lokalu zapewnia bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom nieupoważnionym. W trakcie oględzin (23 października 2023 r.) takiego wyposażenia nie było w pomieszczeniu Centrum Kultury i Rekreacji w Kobylance o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 259-269, 791-793)

W sprawie niezapewnienia komputera wraz z wymaganym oprogramowaniem, Starosta wyjaśniła m.in.: *W czasie trwania dyżuru w punkcie w Kobylance jest zapewniony sprzęt tj. urządzenie do przenoszenia dokumentacji do postaci elektronicznej oraz komputer. Zapewniony jest też zdalny dostęp do programu prawnego (...) poprzez hasło i login podawany przez koordynatora Powiatu. Zgodnie z deklaracją w ofertach (część IV – charakterystyka oferenta pkt 2) organizacja oświadczyła o wsparciu w postaci sprzętu. Prawnik stawiając się na dyżur posiada laptopa ze sobą, co odzwierciedlają logowania w systemie i wypełnianie podczas dyżuru karty. Dostęp do bazy aktów prawnych został zapewniony zgodnie ze zleceniem.*

(akta kontroli str. 823)

W umowie H/U/1/ z 30 listopada 2022 r. w sprawie udzielania nieopłatnej pomocy prawnej w punkcie Nr 3 (w Kobylance) – nie określono postanowień, która ze stron umowy zobowiązana jest do zapewniania ww. komputera wraz z dostępem do oprogramowania do edycji tekstów, umożliwiającego przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej, mimo że przepisy § 5 ust. 1 pkt 3 i rozporządzenia w sprawie nieopłatnej pomocy prawnej, wymagał zapewnienia komputera w lokalu, w którym jest udzielana nieopłatna pomoc prawna.

(akta kontroli str. 436-446)

⁴⁹ Tj. w § 1 ust. 2 pkt 5 porozumienia z 7 października 2022 r. zawartego z Gminą w sprawie nieopłatnego udostępnienia lokalu w celu realizacji przez Powiat zadań nieopłatnej pomocy prawnej.

Starosta wyjaśniła m.in., że przedmiotowa umowa (...) została sporządzona zgodnie ze wzorem rozporządzenia w sprawie ramowych wzorów umów. Oferta organizacji stanowi integralną część umowy, bowiem w treści umowy widnieje zapis, że zadanie publiczne zostanie zrealizowane zgodnie z treścią oferty. W umowie zawarte są zapisy dotyczące dostępu do programu prawnego oraz sposób tego zapewnienia za pośrednictwem loginów i haseł. W chwili obecnej laptop w punkcie nr 3 zapewniany jest ze strony zleceniobiorcy do czasu zakupu przez Starostwo. Sposób zapewnienia wyposażenia nie wpływa negatywnie na realizację zadania.

(akta kontroli str. 436-446, 823-824)

W ofercie złożonej w konkursie na realizację zadania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2023 r. – wykonawca oświadczył m.in.: (...) zasoby rzeczowe (...) dwa komputery, trzy laptopy (...). (...) nie wyceniamy wkładu rzeczowego w postaci urządzeń biurowych (komputer, drukarka), programy obsługi prawnej, ale zapewniamy je do właściwej obsługi punktu, w sytuacji, gdy nie zagwarantuje ich Starostwo.

(akta kontroli str. 814-815)

Ponadto, w ww. porozumieniach zwartych z gminami (w tym przez Gminę Kobylanka⁵⁰) określono m.in., że przy wejściu do budynku umieszcza się informację o działalności punktu, w tym o godzinach jego działania i o numerze umawiania wizyty. Mimo że, przepisy rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej nie określały wymogu umieszczenia na zewnątrz budynku tablicy informacyjnej o punkcie i danych określonych w § 5 ust. 3, a jedynie na zewnątrz lokalu – to zamieszczenie takich informacji przy wejściu do budynku umożliwia identyfikację punktu – lokalu, w którym udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna.

(akta kontroli str. 261, 275, 791-793)

W trakcie oględzin (23 października 2023 r.) stwierdzono, że na zewnątrz budynku Centrum Kultury i Rekreacji w Kobylance, w którym znajdował się lokal nieodpłatnej pomocy prawnej nie zamieszczono ww. informacji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 232-247, 259-276)

9) Zgodnie z § 5 ust. 3a rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej – Starosta zapewniła w latach 2020-2023 możliwość dokonywania zgłoszeń w formie przewidzianej w art. 8 ust. 5 unpp (tj. telefonicznie oraz za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość w przypadkach określonych w art. 8 ust. 8 oraz 28a unpp). W umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej / nieopłatnego poradnictwa obywatelskiego (wraz z nieodpłatnymi mediacjami oraz edukacją prawną⁵¹) w latach 2020-2023 zawarto postanowienia odnoszące się do umawiania wizyt ww. formach.

Informacje o działalności punktów zlokalizowanych na terenie Powiatu oraz o sposobie dokonywania zgłoszeń udostępniono m.in. na stronie internetowej Starostwa (w latach 2020-2023) oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa (w punkcie obsługi mieszkańców Powiatu). Zakres ww. informacji był zgodny z wymogami określonymi w § 5 ust. 3b rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Informacje te udostępniono w czytelny i łatwo dostępny sposób m.in. na stronie internetowej i w siedzibie Starostwa (w odrębnej gablocie z ogłoszeniami).

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) nie wpłynęły do Starostwa skargi dotyczące trudności w uzyskaniu wsparcia w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej / nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i nieodpłatnej mediacji.

(akta kontroli str. 74-134, 153-163, 232-237, 336-469, 728)

⁵⁰ Tj. w § 2 ust. 1 pkt 1 ww. porozumienia.

⁵¹ W tym promocji projektu.

10) W sprawie przeprowadzania analiz skali zainteresowania działalnością poszczególnych punktów celem dostosowania ich lokalizacji i harmonogramu pracy do rzeczywistych potrzeb w tym zakresie, Starosta wyjaśniła m.in. *Starosto tworząc siatkę lokalizacji punktów kieruje się potrzebami mieszkańców powiatu oraz zwraca uwagę na dostępność poradnictwa w gminach. Tworzone w latach 2020-2023 punkty miały charakter wielolokalizacyjny i założeniu umożliwiającą skorzystanie zarówno z porad nieodpłatnej pomocy prawnej jak i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez mieszkańców gmin. Jednakże każda z osób będąca zainteresowaną pomocą ma możliwość wyboru punktu niezależnie od miejsca zamieszkania. Zainteresowane osoby kierowały się własnymi powodami, a obowiązkiem pracownika było zarejestrowanie osoby zgodnie z jej oczekiwaniem. Analiza ilości udzielanych porad w punkcie wykonywana jest na bieżąco na podstawie informacji wynikających z ministerialnego programu, gdzie zakładane są przez wykonawców (prawników i doradców obywatelskich) karty pomocy. Starosta zawsze kierował się potrzebami mieszkańców Powiatu, wobec czego dbał o dostępność punktów jak najbliżej mieszkańców gmin. Zaobserwowano, że punkty nr 1 i nr 2 mieszczące się w Stargardzie są najbardziej oblegane. Osoby rejestrujące się z terenu gmin wskazują, że są na punktach w Stargardzie bardziej anonimowe niż u siebie na terenie gminy. Ponadto osoby te leczą się i pracują w Stargardzie, ich dzieci dowożone są i odbierane ze stargardzkich szkół. Z bieżących analiz nie są sporządzane dokumenty, jednak Starosta Stargardzki jest na bieżąco informowana o stanie rejestracji.*

(akta kontroli str. 71)

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) liczba porad nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanych w dwóch punktach zlokalizowanych w Stargardzie wynosiła odpowiednio: 386, 616, 1173 i 667 porad, natomiast udzielanych poza Stargardem (w mniejszych gminach) wynosiła odpowiednio: 73, 335, 125 i 53 porady, co potwierdza prawidłowość analiz przeprowadzonych przez Starostwo ww. zakresie.

(akta kontroli str. 62-64, 863-878)

2.2. Realizacja umów.

1) Realizację zadań Powiatu z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej / nieodpłatnego poradnictwa (wraz z nieopłatną mediacją) oraz edukacji prawnej powierzono w latach 2020-2022 organizacjom pożytku publicznego na podstawie dziewięciu umów zawartych na łączną kwotę 570 240 zł (tj. 190 080 zł w każdym roku). Środki finansowe na realizację ww. zadań Starostwo przekazywało organizacjom w terminie i na zasadach określonych w ww. umowach, m.in. w miesięcznych transzach, które przekazywanie nie uzależniono od określonych działań (np. od złożenia sprawozdania częściowego z realizacji umowy).

(akta kontroli str. 281-308, 336-469, 1140-1145)

Starosta wyjaśniła m.in.: *Realizacja zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej (...) następuje w trybie powierzenia zadania. Zgodnie z taką zasadą zleceniodawca (w tym przypadku Powiat) zobowiązany jest wypłacać zleceniobiorcy (organizacji pozarządowej) środki finansowe z góry, aby możliwym było wykonywanie zadania. Nie jest przewidywana refundacja poniesienia kosztów w związku z realizacją zadania. W przypadku zaistnienia uchybień możliwym jest (w zależności od ich stopnia) nawet rozwiązanie umowy. Udzielanie pomocy prawnej i obywatelskiej z istoty polega na wsparciu osób uprawnionych tym samym oznacza to ciągłą gotowość do świadczenia porad na dyżurach. Wykonawcy*

otrzymują wynagrodzenie niezależnie od ilości obsłużonych podczas dyżurów osób. Wobec powyższego w umowach nie ma określonych dodatkowych warunków (...).

(akta kontroli str. 834)

W ww. umowach określono, że Starostwo może wezwać zleceniobiorcę do złożenia sprawozdania częściowego z wykonania zadania, które należało przedłożyć w terminie 30 dni od doręczenia wezwania.

(akta kontroli str. 281-308, 336-469)

Starosta wyjaśniła m.in.: Złożenie sprawozdania częściowego z realizacji zadania jest jedną z możliwości przewidzianych w umowie (...) nie jest to obowiązek ustawy. Zadanie ma charakter działań wykonywanych w okresie jednego roku. W badanym okresie organizacje składały wyłącznie roczne sprawozdania (...) na wzorze wynikającym z przepisów.

(akta kontroli str. 855)

2) W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) nie wystąpiły przypadki bezumownego świadczenia usług z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na terenie Powiatu.

(akta kontroli str. 67-68, 787-790, 830)

3) W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) nie wystąpiły przypadki realizacji zadania publicznego w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez aplikantów adwokackich i radcowskich.

(akta kontroli str. m.in. 62-64, 170-176, 546-695, 830)

2.3. Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań.

1) W latach 2020-2022, na podstawie dziewięciu analizowanych umów zawartych z organizacjami pożytku publicznego, wydatkowano łącznie 569 240 zł (tj. 99,8% łącznej wartości zawartych umów), odpowiednio: 190 080 (100%); 189 880 zł (99,9%) i 189 280 zł (99,6%).

Sprawozdania z realizacji zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa (wraz z nieodpłatnymi mediacjami i edukacją prawną) składane przez organizacje pozarządowe (na podstawie ww. umów) były weryfikowane przez Starostwo na podstawie m.in.: sprawozdań merytorycznych (w latach 2020-2022) oraz sprawozdań finansowych i dokumentacji fotograficznej (w latach 2021-2022). Sprawozdania Starostwo weryfikowało niezwłocznie po ich otrzymaniu (zatwierdzenie sprawozdań przez Starostwo następowało od 12⁵² do 40 dni⁵³ od wpływu sprawozdania). Na sprawozdaniach zachowano ślad rewizyjny osób dokonujących weryfikacji i określono dokumenty, na podstawie których jej dokonano.

(akta kontroli str. 310-314, 470-540, 776-779, 833, 842-852, 857-862, 1140-1145)

W notatkach służbowych z weryfikacji ww. sprawozdań nie odnotowano informacji w zakresie oceny realizacji zadania wg kryteriów określonych w art. 17 udpp. Starostwo przeprowadzało corocznie kontrole realizacji zadań powierzonych organizacjom pożytku publicznego. Kontrole te były przeprowadzone wg kryteriów określonych w art. 17 udpp, na podstawie sprawdzianów i udostępnionej dokumentacji przez ww. organizację.

(akta kontroli str. 310-334, 470, 477, 486, 494, 506, 518, 530)

⁵² Wpływ sprawozdania do Starostwa: 21 stycznia 2022 r., a zatwierdzenie sprawozdania przez Starostwo nastąpiło 2 lutego 2022 r.

⁵³ Wpływ sprawozdania do Starostwa: 3 lutego 2021 r., a zatwierdzenie sprawozdania przez Starostwo nastąpiło 15 marca 2021 r. w związku z prowadzoną przez Starostwo kontrolą.

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) każdego roku podejmowana była kontrola realizacji przedmiotowego zadania, gdzie miało miejsce weryfikowanie dokumentów źródłowych m.in. faktur, rachunków, publikacji ulotek. Dodatkowo wszystkie materiały edukacyjne i informacyjne przed ich wydaniem są weryfikowane w kontakcie z koordynatorem organizacji pozarządowej, a po dostarczeniu rozpropagowane do gmin, instytucji i organizacji.

(akta kontroli str. 833)

2) Sprawozdania za lata 2020-2022 z realizacji zadania publicznego w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa (wraz nieodpłatnymi mediacjami i edukacją prawną) były składane przez organizacje pozarządowe terminowo. Wszystkie sprawozdania były złożone prawidłowo, zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie ramowych wzorów umów.

(akta kontroli str. 470-540, 855)

3) W latach 2020-2022 w sześciu przypadkach (z dziewięciu analizowanych⁵⁴) wystąpiły przypadki skutkujące koniecznością zwrotu części środków otrzymanej dotacji na łączną kwotę 4 645 zł (tj. 0,5% środków przekazanych organizacjom na dotację ogółem), odpowiednio: 4 145 zł (tj. 1,3%); 250 zł (0,1%); 250 zł (0,1%).

Zwrot kwoty 4 145 zł w 2020 r. dotyczył wyników kontroli przeprowadzonej przez Starostwo w zakresie realizacji trzech umów przez organizację pożytku publicznego⁵⁵, opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego (postępowanie egzekucyjne było w toku – prowadzone przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Rzeszowie).

(akta kontroli str. 1140-1166)

Starosta wyjaśniła m.in.: Niższe wykorzystanie środków finansowych (...) w latach 2020-2022 wynikało ze zwrotów z tytułu niezrealizowania pojedynczych dyżurów przez wykonawców z ramienia organizacji pozarządowej. W umowach przewidziano systemy zastępstw, jednak z powodu nagłych i nieprzewidzianych okoliczności lub zdarzeń losowych niektóre dyżury nie mogły być zrealizowane przy wykorzystaniu zastępstw. Do okoliczności takich należały m.in.: choroby, wypadki, zdarzenia losowe z udziałem wykonawców zgłaszane nagle przed dyżurem. W takich przypadkach nie było możliwości skutecznego zastępstwa, gdyż zastępcy są również osobami czynnymi zawodowo.

(akta kontroli str. 705, 831-832)

4) Starostwo zaakceptowało sprawozdania za lata 2020-2022, z tym, że w jednym sprawozdaniu (za 2020 r.) zakwestionowano część wydatków w kwocie 4 145 zł, m.in. z tytułu wydrukowania błędnych plakatów i ulotek z informacją o punktach, których nie poprawiono. Starostwo nakazało zwrot ww. kwoty wraz z odsetkami w terminie 15 dni od odebrania wystąpienia pokontrolnego (z przeprowadzonej przez Starostwo kontroli⁵⁶) wraz z pouczeniem o dochodzeniu zwrot dotacji przez Starostwo. Według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK⁵⁷ – postępowanie egzekucyjne było w toku.

(akta kontroli str. 310-314, 470-540, 1140-1166)

⁵⁴ Dotyczących realizacji dziewięciu umów w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa (wraz nieodpłatnymi mediacjami i edukacją prawną) przez organizację pożytku publicznego w latach 2020-2022.

⁵⁵ Stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 4 145 zł polegające m.in., na wydrukowaniu błędnych plakatów i ulotek z informacją o punktach, których nie poprawiono.

⁵⁶ Przeprowadzonej w roku następnym po zakończeniu realizacji zadania, na podstawie sprawozdania i dokumentów źródłowych (m.in. faktur), przedłożonych przez organizację na wezwanie Starostwa (wg kryteriów określonych w art. 17 udpp).

⁵⁷ Tj. 6 listopada 2023 r.

5) Starostwo przeprowadzało corocznie kontrole realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego powierzonych organizacjom pożytku publicznego (po jednej w latach 2020-2022). Kontrole te były przeprowadzone w roku następnym po zakończeniu realizacji danego zadania, na podstawie przekazanego sprawozdania i dokumentów (przedłożonych przez organizację na wezwanie Starostwa) wg kryteriów określonych w art. 17 udpp. W dwóch kontrolach (przeprowadzonych w latach 2022-2023) nie stwierdzono nieprawidłowości, a w jednej kontroli przeprowadzonej w 2021 r. stwierdzono nieprawidłowości w realizacji umowy za 2020 r. na kwotę 4 145 zł polegające m.in., na wydrukowaniu błędnych plakatów i ulotek z informacją o punktach, których nie poprawiono.

(akta kontroli str. 310-334)

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) Starostwo przeprowadziło także od 42 do 75 kontroli (w latach 2020-2023) w miejscu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego m.in. przez organizacje pożytku publicznego, ale nie dokumentowało wyników tych kontroli, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 71-72, 309, 833)

Starosta wyjaśniła m.in. *Bieżąca kontrola punktów prowadzona jest przy współpracy koordynatora z przedstawicielami gmin wskazanymi w porozumieniach. Na bieżąco utrzymywany jest kontakt telefoniczny oraz podejmowane są działania w związku z informacjami i zaobserwowanymi okolicznościami. Nadzorowane są logowania w systemie, wprowadzane są zgłaszane zmiany, uzupełniane są materiały biurowe i informacyjne. Zgodnie z przepisami odbierane są karty oceny B z punktów. Ponadto uzgadniane są ewentualne zmiany lokalizacji punktów lub godzin dyżurów z powodu zdarzeń nagłych. Punkty w siedzibie Starostwa Powiatowego w Stargardzie wizytowane są w każdym tygodniu, lokalizacje w terenie raz na kwartał (nie sporządza się protokołu). Wszystkie wymienione działania wykonywane są w celu utrzymania poprawności realizacji zadania, co potwierdzają rosnące ilości osób zainteresowanych pomocą.*

(akta kontroli str. 72)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki rozwiązania w trakcie roku umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej / świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego lub wystąpienia o zwrot środków z przekazanej dotacji.

(akta kontroli str. 794)

6) W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki rozwiązania umowy z organizacją pozarządową na podstawie art. 11 ust. 9 unpp.

(akta kontroli str. 794)

Na pytanie, czy w ramach kontroli wykonywania umów przez organizacje pozarządowe dokonywano sprawdzenia, czy organizacje pozarządowe udzielały nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczyły nieodpłatne poradnictwo obywatelskie zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 11d unpp, Starosta wyjaśniła m.in.: *W ramach realizowanych umów powierzenia realizacji zadania organizacji pozarządowej Starosta nadzoruje, czy osoby będące wykonawcami zadania spełniają warunki dotyczące kwalifikacji zawodowych w przypadku radców prawnych oraz specjalnych kursów z zakresu doradztwa obywatelskiego w przypadku doradców obywatelskich. Organizacja pozarządowa przedkłada standardy realizacji zadania dając gwarancję, że kadra i jej wiedza zawodowa oraz sposób udzielania wsparcia odpowiada stawianym wymaganiom ustawowym. Wobec powyższego założenie konta wykonawcy w systemie ministerialnym już na wstępnym etapie*

weryfikuje kwalifikacje osób. Jednocześnie zakładanie karty porady w systemie również wpływa na dochowanie poufności pod względem bezpieczeństwa informacji zawartych w dokumencie (nie są sporządzane wersje papierowe). Jeżeli zachodzi konflikt interesów prawnik w rozmowie telefonicznej (często w chwili stwierdzenia tego faktu) informuje o takich okolicznościach, a osoba uprawniona zostaje przerejestrowana na inną wizytę. Nadmieniam, że z chwilą rejestracji w systemie widnieją jedynie inicjały oraz ewentualny numer telefonu osoby zainteresowanej, wobec czego prawnik nie jest w stanie zidentyfikować osoby przed wizytą w punkcie, aby stwierdzić, czy zachodzi przesłanka konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 72)

7) W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) Starostwo nie przeprowadzało kontroli wykonania zobowiązań wynikających z porozumień zawartych z OIRP i SIA – w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji nieopłatnej pomocy prawnej oraz nie wpłynęły skargi w tym zakresie, wymagających ich wyjaśnienia przez Starostwo.

(akta kontroli str. 72, 309-334, 728, 879-890)

W sprawie kontroli wykonywania zobowiązań wynikających z porozumień z OIRP i SIA, Starosta wyjaśniła m.in.: (...) w porozumieniach wskazywani byli koordynatorzy izb, którzy odpowiedzialni byli za przeprowadzenie naborów z izb celem zapewnienia obsady punktów. Każdego roku Starosta przedkłada wykaz punktów oraz harmonogram ich funkcjonowania w terminie ustawowym. Okręgowe izby zgodnie z porozumieniami zapewniają kadrę z właściwymi kwalifikacjami potwierdzonymi wpisami na listy zawodowe zapewniając równomierny udział radców prawnych i adwokatów przy wykonaniu zadania. Każdy z wykonawców ma zakładane w systemie ministerialnym konto, gdzie weryfikowany jest jego dostęp w oparciu o wpis na listę zawodową. W przypadku zmiany wykonawcy lub zastępstwa analogicznie przeprowadzana jest pełna weryfikacja wykonawcy. Starosta nie przeprowadza wyodrębnionych kontroli i nie sporządza z nich dokumentów. Z radcami i adwokatami zawierane są stosowne umowy dotyczące wykonania zadania.

(akta kontroli str. 72)

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) Starostwo przeprowadziło od 42 do 75 kontroli w miejscu udzielania nieopłatnej pomocy prawnej m.in. przez adwokatów i radców prawnych, ale nie dokumentowało wyników tych kontroli.

(akta kontroli str. 71-72, 309, 833, 856)

Starosta wyjaśniła m.in. (...) Na bieżąco utrzymywany jest kontakt telefoniczny oraz podejmowane są działania w związku z informacjami i zaobserwowanymi okolicznościami. Nadzorowane są logowania w systemie, wprowadzane są zgłaszane zmiany, uzupełniane są materiały biurowe i informacyjne. Zgodnie z przepisami odbierane są karty oceny B z punktów. Ponadto uzgadniane są ewentualne zmiany lokalizacji punktów lub godzin dyżurów z powodu zdarzeń nagłych. Punkty w siedzibie Starostwa wizytowane są w każdym tygodniu, lokalizacje w terenie raz na kwartał (nie sporządza się protokołu). (...) Wykonawcy ci są na bieżąco weryfikowani podczas dyżurów i podczas składania dokumentacji z udzielanych porad. Weryfikowane są również dokumenty źródłowe – faktury. Jednocześnie punkty są na bieżąco wizytowane, co też stanowi pewną formę kontroli (nie sporządza się dokumentacji). W umowach powiatu przewidywane są zapisy dotyczące kar umownych, jednak dotychczas nie zachodziła konieczność ich zastosowania, co niewątpliwie wywiera skutek mobilizujący.

(akta kontroli str. 72, 856)

W okresie objętym kontrolą w jednym przypadku za porozumieniem stron na wniosek radcy prawnego rozwiązano umowę w sprawie udzielania nieopłatnej pomocy prawnej (jednocześnie zawarto umowę z innym radcą prawnym w sprawie obsługi ww. zadania).

(akta kontroli str. 796, 1135-1139)

8) W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki podwykonawstwa przy udzielaniu nieopłatnej pomocy prawnej przez adwokatów lub radców prawnych.

(akta kontroli str. 170-176, 546-695, 830)

2.4. Edukacja prawna.

1) W okresie objętym kontrolą Starosta nie zlecał zadań z zakresu edukacji prawnej podmiotom wskazanym w art. 15 ust. 1 unpp (innym niż wymienione w art. 11 ust. 7 ww. ustawy). Nie wystąpiły przypadki zlecenia zadania publicznego z zakresu edukacji prawnej organizacjom pozarządowym z pominięciem otwartego konkursu ofert określonego, w tym w trybie określonym w art. 19a ust. 1 udpp.

Starosta wyjaśniła m.in.: *Żadna z lokalnych organizacji nie składała w badanym okresie do Zarządu Powiatu wniosku w trybie oferty własnej czy małego grantu. Możliwości finansowe powiatu również nie pozwalały na ogłoszenie odrębnego konkursu w zakresie edukacji prawnej.*

(akta kontroli str. 856)

Powiat zlecał zadania z zakresu edukacji prawnej organizacjom pozarządowym wyłącznie w trybie konkursu ofert.

W ramach dziewięciu objętych kontrolą umów zawartych z organizacjami pozarządowymi, którym zlecono realizację zadań publicznych w latach 2020-2022 w zakresie nieopłatnej pomocy prawnej / świadczenia nieopłatnego poradnictwa obywatelskiego (wraz z nieopłatnymi mediacjami) – powierzono jednocześnie realizację zadań z zakresu edukacji prawnej i promocji projektu. Zadania zlecono w wymiarze od czterech do 17 zadań w roku (na punkt), w formach określonych w art. 3b ust. 2 unpp, m.in.:

- cykliczne prelekcje i szkolenia w celu podniesienia świadomości prawnej – w ilości nie mniejszej niż dwa spotkania na punkt (w wymiarze co najmniej dwóch godzin każde), skierowane do młodzieży szkół średnich, dla których Powiat jest organem prowadzącym oraz Bursy Szkolnej w Stargardzie, a także dla innych grup społecznych, w tym seniorów;
- przygotowanie materiałów promocyjnych dotyczących zadania w formie plakatów i ulotek (m.in. od 200-1000 sztuk);
- opracowanie biuletynu prawnego z zakresu zagadnień prawnych i najczęściej zgłaszanych problemów podczas porad prawnych;
- opracowanie lekcji multimedialnej dla uczniów szkół, dla których Powiat jest organem prowadzącym;
- zrealizowanie komunikatów w stacji radiowej (do 10 komunikatów).

(akta kontroli str. 57-68, 336-469, 541-545, 781-784)

Działania Powiatu w zakresie edukacji prawniczej udzielanej przez organizacje pożytku publicznego (na podstawie art. 11 ust 7 unpp) dotyczyły:

- w 2020 r. – zagadnień lokali mieszkalnych, dziedziczenia, zadłużenia, zatrudnienia, postępowań przed urzędami i sądami, świadczeń i zasiłków, roszczeń i zobowiązań finansowych. Działania edukacyjne prowadzono w formie internetowych informatorów i poradników w wersji elektronicznej (łącznie 12 ww. działań);
- w 2021 r. – zagadnień dziedziczenia, zatrudnienia, pracy na emeryturze, zawierania umów przez telefon, testamentów, bezpieczeństwa w internecie,

pierwszej pracy. Działania edukacyjne prowadzono w formie audycji i publikacji w mediach, warsztatów, wykładów, plakatów ulotek, informatorów dla seniorów, podstrony internetowej (łącznie 30 ww. działań);

- w 2022 r. – zagadnień zatrudnienia, zadłużenia, własności rzeczy ruchomych, dziedziczenia, przestępstw i wykroczeń, prawa własności, pracy młodocianych, kredytów i spraw zdrowotnych. Działania edukacyjne prowadzono w formie audycji i publikacji w mediach, warsztatów, wykładów, informatorów i poradników w wersji papierowej i elektronicznej, w tym w języku ukraińskim (łącznie 51 ww. działań);
- w 2023 r. (do 30 czerwca) – zagadnień roszczeń i zobowiązań finansowych, dziedziczenia, własności lokali, rodzinnych, postępowań przed sądami i urzędami, spraw zdrowotnych, kredytów. Działania edukacyjne prowadzono w formie audycji i publikacji w mediach, ulotek, broszur, e-plansz (w tym w języku ukraińskim), plakatów, filmików dla szkół, opracowania artykułów prawnych i poradników dla seniora, wykładów, podstrony internetowej (łącznie 18 ww. działań).

(akta kontroli str. 780-784)

2) Na podstawie dziewięciu objętych analizą umów zawartych z organizacjami pozarządowymi (na lata 2020-2022), Starostwo zlecało realizację zadania z zakresu edukacji prawnej w wymiarze od czterech do 17 zadań w roku (na punkt), w formach, o których mowa w art. 3b ust. 2 unpp (odpowiednio: na 2020 r. – po cztery zadania na punkt; na 2021 r. – po 10 zadań na punkt i na 2022 r. – po 17 zadań na punkt). Organizacje pozarządowe realizowały zleczone zadania w zakresie edukacji prawnej i szczegółowo opisywały je w sprawozdaniach z wykonania zadania (przedstawiając dokumentację fotograficzną).

(akta kontroli str. 336-469, 780-784, 857-878)

3) W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu edukacji prawnej (poza zadaniami zleconymi w trybie unpp) realizował Powiatowy Rzecznik Praw Konsumentów, m.in. w formie: wywiadu w lokalnej telewizji; konsultacji konsumenckich; wywiadów w lokalnej prasie i spotkań z seniorami.

(akta kontroli str. 67-68, 834-835)

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *Starosta nie zlecał realizacji odrębnych działań w zakresie edukacji prawnej. Na bieżąco edukację prawną dla mieszkańców powiatu prowadzi Powiatowy Rzecznik Praw Konsumenta w zakresie własnych kompetencji. Najczęściej realizowane jest to w formie bezpośrednich spotkań z mieszkańcami powiatu. Dodatkowo spotkania edukacyjne realizowane są przez przedstawicieli Komendy Powiatowej Policji w Stargardzie.*

(akta kontroli str. 73)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Powiat nie wygzekwował od Gminy Kobylanka realizacji postanowień § 1 ust. 2 pkt 5 porozumienia z 7 października 2022 r. w sprawie nieodpłatnego udostępnienia lokalu w celu realizacji przez Powiat zadań nieodpłatnej pomocy prawnej – w którym określono, że lokal posiada wyposażenie umożliwiające bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, co było działaniem nierzetelnym.

Według stanu na 23 października 2023 r. – w trakcie oględzin przeprowadzonych przez kontrolera NIK – znajdowały się szafy bez zamka (m.in. do przechowywania dokumentów), przez co nie zapewniono wyposażenia, określonego § 1 ust. 2 pkt 5

ww. porozumienia z 7 października 2022 r. oraz w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

(akta kontroli str. 259-269)

W § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej określono, że wyposażenie lokalu zapewnia bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom nieupoważnionym.

Starosta wyjaśniła m.in.: *Od chwili uruchomienia punktu tj. od stycznia 2023 r. w lokalu znajdował się zamykany mebel. Jak wyjaśniono w odpowiedzi na pytanie nr 1 został on czasowo przeniesiony. Gmina zobowiązała się przywrócić stan zgodny z porozumieniem. Nadzór nad bezpieczeństwem dokumentacji został opisany w odpowiedzi do pytania nr 1. Nadmienić należy, że na porady prawne rejestrowane są osoby z częstotliwością jednej osoby uprawnionej na godzinę, co powoduje, że dokumentacja jest dostępna wyłącznie dla osoby uprawnionej i prawnika dyżurującego. Gmina Kobylanka pisemnie poinformowała o przywróceniu stanu zgodnego z porozumieniem.*

(akta kontroli str. 824)

Wójt Gminy Kobylanka poinformowała m.in.⁵⁸, że: (...) *W dniu prowadzenia kontroli przez funkcjonariusza NIK, szafka znajdowała się poza pomieszczeniem, ponieważ musiała być wykorzystana do przechowywania dokumentów podczas wyborów parlamentarnych, które odbyły się 15 października 2023 r. w Centrum Kultury i Rekreacji (...) znajdował się lokal wyborczy. Taki stan był przejściowy i sprzęt już wrócił do pomieszczenia, aby umożliwić właściwe przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe (...).*

(akta kontroli str. 828-829)

2) Powiat nie wyegzekwował od Gminy Kobylanka realizacji postanowień określonych w § 2 ust. 1 pkt 1 porozumienia z 7 października 2022 r. w sprawie nieodpłatnego udostępnienia lokalu w celu realizacji przez Powiat zadań nieodpłatnej pomocy prawnej – w którym określono, że informacje o działalności punktu, w tym godzinach jego działania o numerze telefonu właściwego umawiania wizyty umieszcza się przy wejściu do budynku, co było działaniem nierzetelnym.

Według stanu na 23 października 2023 r. – w trakcie oględzin przeprowadzonych przez kontrolera NIK – na zewnątrz budynku przy wejściu do Centrum Kultury i Rekreacji w Kobylanka, w którym znajdował się lokal – punkt nieodpłatnej pomocy prawnej⁵⁹ nie umieszczono informacji o działalności punktu, w tym godzinach jego działania oraz o numerze telefonu umawiania wizyty.

(akta kontroli str. 259-269, 274-276)

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *Lokalizacja punktu w Centrum Kultury i Rekreacji jak najbardziej była podyktowana jego dostępnością i tym, że obiekt jest rozpoznawalny i identyfikowany nie tylko przez mieszkańców Kobylanki, ale również i gminy, jak i osób przyjezdnych. W chwili rejestracji również podawane są wszelkie niezbędne dodatkowe informacje w celu dogodnego stawienia się na umówioną wizytę. Zatem nie istnieje przesłanka utrudnienia w identyfikacji miejsca. Z przepisów wykonawczych wynika, że oznaczony powinien być lokal, w którym udzielane są porady, a nie budynek, w którym świadczona jest pomoc. Przy wejściu do budynku Centrum Kultury i Rekreacji umieszczony był plakat z pełnymi informacjami i wykazem punktów na szklanych drzwiach obiektu. Plakat został czasowo przeniesiony do obiektu z uwagi na ogłoszenia wyborcze. Stan ten ma charakter*

⁵⁸ Pismem z 25 października 2023 r.

⁵⁹ Udzielanej przez organizację pożytku publicznego na podstawie umowy zawartej z Powiatem na podstawie umowy H/U/1 z 30 listopada 2022 r.

tymczasowy i zostanie przywrócony do pierwotnych ustaleń porozumienia, zgodnie z terminami kodeksu wyborczego (...).

(akta kontroli str. 825-826, 828-829)

Zgodnie z ww. porozumieniem zamieszczenie ww. informacji przy wejściu do budynku powinno miało mieć charakter stały, gdyż spełniało funkcję informacyjną o punkcie, bez tymczasowych przerw w jej umieszczaniu spowodowanymi innymi okolicznościami czy zdarzeniami. Ponadto, obiekt, w którym znajdował się punkt nieodpłatnej pomocy prawnej znajdował się w ośrodku kultury i rekreacji i bez jego oznakowania nie identyfikował punktu, w którym realizowana była ww. pomoc.

3) Starostwo nie dokumentowało w latach 2020-2023 (do 30 czerwca) czynności kontrolnych, które odbyły się w miejscu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej / świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (powierzonych organizacjom pożytku publicznego oraz adwokatom i radcom prawnym) oraz wyników tych kontroli, w tym zaleceń pokontrolnych, co było działaniem nierzetelnym. W związku z powyższym nie można było ustalić: jakie były wyniki tych kontroli oraz czy rzetelnie egzekwowano realizację zaleceń sformułowanych w wyniku tych kontroli.

W umowach zawartych z organizacjami pożytku publicznego określono postanowienia odnoszące się do kontroli, w tym kontroli w siedzibie ww. podmiotu. Starostwo zobowiązało się powiadomić o wynikach kontroli zleceniobiorcę, a w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości – przekazać wnioski i zalecenia. Zleceniobiorca – organizacja zobowiązała się powiadomić Starostwo o wykonaniu zaleceń i wniosków.

(akta kontroli str. 71-72, 309-334, 336-469)

Zgodnie z art. 11 ust. 8 unpp starosta kontroluje wykonywanie umowy przez organizację pozarządową na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W ramach tej kontroli starosta dokonuje również sprawdzenia, czy organizacja pozarządowa udziela nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie zgodnie z warunkami, o których mowa w art. 11d ust. 2 pkt 3 lub 4, ust. 3 pkt 3 lub 4 lub ust. 4 pkt 3 lub 4 unpp (art. 8a unpp). Stosownie do art. 17 udpp organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: 1) stopnia realizacji zadania; 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania; 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

Starosta wyjaśniła m.in.: *Zgodnie z wypełnionym zestawieniem dotyczącym kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej przeprowadzonych w latach 2020-2023 Starosta wykazał, że w przypadku dotacji zgodnie z art. 11 ust. 8 unpp przeprowadzał kontrolę na podstawie przepisów udpp, gdzie kontrolowane jest wykonanie całego zadania i prawidłowość wydatkowania środków. Wszelkie czynności dotyczące tych kontroli były dokumentowane (poz.3 zestawienia). Należy nadmienić, że kontrole zadania mogą być dokonywane w okresie 5 lat od zakończenia realizacji zadania. Praktyką Powiatu było i jest, że kontrole podejmowane są każdego roku po zakończeniu realizacji zadania. Warunki kontroli regulują m.in. zapisy umowy w § 6 oraz § 8 zgodnie z obowiązkowo stosowanym wzorem rozporządzenia w sprawie ramowych wzorów umów. Podczas realizacji zadania nadzorowane były na bieżąco działania wykonywane przez organizację tj. dyżury prawników i doradców obywatelskich oraz wypełnianie przez nich dokumentacji w systemie elektronicznym, fakt odbierania oświadczeń od osób*

uprawnionych oraz posiadania odpowiednich zaświadczeń dot. kursów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Natomiast nie były dokumentowane doraźne wizytacje w punktach (...) bowiem były to czynności bieżącego sprawdzania funkcjonowania punktów (poz. 2 zestawienia). Wobec czego nie zachodzi okoliczność braku dokumentowania faktu kontroli. (...) Wykonawcy ci są na bieżąco weryfikowani podczas dyżurów i podczas składania dokumentacji z udzielanych porad. Weryfikowane są również dokumenty źródłowe – faktury. Jednocześnie punkty są na bieżąco wizytowane, co też stanowi pewną formę kontroli (nie sporządza się dokumentacji). W umowach Powiatu przewidywane są zapisy dotyczące kar umownych, jednak dotychczas nie zachodziła konieczność ich zastosowania, co niewątpliwie wywiera skutek mobilizujący.

(akta kontroli str. 833, 856)

Na podstawie art. 68 ust. 2 pkt 2 i 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁰ starosta zobowiązany jest do zapewnienia prawidłowej realizacji zadań. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; ochrony zasobów i zarządzania ryzykiem. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej (pkt 18 cz. D *Informacja i Komunikacja*) zawartych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej⁶¹ należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizacji zadań.

Zdaniem NIK konieczność dokumentacji czynności i zdarzeń warunkowana jest przede wszystkim względami dowodowymi, które umożliwiają odtworzenie przeprowadzonych czynności oraz poczynionych ustaleń. Dokumentowanie przebiegu kontroli spełnia również istotną funkcję gwarancyjną dla podmiotu poddanego kontroli. 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. Brak udokumentowania przeprowadzonych działań w formie pisemnej nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie faktu ich przeprowadzenia.

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo zgodnie z przepisami realizowało zadania w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Na terenie Powiatu terminowo uruchomiono właściwą liczbę punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (wraz z nieodpłatnymi mediacjami). Starostwo prawidłowo rozliczyło wykonanie umów w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym zaplanowane zadania z zakresu edukacji prawnej, na które wydatkowano łącznie w okresie objętym kontrolą 1 123 921,49 zł. Dotacje wykorzystano zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 unpp. Starostwo przeprowadzało coroczne kontrole realizacji umów oraz bieżące kontrole w punktach, nie dokumentując jednak wyników tych kontroli. Stwierdzone nieprawidłowości – w zakresie realizacji porozumień zawartych z Gminą Kobylanka w sprawie nieodpłatnego udostępnienia lokalu oraz niedokumentowania bieżących kontroli w punktach – były działaniami nierzetelnymi, ale nie miały wpływu na prawidłową realizację powierzonych zadań i ich nadzorowanie przez Starostwo.

⁶⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁶¹ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84; dalej: Komunikat Ministra Finansów.

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

Opis stanu faktycznego

1) W latach 2020–2023 (do 30 czerwca) udzielono łącznie 4 256 porad (kart), tj. odpowiednio 658; 1 226; 1 513 i 859. W 2020 r. na pięć prowadzonych punktów przypadało od 73 do 216 porad; w 2021 r. od 157 do 341 porad; w 2022 r. od 77 do 675 porad i w 2023 r. od 53 do 365 porad. Porady dotyczyły najczęściej prawa cywilnego⁶², rodzinnego⁶³ i karnego⁶⁴.

Czas poświęcony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej / nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wynosił najkrócej do 15 minut⁶⁵, a najdłużej do trzech godzin⁶⁶.

Najczęściej z porad nieodpłatnej pomocy prawnej / nieodpłatnego poradnictwa korzystały osoby w przedziale wiekowym od 18 do 85 roku życia. Z ww. usług korzystały także osoby poniżej 18 roku życia⁶⁷ oraz osoby powyżej 85 roku życia⁶⁸.

(akta kontroli str. 863-878)

W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) udzielono odpowiednio 5,5; 10,2; 12,6 i 7,2 porad⁶⁹ na 1 000 mieszkańców⁷⁰.

(akta kontroli str. 65)

W zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego udzielono w:

- 2020 r. – 658 porad (w tym 386 – przez adwokatów / radców prawnych i 272 – przez organizacje pożytku publicznego);
- 2021 r. – 1 226 porad, tj. o 547 porad (80,6%) więcej niż w roku poprzednim (w tym 616 – przez adwokatów / radców prawnych i 610 – przez organizacje pożytku publicznego);
- 2022 r. – 1 513 porad, tj. o 287 porad (23,4%) więcej niż w roku poprzednim (w tym 1 173 – przez adwokatów / radców prawnych i 340 – przez organizacje pożytku publicznego);
- 2023 r. (do 30 czerwca) – 859 porad (w tym 667 – przez adwokatów / radców prawnych i 192 – przez organizacje pożytku publicznego).

W latach 2021-2022 nastąpił wzrost porad nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego:

- w 2021 r. o 547 porad więcej w odniesieniu do roku 2020 (tj. o 80,6%);
- w 2022 r. o 287 porad więcej niż w roku 2021 (tj. o 23,4%).

(akta kontroli str. 785)

Starostwo wydatkowało na ww. porady w:

- 2020 r. – 319 512,49 zł (w tym 127 452,78 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów / radców prawnych oraz 192 059,71 zł – przez organizacje pozarządowe);

⁶² W analizowanym okresie łącznie 2 276 porad, tj. 53,5% wszystkich porad.

⁶³ W analizowanym okresie łącznie 847 porad, tj. 19,9% wszystkich porad.

⁶⁴ W analizowanym okresie łącznie 280 porad, tj. 6,6% wszystkich porad.

⁶⁵ W analizowanym okresie łącznie 184 porad, tj. 4,3% wszystkich porad.

⁶⁶ W analizowanym okresie łącznie sześć porad w przedziale od powyżej dwóch godzin do trzech godzin.

⁶⁷ W analizowanym okresie łącznie cztery porady.

⁶⁸ W analizowanym okresie łącznie 19 porad.

⁶⁹ Nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

⁷⁰ W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) w Powiecie Stargardzkim, odpowiednio: 120 112; 120 186; 120 151; 120 132 mieszkańców.

- 2021 r. – 313 417,95 zł (w tym 124 861,52 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów / radców prawnych oraz 188 556,43 zł – przez organizacje pozarządowe);
- 2022 r. – 311 553,16 zł (w tym 123 572,78 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów / radców prawnych oraz 187 980,38 zł – przez organizacje pozarządowe);
- 2023 r. (do 30 czerwca) – 144 787,89 zł (w tym 51 876,07 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów / radców prawnych oraz 92 911,82 zł – przez organizacje pozarządowe).

Średni koszt porady wynosił w:

- 2020 r. – 485,58 zł (tym 330,19 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów / radców prawnych oraz 706,10 zł – przez organizacje pozarządowe);
- 2021 r. – 255,64 zł (tym 202,70 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów / radców prawnych oraz 309,11 zł – przez organizacje pozarządowe);
- 2022 r. – 205,92 zł (tym 105,35 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów / radców prawnych oraz 552,88 zł – przez organizacje pozarządowe);
- 2023 r. (do 30 czerwca) – 168,55 zł (tym 77,78 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów / radców prawnych oraz 483,92 zł – przez organizacje pozarządowe).

(akta kontroli str. 785)

Średnia liczba porad na punkt dziennie⁷¹ wynosiła w 2020 r. – 0,5 porady, w 2021 r. – jedną poradę, w 2022 r. – 1,2 porady i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 1,4 porady.

(akta kontroli str. 786)

2) Organizacje pożytku publicznego prowadziły działania edukacyjne (na podstawie art. 11 ust 7 unpp) w formie:

- w 2020 r. – internetowych informatorów i poradników w wersji elektronicznej (łącznie 12 ww. zadań), z których skorzystali mieszkańcy Powiatu (1 500 osób);
- w 2021 r. – audycji i publikacji w mediach, warsztatów, wykładów, plakatów ulotek, informatorów dla seniorów, podstrony internetowej (łącznie 30 ww. zadań), z których skorzystali mieszkańcy Powiatu, w tym seniorzy i uczniowie szkół (33 185 osób);
- w 2022 r. – audycji i publikacji w mediach, warsztatów, wykładów, informatorów i poradników w wersji papierowej i elektronicznej, w tym w języku ukraińskim (łącznie 51 ww. zadań), z których skorzystali mieszkańcy Powiatu, w tym seniorzy i uczniowie szkół oraz obcokrajowcy (29 691 osób);
- w 2023 r. (do 30 czerwca) – audycji i publikacji w mediach, ulotek, broszur, e-plansz (w tym w języku ukraińskim), plakatów, filmików dla szkół, opracowania artykułów prawnych i poradników dla seniora, wykładów, podstrony internetowej (łącznie 18 ww. zadań), z których skorzystali mieszkańcy Powiatu, w tym seniorzy i uczniowie szkół oraz obcokrajowcy (15 807 osób).

(akta kontroli str. 780-784)

3) W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) Starostwo na bieżąco monitorowało realizację zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej (w tym w punktach), w tym poprzez bieżące kontrole w punktach oraz analizę danych w systemie informatycznym do obsługi ww. zadań oraz analizę bieżących rozliczeń z realizacji umów (m.in. na podstawie przedkładanych faktur i zgłaszanych potrzeb w zakresie obsługi organizacyjno – technicznej punktów). Starostwo nie sporządzało odrębnej

⁷¹ Obliczono dzieląc łączną liczbę porad przez łączną liczbę punktów (tj. pięć w każdym z analizowanych lat) oraz przez liczbę dni roboczych w danym roku (tj. 2020 r. – 253 dni; 2021 r. – 252 dni; 2022 r. – 251 dni, a w I półroczu 2023 r. – 125 dni).

dokumentacji z przeprowadzonych analiz, gdyż w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi oraz nie stwierdzono przypadków negatywnych opinii osób uprawnionych korzystających z pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, wymagających wyjaśnienia przez Starostwo.

(akta kontroli str. 71-72, 309, 728, 832-833)

Starosta wyjaśniła m.in.: *Monitoring realizacji zadania polega przede wszystkim na nadzorowaniu rzetelności i gotowości wykonawców zadania do świadczenia usług oraz na nadzorowaniu wykonania działań edukacyjnych wynikających z ofert. Starostwo na bieżąco monitoruje realizację zadania w taki sposób, że rozlicza faktury prawników z izb w oparciu o ilość zrealizowanych dyżurów oraz ilość złożonych dokumentów potwierdzających obsługę w punktach. W przypadku organizacji pozarządowej jest to powierzenie, zatem obowiązkiem zleceniodawcy jest wypłacanie transz środków z góry, umożliwiając realizację zadania. Dotychczas nie nastąpiło rozwiązanie umowy z organizacją pozarządową. Z ww. czynności nie sporządza się dodatkowej dokumentacji.*

(akta kontroli str. 832-833)

W Programach współpracy z organizacjami pozarządowymi uchwalonymi na lata 2020-2023 oraz innych dokumentach strategicznych Powiatu nie określono mierników / wskaźników zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej, ale określono zasady monitoringu realizacji / oceny sposobu realizacji tych Programów (w tym m.in. ww. zadań). W ww. Programach uchwalonymi na rok 2020 i 2021 – określono, że monitoring polega na ocenie opisanych zasad i trybów współpracy, a odzwierciedleniem efektów realizacji Programu będzie sprawozdanie zbiorcze sporządzone na podstawie danych przedłożonych przez komórki organizacyjne Starostwa i jednostki organizacyjne. W Programach na rok 2022 i 2023 – określono, że monitoring polega na ocenie opisanych zasad i trybów współpracy, a odzwierciedleniem efektów realizacji Programu będzie sprawozdanie zbiorcze sporządzone na podstawie danych przedłożonych przez komórki organizacyjne Starostwa i jednostki organizacyjne, które obejmować będzie informacje dotyczące m.in.: ogłoszonych i zrealizowanych otwartych konkursów ofert; wsparcia udzielonego w trybie „małego grantu”; współorganizacji działań na rzecz mieszkańców powiatu; wsparcia pozafinansowego i organizacyjnego; informacji o działaniach rad i zespołów doradczych.

Cele dotyczące realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej zostały określone w objętych analizą umowach zwrzanych z organizacjami pozarządowymi (na lata 2020-2022). Mierniki dotyczące realizacji ww. działań określono wyłącznie dla zadań z zakresu edukacji prawnej (np. 50 poradników, 200 ulotek itp.). W przypadku nieodpłatnej pomocy prawnej / poradnictwa miernikiem zadania miały być liczba udzielonych porad. W latach 2021-2022 nastąpił wzrost porad nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego o 80,6% w 2021 r. w odniesieniu do roku 2020 oraz o 23,4% w 2022 r. w odniesieniu do roku 2021.

(akta kontroli str. 164-165, 309, 336-469, 729-773, 785, 832)

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *Celem konkursu jest zapewnienie prawidłowej obsługi na punktach, a rzeczywistym miernikiem wykonania jest wzrastająca ilość osób korzystających z porad. Analogicznie celem edukacji jest zwiększanie świadomości prawnej, nabycie wiedzy prawnej w celu rozwiązywania problemów i zmniejszenia negatywnych skutków zdarzeń powodujących problemy w społeczeństwie. W konkursie w przypadku niniejszego zadania niecelowym jest określenie ilości osób, które w ciągu roku mogą skorzystać z poradnictwa, gdyż każda*

z zainteresowanych osób, która spełni warunki ustawy ma prawo do uzyskania porady w dowolnym punkcie. Ustawa nie określa „rejonizacji” punktów, wobec czego z usługi w punkcie ma prawo skorzystać każda z osób, która zwróci się o pomoc nawet z innego powiatu czy rejonu kraju. Programy współpracy (...) określają zasady monitoringu realizacji zadań publicznych przez wszystkie podmioty uczestniczące w jego uchwaleniu i realizacji. W Programach nie umieszcza się informacji o miernikach / wskaźnikach. Każdy z ogłoszonych otwartych konkursów ofert w ramach udpp czy też odrębnych ustaw zawiera informację o oczekiwanych rezultatach. W przypadku nieodpłatnej pomocy prawnej rezultatem ma być udzielenie skutecznej merytorycznej porady prawnej lub obywatelskiej dla osoby uprawnionej. Wskaźnikiem realizacji w każdym roku jest ilość udzielonych porad. Organizacja składając ofertę do konkursu wyraża gotowość do obsłużenia każdej osoby uprawnionej zatem nie jest celowe w konkursie wskazywanie jakiegokolwiek wielkości powodującej, że organizacja zaprzestałaby realizacji zadania uznając wypełnienie nałożonego wskaźnika jako ostateczne zrealizowanie zadania.

(akta kontroli str. 164-165, 832)

4) W wyniku zrealizowanych przez organizacje pozarządowe zadań publicznych powierzonych przez Starostwo zrealizowano zakładane działania polegające na zwiększającej się liczbie udzielonych porad i zadań edukacyjnych, z tego:

- 272 porad w 2020 r.; 610 – w 2021 r.; 340 – w 2022 r. i 192 – do 30 czerwca 2023 r.;
- 12 zadań edukacyjnych w 2020 r.; 30 – w 2021 r.; 51 – w 2022 r. i 18 – do 30 czerwca 2023 r.

Z porad prawnych i poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej korzystali mieszkańcy Powiatu, w tym seniorzy i uczniowie szkół.

(akta kontroli str. 780-785, 863-878)

5) Kartę pomocy (część B) wypełniło łącznie 175 osób korzystających ze wsparcia w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (w 2020 r. – 49 osób; w 2021 r. – 73; w 2022 r. – 41 i do 30 czerwca 2023 r. – 12). Osoby uprawnione pozytywnie oceniły korzystanie z usług nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego (w kartach pomocy część B) – nie stwierdzono przypadków negatywnych opinii osób uprawnionych.

(akta kontroli str. 879-890)

Starosta wyjaśniła m.in., że: (...) Osoby uprawnione oddzwaniały do Biura i informowały o zadowoleniu z porad.

(akta kontroli str. 164)

6) W latach 2020-2023 (do 30 czerwca) Starostwo analizowało na bieżąco opinie osób uprawnionych o udzielonej pomocy prawnej i poradnictwie obywatelskim, zawartych w kartach pomocy (w części B), ale nie sporządzało odrębnej dokumentacji z przeprowadzonych analiz, z powodu braku skarg i negatywnych opinii osób uprawnionych, wymagających wyjaśnienia lub podjęcia działań przez Starostwo.

(akta kontroli str. 164, 309, 728, 863-890)

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) odbierając karty z punktów analizuje zapisy opinii osób uprawnionych. Jednakże bezpośredni kontakt pracownika Starostwa z osobą uprawnioną, która wniosła uwagi w opinii jest możliwy jedynie w przypadku pozostawienia przez tę osobę dobrowolnie numeru telefonu. (...) Treść kart przenoszona była do systemu informatycznego Ministra Sprawiedliwości. Dotychczas podczas analizy kart nie stwierdzono potrzeby natychmiastowej reakcji polegającej na wprowadzeniu radykalnych zmian. Starosta dokłada wszelkich starań, aby zapewnić komfort, anonimowość i profesjonalną obsługę podczas wizyt,

co potwierdzają liczne głosy podziękowań wyrażane telefonicznie po odbytej wizycie. Do analiz nie sporządza się odrębnej dokumentacji. (...) nie pozyskiwano informacji od osób uprawnionych w inny sposób niż poprzez zestawienie kart B wypełnianych dobrowolnie przez osoby uprawnione. Zachowywana była pełna anonimowość poradnictwa. Osoby uprawnione oddzwaniały do Biura i informowały o zadowoleniu z porad.

(akta kontroli str. 164)

7) Starostwo przekazało w 2022 r. do Wydziału Prawnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego odpowiedź w sprawie uwag dotyczących funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej / nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (w tym sugestie organizacji pozarządowej). Dotyczyły on m.in.: uproszczenia kraty poradnictwa; wprowadzenia obowiązkowych szkoleń uzupełniających dla doradców obywatelskich.

(akta kontroli str. 167-169)

Starosta wyjaśniła m.in. (...) w trakcie realizacji zadania pozostawano w stałym kontakcie z koordynatorem wojewódzkim. Wszelkie uwagi czy wątpliwości były poruszane w trybie roboczym. (...) Starosta nie zna wyników rozpatrzenia uwag.

(akta kontroli str. 165-166)

Na pytanie, co można zaliczyć do „dobrych praktyk” w zakresie funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *wypracowanie dużej przychylności gmin w corocznym tworzeniu siatki lokalizacji punktów z uwagi na potrzeby mieszkańców powiatu oraz możliwości lokalowe i komunikacyjne. To działanie przekłada się na coroczny wzrost zainteresowania poradnictwem i większe wsparcie dla osób, które doświadczają problemów prawnych. Z doświadczenia (...) wynika, że na przestrzeni lat wzrosło w dużym stopniu zainteresowanie korzystaniem z darmowego wsparcia prawników, doradców obywatelskich oraz mediatorów (co obrazują poszczególne lata), a to spowodowało w dużym stopniu potrzebę zwiększenia zaangażowania pracownika w realizację zadania i konieczność pogodzenia z innymi obowiązkami służbowymi. Zadanie jest bardzo pracochłonne pomimo wsparcia systemu. Starosta nie jest w stanie z uwagi na możliwości finansowe wyodrębnić samodzielnego stanowiska do realizacji ww. zadania.*

(akta kontroli str. 165-166)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Starostwo działania, które sprzyjały efektywnemu udzielaniu na terenie Powiatu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Osoby uprawnione pozytywnie oceniły korzystanie z usług nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego. W latach 2021-2022 nastąpił wzrost liczby udzielnych porad nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odpowiednio: o 80,6% i 23,4%. Starostwo na bieżąco monitorowało realizację ww. zadań, ale nie sporządzało odrębnej dokumentacji z przeprowadzonych analiz w zakresie realizacji ww. zadań oraz z analiz opinii osób uprawnionych zawartych w kartach pomocy (w części B), gdyż w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi oraz nie stwierdzono przypadków negatywnych opinii osób uprawnionych korzystających z pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, wymagających wyjaśnienia lub podjęcia działań przez Starostwo.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Określanie w umowach w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – szczegółowych zasad dotyczących zapewnienia przez strony umowy urządzeń technicznych określonych w § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, stosownie do wymogu art. 6 ust. 2 pkt 4 unpp.
2. Określanie w umowach w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zawieranych z radcami prawnymi i adwokatami oraz w porozumieniach w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu zawieranych z OIRP i SIA – postanowień odnoszących się do kontroli zobowiązań wynikających z tych umów i porozumień.
3. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania prawidłowej realizacji porozumienia z 7 października 2022 r. zawartego z Gminą Kobylanka w sprawie nieodpłatnego udostępnienia lokalu.
4. Dokumentowanie wyników kontroli przeprowadzonych w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, zgodnie z zasadami i standardami kontroli zarządczej zawartych w Komunikacie Ministra Finansów.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 21 listopada 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Kontroler

Bogumiła Mędrzak
doradca ekonomiczny