



KAP.430.03.2024

Nr ewid. 20/2024/P/23/007/KAP

Informacja o wynikach kontroli

UDZIELANIE NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ,
NIEODPŁATNEGO PORADNICTWA OBYWATELSKIEGO
ORAZ EDUKACJA PRAWNA

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

Bogdan Skwarka
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, czerwiec 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	22
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	24
5.1. Zapewnienie przez powiat warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną.....	24
5.1.1. Warunki organizacyjne.....	24
5.1.2. Warunki prawne, w tym zawieranie porozumień z gminami oraz z okręgowymi radami adwokackimi i radami okręgowych izb radców prawnych.....	27
5.1.3. Powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	33
5.1.4. Zawieranie umów z organizacjami pozarządowymi oraz z adwokatami i radcami prawnymi.....	37
5.1.5. Finansowanie zadań.....	41
5.2. Realizacja zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej	42
5.2.1. Liczba punktów, warunki lokalowe i działania informacyjne	43
5.2.2. Realizacja umów	50
5.2.3. Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań	51
5.2.4. Edukacja prawna	55
5.3. Działania powiatów w zakresie efektywnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnego świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej	57
6. ZAŁĄCZNIKI	67
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	67
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	75
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	83
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	84

Zdjęcie na okładce:

© vegefox.com – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
unpp lub ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej	ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945);
ufp lub ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.);
udpp lub ustawa o działalności pożytku publicznego	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571);
rozporządzenie w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. poz. 2492, ze zm.);
rozporządzenie w sprawie wzorów umów i sprawozdań	rozporządzenie 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 zadań (Dz. U. poz. 2057);
ep	edukacja prawna;
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej;
npp	nieodpłatna pomoc prawna;
npo	nieodpłatne poradnictwo obywatelskie;
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości;
ORA	okręgowa rada adwokacka;
punkt	miejsce, w którym odbywa się udzielanie npp lub świadczenie npo (art. 8 ust. 3 unpp);
ROIRP	rada okręgowej izby radców prawnych;
starosta	kierownik urzędu obsługującego organy powiatu;
starostwo, SP lub urząd	Starostwo Powiatowe, urząd obsługujący organy powiatu.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy system pomocy prawnej, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie i edukacja prawna funkcjonowały prawidłowo i efektywnie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy w powiatach zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną?
2. Czy powiaty zgodnie z przepisami oraz rzetelnie realizowały zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej?
3. Czy działania powiatów sprzyjały efektywnemu udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnemu świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej?

Jednostki kontrolowane

19 Starostw Powiatowych

Okres objęty kontrolą
od 1 stycznia 2020 r.
do 13 grudnia 2023 r.¹.

Skonstruowanie skutecznego przed sądowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (w tym obejmującego optymalne rozwiązania w zakresie sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego) stanowi wyzwanie, przed którym stoi większość państw, w tym Polska. Podjęcie się tego wyzwania ma głębokie uzasadnienie zarówno w dokumentach międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą, jak i w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej².

W latach 2015-2021 ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej poddana została wielu zmianom, ostatecznie przyjmując kształt odbiegający w sposób istotny od pierwotnego jej brzmienia. Niezależnie od tego nadal jest to zasadnicza regulacja, na podstawie której skonstruowano normatywny model nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przed sądowym. Prawo do tej pomocy stanowi element konstytucyjnego prawa do sądu i służy realizacji zasady równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Obowiązkiem państwa jest zatem stworzenie skutecznych mechanizmów, gwarantujących otrzymanie tego rodzaju pomocy w określonych sytuacjach lub w określonej kategorii spraw.

Infografika nr 1
Jednostki kontrolowane



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Zgodnie z przepisami unpp nieodpłatna pomoc prawna obejmuje m.in. poinformowanie osoby fizycznej o obowiązującym stanie prawnym oraz przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach, a także nieodpłatną mediację. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie odnosi się

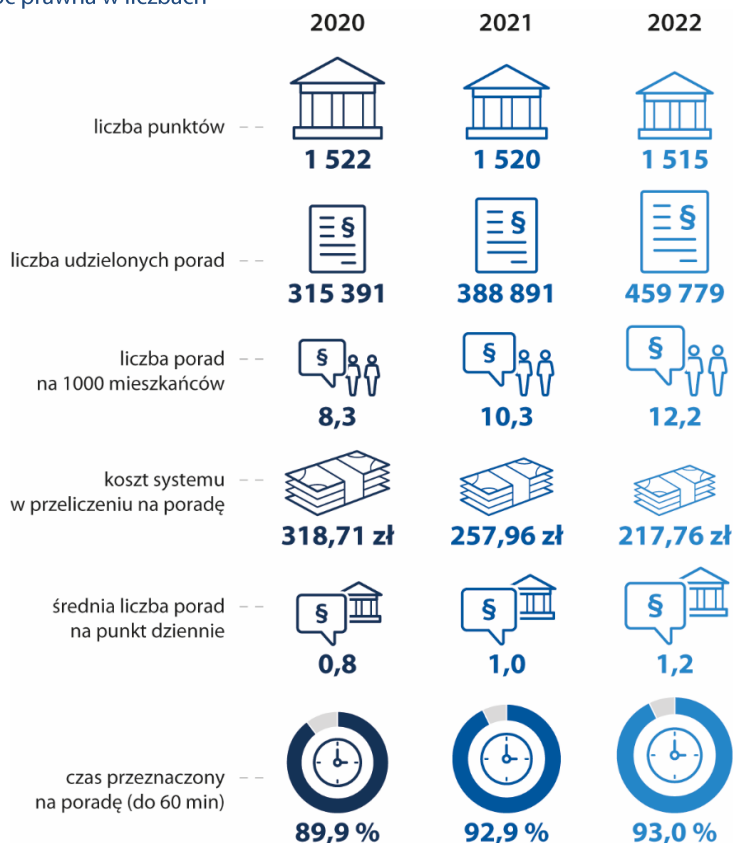
¹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

² Z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).

m.in. do działań dostosowanych do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, zmierzających do podniesienia świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach. Pomoc ta zakłada ponadto wsparcie w samodzielnym rozwiązywaniu problemu oraz obejmuje również nieodpłatną mediację. Edukacja prawna dotyczy działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez powiat. W celu ich realizacji powiaty zawierają porozumienia z samorządami adwokackimi i radcowskimi, mogą także zawierać porozumienia z gminami. Powyższe zadania ujmowane są w uchwalanych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi. Podstawą funkcjonowania systemu są punkty nieodpłatnej pomocy tworzone przez powiaty. Usługi w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej mogą być prowadzone przez adwokatów lub radców prawnych. Prowadzenie połowy punktów, z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, powiaty powierzają organizacjom pozarządowym, które są wyłaniane w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego.

Infografika nr 2

Pomoc prawna w liczbach



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz sprawozdań Ministra Sprawiedliwości³.

W porównaniu do 2020 i 2021 r. w 2022 r. odnotowano wzrost liczby udzielonych porad odpowiednio o 45,8 % i 18,2 %⁴. W zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej liczba udzielonych porad w 2022 r. w stosunku do 2020 i 2021 r. zwiększyła się odpowiednio o 39,8 % i 18,2 %, a w zakresie

³ Zawartych w dokumentach opublikowanych na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości pn. Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za 2020, 2021 i 2022 r.

⁴ Przy czym należy wziąć pod uwagę fakt, że w 2020 r. liczba udzielonych porad spadła o około 28 % w porównaniu do 2019 r. (w 2020 r. – 315 391 porad, w 2019 r. 455 055 porad).

nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego o 76,4 % i 18,5 %. Zauważyć należy, że następuje zmiana w układzie procentowym między nieodpłatną pomocą prawną, a nieodpłatnym poradnictwem obywatelskim. Wdrożenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁵ przekłada się na sukcesywny wzrost liczby udzielanych porad w tym zakresie: w 2019 r. nieodpłatne poradnictwo obywatelskie stanowiło 11,8 % udzielonych porad, w 2020 r. – 16,2 %, w 2021 r. – 19,6 %, zaś w 2022 r. – 19,7 %. W ciągu ostatnich trzech lat wartość jednej porady udzielanej w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego spadła o przeszło 100 złotych, co daje spadek o ponad 31 %.

NIK podjęła kontrolę z inicjatywy własnej. Jest to druga⁶ kontrola dotycząca problematyki/systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Poprzednia kontrola wykazała, że system ten nie gwarantuje równego dostępu do pomocy prawnej na etapie przedsądowym i nie zapewnia efektywnego wydatkowania środków publicznych.

⁵ Na mocy ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1467), z dniem 1 stycznia 2019 r. rozszerzony został m.in. zakres przedmiotowy unpp o nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

⁶ Poprzednia kontrola to: nr P/17/090 *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*; nr ewid. 4/2018/P/17/090/LOP (Warszawa maj 2018).

2. OCENA OGÓLNA

System pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej funkcjonował co do zasady prawidłowo, lecz nie w pełni efektywnie

System pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej funkcjonował na ogół zgodnie z przepisami *ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej*. Środki zaangażowane w funkcjonowanie systemu nie przełożyły się na efektywność wykorzystania jego potencjału, która pozostaje nadal na niskim poziomie. Świadczy o tym w szczególności działalność punktów, w których pomoc udzielana była średnio tylko raz dziennie w czasie do jednej godziny podczas czterogodzinnego dyżuru.

W objętych kontrolą powiatach zapewniono co do zasady warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z *ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej*, zachowując przy tym ciągłość działań m.in. w czasie epidemii COVID-19. Większość objętych kontrolą powiatów zawierała w celu realizacji tych zadań porozumienia z gminami położonymi na ich terenie, ale tylko w siedmiu z 19 objętych kontrolą jednostkach poprzedzono je analizami dotyczącymi lokalizacji punktów, liczby porad udzielanych w tych lokalizacjach w okresach wcześniejszych czy możliwości komunikacyjnych. Z ustaleń kontroli wynika, że brak takich analiz spowodował w powiatach, które ich nie przeprowadziły, niższą efektywność systemu związaną z mniejszą liczbą porad udzielonych w punkcie, a tym samym miał wpływ na wyższy średni koszt porady. Nieprawidłowości jakich dopuściły się powiaty przy zawieraniu porozumień z gminami, samorządami adwokackimi czy radcowskimi skutkowały niezgodnością z *ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej*.

Opracowane przez objęte kontrolą jednostki programy współpracy z organizacjami pozarządowymi w większości zawierały postanowienia dotyczące zagadnień związanych z npp, npo i ep. Problematiczna natomiast okazała się kwestia niejednolitego podejścia do traktowania programów jako aktów prawa miejscowego, zarówno przez objęte kontrolą jednostki jak i wojewódzkie organy nadzoru. Dziewięć z 19 objętych kontrolą jednostek nie przekazało uchwał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (uchwały te nie zostały uchylone przez wojewodów). W ocenie NIK programy współpracy z organizacjami pozarządowymi są aktami prawa miejscowego, jeżeli zawierają normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a w takim przypadku powinny być publikowane.

Powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie npp i świadczenie npo nastąpiło w trybie określonym przepisami *ustawy o działalności pożytku publicznego*, jednak w kilku przypadkach z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i jawności przy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz z naruszeniem wymagań dotyczących elementów ofert podlegających ocenie. Większość umów z organizacjami pozarządowymi oraz adwokatami i radcami prawnymi spełniała wymogi zawarte w *ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej*. W znacznej części tych umów nie zawarto natomiast postanowień zabezpieczających interesy powiatu czy gwarantujących powiatowi prawo do przeprowadzania kontroli sposobu/trybu świadczenia usług, co w ocenie NIK było nierzetelne i utrudniało skuteczny nadzór powiatu nad realizacją tych zadań. Z uwagi na niepowierzenie przez sześciu starostów (z 19), organizacjom pozarządowym oraz adwokatom i radcom prawnym, przetwarzania danych osobowych, których są administratorami (zawartych w oświadczeniach składanych przez osoby korzystające z pomocy), dane te były przetwarzane bez upoważnienia. Prawidłowo rozdysponowano środki dotacji otrzymanej na realizację zadań dotyczących npp, npo i ep oraz wydatkowano je niemal w całości.

Kontrolowane powiaty co do zasady zgodnie z przepisami oraz rzetelnie realizowały zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Starostowie zapewnili działanie punktów, w których udzielano npp

i świadczone npo w liczbie wynikającej z *ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej*. Jednak blisko jedna trzecia lokali, w których funkcjonowały ww. punkty, nie spełniała niektórych wymogów określonych w *rozporządzeniu w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej*, a w kilku kontrolowanych powiatach ustalony harmonogram czasu ich pracy mógł stanowić utrudnienie w korzystaniu z nieodpłatnej pomocy przez uprawnione osoby, np. aktywne zawodowo lub uczące się.

Rozliczanie środków przekazanych organizacjom pozarządowym na zadania z zakresu npp, npo i ep odbywało się na podstawie sprawozdań, które nie zawsze były rzetelnie weryfikowane. NIK stwierdziła także liczne nieprawidłowości dotyczące nieprzeprowadzania wymaganych m.in. *ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej* kontroli powyższych zadań, ograniczonego ich zakresu oraz braku dokumentowania czynności kontrolnych. Mogło to mieć wpływ na jakość świadczonych usług w ramach zadań powierzonych organizacjom pozarządowym, adwokatom i radcom prawnym, prawidłowość wykonywania tych zadań oraz prawidłowość wykorzystania przeznaczonych na nie środków publicznych. W ocenie NIK starostowie nie zapewnili zatem rzetelnej i w pełni skutecznej kontroli nad realizacją powierzonych zadań.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach podejmowane były działania mające na celu upowszechnianie wiedzy wśród mieszkańców powiatu o działalności systemu npp i npo, a zadania z zakresu edukacji prawnej były powierzane organizacjom pozarządowym w ramach umów na zapewnienie przez te organizacje udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej określa zasady udzielania npp, świadczenia npo, a także zasady realizacji zadań z zakresu ep. Sposób wykonania przez kontrolowane powiaty obowiązków wynikających z tej ustawy nie koncentrował się jednak na faktycznej efektywności systemu. W funkcjonujących na terenie kontrolowanych powiatów punktach, które były dostępne zgodnie z unpp przez pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie, przeciętnie w każdym dniu udzielana była jedna porada, trwająca w większości przypadków nie dłużej niż jedną godzinę. Tym samym tylko co czwarta godzina pracy punktów była wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, co świadczy o niskiej efektywności systemu. W ocenie NIK na taki stan mógł mieć wpływ brak skuteczności działań informacyjnych powiatów o systemie npp i npo, brak pomiaru efektywności systemu oraz brak możliwości (w obecnym stanie prawnym) dostosowywania przez starostów czasu i częstotliwości dyżurów do rzeczywistego zainteresowania poradami mieszkańców. W objętych kontrolą powiatach średni koszt porady mieścił się w przedziale od 91,56 zł do 3003,00 zł, a znaczna rozpiętość tych wartości wynikała z różnicy w liczbie porad udzielanych w poszczególnych punktach. Ocena jakości świadczonych usług w zakresie npp i npo na terenie kontrolowanych powiatów ograniczała się do działań wynikających z *ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej*, tj. do zbierania dobrowolnych opinii osób, którym udzielono porady. W objętych kontrolą powiatach zdecydowana większość beneficjentów w składanych opiniach pozytywnie oceniła npp i npo, jednak z uwagi na niewielki odsetek opinii w stosunku do liczby udzielonych porad (średnio co 20. osoba składała opinię) nie mogą one stanowić podstawy do obiektywnej oceny jakości tych usług. Zdaniem NIK w systemie npp, npo i ep brakuje narzędzi, które umożliwiałyby dokonanie obiektywnej oceny jakości świadczonych usług oraz mechanizmów obligujących do pomiaru efektywności systemu.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Warunki prawne i organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną

W większości jednostek zapewniono warunki organizacyjne dla realizacji zadań wynikających z unpp

Objęte kontrolą zadania wynikające z unpp, realizowane były przez powiaty od 2016 r., tj. również przed okresem objętym niniejszą kontrolą, mimo to w dwóch z 19 objętych kontrolą jednostkach przypisane starostom zadania związane z udzielaniem npp, świadczeniem npo i ep nie były ujęte w regulaminach organizacyjnych urzędów. Zadania te realizowane były przez pracowników urzędów jako dodatkowe obowiązki, nie tworzone bowiem odrębnych stanowisk do realizacji ww. zadań. W dziewięciu jednostkach realizowała je jedna osoba, w ośmiu dwie, a w dwóch pozostałych odpowiednio cztery i pięć osób. Przydzielenie do realizacji tych zadań jako dodatkowych obok innych obowiązków i to tylko jednej osobie nie sprzyjało rzetelnemu ich wykonywaniu, co potwierdziły wyniki kontroli. Nie wszyscy pracownicy starostw zajmujący się zadaniami wynikającymi z unpp, pomimo iż zgłosili potrzeby szkoleniowe w tym zakresie, zostali przeszkoleni z uwagi m.in. na brak ofert szkoleniowych poświęconych tej tematyce. [str. 24–25]

Na działania powiatów w zakresie npp, npo i ep nie było skarg

W latach 2020–2023 (do 30 czerwca) do starostw nie wpłynęły żadne skargi i wnioski na działania powiatów w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Kontrole w zakresie realizacji zadania polegającego na udzielaniu npp i świadczeniu npo przeprowadzone przez właściwych wojewodów w sześciu z 19 objętych kontrolą NIK jednostkach (w tym w dwóch dwukrotnie) wykazały uchybienia i nieprawidłowości. W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że zalecenia pokontrolne wykonano zgodnie z wytycznymi i poinformowano o tym właściwych wojewodów. [str. 25–26]

Zapewniono ciągłość realizacji zadań z zakresu npp i npo w czasie epidemii COVID-19

W związku z epidemią COVID-19 w objętych kontrolą jednostkach podjęto działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa wykonawcom oraz osobom korzystającym z nieodpłatnych porad prawnych i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Od 13 marca 2020 r. udzielanie npp oraz świadczenie npo przez cały czas obowiązywania stanu epidemii oraz stanu zagrożenia epidemiologicznego odbywało się za pomocą środków porozumiewania się na odległość (tj. m.in. kontakt za pośrednictwem „poczty elektronicznej”, przez komunikator internetowy lub telefonicznie). Informacje o tym zamieszczano na stronie internetowej starostw. [str. 26–27]

Porozumienia z gminami z terenu objętych kontrolą powiatów zawarło 13 z 19 jednostek

W celu zapewnienia powszechnego dostępu do npp i npo większość objętych kontrolą powiatów zawarła porozumienia z gminami położonymi na ich terenie, które dotyczyły m.in. wytypowania lokali przeznaczonych do udzielania npp i świadczenia npo, uwzględniając przy tym potrzeby wspólnoty samorządowej w zakresie organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Sześć powiatów zadania polegające na udzielaniu npp i świadczeniu npo realizowało samodzielnie, tj. nie zawarło porozumień z gminami. W przypadku siedmiu z 13 jednostek zawarcie porozumienia z gminami poprzedzało przeprowadzenie analiz dotyczących m.in. liczby udzielanych porad w zależności od lokalizacji. Zdaniem NIK, przeprowadzanie takich analiz powinno być standardowo poprzedzane każdorazowo wyborem lokalizacji punktu.

Szczegółowe badanie ww. porozumień wykazało, że 5,8 % z nich (12 porozumień w dwóch jednostkach) nie spełniało niektórych wymogów art. 9 ust. 1 unpp. W przypadku natomiast braku zawarcia takich porozumień starosta zobowiązany jest do przygotowania i udostępnienia wykazu planowanych dyżurów na terenie powiatu. Sześciu starostów z tego obowiązku się wywiązało, w jednym przypadku natomiast wykaz ten nie zawierał informacji, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. b unpp. [str. 27–28]

**Starostowie
zapewnili udzielanie
pomocy przez
adwokatów i radców
prawnych poprzez
zawarcie porozumień
z ORA i ROIRP**

Objęte kontrolą jednostki zawarły z właściwymi miejscowo ORA i ROIRP porozumienia w celu zapewnienia udzielania pomocy przez adwokatów i radców prawnych. W większości porozumień (103, tj. 87,8 % badanych) zawarto elementy wymagane unpp, tj. m.in. liczbę adwokatów i radców prawnych udzielających pomocy oraz zasady ich wynagradzania. W dwóch jednostkach z 19 badanych w 13 porozumieniach (11,2 %) nie zawarto niektórych elementów wymaganych art. 10 ust. 1 unpp.

Stwierdzono również przypadki (27 porozumień, tj. 23,3 % badanych) niewywiązywania się starostów z obowiązków wynikających z art. 10 ust. 3 unpp, tj. niepoinformowania właściwych wojewodów o zawarciu takich porozumień lub informowania ich ze zwłoką, co skutkowało tym, że wojewodowie nie posiadali aktualnych informacji o organizacji npp na terenie ich województw. [str. 28–30]

**Programy
współpracy
z organizacjami
pozarządowymi nie
zawsze zawierały
postanowienia
dotyczące zagadnień
związanych
z npp, npo i ep**

W okresie objętym kontrolą w 19 skontrolowanych powiatach opracowano roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 5a ust. 1 udpp, przyjęte uchwałami rad powiatów. W trzech powiatach nie zawierały one jednak zagadnień dotyczących świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej. Zdaniem NIK, wprowadzenie powyższe przepisy nie obligują do uwzględnienia w programie współpracy wszystkich zadań publicznych a tylko tych priorytetowych, jednakże zadania z zakresu npp, npo i ep realizowane są przez powiat corocznie. Na zasadność umieszczania takich postanowień w programach wskazuje również fakt, że dane na temat wykonywania tych zadań przez organizacje pozarządowe, zostały wykazane w sprawozdaniach z realizacji tych programów. Pozostałe programy wśród zadań priorytetowych w zakresie współpracy samorządu powiatowego z organizacjami wymieniały działania w zakresie udzielania npp, świadczenia npo i ep. W programach określono m.in sposób zlecania zadań organizacjom w drodze otwartych konkursów, w tym tryb powołania i zasady działania komisji konkursowej. [str. 46–47]

**Odmienne podejście
i różna interpretacja
przepisów w zakresie
publikacji uchwał rad
powiatów w sprawie
programów współpracy
z organizacjami
pozarządowymi**

Stwierdzono, że uchwały rad powiatów w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi w dziewięciu z 19 objętych kontrolą jednostek nie były w okresie objętym kontrolą przekazywane do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W pozostałych dziesięciu jednostkach uchwały te przekazywano do publikacji i w konsekwencji publikowano je od 2019 r. Spowodowane było to odmiennym podejściem w objętych kontrolą starostwach (w ślad za wykładnią wojewódzkich organów nadzoru) w zakresie uznania tych uchwał za akty prawa miejscowego lub nie i w konsekwencji realizacji obowiązku lub nie kierowania ich do publikacji.

NIK – biorąc pod uwagę, że stanowiska na temat charakteru prawnego ww. uchwał prezentowane, zarówno przez organy nadzoru prawnego wojewodów jak i orzecznictwo administracyjne, pozostawały i nadal pozostają niejednolite – zauważa, że program współpracy z organizacjami pozarządowymi jest aktem prawa miejscowego jeżeli zawiera normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Stwierdzenie czy tak jest wymaga przeprowadzenia analizy pod tym kątem każdego przyjętego programu. Ponadto biorąc pod uwagę materię tych programów w objętych kontrolą jednostkach, skierowaną do nieokreślonego kręgu odbiorców (organizacji pozarządowych i podmiotów pożytku publicznego), a także powszechność jego obowiązywania, zasadne wydaje się uznanie, że w takich przypadkach uchwała podejmowana na podstawie art. 5a ust. 1 i ust. 4 udpp jest aktem prawa miejscowego. Powinna być zatem, stosownie do art. 43 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷, ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸, tj. opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. [str. 30–33]

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 107.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

Otwarte konkursy ofert przeprowadzono w trybie określonym w udpp, nie ustrzeżono się jednak błędów mających wpływ na przejrzystość procesu prowadzenia konkursu czy wyboru ofert

Wszystkie objęte kontrolą jednostki zapewniły możliwość udziału organizacji pozarządowych w udzielaniu npp i świadczeniu npo poprzez organizację 76 otwartych konkursów ofert na powierzenie organizacjom prowadzenia punktów npp i npo. Szczegółowe badanie 62 konkursów wykazało, że w 10 jednostkach (z 19 objętych kontrolą) nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązków określonych w udpp związanych z ogłoszeniem konkursów, powoływaniem komisji konkursowych czy weryfikacją ofert.

Nieprawidłowości w zakresie:

- ogłoszeń o konkursach stwierdzono w trzech jednostkach z 19 objętych kontrolą (w sześciu z 62, tj. 9,7 % badanych konkursów); dotyczyły one braku określenia zasad przyznawania dotacji, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 pkt 3 udpp; wyznaczenia terminu do składania ofert niezgodnie z art. 13 ust. 1 udpp oraz zamieszczenia nierzetelnych danych;
- prac komisji konkursowych (stwierdzono w dwóch jednostkach); dotyczyły one braku możliwości sprawdzenia spełnienia przez członków komisji przesłanek wykluczenia pracowników z prac komisji z uwagi na brak dokumentowania przez jednostkę weryfikacji tego zagadnienia;
- opiniowania ofert stwierdzono w czterech jednostkach (w przypadku 14 ofert z 111, tj. 12,6 % badanych ofert); dotyczyły one nieuwzględniania przy rozpatrywaniu ofert niektórych elementów oceny wynikających z art. 15 ust. 1 udpp oraz w jednej jednostce z uwagi na brak udokumentowania dokonania oceny trzech ofert brak jest możliwości stwierdzenia faktu przeprowadzenia takiej oceny;
- ogłoszeń o wynikach konkursów stwierdzono w czterech jednostkach (w przypadku ośmiu z 62, tj. 12,9 % badanych konkursów); dotyczyły one braku zamieszczenia na stronie internetowej powiatu ogłoszenia wyników konkursu, co było niezgodne z art. 15 ust. 2j w zw. z art. 13 ust. 3 pkt 3 udpp oraz niespełnienia wymogów dotyczących zawartości ogłoszeń o wynikach otwartego konkursu, co było niezgodne z art. 15 ust. 2h ww. ustawy.

[str. 33–37]

NIK wskazuje, że nieuwzględnienie przy dokonywaniu oceny ofert niektórych kryteriów wynikających z art. 15 ust. 1 udpp nie sprzyja dokonaniu wymaganej, kompleksowej oceny tych ofert oraz wyborowi optymalnej oferty. Natomiast błędy, nierzetelne dane lub braki w ogłoszeniach i w wynikach konkursu, jak również niezachowanie pisemnych oświadczeń o braku podstaw do wyłączenia członków komisji konkursowej, które opiniowały oferty nie sprzyjają transparentności podejmowanych w tym zakresie działań.

Z prac komisji konkursowych sporządzane były protokoły. We wszystkich badanych konkursach oferty wybrano zgodnie z rekomendacjami komisji konkursowych. Wyniki przeprowadzonych konkursów publikowane były niezwłocznie.

[str. 34–37]

Starostowie poprzez zwarcie umów z właściwymi podmiotami zapewnili obsługę punktów

Z wszystkimi wyłonionymi w otwartych konkursach ofert organizacjami pozarządowymi zawierano niezwłocznie, tj. zgodnie z art. 15 ust. 4 udpp, umowy na prowadzenie punktów przeznaczonych na udzielanie npp lub świadczenie npo. Objęte kontrolą jednostki zawierały również indywidualne umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z adwokatami i radcami prawnymi. W czterech jednostkach z 19 objętych kontrolą część ze wskazanych przez właściwe ORA i ROIRP adwokatów i radców prawnych odmówiło zawarcia umów, lecz tylko w powiecie zwoleńskim sytuacja ta miała wpływ na realizację zadań wynikających z unpp, tj. w okresie od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r. nie funkcjonował punkt npp w trzech lokalizacjach przydzielonych radcom prawnym.

[str. 37–39]

Nie wszystkie umowy spełniały wymogi unpp

Większość zawartych umów (tj. 237 z 309 badanych) spełniała wymogi zawarte w unpp. Nieprawidłowości stwierdzono w 29 umowach z organizacjami pozarządowymi z 78 objętych badaniem (tj. w 37,2 %) oraz w 43 umowach z adwokatami i radcami prawnymi z 231 objętych badaniem (tj. w 18,6 %). Dotyczyły one braku zawarcia w umowach niektórych wymaganych art. 6 ust. 2 unpp elementów, tj. np. sposobu korzystania z udostępnionego lokalu

W umowach często brak było postanowień zabezpieczających interesy powiatu czy określających sposób weryfikacji ich realizacji

przeznaczonego na prowadzenie punktu; zasad zapewnienia dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie lub świadczenie npp, npo i edukacji prawnej (nieodpłatnej mediacji); sposobu organizowania w punkcie spotkania z mediatorem oraz wskazania niezbędnych urządzeń technicznych do prowadzenia punktu.

W 188 umowach wprowadzono postanowienia zabezpieczające interesy powiatu, w szczególności dotyczące zasad odpowiedzialności wykonawców za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań umownych, m.in. postanowienia zgodnie z którymi w przypadku rażącego naruszenia zasad udzielania pomocy prawnej, określonych w umowie, unpp, zasadach etyki lub przepisach powszechnie obowiązujących, powiat może rozwiązać umowę bez wypowiedzenia. W 115 objętych badaniem umowach z adwokatami i radcami prawnymi (z 231 objętych badaniem, tj. 49,8 %) oraz w sześciu umowach z organizacjami pozarządowymi (z 78 objętych badaniem, tj. w 7,7 %) nie zawarto takich postanowień, w tym postanowień dających podstawę do przeprowadzania kontroli wykonania zobowiązań umownych. Konsekwencją braku takich postanowień umownych był m.in. brak prowadzenia kontroli realizacji zadań, co szczegółowo opisano w dalszej części informacji. Wprawdzie przepisy unpp nie obligują do ujęcia w umowach mechanizmów weryfikacji przez powiat prawidłowości ich realizacji, należy jednak zwrócić uwagę, że katalog regulacji porozumień i umów 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. W ocenie NIK brak stosownych postanowień zawartych w umowach o udzielaniu npp i świadczeniu npo istotnie ogranicza możliwość rzetelnego nadzoru nad prawidłowością wykonania wynikających z nich zobowiązań. [str. 37–39]

Starostowie nie zapewnili prawidłowego powierzenia przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp i npo

W sześciu jednostkach w 19 objętych kontrolą, w przypadku 59 umów z adwokatami i radcami prawnymi (tj. 25,5 % badanych) oraz 13 umów z organizacjami pozarządowymi (tj. 16,7 % badanych), w treści tych umów (ani w odrębnych umowach) nie zamieszczono postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, co było niezgodne z art. 28 ust. 3 rozporządzenia z dnia 27 kwietnia 2016 r. 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁹. [str. 39–41]

Dotacje na realizację zadań z zakresu npp, npo i ep przeznaczano zgodnie z przepisami unpp

Środki finansowe na funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej były w 18 jednostkach z 19 objętych kontrolą prawidłowo planowane w budżetach powiatów. W jednej jednostce zastosowano błędną klasyfikację budżetową. Otrzymywane z budżetu właściwego wojewody dotacje na realizację zadań polegających na udzielaniu npp, świadczeniu npo i ep zostały przeznaczone zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 ust. 1 unpp oraz wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. [str. 41–42]

Realizacja zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej

Zapewniono działanie punktów npp i npo w wymaganej liczbie

W latach 2020–2023 (do 30 czerwca) kontrolowane powiaty wywiązały się z obowiązku zapewnienia działania punktów npp i npo w liczbie wynikającej z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, za wyjątkiem dwumiesięcznej przerwy w funkcjonowaniu jednego z punktów npp. Liczba lokalizacji punktów zmieniała się w okresie objętym kontrolą. Najczęściej lokale były usytuowane w największych miejscowościach powiatu, co zapewniało możliwość dojazdu środkami transportu publicznego. [str. 42–44]

⁹ Dz. Urz. UE L Nr 119, str. 1, ze zm.

W przypadku kilku powiatów ustalony czas pracy punktów npp i npo, mógł stanowić utrudnienie w korzystaniu z nieodpłatnej pomocy	W objętych kontrolą jednostkach udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywało się w punkcie w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu podczas dyżuru trwającego co najmniej cztery godziny dziennie, z wyłączeniem dni wolnych od pracy, co było zgodne z art. 8 ust. 3 unpp. Na terenie czterech z 19 kontrolowanych powiatów we wszystkich lokalach świadczenie usług odbywało się maksymalnie do godz. 16:00. Zdaniem NIK, ustalenie takiego harmonogramu czasu pracy mogło stanowić utrudnienie w korzystaniu z nieodpłatnej pomocy przez osoby np. aktywne zawodowo lub uczące się. [str. 43–44]
W większości przypadków sporządzanie, aktualizowanie i publikowanie list jednostek nieodpłatnego poradnictwa odbywało się prawidłowo	W większości przypadków starostowie realizowali, wynikający z art. 8a ust. 1 unpp, obowiązek sporządzania i aktualizacji list jednostek nieodpłatnego poradnictwa. Stwierdzone nieprawidłowości w powyższym zakresie dotyczyły dwóch z 19 objętych kontrolą starostw. Nieprawidłowości odnoszące się do publikacji powyższych list, wystąpiły w przypadku czterech z 19 objętych kontrolą starostw. [str. 44]
We wszystkich jednostkach podejmowano działania mające na celu upowszechnianie wiedzy o działalności systemu npp i npo	We wszystkich jednostkach objętych kontrolą, zgodnie z art. 9 ust. 4 unpp, starostowie podejmowali działania mające na celu upowszechnianie wiedzy wśród mieszkańców powiatu o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Działania te były podejmowane w różnej formie i obejmowały swym zakresem różne zagadnienia. Część z nich koncentrowała się na realizacji obowiązków wynikających z art. 8a unpp dotyczących udostępniania listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa. W dwóch przypadkach działania te były ograniczone wyłącznie do realizacji obowiązków wynikających z ww. artykułu. [str. 45]
W większości przypadków starostowie zapewnili przekazywanie opinii dziekanom ORA, ROIRP oraz organizacjom pozarządowym zgodnie z przepisami	W 14 jednostkach (z 19 objętych kontrolą) starostowie realizowali obowiązek wynikający z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej dotyczący przekazywania co najmniej raz w miesiącu ORA lub ROIRP oraz organizacji pozarządowej opinii osób uprawnionych o udzielonej npp lub npo¹⁰. Nieprawidłowości w powyższym zakresie NIK stwierdziła w pięciu starostwach, w których m.in. wskazane opinie nie były przekazywane lub przekazywano je z opóźnieniem. [str. 45–46]
Przypadki nierzetelności w sporządzaniu zbiorczych informacji	Starostowie z wszystkich objętych kontrolą jednostek przekazywali co kwartał, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości zbiorczą informację o wykonaniu zadań, o których mowa w art. 8 ust. 1 unpp, na obszarze powiatu w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, co było zgodne z art. 12 ust. 1 tej ustawy. Stwierdzone w czterech starostwach przypadki nierzetelności (tj. prezentowanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym) w sporządzaniu zbiorczych informacji skutkowały nieposiadaniem przez właściwych wojewodów oraz Ministra Sprawiedliwości kompletnych informacji o podejmowanych na terenie powiatu działaniach wynikających z unpp. [str. 46]
Blisko jedna trzecia lokali poddanych oględzinom, w których funkcjonowały punkty npp lub npo nie spełniała niektórych wymogów	W wyniku przeprowadzonych oględzin 43 lokali (48,3 %), w których w 2023 r. funkcjonowały na terenie kontrolowanych powiatów punkty nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego NIK stwierdziła, że 13 (30,2 %) z nich nie spełniało niektórych wymogów określonych w § 3 i § 5 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Stwierdzone nieprawidłowości najczęściej dotyczyły dostępu do lokalu w sposób nieuwzględniający potrzeb osób niepełnosprawnych, nieprawidłowego umiejscowienia i oznaczenia urn, w których osoby uprawnione osobiście umieszczają wypełnioną część B karty pomocy, a także nieudostępnienia w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących wymaganych informacji. W ocenie NIK, szczególną uwagę należy zwrócić na nieprawidłowości dotyczące niezapewnienia dostępu do lokalu w sposób uwzględniający potrzeby osób niepełnosprawnych, które mogły w istotny sposób wpływać na ograniczenie dostępu do świadczonych usług przez ww. grupę uprawnionych. Zauważyć także należy nieprawidłowości ujawnione w toku przeprowadzonych oględzin w zakresie nieprawidłowego umiejscowienia i oznaczenia urn, które to z kolei mogły w istotny sposób wpływać na niewielką liczbę opinii o udzielonej usłudze w zakresie npp i npo, składanych przez osoby uprawnione, co szczegółowo opisano w dalszej części Informacji. [str. 47–48]

¹⁰ Zawartych w części B kart pomocy.

W większości jednostek nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zapewnienia możliwości dokonywania zgłoszeń w formie przewidzianej w unpp

Starostowie w większości kontrolowanych jednostek zapewnili możliwość dokonywania zgłoszeń w formie telefonicznej oraz udostępniili na publicznej stronie internetowej informacje o działalności punktów zlokalizowanych na terenie danego powiatu, a także informacje o sposobie dokonywania zapisów na porady, co odpowiadało wymogom określonym w § 5 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Nieprawidłowości w powyższym zakresie NIK stwierdziła w pięciu starostwach. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in. niezamieszczania na stronach internetowych wszystkich wymaganych informacji oraz braku czytelności tych informacji, co zdaniem NIK, mogło ograniczać zainteresowanie usługami w zakresie nieodpłatnego poradnictwa lub wprowadzać w błąd osoby zainteresowane. [str. 48–49]

Prowadzenie analiz w zakresie zainteresowania działalnością poszczególnych punktów npp oraz npo

W większości przypadków starostowie analizowali skalę zainteresowania działalnością poszczególnych punktów npp i npo, w szczególności w sytuacji wystąpienia znacznych różnic w liczbie udzielanych porad w tych punktach. Powyższe analizy były wykorzystywane przez starostów np. przy podejmowaniu działań na rzecz dostosowania lokalizacji punktów npp i npo oraz harmonogramów ich pracy do rzeczywistych potrzeb. Starostowie sześciu powiatów, w których takich analiz nie przeprowadzano w różny sposób uzasadniali przyjęte podejście. Wskazywali oni m.in. na brak negatywnych sygnałów od mieszkańców. Zdaniem NIK, w celu optymalizacji pomocy świadczonej mieszkańcom powiatu w zakresie npp oraz npo, zasadne jest, co najmniej raz w roku, przeprowadzanie analiz skali zainteresowania poradami w poszczególnych punktach. Wskazać tu należy na ustalenia kontroli, z których wynika, że powiaty które nie prowadziły powyższych analiz osiągały gorsze wskaźniki efektywności. [str. 49–50]

Przekazywanie środków na realizację zadań z zakresu npp, npo oraz ep w większości przypadków odbywało się prawidłowo

W okresie objętym kontrolą starostowie z wszystkich kontrolowanych jednostek przekazywali organizacjom pozarządowym środki na realizację zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej. Poza przypadkami stwierdzonymi w dwóch starostwach, środki te były przekazywane w terminie i na zasadach określonych w umowach objętych badaniem. Kontrola nie wykazała przypadków bezumownego świadczenia usług z zakresu npp, npo i ep oraz przypadków podwykonawstwa przy udzielaniu przez adwokatów lub radców prawnych nieodpłatnej pomocy prawnej. [str. 50–51 i 55]

Nieodpłatna pomoc prawna była udzielana głównie osobiście przez adwokatów lub radców prawnych

W kontrolowanych jednostkach nieodpłatna pomoc prawna była udzielana głównie osobiście przez adwokatów lub radców prawnych, a przypadki ich zastępstwa przez aplikantów adwokackich lub radcowskich występowały sporadycznie. Stwierdzono je w pięciu z 19 skontrolowanych starostw w trakcie łącznie 32 dyżurów. [str. 51]

Rozliczanie dotacji w większości przypadków odbywało się prawidłowo

W okresie objętym kontrolą rozliczeń udzielonych dotacji starostowie dokonywali na podstawie sprawozdań otrzymywanych od organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej. Wszystkie badane sprawozdania zostały sporządzone według wzoru określonego w rozporządzeniu w sprawie wzorów umów i sprawozdań i – poza jednym przypadkiem – były składane terminowo. Stwierdzone przez NIK w pięciu jednostkach nieprawidłowości dotyczyły m.in. nierzetelnej weryfikacji tych sprawozdań oraz braku udokumentowania ich weryfikacji. Zdaniem NIK, konieczność dokumentowania czynności i zdarzeń warunkowana jest przede wszystkim względami dowodowymi, które umożliwiają odtworzenie przeprowadzonych czynności oraz poczynionych ustaleń. Brak udokumentowania weryfikacji sprawozdań w formie pisemnej nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie faktu jej przeprowadzenia. [str. 51–53]

W większości jednostek stwierdzono nieprawidłowości dotyczące kontroli realizacji zadań z zakresu npp, npo i ep

Kontrolę realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej przeprowadzano z różną częstotliwością (np. corocznie, niezapowiedziane wizytacje raz w miesiącu lub wcale) i w różny sposób (np. kontrola organizacji pozarządowej, wizytacja bezpośrednio w punktach lub poprzez rozmowy telefoniczne). Nieprawidłowości dotyczące ww. kontroli, NIK stwierdziła w przypadku 13 z 19 objętych kontrolą starostw. Odnosiły się one głównie do kwestii nieprzeprowadzania wymaganych unpp, udpp jak również postanowieniami umownymi kontroli, ograniczonego ich zakresu oraz braku dokumentowania czynności kontrolnych.

W ocenie NIK, skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości, świadczy o istotnych zaniedbaniach starostów w obszarze odnoszącym się do kontroli powierzonych zadań wynikających z unpp. Stwierdzony brak przeprowadzania takich kontroli oraz ograniczony ich zakres może powodować: spadek jakości świadczonych usług, ich wykonywanie w sposób niezgodny z unpp oraz niewłaściwe wykorzystanie środków publicznych otrzymywanych na realizację zadania. Z kolei konieczność dokumentowania czynności i zdarzeń warunkowana jest przede wszystkim względami dowodowymi, które umożliwiają odtworzenie przeprowadzonych czynności kontrolnych oraz poczynionych ustaleń. Ponadto forma pisemna udokumentowania przeprowadzonej kontroli daje kontrolowanemu możliwość ustosunkowania się do treści ustaleń 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. [str. 53–55]

Działania w zakresie edukacji prawnej realizowano w formach przewidzianych w umowach

We wszystkich kontrolowanych jednostkach zadania z zakresu edukacji prawnej były powierzane organizacjom pozarządowym w ramach umów na zapewnienie przez te organizacje udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zadania te były realizowane w formach przewidzianych w ww. umowach. Poza zadaniami z zakresu edukacji prawnej zlecanymi w trybie przewidzianym w unpp, w kontrolowanych powiatach podejmowano szereg innych działań zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Część z nich wynikała z realizacji obowiązków wynikających z innych ustaw. [str. 55–57]

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

W okresie objętym kontrolą w większości jednostek zwiększała się liczba udzielonych porad rocznie

W okresie objętym kontrolą w 19 objętych kontrolą powiatach w 69¹¹ utworzonych na ich terenie punktach udokumentowano łącznie 59 645 porad, w tym 13 263 w 2020 r.; 16 155 w 2021 r.; 18 811 w 2022 r. i 11 416 w I półroczu 2023 r. Liczba udzielonych rocznie porad w niezmienionej liczbie punktów, przy takim samym poziomie dotacji wzrosła zatem w 2022 r. w stosunku do 2020 r. o 5548 porad, tj. o 41,8 %¹². Przy czym istniało znaczne zróżnicowanie w dynamice wzrostu liczby udzielonych porad rocznie w poszczególnych objętych kontrolą jednostkach i tak najwyższy procentowy wzrost liczby porad w okresie objętym kontrolą odnotowano w powiatach:

- będzieskim (wzrost z 1085 porad rocznie w 2020 r. do 2516 porad w 2022 r., tj. o 131,9 %),
- stargardzkim (wzrost z 658 porad rocznie w 2020 r. do 1513 porad w 2022 r., tj. o 129,9 %),
- zwoleniskim (wzrost z 179 porad rocznie w 2020 r. do 347 porad w 2022 r., tj. o 93,9 %).

Prawie na niezmienionym poziomie utrzymywała się, w okresie objętym kontrolą, liczba udzielonych rocznie porad w powiatach:

- sokolskim (wzrost z 583 porad rocznie w 2020 r. do 615 porad w 2022 r., tj. o 5,5 %),
- ostródzkim (wzrost z 1216 porad rocznie w 2020 r. do 1333 porad w 2022 r., tj. o 9,6 %).

Natomiast w dwóch jednostkach odnotowano spadek liczby udzielonych rocznie porad. Spadek ten odnotowano w powiatach:

- nowodworskim (spadek z 669 porad rocznie w 2020 r. do 317 porad w 2022 r., tj. o 52,6 %),
- grodziskim (spadek z 517 porad rocznie w 2020 r. do 249 porad w 2022 r., tj. o 51,8 %).

[str. 57–58]

¹¹ W 2023 r. łączna liczba punktów w objętych kontrolą jednostkach spadła z 69 do 68, gdyż w powiecie jasielskim liczba punktów uległa zmniejszeniu z 5 do 4.

¹² Należy mieć na względzie fakt, że w 2020 r. miał miejsce spadek liczby udzielonych porad w stosunku do 2019 r. o 28 % w związku z pandemią COVID-19 (źródło danych: Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za 2020 r.).

**Zróżnicowanie
średniej liczby porad
na punkt dziennie**

Liczba porad na punkt dziennie¹³ w okresie objętym kontrolą wzrosła z 0,8 porady w 2020 r. do 1,3 porady w I półroczu 2023 r. Średnio liczba ta wynosiła 1,0 porada na punkt dziennie¹⁴. W poszczególnych jednostkach odnotowano znaczne zróżnicowanie, średnio od 0,4 porady dziennie (powiaty zwoleński i sieradzki w 2020 r.) do 1,9–2,1 porady dziennie (powiaty będziński i wadowicki w 2023 r.). Należy przy tym zaznaczyć, że w punktach obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych udzielano więcej porad dziennie niż w punktach obsługiwanych przez organizacje pozarządowe.

Infografika nr 3

Liczba porad przypadająca na punkt npp lub npo dziennie w objętych kontrolą jednostkach w latach 2020–2022 na tle danych ogólnopolskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz sprawozdań Ministra Sprawiedliwości.

[str. 59–60]

¹³ Średnią liczbę porad na punkt dziennie obliczono dzieląc łączną liczbę porad przez łączną liczbę punktów oraz przez liczbę dni roboczych w danym roku, tj. 2020 r. – 253 dni; 2021 r. – 252 dni; 2022 r. – 251 dni. W przypadku 2023 r. (I półrocze) przyjęto 125 dni.

¹⁴ Dane te nie odbiegają od danych ogólnopolskich, prezentowanych przez Ministra Sprawiedliwości w dokonywanych przez niego ocenach za lata 2020–2022 – patrz Infografika nr 2.

W większości przypadków pomoc dotyczyła prawa cywilnego, a z pomocy korzystały najczęściej osoby w wieku 35–45 lat

Większość porad została udzielona w czasie, który nie przekraczał jednej godziny

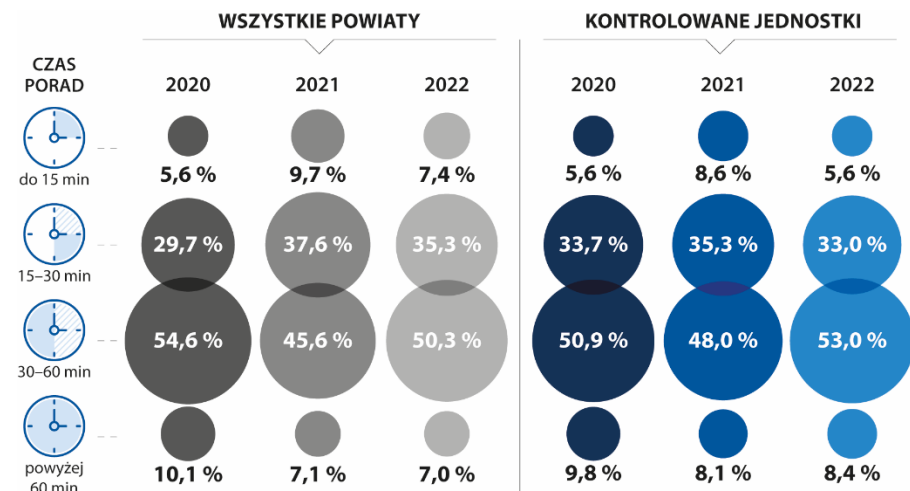
W prawie 50 % nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie dotyczyła prawa cywilnego. Na kolejnym miejscu znalazły się porady dotyczące prawa rodzinnego (ok. 20 %). Najrzadziej natomiast udzielano porad z zakresu spraw związanych z działalnością gospodarczą (0,2 %).

Z nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego najczęściej korzystały osoby w wieku 35–45 lat (21,2 %). Następną najliczniejszą grupą beneficjentów były osoby w wieku 45–55 lat (18,3 %) oraz 65–75 lat (15,9 %). Najrzadziej natomiast udzielano porad osobom, które nie ukończyły 18 roku życia (0,2 %) oraz miały powyżej 85 lat (0,5 %). [str. 57–58]

Na terenie objętych kontrolą powiatów w większości przypadków (52,3 %) czas poświęcony na udzielenie porad mieścił się w przedziale od 30–60 minut. Natomiast 39,1 % porad udzielonych zostało w czasie nieprzekraczającym 30 minut. Tak więc 91,4 % porad udzielonych zostało w czasie jednej godziny.

Infografika nr 4

Czas przeznaczony na udzielenie npp lub npo w latach 2020–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz sprawozdań Ministra Sprawiedliwości.

[str. 57–58]

Średni koszt udzielenia jednej porady w kontrolowanych jednostkach wyniósł 248,03 zł

W ostatnich trzech latach¹⁵ koszt jednej udzielanej, w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, porady¹⁶ w skontrolowanych 19 jednostkach spadł o 155,98 zł, tj. o 48,2 % (z 323,87 zł w 2020 r. do 167,89 zł w I półroczu 2023 r.) i znacznie odbiegał od standardów rynkowych, co może mieć wpływ na odpływ doświadczonych wykonawców z systemu czy obniżenie jakości świadczonych usług. Wynikało to ze stałej (niezmienionej) w okresie objętym kontrolą wysokości dotacji¹⁷ dla poszczególnych powiatów oraz wzrostem liczby udzielonych porad.

Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oparte jest na finansowaniu gotowości do udzielenia takiego wsparcia w punkcie – przez pięć dni w tygodniu przez cztery godziny dziennie. Stąd przy stałej, w okresie objętym kontrolą, wysokości dotacji przypadającej na punkt – w zależności od liczby udzielonych porad w punkcie, koszt jednej porady w poszczególnych objętych kontrolą jednostkach był zróżnicowany. Koszt porad dla punktów obsługiwanych przez organizacje pozarządowe był wyższy od kosztu dla punktów obsługiwanych przez adwokatów/radców prawnych średnio o 120,40 zł. [str. 58–59]

¹⁵ W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r.

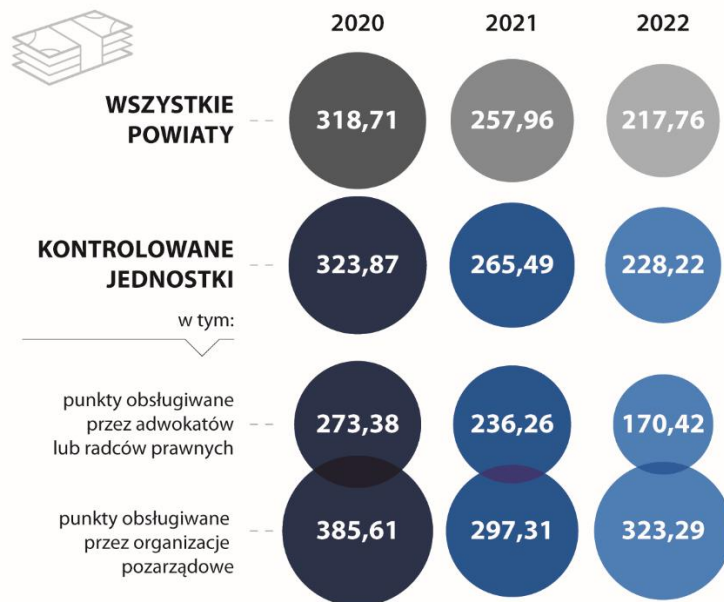
¹⁶ Obliczony jako stosunek sumy wydatków jednostki na realizację zadania do liczby porad udzielonych w tym okresie.

¹⁷ Zgodnie z art. 20 ust. 2 i 3 unpp podstawę ustalenia wysokości dotacji stanowi kwota bazowa. Kwota dotacji stanowi dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej i mnożnika. Zgodnie z rozporządzeniami Ministra Sprawiedliwości wydanymi na podstawie art. 20 ust. 5 unpp kwota bazowa na 2020, 2021, 2022 i 2023 r. wynosiła 5500 zł.

Na terenie objętych kontrolą powiatów koszt porady w latach 2020–2023 (I półrocze) wahał się od 91,56 zł do 3003,00 zł, a tak znaczna rozpiętość tych wartości wynikała z różnicy w liczbie porad udzielonych w poszczególnych punktach.

Infografika nr 5

Przeciętny koszt porady w latach 2020–2022 w zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz sprawozdań Ministra Sprawiedliwości.

[str. 41–42, 58–59]

Znaczne rozbieżności w liczbie porad przypadającej na 1000 mieszkańców powiatu

Liczba porad przypadająca na 1000 mieszkańców w kontrolowanych powiatach w okresie objętym kontrolą wyniosła średnio 9,0; przy czym najmniejszą średnią liczbę porad na 1000 mieszkańców odnotowano w powiatach sieradzkim (5,3) i kolbuszowskim (5,5), a najwyższą w powiatach nowodworskim (13,4) i wieruszowskim (12,9). Liczba ta w objętych kontrolą jednostkach w poszczególnych latach wahała się od 3,5 w I półroczu 2023 r. w powiecie grodziskim do 17,3 w 2022 r. w powiecie będzińskim.

Niska efektywność systemu

Z analizy przedstawionych powyżej danych wynika, że zainteresowanie beneficjentów możliwością uzyskania nieodpłatnej porady jest stosunkowo niewielkie. Przy utrzymywaniu systemu w gotowości do udzielania porad przez pięć dni w tygodniu przez cztery godzinny dziennie wykorzystano jedynie w 25,0 % jego potencjał, gdyż udzielano średnio jednej porady dziennie w ponad 90,0 % w czasie do jednej godziny. Sytuacja ta nie uległa zatem poprawie od 2017 r., kiedy to w ramach kontroli planowej koordynowanej NIK nr P/17/090 *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*¹⁸ m.in. to zagadnienie było kontrolowane i stwierdzono, że tylko co czwarta godzina pracy punktów npp była wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem. Pomimo zwiększenia od 2019 r.¹⁹ zakresu przedmiotowego unpp o nieodpłatne poradnictwo obywatelskie stopień jego wykorzystania się nie zmienił, zatem realnie efektywność systemu się pogorszyła. [str. 58–60]

Na poziomie powiatu, który realizuje zadania z zakresu npp, npo i ep jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, jak pokazują wyniki kontroli, pozytywny wpływ na efektywność systemu mają aktywne działania informacyjne powiatu, aktywna współpraca w tym zakresie z gminami z terenu

¹⁸ Wyniki kontroli zostały przedstawione w *Informacji o wynikach kontroli pn. Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*; Warszawa, maj 2018 r., Nr ewid. 4/2018/P/17/090/LOP.

¹⁹ Zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1467), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

danego powiatu czy coroczna analiza liczby udzielonych porad w poszczególnych punktach i ich lokalizacjach i ewentualne decyzje dotyczące zmiany lokalizacji punktu. Zdaniem NIK, wpływ na efektywność systemu npp i npo może mieć również brak możliwości dostosowania przez starostów czasu i częstotliwości dyżurów do rzeczywistego zainteresowania poradami mieszkańców, no co wskazywali władarze gmin z terenu powiatów objętych kontrolą. [str. 45, 49–50, 65–66]

Różna skala działań z zakresu edukacji prawnej

Kontrola wykazała znaczne zróżnicowanie zakresu działań edukacyjnych w poszczególnych powiatach. W okresie objętym kontrolą 19 objętych kontrolą jednostek zrealizowało w ramach umów zawartych z organizacjami pozarządowymi 2983 zadania z zakresu edukacji prawnej, a ich liczba wahała się od 23 zadań w powiecie wieruszowskim do 368 w powiecie jasielskim. Najczęściej przybierały one formę internetowych serwisów edukacyjnych i poradników w wersji elektronicznej (31,1 % zadań) oraz dotyczyły przestępstw i wykroczeń (12,9 %). Najrzadziej natomiast przybierały formę audycji w mediach (0,1 %). Działania polegające na zamieszczaniu informacji na stronach internetowych zapewniają wprawdzie powszechny dostęp do zamieszczonych tam treści, jednak w opinii NIK ich skuteczność może być ograniczona, biorąc pod uwagę osoby wykluczone cyfrowo. [str. 60–61]

Brak informacji ilu było odbiorców działań z zakresu ep

Danymi odnośnie liczby odbiorców/potencjalnych odbiorców realizowanych w ramach edukacji prawnej działań dysponowało dziewięć z 19 objętych kontrolą jednostek. Pozostałe jednostki nie dysponowały wiedzą w tym zakresie, uzasadniając to brakiem ustawowego obowiązku gromadzenia takich danych. Jednak zdaniem NIK, brak takiej wiedzy uniemożliwia podejmowanie przez starostę decyzji w zakresie zleconych organizacjom pozarządowym form realizacji zadań z zakresu ep (uprawnienie wynikające z art. 11 ust. 7 unpp), w przypadku, gdy przyjęta forma zadania nie cieszy się popularnością i ma niewielką liczbę odbiorców (np. stronę internetową na której zamieszczono poradniki edukacyjne odwiedziło bardzo mało osób). [str. 61]

Brak pomiaru efektywności działań

Tylko dwie z 19 objętych kontrolą jednostek określiło w dokumentach organizacyjnych starostwa mierniki dla realizowanych zadań z zakresu npp i npo, np. jako liczba udzielonych porad, a oczekiwaną wartością miernika miał być wzrost liczby porad w stosunku do roku poprzedniego.

NIK ocenia pozytywnie działania jednostek polegające na wyznaczaniu celów i mierników realizacji zadań z zakresu npp, npo i ep. Próby zwymiarowania efektów działań wymuszają bowiem przeprowadzanie analiz z zakresu danej działalności jak również konieczność zbierania danych. Bez takiej wiedzy, brak jest możliwości oceny efektywności realizowanych zadań, a w opinii NIK z zasad gospodarowania środkami publicznymi, wynikających z ustawy o finansach publicznych, wynika wprost obowiązek uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod (art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp).

Ograniczanie się przez starostów przy ocenie realizacji zadań z zakresu npp i npo jedynie do kwestii zapewnienia mieszkańcom dostępności do porad prawnych pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie, bez oceny efektywności zorganizowanego na terenie powiatu systemu npp i npo może skutkować niewykorzystaniem w pełni jego potencjału. [str. 62–63]

Tylko co 20 osoba, której udzielono porady składała opinię dotyczącą usługi w zakresie npp lub npo

Z ustaleń kontroli wynika, że poza jednym przypadkiem, w kontrolowanych jednostkach beneficjenci wsparcia uzyskanego od 2020 r. do I połowy 2023 r. składali opinie o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonym nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim. Jednak odsetek tych opinii w stosunku do liczby udzielonych porad był niewielki – tylko w przypadku dwóch powiatów przekraczał 10 %. Średnia dla wszystkich kontrolowanych jednostek wynosiła 5,2 %, co oznacza, że tylko co 20 osoba, której udzielono porady składała ww. opinię. Z analizy ww. opinii wynika, że zdecydowana większość beneficjentów pozytywnie oceniła npp i npo. Beneficjenci wyrażali zadowolenie, m.in.: ze sposobu przyjęcia przez osobę udzielającą pomocy; z informacji, które zostały im przedstawione (były one zrozumiałe) oraz

z położenia lokalu, w którym zorganizowany był punkt. Najczęstszym źródłem informacji o działalności punktu byli inni klienci punktów (37,7 % odpowiedzi) oraz Internet (33,3 % odpowiedzi). Zdaniem NIK, ww. opinie beneficjentów wyrażane w części B karty pomocy nie mogą stanowić podstawy do obiektywnej oceny wsparcia udzielonego beneficjentom na terenie kontrolowanych powiatów w zakresie npp lub npp. Powyższe opinie były składane przez bardzo niewielki odsetek osób korzystających z porad. NIK zauważa, że w systemie npp, npo i ep brakuje narzędzi, które umożliwiałyby dokonanie obiektywnej oceny jakości świadczonych usług. [str. 63–64]

**Spostrzeżenia
starostów na temat
realizowanych zadań
z zakresu npp, npo i ep**

Starostowie w przekazanych kontrolerom spostrzeżeniach na temat realizowanych przez powiat zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej zwracali głównie uwagę na: niewystarczającą wysokość otrzymywanych środków, uwarunkowania wywołane pandemią COVID-19 oraz na problem braku możliwości zweryfikowania, czy z nieodpłatnej pomocy korzystają osoby, które faktycznie nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy. [str. 65–66]

4. WNIOSKI

Wniosek do Rady Ministrów	W toku kontroli stwierdzono niejednolite podejście przez organy nadzoru prawnego wojewodów oraz orzecznictwo administracyjne co do charakteru prawnego uchwał w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. W związku z powyższym NIK wnosi o:
Wnioski do Ministra Sprawiedliwości	1. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu doprecyzowanie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które wyeliminuje rozbieżności interpretacyjne co do charakteru prawnego uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi²⁰.
	Nadal utrzymującą się niską efektywność systemu, niewielkie zainteresowanie możliwością uzyskania wsparcia, przy jednoczesnym finansowaniu gotowości do jego udzielenia wskazuje, że aktualny pozostaje wniosek sformułowany w poprzedniej kontroli NIK²¹, gdzie wnioskowano o: 2. Rzetelne rozpoznanie potrzeb społecznych dotyczących npo i npp oraz zidentyfikowanie barier w dostępie do wsparcia. Z uwagi na ustalenia niniejszej kontroli dotyczące systemu oceny jakości świadczonych usług, który ogranicza się jedynie do zbierania subiektywnych opinii osób korzystających z usług, i to w znikomej skali (niska próba badawcza), jak również z uwagi na brak faktycznych działań na rzecz pomiaru efektywności systemu zasadne wydaje się: 3. Rozważenie wprowadzenia do systemu mechanizmów pomiaru jego jakości i efektywności, tak aby możliwa była ocena rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a także zapewnione było świadczenie usług w zakresie npp i npo na jednakowym, możliwie wysokim poziomie profesjonalizmu. Niska efektywność systemu stwierdzona w niniejszej kontroli, spostrzeżenia starostów jak i własne analizy Ministerstwa Sprawiedliwości²² dotyczące formy udzielania pomocy²³, wskazują na potrzebę elastycznego podejścia do form udzielania pomocy. Dopuszczenie możliwości udzielania porad zdalnie mogłoby przyczynić się do zniesienia rejonizacji punktów, zmniejszenia obciążenia najbardziej obleganych punktów, a dociążenia pracą tych najmniej efektywnych. W związku z tym NIK wnioskuję o: 4. Kontynuowanie działań²⁴ zmierzających do skutecznego wprowadzenia zdalnego świadczenia pomocy jako stałej możliwości, której wybór należałoby do beneficjenta pomocy. oraz wnosi o rozważenie, po dokonaniu analiz: 5. Wprowadzenia możliwości dostosowywania czasu i częstotliwości dyżurów do rzeczywistego zainteresowania poradami mieszkańców.
Wnioski do starostów	Z uwagi na istotność stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości na poziomie starostw oraz ich wpływ na funkcjonowanie systemu NIK wnioskuję o: 6. Zamieszczanie w umowach postanowień dotyczących: – powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z npp lub npo w sposób zapewniający ochronę tych danych, – zabezpieczenia interesów powiatu czy gwarantujących powiatowi prawo do przeprowadzania kontroli świadczonych usług. 7. Zapewnienie świadczenia usług w lokalach spełniających wymogi zawarte w rozporządzeniu w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

²⁰ Podejmowanej na podstawie art. 5a udpp.

²¹ Wyniki kontroli zostały przedstawione w *Informacji o wynikach kontroli pn. Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*; Warszawa, maj 2018 r., Nr ewid. 4/2018/P/17/090/LOP.

²² Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 rok; opublikowana na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/ocena-ministra-sprawiedliwosci-z-realizacji-zadan-za-2020-r>, str. 40–41.

²³ W obecnym stanie prawnym przewidziano stacjonarne udzielanie pomocy w punkcie i tylko w szczególnych sytuacjach za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość.

²⁴ W 2023 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło projekt zmiany unpp (nr UD494), który przewidywał m.in. wprowadzenie stałej możliwości zdalnego świadczenia pomocy. Zmiany te nie zostały jeszcze wprowadzone w życie (według stanu na dzień 29 lutego 2024 r.).

8. Przeprowadzanie, co najmniej raz w roku, analiz skali udzielanej pomocy w poszczególnych punktach w celu optymalizacji pomocy świadczonej mieszkańcom powiatu w zakresie npp i npo oraz identyfikacji ewentualnych barier w dostępie do tej pomocy.
9. Zapewnienie kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu npp, npo i ep.
10. Kierowanie do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi w przypadku, gdy zawierają one normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Większość objętych kontrolą jednostek w celu realizacji zadań wynikających z unpp zawierała porozumienia z gminami położonymi na ich terenie, sześć z 19 objętych kontrolą jednostek realizowała te zadania samodzielnie.

Porozumienia z ORA i ROIRP w większości zawierały elementy wymagane unpp. Stwierdzono przypadki nieinformowania właściwego wojewody o ich zawarciu lub informowania go ze zwłoką.

Ogłoszenia o konkursach ofert na realizację zadania publicznego, jak również ogłoszenia o ich wynikach, poza kilkoma przypadkami spełniały wymogi określone przepisami unpp. Stwierdzono nieprawidłowości przy rozpatrywaniu 12,6 % badanych w tych konkursach ofert.

Umowy z organizacjami pozarządowymi (37,2 %) oraz umowy z adwokatami i radcami prawnymi (18,6 %) nie zawierały niektórych elementów wymaganych unpp, jak również postanowień zabezpieczających w pełni interesy powiatu. W sześciu z 19 jednostek stwierdzono brak powierzenia przez starostów przetwarzania danych osobowych.

5.1.1. Warunki organizacyjne

Warunki organizacyjne dla realizacji zadań z zakresu npp, npo i ep

1. Zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiat. W 17 z 19 objętych kontrolą jednostek ww. zadania zostały ujęte w regulaminach organizacyjnych i przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym starostw. Zakres zadań dotyczył w szczególności:

- współpracy z ORA i ROIRP,
- przeprowadzania procedur konkursowych dla organizacji pozarządowych,
- przygotowywania projektów umów i porozumień,
- merytorycznego sprawdzania i opisywania wystawianych faktur,
- dokonywania zakupu materiałów i wyposażenia biurowego,
- umieszczania w publikatorach informacji,
- kontroli punktów świadczenia nieodpłatnej pomocy,
- przygotowywania i przekazywania MS oraz właściwemu wojewodzie zbiorczych informacji z wykonywania zadań.

W dwóch starostwach realizacja zadań z zakresu npp, npo i ep nie została odzwierciedlona w dokumentach organizacyjnych tych jednostek.

Opis nieprawidłowości

W Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim w latach 2019–2022 (do 10 października) w dokumentach organizacyjnych Starostwa nie ujęto zadań powiatu wynikające z unpp.

W Starostwie Powiatowym w Grodzisku Wielkopolskim w okresie objętym kontrolą nie w pełni rzetelnie sporządzono regulaminy organizacyjne Starostwa. Brak w nich było uregulowań wskazujących, że w zespole radców prawnych – komórce organizacyjnej Starostwa – realizowano zadania związane z nieodpłatną pomocą prawną, poradnictwem obywatelskim i edukacją prawną w sytuacji, gdy zadania wykonywano corocznie.

Zgodnie z załącznikiem do komunikatu Ministra Finansów nr 23 z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁵, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań (II.A.3).

W kontrolowanych jednostkach nie utworzono odrębnych stanowisk do realizacji ww. zadań, powierzono je 34 pracownikom (od jednego²⁶ do pięciu²⁷ w poszczególnych starostwach) jako dodatkowe obowiązki. Przy czym w jednej jednostce zadania te nie zostały określone pisemnie w zakresie czynności pracownika.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwie Powiatowym w Bartoszycach** nie zamieszczono w zakresach czynności, wręczonych pracownikom Starostwa, zadań dotyczących organizacji i nadzoru na świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej i bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, mimo iż faktycznie zadania te wykonywali.

Starostowie objętych kontrolą jednostek nie skorzystali z przysługującego im, zgodnie z art. 9 ust. 5 unpp, uprawnienia powołania pełnomocnika celem koordynacji zadań wynikających z unpp.

Wyniki kontroli wskazują, że w ośmiu jednostkach²⁸ przydzielenie tych zadań do realizacji tylko jednej osobie nie sprzyjało ich rzetelnemu wykonywaniu, co potwierdziły wyniki kontroli w pozostałych obszarach.

**Zapewnienie
pracownikom
udziału w szkoleniach
tematycznych**

2. W okresie objętym kontrolą 14 spośród 34 pracowników (w siedmiu²⁹ z 19 objętych kontrolą jednostek), którym powierzono zadania z zakresu npp, npo i ep wzięło udział w szkoleniach lub konferencjach dotyczących obszaru objętego kontrolą. Brak udziału w szkoleniach z tematyki npp, npo i ep pracowników starostw zajmujących się tymi zagadnieniami wynikał m.in. z braku ofert tego rodzaju szkoleń lub niezgłaszania przez pracowników potrzeb szkoleniowych.

W przypadku sześciu starostw, w których pracownicy zgłaszali potrzeby szkoleniowe w tym zakresie, w pięciu³⁰ z nich zostali oni przeszkoleni, natomiast pracownicy Starostwa Powiatowego w Gnieźnie nie uczestniczyli w szkoleniach, gdyż jak podano w wyjaśnieniach, w objętym kontrolą okresie nie znaleziono żadnej oferty atrakcyjnego merytorycznie szkolenia.

Z ustaleń kontroli wynika, że pracownicy starostw powiatowych w szerokim zakresie korzystali z udostępnianych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości materiałów, w tym wzorów porozumień i umów, a także odpowiedzi na najczęściej zgłaszane pytania i wątpliwości. Korzystali również z systemu informacji prawnej LEX, śledzili orzeczenia sądowe, komentarze do unpp, a także artykuły czy publikacje poświęcone tej tematyce.

**Brak skarg
na działania
w zakresie
npp, npo i ep**

3. W okresie objętym kontrolą nie zarejestrowano skarg i wniosków na działania kontrolowanych jednostek dotyczące zadań związanych z udzielaniem npp, npo i ep. Jedynie w jednej z 19 jednostek wpłynęło pismo zatytułowane „Skarga”, dotyczące sposobu i zakresu udzielania pomocy prawnej przez konkretną osobę (radcę prawnego) w punkcie obsługiwanym przez organizację pozarządową, zakwalifikowane jako opinia o udzielonej pomocy.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Gnieźnie** wyjaśniono, że osoba składająca to pismo, w którym zwróciła się o „przyjrzenie się pracy prawnika”, ustnie przekazała, że nie oczekuje żadnej pisemnej odpowiedzi, ale chce, by osoba udzielająca pomocy robiła to lepiej. W związku z tym została skierowana prośba

²⁵ Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

²⁶ Starostwo w: Zwoleniu, Hajnówce, Nowym Dworze Gdańskim, Miechowie, Sieradzu, Wieruszowie, Gnieźnie, Grodzisku Wielkopolskim i Kolbuszowej.

²⁷ Starostwo w Wadowicach.

²⁸ Starostwo w: Zwoleniu, Hajnówce, Nowym Dworze Gdańskim, Miechowie, Wieruszowie, Gnieźnie, Grodzisku Wielkopolskim i Kolbuszowej.

²⁹ Starostwo w: Hajnówce, Będzinie, Bieruniu, Sieradzu, Wieruszowie, Ostródzie i Białogardzie.

³⁰ Starostwo w: Hajnówce, Bieruniu, Sieradzu, Wieruszowie i Ostródzie.

do reprezentanta Fundacji o ustosunkowanie się do jego treści. Przedstawiciel Fundacji, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, przekazał informację, że porada została udzielona w sposób prawidłowy. Ze względu na fakt, iż nie wszystkie przedstawione wyjaśnienia były zgodne z ustaleniami poczynionymi przez pracownika Starostwa, Fundacja została poinformowana o zauważonych rozbieżnościach. Osoba wnosząca pismo, zgodnie z wyjaśnieniami, podczas kolejnej wizyty w Urzędzie, została poinformowana o poczynionych ustaleniach i podjętych działaniach.

Kontrole zewnętrzne

4. Realizacja zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej podlega kontroli właściwego wojewody na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³¹. Kontrola ta przeprowadzana jest z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, na zasadach i w trybie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³².

Sześć³³ z 19 objętych kontrolą jednostek było kontrolowanych przez właściwych wojewodów w zakresie realizacji zadań dotyczących npp, npo i ep. Ustalono w wyniku przeprowadzonych kontroli uchybienia/nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niepoinformowania wojewody o porozumieniach zawartych z ORA i ROIRP w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, nieokreślenia w porozumieniach z ORA i ROIRP zasad korzystania z urządzeń technicznych, braku w umowach z adwokatami/radcami prawnymi informacji dotyczących sposobu organizowania w punkcie npp spotkania z mediatorem, tj. elementu wskazanego w art. 6 ust. 2 pkt 6a unpp, ogłoszenia otwartego konkursu ofert z naruszeniem art. 11 ust. 2 unpp, niezamieszczenia informacji o możliwości przekazywania przez osoby uprawnione opinii o usługach, o której mowa w § 5 ust. 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

W zakresie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej przeprowadzanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych³⁴ skontrolowano w Starostwie Powiatowym w Ostródzie m.in. rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji. W ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności powiatu.

W pozostałych 12 jednostkach nie było przeprowadzonych kontroli zewnętrznych w zakresie dotyczącym udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

Realizacja przez powiaty zadań z zakresu npp, npo i ep w czasie epidemii COVID

5. W czasie epidemii COVID-19 na terenie objętych kontrolą powiatów zapewniono ciągłość realizacji zadań dotyczących udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, wprowadzając m.in. następujące rozwiązania:

- tymczasowo zawieszono możliwość skorzystania z osobistej wizyty w nieodpłatnych punktach pomocy prawnej,
- umożliwiono skorzystanie z porad w sposób zdalny, wyłącznie za pomocą środków porozumiewania się na odległość, tj. m.in. za pośrednictwem telefonu, poczty elektronicznej, platformy Skype,
- osoby korzystające z pomocy zostały poinformowane o zawieszeniu działalności punktów na dotychczasowych zasadach poprzez zamieszczenie takiej informacji w widocznym miejscu w starostwach, na stronie internetowej powiatów oraz w BIP,
- informacje o zawieszeniu działalności punktów w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów na dotychczasowych zasadach zawierały: okres zawieszenia działalności, przewidywany termin

³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

³³ Starostwo w: Hajnówce, Sokółce, Nowym Dworze Gdańskim, Wejherowie, Bieruniu i Białogardzie.

³⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1325.

przywrócenia działania punktu, sposób uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz harmonogram (zawierający datę, miejsce, godziny dyżurów oraz telefon lub e-mail osoby udzielającej porady),

- po przywróceniu stacjonarnej obsługi klientów, zgodnie z wyjaśnieniami, każdy punkt został wyposażony m.in. w: zasłony, przyłbice, maseczki oraz płyny do dezynfekcji.

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

Większość z objętych kontrolą powiatów zawarła porozumienia z gminami położonymi na ich terenie

1. W celu realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej 13 z 19 objętych kontrolą powiatów zawarło porozumienia z gminami położonymi na ich terenie (w tym dwa powiaty³⁵ zawarły porozumienia z wszystkimi gminami położonymi na ich terenie), natomiast sześć³⁶ powiatów realizowało te zadania samodzielnie.

Porozumienia te zostały zawarte przez powiaty z własnej inicjatywy lub na wniosek wóldarzy gmin z terenu danego powiatu i dotyczyły m.in. udostępniania lokali na prowadzenie punktów npp i npo, ich wyposażenia i funkcjonowania.

Do starostów dwóch powiatów³⁷ zostały, stosownie do postanowień art. 9 ust. 2 unpp, złożone przez wójtów gmin wnioski dotyczące zapewnienia potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie npp i npo. Wóldarze pozostałych gmin nie składali wniosków dotyczących potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie npp i npo lub nie byli zainteresowani utworzeniem punktu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie ich gmin.

W siedmiu jednostkach³⁸ zawarcie porozumień z gminami poprzedzone zostało analizami i tak np. w starostwie w:

- Hajnówce omawiano z burmistrzami i wójtami z powiatu zapewnienie dostępności do npp mieszkańcom w związku z ograniczonym dostępem do komunikacji publicznej. W wyniku przeprowadzonej konsultacji w 2022 roku uruchomiono lokale w gminach Narewka i Kleszczele, co zapewniło mieszkańcom okolicznych gmin łatwiejszy dostęp do npp. W IV kwartale 2022 roku przeprowadzono analizę liczby udzielonych porad prawnych w lokalach w Kleszczelach i Narewce, na podstawie której starosta podjął decyzję o zaprzestaniu świadczenia porad prawnych w lokalu w Kleszczelach;
- Wejherowie dokonano analizy statystyk udzielania porad prawnych w każdej gminie Powiatu;
- Gnieźnie analizy dotyczyły w szczególności zainteresowania uzyskaniem pomocy w lokalach zlokalizowanych na terenie poszczególnych gmin w roku poprzednim (ustalanego na podstawie analizy kart pomocy oraz rozmów z pracownikami urzędów gmin oraz osobami udzielającymi pomocy) oraz możliwościami komunikacyjnymi na terenie powiatu gnieźnieńskiego.

Spośród zawartych przez 13 powiatów 206 porozumień szczegółowym badaniem objęto 115 (tj. 55,8 %). Stwierdzono, że w przypadku 11 starostw w 103 porozumieniach zawarto wszystkie elementy określone w art. 9 ust. 1 unpp, w tym m.in:

- wykaz planowanych dyżurów, w tym dni oraz godziny, adresy lokali, czy informację o tym czy dyżur przeznaczony będzie na udzielanie npp czy świadczenie npo;
- zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urządzeń technicznych podmiotom udzielającym npp lub świadczącym npo.

³⁵ Powiat zwoleński i wejherowski.

³⁶ Powiat: sokołowski, nowodworski, bieruński, miechowski, sieradzki i bartoszycki.

³⁷ Powiat kolbuszowski i stargardzki.

³⁸ Starostwo w: Hajnówce, Wejherowie, Będzinie, Wadowicach, Wieruszowie, Gnieźnie i Białogardzie.

W dwóch jednostkach³⁹, w 12 porozumieniach (tj. 5,8 % badanych) stwierdzono brak spełnienia niektórych wymogów art. 9 ust. 1 unpp.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwach Powiatowych w Jaśle i Kolbuszowej** odpowiednio w czterech i ośmiu porozumieniach z gminami nie zawarto informacji przewidzianej w art. 9 ust. 1 lit. c) unpp, czyli o rodzaju podmiotu udzielającego nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącego nieodpłatne poradnictwo obywatelskie podczas dyżurów.

W związku z niezawarciem przez sześć powiatów porozumień z gminami starostowie, stosownie do wymogów art. 9 ust. 3 unpp, zobowiązani byli do przygotowania i udostępnienia wykazu planowanych dyżurów na terenie powiatu i z obowiązku tego się wywiązali. Natomiast w przypadku jednej jednostki wykazy te nie spełniały wymogów unpp.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwie Powiatowym w Bieruniu** opublikowane wykazy nie zawierały informacji, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. b) unpp, tj. czy dany dyżur przeznaczony będzie wyłącznie na udzielanie npp, czy udzielanie npp i świadczenie npo.

Porozumienia z ORA i ROIRP

2. W celu zapewnienia udzielania pomocy przez adwokatów lub radców prawnych starostowie objętych kontrolą jednostek zawierali, zgodnie z art. 10 ust. 1 unpp, corocznie z ORA i ROIRP⁴⁰ porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Spośród zawartych 120 porozumień szczegółowym badaniem objęto 116 (tj. 96,7 %). Stwierdzono, że 13 porozumień, tj. 11,2 % badanych (w dwóch jednostkach) nie zawierało niektórych elementów wymaganych art. 10 ust. 1 unpp.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwie Powiatowym w Będzinie** w ośmiu porozumieniach nie wskazano zasad wykorzystania urzędzeń technicznych w punktach, do czego zobowiązuje art. 10 ust. 1 pkt 4 unpp.

W **Starostwie Powiatowym w Gnieźnie** w pięciu porozumieniach nie określono liczby adwokatów i radców prawnych, którzy mieli udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia równomiernego udziału adwokatów i radców prawnych w wykonywaniu tego zadania, w tym z zakresu nieodpłatnej mediacji. W porozumieniach pozostawiono w tej kwestii niewypełnione miejsca i nie uzupełniono ich do zakończenia czynności kontrolnych NIK, co naruszało art. 10 ust. 1 pkt 1 unpp.

W przypadku 71 porozumień, tj. 61,2 % badanych (w 13 jednostkach⁴¹) nie zawarto w nich postanowień zabezpieczających interesy powiatu w zakresie odpowiedzialności ORA i ROIRP za niewykonanie zobowiązań umownych.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Wadowicach** w żadnym z czterech zbadanych porozumień, tj. z ORA na 2020 i 2022 r. oraz z ROIRP na 2021 r. i 2023 r. nie ujęto mechanizmów kontroli wykonania porozumień (brak wskazania zasad odpowiedzialności, przesłanek do ewentualnego rozwiązania umowy, itp.). Starosta wyjaśnił, że postanowienia zabezpieczające interesy Powiatu w szczególności dotyczące kontroli wykonania zobowiązań umownych oraz zasad odpowiedzialności zleceniobiorców za ich niewykonanie lub nienależyte

³⁹ Starostwo w Jaśle i Kolbuszowej.

⁴⁰ Zawierano porozumienia oddzielnie z ORA i ROIRP (11 starostw) albo porozumienia trójstronne (osiem starostw).

⁴¹ W tym w ośmiu jednostkach (Starostwa w: Nowym Dworze Gdańskim, Wejherowie, Miechowie, Sieradzu, Wieruszowie, Bartoszych, Stargardzie i Białogardzie) postanowień takich nie zawarto również w umowach z radcami i adwokatami – szczegółowy opis w pkt 5.1.4. niniejszej Informacji.

wykonanie zostały zawarte w umowach z poszczególnymi wykonawcami. NIK stwierdza, że określenie w poszczególnych umowach zawartych z konkretnymi adwokatami i radcami prawnymi postanowień dotyczących kontroli wykonania przez nich zobowiązań umownych, czy też zasad odpowiedzialności za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie, właściwie zabezpieczało interesy Powiatu i umożliwiało weryfikację prawidłowości realizacji zobowiązań podjętych wobec Powiatu. Stąd – na tej samej zasadzie – podobne postanowienia winny być wprowadzane w porozumieniach z i ORA i OIRP. Należy bowiem zwrócić uwagę, że katalog określony w art. 10 ust. 1 unpp ma charakter otwarty. Oznacza to, że poza elementami, które obligatoryjnie muszą zostać w nich ujęte mogą być również ujęte inne postanowienia.

W Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim w porozumieniach zawartych w dniu 12 listopada 2019 r., 18 listopada 2020 r. i 25 listopada 2021 r. przez Powiat z ROIRP nie zawarto postanowień zabezpieczających interesy Powiatu w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Należy zwrócić uwagę, że katalog określony w art. 10 ust. 1 unpp ma charakter otwarty. Oznacza to, że poza elementami, które obligatoryjnie muszą zostać ujęte w porozumieniach mogą one zawierać również inne postanowienia.

W przypadku jednego porozumienia z ROIRP, zawartego po dniu 30 listopada roku poprzedzającego rok 2023, którego dotyczyło to porozumienie starosta nie przekazał dziekanowi ROIRP informacji wymaganych unpp.

Opis nieprawidłowości

W Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim pomimo, że porozumienie pomiędzy Powiatem a ROIRP w sprawie świadczenia usług nieodpłatnej pomocy prawnej w 2023 r. zawarto w dniu 20 grudnia 2022 r., Starosta nie przekazał dziekanowi ROIRP informacji w zakresie określonym w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a, d oraz e unpp⁴², co było niezgodne z art. 10 ust. 2 unpp. Przepis stanowi, że w przypadku niezawarcia porozumienia do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby to porozumienie, Starosta przekazuje dziekanom informacje w zakresie określonym w ww. artykule. Na podstawie tych informacji dziekan okręgowej rady adwokackiej lub dziekan rady okręgowej izby radców prawnych wskazuje odpowiednio adwokatów lub radców prawnych, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

W przypadku 27 porozumień, tj. 23,3 % badanych (w siedmiu jednostkach⁴³) Starostowie albo nie poinformowali właściwego wojewody o ich zawarciu w ogóle⁴⁴ albo poinformowali go ze zwłoką (od 41 do 317 dni)⁴⁵, czym naruszono wymogi unpp.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W Starostwie Powiatowym w Bieruniu Starosta, nie zawiadomił Wojewody Śląskiego o zawartych czterech porozumieniach z ORA i ROIRP czym naruszono art. 10 ust. 3 unpp, zgodnie z którym powiat powinien niezwłocznie zawiadomić właściwego Wojewodę o zawartych porozumieniach.

W Starostwie Powiatowym w Wejherowie Starosta, ze zwłoką, tj. po upływie od 41 do 317 dni zawiadamiał Wojewodę Pomorskiego o każdym, zawartym w latach 2019–2022 porozumieniu z ORA i ROIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, czym naruszono art. 10 ust. 3 unpp.

⁴² Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 unpp wykaz planowanych dyżurów na terenie gminy powinien zawierać m.in.:

a) dni oraz, jeżeli to możliwe, godziny, w których planuje się dyżury,
d) preferowaną specjalizację dyżurów, o ile stwierdzono potrzebę określenia specjalizacji,
e) adresy lokali, w których planuje się dyżur.

⁴³ Starostwo w: Nowym Dworze Gdańskim, Wejherowie, Bieruniu, Miechowie, Gnieźnie, Grodzisku Wielkopolskim i Kolbuszowej.

⁴⁴ Dotyczy ośmiu porozumień (Starostwo w Kolbuszowej i Bieruniu).

⁴⁵ Dotyczy 19 porozumień (Starostwo w: Nowym Dworze Gdańskim, Wejherowie, Bieruniu, Miechowie, Gnieźnie, Grodzisku Wielkopolskim i Kolbuszowej).

**Programy
współpracy
z organizacjami
pozarządowymi**

Nieprzekazywanie lub zwłoka w przekazaniu przedmiotowej informacji skutkowało tym, że wojewodowie nie posiadali aktualnych informacji w zakresie organizowania na terenie poszczególnych województw nieodpłatnej pomocy prawnej.

3. We wszystkich objętych kontrolą powiatach opracowano roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 5a ust. 1 udpp. Zgodnie z tym artykułem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 udpp, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp. Program ten – w myśl art. 5a ust. 4 pkt 5 udpp – zawiera priorytetowe zadania publiczne. Jednak w trzech⁴⁶ powiatach nie zawierały one postanowień odnoszących się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

Opis nieprawidłowości – przykład

W **Starostwie Powiatowym w Hajnówce** uchwalone przez Radę Powiatu roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w latach 2020–2022 nie uwzględniały zadań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.

Sfera zadań publicznych – stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1b udpp – obejmuje zadania w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa. Ponadto, przedmiotowe zadania realizowane są przez powiat w każdym roku, co pośrednio wskazuje na ich istotność.

Stwierdzono w trakcie kontroli odmienne podejście w objętych kontrolą starostwach (często w ślad za wykładnią wojewódzkich organów nadzoru) i różną interpretację przepisów w zakresie uznania uchwał rad powiatu w sprawie uchwalania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi za akty prawa miejscowego i w konsekwencji konieczności/obowiązku lub niekierowania ich do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W konsekwencji programy te w dziesięciu⁴⁷ z 19 objętych kontrolą starostw nie były w okresie objętym kontrolą przekazywane do publikacji, a w pozostałych dziewięciu jednostkach przekazywano je do publikacji już od:

- 2019 r. (Starostwo w Hajnówce i Sokółce);
- 2020 r. (Starostwo w Stargardzie i Białogardzie);
- 2021 r. (Starostwo w: Wieruszowie, Bartoszycach i Ostródzie);
- 2022 r. (Starostwo w Jaśle i Kolbuszowej).

Należy zauważyć, że stanowisko na temat charakteru prawnego ww. uchwał prezentowane zarówno przez organy nadzoru prawnego wojewodów jak i orzecznictwo administracyjne pozostawało i nadal pozostaje niejednolite.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Wieruszowie** Starosta wyjaśnił, że zgodnie z art. 5a ust. 1 udpp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp. Roczny program współpracy jest uchwalany do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. (...) Treści zamieszczane w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi nie zawierają żadnych norm, które kształtowałyby prawa lub obowiązki podmiotów zewnętrznych. Jego regulacje określają sposób działania organów jednostki samorządu terytorialnego i programują te działania na kolejny rok kalendarzowy. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 5 maja 2009 r.

⁴⁶ Powiat: hajnowski, miechowski i grodziski.

⁴⁷ Starostwo w: Zwoleniu, Nowym Dworze Gdańskim, Wejherowie, Będzinie, Bieruniu, Miechowie, Wadowicach, Sieradzu, Gnieźnie i Grodzisku Wielkopolskim.

(LEX.0.0911/18/09) Wojewoda Mazowiecki uznał, że uchwała w sprawie rocznego programu i zasad współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego nie jest źródłem praw i obowiązków mieszkańców gminy. W takim zakresie uchwała nie posiada walorów normatywności oraz nie spełnia cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Uchwała przyjmująca roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp nie była zatem traktowana jako akt prawa miejscowego. Takie stanowisko przeważało również w nauce prawa. Mając na uwadze powyższe stanowisko Rada Powiatu Wieruszowskiego, uchwalając roczne programy współpracy powiatu z organizacjami pozarządowymi, nie uznawała tych programów za akty prawa miejscowego. Stąd też przedmiotowe uchwały Rady Powiatu Wieruszowskiego w sprawie uchwalenia Roczno Programu współpracy powiatu wieruszowskiego z organizacjami pozarządowymi, nie zostały przekazane do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Organ nadzoru - Wojewoda Łódzki, który kontrolował zgodność ww. uchwał z prawem, również nie kwestionował podjętych uchwał. Takie stanowisko organu nadzoru było reprezentowane od początku uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dopiero w październiku 2021 roku Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w piśmie z dnia 25.10.2021 r. poprosił o zwrócenie uwagi na orzecznictwo sądów administracyjnych, w których prezentowane jest stanowisko, że uchwały dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi są aktami prawa miejscowego. Po wnikliwej analizie przesłanego pisma, orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie oraz po konsultacjach prawnych, Rada Powiatu Wieruszowskiego w uchwale z 2021 roku zamieściła postanowienie o jej publikacji w dzienniku urzędowym, uznając nową argumentację orzecznictwa za zasadną.

W Starostwie Powiatowym w Jaśle Starosta wyjaśnił, że pierwotne uchwały dotyczące programów na lata 2020 i 2021 zawierały zapis o wejściu ich w życie po ogłoszeniu ich Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, który został zakwestionowany każdorazowo przez pracownika Nadzoru Prawnego Wojewody Podkarpackiego. W rozmowie telefonicznej osoba ta przedstawiła stanowisko prawników Wojewody Podkarpackiego, iż program nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega publikacji. W związku z tym Rada Powiatu w Jaśle podjęła nowe uchwały w sprawie programów, wchodzące w życie po ich ogłoszeniu. Uchwały dotyczące programów na rok 2022 i 2023 uwzględniały stanowisko nadzoru prawnego Wojewody. W odniesieniu do uchwały w sprawie programu na rok 2023 ten sam pracownik Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w rozmowie telefonicznej poinformował o nowej interpretacji prawnej, zgodnie z którą uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Rada Powiatu zmieniła uchwałę i ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

W Starostwie Powiatowym w Grodzisku Wielkopolskim Sekretarz wyjaśnił, że uchwały Rady Powiatu w sprawie przyjęcia Programów współpracy Powiatu z organizacjami pozarządowymi za lata 2020–2023 nie były przekazywane do publikacji, ponieważ – w ocenie Wojewody – nie był to akt prawa miejscowego. Powiat otrzymał od Wojewody pismo z 28 września 2023 r.⁴⁸, dotyczące zmiany interpretacji przepisów ustawy w związku z orzecznictwem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu⁴⁹. W świetle tych wytycznych obecnie ww. programy są traktowane jako akty prawa miejscowego, w związku z tym program na rok 2024 zostanie skierowany do Wojewody w celu publikacji.

⁴⁸ Pismo Nadzoru Prawnego, znak: NP.-III.40.9.2023.4.

⁴⁹ Wyroki z 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 155/23; oraz z 29 czerwca 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 294/23.

W składanych wyjaśnieniach Starostowie wskazywali, że nie uznawali uchwał w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi za akty prawa miejscowego, gdyż ustawodawca w udpp nie wskazał wprost, że ww. program jest aktem prawa miejscowego/stanowi źródło takiego prawa.

Pomimo tego, że w żadnym akcie prawnym nie sformułowano legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego wystarczające jest uznanie, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym⁵⁰.

Przyjęcie, że uchwała w sprawie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi stanowi akt prawa miejscowego, implikuje konieczność ogłoszenia takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych⁵¹. Od 2018 r. w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, zgodnie z którym uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w tej sprawie jest aktem prawa miejscowego, ponieważ obok postanowień indywidualno-konkretnych program zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków nieokreślonej liczby organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych, a jeszcze nieistniejących⁵².

Zdaniem NIK, pogląd ten należy uznać za trafny pod warunkiem, że konkretny program faktycznie zawiera normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Nie każdy zatem program jest z definicji aktem prawa miejscowego. Stąd też w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów pojawia się rozbieżność: w niektórych rozstrzygnięciach wojewodowie stwierdzają, że program nie jest

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06.

⁵¹ Wyroki NSA: z 23 października 2008 r., I OSK 701/08; z 16 grudnia 2019 r., II OSK 3156/18.

⁵² Wyroki WSA: w Olsztynie – z 30 czerwca 2020 r., II SA/OI271/20 i z 25 maja 2021 r., II SA/OI207/21; w Kielcach – z 17 czerwca 2020 r., II SA/Ke 393/20 i z 29 sierpnia 2021 r., II SA/Ke 579/21; w Łodzi – z dnia 4 grudnia 2020 r., III SA/Łd 591/20, 5 sierpnia 2021 r., I SA/Łd 454/21 oraz 9 marca 2023 r., III SA/Łd 62/23; w Szczecinie – z dnia 25 listopada 2021 r., II SA/Sz 841/21.

aktem prawa miejscowego⁵³, a w niektórych (liczniejszych), że jest⁵⁴. Także w piśmiennictwie poglądy w tej sprawie są podzielone⁵⁵.

Poza jednym przypadkiem, kontrolowane jednostki stosowały się do wykładni wojewódzkich organów nadzoru.

Opis nieprawidłowości

W Starostwie Powiatowym w Sieradzu pracownicy Starostwa przygotowali projekt uchwały Rady Powiatu Sieradzkiego w sprawie uchwalenia na rok 2023 – Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 udpp, w którym wskazano, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, nie zaś jak być powinno: uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni, od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Działanie to NIK ocenia jako nierzetelne. Skutkiem przygotowania wadliwego projektu uchwały było przyjęcie przez Radę Powiatu Sieradzkiego uchwały Nr LI/395/2022 z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia na rok 2023 – Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (w przygotowanej przez Starostwo treści) oraz brak jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 grudnia 2022 r. zakwalifikował jako istotne naruszenie prawa.

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

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

Otwarte konkursy ofert na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie npp i świadczenie npo

1. Zgodnie z art. 11 ust. 1 unpp powiat powierza organizacji pozarządowej połowę punktów z przeznaczeniem na udzielanie npp i świadczenie npo. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu organizację pozarządową wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert. W okresie objętym kontrolą 19 skontrolowanych jednostek ogłosiło 76 otwartych konkursów ofert na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzenia ww. punktów (tj. 19 konkursów na rok: 2020, 2021, 2022 i 2023). W odpowiedzi na ww. ogłoszenia wpłynęło łącznie 558 ofert, z tego: 152 na udzielanie npp, 129 na świadczenie npo i 277 na npp oraz świadczenie npo. Żaden konkurs nie został unieważniony.

⁵³ Np. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody mazowieckiego z dnia 29 grudnia 2020 r., WNP-1.4131.242.2020.KS.; wojewody wielkopolskiego z dnia 20 stycznia 2023 r. NP-III.4131.1.15.2023.5; wojewody śląskiego z dnia 9 stycznia 2023 r., NP-II.4131.1.1089.2022 (przeciwne stanowisko wojewody śląski zajął w rozstrzygnięciach nadzorczych: z dnia 19 października 2023 r., NP-II.4131.1.1004.2023 oraz z dnia 29 grudnia 2023 r., NP-II.4131.1.1269.2023).

⁵⁴ Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody: podkarpackiego z dnia 19 stycznia 2023 r., P-II.4131.2.11.2023; zachodniopomorskiego z dnia 7 stycznia 2022 r. P-1.4131.434.2021.AS.; świętokrzyskiego z dnia 24 grudnia 2019 r. PNK. 1.4130.120.2019 oraz lubelskiego z dnia 8 listopada 2023 r., N-II.4131.406.2023, z dnia 20 stycznia 2015 r. PN-II.4131.513.2014 i z dnia z dnia 9 grudnia 2014 r. PN.11.4131.446.2014; lubuskiego z dnia 18 stycznia 2023 r., NK- 1.4131.152.2022; warmińsko-mazurskiego z dnia 16 stycznia 2023 r., PN.4131.58.2023.

⁵⁵ G. P. Kubalski, B. Skobel – Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz do art. 5, Warszawa 2020 (Legalis; teza 14.). Autor jest zdania, że program nie jest aktem prawa miejscowego. Odmienne: R. Musiałkiewicz – „Roczny program współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – zagadnienia prawne” w: „Organizacje pozarządowe a samorząd – 25 lat doświadczeń”, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2016, str. 80.

**Ogłoszenia
o konkursach**

2. Szczegółową kontrolą objęto dokumentację dotyczącą 62 konkursów (tj. 81,6 % ogłoszonych). Wszystkie poddane kontroli ogłoszenia o konkursach ofert na realizację zadania publicznego zostały opublikowane w BIP, a także w siedzibach i na stronach internetowych starostw, tj. zgodnie z art. 13 ust. 3 udpp. Poza dwoma przypadkami w jednej jednostce ogłoszenia te zawierały wszystkie obligatoryjne elementy określone w art. 13 ust. 2 udpp, tj.: cel konkursu, rezultat zadania, rodzaj zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań, podmioty uprawnione do złożenia oferty, zasady przyznawania dotacji, terminy i sposób składania ofert (w tym wykaz załączników), kryteria i tryb wyboru oferty, informacje o zrealizowanych zadaniach tego samego rodzaju w roku bieżącym i roku poprzednim oraz wysokości dotacji przekazanej na ich realizację, terminy i warunki realizacji zadania, zasady dokonywania przesunięć środków, miejsce zasięgania informacji.

Opis nieprawidłowości

W Starostwie Powiatowym w Hajnówce w dwóch ogłoszeniach o konkursach na realizację zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu npp w Powiecie w latach 2022–2023 nie określono zasad przyznawania dotacji, tj. elementu wymaganego art. 13 ust. 2 pkt 3 udpp.

Wyznaczony w ww. ogłoszeniach termin do składania ofert został określony, poza jednym przypadkiem, zgodnie z art. 13 ust. 1 udpp, tj. nie był krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia o konkursie.

Opis nieprawidłowości

W Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim termin do składania ofert w otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu npp i świadczenia npo w 2021 r. był krótszy niż 21 dni (wyniósł 19 dni) od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, o którym mowa w art. 13 ust. 3 udpp, co było niezgodne art. 13 ust. 1 udpp.

Stwierdzono również w jednej jednostce, w przypadku trzech ogłoszeń o konkursach, nierzetelne podawanie danych.

Opis nieprawidłowości

W Starostwie Powiatowym w Wieruszowie w ogłoszeniach o konkursach ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także edukacji prawnej dla mieszkańców powiatu wieruszowskiego, ogłoszonych w 2020, 2021 i 2022 roku na lata kolejne, nie zamieszczono rzetelnej informacji o miejscu i wymiarze świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, co stanowiło naruszenie zasady uczciwej konkurencji i jawności przy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp, wynikającej z art. 5 ust. 3 udpp.

Komisje konkursowe

3. Dla każdego z objętych badaniem otwartych konkursów, organy wykonawcze powiatów, zgodnie z art. 15 ust. 2a udpp, powoływały komisje konkursowe w celu opiniowania złożonych ofert.

W skład każdej z ww. komisji konkursowych, zgodnie z art. 15 ust. 2b udpp, wchodził przedstawiciel organu wykonawczego powiatu. W siedmiu⁵⁶ jednostkach w skład komisji konkursowej weszły osoby reprezentujące organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp. W pozostałych dziesięciu jednostkach żadna organizacja pozarządowa ani podmiot określony w art. 3 ust. 3 udpp, nie zgłosili kandydata do oceny ofert złożonych w konkursach objętych badaniem.

⁵⁶ Starostwo w: Nowym Dworze Gdańskim, Wadowicach, Sieradzu, Ostródzie, Gnieźnie, Grodzisku Wielkopolskim i Białogardzie.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Będzinie** Zarząd Powiatu, każdorazowo przed ogłoszeniem konkursu podejmował uchwałę o naborze kandydatów na członków komisji konkursowej skierowanej do przedstawicieli organizacji pozarządowych. Jak wyjaśniono, pomimo publikowanych ogłoszeń o naborze do uczestnictwa w pracach komisji konkursowej skierowanych do organizacji pozarządowych w celu wyłonienia oferty na prowadzenie npp, npo nikt się nie zgłaszał.

W skład komisji konkursowych w pięciu⁵⁷ jednostkach (w trzech⁵⁸ województwach) wchodził przedstawiciel właściwego wojewody. W pozostałych 14 jednostkach w skład komisji nie wchodził taki przedstawiciel, z uwagi na to, że wojewodowie ich nie zgłaszali, pomimo że do urzędów wojewódzkich kierowane były pisma informujące o naborach.

W skład żadnej z ww. komisji konkursowych w 17 objętych kontrolą jednostkach nie wchodziły osoby podlegające wykluczeniu⁵⁹. Nie zachodziły też przesłanki wykluczenia pracownika ze składu komisji, co było potwierdzone pisemnymi oświadczeniami o braku podstaw do wyłączenia w deklaracji bezstronności, której wzór określony został w regulaminach konkursów lub w protokołach z posiedzeń komisji (w przypadku składania ustnych oświadczeń o niezwiązaniu z oferentami poprzez członkostwo, wolontariat, zasiadanie w organach wykonawczych, kontrolnych oraz o braku przeciwwskazań do udziału w pracach komisji zgodnie z udpp). W dwóch⁶⁰ jednostkach brak było możliwości sprawdzenia/zweryfikowania spełnienia tych przesłanek, z uwagi na brak dokumentacji w tym zakresie.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwie Powiatowym w Miechowie** w trzech badanych otwartych konkursach na realizację zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu npp i npo, przeprowadzanych w Starostwie w latach 2020–2022, nie udokumentowano weryfikacji czy osoby wchodzące w skład komisji konkursowych nie podlegały wykluczeniu, co było działaniem nierzetelnym. W wewnętrznych regulacjach nie określono sposobu dokonania i dokumentowania tej weryfikacji. Wicestarosta, który był przewodniczącym komisji konkursowych, wyjaśnił, że sprawdzenie czy osoby powołane w skład komisji konkursowych spełniały warunki określone w przepisach udpp i nie podlegają wykluczeniu odbywało się poprzez zebranie ustnych oświadczeń członków komisji zaraz po otwarciu ofert. Nie zostało to jednak ujęte w protokołach z posiedzeń komisji.

Prace ww. komisji konkursowych każdorazowo zostały udokumentowane protokołami z ich posiedzeń. Protokoły te poza jedną jednostką (4 protokoły) sporządzane były zgodnie z regulaminami pracy komisji konkursowej (jeśli takie obowiązywały) lub z zasadami pracy komisji zawartymi w ogłoszeniach o konkursach.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwie Powiatowym w Bieruniu** w uchwałach Zarządu zatwierdzających wyniki trzech otwartych konkursów ofert, które wraz z załącznikami stanowiły element wymaganych ogłoszeń o ich wyniku, nie zawarto nazw organizacji, której oferta w rezultacie konkursu została wybrana. Było to niezgodne z postanowieniami Regulaminu Pracy Komisji Konkursowej.

⁵⁷ Starostwo w: Bartoszycach, Ostródzie, Kolbuszowej, Stargardzie i Białogardzie.

⁵⁸ Województwa: podkarpackie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

⁵⁹ Zgodnie z art. 15 ust. 2d udpp w skład Komisji konkursowej nie mogą wchodzić osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, biorące udział w konkursie. Ponadto w myśl art. 15 ust. 2f udpp do członków Komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.) dotyczące wyłączenia pracownika.

⁶⁰ Starostwo w: Miechowie i Grodzisku Wielkopolskim.

Załącznikami do protokołów były m.in.: karty oceny formalnej oferty (indywidualne lub zbiorcze), karty oceny merytorycznej oferty (indywidualne lub zbiorcze), deklaracje bezstronności (indywidualne lub zbiorcze).

Weryfikacja ofert

4. Spośród 558 złożonych ofert szczegółowym badaniem objęto 111 (tj. 19,9 %). Przy rozpatrywaniu wszystkich objętych badaniem ofert uwzględniono wymóg określony w 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 właściwego wojewodę.

W czterech⁶¹ jednostkach (w przypadku 14 ofert, tj. 12,6 % badanych) stwierdzono, że przy ich rozpatrywaniu nie uwzględniono niektórych elementów oceny wynikających z art. 15 ust. 1 udpp.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Wieruszowie** przyjęte w konkursach ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także edukacji prawnej dla mieszkańców powiatu wieruszowskiego, ogłoszonych w 2020, 2021 i 2022 roku kryteria dokonywania oceny, nie obejmowały określonego w art. 15 ust. 1 pkt 5 udpp obowiązku uwzględnienia planowanego przez organizację pozarządową wkładu rzeczowego.

W **Starostwie Powiatowym w Grodzisku Wielkopolskim** w formularzach indywidualnej oceny merytorycznej oferty nie ujęto jednego z kryteriów związanych z oceną jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale których organizacja pozarządowa będzie realizować zadanie publiczne. W myśl art. 15 ust. 1 pkt 3 udpp, organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 ww. ustawy będą realizować zadanie publiczne. Brak takiego kryterium oceny w przygotowanym w Starostwie formularzu indywidualnej oceny stwarzał ryzyko, że to obligatoryjne kryterium nie było brane pod uwagę przez członków komisji w trakcie procedury opiniowania ofert.

Z uwagi na brak udokumentowania dokonania oceny wybranych trzech ofert w Starostwie Powiatowym w Jaśle brak było możliwości jednoznacznego stwierdzenia faktu przeprowadzenia takiej oceny oraz weryfikacji, czy oferty były analizowane w sposób rzetelny pod względem zgodności z przepisami.

W pozostałych 14 jednostkach przy rozpatrywaniu 93 ofert oceniano i uwzględniano elementy określone w art. 15 ust. 1 udpp. Proces sprawdzania ofert pod względem wypełniania ww. warunków był w każdym przypadku dokumentowany albo w formie wypełnionych kart oceny i/lub w protokołach z posiedzeń komisji opiniujących oferty realizacji zadań publicznych złożonych w ramach konkursu ofert.

Wszystkie objęte kontrolą oferty wybrane do dofinansowania zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 14 ust. 1 udpp oraz spełniały wymogi formalne określone w ogłoszeniach o konkursach.

W toku objętych kontrolą postępowań konkursowych nie sporządzano list rezerwowych ofert. Oferty ocenione przez komisję konkursową pod względem merytorycznym układane były w kolejności od najniżej do najwyższej ocenionych tworząc listy rankingowe.

Organy wykonawcze powiatów dokonywały wyboru ofert zgodnie z rekomendacją komisji konkursowych.

Wyniki konkursów

5. Wyniki objętych kontrolą konkursów, zgodnie z art. 15 ust. 2j udpp, były ogłaszane niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert (tego samego dnia lub od jednego do siedmiu dni po rozstrzygnięciu konkursu), w sposób określony w art. 13 ust. 3 udpp, tj. w BIP oraz w siedzibie i na stronie internetowej Starostw, poza jednym przypadkiem.

⁶¹ Starostwo w: Sieradzu, Wieruszowie, Gnieźnie i Grodzisku Wielkopolskim.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwie Powiatowym w Białogardzie** uchwała Zarządu Powiatu Nr 96/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego w zakresie „Powierzenia prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego a także edukacji prawnej na terenie Powiatu Białogardzkiego w 2020 roku” – nie była zamieszczona na stronie internetowej powiatu, co stanowiło naruszenie wymogu określonego w art. 15 ust. 2j udpp.

W objętych kontrolą jednostkach nie było przypadku, w którym nie zostałyby wybrana, w trybie otwartego konkursu, organizacja pozarządowa do prowadzenia punktu. W przypadku Starostwa Powiatowego w Kolbuszowej wyboru dokonywano jednak po 30 listopada danego roku⁶², czyli po terminie określonym w art. 11 ust. 12 unpp. Wybrane w latach 2019–2022 organizacje pozarządowe w formie konkursu ofert podpisały umowy na realizację zadania publicznego do końca roku poprzedzającego jego realizację. W ten sposób zapewniono ciągłość realizacji tego zadania.

NIK zwraca uwagę na potrzebę takiego zorganizowania konkursów na powierzenie organizacji pozarządowej prowadzenia punktu npp lub npo, aby wyłonienie tej organizacji nastąpiło do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczy powierzenie prowadzenia tego punktu. W przeciwnym przypadku przepisy unpp (art. 11 ust. 12 pkt 1 w związku z art. 10 ust. 2 tej ustawy), przewidują wyznaczenie do świadczenia tej pomocy adwokatów lub radców przez właściwych dziekanów organów samorządu adwokatów lub radców.

Wymogi dotyczące zawartości ogłoszeń o wynikach konkursów, określone w art. 15 ust. 2h udpp, spełniały 104 objęte kontrolą ogłoszenia (tj. 93,7 %) w 16 jednostkach, nie spełniało tych wymogów siedem ogłoszeń w trzech⁶³ jednostkach.

Opis nieprawidłowości – przykład

W **Starostwie Powiatowym w Grodzisku Wielkopolskim** w treści ogłoszenia o wyniku otwartego konkursu na rok 2020 r. dotyczącego realizacji zadania publicznego z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa, brak było informacji o wysokości przyznanych środków publicznych, co naruszało art. 15 ust. 2h pkt 3 udpp.

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

Umowy z organizacjami pozarządowymi

1. Po ogłoszeniu wyników otwartych konkursów ofert, zgodnie z art. 15 ust. 4 udpp, tj. bez zbędnej zwłoki organy wykonawcze objętych kontrolą jednostek zawierały umowy z wyłoniionymi w ww. konkursach organizacjami pozarządowymi.

Szczegółowym badaniem objęto 78 umów, tj. 75,7 % zawartych w okresie objętym kontrolą przez 19 jednostek. Stwierdzono, że 29 umów (37,2 % badanych) zawartych przez siedem⁶⁴ jednostek nie zawierało niektórych elementów wymaganych unpp.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Zwoleniu** w dwóch umowach o realizację zadania publicznego na prowadzenie punktu npp oraz świadczenia npo na terenie powiatu w 2020 r. i w 2021 r. zawartych z organizacjami pozarządowymi nie ujęto informacji o możliwości wydłużenia, na żądanie Starosty, czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie, w przypadku, o którym mowa w art. 8 ust. 6 unpp. Było to niezgodne z art. 6 ust. 2 pkt 1a unpp.

⁶² Odpowiednio uchwała o wyborze z: 11 grudnia 2019 r., 10 grudnia 2020 r., 8 grudnia 2021 r., 22 grudnia 2022 r.

⁶³ Starostwo w: Hajnówce, Bieruniu i Grodzisku Wielkopolskim.

⁶⁴ Starostwo w: Zwoleniu, Nowym Dworze Gdańskim, Bieruniu, Grodzisku Wielkopolskim, Kolbuszowej, Stargardzie i Białogardzie.

W **Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim** w czterech umowach zawartych przez Powiat z organizacjami pozarządowymi, którym zlecono realizację zadań publicznych, nie określono sposobu korzystania z lokalu, w którym znajdował się punkt, co było niezgodne z art. 6 ust. 2 pkt 3 unpp.

W **Starostwie Powiatowym w Bieruniu** w trzech umowach zawartych przez Zarząd Powiatu z organizacją pozarządową nie zamieszczono, stosownie do art. 11 ust. 7 unpp, postanowień o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 3, 4, 5 i 6a unpp określających: sposób korzystania z udostępnionego lokalu przeznaczonego na prowadzenie punktu; zasady zapewnienia dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie lub świadczenie npp, npo i edukacji prawnej (nieodpłatnej mediacji); sposób organizowania w punkcie spotkania z mediatorem oraz wskazujących udostępnione urządzenia techniczne niezbędne do prowadzenia punktu, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych.

Ponadto w sześciu umowach, tj. 7,7 % badanych, w dwóch jednostkach, stwierdzono nierzetelne informacje bądź brak postanowień zabezpieczających w pełni interesy powiatu.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwie Powiatowym w Wieruszowie** w umowach zawartych z organizacją pozarządową na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także edukacji prawnej dla mieszkańców powiatu wieruszowskiego na rok 2022 i 2023 nierzetelnie wskazano miejsce i wymiar realizacji zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

W **Starostwie Powiatowym w Bartoszych** w umowach zawartych przez Powiat z organizacjami pozarządowymi, którym zlecono realizację zadań publicznych, nie zawarto postanowień w zakresie ewidencjonowania czasu pracy, w celu umożliwienia weryfikacji wykonania zobowiązań umownych dotyczących ustalonego harmonogramu świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej i bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz kontroli wykonywania tych czynności osobiście przez uprawnioną osobę (np. wymóg prowadzenia karty ewidencji czasu pracy, ewidencjonowanie poboru i zwrotu kluczy w celu weryfikacji osobistego świadczenia pomocy w punkcie zgodnie z obowiązującym harmonogramem, itp.).

Umowy z adwokatami i radcami prawnymi

2. W przypadku wszystkich objętych kontrolą jednostek doszło do zawarcia indywidualnych umów z adwokatami i radcami prawnymi. Łącznie zawarto ich 518. W czterech⁶⁵ jednostkach wystąpiło siedem przypadków odmowy zawarcia umowy w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów lub radców prawnych wskazanych przez ORA lub ROIRP. Powodem było m.in. pogorszenie się stanu zdrowia lub świadczenie usługi w innym punkcie npp. W wyniku zaistnienia opisanych sytuacji w przypadku trzech jednostek właściwy organ samorządu zawodowego wyznaczał – jeszcze przed końcem roku – nowe osoby w miejsce osób, które zrezygnowały, dzięki czemu odmowy te nie miały wpływu na realizację przez powiat zadań określonych w unpp. Natomiast w przypadku jednej jednostki miało to wpływ na realizację przez powiat zadań z zakresu unpp.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Zwoleniu** w roku 2019 (umowa na 2020 r.) wylosowany radca prawny odmówił zawarcia umowy na trzy lokalizacje punktu nieodpłatnej pomocy prawnej: w Urzędzie Gminy w Przyłęku, Urzędzie Gminy w Kazanowie i w Urzędzie Gminy w Policznie. Dla powiatu zwoleńskiego w wyniku losowania nie wyłoniono zastępcy radcy prawnego. W odpowiedzi na pismo Wicestarosty z 3 stycznia 2020 r., ROIRP wskazała nowego radcę

⁶⁵ Starostwo w: Zwoleniu, Sokółce, Sieradzu i Gnieźnie.

prawnego. Z uwagi na to, że wpłynęła tylko jedna deklaracja, nie wyłoniono jego zastępcy. W dniach od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r. nie funkcjonował punkt nieodpłatnej pomocy prawnej w trzech ww. lokalizacjach przydzielony radcom prawnym. Z dniem 1 marca 2020 r. Starosta podpisał umowę z radcą prawnym dla tych lokalizacji.

W okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2020 r. pomoc prawna była dostępna od poniedziałku do piątku w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową w MOPS, w lokalu Urzędu Gminy Tczów oraz w PCPR. Osoby, które chciały skorzystać z porad, informowane były o pracy tych punktów w dostępnych lokalizacjach.

Szczegółowym badaniem objęto 231 umów, tj. 44,6 % zawartych w okresie objętym kontrolą przez 19 jednostek. Stwierdzono, że 43 umowy (18,6 % badanych) zawarte przez sześć⁶⁶ jednostek nie zawierały niektórych elementów wymaganych unpp.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W Starostwie Powiatowym w Bieruniu w sześciu skontrolowanych umowach zawartych przez Zarząd z adwokatami i radcami prawnymi o świadczenie na rzecz uprawnionych osób usług npp nie określono wymaganych postanowień, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 5 i 6a unpp dotyczących zasad zapewnienia przez powiat zleceniobiorcom dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie npp oraz sposobu organizowania w punkcie spotkania z mediatorem.

W Starostwie Powiatowym w Jaśle w zbadanych sześciu umowach na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej z adwokatami i radcami prawnymi nie zawarto wymaganych art. 6 ust. 2 pkt 3 unpp postanowień dotyczących sposobu korzystania z lokalu, w którym będzie usytuowany punkt.

Ponadto w 115 umowach, tj. 49,8 %, w ośmiu⁶⁷ jednostkach stwierdzono brak postanowień zabezpieczających w pełni interesy powiatu, w szczególności dotyczących kontroli wykonywania zobowiązań umownych.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim w ośmiu umowach zawartych z radcami prawnymi na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie prowadzonym przez Powiat nie zawarto postanowień zabezpieczających interesy Powiatu w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

W Starostwie Powiatowym w Bartoszycach w czterech umowach z radcami prawnymi nie zawarto postanowień w zakresie ewidencjonowania czasu pracy, w celu umożliwienia weryfikacji wykonania zobowiązań umownych dotyczących ustalonego harmonogramu świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej i bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz kontroli wykonywania tych czynności osobiście przez uprawnioną osobę (np. wymóg prowadzenia karty ewidencji czasu pracy, ewidencjonowanie poboru i zwrotu kluczy w celu weryfikacji osobistego świadczenia pomocy w punkcie zgodnie z obowiązującym harmonogramem, itp.).

Powierzenie przetwarzania danych osobowych

3. Zgodnie z art. 4 ust. 4 unpp starosta jest administratorem danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych na podstawie art. 4 ust. 2 unpp przez osoby uprawnione do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, które nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, w tym osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniające innych osób w ciągu ostatniego roku.

⁶⁶ Starostwo w: Zwoleniu, Będzinie, Bieruniu, Jaśle, Kolbuszowej i Stargardzie.

⁶⁷ Starostwo w: Nowym Dworze Gdańskim, Wejherowie, Miechowie, Sieradzu, Wieruszowie, Bartoszycach, Stargardzie i Białogardzie.

W sześciu⁶⁸ jednostkach z uwagi na niepowierzenie przez starostę, jako administratora danych osobowych zawartych w ww. oświadczeniach, przetwarzania zawartych tam danych w drodze umowy na piśmie, wymienione dane osobowe beneficjentów tej pomocy były przetwarzane bez upoważnienia (dotyczy 13 umów z organizacjami pozarządowymi i 59 umów z adwokatami i radcami prawnymi).

Opis nieprawidłowości – przykład

W **Starostwie Powiatowym w Wejherowie** w treści dziewięciu umów (sześciu zawartych z adwokatami, radcami prawnymi i trzech zawartych z organizacjami pozarządowymi) nie zawarto postanowień dotyczących powierzenia przez Starostę przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zawartych w oświadczeniach złożonych na podstawie art. 4 ust. 2 unpp, co było niezgodne z art. 28 ust. 3 rozporządzenia 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Z wyjaśnień Wicestarosty wynikało m.in., że w trakcie trwania kontroli NIK (30 października 2023 r.) zwrócono się do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z zapytaniem o interpretację przepisów dotyczących powierzenia przez Starostę przetwarzania danych osobowych beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej adwokatom, radcom prawnym i organizacjom pozarządowym. Z uzyskanej odpowiedzi (7 listopada 2023 r.) wynikało, że w zakresie danych osobowych przetwarzanych przez adwokata/radcę prawnego w celu świadczenia pomocy prawnej, w tym danych zawartych w dokumentach sprawy, przedkładanych przez osoby uprawnione, przyjąć można, iż radca prawny/adwokat realizują w istocie własne zadania, a więc w tym zakresie należy przyznać im status administratora. Jednak administratorem danych zawartych w oświadczeniach osoby uprawnionej o braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej – jest starosta (art. 4 ust. 4 unpp), a zatem adwokat/radca prawny udzielający nieodpłatnej pomocy prawnej, przetwarza dane zawarte w ww. oświadczeniach jako podmiot, któremu powierzono przetwarzanie danych, czego konsekwencją jest konieczność zawarcia w tym zakresie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych.

W związku z powyższym, w trakcie kontroli NIK, tj. 9 listopada 2023 r., Starosta (jako administrator danych zawartych w oświadczeniach osoby uprawnionej do nieodpłatnej pomocy prawnej) podpisał stosowne umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych z ww. podmiotami.

Ponadto poinformowano, że w bieżącym roku, gdy będą sporządzane umowy na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2024 r., Powiat również zawrze umowy dotyczące powierzenia przetwarzania danych osobowych z adwokatami/radcami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi.

W pozostałych 13 jednostkach starosta zapewnił powierzenie przetwarzania tych danych podmiotom udzielającym npp i npo w oddzielnych umowach lub zawierając takie postanowienia bezpośrednio w umowach w sprawie świadczenia npp i npo zawartych przez Powiat z adwokatami, radcami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Wadowicach** Starosta poinformował, że z uwagi na rozbudowane przepisy rozporządzenia RODO i szczegółowo wskazujące, co powinno zostać w umowie uregulowane, uznano, że w pełni uzasadnione jest zawarcie stosunkowo szczegółowego opisu przetwarzania w oddzielnej umowie powierzenia. Dodał, że kompleksowe zawarcie w oddzielnej umowie elementów wynikających z art. 28 ust. 3 RODO pozwoli na bardziej precyzyjne ustalenie

⁶⁸ Starostwo w: Hajnówce, Sokółce, Wejherowie, Miechowie, Wieruszowie i Kolbuszowej.

granic i zasad działania podmiotu przetwarzającego w zakresie przetwarzania danych osobowych, a ograniczenie zawartości umowy o udzielenie npp wyłącznie do elementów wskazanych w unpp pozwoli dodatkowo zachować przejrzystość jej postanowień.

5.1.5. Finansowanie zadań

Środki finansowe w budżetach powiatów

W budżetach na lata: 2020, 2021, 2022 i 2023 objętych kontrolą powiatów, na realizację zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej ujęto środki w łącznej wysokości 18 216 000,00 zł, z tego na:

- 2020 r.: 4 554 000,00 zł (wykorzystano 4 517 788,13 zł, tj. 99,2 % dotacji otrzymanej na ten cel),
- 2021 r.: 4 554 000,00 zł (wykorzystano 4 503 178,34 zł, tj. 98,9 %),
- 2022 r.: 4 554 000,00 zł (wykorzystano 4 509 711,98 zł, tj. 99,0 %),
- 2023 r.: 4 488 000,00 zł (do 30 czerwca wykorzystano 1 972 306,44 zł, tj. 43,9 %).

Wysokość środków ujętych w planach finansowych odpowiadała kwotom ustalonym zgodnie z art. 20 ust. 3, 4, 5 unpp, tj. według ilorazu odpowiednio ustalonego mnożnika (zależnego od liczby mieszkańców powiatu) i kwoty bazowej. Wynosiła ona w zależności od liczby punktów pomocy prowadzonych przez powiat odpowiednio:

- 132 000,00 zł rocznie dla 10 powiatów⁶⁹ obsługujących po dwa punkty;
- 198 000,00 zł rocznie dla jednego powiatu⁷⁰ obsługującego trzy punkty;
- 264 000,00 zł rocznie dla jednego powiatu⁷¹ obsługującego cztery punkty do końca 2022 r.; od 2023 r. dla dwóch powiatów⁷²;
- 330 000,00 zł rocznie dla trzech powiatów⁷³ obsługujących po pięć punktów do końca 2022 r.; od 2023 r. dla dwóch powiatów⁷⁴;
- 396 000,00 zł rocznie dla trzech powiatów⁷⁵ obsługujących po sześć punktów;
- 594 000,00 zł rocznie dla jednego powiatu⁷⁶ obsługującego dziewięć punktów.

Niewykorzystane środki dotacji za lata 2020–2022 (odpowiednio łącznie: 36 211,87 zł; 50 821,66 zł; 44 288,02 zł) zostały zwrócone na rachunki właściwych urzędów wojewódzkich terminowo. Dotacje nie zostały wykorzystane m.in. z powodu absencji chorobowych pracowników obsługujących zadanie⁷⁷, mniejszej liczby dyżurów niż planowana⁷⁸ (np. prawnik zachorował i nie zdążył ustanowić zastępcy na dyżur, dyżur wypadł z innych względów losowych, brak dyżurów radców z uwagi na odmowę podpisania umowy) oraz mniejszych kosztów obsługi organizacyjno-technicznej.

Powiaty nie finansowały realizacji zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej (zadań zleconych z zakresu administracji rządowej) z wykorzystaniem środków własnych.

W latach 2020–2023 (do końca czerwca) w 18 jednostkach nie wystąpiły przypadki otrzymania od właściwego wojewody środków dotacji na ww. zadania po terminie, w którym powiat zobowiązany był do dokonania wydatków na rzecz adwokatów i radców prawnych lub organizacji pozarządowych.

⁶⁹ Powiaty: zwoleński, hajnowski, nowodworski, bieruński, miechowski, wieruszowski, bartoszycki, grodziski, kolbuszowski i białogardzki.

⁷⁰ Powiat sokółski.

⁷¹ Powiat ostródzki.

⁷² Powiaty ostródzki i jasielski.

⁷³ Powiaty: sieradzki, jasielski i stargardzki.

⁷⁴ Powiaty sieradzki i stargardzki.

⁷⁵ Powiaty: będziński, wadowicki i gnieźnieński.

⁷⁶ Powiat wejherowski.

⁷⁷ Starostwo w Wadowicach.

⁷⁸ Starostwo w Zwoleniu i Grodzisku Wielkopolskim.

W Starostwie Powiatowym w Bieruniu stwierdzono, że powiat siedmiokrotnie⁷⁹ otrzymał od Wojewody miesięczne raty środków dotacji po terminie, w którym był zobowiązany do przekazania transzy dotacji (wydatku) na rzecz organizacji pozarządowej. Nie miało to negatywnego skutku w postaci opóźnienia płatności przez powiat i zapłaty odsetek bądź braku realizacji zadania publicznego. Opóźnienia w przekazywaniu przez Wojewodę dotacji nie były przyczyną niewykorzystania tych środków na przewidziany cel i nie powstała z tego powodu konieczność ich zwrotu.

W poszczególnych latach 2020–2022 dotacja została przeznaczona we wszystkich objętych kontrolą jednostkach zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 ust. 1 unpp, tj.:

- na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz na rzecz wyłonionych organizacji pozarządowych w 91 % w każdym roku,
- na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań w 6 % w każdym roku,
- na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej w trybie art. 11 ust. 7 zdanie drugie unpp w 3 % w każdym roku.

Uzyskane przez powiaty dotacje i wydatki poniesione na realizację zadań w zakresie npp, npo oraz edukacji prawnej były klasyfikowane w dziale 755 – *Wymiar sprawiedliwości*, rozdział 75515 – *Nieodpłatna pomoc prawna*, tj. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸⁰.

Stwierdzono w jednej jednostce nieprawidłowe ewidencjonowanie i w konsekwencji nieprawidłowe ujmowanie dotacji przekazywanej organizacji pozarządowej w sprawozdaniach budżetowych.

Opis nieprawidłowości

W Starostwie Powiatowym w Hajnówce w ewidencji księgowej i w konsekwencji w sprawozdaniach budżetowych dotacje przekazywane w latach 2020–2023 (I półrocznej) organizacji pozarządowej, której powierzono prowadzenie npp, ujęto w § 4300 – zakup usług pozostałych, zamiast § 2360 – dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego; wynagrodzenie z tytułu umowy zlecenia na udzielanie pomocy prawnej, realizowanej w 2020 roku przez jednego z radców prawnych, ujęto w § 4300 – zakup usług pozostałych, zamiast § 4170 – wynagrodzenia bezosobowe. Powyższe naruszało zasady określone w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

5.2. Realizacja zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej

Starostowie wywiązali się z obowiązku zapewnienia działania punktów npp i npo w liczbie wynikającej z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, za wyjątkiem dwumiesięcznej przerwy w funkcjonowaniu jednego z punktów npp.

Blisko jedna trzecia lokali poddanych oględzinom, w których funkcjonowały punkty npp lub npo nie spełniała niektórych wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

⁷⁹ Dotyczyło to dwóch pierwszych rat z 2020, 2021 i 2022 r. oraz pierwszej raty z 2023 r.

⁸⁰ Dz. U. z 2022 poz. 513, ze zm.

Starostowie podejmowali działania mające na celu upowszechnianie wiedzy wśród mieszkańców powiatu o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

W większości kontrolowanych jednostek prawidłowo dokonywano rozliczeń udzielonych dotacji na podstawie sprawozdań otrzymywanych od organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu npp, npo i ep.

Nieprawidłowości dotyczące kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej wystąpiły w większości kontrolowanych jednostek.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach zadania z zakresu edukacji prawnej były powierzane organizacjom pozarządowym w ramach umów na zapewnienie przez te organizacje udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

5.2.1. Liczba punktów, warunki lokalowe i działania informacyjne

Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w liczbach

1. W okresie objętym kontrolą łączna liczba punktów, w których miała być udzielana nieodpłatna pomoc prawna lub miało być świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, przypadająca na kontrolowane powiaty⁸¹ wynosiła w 2020, 2021 i 2022 r. – po 69, a w 2023 r. (do 30 czerwca) – 68. Zmniejszenie liczby powyższych punktów w 2023 r. dotyczyło powiatu jasielskiego i było związane ze zmniejszeniem liczby ludności skutkującym obniżeniem kwoty dotacji.

W latach 2020–2023 (do 30 czerwca) kontrolowane powiaty wywiązały się z obowiązku zapewnienia działania punktów npp i npo w wymaganej liczbie, za wyjątkiem dwumiesięcznej przerwy w funkcjonowaniu jednego z punktów nieodpłatnej pomocy prawnej⁸². Spośród kontrolowanych jednostek najwięcej – dziewięć punktów funkcjonowało w powiecie wejherowskim. Najmniej punktów – po dwa funkcjonowało w 10 powiatach⁸³.

Liczba lokalizacji punktów npp lub npo zmieniała się w okresie objętym kontrolą⁸⁴. I tak w:

- 2020 r. 69 punktów posiadało 92 lokalizacje;
- 2021 r. 69 punktów posiadało 90 lokalizacji;
- 2022 r. 69 punktów posiadało 93 lokalizacje;
- 2023 r. (I półrocze) 68 punktów posiadało 89 lokalizacji.

Usytuowanie oraz harmonogram działania punktów npp oraz npo

2. Zgodnie z art. 8 ust. 10 unpp punkty były usytuowane w lokalach, do których tytuł prawny posiadał powiat lub gmina, w ramach posiadanych zasobów.

W objętych kontrolą jednostkach udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywało się w punkcie w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu podczas dyżuru trwającego co najmniej cztery godziny dziennie, z wyłączeniem dni wolnych od pracy⁸⁵, co było zgodne z art. 8 ust. 3 unpp. Najczęściej lokale były usytuowane w największych miejscowościach powiatu, co zapewniało możliwość dojazdu

⁸¹ Liczba punktów przypadająca na powiat została określona przez mnożnik zdefiniowany w art. 20 ust. 4 unpp. Zgodnie z powyższym artykułem mnożnik oblicza się w ten sposób, że liczbę mieszkańców powiatu, przyjętą według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, dzieli się przez 25 000, z tym że nie może on być mniejszy niż 2 i większy niż 35. Mnożnik wyrażony liczbą niecałkowitą zaokrągla się do liczby całkowitej w górę, jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest równa lub wyższa niż 5, albo w dół – jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest niższa niż 5.

⁸² Taka sytuacja zaistniała w powiecie zwoleńskim, gdzie radca prawny odmówił zawarcia umowy na udzielanie npp w trzech lokalizacjach punktu nieodpłatnej pomocy prawnej: w Urzędzie Gminy w Przyłęku, Urzędzie Gminy w Kazanowie i w Urzędzie Gminy w Policznie. W konsekwencji w dniach od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r. nie funkcjonował punkt nieodpłatnej pomocy prawnej w trzech ww. lokalizacjach.

⁸³ Patrz przypis nr 69.

⁸⁴ Zgodnie z art. 8 ust. 10 unpp punkt może być usytuowany w jednym albo większej liczbie lokali. W jednym lokalu może być usytuowany więcej niż jeden punkt.

⁸⁵ Dni, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1920).

środkami transportu publicznego. W przypadku np. powiatu sieradzkiego zwracano szczególną uwagę na kwestię równomiernego usytuowania lokali na terenie powiatu.

NIK ustaliła także, że na terenie czterech⁸⁶ z 19 kontrolowanych powiatów we wszystkich lokalach świadczenie usług polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywało się maksymalnie do godz. 16:00. Starostowie podawali różne powody takiego określenia godzin pracy.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Hajnówce** wyjaśniono, że godziny pracy punktu są dostosowane do rozkładów jazdy autobusów i pociągów na terenie powiatu. Ustalonych godzin pracy punktów mieszkańcy nie kwestionowali.

W **Starostwie Powiatowym w Bartoszycach** wyjaśniono, że nie było żadnych monitów ani skarg na godziny udzielania świadczeń w punktach.

Zdaniem NIK, ustalenie takiego harmonogramu czasu pracy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego mogło stanowić utrudnienie w korzystaniu z ww. form pomocy przez osoby np. aktywne zawodowo lub uczące się.

3. W większości przypadków starostowie realizowali, wynikający z art. 8a ust. 1 unpp, obowiązek sporządzania i aktualizacji list jednostek nieodpłatnego poradnictwa. Stwierdzone nieprawidłowości w powyższym zakresie dotyczyły dwóch z 19 objętych kontrolą starostw.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwie Powiatowym w Miechowie** lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa nie zawierała informacji na temat nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, wymaganych art. 8a ust. 1 pkt 2 unpp. Ponadto lista ta nie była aktualizowana w okresie objętym kontrolą, co było niezgodne z art. 8a ust. 1 ww. ustawy.

W **Starostwie Powiatowym w Wadowicach** w BIP oraz na stronach internetowych starostwa nie zamieszczano aktualnych informacji na temat nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Ostatnia aktualizacja dotyczyła liczby jednostek na 2022 r. i nie obejmowała zaktualizowanej na 2023 r. listy jednostek. Ponadto żadna z umieszczonych w BIP list jednostek nieodpłatnego poradnictwa nie zawierała danych/nazwy jednostek, którym powierzono zadania z zakresu świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Nieprawidłowości zostały usunięte w trakcie kontroli.

Nieprawidłowości dotyczące publikacji powyższych list, niezgodnie z art. 8a ust. 4 unpp, wystąpiły w przypadku czterech⁸⁷ z 19 objętych kontrolą starostw.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Zwoleniu, Wieruszowie i Grodzisku Wielkopolskim** listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa nie były udostępnione w lokalnych środkach masowego przekazu, co było niezgodne z art. 8a ust. 4 pkt 2 unpp. W przypadku pierwszego z ww. starostw dotyczyło to 2020, 2022 i 2023 r., w przypadku drugiego – 2021 i 2022 r., a w przypadku trzeciego – całego okresu objętego kontrolą.

W **Starostwie Powiatowym w Grodzisku Wielkopolskim** do 15 października 2023 r. powyższe listy nie były umieszczone na stronie internetowej oraz BIP Starostwa, co było niezgodne z art. 8a ust. 4 oraz art. 8a ust. 4 pkt 1 unpp. Dopiero w trakcie trwania kontroli NIK na ww. stronach zamieszczono listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa.

Listy jednostek
nieodpłatnego
poradnictwa

⁸⁶ Powiat: zwoleński, hajnowski, wieruszowski i bartoszycki.

⁸⁷ Starostwo w: Zwoleniu, Wadowicach, Wieruszowie i Grodzisku Wielkopolskim.

**Upowszechnianie
wiedzy o działalności
systemu npp i npo**

4. We wszystkich jednostkach objętych kontrolą, zgodnie z art. 9 ust. 4 unpp, starostowie podejmowali działania mające na celu upowszechnianie wiedzy wśród mieszkańców powiatu o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Działania te były podejmowane w różnej formie i obejmowały swym zakresem różne zagadnienia.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Zwoleń i Hajnówce** m.in. dystrybuowano materiały promocyjne i informacyjne przygotowywane przez organizację pozarządową w ramach zadań z zakresu edukacji prawnej.

W **Starostwie Powiatowym w Wejherowie** rozpropagowywano ulotki z informacjami o pomocy w Biurze Obsługi Interesanta w Starostwie.

W **Starostwie Powiatowym w Gnieźnie** publikowano informacje na stronie internetowej powiatu i w jednym z portali społecznościowych. Ponadto:

- drukowano i dystrybuowano na terenie powiatu plakaty informacyjne,
- przekazywano informacje w lokalnej rozgłośni radiowej,
- zobowiązano organizacje pozarządowe realizujących zadania wynikające z unpp do zorganizowania konferencji prasowych na temat swojej działalności.

W przypadku powiatu jasielskiego starosta nie podejmował innych niż wskazane w art. 8a unpp, działań mających na celu upowszechnianie wiedzy wśród mieszkańców powiatu o działalności systemu npp i npo. Starosta Powiatu Kolbuszowskiego wyjaśnił z kolei, że udostępnianie listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa, o której mowa w art. 8a unpp, było podstawowym działaniem podejmowanym w ramach realizacji obowiązku określonego w ww. art. 9 ust. 4 unpp.

**Przekazywanie opinii
osób uprawnionych
o udzielonej npp
lub świadczonej npo**

5. W większości przypadków (13 z 18 jednostek, w których osoby uprawnione składały opinie) starostowie realizowali obowiązek wynikający z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, który polegał na przekazywaniu co najmniej raz w miesiącu:

- dziekanom właściwej ORA lub ROIRP zawartych w części B kart pomocy opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, które mogą mieć wpływ na sposób wykonania przez właściwą ORA albo właściwą ROIRP zobowiązania, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 unpp;
- właściwej organizacji pozarządowej zawartych w części B kart pomocy opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonej poradnictwie obywatelskim, które mogą mieć wpływ na sposób realizacji przez organizację standardów obsługi oraz sprawowanie wewnętrznego systemu kontroli jakości nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego z uwzględnieniem treści dokumentu dołączonego do wniosku o wpis na listę, o którym mowa w art. 11d ust. 8 pkt 4 unpp.

Nieprawidłowości w powyższym zakresie NIK stwierdziła w przypadku pięciu⁸⁸ starostw. Zaznaczyć należy, że w przypadku Starostwa Powiatowego w Grodzisku Wielkopolskim, w okresie objętym kontrolą, osoby uprawnione nie złożyły ww. opinii.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Będzinie** z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 16 miesięcy, 12 miesięcy i cztery miesiące⁸⁹ przekazano opinie dziekanom ORA lub ROIRP oraz organizacjom pozarządowym. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

W **Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim** w 2020 r., niezgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, nie przekazano dziekanowi ROIRP oraz właściwej organizacji pozarządowej ośmiu opinii osób uprawnionych.

⁸⁸ Starostwo w: Nowym Dworze Gdańskim, Wejherowie, Będzinie, Miechowie i Gnieźnie.

⁸⁹ Dotyczyło to opinii zawartych w części B karty pomocy za miesiąc luty 2020 r., czerwiec 2020 r. oraz luty 2021 r.

**Realizacja
obowiązków
sprawozdawczych**

Przed przekazaniem opinii, starostowie dokonywali powiązania tych opinii z imieniem i nazwiskiem osoby, która udzielała w danym dniu nieodpłatnej pomocy prawnej podczas dyżuru w punktach powierzonych do prowadzenia adwokatom lub radcom prawnym, co odpowiadało wymogom zawartym w § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie z § 9 ust. 5 powyższego rozporządzenia starostowie usuwali wszelkie dane zawarte w części B karty pomocy, które mogłyby identyfikować osobę uprawnioną, a także nie przekazywali opinii w formie kopii pisma odręcznego osoby uprawnionej.

6. Starostowie z wszystkich objętych kontrolą jednostek przekazywali co kwartał, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości, zbiorczą informację o wykonaniu zadań, o których mowa w art. 8 ust. 1 unpp, na obszarze powiatu w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, co było zgodne z art. 12 ust. 1 ww. ustawy. Z ustaleń kontroli⁹⁰ wynika, że w przypadku czterech starostw⁹¹ (z 19 objętych kontrolą) ww. zbiorcze informacje zostały sporządzone nierzetelnie, tj. zaprezentowano w nich dane niezgodne ze stanem faktycznym.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Zwoleniu** nierzetelnie sporządzono siedem z 14 zbiorczych informacji o wykonaniu zadania, w części dotyczącej edukacji prawnej w 2021 i 2022 r., wykazując dane niezgodne ze stanem faktycznym.

W **Starostwie Powiatowym w Grodzisku Wielkopolskim** nie w pełni rzetelnie sporządzano w latach 2020–2023 (do 30 czerwca) kwartalne zbiorcze informacje o wykonaniu zadań poprzez nieuzupełnienie części II ww. zbiorczych informacji dotyczącej realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej – pomimo faktycznego wykonywania takich zadań.

Konsekwencją ujawnionych w toku kontroli przypadków nierzetelnego sporządzania zbiorczych informacji było nieposiadanie przez właściwych wojewodów oraz Ministra Sprawiedliwości pełnej i rzetelnej wiedzy o podejmowanych na terenie powiatu działaniach wynikających z unpp.

Poza jednym przypadkiem, zbiorcze informacje o wykonaniu zadań były sporządzane zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwie Powiatowym w Gnieźnie** zbiorcze kwartalne informacje przekazywane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego za lata 2021–2022 nie uwzględniały podziału punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe na punkty, w których udzielana jest pomoc prawna i punkty świadczące poradnictwo obywatelskie, tj. dane z wszystkich punktów zawarte były w kolumnie „pomoc prawna”. Było to niezgodne ze wzorem zbiorczej informacji ujętym w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

7. W żadnym z 16 starostw⁹², które ujmowały w rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi postanowienia odnoszące się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zapewnienia przez starostów realizacji ww. postanowień.

Na podstawie analizy m.in. sprawozdań z realizacji ww. programów (obowiązujących w latach 2020–2022) NIK ustaliła, że sprawozdania te zawierały informacje w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

**Realizacja postanowień
odnoszących się do npp,
npo oraz ep zawartych
w programach współpracy
z organizacjami
pozarządowymi**

⁹⁰ Badaniem objęto łącznie 86 zbiorczych informacji. Były to głównie zbiorcze informacje za II kwartał z każdego roku w okresie objętym kontrolą.

⁹¹ Starostwo w: Zwoleniu, Sieradzu, Wieruszowie i Grodzisku Wielkopolskim.

⁹² Starostwo w: Zwoleniu, Sokółce, Nowym Dworze Gdańskim, Wejherowie, Będzinie, Bieruniu, Wadowicach, Sieradzu, Wieruszowie, Bartoszycach, Ostródzie, Gnieźnie, Jaśle, Kolbuszowej, Stargardzie i Białogardzie.

Przykład

W Starostwie Powiatowym w Sokółce w sprawozdaniach z realizacji rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi opisano m.in. działania odnoszące się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej wskazując m.in.:

- organizację pozarządową, wyłonioną po przeprowadzeniu procedury konkursowej, której powierzono zadanie polegające na prowadzeniu dwóch punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,
- liczbę osób, którym udzielono porad i poradnictwa,
- liczbę i zakres porad,
- kwotę dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa i przekazanej organizacji pozarządowej na realizację zadania.

Z ustaleń kontroli wynika także, że w przypadku starostw, które nie ujmowały w rocznych programach współpracy z organizacjami pozarządowymi postanowień odnoszących się do nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej⁹³, występowały przypadki zawarcia w sprawozdaniach z realizacji ww. programów informacji w powyższym zakresie. Dotyczyło to Starostwa Powiatowego w Hajnówce i Grodzisku Wielkopolskim.

Przykład

W Starostwie Powiatowym w Grodzisku Wielkopolskim pomimo niezamieszczenia w programach współpracy postanowień odnoszących się do npp, npo oraz ep, w sprawozdaniach z realizacji ww. programów za lata 2020–2022, w sposób obszerny opisywano realizację zadania publicznego z zakresu prowadzenia punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Wskazywano w nich m.in.: sposób wyłonienia organizacji pozarządowej; kwotę przeznaczoną na zadanie w budżecie powiatu oraz kwotę dotacji; statystykę udzielonych nieodpłatnych porad prawnych oraz efekty realizacji zadania.

**Wyniki oględzin
lokali, w których
funkcjonowały punkty
npp lub npo**

8. Spośród 89 lokali, w których w 2023 r. funkcjonowały na terenie kontrolowanych powiatów punkty nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, 43 (48,3 %) zostały poddane oględzinom⁹⁴, których celem było sprawdzenie, czy lokale te spełniają wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. W wyniku przeprowadzonych czynności NIK stwierdziła, że 13 (30,2 %) spośród objętych oględzinami lokali⁹⁵ nie spełniało niektórych wymogów określonych w powyższym rozporządzeniu. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości najczęściej dotyczyły niezapewnienia dostępu do lokalu w sposób uwzględniający potrzeby osób niepełnosprawnych⁹⁶, nieprawidłowego umiejscowienia i oznaczenia urn, w których osoby uprawnione osobiście umieszczają wypełnioną część B karty pomocy, a także nieudostępnienia w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących wymaganych informacji.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W powiecie miechowskim w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie prowadzonym przez adwokatów i radców prawnych nie udostępniono wymaganych § 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej elementów:

⁹³ Starostwo w: Hajnówce, Miechowie i Grodzisku Wielkopolskim.

⁹⁴ Oględziny zostały przeprowadzone zarówno w lokalach powierzonych organizacjom pozarządowym (21 lokali), jak i w lokalach powierzonych adwokatom lub radcom prawnym (22 lokale).

⁹⁵ Po dwa w powiatach: zwoleńskim, będzieskim, bieruńskim i wadowickim oraz po jednym w powiatach: hajnowskim, miechowskim, sieradzkim, grodziskim i stargardzkim.

⁹⁶ Starostwo w: Hajnówce (1 lokal), Będzinie (2 lokale), Miechowie (1 lokal), Sieradzu (1 lokal) i Grodzisku Wielkopolskim (1 lokal).

- informacji o zasadach i zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz nieodpłatnej mediacji, jak również o osobach uprawnionych do ich otrzymania;
- listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa, o której mowa w art. 8a ust. 1 ustawy, zawierającej również informacje o tematycznych infoliniach oraz innych formach poradnictwa świadczonego za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, a także wskazanie punktów usytuowanych w lokalach z dogodnym dostępem dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich;
- kart informacyjnych poradnictwa dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej mediacji, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, poradnictwa dla osób pokrzywdzonych przestępstwem; informacji o możliwości przekazywania przez osoby uprawnione opinii o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonym nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim; informacji o możliwości skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji oraz korzyściach z tego wynikających;
- nieprzezroczystej, zamykanej urny, w której osoba uprawniona osobiście umieszcza wypełnioną część B karty pomocy oraz informacji o możliwości przekazywania przez te osoby opinii o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej.

Ponadto punkt nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzony przez adwokatów i radców prawnych znajdował się w lokalu nieprzystosowanym do osób niepełnosprawnych (na I piętrze, w budynku niewyposażonym w windę lub inne urządzenia umożliwiające dotarcie takim osobom), mimo że w myśl § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej dostęp do lokali, usytuowanych na terenie powiatu, uwzględnia potrzeby osób niepełnosprawnych.

W **powiecie wadowickim** w poddanych oględzinom dwóch lokalach ujawniono zamknięte, nieprzezroczyste urny, w której osoby uprawnione osobiście umieszczały wypełnioną część B karty pomocy, ale umieszczono je w rogach pomieszczeń (lokali) gdzie świadczone pomoc prawną, zamiast w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących (poczekalni). Było to niezgodne z § 5 ust. 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Ponadto urny były nieopisane oraz nie zamieszczono informacji o możliwości przekazywania przez osoby uprawnione opinii o nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim, co z kolei było niezgodne z § 5 ust. 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej.

W ocenie NIK, szczególną uwagę należy zwrócić na nieprawidłowości dotyczące niezapewnienia dostępu do lokalu w sposób uwzględniający potrzeby osób niepełnosprawnych, które mogły w istotny sposób wpływać na ograniczenie dostępu do świadczonych usług przez ww. grupę uprawnionych. Zauważyć także należy nieprawidłowości ujawnione w toku przeprowadzonych oględzin w zakresie nieprawidłowego umiejscowienia i oznaczenia urn, które to z kolei mogły w istotny sposób wpływać na niewielką liczbę opinii składanych przez osoby uprawnione, co zostało szczegółowo opisane w pkt 5.3. ppkt 9.

**Zapewnienie
możliwości
dokonywania
zgłoszeń w formie
przewidzianej w unpp**

9. W większości (tj. w 14 z 19) objętych kontrolą jednostek starostowie:

- zgodnie z § 5 ust. 3a rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, zapewnili możliwość dokonywania zgłoszeń w formie telefonicznej pod numerem telefonu, o którym mowa w art. 8 ust. 5 unpp, dostępnym co najmniej w godzinach pracy urzędu;
- zgodnie z § 5 ust. 3b ww. rozporządzenia, udostępnili na publicznej stronie internetowej informacje o działalności punktów zlokalizowanych na terenie danego powiatu oraz informacje o sposobie dokonywania zapisów na porady, a w szczególności:
 - informację, czy na terenie powiatu jest udzielana nieodpłatna mediacja, a jeżeli tak to informację, w których punktach pomocy udzielają osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia mediacji wraz ze wskazaniem dyżurów tych osób;

- listę punktów ze wskazaniem ich adresów, dni i godzin odbywanych dyżurów oraz specjalizacji;
- określenie przypadków, w których istnieje możliwość udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość lub poza punktem ze wskazaniem sposobu dokonywania zgłoszeń na dyżury w takich przypadkach;
- informacje na temat sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego osobom, o których mowa w art. 8 ust. 8 ustawy;
- bezpośredni numer telefonu, o którym mowa w art. 8 ust. 5 ustawy, wraz z określeniem godzin, w trakcie których są przyjmowane zgłoszenia;
- zgodnie z § 5 ust. 3c rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, informacje, o których mowa w ww. ust. 3b, udostępniali w czytelny i łatwo dostępny sposób.

Nieprawidłowości w powyższym zakresie NIK stwierdziła w pozostałych pięciu⁹⁷ z 19 objętych kontrolą jednostkach.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W Starostwie Powiatowym w Zwoleniu strona internetowa powiatu nie spełniała wymogów § 5 ust. 3b pkt 1 i 5 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej, tj. nie zawierała:

- wskazania, w których punktach pomocy udzielają osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia mediacji wraz ze wskazaniem dyżurów tych osób (zakładka Bezpłatna mediacja);
- godzin, w trakcie których są przyjmowane zgłoszenia.

Ponadto informacje na temat sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego osobom, o których mowa w art. 8 ust. 8 unpp były trudnodostępne. Informacje te znajdowały się wyłącznie pod linkiem *Edukacja prawna 2*, na trzeciej stronie Powiatowego informatora prawnego 2023.

W Starostwie Powiatowym w Miechowie na stronie internetowej udostępniono m.in. informacje o sposobie dokonywania zapisów na porady, w tym bezpośredni numer telefonu, wraz z określeniem godzin przyjmowania zgłoszeń: 9:00–13:00, krótszych niż godziny pracy Starostwa, co było niezgodne z § 5 ust. 3a i ust. 3b pkt 5 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Starostwo miało ustalone godziny pracy: w poniedziałki od 8:00 do 16:00, w pozostałe dni tygodnia od godz. 7:00 do 15:00.

W Starostwie Powiatowym w Wieruszowie na stronie internetowej powiatu nie zamieszczono czytelnych informacji, w których punktach pomocy udzielają osoby posiadające uprawnienia do prowadzenia mediacji wraz ze wskazaniem dyżurów tych osób, co było niezgodne z § 5 ust. 3b pkt 1 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie z § 5 ust. 3c ww. rozporządzenia informacje, te powinny być udostępnione w czytelny i łatwo dostępny sposób. Na stronie internetowej starostwa zamieszczono jedynie informacje, że nieodpłatna pomoc prawna polega m.in. na: nieodpłatnej mediacji, że nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje m.in. nieodpłatną mediację oraz określono jej zakres.

Analizy w zakresie zainteresowania działalnością poszczególnych punktów npp oraz npo

10. W 13⁹⁸ z 19 objętych kontrolą jednostkach, starostowie analizowali skalę zainteresowania działalnością poszczególnych punktów npp i npo, w szczególności w sytuacji wystąpienia znacznych różnic w liczbie udzielanych porad w tych punktach. Powyższe analizy były wykorzystywane przez starostów, np. przy podejmowaniu działań na rzecz dostosowania lokalizacji punktów npp i npo i harmonogramów ich pracy do rzeczywistych potrzeb.

⁹⁷ Starostwo w: Zwoleniu, Miechowie, Wadowicach, Wieruszowie i Grodzisku Wielkopolskim.

⁹⁸ Starostwo w: Hajnówce, Sokółce, Wejherowie, Będzinie, Miechowie, Wadowicach, Bartoszycach, Ostródzie, Gnieźnie, Jaśle, Kolbuszowej, Stargardzie i Białogardzie.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Hajnówce** analizowano na bieżąco skalę zainteresowania działalnością punktów, w tym dostosowania ich lokalizacji i harmonogramu pracy do rzeczywistych potrzeb, podczas spotkań roboczych pracowników odpowiedzialnych za ich organizację: starosta prowadził rozmowy z wójtami i burmistrzami z powiatu hajnowskiego. W wyniku analiz i przeprowadzonych rozmów w 2022 r. uruchomiono nowe lokale. Podczas zapisów na porady w 2022 r. proponowano wybór lokali. Mieszkańcy gminy Kleszcze, Czeremcha i Dubicze Cerkiewne twierdzili podczas zapisywania się na poradę, że wolą jednak korzystać z porad w Hajnówce, ponieważ są anonimowi i dodatkowo w Hajnówce mają szeroki dostęp do świadczeń zdrowotnych, a przy okazji zrobią zakupy. W związku z powyższym starosta podjął decyzję o zaprzestaniu świadczenia porad prawnych w lokalu w Kleszczelach. Natomiast ustalonych godzin pracy punktów nikt nie kwestionował.

W **Starostwie Powiatowym w Wejherowie** analizowano skalę zainteresowania działalnością poszczególnych punktów (liczbę udzielanych porad). W 2022 r. podjęto decyzję o przeniesieniu punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego z Gminy Wejherowo do Miasta Wejherowa, z uwagi na większe zapotrzebowanie na pomoc w Mieście niż w Gminie. Ponadto niektóre zmiany lokalizacji punktów w latach 2020–2023 konsultowane były z władzami Gminy, w której te punkty się znajdowały.

W przypadku sześciu⁹⁹ starostw, w których powyższych analiz nie przeprowadzano, starostowie w różny sposób uzasadniali swoje stanowisko.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Zwoleniu** nie prowadzono ww. analiz, ponieważ z chwilą uruchomienia punktów starosta podjął decyzję o ich lokalizacji w każdej gminie na terenie powiatu zwoleńskiego, gdzie powinny funkcjonować niezależnie od ilości udzielonych porad.

W **Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim** nie prowadzono ww. analiz, z uwagi na brak zgłaszanych sygnałów od mieszkańców.

5.2.2. Realizacja umów

**Przekazywanie
środków na realizację
zadań z zakresu
npp, npo i ep**

1. Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą wszyscy starostowie przekazywali organizacjom pozarządowym środki na realizację zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej. Poza przypadkami stwierdzonymi w dwóch starostwach (z 19 objętych kontrolą), środki te były przekazywane w terminie i na zasadach określonych w umowach objętych badaniem.

Opis nieprawidłowości

W **Starostwie Powiatowym w Wejherowie** środki na realizację zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej, wynikające z trzech objętych badaniem umów, za styczeń 2020 r. w kwocie 297 zł (łącznie 891 zł), na edukację prawną, przekazano na rachunek bankowy organizacji pozarządowych 10 lutego 2020 r., tj. po terminie określonym w § 3 ust. 2 i 3 umów, zgodnie z którym środki przekazuje się w transzach miesięcznych do ostatniego dnia każdego miesiąca.

W **Starostwie Powiatowym w Grodzisku Wielkopolskim** badanie czterech umów wykazało, że płatności pięciu transz miesięcznych zrealizowano niezgodnie z terminami wskazanymi w tych umowach. Przyjęto w nich bowiem, że transze miesięczne będą przekazywane z dołu, w okresie od stycznia do listopada, w ostatnim dniu roboczym każdego miesiąca, a transza za grudzień w terminie do 15 grudnia. W trzech przypadkach, transze te przekazano

⁹⁹ Starostwo w: Zwoleniu, Nowym Dworze Gdańskim, Bieruniu, Sieradzu, Wieruszowie i Grodzisku Wielkopolskim.

**Brak przypadków
bezumownego świadczenia
usług w zakresie npp, npo i ep**

**Udzielanie nieodpłatnej
pomocy prawnej przez
aplikantów adwokackich
lub radcowskich**

po terminie wskazanym w umowach, tj. za: 1) styczeń 2022 r. – 15 lutego 2022 r. (15 dni po terminie); 2) lipiec 2022 r. – 8 sierpnia 2022 r. (osiem dni po terminie); 3) styczeń 2023 r. – 22 lutego 2023 r. (22 dni po terminie). Natomiast płatności za listopad oraz grudzień 2022 r. zrealizowano 24 listopada 2022 r. (odpowiednio sześć i 21 dni przed terminem), tj. przed precyzyjnie określonym terminem dla listopada oraz przed rozpoczęciem miesiąca, którego dotyczyła transza grudniowa. Łączna wartość transz zleconych w niewłaściwym terminie wyniosła 27,5 tys. zł.

2. We wszystkich kontrolowanych starostwach nie wystąpiły przypadki bezumownego świadczenia usług z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej¹⁰⁰.

3. W kontrolowanych jednostkach nieodpłatna pomoc prawna była udzielana głównie osobiście przez adwokatów lub radców prawnych. Przypadki ich zastępstwa przez aplikantów adwokackich lub radcowskich, do czego upoważnia art. 5 ust. 1 unpp, występowały sporadycznie. Stwierdzono je w pięciu¹⁰¹ z 19 skontrolowanych starostw w trakcie łącznie 32 dyżurów.

Zgłaszanie zastępstw odbywało się zwykle telefonicznie lub poprzez informację wysłaną e-mailem. Uzasadnienie wystąpienia przesłanki dotyczącej konieczności udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez ww. aplikantów odbywało się np. poprzez przesłanie zwolnienia lekarskiego lub telefoniczny opis sytuacji osobistej, która uniemożliwia świadczenie przez daną osobę usługi.

5.2.3. Rozliczanie przekazanych dotacji i kontrola zadań

Rozliczanie dotacji

1. We wszystkich objętych kontrolą jednostkach starostowie otrzymywali od organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej, sprawozdania z ich realizacji, na podstawie których dokonywano rozliczeń udzielonych dotacji. W oparciu o szczegółowe badania 81 wybranych do kontroli ww. sprawozdań¹⁰² NIK stwierdziła, że poza jednym przypadkiem¹⁰³ powyższe sprawozdania były składane w terminie określonym w art. 18 ust. 1 udpp.

Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone według wzoru określonego w rozporządzeniu w sprawie wzorów umów i sprawozdań. Weryfikacja sprawozdań odbywała się w różny sposób.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Wadowicach** przy weryfikacji objętych badaniem trzech sprawozdań (...) zachowano ślad rewizyjny w postaci protokołu dotyczącego rozliczeń dotacji z informacją co było podstawą weryfikacji (oferta, umowa, sprawozdanie, załączniki do sprawozdania) oraz pod jakim kątem dokonano sprawdzenia z adnotacją: tak (w przypadku np. spełnienia rezultatów/osiągnięcia celów), nie (w przypadku tego, czy sprawozdanie zawiera błędy finansowe) oraz informacja opatrzona datą o zaakceptowaniu pod względem merytorycznym, formalnym, rachunkowym złożonych dokumentów wraz z podpisami i pieczęciami osób dokonujących akceptacji (...).

W **Starostwie Powiatowym w Wejherowie** rozliczenie dotacji (w tym rezultaty) weryfikowane było poprzez sprawdzenie sprawozdań oraz kopii faktur dostarczonych do starostwa przez zleceniobiorcę wraz ze składanym sprawozdaniem.

¹⁰⁰ Ustaleń w tym zakresie NIK dokonała na podstawie m.in. analiz kart pomocy, zbiorczych informacji o wykonaniu zadań – sporządzanych na podstawie art. 12 ust. 1 unpp, sprawozdań z realizacji umów oraz wyjaśnień starostów.

¹⁰¹ Starostwo w: Hajnówce, Nowym Dworze Gdańskim, Wadowicach, Bartoszycach i Ostródzie.

¹⁰² Badaniem objęto sprawozdania dotyczące głównie lat 2020–2022.

¹⁰³ Dotyczyło to Starostwa Powiatowego w Wejherowie, gdzie spośród dziewięciu badanych sprawozdań, trzy złożono po terminie określonym w art. 18 ust. 1 udpp. Opóźnienie wynosiło od jednego do trzech dni, w związku z czym nie podejmowano działań w celu wezwania zleceniobiorców do ich złożenia.

W Starostwie Powiatowym w Będzinie weryfikacja polegała m.in. weryfikacji osiągniętych rezultatów wraz z określeniem skali realizacji zadań, szczegółowym rozliczeniu wydatków poniesionych w oparciu o szczegółowe zestawienie faktur i rachunków związanych z realizacją zadania.

Nieprawidłowości odnoszące się do weryfikacji sprawozdań, NIK stwierdziła w przypadku pięciu¹⁰⁴ z 19 objętych kontrolą starostw. Dotyczyły one nierzetelnej weryfikacji sprawozdań oraz braku udokumentowania tej weryfikacji (cztery przypadki).

Opis nieprawidłowości – przykłady

W Starostwie Powiatowym w Zwoleniu m.in. nierzetelnie udokumentowano weryfikację objętych kontrolą trzech sprawozdań z realizacji zadania publicznego za lata 2020–2022. Na sprawozdaniach nie zachowano żadnego śladu rewizyjnego, który umożliwiłby ustalenie m.in. kto i kiedy dokonał ich weryfikacji, jakie elementy sprawdzał i na podstawie jakich dokumentów. Jednocześnie na żadnym sprawozdaniu nie znajdowała się adnotacja świadcząca o ich akceptacji, a z § 1 ust. 4 umów zawieranych z organizacją pozarządową na realizację ww. zadania wynikało, że wykonanie umowy nastąpi z dniem zaakceptowania przez Zleceniodawcę sprawozdania końcowego. Starostwo nie żądało również przedłożenia dokumentów księgowych (takich jak np. potwierdzone za zgodność z oryginałem faktury lub ich wykaz, wyciągi z ewidencji księgowej) dotyczących rozliczenia kwoty dotacji jak i wkładu własnego. Nie wykorzystało zatem możliwości żądania przedstawienia dodatkowych informacji, wyjaśnień oraz dowodów do sprawozdań z realizacji zadania publicznego, zgodnie z § 10 ust. 4 umów z organizacjami pozarządowymi. Z powodu braku dokumentów źródłowych dotyczących realizacji ww. zadania NIK nie miała możliwości dokonania oceny prawidłowości i rzetelności przeprowadzanej przez starostwo weryfikacji ww. sprawozdań.

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

Zdaniem NIK, konieczność dokumentacji czynności i zdarzeń jest przede wszystkim podyktowane względami dowodowymi, które umożliwiają odtworzenie przeprowadzonej weryfikacji sprawozdań. Brak tego udokumentowania nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie faktu ich przeprowadzenia.

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie wystąpiły przypadki niezaakceptowania sprawozdania z wykonania zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej. Z ustaleń kontroli wynika także, że w pięciu¹⁰⁵ z 19 objętych kontrolą starostw wystąpiły przypadki zwrotu dotacji.

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Bartoszycach powodem niewykorzystania w 2022 r. w pełni dotacji było niedostarczenie ze strony fundacji faktury obciążeniowej za wykonanie usługi przez radcę prawnego zatrudnionego przez fundację. Niewykorzystaną kwotę 1200,00 zł, odprowadzono do budżetu państwa.

¹⁰⁴ Starostwo w: Zwoleniu, Miechowie, Sieradzu, Bartoszycach i Grodzisku Wielkopolskim.

¹⁰⁵ Starostwo w: Będzinie, Bartoszycach, Grodzisku Wielkopolskim, Stargardzie i Białogardzie.

**Kontrola realizacji
zadań z zakresu
npp, npo i ep**

W **Starostwie Powiatowym w Stargardzie** w latach 2020–2022 wystąpiło sześć (z dziewięciu analizowanych) przypadków skutkujących koniecznością zwrotu części środków otrzymanej dotacji na łączną kwotę 4645,00 zł. Obejmowała ona głównie zwrot kwoty zakwestionowanej w trakcie kontroli przeprowadzonej przez starostwo w zakresie realizacji trzech umów przez organizację pożytku publicznego (stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 4145,00 zł polegające m.in., na wydrukowaniu błędnych plakatów i ulotek z informacją o punktach, których nie poprawiono).

W **Starostwie Powiatowym w Białogardzie** w latach 2020–2022 wystąpił jeden przypadek (w 2020 r.) skutkujący koniecznością zwrotu części środków otrzymanej dotacji na łączną kwotę 1251,25 zł. Związany był on z niezłożeniem przez adwokata faktury za zrealizowane dyżury w punkcie w Białogardzie.

2. Starostowie stosowali różne podejście do kwestii kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej, o której mowa w art. 11 ust. 8 i 8a unpp¹⁰⁶.

Kompleksowe kontrole organizacji pozarządowej przeprowadzono w dwóch jednostkach¹⁰⁷ (z 19 kontrolowanych) np. w roku następującym po wykonaniu zadania. W trakcie kontroli sprawdzano m.in. jakość realizacji zadań, prawidłowość wykorzystania środków publicznych, wyposażenie i oznakowanie punktu oraz prowadzoną dokumentację.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Hajnówce** zgodnie z art. 11 ust. 8 unpp starosta kontrolował wykonywanie przez organizację pozarządową umowy na realizację zadania w zakresie prowadzenia punktu npp, na zasadach określonych w udpp. W latach 2021 i 2023 przeprowadzono planowe kontrole kompleksowe dotyczące realizacji zadania przez Stowarzyszenie Sursum Corda odpowiednio w 2020 i 2022 roku, których zakres obejmował: stan realizacji zadania publicznego, efektywność, rzetelność i jakość wykonania zadania, prawidłowość wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, prowadzenie dokumentacji określonej w przepisach prawa i postanowieniach umowy na realizację zadania. Z protokołów z ww. kontroli wynika, że nie ujawniono nieprawidłowości.

W przypadku pozostałych jednostek sprawdzanie/weryfikowanie zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe odbywało się poprzez np. niezapowiedziane wizyty w miejscu wykonywania zadania, weryfikację sprawozdań wraz z załączonymi do nich dokumentami czy telefoniczne sprawdzanie obecności w trakcie dyżuru. Sprawdzano wówczas m.in. wyposażenie i oznakowanie punktu oraz prowadzoną dokumentację.

Przykłady

W przypadku **Starostwa Powiatowego w Gnieźnie** w 2020 r. w dniach 19 sierpnia oraz 7–8 października pracownik starostwa przeprowadził kontrole działania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, co zostało udokumentowane notatkami służbowymi, z każdej kontroli oddzielnie. Kontrole przeprowadzono we wszystkich lokalizacjach, w których umiejscowione były ww. punkty. W szczególności dotyczyły one sprawdzenia lokalu pod względem: oznakowania, wyposażenia (materiały biurowe, szafy i urządzenia techniczne) oraz dostępności dla osób niepełnosprawnych. Ponadto, sprawdzano czy w lokalu udostępniono harmonogram udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, informacje o wszystkich punktach zlokalizowanych na obszarze powiatu oraz

¹⁰⁶ Zgodnie z art. 11 ust. 8 unpp starosta kontroluje wykonywanie umowy przez organizację pozarządową na zasadach określonych w udpp. Zgodnie z art. 11 ust. 8a unpp 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.

¹⁰⁷ Starostwo w Hajnówce i Sokółce.

zasadach udzielania tej pomocy. W październiku 2021 r. pracownik starostwa przeprowadził kontrolę dyżurów prowadzonych w punktach, w których udzielano nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Ze względu na ogłoszony stan zagrożenia epidemiologicznego na terenie kraju, w powiecie gnieźnieńskim w tym czasie można było korzystać z tych porad jedynie w sposób zdalny, wyłącznie drogą komunikacji na odległość. Z tego względu kontrola dyżurów została przeprowadzona telefonicznie. Pracownik miał przygotowany scenariusz problemu, z którym zgłaszał się do osoby prowadzącej dyżur. W dniach 20, 21, 22, 25, 26 i 28 października pracownik przeprowadził łącznie 14 takich rozmów, co zostało odnotowane w notatce służbowej. W notatce tej opisano: w jakim stopniu osoba udzielająca porady pomogła w rozwiązaniu problemu, czy przedstawiła się rozmówcy, czy została przeprowadzona ankieta, ile trwała rozmowa oraz oceniono jakość porady w skali od jednego do 10 punktów. Kontrolą tą były objęte zarówno punkty prowadzone przez adwokatów lub radców prawnych jak i przez organizacje pozarządowe. Po tej kontroli przeprowadzono rozmowy z osobami świadczącymi nieodpłatną pomoc i przekazano im uwagi oraz wskazówki co do należytego realizowania przez nie obowiązków. Wyjaśniono, że starosta na bieżąco sprawdza na stronie internetowej czy organizacja nie została skreślona z listy, o której mowa w art. 11d ust. 1 unpp oraz weryfikuje (na podstawie comiesięcznych przedkładanych przez organizacje pozarządowe potwierdzeń przelewów oraz list obecności), czy prawnicy świadczący nieodpłatną pomoc, to osoby wskazane w umowach z tymi organizacjami. Podano także, że kontrola, czy przy udzielaniu pomocy była zapewniona poufność, a usługa była świadczona profesjonalnie, rzetelnie i z przestrzeganiem zasad etyki, a także czy osoby świadczące nieodpłatną pomoc prawną przestrzegały przyjętych przez organizację (i przedłożonych Staroście wraz z ofertą złożoną w konkursie) standardów obsługi i wewnętrznego systemu kontroli jakości, polegała na analizie opinii składanych przez osoby korzystające z pomocy.

Pracownicy **Starostwa Powiatowego w Bieruniu** w ramach kontroli punktów npp i npo m.in.: przeprowadzali niezapowiedziane wizyty w punktach (dwie w 2020, 2021 i 2023 r., trzy w 2022 r.), weryfikowali listy obecności osób dyżurujących i miesięczne informacje oraz analizowali treść części A kart pomocy.

Nieprawidłowości odnoszące się do kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu npp, npo i ep, NIK stwierdziła w przypadku 13¹⁰⁸ z 19 objętych kontrolą starostw. Nieprawidłowości dotyczyły głównie kwestii nieprzeprowadzania wymaganych kontroli, ograniczonego ich zakresu oraz braku dokumentowania czynności kontrolnych.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim** starosta nie kontrolował wykonywania umów przez organizację pozarządową dotyczącą powierzonych zadań z zakresu npp, npo i ep, co było niezgodne z art. 11 ust. 8 unpp oraz z § 7 umowy zawartej z organizacją pozarządową dot. powierzenia realizacji zadania publicznego.

W **Starostwie Powiatowym w Stargardzie** nie dokumentowano w latach 2020–2023 (do 30 czerwca) czynności kontrolnych, które zgodnie z wyjaśnieniami obyły się w miejscu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej/świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jak również nie dokumentowano wyników tych kontroli, co było działaniem nierzetelnym.

W **Starostwie Powiatowym w Zwoleniu** nie przeprowadzono kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania przez organizacje pozarządowe oraz prowadzenia przez nie

¹⁰⁸ Starostwo w: Zwoleniu, Nowym Dworze Gdańskim, Wejherowie, Miechowie, Wadowicach, Sieradzu, Wieruszowie, Bartoszycach, Grodzisku Wielkopolskim, Jaśle, Kolbuszowej, Stargardzie i Białogardzie.

dokumentacji (finansowej) związanej z realizowanymi zadaniami, o której mowa w art. 17 ust. 3 i 4 udpp, w związku z art. 11 ust. 8 unpp, co było nierzetelne. Kontrola taka mogłaby zweryfikować prawidłowość wykorzystania środków publicznych, natomiast starostwo opierało się jedynie na danych zadeklarowanych w sprawozdaniach rocznych składanych przez organizacje pozarządowe. Starostwo nie kontrolowało również wywiązywania się organizacji pozarządowej z postanowień wynikających z § 7 ust. 1 umów, tj. zobowiązania do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰⁹, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

Kontrola wykonywania zobowiązań wynikających z umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi odbywała się zwykle poprzez bieżącą weryfikację, np.: list obecności radców i adwokatów świadczących nieodpłatną pomoc prawną; częstotliwości i terminowości logowania się wykonawców w systemie teleinformatycznym; dokumentacji, w tym kart czasu pracy i oświadczeń składanych przez wykonawców oraz prawidłowości i terminowości wypełniania kart pomocy.

Zdaniem NIK, kontrola realizacji zadań z zakresu npp i npo nie powinna ograniczać się do sprawdzania obecności lub absencji pracownika w punkcie.

W ocenie NIK, ww. skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości, świadczy o istotnych zaniedbaniach starostów w obszarze odnoszącym się do kontroli powierzonych zadań. Kontrola wykonywania zadań powinna stanowić istotny element wspomagający funkcjonowanie systemu npp i npo w zakresie dbałości o jakość świadczonych usług i prawidłowość wykorzystania środków publicznych.

Podwykonawstwo

3. W interpelacji¹¹⁰ do Ministra Sprawiedliwości zwrócono uwagę na zjawisko podwykonawstwa przy realizacji nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Wskazano, że kancelarie, z którymi podpisano umowy na wykonanie tego zadania publicznego, zlecają to następnie organizacjom pozarządowym, które obsługują punkty nieodpłatnej pomocy prawnej lub poradnictwa obywatelskiego – w całości lub w części zastępując prawnika z kancelarii. Takie podwykonawstwo jest realizowane za kwotę mniejszą od tej na fakturze VAT wystawianej powiatowi przez kancelarię, której działanie w sytuacji pełnego podwykonawstwa sprowadza się jedynie do naliczenia swojej marży.

Mając na uwadze powyższe, kontrolerzy NIK w trakcie prowadzonych czynności badali czy w kontrolowanych powiatach występowały przypadki podwykonawstwa przy udzielaniu przez adwokatów lub radców prawnych nieodpłatnej pomocy prawnej. W okresie objętym kontrolą w żadnej z kontrolowanych jednostek NIK nie stwierdziła występowania tego zjawiska.

5.2.4. Edukacja prawna

Działania w zakresie edukacji prawnej

1. W okresie objętym kontrolą we wszystkich kontrolowanych jednostkach zadania z zakresu edukacji prawnej były powierzane organizacjom pozarządowym w ramach umów na zapewnienie przez te organizacje udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, co było zgodne z art. 11 ust. 7 unpp. Powiaty nie zlecały tych zadań (w ramach odrębnych umów) podmiotom wskazanym w art. 15 ust. 1 unpp¹¹¹, który stanowi, że zadania z zakresu edukacji prawnej mogą być realizowane również przez podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 i 3 udpp, a także uczelnie prowadzące studia wyższe na kierunku prawo

¹⁰⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

¹¹⁰ Interpelacja nr 23449 z dnia 29 kwietnia 2021 r.

¹¹¹ Innym niż wymienione w art. 11 ust. 7 unpp.

oraz samorządy zawodowe adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników sądowych oraz doradców podatkowych¹¹². Brak powyższych zleceń starostowie uzasadniali m.in.:

- ograniczonymi możliwościami finansowymi powiatu (np. Starostwo Powiatowe w Hajnówce i Stargardzie);
- brakiem potrzeby takiego zlecenia gdyż zadania z zakresu edukacji prawnej powierzane organizacjom pozarządowym w ramach zawartych z nimi umów były skierowane do wszystkich grup społecznych i poruszały najważniejsze problemy prawne i społeczne (np. Starostwo Powiatowe w Będzinie).

Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich kontrolowanych starostwach przestrzegano obowiązku określonego w art. 11 ust. 7 unpp dotyczącego powierzania zadania z zakresu edukacji prawnej w ramach umowy zawartej z organizacją pozarządową, w wymiarze co najmniej jednego zadania na rok na każdy punkt.

W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu edukacji prawnej były realizowane przez organizacje pozarządowe m.in. poprzez:

- organizowanie kampanii społecznych, informacyjnych, edukacyjnych adresowanych do mieszkańców powiatu w formie elektronicznej;
- wydawanie i dystrybucję poradników, informatorów, plakatów, ulotek;
- opracowywanie i publikację filmów/spotów video;
- prowadzenie wykładów, konwersacji, prelekcji, warsztatów, webinarów dla mieszkańców powiatu (w tym m.in. dla uczniów i seniorów).

2. Z ustaleń kontroli wynika, że poza zadaniami z zakresu edukacji prawnej zlecanymi w trybie przewidzianym w unpp, w kontrolowanych powiatach podejmowano szereg innych działań zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Część z nich wynikała z realizacji obowiązków wynikających z innych ustaw¹¹³.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Miechowie** wskazano m.in., że Powiatowy Rzecznik Praw Konsumentów prowadził wykłady dla uczniów szkół średnich oraz seniorów, których celem było podniesienie świadomości o prawach konsumentów najsłabszych uczestników rynku.

W **Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim** wyjaśniono m.in., że zadania z zakresu edukacji prawnej były realizowane w szkołach przez pracowników Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej, gdzie omawiano kwestie dotyczące odpowiedzialności prawnej nieletnich oraz naruszenia zasad współżycia społecznego.

Starostwo Powiatowe w Wadowicach oraz jednostki organizacyjne powiatu podejmowały działania dotyczące upowszechniania wiedzy m.in. o możliwościach udziału obywateli w konsultacjach publicznych oraz procesie stanowienia prawa. Wielokrotnie mieszkańcy mieli możliwość wypowiedzenia się w kwestii aktów prawnych stanowiących na szczeblu powiatowym, regionalnym oraz krajowym. Informacje w tym zakresie zamieszczano na stronie internetowej powiatu, w BIP oraz na tablicach ogłoszeń. Działania z zakresu edukacji prawnej były również realizowane przez jednostki organizacyjne Powiatu, w tym przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Ośrodek Interwencji Kryzysowej oraz powiatowe szkoły ponadpodstawowe. Szereg działań edukacyjnych, zmierzających do podniesienia świadomości prawnej społeczeństwa realizował również Powiatowy Urząd Pracy czy Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej.

¹¹² Zgodnie z art. 15 ust. 2 do zlecenia zadań publicznych w zakresie edukacji prawnej stosuje się przepisy art. 13–19a udpp.

¹¹³ Na przykład zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.) do zadań własnych powiatu należy m.in. prowadzenie specjalistycznego poradnictwa (pkt 2) oraz udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach (pkt 13).

W Starostwie Powiatowym w Hajnówce wyjaśniono m.in., że za pośrednictwem portalu społecznościowego Facebook realizowana była promocja edukacji prawnej. Systematycznie publikowano opracowania dla zagadnień z zakresu prawa cywilnego, prawa pracy i praw konsumenta. W 2023 r. na łamach portalu Facebook realizowano kampanię informacyjną Powiatu Hajnowskiego pn. „Poranna edukacyjna kawa” – w poniedziałki publikowano post poświęcony wybranym aspektom prawnym. Przykłady postów: „Zadatek a zaliczka”, „Zmiany w ustawie o prawach konsumenta”, „Informator dla osób z niepełnosprawnością”, „Zbycie/nabycie pojazdu”, „Senior na zakupach”, „Podejmowanie pracy sezonowej przez młodzież”. Zorganizowany także został konkurs „Edukacja prawna w Powiecie Hajnowskim” polegający na udostępnieniu „edukacyjnego” postu „Zakupy i sprzedaż w Internecie”. W 2021 roku Powiat wydał kalendarz, w którym były omawiane zagadnienia dotyczące praw konsumenta.

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

Istnieje zróżnicowanie między liczbą porad udzielanych w poszczególnych punktach prowadzonych przez objęte kontrolą powiaty, co przełożyło się na różnice w kosztach systemu w przeliczeniu na jedną poradę.

We wszystkich powiatach osiągnięto cel jakim było zapewnienie mieszkańcom dostępności do porad prawnych pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.

Zdecydowana większość osób, którym udzielono porady wyraziła w kartach pomocy pozytywną opinię o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonym nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim, przy czym odsetek tych opinii w stosunku do liczby udzielonych porad był niewielki.

Według starostów największym problemem związanym z realizacją przez powiat zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej jest niewystarczająca wysokość otrzymywanych środków.

Nieodpłatna pomoc
prawna i nieodpłatne
poradnictwo obywatelskie
w liczbach

1. W latach 2020–2023 (do 30 czerwca) w objętych kontrolą powiatach udzielono łącznie 59 645 porad (liczba kart pomocy), z tego: w 2020 r. – 13 263, w 2021 r. – 16 155, w 2022 r. – 18 811 i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 11 416.

Nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie dotyczyło następujących dziedzin (niektóre porady dotyczyły więcej niż jednej dziedziny prawa):

- prawo cywilne: łącznie 30 995 porad, tj. 49,0 % wszystkich udzielonych porad, z tego: w 2020 r. – 6638, w 2021 r. – 8478, w 2022 r. – 9943 i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 5936);
- prawo rodzinne: łącznie 12 667 porad, tj. 20,0 % (odpowiednio: 2804, 3213, 4262, 2388);
- prawo karne: łącznie 4999 porad, tj. 7,9 % (1060, 1360, 1645, 934);
- prawo ubezpieczeń społecznych, prawo do opieki zdrowotnej: łącznie 4085 porad, tj. 6,5 % (1135, 1117, 1138, 695);
- prawo pracy: łącznie 3937 porad, tj. 6,2 % (1032, 1097, 1121, 687);
- inne: łącznie 3078 porad, tj. 4,9 % (610, 935, 882, 651);
- prawo administracyjne (z wyjątkiem prawa podatkowego): łącznie 2687 porad, tj. 4,2 % (546, 662, 846, 633);
- prawo podatkowe: łącznie 634 porady, tj. 1,0 % (132, 182, 153, 167),
- sprawy z zakresu działalności gospodarczej: łącznie 154 porady, tj. 0,2 % (44, 48, 41, 21).

Czas poświęcony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wynosił:

- do 15 min.: łącznie 3872 przypadki, tj. 6,5 % (z tego: w 2020 r. – 744, w 2021 r. – 1388, w 2022 r. – 1055 i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 685);
- powyżej 15 min. do 30 min.: łącznie 19 305 przypadków, tj. 32,6 % (odpowiednio: 4438, 5703, 6203, 2961);
- powyżej 30 min. do 45 min.: łącznie 17 516 przypadków, tj. 29,5 % (3951, 4822, 5500, 3243);
- powyżej 45 min. do 60 min.: łącznie 13 502 przypadki, tj. 22,8 % (2758, 2937, 4491, 3316);
- powyżej 1 godz. do 1 godz. 30 min.: łącznie 3833 przypadki, tj. 6,5 % (955, 957, 1194, 727);
- powyżej 1 godz. 30 min. do 2 godz.: łącznie 824 przypadki, tj. 1,4 % (207, 205, 272, 140);
- powyżej 2 godz. do 3 godz.: łącznie 228 przypadków, tj. 0,4 % (56, 62, 75, 35);
- powyżej 3 godz. do 4 godz.: łącznie 70 przypadków, tj. 0,1 % (26, 17, 16, 11);
- powyżej 4 godz. do 5 godz.: łącznie 18 przypadków, tj. 0,03 % (6, 7, 3, 2);
- powyżej 5 godz. do 6 godz.: łącznie 18 przypadków, tj. 0,03 % (4, 11, 2, 1);
- powyżej 6 godz. do 7 godz.: łącznie 11 przypadków, tj. 0,02 % (3, 5, 2, 1);
- powyżej 7 godz.: łącznie 90 przypadków, tj. 0,2 % (28, 53, 8, 1).

Wiek osób¹¹⁴ korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wynosił:

- do 18 roku życia: łącznie 110 osób, tj. 0,2 %, (z tego: w 2020 r. – 11, w 2021 r. – 65, w 2022 r. – 28, i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 6);
- powyżej 18 do 25 lat: łącznie 2871 osób, tj. 5,0 % (odpowiednio: 749, 832, 791, 499);
- powyżej 25 do 35 lat: łącznie 8380 osób, tj. 14,5 % (1994, 2283, 2643, 1460);
- powyżej 35 do 45 lat: łącznie 12 205 osób, tj. 21,2 % (2515, 3389, 3925, 237);
- powyżej 45 do 55 lat: łącznie 10 526 osób, tj. 18,3 % (2244, 2864, 3288, 2130);
- powyżej 55 do 60 lat: łącznie 5744 osoby, tj. 10,0 % (1237, 1556, 1853, 1098);
- powyżej 60 do 65 lat: łącznie 5841 osób, tj. 10,1 % (1212, 1578, 1836, 1213);
- powyżej 65 do 75 lat: łącznie 9184 osoby, tj. 15,9 % (2230, 2345, 2846, 1763);
- powyżej 75 do 85 lat: łącznie 2469 osób, tj. 4,3 % (556, 617, 780, 516);
- powyżej 85 lat: łącznie 297 osób, tj. 0,5 % (67, 70, 106, 54).

Wskaźniki w zakresie realizacji zadań wynikających z unpp

2. Liczba porad na 1000 mieszkańców¹¹⁵ w objętych kontrolą powiatach wyniosła średnio 9,0 porad, (w tym w 2020 r. – 8,0; w 2021 r. – 9,8; w 2022 r. – 11,4 i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 7,0).

Największą liczbę porad na 1000 mieszkańców odnotowano w powiatach:

- nowodworskim – 13,4 porad (odpowiednio: 18,8; 17,9; 9,3 i 7,4);
- wieruszowskim – 12,9 porad (11,3; 13,9; 17,1 i 9,2);
- wadowickim – 12,8 porad (11,2; 13,8; 16,0 i 10,1);
- będzińskim – 12,2 porad (7,4; 14,7; 17,3 i 9,6);

Najmniejszą liczbę porad na 1000 mieszkańców odnotowano w powiatach:

- sieradzkim – 5,3 porad (odpowiednio: 4,2; 5,1; 7,2 i 5,0);
- kolbuszowskim – 5,5 porad (5,3; 6,4; 6,0 i 4,1);
- jasielskim – 6,6 porad (5,3; 8,0; 8,9 i 4,4);
- miechowskim – 6,7 porad (5,5; 7,0; 8,3 i 5,8);

3. Łączny koszt systemu w przeliczeniu na poradę wynosił w powiatach objętych kontrolą średnio 248,03 zł (w tym w 2020 r. – 323,87 zł; w 2021 r. – 265,49 zł; w 2022 r. – 228,22 zł i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 167,89 zł).

Najdroższe porady odnotowano w powiatach:

- sieradzkim – średnio 452,26 zł na poradę (odpowiednio: 653,75 zł; 551,43 zł; 391,95 zł i 260,25 zł);
- zwoleńskim – średnio 418,00 zł na poradę (620,73 zł; 390,00 zł; 346,17 zł i 398,85 zł).

¹¹⁴ Nie wszystkie osoby korzystające z npp lub npo podawały wiek.

¹¹⁵ Liczba ludności przyjęta według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, ustalona przez Prezesa GUS.

Najtańsze porady odnotowano w powiatach:

- wadowickim – średnio 163,74 zł na poradę (odpowiednio: 214,74 zł; 175,54 zł; 151,59 zł i 109,86 zł);
- będzińskim – średnio 171,02 zł na poradę (327,67 zł; 166,01 zł; 142,75 zł i 107,70 zł);
- ostródzkim – średnio 182,21 zł na poradę (210,37 zł; 171,32 zł; 191,93 zł i 141,55 zł).

Koszt systemu w przeliczeniu na poradę w przypadku punktów obsługiwanych przez organizacje pozarządowe w powiatach objętych kontrolą wynosił średnio 317,69 zł (odpowiednio 385,61 zł; 297,31 zł; 323,29 zł; 251,27 zł) i był wyższy średnio o 120,40 zł od kosztu dla punktów obsługiwanych przez adwokatów/radców prawnych, który wynosił 197,29 zł (odpowiednio 273,38 zł; 236,26 zł; 170,42 zł; 116,98 zł).

Tendencja ta, tj. wyższy koszt systemu w przeliczeniu na poradę dla punktów obsługiwanych przez organizacje pozarządowe w stosunku do punktów obsługiwanych przez adwokatów/radców prawnych została odnotowana w 15¹¹⁶ z 19 objętych kontrolą jednostkach, a największe różnice wystąpiły w powiatach:

- jasielskim – porada w punkcie obsługiwanym przez organizację pozarządową była droższa o 612,82 zł (odpowiednio o: 664,85 zł; 650,69 zł; 610,69 zł; 398,13 zł);
- białogardzkim – o 389,84 zł (2811,44 zł; 333,40 zł; 198,68 zł; 218,65 zł);
- sokólskim – o 368,49 zł (552,82 zł; 376,38 zł; 262,28 zł; 314,89 zł);
- miechowskim – o 350,81 zł (421,44 zł; 446,98 zł; 355,64 zł; 183,54 zł).

Przykład

Najwyższy koszt porady w punkcie obsługiwanym przez organizację pozarządową odnotowano w Starostwie Powiatowym w Białogardzie w 2020 r. i wyniósł on 3003 zł, co wynikało z liczby udzielonych porad – 20 porad. Wpływ na to miała m.in. lokalizacja punktu udzielania porad przez organizację pozarządową w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Tychowie, którą zmieniono w 2022 r., w wyniku analiz przeprowadzonych przez Starostwo w 2021 r. (liczba porad wzrosła w 2021 r. do 95, w 2022 r. do 158, a w I półroczu 2023 wyniosła 82).

W pozostałych czterech¹¹⁷ objętych kontrolą jednostkach koszt systemu w przeliczeniu na poradę był wyższy dla punktów obsługiwanych przez adwokatów/radców prawnych, a największe różnice odnotowano w powiatach:

- grodziskim – porada w punkcie obsługiwanym przez adwokatów/radców prawnych droższa o 522,7 zł (odpowiednio o: 495,27 zł; 690,69 zł; 649,99 zł; 198,22 zł);
- zwoleńskim – o 426,52 zł (777,11 zł; 619,14 zł; 336,96 zł; 78,94 zł).

Przykład

Najwyższy koszt porady w punkcie obsługiwanym przez adwokatów/radców prawnych odnotowano w Starostwie Powiatowym w Zwoleniu w 2020 r. i wyniósł on 1215,50 zł, co wynikało z liczby udzielonych porad – 42 porady. Wpływ na to miała m.in. odmowa zawarcia umowy przez radcę prawnego na udzielanie npp w trzech lokalizacjach punktu nieodpłatnej pomocy prawnej: w Urzędzie Gminy w Przyłęku, Urzędzie Gminy w Kazanowie i w Urzędzie Gminy w Policznie. W konsekwencji w dniach od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r. nie funkcjonował punkt nieodpłatnej pomocy prawnej w trzech ww. lokalizacjach przydzielony radcom prawnym.

4. Średnia liczba porad na punkt dziennie wynosiła 1,0, (w tym w 2020 r. – 0,8 porady, w 2021 r. – 0,9 porady, w 2022 r. – 1,1 porady i w 2023 r. (do 30 czerwca) – 1,3 porady). Największą liczbę porad na punkt dziennie odnotowano w powiatach:

¹¹⁶ Starostwo w: Hajnówce, Sokółce, Wejherowie, Będzinie, Bieruniu, Miechowie, Wadowicach, Sieradzu, Wieruszowie, Bartoszycach, Ostródzie, Gnieźnie, Jaśle, Stargardzie i Białogardzie.

¹¹⁷ Starostwo w: Zwoleniu, Nowym Dworze Gdańskim, Grodzisku Wielkopolskim i Kolbuszowej.

- wadowickim – średnio 1,6 porady (odpowiednio: 1,2; 1,4; 1,7 i 2,1);
- będzińskim – średnio 1,4 (0,7; 1,4; 1,7 i 1,9);
- ostródzkim – średnio 1,4 (1,2; 1,5; 1,3 i 1,5);
- wieruszowski – średnio 1,3 (0,9; 1,1; 1,4; 1,5);
- nowodworskim – średnio 1,0 (1,3; 1,2; 0,6 i 1,0).

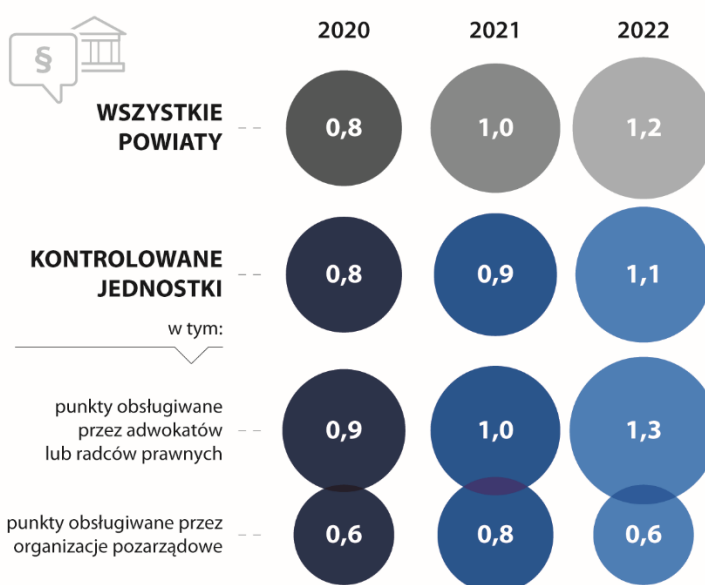
Najmniejszą liczbę porad na punkt dziennie odnotowano w powiatach:

- sieradzkim – średnio 0,6 porady (odpowiednio: 0,4; 0,5; 0,6 i 0,9);
- zwoleńskim – średnio 0,6 (0,4; 0,6; 0,7 i 0,6);
- grodziskim – średnio 0,7 (1,0; 0,6; 0,5; 0,7);
- jasielskim – średnio 0,7 (0,5; 0,7; 0,8 i 1,0).

Na terenie objętych kontrolą powiatów w większości przypadków liczba porad na punkt dziennie była wyższa w przypadku punktów prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych niż w punktach obsługiwanych przez organizacje pozarządowe, co zostało przedstawione na poniższej infografice.

Infografika nr 6

Liczba porad na punkt dziennie dla punktów prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych oraz organizacje pozarządowe



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK oraz sprawozdań Ministra Sprawiedliwości.

Formy i tematyka zadań w zakresie edukacji prawnej

5. W latach 2020–2023 (do 30 czerwca) zostały zrealizowane 2983 zadania z zakresu edukacji prawnej, wynikające z umów zawartych z organizacjami pozarządowymi. Ich liczba była zróżnicowana w objętych kontrolą jednostkach. Najwięcej zadań zrealizowano w powiatach:

- jasielskim (368 zadań);
- sokólskim (349);
- hajnowskim (331).

Najmniej zadań zrealizowano w powiatach:

- wieruszowskim (23);
- gnieźnieńskim (27);
- bartoszyckim (31);
- zwoleńskim (35).

Zostały one zrealizowane przez objęte kontrolą powiaty w następujących formach¹¹⁸:

- internetowe serwisy edukacyjne i poradniki w wersji elektronicznej (933 zadania, tj. 31,1 % wszystkich zadań);
- kampanie społeczne (870, tj. 29,2 %);
- informatory i poradniki w wersji papierowej (424, tj. 14,2 %);

¹¹⁸ Na podstawie danych wykazanych w kwartalnych zbiorczych informacjach, o których mowa w art. 12 ust. 1 unpp.

- inne formy (343, tj. 11,5 %);
- publikacje w mediach (180, tj. 6,0 %);
- warsztaty (156, tj. 5,2 %);
- wykłady (73, 2,4 %);
- audycje w mediach (4, tj. 0,1 %).

Zgodnie z art. 11 ust. 7 unpp starosta w umowie z organizacją pozarządową może określić preferowane formy realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej. Z tej możliwości skorzystało 10¹¹⁹ z 19 objętych kontrolą jednostek.

Tematyka zadań z zakresu edukacji prawnej dotyczyła m.in:

- przestępstw i wykroczeń (12,9 %);
- zatrudnienia (9,3 %);
- rodziny (7,9 %);
- dziedziczenia (5,7 %);
- świadczeń i zasiłków (5,1 %);
- zadłużenia (4,6 %).

Zaznaczyć należy, że ponad jedną trzecią (40,6 %) tematów dotyczących edukacji prawnej stanowiła kategoria nieokreślona (inne).

Odbiorcy działań powiatów z zakresu edukacji prawnej

6. W 10¹²⁰ z 19 objętych kontrolą jednostkach nie dysponowano wiedzą jaka liczba odbiorców/potencjalnych odbiorców skorzystała z zaproponowanych form edukacji prawnej. Jak wyjaśniano, nie dysponowano takimi danymi, gdyż taki obowiązek nie wynika z żadnych przepisów.

W pozostałych dziewięciu jednostkach monitorowano to zagadnienie, wymagając np. takich informacji w sprawozdaniach składanych przez organizacje pozarządowe.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Bieruniu** według przykładowych danych sprawozdawczych, na dzień 15 czerwca 2020 r. spot pt. *Nieodpłatna pomoc prawna, poradnictwo obywatelskie i mediacje* w portalu YouTube wyświetlono 508 razy, na dzień 1 grudnia 2020 r. wpis organizacji pozarządowej w serwisie Facebook z informacjami i animacją na temat npp, npo i mediacji wyświetlono 242 razy. Pomiar zasięgów publikacji spotu reklamowego o systemie npp w powiecie, wykazał, że w 2020 r. wyświetlono ją łącznie 2388 razy.

W **Starostwie Powiatowym w Miechowie** w 2020 r. – 2000 informatorów i 50 plakatów promujących dostępność punktów nieodpłatnej pomocy prawnej rozkolportowano do 25 instytucji; 2000 zakładek do książek przekazano do 10 bibliotek; trzy publikacje w serwisie internetowym www.miechov.naszemiasto.pl; trzy e-informatory opublikowano na stronie organizacji pozarządowej i profilu Facebook oraz przekazano do Starostwa, szkół i innych instytucji w celu umieszczenia na stronach internetowych; spot wideo promujący dostęp do nieodpłatnych świadczeń oraz edukacyjny filmik z zakresu cyberprzemocy obejrzało 9,8 tys. osób. (...) W 2021 r. wideoporadnik w tematyce wybranej przez Powiat (E-urząd); spot promocyjny obejrzało ponad 4,7 tys. osób; publikacja w serwisie internetowym www.miechov.naszemiasto.pl

W **Starostwie Powiatowym w Białogardzie** przedstawiono dane liczbowe osób korzystających z edukacji prawnej tylko za 2020 r. – łącznie 27 721 osób (w tym: 100 odbiorców biuletynu i 27 721 osób uczestniczących w wykładach). W zakresie poradników informacji prawnej, a także prowadzenie strony i profilu internetowego, na którym były umieszczane materiały edukacyjne i wzory umów, wykładów – szacunkowa liczba odbiorców wynosiła 81,6 tys. osób wg danych wskazanych na profilu internetowym Fundacji.

¹¹⁹ Starostwo w: Zwoleniu, Wejherowie, Miechowie, Wieruszowie, Ostródzie, Gnieźnie, Jaśle, Kolbuszowej, Stargardzie i Białogardzie.

¹²⁰ Starostwo w: Zwoleniu, Nowym Dworze Gdańskim, Wejherowie, Będzinie, Wadowicach, Sieradzu, Wieruszowie, Bartoszycach, Ostródzie i Kolbuszowej.

**Rezultaty/produkty/efekty
działań powiatów
w zakresie edukacji
prawnej**

7. W wyniku działań objętych kontrolą powiatów w zakresie npp, npo i ep osiągnięto, m.in. następujące produkty/rezultaty:

- zapewniono dostępność do profesjonalnej pomocy w zakresie porad prawnych i obywatelskich;
- zapewniono dostęp do nieodpłatnej pomocy poza punktem i za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość osobom, które spełniają kryteria określone w art. 8 ust. 8 unpp;
- prowadzono różne formy nieodpłatnych działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa;
- rozpowszechniono informacje o możliwości skorzystania z nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w ramach zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego poprzez materialne „produkty” zrealizowane na rzecz uczestników zadań – w tym plakaty, ulotki, informatory;
- zapewniono mieszkańcom dostęp do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.

**Cele/mierniki/wskaźniki
dla zadań z zakresu
npp, npo i ep**

8. W latach 2020–2023 (I półrocze) w 17 z 19 objętych kontrolą jednostek nie określono celów/mierników/wskaźników dla zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa oraz edukacji prawnej (ani w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi, ani w budżecie zadaniowym powiatu czy innych dokumentach strategicznych). Brak określenia takich narzędzi pomiaru realizacji ww. zadań uzasadniano m.in.:

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Wieruszowie jak wynika z wyjaśnień Starosty, nie określono ww. celów/mierników/wskaźników uznając, że nie jest to konieczne. Istotne było zapewnienie wszystkim mieszkańcom powiatu dostępności do porad, mimo, iż było to niemierzalne. Określenie ilości świadczonych porad byłoby co prawda wyznacznikiem mierzalnym, ale nie do końca adekwatnym. Bowiem wyznaczając taki miernik realizacji, przy małej liczbie osób korzystających z porady, efekt realizacji zadania byłby niewielki, pomimo zapewnienia mieszkańcom dostępności do npp. Oceny rezultatów realizacji zadania przez organizację pozarządową dokonywano jedynie w oparciu o analizy opinii osób uprawnionych zawarte w kartach pomocy (w części B).

W Starostwie Powiatowym w Wejherowie z wyjaśnień Wicestarosty wynikało m.in., że ocena realizacji ww. zadań publicznych monitorowana była poprzez roczne sprawozdania składane przez organizacje pozarządowe z wykonanych zadań (ww. sprawozdania nie budziły zastrzeżeń, więc nie podejmowano działań wymienionych w art. 17 udpp), ponadto na bieżąco monitorowano prowadzenie dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem, m.in. poprzez składane oświadczenia, o których mowa w unpp, a także system teleinformatyczny do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Dwie jednostki natomiast określiły mierniki dla realizowanych zadań z zakresu npp i npo.

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Białogardzie w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi uchwalonymi na lata 2020–2023 określono cele, mierniki/wskaźniki zadań (w tym odnoszące się również do npp, npo i edukacji prawnej) oraz zasady monitoringu/oceny sposobu realizacji zadań określonych w ww. Programach. Mierniki/wskaźniki dotyczące realizacji zadań z zakresu npp/npo to np. liczba beneficjentów, liczba złożonych ofert czy zawartych umów, a dla zadań z zakresu edukacji prawnej – to np. liczba wykonanych poradników/biuletynów itp.

Mierniki/wskaźniki dla zadań z zakresu edukacji prawnej zostały określone także w ofertach, złożonych w konkursach ofert (na lata 2020–2023), np. liczba wykonanych poradników/biuletynów itp. W umowach realizowanych przez

organizacje pozarządowe nie określono szczegółowych mierników/wskaźników zadań z zakresu npp/npo i edukacji prawnej. W przypadku npp/npo przyjęto, że miernikiem zadania miały być liczba udzielonych porad.

W **Starostwie Powiatowym w Będzinie** z wyjaśnień wynikało m.in., że zarządzeniem Starosty nr 3/2013 z dnia 9 stycznia 2013 r. oraz zarządzeniem nr 70/2019 z 23 grudnia 2019 r. wprowadzono organizację i funkcjonowanie kontroli zarządczej w Starostwie. Wg zasad zarządzania ryzykiem kierownicy komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk, zobowiązani zostali do przedłożenia informacji z realizacji zadań oraz informacji o poziomie wskaźników do 31 marca każdego roku. Realizując postanowienia Zarządzeń Starosty, oraz analizy, ustalony został miernik w postaci ilości udzielonych porad prawnych i obywatelskich w odniesieniu do ilości porad prawnych i obywatelskich (na które nie zostały złożone skargi na sposób ich udzielenia, czyli tzw. dobrych porad) w roku poprzedzającym. Oczekiwana wartość miernika jaka została założona do osiągnięcia to wzrost o nie mniej niż 15 % ilości porad prawnych udzielonych w roku analizowanym w stosunku do poprzedniego roku kalendarzowego.

Ocena beneficjentów wsparcia w zakresie npp i npo

9. Z ustaleń kontroli wynika, że poza przypadkiem powiatu grodzkiego, w kontrolowanych jednostkach beneficjenci wsparcia uzyskanego od 2020 r. do I połowy 2023 r. składali opinie o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonym nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim wyrażone w części B karty pomocy, o której mowa w § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej¹²¹. Starostwo Powiatowe w Grodzisku Wielkopolskim brak ww. opinii tłumaczyło tym, że osoby korzystające z pomocy odmawiały wypełniania części B karty pomocy.

Spośród wszystkich kontrolowanych jednostek największy odsetek opinii w stosunku do liczby udzielonych porad odnotowano w powiatach: białogardzkim (18,1 %), hajnowskim (10,5 %), miechowskim i gnieźnieńskim (po 9,8 %)¹²², a najmniejszy w powiatach: sieradzkim (0,04 %), bartoszyckim (0,2 %) i zwoleńskim (1,2 %)¹²³. Średnia dla wszystkich kontrolowanych jednostek wynosiła 5,2 %, co oznacza, że tylko co 20 osoba, której udzielono porady składała opinię wyrażoną w części B karty pomocy. Starostowie podawali różne przyczyny niewielkiego zainteresowania ww. formą wyrażania opinii.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Sokółce** wyjaśniono m.in., że od chwili wybuchu pandemii COVID-19, a w związku z tym koniecznością poddawania kwarantannie wszelkich dokumentów papierowych, następnie zamknięcia urzędu dla klientów z zewnątrz i usługi ich wyłącznie za pomocą środków porozumiewania się na odległość niemożliwym stało się egzekwowanie od beneficjentów wypełniania kart pomocy część B. Po powrocie do obsługi interesantów w trybie stacjonarnym prawnicy zawsze proponują wypełnienie takowej karty, jednakże spotyka się to z oporem ze strony odbiorców pomocy. Beneficjenci pomocy są bardzo często osobami nieufnymi, mającymi obawy przed ujawnieniem swoich danych wrażliwych. Jest to w dużej mierze związane niejednokrotnie z ich sprawami, z którymi przychodzą do punktu npp/npo. Często trudno jest przekonać ich do wypełnienia i podpisania oświadczenia oraz klauzuli RODO, a co dopiero do wypełnienia karty pomocy cz. B.

W **Starostwie Powiatowym w Sieradzu** wyjaśniono m.in., że informacja o możliwości złożenia opinii widoczna jest przed wejściem do każdego punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Każdorazowo po udzielonej poradzie informację o takiej możliwości przekazują również radcowie prawni, adwokaci oraz doradca obywatelski. Jednak

¹²¹ M.in. zgodnie z § 8 ust. 4 tego rozporządzenia wypełnienie części B karty pomocy jest dobrowolne.

¹²² W powiatach tych złożono w okresie od 2020 do 30 czerwca 2023 r. odpowiednio: 247, 157, 125 i 417 opinii.

¹²³ W powiatach tych złożono w okresie od 2020 do 30 czerwca 2023 r. odpowiednio: 1, 4 i 12 opinii.

z informacji uzyskanej od wykonawców wynika, że po wypełnieniu oświadczeń niezbędnych do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz podaniu danych do karty pomocy, osoby, którym została udzielona pomoc prawna, nie chcą wypełniać dodatkowych ankiet, tym bardziej, że jest to dobrowolne.

Z analizy ww. opinii wynika, że zdecydowana większość beneficjentów uznała, że:

- spotkała się z życzliwym przyjęciem przez osobę udzielającą pomocy (94,8 % odpowiedzi: *zdecydowanie tak* i 5,1 % odpowiedzi: *raczej tak*; jedynie 0,1 % stanowiły odpowiedzi: *raczej nie, zdecydowanie nie*);
- informacje zostały im przedstawione w sposób zrozumiały (93,8 % odpowiedzi: *zdecydowanie tak* i 6,0 % odpowiedzi: *raczej tak*; jedynie 0,2 % stanowiły odpowiedzi: *raczej nie, zdecydowanie nie*);
- po uzyskaniu porady wiedziała jakie dalsze kroki można podjąć (88,3 % odpowiedzi: *zdecydowanie tak* i 11,2 % odpowiedzi: *raczej tak*; jedynie 0,5 % stanowiły odpowiedzi: *raczej nie, zdecydowanie nie*);
- lokal, w którym zorganizowany był punkt był dogodnie położony (82,4 % odpowiedzi: *zdecydowanie tak* i 16,3 % odpowiedzi: *raczej tak*; jedynie 1,3 % stanowiły odpowiedzi: *raczej nie, zdecydowanie nie*);
- lokal, w którym zorganizowany był punkt był czytelnie oznakowany (79,9 % odpowiedzi: *zdecydowanie tak* i 18,1 % odpowiedzi: *raczej tak*; jedynie 2,0 % stanowiły odpowiedzi: *raczej nie, zdecydowanie nie*);
- została przyjęta w punkcie w umówionym terminie (97,0 % odpowiedzi: *zdecydowanie tak* i 2,7 % odpowiedzi: *raczej tak*; jedynie 0,3 % stanowiły odpowiedzi: *raczej nie, zdecydowanie nie*).

Ponadto na pytanie: *Skąd dowiedział/a się Pan(i) o działalności punktu?* najczęściej odpowiedzi udzielono przy opcjach *inni klienci punktów* (37,7 % odpowiedzi) i *Internet* (33,3 %). Beneficjenci wskazywali także na inne źródła informacji w powyższym zakresie, takie jak m.in.: plakaty (7,1 % odpowiedzi), ulotki lub broszury (5,0 %) oraz prasa (1,7 %) ¹²⁴.

Zdaniem NIK, ww. opinie beneficjentów wyrażane w części B karty pomocy nie mogą stanowić podstawy do obiektywnej oceny wsparcia udzielonego beneficjentom na terenie kontrolowanych powiatów w zakresie npp lub npo. Powyższe opinie były składane przez bardzo niewielki odsetek osób korzystających z porad. NIK zauważa, że w systemie npp, npo i ep brakuje narzędzi, które umożliwiłyby dokonanie obiektywnej oceny jakości świadczonych usług.

Analiza opinii składanych przez beneficjentów wsparcia

10. W jednostkach, w których składano opinie o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonym nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim wyrażone w części B karty pomocy starostowie, zgodnie z art. 7 ust. 5 unpp dokonywali ich analizy, które były prowadzone w różny sposób.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Hajnówce** przeprowadzenie ww. analiz udokumentowano w formie arkusza z analizy, zawierającego dane na temat liczby kart pomocy (w każdym miesiącu), liczby uwag dotyczących lokalu, liczby uwag dotyczących udzielonej porady, treść uwag oraz podjęte działania. W okresie objętym kontrolą odnotowano dziesięć uwag zamieszczonych w kartach pomocy (po trzy w latach 2020–2022 i jedną w 2023 roku), przy czym tylko dwie wskazywały na potrzebę wprowadzenia usprawnień (w 2020 roku) – dotyczyły oznakowania lokalu, w którym znajdował się punkt npp. Uwagi zostały zrealizowane – poprawiono oznakowanie.

W **Starostwie Powiatowym w Będzinie** każda karta B była indywidualnie analizowana przez pracownika starostwa podczas wprowadzania jej do systemu teleinformatycznego do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Wszelkiego rodzaju uwagi, wnioski i sugestie wynikające z treści kart były przekazywane każdorazowo

¹²⁴ Dostępne opcje odpowiedzi: *inni klienci punktów, Internet, plakaty, ulotki lub broszury, prasa, radio, telewizja, w inny sposób, nie uzupełniono*.

do starosty. Opinie wynikające z kart nie wskazywały na potrzebę zmian lokalizacji czy funkcjonowania punktów poradnictwa a także nie prezentowały niewłaściwych praktyk i zachowań wśród wykonawców porad prawnych i obywatelskich.

Odnosnie korzystania przez starostów z innych form pozyskiwania informacji od osób uprawnionych w zakresie oceny udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej oraz udzielonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, NIK ustaliła, że np.:

- w **Starostwie Powiatowym w Będzinie i Ostródzie** opinie były zbierane podczas telefonicznych oraz osobistych zapisów osób kolejny raz chcących skorzystać z porad;
- w **Starostwie Powiatowym w Sokółce** wyjaśniono, że wyrywkowo zadawane były beneficjentom pytania, co do jakości przeprowadzonej porady.

NIK zauważyła, że korzystanie z innych form pozyskiwania informacji (niż zbieranie opinii wyrażonych w części B karty pomocy) nie było powszechną praktyką stosowaną w kontrolowanych starostwach. Powyższe przykłady wskazują, że działania tego rodzaju miały charakter incydentalny i nieformalny.

**Spostrzeżenia
starostów na temat
realizowanych zadań
z zakresu npp, npo i ep**

11. W trakcie prowadzonych kontroli, kontrolerzy NIK zwrócili się do starostów o przekazanie swoich spostrzeżeń (uwag) na temat realizowanych przez powiat zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Tylko w przypadku dwóch jednostek¹²⁵ na 19 objętych kontrolą, starostowie nie mieli takich spostrzeżeń (uwag) stwierdzając, że realizacja powyższych zadań odbywała się bez utrudnień. W pozostałych jednostkach starostowie zwracali uwagę głównie na: niewystarczającą wysokość otrzymywanych środków, uwarunkowania wywołane pandemią COVID-19, które wiązały się z utrudnionym bezpośrednim kontaktem z osobą udzielającą nieodpłatnej pomocy oraz na problem braku możliwości zweryfikowania, czy z nieodpłatnej pomocy korzystają osoby, które faktycznie nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Hajnówce, Wejherowie, Wadowicach, Wieruszowie i Ostródzie** starostowie zwracali uwagę na wysokość środków przekazywanych z budżetu państwa na realizację zadań w zakresie npp, npo, ep, wskazując m.in., że dotacja od kilku lat pozostaje na tym samym poziomie. W związku z wysoką inflacją oraz rosnącymi cenami coraz trudniejsze jest, ich zdaniem, realizowanie powierzonych zadań na najwyższym poziomie. Kwota dotacji powinna być dostosowana do bieżących potrzeb funkcjonowania całego systemu nieodpłatnej pomocy.

W **Starostwie Powiatowym w Będzinie, Miechowie i Bartoszycach** wskazano m.in., że podczas realizacji zadań z zakresu npp i npo, największym wyzwaniem i jednocześnie barierą była epidemia wywołana wirusem SARS-CoV-2. Starosta Będziński podał np., że wiele osób, szczególnie starszych, miało problem z przedstawieniem doradcy obywatelskiemu lub prawnikowi meritum swojego problemu oraz z udostępnieniem ewentualnej dokumentacji związanej ze sprawą, poprzez środki komunikowania się na odległość. Starosta Powiatu Bartoszyckiego wyjaśnił, że okres epidemii COVID-19, nie spowodował wprowadzenia przerwy w działaniu punktów ale powodował konieczność wprowadzania szybkich działań i zmian w zakresie organizacji pracy.

W **Starostwie Powiatowym w Sieradzu**, zdaniem Starosty, w związku z wieloletnią realizacją zadań dot. nieodpłatnego poradnictwa, powinno zostać wprowadzone ograniczenie osób które mogą korzystać z tych usług. Osoby korzystające nagminnie wykorzystują fakt, że nie ma progu dochodowego i podpisują oświadczenie, że nie stać ich na płatną poradę prawną, co często nie jest zgodne z prawdą. Ponadto powinno zostać wprowadzone ograniczenie ilości wizyt jednej osoby w określonym czasie. Zdarzały się przypadki, że osoby przychodzą do punktu w celu zorganizowania sobie czasu wolnego, bądź przypadki, gdy jedna osoba zapisuje się po kolei do wszystkich radców

¹²⁵ Starostwo w Zwoleniu i Białogardzie.

prawnych, adwokatów i doradcy obywatelskiego celem skonsultowania tego samego problemu. W **Starostwie Powiatowym w Gnieźnie** wskazano na problem niemożności zweryfikowania, czy z nieodpłatnej pomocy korzystają osoby, które faktycznie nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy. W ocenie Starosty Gnieźnieńskiego stanowi to największe ryzyko związane funkcjonowaniem całego systemu, gdyż bardzo prawdopodobne jest, że środki z dotacji w istotnej części są wykorzystywane na finansowanie pomocy udzielanej osobom, które są w stanie ponieść koszty odpłatnej pomocy prawnej.

W **Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim**, w ocenie Starosty, bardzo korzystnym rozwiązaniem byłaby możliwość wprowadzenia porad na odległość dla wszystkich bez dodatkowych wymagań w tym zakresie. Jego zdaniem, mogłoby to spowodować zwiększenie ilości osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

W **Starostwie Powiatowym w Będzinie** dodatkowo wskazano, że pracownicy prowadzący rejestrację osób chętnych do skorzystania z poradnictwa prawnego i obywatelskiego często spotykali się z pytaniami o możliwość realizowania porad na odległość pośród osób zdrowych i pełnosprawnych.

W **Starostwie Powiatowym w Ostródzie** m.in. odnotowano wzrost przypadków umawiania wizyt przez osoby, które następnie nie zgłaszają się do punktu npp po poradę oraz nie odwołują wizyty, co z kolei uniemożliwia innym skorzystanie z usług punktów.

W **Starostwie Powiatowym w Kolbuszowej** zwrócono uwagę m.in. na problem braku szkoleń dotyczących realizacji zadań wynikających z unpp. Wskazano, że ustawa nakłada na samorząd powiatowy obowiązek realizacji określonych zadań, natomiast nie są organizowane w tym zakresie żadne szkolenia. Pracownik musiał sam nabywać wiedzę (m.in. ze stron internetowych) oraz bazować na doświadczeniu z poprzednich lat.

Ponadto w trakcie kontroli Starostwa Powiatowego w Grodzisku Wielkopolskim, kontrolerzy NIK pozyskali wyjaśnienia¹²⁶ od wójtów (i burmistrza) czterech gmin, na terenie których zlokalizowane były punkty npp. Wójtowie i burmistrz stwierdzili m.in., że działalność ww. punktów odpowiadała oczekiwaniom społecznym oraz że powinna istnieć możliwość dostosowania czasu i częstotliwości dyżurów do rzeczywistego zainteresowania poradami mieszkańców, co zapewne wpłynęłoby na bardziej optymalne wykorzystanie środków publicznych przeznaczanych na ten cel.

Z ustaleń kontroli wynika, że dwie jednostki¹²⁷ (z 19 kontrolowanych) zgłaszały pisemnie wojewodzie swoje uwagi związane z organizacją i funkcjonowaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

Przykład

Starosta Stargardzki w 2022 r. przekazał do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego swoje uwagi i propozycje w zakresie modyfikacji i usprawnienia systemu obsługi poradnictwa w związku z realizacją zadań wynikających z unpp. Powyższe uwagi i propozycje uwzględniały również stanowisko organizacji pozarządowej (realizującej w powiecie ww. zadania) i odnosiły się m.in. do kwestii:

- potrzeby uproszczenia karty poradnictwa;
- wprowadzenia możliwości powierzania wyłącznie samorządowi prawniczemu prowadzenia punktów npp;
- poparcia rozwiązania umożliwiającego udzielanie porad w formie stacjonarnej, telefonicznej i mailowej;
- wprowadzenia możliwości przeprowadzania konkursów na wieloletnie świadczenie przez organizacje pozarządowe usług w zakresie wynikającym z unpp.

¹²⁶ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹²⁷ Starostwo w Stargardzie i Wadowicach.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była ocena czy system pomocy prawnej, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie i edukacja prawna funkcjonowały prawidłowo i efektywnie.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1. Czy w powiatach zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację zadań związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacją prawną? 2. Czy powiaty zgodnie z przepisami oraz rzetelnie realizowały zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej? 3. Czy działania powiatów sprzyjały efektywnemu udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej i efektywnemu świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej?
Zakres podmiotowy	Skontrolowano ogółem 19 starostw powiatowych z terenu 10 województw.
Kryteria kontroli	Czynności kontrolne prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 12 września 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).
Pozostałe informacje	W kontroli uczestniczył Departament Administracji Publicznej NIK, Delegatury NIK w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie.
Stan realizacji uwag i wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 19 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 71 wniosków pokontrolnych. Wnioski te dotyczyły m.in.: • określania w ogłoszeniach o konkursach przedmiotu powierzanych zadań z zakresu npp i npo w sposób gwarantujący wszystkim oferentom równy dostęp do informacji o oczekiwanym miejscu i wymiarze poszczególnych działań i zapewnienie zgodności tych postanowień z postanowieniami zawartych w wyniku konkursów umów; • dokonywania oceny wszystkich elementów ofert składanych w konkursach na realizację zadania publicznego, w tym w szczególności deklarowanego wkładu własnego, i weryfikowanie w trakcie kontroli spełnienia warunków przez oferentów, których oferta została wybrana do dofinansowania; • zamieszczania w porozumieniach z ORA i ROIRP, w umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi oraz z adwokatami i radcami prawnymi na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej postanowień zabezpieczających interesy powiatu w zakresie kontroli wykonania zobowiązań umownych; • zawierania w umowach dotyczących świadczenia npp i npo postanowień dotyczących powierzania przetwarzania danych osobowych osób korzystających z porad; • udostępniania informacji o możliwości przekazywania przez osoby uprawnione opinii o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonym nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz informacji o możliwości skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji oraz korzyściach z tego wynikających, w miejscach przeznaczonych dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;

- rzetelnego dokumentowania weryfikacji oceny sprawozdań z realizacji zadania i jego rezultatów;
- przeprowadzania kontroli realizacji powierzonych organizacjom pozarządowym zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych**

Z 82 sformułowanych wniosków pokontrolnych, skontrolowane jednostki zrealizowały 47 wniosków, w trakcie realizacji pozostawało 29 wniosków, natomiast nie zrealizowano 6 wniosków¹²⁸.

**Zastrzeżenia
zgłoszone
do wystąpień
pokontrolnych**

Zastrzeżenia do dwóch wystąpień pokontrolnych NIK złożyli:

1. Starosta Powiatu Wejherowskiego do wniosku pokontrolnego (jednego z sześciu) związanego ze stwierdzoną nieprawidłowością. Uchwałą z dnia 22 stycznia 2024 r. (znak: KPK-KPO.441.250.2023) Zespół Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK oddalił zastrzeżenie.
2. Starosta Powiatu Gnieźnieńskiego do stwierdzonej nieprawidłowości (jednej z pięciu) oraz do braku podpisu wystąpienia pokontrolnego przez jednego z kontrolerów przeprowadzających kontrolę. Uchwałą z dnia 11 marca 2024 r. (znak: KPK-KPO.441.252.2023) Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił w całości zastrzeżenie do stwierdzonej nieprawidłowości i oddalił zastrzeżenie dotyczące braku podpisu wystąpienia pokontrolnego.

¹²⁸ Według stanu na 20 maja 2024 r.

Wykaz
kontrolowanych
jednostek

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Administracji Publicznej	Starostwo Powiatowe w Zwoleniu	Stefan Bernaciak
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Starostwo Powiatowe w Hajnówce	Andrzej Skiepmo
3.		Starostwo Powiatowe w Sokółce	Piotr Rećko
4.	Delegatura NIK w Gdańsku	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim	Jacek Gross
5.		Starostwo Powiatowe w Wejherowie	Gabriela Lisius
6.	Delegatura NIK w Katowicach	Starostwo Powiatowe w Będzinie	Sebastian Szaleniec
7.		Starostwo Powiatowe w Bieruniu	Bernard Bednorz
8.	Delegatura NIK w Krakowie	Starostwo Powiatowe w Miechowie	Jacek Kobyłka
9.		Starostwo Powiatowe w Wadowicach	Eugeniusz Kurdas
10.	Delegatura NIK w Łodzi	Starostwo Powiatowe w Sieradzu	Mariusz Bądzior
11.		Starostwo Powiatowe w Wieruszowie	Stefan Pietras
12.	Delegatura NIK w Olsztynie	Starostwo Powiatowe w Bartoszycach	Jan Zbigniew Nadolny
13.		Starostwo Powiatowe w Ostródzie	Andrzej Wiczowski
14.	Delegatura NIK w Poznaniu	Starostwo Powiatowe w Gnieźnie	Piotr Gruszczyński
15.		Starostwo Powiatowe w Grodzisku Wielkopolskim	Mariusz Zgaiński
16.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Starostwo Powiatowe w Jasle	Adam Pawluś
17.		Starostwo Powiatowe w Kolbuszowej	Józef Kardyś
18.	Delegatura NIK w Szczecinie	Starostwo Powiatowe w Stargardzie	Iwona Wiśniewska
19.		Starostwo Powiatowe w Białogardzie	Piotr Pakuszto

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Starostwo Powiatowe w Zwoleniu	pozytywna	Podjęmowano działania w celu zapewnienia warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających realizację zadań wynikających z unpp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Za wyjątkiem dwumiesięcznej przerwy w funkcjonowaniu jednego z punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały obniżenia oceny i dotyczyły m.in.: - nieudostępnienia listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa w 2020, 2022 i 2023 r., w lokalnych środkach masowego przekazu; - niedokumentowania procesu weryfikacji sprawozdań z realizacji zadania publicznego oraz nieprzeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania oraz prowadzenia dokumentacji (finansowej) związanej z realizowanym zadaniem.
2.	Starostwo Powiatowe w Hajnówce	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unpp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - nieokreślenia w ogłoszeniach o konkursach na powierzenie prowadzenia punktu npp w latach 2022–2023 zasad przyznawania dotacji; - niezamieszczenia w ogłoszeniach wyników konkursów na realizację zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu npp informacji o wysokości przyznanych środków publicznych; - niezamieszczenia w treści umów zawartych przez powiat w 2019 roku z adwokatami, radcami prawnymi oraz organizacją pozarządową postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; - utrudnionego dostępu do punktów npp, których lokalizacja nie uwzględniała potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową.
3.	Starostwo Powiatowe w Sokółce	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unpp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzona nieprawidłowość nie spowodowała obniżenia oceny i dotyczyła niezamieszczenia w treści umów zawartych przez powiat z adwokatami, radcami prawnymi oraz organizacją pozarządową postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.
4.	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unpp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - nieujęcia w dokumentach organizacyjnych starostwa na lata 2019–2022 zadań powiatu wynikających z unpp; - nieprzekazania dziekanowi ROIRP informacji w zakresie określonym w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a, d oraz e unpp pomimo zawarcia z ROIRP porozumienia na rok 2023 po dniu 30 listopada 2022 r.; - zawiadomienia ze zwłoką wojewody o zawartym w 2019 r. porozumieniu z ROIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. - niezachowania odpowiedniego terminu do składania ofert, w ramach otwartego konkursu ofert, na realizację w 2021 r. zadania publicznego w zakresie powierzenia prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				niekontrolowania wykonywania umów przez organizację pozarządową dotyczącą powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.
5.	Starostwo Powiatowe w Wejherowie	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unnp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - zwłoki w zawiadamianiu wojewody o zawartych porozumieniach z ORA i RORIP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej; - niepowierzenia przez Starostę – jako administratora danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych na podstawie art. 4 ust. 2 unnp przez osoby uprawnione do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – przetwarzania tych danych w drodze pisemnej umowy; - nieprzekazywania, co najmniej raz w miesiącu, dziekanom ORA i ROIRP oraz organizacjom pozarządowym opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej (w okresie od czerwca 2022 r. do stycznia 2023 r. oraz od marca do czerwca 2023 r.); - nieprzeprowadzania kontroli realizacji powierzonych organizacjom pozarządowym zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji.
6.	Starostwo Powiatowe w Będzinie	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unnp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - nieprzekazywania, co najmniej raz w miesiącu, dziekanom ORA i RORIP oraz organizacjom pozarządowym opinii zawartych w części B karty pomocy; - niezawarcia w porozumieniach z ORA i RORIP postanowień odnoszących się do zasad wykorzystania urządzeń technicznych w punktach; - utrudnionego dostępu do punktów npp/npo, których lokalizacja nie uwzględniała potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową.
7.	Starostwo Powiatowe w Bieruniu	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unnp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - niezawiadomienia wojewody o zawartych porozumieniach z ORA i RORIP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwłoki w dokonywaniu tej czynności; - niezamieszczenia w umowach zawartych przez powiat z organizacją pozarządową postanowień określonych w unnp (m.in. odnoszących się do sposobu korzystania z udostępnionego lokalu przeznaczonego na prowadzenie punktu); - nieprawidłowego oznakowania urny na wypełnione części B karty pomocy.
8.	Starostwo Powiatowe w Miechowie	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unnp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - zwłoki w zawiadamianiu wojewody o zawartych porozumieniach z ORA i RORIP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej; - nieaktualizowania listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa; - nieprzekazywania, co najmniej raz w miesiącu, dziekanom ORA i RORIP oraz organizacjom pozarządowym opinii zawartych w części B karty pomocy; - utrudnionego dostępu do punktu npp, którego lokalizacja nie uwzględniała potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową; - niedokumentowania weryfikacji sprawozdań składanych przez organizację pozarządową.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
9.	Starostwo Powiatowe w Wadowicach	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unnp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - niezamieszczania w BIP oraz na stronach internetowych starostwa aktualnych informacji dotyczących npp oraz npo; - niepełnego wyposażeniu lokalu, w którym świadczona była npp; - niedokumentowania przeprowadzonych w punktach czynności kontrolnych.
10.	Starostwo Powiatowe w Sieradzu	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unnp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - utrudnionego dostępu do punktu npp, którego lokalizacja nie uwzględniała potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową; - nieprzeprowadzania kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji; - braku dokumentacji dotyczącej rozliczenia wkładu rzeczowego w dokumentacji finansowej dołączonej przez organizację pozarządową do sprawozdań z wykonania zadania publicznego za lata 2020–2022.
11.	Starostwo Powiatowe w Wieruszowie	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unnp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - niewuwzględniania w kryteriach dokonywania oceny ofert przyjętych w konkursach na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu npp/npo, a także ep (ogłoszonych w 2020, 2021 i 2022 r.) planowanego przez organizację pozarządową wkładu rzeczowego; - wskazania w umowach z organizacją pozarządową zawartych na lata 2022 i 2023 miejsca i wymiaru realizacji zadania wyłącznie w odniesieniu do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej bez określenia miejsca i czasu udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; - nieudostępnienia listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa w roku 2021 i 2022 w lokalnych środkach masowego przekazu; - nieprzeprowadzania kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji.
12.	Starostwo Powiatowe w Bartoszychach	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unnp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - nieprzeprowadzania kontroli realizacji powierzonych organizacjom pozarządowym zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej; - niedokumentowania procesu weryfikacji sprawozdań z wykonywania umów przez organizacje pozarządowe za lata 2020, 2021 i 2022; - niepodjęcia przez powiat działań w celu wygezwakowania części niewykorzystanej przez organizację pozarządową dotacji.
13.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	pozytywna	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unnp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie	Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	
14.	Starostwo Powiatowe w Gnieźnie	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unpp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • zawiadomienia ze zwłoką wojewody o zawartych w 2020 r. porozumieniu z ORA i ROIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej; • nieprzekazywania, co najmniej raz w miesiącu, dziekanom ORA i RORIP oraz organizacjom pozarządowym opinii zawartych w części B karty pomocy; • nieuwzględnienia w zbiorczych kwartalnych informacjach podziału punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe na punkty, w których udzielana jest pomoc prawna i punkty świadczące poradnictwo obywatelskie.
15.	Starostwo Powiatowe w Grodzisku Wielkopolskim	w formie opisowej	Podejmowano działania w celu zapewnienia warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających realizację zadań wynikających z unpp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • zawiadomienia ze zwłoką wojewody o zawartych w 2022 r. porozumieniu z ORA i ROIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej; • nieujęcia w formularzach indywidualnej oceny merytorycznej oferty jednego z kryteriów związanych z oceną jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale których organizacja pozarządowa będzie realizować zadanie publiczne; • nieujęcia w treści ogłoszenia o wyniku otwartego konkursu na rok 2020 r. dotyczącego realizacji zadania publicznego z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa, informacji o wysokości przyznanych środków publicznych; • nierzetelnego sporządzania kwartalnych zbiorczych informacji; • utrudnionego dostępu do punktu npp, którego lokalizacja nie uwzględniała potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową; • nieprzeprowadzania udokumentowanych kontroli realizacji powierzonych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.
16.	Starostwo Powiatowe w Jaśle	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unpp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • nieujęcia w umowach na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej zawartych z adwokatami i radcami prawnymi postanowień dotyczących sposobu korzystania z lokalu, w którym będzie usytuowany punkt; • niedokumentowania oceny złożonych ofert, co nie pozwalało na jednoznaczne stwierdzenie faktu przeprowadzenia takiej oceny oraz weryfikacji czy oferty były analizowane w sposób rzetelny pod względem zgodności z przepisami; • nieprzeprowadzania kontroli realizacji powierzonych organizacji pozarządowej zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.
17.	Starostwo Powiatowe w Kolbuszowej	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unpp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: • niepoinformowania oraz zawiadomienia ze zwłoką wojewody o zawartych porozumieniach z ORA i ROIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej; • niezawarcia w porozumieniach z gminami informacji o rodzaju podmiotu udzielającego nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącego nieodpłatne poradnictwo obywatelskie podczas dyżurów;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	- niezawarcia w umowach z organizacjami pozarządowymi wszystkich wymaganych elementów; - niezamieszczania w umowach z organizacjami pozarządowymi postanowień dotyczących powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; - nieprzeprowadzania kontroli realizacji powierzonych organizacji pozarządowej zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na miejscu ich realizacji.
18.	Starostwo Powiatowe w Stargardzie	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unpp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - nieokreślenia dodatkowych postanowień dotyczących kontroli zobowiązań w umowach zawartych z adwokatami; - 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; - 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.
19.	Starostwo Powiatowe w Białogardzie	w formie opisowej	Zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację zadań wynikających z unpp. Uruchomiono wymaganą liczbę punktów npp/npo oraz podejmowano działania informacyjne, mające na celu upowszechnianie wiedzy o npp/npo, a także działania w zakresie edukacji prawnej, zmierzające do zwiększenia świadomości społeczeństwa. Zapewniono mieszkańcom powiatu dostępność do porad pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: - nieokreślenia dodatkowych postanowień dotyczących kontroli zobowiązań w umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi; - nieokreślenia w umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi – postanowień regulujących w sposób precyzyjny, która ze stron umowy zobowiązana była zapewnić niezbędne urządzenia techniczne; - nieprzeprowadzania corocznych kompleksowych kontroli podmiotów realizujących zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

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

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Konstytucja RP

W świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do uzyskania wsparcia państwa w formie nieodpłatnej pomocy prawnej jest wywodzone z treści wyrażonej w art. 32 ustawy zasadniczej zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa oraz prawa do równego traktowania przez władze publiczne, jak również zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji prawa do sądu, tj. prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, w tym wyrażonego w art. 42 ust. 2 Konstytucji prawa do obrony we wszystkich stadiach postępowania karnego. Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej (w tym prawa do edukacji prawnej) można wywieść także z treści innych przepisów ustawy zasadniczej: art. 61, stanowiącego o prawie do informacji publicznej, art. 64 ust. 2 przewidującego równą dla wszystkich ochronę prawa własności, w tym możliwości korzystania z prawnych instrumentów tej ochrony, art. 67 stanowiącego o prawie do zabezpieczenia społecznego, w ramach którego mieści się także prawo do wsparcia w zakresie wymagającym informacji i porady prawnej, art. 69, przewidującego obowiązek udzielania przez władze publiczne osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej, co obejmuje także kwestie adekwatnej do sytuacji tych osób pomocy prawnej, art. 71, zgodnie z którym rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne oraz matki przed i po urodzeniu dziecka mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, w tym pomocy prawnej oraz art. 72 ust. 2, stanowiącego o obowiązku udzielania przez władze publiczne pomocy dzieciom pozbawionym władzy rodzicielskiej.

Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej

W latach 2015–2021 unpp poddana została wielu zmianom, ostatecznie przyjmując kształt odbiegający w sposób istotny od pierwotnego jej brzmienia¹²⁹. Ustawa ta określa zasady udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także zasady realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 2 unpp, ustawa ta nie zwalnia organów administracji publicznej od wykonywania określonych w ustawach zadań w zakresie poradnictwa prawnego, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej oraz nie ogranicza działalności w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

Zakres nieodpłatnej pomocy prawnej – zgodnie z art. 3 ust. 1 unpp – obejmuje poinformowanie osoby fizycznej, o obowiązującym stanie prawnym oraz przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach, w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądowo-administracyjnym lub wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, lub sporządzenie projektu pisma w sprawach, o których mowa powyżej, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowo-administracyjnym, lub nieodpłatną mediację, lub sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowo-administracyjnym oraz poinformowanie o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową.

Zakres nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – zgodnie z art. 3a ust. 1 unpp – obejmuje działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, zmierzające do podniesienia świadomości tej osoby

¹²⁹ Kluczowe zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1467), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Rozszerzony został m.in. zakres przedmiotowy unpp o nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach oraz wsparcia w samodzielnym rozwiązywaniu problemu, w tym, w razie potrzeby, sporządzenie wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i pomoc w jego realizacji. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje w szczególności porady dla osób zadłużonych i porady z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje również nieodpłatną mediację (art. 3a ust. 2 unpp).

Zakres edukacji prawnej – zgodnie z art. 3b ust. 1 unpp – obejmuje działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, dotyczące w szczególności upowszechniania wiedzy o: prawach i obowiązkach obywatelskich; działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej; mediacji oraz sposobach polubownego rozwiązywania sporów; możliwościach udziału obywateli w konsultacjach publicznych oraz procesie stanowienia prawa; dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zadania te mogą być realizowane w formach, które w szczególności polegają na opracowaniu informatorów i poradników, prowadzeniu otwartych wykładów i warsztatów oraz rozpowszechnianiu informacji za pośrednictwem środków masowego przekazu i innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji, w tym prowadzeniu kampanii społecznych (art. 3b ust. 2 unpp).

Osoba uprawniona do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, zgodnie z art. 4 ust. 1 unpp, przysługują osobie uprawnionej, która nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, w tym osobie fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniającą innych osób w ciągu ostatniego roku. Zgodnie z art. 4 ust. 2 unpp osoba uprawniona, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, składa pisemne oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Osoba korzystająca z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej dodatkowo składa oświadczenie o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku. Oświadczenie składa się osobie udzielającej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącej nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

Umowa z powiatem. Zgodnie z art. 6 ust. 1 unpp adwokat lub radca prawny udziela nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umowy zawartej z powiatem. Obowiązkowe elementy tej umowy zostały określone w art. 6 ust. 2 unpp.

Karta nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 unpp każdy przypadek udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego dokumentuje się w karcie nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, przez podanie w szczególności informacji dotyczących zgłoszonej sprawy i udzielonej pomocy, dziedziny prawa, której dotyczyła ta pomoc, kategorii sprawy, formy udzielonej pomocy, czasu poświęconego na jej udzielenie i liczby wizyt osoby uprawnionej w tej samej sprawie, ogólnych informacji o osobie uprawnionej dotyczących w szczególności wieku, płci, wykształcenia, dochodu, gospodarstwa domowego i miejsca zamieszkania oraz danych dotyczących punktu, osoby udzielającej pomocy i daty jej udzielenia. Karta pomocy zawiera część obejmującą opinię osoby uprawnionej o udzielonej pomocy. Wypełnienie przez osobę uprawnioną tej części karty pomocy, w tym podanie numeru telefonu w celu zasięgnięcia dalszej opinii, jest uzależnione od zgody osoby uprawnionej. W karcie pomocy nie podaje się danych osobowych osoby uprawnionej, które mogą bezsprzecznie identyfikować osobę.

Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej jako zadania zlecone, punkty nieodpłatnej pomocy. Stosownie do art. 8 ust. 1 unpp zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu

nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, o których mowa w art. 11 ust. 7 zdanie drugie unpp, są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie. Na każdy powiat przypada liczba punktów odpowiadająca mnożnikowi, o którym mowa w art. 20 ust. 4 unpp. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywa się w punkcie w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu podczas dyżuru trwającego co najmniej 4 godziny dziennie, z wyłączeniem dni, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy o dniach wolnych od pracy (art. 8 ust. 2 i 3 unpp). Zgodnie z art. 8 ust. 10 unpp punkt może być usytuowany w jednym albo większej liczbie lokali, do którego tytuł prawny posiada powiat lub gmina, w ramach posiadanych zasobów. W jednym lokalu może być usytuowany więcej niż jeden punkt. Lokale powinny być usytuowane z uwzględnieniem konieczności zapewnienia dogodnego dostępu do nich osób uprawnionych, w tym w zakresie połączeń komunikacyjnych na terenie powiatu.

Zgodnie z art. 8a ust. 1 unpp starosta sporządza i aktualizuje listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu. Sposób jej udostępnienia został określony w art. 8a ust. 4 ww. ustawy.

Porozumienia z gminami. Stosownie do art. 9 ust. 1 unpp powiat, realizując zadania, o których mowa w art. 8 ust. 1 unpp, może zawierać porozumienia z gminami na obszarze tego powiatu, określające w szczególności wykaz planowanych dyżurów na terenie gminy (zawierający: dni oraz, jeżeli to możliwe, godziny, w których planuje się dyżury; informację, czy dyżur przeznaczony będzie na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej czy świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; informację o rodzaju podmiotu udzielającego nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącego nieodpłatne poradnictwo obywatelskie podczas dyżurów; preferowaną specjalizację dyżurów, o ile stwierdzono potrzebę określenia specjalizacji; adresy lokali, w których planuje się dyżury) oraz zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urządzeń technicznych podmiotom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącym nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

Porozumienia z okręgowymi radami adwokackimi i radami okręgowych izb radców prawnych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 unpp powiat corocznie zawiera z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz powiatu porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze tego powiatu. Obowiązkowe elementy tych porozumień zostały określone w ww. przepisie. W przypadku niezawarcia porozumienia do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby to porozumienie, starosta przekazuje dziekanom informacje w zakresie określonym w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a, d oraz e albo ust. 3 unpp (art. 10 ust. 2 unpp).

Powierzenie prowadzenia punktów adwokatom, radcom prawnym i organizacji pozarządowej. Stosownie do art. 11 ust. 1 unpp powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli iloraz liczby punktów i liczby dwa stanowi liczbę niecałkowitą, zaokrągla się ją w górę do liczby całkowitej.

Organizację pozarządową wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w udpp, przeprowadzanym jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W skład komisji konkursowej, o której mowa w tej ustawie, może wchodzić dodatkowo przedstawiciel wojewody (art. 11 ust. 2 unpp). Zgodnie z art. 11 ust. 2a unpp w otwartym konkursie ofert mogą być składane oferty na powierzenie prowadzenia punktu przeznaczonego na: udzielanie nieodpłatnej pomocy

prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego albo udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zgodnie z art. 11 ust. 7 unpp organizacja pozarządowa zapewnia udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na podstawie umowy zawartej z powiatem, do której stosuje się odpowiednio przepisy art. 6 ust. 2 pkt 1, 1a i 3–6b unpp. W ramach umowy, organizacji pozarządowej powierza się jednocześnie zadania z zakresu edukacji prawnej, realizowane w związku z problemami zgłaszanymi w trakcie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w wymiarze co najmniej jednego zadania na rok na każdy punkt, w szczególności w formach, o których mowa w art. 3b ust. 2 unpp. W umowie starosta może określić preferowane formy realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej.

Stosownie do art. 11 ust. 8 i 8a unpp starosta kontroluje wykonywanie umowy przez organizację pozarządową na zasadach określonych w udpp. 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.

Przekazywanie informacji ministrowi. Zgodnie z art. 12 ust. 1 unpp starosta przekazuje co kwartał, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości, zbiorczą informację o wykonaniu zadań, o których mowa w art. 8 ust. 1 unpp, na obszarze powiatu w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

Zadania z zakresu edukacji prawnej. Zgodnie z art. 14 unpp organy administracji publicznej, realizując pozostające w ich właściwości zadania z zakresu edukacji prawnej, podejmują działania, o których mowa w art. 3b unpp. Stosownie do art. 15 unpp zadania z zakresu edukacji prawnej mogą być realizowane również przez podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 i 3 udpp, a także uczelnie prowadzące studia wyższe na kierunku prawo oraz samorządy zawodowe adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników sądowych oraz doradców podatkowych. Do zlecania zadań publicznych w zakresie edukacji prawnej stosuje się przepisy art. 13–19a udpp.

Finansowanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, o których mowa w art. 11 ust. 7 zdanie drugie unpp, zgodnie z art. 19 unpp, są finansowane z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom. Wysokość dotacji jest ustalana corocznie przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu w trybie i terminach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej. Stosownie do art. 20 unpp dotacja na finansowanie tych zadań jest przeznaczana w 91 % na wynagrodzenia z tytułu umów, zawieranych z adwokatami, radcami prawnymi, natomiast w przypadku powierzenia prowadzenia punktu organizacji pozarządowej – na rzecz wyłonionej organizacji pozarządowej, w 6 % – na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, a w 3 % – na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej w trybie art. 11 ust. 7 zdanie drugie unpp. Podstawę ustalenia wysokości dotacji stanowi kwota bazowa. Kwota dotacji stanowi dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej i mnożnika. Mnożnik oblicza się w ten sposób, że liczbę mieszkańców powiatu, przyjętą według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, dzieli się przez 25 000, z tym że nie może on być mniejszy niż 2 i większy niż 35. Mnożnik wyrażony liczbą niecałkowitą zaokrągla się do liczby całkowitej w górę, jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest równa lub wyższa niż 5, albo w dół – jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest niższa niż 5.

Zgodnie z rozporządzeniami Ministra Sprawiedliwości wydanymi na podstawie art. 20 ust. 5 unpp¹³⁰ kwota bazowa na 2020, 2021, 2022 i 2023 r. wynosiła 5500 zł.

Maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowym wejścia w życie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej został określony w art. 28 unpp i w latach 2016–2025 wynosi 1047,7 mln zł, z tego w 2020 r. – 103,4 mln zł, w 2021 r. – 105,8 mln zł, w 2022 r. – 108,4 mln zł, a w 2023 r. – 110,9 mln zł.

**Rozporządzenie
w sprawie
nieodpłatnej
pomocy prawnej
oraz nieodpłatnego
poradnictwa
obywatelskiego**

Rozporządzenie w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało wydane na podstawie art. 13 unpp i weszło w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.¹³¹ Określa ono m.in.:

- sposób udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym wymogi dotyczące lokalu, w którym będzie usytuowany punkt, w którym udzielana będzie nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone będzie nieodpłatne poradnictwo obywatelskie;
- wzór karty informacyjnej poradnictwa, o której mowa w art. 5 ust. 5 unpp (załącznik nr 1 do rozporządzenia);
- wzór karty nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (załącznik nr 2 do rozporządzenia);
- sposób gromadzenia i przekazywania opinii osób uprawnionych o udzielonej pomocy;
- zakres i sposób przekazywania przez starostę zbiorczej informacji o wykonaniu zadań, o których mowa w art. 8 ust. 1 unpp, na obszarze powiatu.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywa się w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego usytuowanych w lokalach, o których mowa w art. 8 ust. 10 unpp. Dostęp do ww. lokali, usytuowanych na terenie powiatu, uwzględnia potrzeby osób niepełnosprawnych (§ 3 ust. 2). Osobie uprawnionej udziela się nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie osobiście, z wyłączeniem użycia środków porozumiewania się na odległość, z zastrzeżeniem § 4 ust. 2 (§ 3 ust. 3).

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej w lokalu, w którym jest udzielana nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, zapewnia się:

- wyodrębnione pomieszczenie przeznaczone do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego umożliwiające zachowanie dyskrecji przy uzyskiwaniu tej pomocy przez osoby uprawnione, przy czym w przypadku prowadzenia w lokalu nieodpłatnej mediacji, pomieszczenie wyposaża się w stół wraz z miejscami siedzącymi dla co najmniej czterech osób;
- miejsce przeznaczone dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;
- dostęp do instalacji energetycznej, telekomunikacyjnej oraz dostęp do Internetu, przy czym w ww. pomieszczeniu, zapewnia się komputer z dostępem do oprogramowania do edycji tekstów, oprogramowania umożliwiającego przesyłanie, odbieranie danych i porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej i komputerowego systemu informacji prawnej, wraz z bazą aktów prawnych, 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, a także dostęp do drukarki, urządzenia pozwalającego na przenoszenie dokumentacji do postaci elektronicznej oraz do materiałów biurowych.

¹³⁰ Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości kwoty bazowej z dnia: 27 września 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1930, dot. kwoty na 2020 r.), 26 sierpnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1501, dot. kwoty na 2021 r.), 30 lipca 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1487, dot. kwoty na 2022 r.), 14 października 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 2154, dot. kwoty na 2023 r.).

¹³¹ Rozporządzenie było zmieniane rozporządzeniami Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1441) i 28 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2500).

Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia, wyposażenie lokalu zapewnia bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom nieupoważnionym.

Na zewnątrz lokalu, w którym udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, w widocznym miejscu umieszcza się tablicę z oznaczeniem punktu. Na tablicy tej określa się, czy w lokalu udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna, w tym nieodpłatna mediacja, albo świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, w tym nieodpłatna mediacja, albo udzielana nieodpłatna pomoc prawna, świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, w tym nieodpłatna mediacja. Na zewnątrz lokalu umieszcza się informacje określającą dni i godziny dyżurów, a także dane kontaktowe potrzebne do zgłoszenia wizyty, o których mowa w art. 8 ust. 5 unpp (§ 5 ust. 3 rozporządzenia).

Zgodnie z § 5 ust. 3a i 3b rozporządzenia starosta zapewnia możliwość dokonywania zgłoszeń w formie telefonicznej pod numerem telefonu, o którym mowa w art. 8 ust. 5 unpp, dostępnym co najmniej w godzinach pracy urzędu. Starosta udostępnia na publicznej stronie internetowej informacje o działalności punktów zlokalizowanych na terenie danego powiatu oraz informacje o sposobie dokonywania zapisów na porady.

Stosownie do § 8 ust. 1 rozporządzenia każdy przypadek udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego dokumentuje się przez wypełnienie karty pomocy. Karta pomocy składa się z części A i części B. Szczegółowe zasady jej wypełnienia zostały określone § 8 ust. 3 do 7 rozporządzenia.

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia starosta co najmniej raz w miesiącu przekazuje dziekanom właściwej okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych zawarte w części B kart pomocy opinie osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, które mogą mieć wpływ na sposób wykonania przez właściwą okręgową radę adwokacką albo właściwą radę okręgowej izby radców prawnych zobowiązania, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 unpp. Starosta również co najmniej raz w miesiącu przekazuje właściwej organizacji pozarządowej zawarte w części B kart pomocy opinie osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonego poradnictwie obywatelskim, które mogą mieć wpływ na sposób realizacji przez organizację standardów obsługi oraz sprawowanie wewnętrznego systemu kontroli jakości nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego z uwzględnieniem treści dokumentu dołączonego do wniosku o wpis na listę, o którym mowa w art. 11d ust. 8 pkt 4 unpp.

Stosownie do § 11 ust. 1 rozporządzenia starosta sporządza zbiorczą informację, o której mowa w art. 12 ust. 1 unpp, na podstawie kart pomocy przekazanych mu za okres kwartału ze wszystkich punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zlokalizowanych na obszarze powiatu, którą przekazuje, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości, w terminie określonym w art. 12 ust. 1 unpp. Zbiorcza informacja jest przekazywana drogą elektroniczną, w tym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Wzór zbiorczej informacji jest określony w załączniku nr 4 do rozporządzenia.

**Ustawa o działalności
pożytku publicznego
i o wolontariacie**

Zgodnie z art. 3 ust. 1 udpp działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. W art. 4 ust. 1 udpp określono, że sfera zadań publicznych, o której mowa powyżej obejmuje zadania w zakresie m.in. udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa (pkt 1b), a także udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (pkt 22a).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 udpp organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w ww. art. 4 tej ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania

organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca ta, zgodnie z art. 5 ust. 2 udpp odbywa się m.in. poprzez zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 udpp realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie. Artykuł 5 ust. 4 udpp stanowi, że zlecenie realizacji zadań publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy, jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych, może mieć formy: powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 2 udpp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 tej ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić, w ww. określony sposób, wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Otwarty konkurs ofert. Zgodnie z art. 13 ust. 1 udpp organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy, ogłasza otwarty konkurs ofert¹³². Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, o którym mowa w art. 13 ust. 3 udpp.

W celu opiniowania złożonych ofert, zgodnie z art. 15 ust. 2a udpp, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi przedstawiciele tego organu (art. 15 ust. 2c udpp)¹³³. W skład komisji konkursowej wchodzi również osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy, biorące udział w konkursie (art. 15 ust. 2d udpp). Wyniki otwartego konkursu ofert, zgodnie z art. 15 ust. 2j udpp ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3 tej ustawy.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 udpp po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy.

Organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego, zgodnie z art. 17 udpp, może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: stopnia realizacji zadania; efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania; prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

¹³² Zgodnie z art. 11 ust. 2 unpp organizację pozarządową wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w udpp przeprowadzanym jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

¹³³ Zgodnie z art. 11 ust. 2 unpp w skład komisji konkursowej może wchodzić dodatkowo przedstawiciel wojewody.

Ustawa o finansach publicznych

Zgodnie z art. 43 ufp prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy (art. 47 ufp). Środki na realizację zadań publicznych są przekazywane podmiotom je realizującym w formie dotacji celowych i podlegają przepisom ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 126 ufp dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ufp, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e) ufp dotacje celowe są środkami przeznaczonymi na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym.

Zgodnie z art. 221 ust. 1 i 2 ufp podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następują, zgodnie z przepisami udpp, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z ww. podmiotami.

Ustawa o radcach prawnych oraz ustawa Prawo o adwokaturze

Zgodnie z art. 41 pkt 5a ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹³⁴ do zadań samorządu radców prawnych należy współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w unpp. Stosownie do art. 60 pkt 8 lit. g) tej ustawy do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy uchwalanie regulaminów dotyczących zasad wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w unpp.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze¹³⁵ zadaniem samorządu zawodowego adwokatury jest współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w unpp. Stosownie do art. 58 pkt 12 lit. l) tej ustawy do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy uchwalanie regulaminów dotyczących zasad wyznaczania adwokatów do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w unpp.

¹³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1166, ze zm.

¹³⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
3. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107).
6. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).
7. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. poz. 2492, ze zm.).
10. Rozporządzenie 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 zadań (Dz. U. poz. 2057).
11. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 października 2022 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2023 r. (Dz. U. poz. 2154).
12. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2022 r. (Dz. U. poz. 1487).
13. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2021 r. (Dz. U. poz. 1501).
14. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2019 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2020 r. (Dz. U. poz. 1930).
15. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Sprawiedliwości
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności