

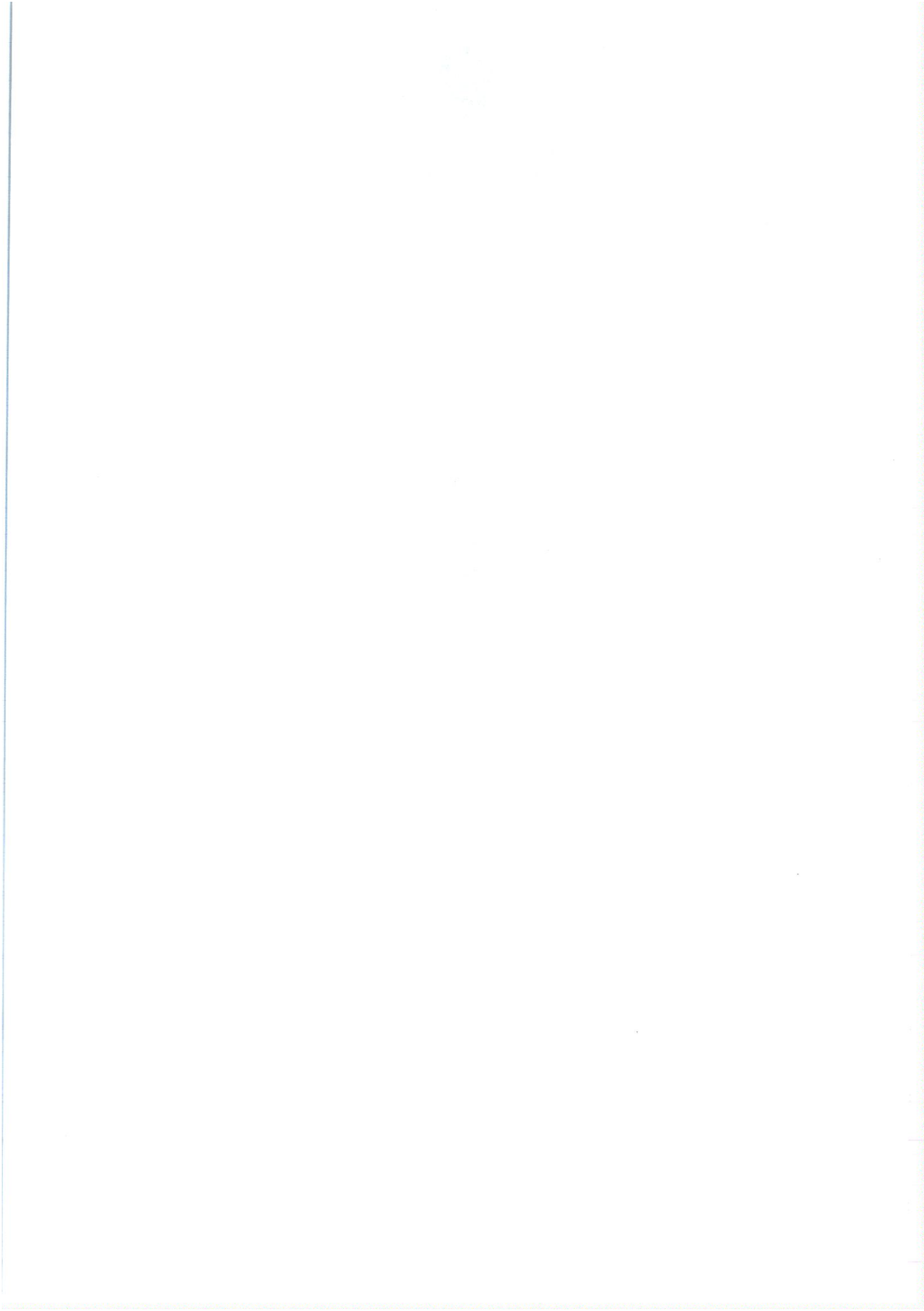


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP.411.003.02.2017  
R/17/003

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
lop@nik.gov.pl



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/17/003 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Marek Dudek - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/54/2017 z dnia 11 maja 2017 r. Przemysław Sparczyński – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/55/2017 z dnia 11 maja 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Oleśnie, ul. J. Pieloka 21, 46-300 Olesno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Belka - Starosta Oleski od 10 grudnia 2014 r. <sup>1</sup> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 487)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Powiat Oleski<sup>3</sup>, w wyniku porozumień zawartych z gminami zapewnił organizację wymaganych dla Powiatu trzech punktów nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>4</sup> w lokalach gminnych w Dobrodzieniu, Gorzowie Śląskim i Rudnikach. Lokale te zostały wyposażone w niezbędne urządzenia techniczne i teleinformatyczne, jak też zapewniono do nich dostęp osób niepełnosprawnych i mających problemy z poruszaniem się.

Współpraca nawiązana przez Starostę z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Opolu<sup>5</sup> oraz Okręgową Radą Adwokacką w Częstochowie<sup>6</sup> oraz zawarcie stosownych porozumień z tymi podmiotami umożliwiło wyznaczenie radców prawnych i adwokatów udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej w Dobrodzieniu i w Gorzowie Śląskim, a prowadzenie punktu npp w Rudnikach zostało powierzone organizacji pozarządowej wyłonionej w rzetelnie przeprowadzonym otwartym konkursie ofert. Umowy zawarte z radcami prawnymi, adwokatami oraz organizacją pozarządową zapewniały udzielanie takiej pomocy od początku 2016 r. we wszystkich trzech punktach, do których zorganizowania zobowiązany był Powiat, z tym, że punkt w Dobrodzieniu uruchomiony został dopiero z dniem 5 stycznia

<sup>1</sup> Wybrany przez Radę Powiatu Oleskiego uchwałą nr II/3/14 z dnia 10 grudnia 2014 r.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Dalej: Powiat.

<sup>4</sup> Dalej: punkt npp.

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

<sup>6</sup> Dalej: ORA.

2016 r. W okresie objętym kontrolą we wszystkich ww. punktach udzielonych zostało łącznie 412 porad<sup>7</sup>, co przy uwzględnieniu kwot wydatkowanych na ten cel ze środków dotacji celowej otrzymanej przez Powiat w 2016 r. i I kwartale 2017 r. powodowało, że jednostkowy koszt udzielonej porady kształtował się na poziomie 531,37 zł w 2016 r. i 637,01 zł w I kw. 2017 r.

Środki tej dotacji przekazywane były w kwotach oraz terminach umożliwiających realizację przez Powiat objętego kontrolą zadania, a zwrot niewykorzystanej części dotacji (w kwocie 4 733,64 zł) dokonany został z zachowaniem wymaganego terminu. Starosta zapewnił rzetelne sporządzenie zbiorczych informacji ww. zadania i terminowe ich przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości oraz Wojewodzie Opolskiemu, jak też podejmował działania informacyjne mające na celu upowszechnienie wiedzy o możliwościach uzyskania pomocy prawnej.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nieokreślenia w porozumieniach zawartych z OIRP i ORA liczby adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać pomocy na terenie Powiatu;
- uruchomienia w 2016 r. jednego punktu npp w Dobrodzieniu z jednodniowym opóźnieniem;
- wypłaty wynagrodzenia z tytułu udzielania pomocy prawnej w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, w tym na rzecz organizacji pozarządowej o 75,12 zł oraz na rzecz adwokatów łącznie o 475,74 zł;
- zawarcia 38 umów z radcami prawnymi i adwokatami oraz 6 porozumień z gminami bez kontrasygnaty skarbnika powiatu;
- nierzetelnej kontroli merytorycznej dwóch dowodów księgowych, dokumentujących udzielanie pomocy przez dwóch radców prawnych w kwietniu 2016 r.

Stwierdzono ponadto, że z powodu braku rzetelnego nadzoru nad wykonywaniem zadania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych, w zgromadzonej w Starostwie dokumentacji istniały braki polegające na pominięciu wymaganych danych w 22 Kartach nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>8</sup>, a dodatkowo w I kw. 2017 r. udzielanie pomocy prawnej w punkcie npp w Rudnikach dokumentowano na nieobowiązującym od 1 stycznia 2017 r. wzorze Karty npp<sup>9</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu  
faktycznego

Zadanie polegające na organizacji sieci punktów świadczących nieodpłatną pomoc prawną, Powiat<sup>10</sup> realizował jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Wojewoda Opolski przy piśmie z dnia 10 września 2015 r.<sup>11</sup> przekazał Staroście pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 września 2015 r. skierowane do starostów powiatów z terytorium województwa opolskiego, zawierające m.in. harmonogram czynności, których podjęcie niezbędne jest do utworzenia sieci punktów npp, a także informacje o liczbie takich punktów przypadających dla poszczególnych powiatów oraz kwotach dotacji celowej<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Tj. udzielono pomocy prawnej w jednej z form wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o *nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1255 ze zm.) – dalej ustawa o npp.

<sup>8</sup> Dalej: Karty npp.

<sup>9</sup> Zmieniony wzór Karty obowiązywał od 1 stycznia 2017 r. i został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 2227).

<sup>10</sup> W Powiecie Oleskim w 2013 r. było 65 653 mieszkańców w 7 gminach: Dobrodzień, Górzów Śląski, Olesno, Praszka, Radłów, Rudniki i Zębówice.

<sup>11</sup> Pismo OK.I.020.4.2015.GJ.

<sup>12</sup> Na terenie Powiatu Oleskiego miały zostać utworzone 3 punkty npp (zgodnie z wymogiem art. 8 ust. 2 ustawy o npp), a dotację celową na 2016 r. zaplanowano w kwocie 185 400 zł.

W celu realizacji tego zadania Powiat zawarł na 2016 r. i 2017 r. trzy porozumienia<sup>13</sup> (odrębnie na każdy rok) z gminami Dobrodzień, Gorzów Śląski oraz Rudniki, stanowiące podstawę utworzenia trzech punktów npp w lokalach należących do tych gmin. Starosta pismami z 20 października 2015 r. poinformował ORA i OIRP o lokalizacji i harmonogramie funkcjonowania ww. punktów npp, a następnie, z zachowaniem terminu określonego w art. 26 ust. 2 ustawy o npp, w 30 dniu października 2015 r. zawarł z tym podmiotami porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu. Również w następnym roku takie porozumienia zostały zawarte (z ORA - 30 listopada 2016 r., z OIRP - 7 listopada 2016 r.). Na podstawie tych porozumień nieodpłatna pomoc prawna w punkcie w Gorzowie Śląskim miała być udzielana przez radców prawnych; w Dobrodzaniu przez adwokatów, a prowadzenie punktu w Rudnikach, na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o npp - miało zostać powierzone organizacji pozarządowej.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 12-17, 18-33, 114-121, 316-323, 366-375, 488-494)

1.1. Do 31 maja 2016 r. w obowiązującym Regulaminie Organizacyjnym Starostwa<sup>14</sup> nie były uwzględnione zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej. W tej sprawie Wicestarosta wyjaśnił, m.in., że: *Podstawą do wykonywania zadań stanowiła ustawa o npp, w której przewidziano, że od dnia 1 stycznia 2016 r. powiaty będą realizowały zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej. Jednocześnie od 9 lipca 2015 r. obowiązywała ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. poz. 871), która na mocy art. 1 przekazała zarządom powiatów dotychczasową kompetencję rad powiatów do uchwalania regulaminów organizacyjnych starostw powiatowych. Ustawa nie wprowadziła jednak obowiązku niezwłocznego uchwalenia nowego regulaminu przez zarząd powiatu, który zachowywał moc. Nie pociągało to za sobą konieczności wprowadzenia niezwłocznych zmian do regulaminu, gdyż katalog zadań wymienionych w regulaminie, a realizowanych zarówno przez Wydział Organizacyjny, jak i przez Wydział Programów Rozwoju, Inwestycji i Zamówień Publicznych miał charakter otwarty (§ 24, jak i § 32 określające zadania tych wydziałów zawierają zapisy pozwalające tym wydziałom na wykonywanie również innych zadań niewymienionych wprost).*

Zarząd Powiatu uchwałą Nr 48/146/16 z dnia 23 maja 2016 r. wprowadził od dnia 1 czerwca 2016 r. nowy regulamin organizacyjny, w którym w katalogu zadań Wydziału Organizacyjnego w § 33 ustalono nowe zadanie: *Organizowanie i monitorowanie nieodpłatnej pomocy prawnej w Powiecie oraz współpraca w odpowiednim zakresie tego zadania z Wydziałem Programów Rozwoju, Inwestycji i Zamówień Publicznych*<sup>15</sup>. Zadania dla Wydziału Programów (§ 86) obejmowały m.in. współpracę z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego oraz przeprowadzanie konkursów i postępowań na zlecenie zadań w tym zakresie<sup>16</sup>.

W związku z wprowadzeniem nowego zadania związanego z pomocą prawną, w Starostwie nie zatrudniono nowych pracowników, lecz zadania te przydzielono osobom dotychczas zatrudnionym w Wydziale Organizacyjnym.

<sup>13</sup> Porozumienia na 2016 r. zawarto 9 października 2015 r., tj. z zachowaniem terminu wskazanego w art. 26 ust. 1 ustawy o npp, a na 2016 r. 19 października 2016 r.

<sup>14</sup> Wprowadzony uchwałą Rady Powiatu Nr XX/106/08 z dnia 26 czerwca 2008 r. i obowiązujący do 31 maja 2016 r. Regulamin zmieniono uchwałą Nr 80/244/17 z dnia 27 kwietnia 2017 r., zmiany nie dotyczyły zadań związanych z npp; dalej: regulamin organizacyjny.

<sup>15</sup> Dalej: Wydział Programów.

<sup>16</sup> W poprzednim Regulaminie organizacyjnym Starostwa (uchwała Rady Powiatu Nr XX/106/08 ze zm.) dla Wydziału Programów ustalono m.in. zadania dotyczące współpracy z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego i innymi organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego oraz przeprowadzanie konkursów i postępowań na zlecenie zadań w tym zakresie.

Starosta, przy pismach skierowanych do ORA oraz OIRP wskazał Sekretarza Powiatu, jako osobę odpowiedzialną za prowadzenie spraw dotyczących organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu.

Realizację zadań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, od dnia 2 listopada 2015 r. Starosta powierzył podinspektorowi w Wydziale Organizacyjnym<sup>17</sup>, a w zakresie współpracy z organizacjami pożytku publicznego oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w dniu 23 lipca 2015 r. inspektorowi w Wydziale Programów. Ponadto, w Wydziale Organizacyjnym, w ramach innych zleconych zadań przez Sekretarza Powiatu, zadania związane z realizacją ustawy o npp wykonywała osoba zatrudniona na stanowisku inspektora. Nadzór nad realizacją ww. zadań sprawowała Sekretarz Powiatu, pełniąca jednocześnie funkcję Naczelnika Wydziału Organizacyjnego. Wykształcenie oraz staż pracy ww. osób ograniczał ryzyko nieprawidłowego wykonywania obowiązków nałożonych na powiat w ustawie o npp.

Wicestarosta w wyjaśnieniu stwierdził m.in., że: *Według mojej oceny zakres prac wykonywanych przez pracownika Wydziału Organizacyjnego, m.in. bieżące sprawdzanie poprawności sporządzania przez radców prawnych i adwokatów kart npp oraz wystawiania faktur VAT i rachunków, a także wzywanie do dokonania ewentualnych korekt oraz sporządzanie dokumentacji sprawozdawczej, zabiera ok. ¼ etatu pracownika. Na wstępnym etapie prac przygotowawczych do realizacji zadania pracownicy zajmujący się npp systematycznie współpracowali z radcą prawnym Starostwa i inspektorem w Wydziale Organizacyjnym posiadającym wykształcenie prawnicze zrzeszonym w OIRP w Opolu, co wpłynęło, że działania przygotowawcze były sprawnie prowadzone. Zadanie to realizowane było na podstawie zakresu obowiązków, jako Wykonywanie innych zadań zleconych przez Sekretarza Powiatu.*

(dowód: akta kontroli str. 49-61, 62-76, 77-81, 82-97, 98-99, 323, 366, 537-540, 661)

**1.2.** Pracownicy wyznaczeni przez Starostę do ich prowadzenia nie uczestniczyli w szkoleniach, kursach lub innych formach doskonalenia zawodowego dotyczących organizacji i funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Jak wyjaśnił Wicestarosta: *Pracownicy wykonujący zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej nie uczestniczyli w szkoleniach w tym zakresie, m.in. dlatego, że szkolenia w tym temacie nie były dostępne. Tekst ustawy został przeanalizowany w 2015 r. przez pracowników Wydziału Organizacyjnego i Sekretarza Powiatu na etapie przygotowań do wykonywania zadań z udziałem radcy prawnego Starostwa. Korzystano także z wyjaśnień opublikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości oraz z wyjaśnień Ministerstwa Finansów w zakresie zasad rozliczania usług świadczonych przez radców prawnych i adwokatów. Prowadzono również konsultacje z Urzędem Wojewódzkim w Opolu, dotyczące kwestii technicznych związanych z wdrożeniem npp.*

(dowód: akta kontroli str. 49-81, 82-99, 537-540, 661)

**1.3.** W Starostwie obowiązywały procedury kontroli zarządczej oparte na *Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*<sup>18</sup>, na które składało się zarządzenie nr 7/2012 Starosty z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia dokumentów kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Oleśnie, jednostkach organizacyjnych Powiatu Oleskiego oraz powiatowych służbach, inspekcjach i strażach oraz zarządzenie nr 9/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej oraz powołania Zespół ds.

<sup>17</sup> Pkt 2a Aneksu do zakresu obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności z dnia 2 listopada 2015 r. Prowadzenie spraw związanych z organizacją punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu oleskiego.

<sup>18</sup> Załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84.

zarządzania ryzykiem. Procedury te wprost nie odnosiły się do wprowadzonego od 1 stycznia 2016 r. nowego zadania dla Powiatu, a weryfikacja prawidłowości tego zadania wskazana była w ramach ustalonych ogólnych procedur kontroli zarządczej<sup>19</sup>. Zgodnie z załącznikiem nr 1, w którym wskazano Zasady kontroli zarządczej w Starostwie, Sekretarz Powiatu sporządziła *Raport monitorujący*, w którym w pkt 3 wskazała realizowanie od 1 stycznia 2016 r. nowego zadania związanego z udzielaniem pomocy prawnej oraz współpracę w tym zakresie z *Wydziałem Programów*.

Zgodnie z § 4 Regulaminu kontroli zarządczej, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 9/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. Zespół ds. zarządzania ryzykiem przedstawił Zarządowi Powiatu sprawozdanie z kontroli zarządczej za 2016 r., w którym wskazano m.in., że realizowano zadanie obejmujące nieodpłatną pomoc prawną oraz uznano, że w oparciu o przeprowadzone analizy stwierdzono, że kontrola zarządcza w Starostwie funkcjonuje w sposób prawidłowy. Powyższe sprawozdanie Zarząd Powiatu przyjął na posiedzeniu w dniu 30 marca 2017 r.<sup>20</sup> Realizacja ww. zadania nie była objęta audytem wewnętrznym za rok 2016<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 34-45, 46-48, 717-730)

**1.4.** Współpraca Powiatu z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>22</sup>, w zakresie dotyczącym pomocy prawnej realizowana była przez powierzenie prowadzenia jednego punktu npp takiej organizacji. Podmiot ten wyłaniany był corocznie w otwartym konkursie ofert, przeprowadzanym na zasadach przewidzianych w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o npp.

Wicestarosta wyjaśnił: *Powiat Oleski realizuje zadania związane z ustawą o npp w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi m.in. poprzez organizację otwartych konkursów ofert na prowadzenie punktu udzielania npp. Ogłoszenia o konkursach zamieszczane były zarówno w BIP jak i na głównej stronie internetowej Powiatu, a także umożliwia się tym organizacjom zgłaszanie swoich przedstawicieli do udziału w pracach komisji konkursowej ds. opiniowania złożonych ofert. Na terenie powiatu oleskiego nie działa żadne stowarzyszenie zajmujące się świadczeniem pomocy prawnej czy edukacji prawnej.*

(dowód: akta kontroli str. 164-175 176-186, 537-540, 735-744)

**1.5.** Starosta, począwszy od września 2015 r. prowadził korespondencję<sup>23</sup> z ORA i OIRP, przekazując informacje dotyczące m.in. lokalizacji i przewidywanego czasu udzielania pomocy w poszczególnych punktach npp. Konsultacje te umożliwiły zawarcie porozumień z ww. podmiotami na 2016 r. w terminie określonym w art. 26 ust. 2 ustawy o npp, a na 2017 r. przed końcem listopada 2016 r. Porozumienia zawierały wszystkie wymagane elementy wskazane w art. 10 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o npp, przy czym ustalono, że imienną liczbę adwokatów lub radców prawnych, którzy będą udzielać pomocy prawnej samorządy przedstawiają Powiatowi do 15 listopada 2015 r. (porozumienia na 2016 r.) oraz w ciągu 14 dni od dnia podpisania porozumień na 2017 r.<sup>24</sup> Listy te zostały przesłane do Starostwa z zachowaniem ustalonych terminów<sup>25</sup>. W porozumieniach nie określono natomiast

<sup>19</sup> M.in. zadanie dla Wydziału Organizacyjnego ustalone w Regulaminie organizacyjnym, zakresach czynności pracowników realizujących zadanie związane z npp, instrukcja obiegu dokumentów księgowych.

<sup>20</sup> Protokół Nr 78/17 z posiedzenia Zarządu Powiatu.

<sup>21</sup> Informację w tym zakresie Starosta przedstawił Zarządowi Powiatu na posiedzeniu nr 71/17 w dniu 12 stycznia 2017 r.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 181, dalej: *ustawa o dppiw*.

<sup>23</sup> Za pośrednictwem poczty i drogą elektroniczną.

<sup>24</sup> Porozumienie-przygotowane były przez Zarząd Powiatu do podpisania w dniu 7 listopada 2016 r., a zawarte z OIRP w Opolu z datą 7 listopada 2016 r., natomiast z ORA w Częstochowie – 30 listopada 2016 r.

<sup>25</sup> Wykazy przesłano pocztą. W związku z odmową podpisania umowy wyrażaną w dniu 31 grudnia 2015 r. przez adwokata wyznaczonego przez ORA w Częstochowie do udzielania npp w Dobrodzieniu w 2016 r., ORA w Częstochowie w dniu 4 stycznia 2016 r. wyznaczyła innego adwokata, z którym zwarto umowę w dniu 5 stycznia 2016 r. i od tego dnia npp była udzielana w tym punkcie.

liczby adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, z uwzględnieniem potrzeb zapewnienia równomiernego udziału adwokatów i radców prawnych w wykonywaniu tego zadania, o czym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o npp, co opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. W porozumieniach tych nie uregulowano także zasad i form kontroli realizacji przez adwokatów i radców prawnych zobowiązań wynikających z umów zawartych z Powiatem.

Do dnia 31 grudnia 2015 r. Powiat nie zawarł żadnej umowy z adwokatami oraz zawarł 10 umów z radcami prawnymi na świadczenie pomocy prawnej. W jednym przypadku (w punkcie npp w Dobrodzieniu), umowa z wyznaczonym przez ORA prawnikiem nie została zawarta w terminie wskazanym w art. 26 ust. 5 ustawy o npp, lecz dopiero 5 stycznia 2016 r., co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Ustalona nieprawidłowość*.

Wicestarosta wyjaśnił m.in., że: *Współpraca w zakresie realizacji zadań nałożonych na powiat ustawą o npp prowadzona była zgodnie z rejonizacją samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, odpowiednio z ORA w Częstochowie oraz OIRP w Opolu (...) przebiegała sprawnie od samego początku zarówno na etapie formułowania postanowień umów zawartych z organami samorządów zawodowych, jak i na etapie wyznaczania poszczególnych adwokatów i radców prawnych świadczących npp, a także w zakresie bieżącego usuwania powstałych utrudnień. Zapewniony był dobry kontakt, w tym drogą mail-ową i telefoniczną. Oba samorzady zawodowe przekazywały niezwłocznie informacje o wyznaczonych radcach prawnych i adwokatach wskazując odpowiednie dane kontaktowe do tych osób. Ponadto należy podkreślić, że zarówno samorzady zawodowe radców prawnych i adwokatów, jak i sami prawnicy świadczący npp zaakceptowali harmonogram ustalony przez Starostę, również po zmianach wprowadzonych na wniosek właścicieli lokali, w których zorganizowane były punkty npp.*

(dowód: akta kontroli str. 270-275, 316-323, 366-375, 478-486, 537-540, 732-734)

**1.6.** W celu zapewnienia udzielania pomocy w dwóch punktach npp w 2016 r. i 2017 r. Powiat zawarł łącznie 28 umów, i tak:

- 12 umów na 2016 r. - w tym 10 z radcami prawnymi i dwie z adwokatami, przy czym 7 umów (6 z radcami i jedna z adwokatem) dotyczyło świadczenia pomocy prawnej w ramach zastępstwa;
- 16 umów na 2017 r. - w tym 6 z radcami prawnymi i 10 z adwokatami, 11 umów (5 z radcami i 6 z adwokatami) dotyczyło świadczenia pomocy prawnej w ramach zastępstwa.

Spośród opisanych wyżej 28 umów 26 zawarto w terminach umożliwiających uruchomienie punktów npp z dniem 1 stycznia 2016 r i zgodnie z określonym przez Starostę harmonogramem. Umowy z adwokatami i radcami prawnymi zawierały obligatoryjne postanowienia z art. 6 ust. 2 ustawy o npp, w tym m.in. określono miejsce i czas udzielania porad prawnych, sposób korzystania z lokalu, w którym zlokalizowano punkt npp, jego wyposażenie (biurowe i informatyczne, dostęp do sieci internetowej), zasady zapewnienia zastępstwa, wysokość wynagrodzenia<sup>26</sup>, a także czas trwania umowy (przewidziano możliwość rozwiązania umowy w każdym czasie). W umowach ustalono, że ewidencję czasu pracy stanowi ewidencja poboru i zwrotu klucza do lokalu, w którym świadczona była pomoc prawna.

W imieniu Powiatu wszystkie umowy zostały podpisane przez Starostę i Wicestarostę. Umowy te nie były objęte kontrasygnatą skarbnika powiatu, o której

<sup>26</sup> W umowach wskazano miesięczną kwotę na punkt npp i sposób ustalenia wynagrodzenia za każdy dzień świadczonej pomocy prawnej, np. w umowach z adwokatami na 2017 r. wskazano wynagrodzenie za jeden dzień 233,56 zł, które wyniosło 5 060,46 zł x 12 miesięcy podzielone przez ilość dni roboczych w roku powiększone o dni wolne. Kwota wynagrodzenia dla adwokata w 2016 r. ustalono w wysokości 4 995,50 zł miesięcznie.

mowa w art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>27</sup>, co opisano w dalszej części wystąpienia. Starosta pismami z 12 stycznia 2016 r. i 3 stycznia 2017 r. zawiadomił Wojewodę Opolskiego o terminowym uruchomieniu dwóch spośród trzech punktów npp w Powiecie, wskazując jednocześnie przyczyny opóźnienia w uruchomieniu punktu w Dobrodzieniu.

W okresie objętym kontrolą Starosta wydał łącznie 28 (12 w 2016 r. i 16 w 2017 r.) upoważnień do przetwarzania danych osobowych gromadzonych w zbiorze danych osobowych *Oświadczenia związane z udzieleniem nieodpłatnej pomocy prawnej* dla wszystkich adwokatów i radców prawnych udzielających pomocy w punktach npp w Dobrodzieniu i Gorzowie Śląskim, z których 27 zostało przyjętych i podpisanych przez adwokatów i radców prawnych. W przypadku jednego z tych upoważnień, przekazanego adwokatowi D.D, z którym w dniu 30 grudnia 2016 r. zawarta została umowa udzielanie pomocy prawnej w 2017 r. (w ramach zastępstwa w punkcie npp w Dobrodzieniu), przesłane do podpisania upoważnienie do dnia kontroli NIK nie zostało Staroście zwrócone<sup>28</sup>.

Wicestarosta wyjaśnił, że kontaktowano się z tym adwokatem wielokrotnie, lecz nie udało się zwrotnie otrzymać podpisanego upoważnienia. Zadeklarował też, że niezwłocznie zostanie sporządzone i wysłane do tej osoby nowe upoważnienie.

(dowód: akta kontroli str. 108-113, 229-269, 274-297, 298-305-315, 324-341, 342-365, 663-674, 675-689, 714-716)

1.7. Jak wskazano powyżej, w celu realizacji objętego kontrolą zadania Powiat zawarł porozumienia z gminami Dobrodzień, Gorzów Śląski i Rudniki, w dniu 9 października 2015 r.<sup>29</sup> (na rok 2016) oraz w dniu 19 października 2016 r.<sup>30</sup> (na rok 2017). W porozumieniach tych ustalono m.in., że gminy udostępniają należące do ich zasobów lokale przeznaczone do prowadzenia punktów npp, w których zobowiązują się do zapewnienia m.in.: dostępu do sieci energetycznej, telefonicznej, teleinformatycznej, odpowiednich warunków oczekiwania dla osób ubiegających się o uzyskanie pomocy prawnej, wyodrębnionych pomieszczeń umożliwiających zachowanie dyskrecji przy udzielaniu porady, bezpiecznego przechowywania dokumentów, dostępu dla osób niepełnosprawnych oraz zapewnienia urządzeń biurowych, materiałów pomocniczych, a także dostępu do urządzeń sanitarnych i socjalnych. W porozumieniach tych ustalono ponadto harmonogram udzielania porad prawnych, w wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie, zgodnie z wymogiem art. 8 ust. 3 ustawy o npp. Miesięczne wynagrodzenie z tytułu udostępnienia poszczególnych lokali wynosiło 154,50 zł w 2016 r. i 156,51 zł w 2017 r.<sup>31</sup>. Przy zawieraniu porozumień Powiat reprezentowany był przez Starostę i Wicestarostę, bez kontrasygnaty skarbnika powiatu, co opisano w dalszej części wystąpienia.

Burmistrz Olesna w dniu 25 stycznia 2016 r. wystąpił do Starosty o wyjaśnienie przesłanek ustalenia lokalizacji punktów npp z pominięciem miasta Olesna w celu poinformowania o tych powodach mieszkańców Gminy Olesno. W odpowiedzi Starosta wskazał, że Powiat nie dysponuje własnym lokalem spełniającym warunki wskazane w § 5 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i udokumentowania pomocy prawnej<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm., dalej: ustawa o samorządzie powiatowym.

<sup>28</sup> Adwokat ten do dnia kontroli NIK (6 czerwca 2017 r.) nie świadczył npp w punkcie w Dobrodzieniu.

<sup>29</sup> Do porozumienia z gminami Dobrodzień i Gorzów Śląski strony spisały aneksy (odpowiednio 30 grudnia 2015 r. i 5 stycznia 2016 r.), w których dokonano zmian w harmonogramach świadczenia npp.

<sup>30</sup> Do porozumienia z gminą Gorzów Śląski w dniu 27 grudnia 2016 r. strony spisały aneks, którym dokonano zmian w harmonogramie świadczenia npp.

<sup>31</sup> Ustalono w porozumieniach wynagrodzenie dla gmin stanowiło 3% przyznanej Powiatowi dotacji z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej tego zadania (w art. 20 ust. 1 ustawy o npp). I tak w 2016 r. dotacja wyniosła 185 400 zł, z tego 5 562 zł stanowiły koszty obsługi, a w 2017 r. dotacja wyniosła 187 900 zł, z tego 5 637 zł stanowiły koszty obsługi.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2186 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania npp.

Stwierdził też, że jeden z zaofiarowanych do udostępnienia przez Burmistrza Olesna lokali nie spełniał warunków określonych w tym rozporządzeniu, a drugi wymagał nakładów remontowych, których oszacowana wysokość (ok. 10 000 zł) przekraczała możliwości Powiatu. W odpowiedzi powołał się również na nieskuteczne rozmowy z Burmistrzem Praszki (również i ta gmina nie dysponowała odpowiednim lokalem).

(dowód: akta kontroli str. 114-121, 122-125, 488-494)

1.8. Powiat zobowiązany był do utworzenia trzech punktów npp i zgodnie z art. 11 ust 1 ustawy o npp, prowadzenie jednego z nich (w Rudnikach), powierzono organizacji pozarządowej. Rada Powiatu na lata 2013-2017 uchwaliła *Wieloletni program współpracy Powiatu Oleskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego*<sup>33</sup>, w którym m.in. określono tryb powoływania oraz zasady działania komisji konkursowych opiniujących oferty składane przez organizacje pozarządowe w otwartych konkursach ogłaszanych przez Powiat. Zarząd Powiatu uchwałami nr 28/80/15 i nr 62/181/16 ogłosił odpowiednio na 2016 r. i 2017 r. otwarte konkursy ofert na realizację zadania publicznego, polegającego na prowadzeniu punktu npp. Ogłoszenia o tych konkursach, zawierające informacje wskazane w art. 13 ust. 2 pkt 1-7 ustawy o dppiw zamieszczono w BIP, na stronie internetowej Starostwa, a także zamieszczono na tablicy ogłoszeń w jego siedzibie. Uchwałą Zarządu Powiatu ustalono *Regulamin pracy komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach na zadania npp*<sup>34</sup>. W konkursach złożonych zostało łącznie osiem ofert, z czego na prowadzenie punktu w roku 2016 r. oferty złożyły dwie organizacje pozarządowe, a w roku 2017 r. - sześć. Wszystkie oferty odpowiadały wymogom określonym w Załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania<sup>35</sup>, jak też ustalonym w treści ogłoszeń, w których zobowiązano oferentów m.in. do dołączenia pisemnych zobowiązań<sup>36</sup> dotyczących: a/ zapewnienia poufności w związku z udzielaniem pomocy prawnej i jej dokumentowaniem; b/ zapewnienia profesjonalnego i rzetelnego udzielania pomocy, w szczególności w sytuacji, gdy zachodzi konflikt interesów tj. w zakresie wskazanym odpowiednio w art. 11 ust. 6 pkt 3 lit. a oraz 11 ust. 6 pkt 3 lit. b ustawy o npp<sup>37</sup>. W obu przeprowadzonych w Starostwie postępowaniach konkursowych powołano komisje konkursowe<sup>38</sup> w składzie odpowiadającym wymogom wynikającym z art. 15 ust. 2a – 2d ustawy o dppiw, § 12 *Wieloletniego programu* oraz § 1 ust. 2 *Regulaminu*. Komisje konkursowe, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o dppiw oraz § 3 i § 4 *Regulaminu* dokonały oceny ofert spełniających wymogi formalne, a następnie rekomendowały Zarządowi Powiatu wybór oraz przyznanie dotacji na realizację zadania publicznego prowadzenia punktów npp w 2016 r. Stowarzyszeniu *Bezpieczny Dom*, a w 2017 r. stowarzyszeniu *Klub Jagielloński*. Zarząd Powiatu<sup>39</sup> dokonał wyboru ofert zgodnie z rekomendacjami komisji konkursowej i niezwłocznie ogłosił wyniki postępowania (w BIP, na stronie internetowej Starostwa oraz w siedzibie Starostwa). Ogłoszenia te zawierały wszystkie dane wskazane w art. 15 ust. 2h ustawy o dppiw.

<sup>33</sup> Uchwała Nr XXII/170/12 z dnia 30 listopada 2012 r., dalej: *Wieloletni program*.

<sup>34</sup> Uchwała Nr 28/81/15 z dnia 19 października 2015 r., dalej: *Regulamin*.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25, dalej: rozporządzenie w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania z zadania publicznego.

<sup>36</sup> Wzory stanowiły załączniki do ogłoszeń.

<sup>37</sup> Wszystkie organizacje uczestniczące w konkursie złożyły wymagane oświadczenia.

<sup>38</sup> Komisję konkursową, do konkursu na npp w 2016 r. i w 2017 r. powołał Zarząd Powiatu uchwałami, odpowiednio: nr 31/88/15 z dnia 13 listopada 2015 r. oraz nr 64/189/16 z dnia 7 listopada 2016 r.

<sup>39</sup> Wybór dokonano na posiedzeniach Zarządu, odpowiednio na świadczenie npp w 2016 r. i 2017 r.: nr 32/15 w dniu 20 listopada 2015 r. oraz nr 66/16 w dniu 24 listopada 2016 r.

Czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem opisanych wyżej postępowań konkursowych były rzetelnie przeprowadzone i udokumentowane. Po ogłoszeniu wyników otwartych konkursów ofert, Zarząd Powiatu zawarł z organizacjami pozarządowymi umowy w sprawie prowadzenia punktu npp w Rudnikach<sup>40</sup>, których treść była zgodna z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania z zadania publicznego. Terminy zawarcia tych umów umożliwiły uruchomienie punktu npp w Rudnikach zgodnie z określonym przez Starostę harmonogramem z dniem 1 stycznia 2016 r. oraz z dniem 1 stycznia 2017 r.

W ramach realizacji tego zadania w 2016 r. Karty npp, odnoszące się do pomocy udzielanej w punkcie w Rudnikach, były sporządzane przez trzy osoby posiadające kwalifikacje, o którym mowa w art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o npp, spośród których jedna osoba (spośród 30), wskazana była w promesach załączonych do oferty złożonej w konkursie przez Stowarzyszenie *Bezpieczny Dom*. W I kwartale 2017 r. pomoc prawna w tym punkcie była udzielana przez jedną osobę - radcę prawnego, którego promesa została przedłożona wraz z ofertą stowarzyszenia *Klub Jagielloński*.

Starosta, jako administrator danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych przez osoby uprawnione do uzyskania pomocy prawnej, nie upoważnił imiennie osób udzielających pomocy w punkcie w Rudnikach, jak również nie zawarł z tymi stowarzyszeniami umów w sprawie powierzenia przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>41</sup>.

Sekretarz Powiatu odpowiedzialna za realizację zadania npp wyjaśniła, że: *Przygotowując konkursy, a następnie umowy związane z powierzeniem organizacjom pozarządowym prowadzenie punktu npp w Rudnikach dostrzegliśmy problem wynikający z art. 4 ust. 7 ustawy o npp, stanowiącego, że Starosta jest administratorem danych osobowych zawartych w oświadczeniach osób będących beneficjentami nieodpłatnej pomocy prawnej. W związku z powyższym zapoznano się z opiniami prawnymi w przedmiocie właściwej ochrony danych osobowych. Podczas konsultacji publicznych i opiniowania projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej, Starosta Płoński zadał pytanie: „Z kim Starosta powinien zawrzeć umowę o przetwarzaniu danych osobowych, z izbą adwokacką lub radcowską, organizacją pozarządową czy też indywidualnie z prawnikiem”. Niestety pytanie to zostało pominięte w odpowiedziach zawartych w załączniku Rządowym Centrum Legislacji z raportu z tych konsultacji. Również Sekretarz miasta Stołecznego Warszawy wnosił o szczegółowe uregulowanie kwestii ochrony danych osobowych. RCL stwierdziła, że GIODO nie wniósł zastrzeżeń w tym zakresie do procedowanego rozporządzenia. W związku z powyższym ustaliliśmy, że w ogłaszanych konkursach znajdzie się wymóg zapewnienia przez organizację zachowania poufności oraz profesjonalnego i rzetelnego udzielania porad prawnych. Na potwierdzenie tego zobowiązania organizacje składały oświadczenia. Dodatkowo w umowie zawarto zapis zobowiązujący organizacje do właściwego przechowywania dokumentów związanych z udzielanymi poradami oraz odpowiedniego zabezpieczenia pomieszczenia biurowego. W naszej opinii nie jest możliwe wystawienie przez Starostę upoważnienia do przetwarzania danych osobowych dla organizacji pozarządowej, ani też indywidualnie dla osób świadczących dla organizacji obsługę prawną. Dlatego też nie uznaliśmy więc za uzasadnione indywidualne upoważnienia do przetwarzania danych osobowych dla*

<sup>40</sup> Umowy o świadczenie npp zawarto: na 2016 r. nr 3/2015 - 29 grudnia 2015 r. a na 2017 r. nr 3/2016 - 7 grudnia 2016 r.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 922.

*osób udzielających npp w punkcie w Rudnikach prowadzonym przez organizację pozarządową.*

W dniu 27 stycznia 2017 r. Stowarzyszenie *Bezpieczny Dom*, z zachowaniem terminu określonego w art. 18 ust. 1 ustawy o dppiw, przedłożyło Powiatowi sprawozdanie końcowe z wykonania zadania polegającego na świadczeniu pomocy prawnej w punkcie w Rudnikach, które Zarząd przyjął na posiedzeniu nr 76/17 w dniu 9 marca 2017 r. Dokument ten był zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia *w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania z zadania publicznego*.

(dowód: akta kontroli str. 152-175, 176-200, 201-228, 662, 761-791, 936-960, 1003)

**1.9.** Informacje o działających w Powiecie punktach npp wraz z harmonogramami ich funkcjonowania (określającym dni i godziny, w których udzielana będzie pomoc prawna), Starosta, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o npp, udostępniał w BIP. Informacje takie udostępniono też na stronach podmiotowych BIP urzędów gmin, na terenie których zlokalizowano punkty npp. W wyniku przeprowadzonych oględzin wszystkich trzech punktów npp stwierdzono, że informacje dotyczące zasad udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (w tym miejsce i czas udzielania porad, katalog osób uprawnionych do ich uzyskania) były zamieszczone na tablicach ogłoszeń w urzędach gmin i bezpośrednio przy wejściach do lokali, w których funkcjonowały takie punkty.

Wicestarosta wyjaśnił m.in., że: *We własnym zakresie i na własny koszt przygotowano i wydrukowano broszury i plakaty zawierające informacje o lokalizacji i godzinach funkcjonowania punktów npp, zakresie przedmiotowym świadczonych usług oraz katalogu osób uprawnionych do skorzystania z npp. Wydrukowano w kolorze ok. 1 000 szt. ulotek i ok. 50 szt. plakatów (szacunkowy koszt ok. tysiąc zł). Plakaty i ulotki opatrzone logo Powiatu Oleskiego oraz logo Ministerstwa Sprawiedliwości. Informacje o uruchomieniu punktów npp zamieszczono także w lokalnej prasie. Plakaty i ulotki przekazano do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Oleśnie (około 300 szt. ulotek i 10 szt. plakatów) oraz do wszystkich 7 urzędów gmin z terenu powiatu z prośbą o przekazanie ośrodkom pomocy społecznej (łącznie ok. 500 ulotek i ok. 35 plakatów). Ulotki wyłożono także w budynku Starostwa Powiatowego w Oleśnie.*

W związku z nieudokumentowaniem przeprowadzenia przez Powiat analiz zainteresowania działalnością poszczególnych punktów npp celem ewentualnego dostosowania ich lokalizacji i harmonogramu do rzeczywistych potrzeb w tym zakresie, Wicestarosta wyjaśnił m.in., że *w trakcie funkcjonowania npp w powiecie oleskim analizowano skalę zainteresowania świadczonymi usługami głównie w oparciu o przekazywane przez udzielających porad karty npp. Zapoznawano się także z opiniami radców prawnych i adwokatów świadczących npp, którzy m.in. wskazywali, że duża liczba osób zainteresowanych npp nie mieści się w katalogu osób uprawnionych do skorzystania z nieodpłatnych usług, co ogranicza bądź uniemożliwia uzyskanie pomocy prawnej. Nie wskazywali jednak na uzależnienie liczby porad od lokalizacji punktów. Podobnych uwag nie zgłaszali także mieszkańcy zasięgający informacji o organizacji npp w powiecie oleskim. (...) w Oleśnie działa kilka kancelarii prawnych, a punkty npp zlokalizowano w miejscowościach, w których nie funkcjonują kancelarie prawne po to, by mieszkańcy tych miejscowości mieli ułatwiony (zapewniony) dostęp do pomocy prawnej. Dodatkowo punkty ulokowano w miejscowościach zlokalizowano przy trasie łączącej drogi wojewódzkie nr 901 i 487 z drogami krajowymi nr 45 i 42 posiadającej dobrze zorganizowaną komunikację. Dlatego też usytuowano punkty npp proporcjonalnie do rozpiętości geograficznej powiatu. W celu optymalnego dla mieszkańców ulokowania punktów npp oraz godzin pracy punktów npp, przedstawiciele zarządu powiatu prowadzili rozmowy z wójtami i burmistrzami gmin powiatu oleskiego. Nie zgłaszano uwag*

dotyczących harmonogramu świadczenia usług w poszczególnych punktach, a godziny pracy punktów ustalono zarówno w godzinach przedpołudniowych, jak i popołudniowych.

(dowód: akta kontroli str. 495-508, 509-512, 537-540, 563-574, 632-643, 644-655)

1.11. W każdym z trzech punktów npp przewidziano udzielanie pomocy po godzinie piętnastej (dwa razy w tygodniu w Dobrodzeniu, trzy dni w tygodniu w Gorzowie Śląskim i raz w Rudnikach<sup>42</sup>). Na podstawie przyjętej ewidencji poboru i zwrotu klucza do lokalu, w którym świadczone pomoc prawną i rozliczeń za wykonane usługi przez radców prawnych stwierdzono, że w 2016 r. w punkcie npp w Gorzowie Śląskim w 12 (4,6%) dniach (tj. 8 stycznia, 23 lutego, 7 i 11 marca, 10 czerwca, 22 lipca, 19 i 22 sierpnia, 12 września, 21 października, 25 listopada i 23 grudnia) nie była świadczona pomoc prawna<sup>43</sup>, co omówiono w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 114-121, 478-486, 488-494, 563-574, 632-655, 864-865)

1.12. Przeprowadzone oględziny ww. punktów wykazały m.in., że w dniach oględzin (w godzinach popołudniowych) wszystkie punkty były otwarte, a udzielanie pomocy zostało zapewnione przez adwokata (Dobrodzień) oraz radcę prawnego (Gorzów Śląski i Rudniki). Ponadto stwierdzono, m.in., że:

- w lokalach zapewniony został dostęp do sieci energetycznej, telekomunikacyjnej oraz teleinformatycznej<sup>44</sup>;
- pomieszczenia, w których udzielano pomocy prawnej były wyodrębnione i umożliwiały zachowanie dyskrecji przy udzielaniu tej pomocy;
- wyposażenie lokali zapewniało bezpieczne przechowywanie dokumentów;
- dostęp do lokali uwzględniał potrzeby osób niepełnosprawnych;
- oznaczenia lokali były czytelne i wskazywały, że w określone dni i godziny udzielana jest w nich nieodpłatna pomoc prawna.

W miejscach przeznaczonych dla osób oczekujących udostępnione były informacje o zasadach udzielania pomocy, o punktach npp na obszarze Powiatu wraz z informacjami wskazującymi, w którym punkcie npp porad udziela adwokat, radca prawny lub osoba wymieniona w art. 11 ust. 3 ustawy o npp, a także wskazana organizacja pozarządowa<sup>45</sup>. Lokale wyposażone były m.in. w biurko, szafę na dokumenty, krzesła, fotele, szafkę zamykaną na klucz, komputer, drukarkę, tj. wyposażenie wskazane w § 2 ust. 2 pkt 1-5 i § 2 ust. 3 pkt 1 porozumień zawartych z gminami. Ponadto, zgodnie z § 3 pkt 2 i 4 tych porozumień, w lokalach tych zapewniono należyty porządek i dostęp do urządzeń sanitarnych i socjalnych<sup>46</sup>. Powyższe ustalenia wskazują, że spełnione zostały wymogi § 5 ust. 1-5 rozporządzenia w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Prawnik świadczący pomoc prawną w punkcie w Dobrodzeniu oświadczył, że do punktu npp zgłasza się bardzo mało osób, które zarówno pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym nie były uprawnione do pomocy oceniając ich liczbę na ok. 5% wszystkich zgłaszających się osób. Z kolei, prawnik udzielający pomocy w punkcie w Rudnikach oświadczyła, że do tego punktu zgłasza się dużo

<sup>42</sup> W 2016 r. npp udzielano: Dobrodzień – poniedziałek, czwartek i piątek w godzinach 8<sup>00</sup> – 12<sup>00</sup>, wtorek i środa 14<sup>00</sup> – 18<sup>00</sup>; Gorzów Śląski – poniedziałek i piątek 9<sup>00</sup> – 13<sup>00</sup>, wtorek, środa i czwartek 14<sup>00</sup> – 18<sup>00</sup>; Rudniki – poniedziałek, wtorek, środa i piątek 11<sup>00</sup> - 15<sup>00</sup> a w czwartki 13<sup>00</sup> – 17<sup>00</sup>. W 2017 r. dni i godziny otwarcia npp były takie jak w 2016 r. za wyjątkiem punktu w Gorzowie Śląskim, w którym pomoc udzielana była we wtorki, środy i czwartki w godzinach 13<sup>00</sup> – 17<sup>00</sup>.

<sup>43</sup> W 2016 r. liczba dni roboczych, w których winna być udzielana npp wynosiła 259 (w kolejnych miesiącach roku: 20, 20, 23, 21, 22, 22, 21, 23, 22, 21, 22 i 22).

<sup>44</sup> W Rudnikach i Gorzowie Śląskim – dostęp do telefonu zapewniony był w sąsiednim pomieszczeniu.

<sup>45</sup> W Rudnikach pomieszczenie dla oczekujących zlokalizowano w czytelnicy (w pomieszczeniu tym nie zamieszczono informacji o zasadach udzielania npp, osobach uprawnionych do jej otrzymania, natomiast takie informacje znajdowały się obok wejścia do punktu npp).

<sup>46</sup> Powyższe wskazano ponadto w umowach o świadczenie npp z adwokatami i radcami (§ 3 ust. 6-9 umowy) i stowarzyszeniem (§ 2 pkt 7 ppkt 6-9).

osób, które zarówno pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym nie były uprawnione do nieodpłatnej pomocy prawnej, a ich liczbę oceniła na około 20% wszystkich zgłaszających się osób. Wskazała też, że z usług korzystają głównie emeryci i renciści. Również prawnik<sup>47</sup> świadczący pomoc w punkcie w Gorzowie Śląskim oświadczyła, że *do punktu npp zgłasza się dużo osób, które zarówno pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym nie były uprawnione do nieodpłatnej pomocy prawnej*, oceniając ich liczbę na około 50% wszystkich zgłaszających się osób.

(dowód: akta kontroli str. 189-200, 229-249, 276-297, 488-494, 563-574, 632-655)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 5 ustawy o npp, Powiat nie zawarł w terminie do dnia 31 grudnia 2015 r. umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie npp w Dobrodzieniu, co skutkowało brakiem możliwości uruchomienia tego punktu z dniem 1 stycznia 2016 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy o npp. Umowy o świadczenie usług udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z K.S. – adwokatem wyznaczonym przez ORA do udzielania pomocy prawnej w punkcie w Dobrodzieniu oraz o świadczenie tych usług w ramach zastępstwa przez adwokata J.S., zostały zawarte dopiero w dniu 5 stycznia 2016 r.<sup>48</sup> Powyższe wynikało z faktu odstąpienia od zawarcia z Powiatem umowy przez adwokata poprzednio wyznaczonego przez ORA.

Jak ustalono, w dniu 16 listopada 2015 r. do obsługi tego punktu ORA wyznaczyła adwokata W.P., a jako jego zastępcę adwokata K.S. Adwokat W.P. pocztą elektroniczną powiadomił w dniu 31 grudnia 2015 r.<sup>49</sup> Starostwo, że rezygnuje z zawarcia umowy na udzielanie pomocy prawnej, uzasadniając to m.in. brakiem uzgodnienia treści umowy. Zgodnie z wyjaśnieniem Wicestarosty w dniu 21 grudnia 2015 r., *adwokat WP. przedstawił uwagi do umowy, m.in. do formy świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, do godzin świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i sposobu rozliczenia wykonanego świadczenia. Jednocześnie zgłosił następujące zmiany w umowie: formę umowy o dzieło, gdzie dziełem byłaby jego gotowość do świadczenia npp nieokreślonej liczbie osób w przedziale czasowym od 1 stycznia 2016 do 31 grudnia 2016.; zaproponował, aby umowa opiewała nie na kwotę miesięczną, ale na kwotę przeznaczoną na wynagrodzenia w tym punkcie za cały rok, zaproponował świadczenie pomocy prawnej jedynie przez 3 dni w tygodniu, a ostatnia propozycja dotyczyła braku miesięcznych rachunków i faktur wystawianych przez adwokata, miała natomiast być rozliczana na podstawie dokumentu PIT-11. Propozycje adwokata W.P. nie zostały zaakceptowane z uwagi na fakt, iż umowa o dzieło charakteryzuje się tym, że dziełem wykonywane jest według sugestii i wymagań dającego dzieło, co w przypadku nieodpłatnej pomocy prawnej jest niedopuszczalne. W dniu 31 grudnia 2015 r. adwokat W.P. mailowo poinformował, że nie podejmie współpracy w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej. O tym fakcie został niezwłocznie (31 grudnia 2015 r.) powiadomiony koordynator ORA w Częstochowie. Opóźnione zawarcie umowy o świadczeniu pomocy prawnej w Dobrodzieniu, pomimo iż nie wynikało z przyczyn zależnych od kontrolowanej jednostki, skutkowało jednakże naruszeniem obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 5 ustawy o npp, a w konsekwencji uruchomieniem tego punktu o jeden dzień później (nieczynne w dniu 4 stycznia 2016 r.).*

(dowód: akta kontroli, str. 108-113, 306-320, 416, 537-550, 590-591, 714-716)

<sup>47</sup> Aplikant radcowski oczekujący na wpis na listę radców prawnych prowadzoną przez OIRP w Opolu.

<sup>48</sup> Na okres od 5 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Możliwość uzyskania porady została zapewniona od dnia 5 stycznia 2016 r. na co wskazuje m.in. zapis w ewidencji poboru i zwrotu klucza do punktu npp (tj. o jeden dzień później – z uwagi na fakt, iż dni 1 - 3 stycznia były dniami wolnymi od pracy).

<sup>49</sup> Korespondencja w tym zakresie prowadzona była od 14 grudnia 2015 r.

2. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o npp w zawartych przez Powiat w dniu 30 października 2015 r. oraz w dniu 7 listopada 2016 r. łącznie czterech porozumieniach z ORA oraz OIRP, nie określono liczby adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać pomocy prawnej na jego obszarze.

Sekretarz Powiatu podała w tej sprawie m.in., że: *Zapisy porozumień konsultowane były z samorządem zawodowym. Projekty porozumień na 2016 r. zostały przedstawione Powiatowi przez samorzady zawodowe i nie wskazywały liczby radców i adwokatów, którzy mają świadczyć pomoc prawną w Powiecie. Postanowienia tego projektu były omawiane i uzgadniane telefonicznie i mailowo. W przedmiocie wskazania liczby radców prawnych/adwokatów poinformowano Powiat, że na tym etapie musi wystarczyć zapis § 2 ust. 3 i 4 porozumienia, gdyż z przyczyn organizacyjnych samorzady nie mogły wskazać tej liczby na etapie prac nad porozumieniem. W konsekwencji odstąpiono od tego z uwagi na fakt, że pozostanie to bez wpływu na ważność porozumienia, a termin zawarcia porozumienia był nagły i egzekwowanie tego zapisu przez Powiat mogło wpłynąć na brak zawarcie takiego porozumienia, naruszając ustawę o npp uniemożliwiając realizację zadania. Powiat nie jest w stanie sam określić tej liczby. Problemy z ustaleniem liczby radców prawnych i adwokatów potwierdziły się na dalszych etapach przygotowań do realizacji zadania (brak wystarczającej liczby radców prawnych i adwokatów świadczących npp oraz ich zastępców). Mając na względzie doświadczenie poprzedniego roku na etapie przygotowania porozumienia na 2017 r. Powiat prowadził z samorządami zawodowymi rozmowy w przedmiocie m.in. ustalenia liczby radców prawnych i adwokatów świadczących npp w Powiecie. Powiat zaproponował m.in. aby npp świadczył jeden radca prawny i jeden adwokat oraz odpowiednio po jednym zastępcy. Samorzady prawnicze jednak nie zgodziły się na taką propozycję, ale (podobnie jak w roku poprzednim) nie określiły tej liczby na etapie przygotowania porozumień. Ponadto, wg mojej oceny, celem wprowadzenia takiego zapisu do porozumień było zapewnienie równomiernego udziału radców prawnych i adwokatów w wykonywaniu zadania w poszczególnych punktach, co wyraźnie wynikało z projektów – wzorów ww. porozumień przedstawionych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. W powiecie oleskim, nie ma takiej sytuacji, gdyż jeden punkt npp powierzony jest obsłudze wyłącznie radcom prawnym, a drugi wyłącznie adwokatom. Natomiast samo wskazanie w treści porozumień z ORA i OIRP liczby radców prawnych i adwokatów dla samego faktu było niemożliwe na etapie zawierania tych porozumień z przyczyn wskazanych powyżej.*

(dowód: akta kontroli, str. 5-11, 6-17, 745-747)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że obowiązek świadczenia pomocy prawnej przez radców prawnych udzielających pomocy zgodnie z ustalonym przez Starostę harmonogramem w punkcie npp w Gorzowie Śląskim<sup>50</sup>, nie był w pełni realizowany. W 2016 r. pomoc ta nie była świadczona łącznie w trakcie 12 dni<sup>51</sup>, tj. 4,6% dni roboczych (259 dni). W związku z naruszeniem zobowiązań umownych za wymienione wyżej dni, wynagrodzenie dla radców prawnych nie zostało wypłacone. W umowach z radcami nie zawarto zapisów regulujących skutki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań z tytułu zawartych umów, w tym przewidujących obowiązek zapłaty kar umownych z tytułu niewywiązania się z obowiązków umownych.

(dowód: akta kontroli, str. 324-341, 401-412)

<sup>50</sup> Według zawartych umów npp miała być świadczona w dniach: 8 stycznia, 23 lutego, 7 i 11 marca, 10 czerwca, 22 lipca, 19 sierpnia, 22 sierpnia, 12 września, 21 października, 25 listopada i 23 grudnia.

<sup>51</sup> Tj. 8 stycznia, 23 luty, 7 i 11 marca, 10 czerwca, 22 lipca, 19 i 22 sierpnia, 12 września, 21 października, 25 listopada i 23 grudnia.

Sekretarz Powiatu odpowiedzialna za realizację zadań związanych z nieodpłatną pomocą prawną wyjaśniła m.in.: *O sytuacji, że nie jest świadczona w te dni pomoc prawna, powiat powziął informacje dopiero po fakcie z ewidencji poboru i zwrotu klucza dostarczanej po zakończeniu danego miesiąca. W celu zabezpieczenia realizacji zadania npp w 2016 r. w Gorzowie Śląskim przeprowadzono rozmowy z radcami prawnymi, którzy nie świadczyli pomocy w dni im przydzielone i nie zastępowali ich też wyznaczeni zastępcy. Niemniej jednak radcowie byli wzywani przez Starostę, przypominano im zobowiązania wynikające z umowy i grożono jej rozwiązaniem. Powiat informował OIRP o problemach z obsadzeniem punktu w Gorzowie Śląskim, otrzymując odpowiedź w formie wykazu radców prawnych wyznaczonych do świadczenia npp w innych powiatach województwa, w celu podjęcia z nimi rozmów o ewentualnym świadczeniu npp w Gorzowie Śląskim. Powiat zwrócił jednak uwagę OIRP, że nie może we własnym zakresie szukać radców prawnych, ani ich zastępców, gdyż muszą być oni wyznaczeni przez samorząd prawniczy. Pozostało to bez odzewu. Wobec tego powiat podjął rozmowy z radcami wyznaczonymi i poprosił o pomoc w ustaleniu zastępców. Mając na uwadze wszystkie problemy z wyznaczeniem radców prawnych do świadczenia npp w powiecie oleskim i zupełny brak wskazania ich zastępców przez OIRP w Opolu, powiat nie zdecydował się na rozwiązanie umowy z Panią J.M-C., gdyż konsekwencją byłaby konieczność przeprowadzenia przez OIRP od początku procedury wyznaczenia radcy i zastępcy do świadczenia npp w Gorzowie Śl. W piątki, co mogłoby skutkować długotrwałym nieświadczeniem pomocy prawnej w te dni. Powiat powziął informację o dwóch radcach prawnych, którzy byli chętni, by świadczyć npp w powiecie oleskim. Nie zostali oni jednak zaakceptowani przez OIRP w Opolu (jeden z uwagi na nieterminowe opłacanie składek, drugi z uwagi na fakt, że w wyznaczonym terminie nie zadeklarował w Izbie chęci świadczenia npp).* Sekretarz Powiatu wyjaśniła ponadto, że: *Wprowadzenie do umów zapisów o karach umownych może być przedmiotem analiz i ewentualnego uregulowania. Nie zagwarantuje to jednak realizacji zadania w każdy dzień wg harmonogramu, gdyż kary nie mogą być naliczane za usprawiedliwione niestawiennictwo radcy, adwokata, czy zastępcy. Poza tym taki zapis, z uwagi na ciągle niski poziom zainteresowania świadczeniem npp, może skutkować odmową podpisania umów przez radców prawnych i adwokatów, co z kolei może doprowadzić do nieuruchomienia punktów w danym roku szczególnie, że podpisanie umów z radcami i adwokatami to ostatni etap przygotowań do świadczenia npp. Poza tym, w sytuacji zawarcia umów zarówno z radcami i adwokatami, jak i zastępcami, może powstawać wątpliwość, kogo obarczyć karą umowną radcę lub adwokata świadczącego, czy ich zastępcę.*

(dowód: akta kontroli, str. 745-747)

Również w przypadku punktu npp prowadzonego przez Stowarzyszenie *Bezpieczny Dom*, któremu Powiat powierzył prowadzenie punktu npp w Rudnikach, wyznaczony prawnik nie pełnił dyżuru w dniach 13, 20 i 27 stycznia 2016 r. Wyjaśniając Staroście przyczyny tego zaniechania przedstawiciel Stowarzyszenia wskazał, że był to *wypadek przy pracy*, a prawnik udzielający porad w tym punkcie wyjaśnił, że w styczniu 2016 r. był jedyną osobą udzielającą porad prawnych, a jako aplikant w niektóre dni, musiał uczestniczyć w zajęciach na aplikacji. Jednocześnie w styczniu nie posiadał wyznaczonego zastępcy. Również w tym przypadku Powiat potrącił część wynagrodzenia przysługującego temu stowarzyszeniu.

(dowód: akta kontroli, str. 201-219, 395-400, 630-631, 745-747, 961-966)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Skala, zakres oraz formy nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu

2.1. W 2016 r. w trzech punktach npp na terenie Powiatu łącznie pomoc prawna udzielona została 340 razy, z tego w Dobrodzieniu – 91, w Gorzowie Śląskim – 124, a w Rudnikach – 125. W I kwartale 2017 r. takich przypadków było 72 (odpowiednio w tych punktach 25, 17 i 30). Powyższe wskazuje, że średnia liczba przypadków udzielonej pomocy przypadających na jeden dzień pracy wynosiła w 2016 r. – 0,44 i 0,37<sup>52</sup> na punkt, a średni jej koszt wynosił 531,37 zł w 2016 r. i 637,01 zł w I kw. 2017 r.<sup>53</sup> Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, za wyjątkiem 55 przypadków<sup>54</sup> było dokumentowane zgodnie z zasadami określonymi w § 7 rozporządzenia w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej, tj. poprzez sporządzanie kart nieodpłatnej pomocy prawnej wg wzoru określonego w załączniku nr 1 do tego ww. rozporządzenia. Na podstawie wszystkich 412 kart, ustalono, że udzielone porady prawne dotyczyły następujących problemów (dziedziny prawa, w nawiasie liczba przypadków pomocy udzielonej w 2016 r. i I kw. 2017 r.)<sup>55</sup>:

- prawo rodzinne, z wyłączeniem rozwodów separacji i alimentów (37, 3);
- sprawy dotycząc rozwodu, separacji lub podziału majątku wspólnego małżonków (18, 0);
- sprawy dotyczące alimentów (44, 3);
- sprawy z zakresu prawa pracy (34, 3);
- sprawy z zakresu prawa cywilnego (91, 23);
- sprawy z zakresu prawa rzeczowego (67, 10);
- sprawy z zakresu prawa spadkowego (58, 24);
- sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa do opieki zdrowotnej (46, 8);
- sprawy z innego prawa administracyjnego (17, 7);
- sprawy z zakresu prawa karnego (14, 5);
- sprawy z zakresu prawa podatkowego (4, 1);
- inne (4, 1).

Nie wystąpiły przypadki udzielania pomocy w zakresie dotyczącym rozpoczęcia działalności gospodarczej.

W toku udzielania ww. pomocy osoby uprawnione złożyły łącznie 341 oświadczeń o posiadaniu prawa do takiej pomocy, z tego w 2016 r. 270, a w I kw. 2017 r. 71. Prawo to wynikało z następujących tytułów określonych w ustawie o npp (w nawiasie liczba złożonych oświadczeń w 2016 r. i I kw. 2017 r.):

- art. 4 ust. 2 pkt 6 (1, 0);
- art. 4 ust. 3 (51, 17);
- art. 4 ust. 4 pkt 6 (94, 54);
- art. 11 ust. 4 (124, 0).

W toku oględzin wszystkich punktów stwierdzono, że oświadczenia przechowywane były w warunkach uniemożliwiających dostęp do nich osób trzecich.

(dowód: akta kontroli str. 551-574, 588-602, 603-611, 612-629, 630-658, 1004-1006)

<sup>52</sup> 340 porad udzielonych w ciągu 777 dni roboczych w 2016 r. (3 punkty x 259 dni roboczych w 2016 r.) i 72 porady w ciągu 195 dni roboczych w I kw. 2017 r. (3 punkty npp x 65 dni roboczych w I kw. 2017 r.).

<sup>53</sup> Kwota wydatkowanej dotacji celowej w 2016 r. 180 666,36 zł / 340 porad npp a w I kw. 2017 r. dotacja wydatkowana 45 864,64 zł / 72 porady npp.

<sup>54</sup> Na 22 kartach sporządzonych w 2016 r. nie została wpisana data, a 30 (wszystkie) karty utworzone w punkcie w Rudnikach w I kw. 2017 r. sporządzono wykorzystując nieaktualny wzór określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

<sup>55</sup> W części udzielanych npp poradnictwo dotyczyło jednej, dwóch lub trzech dziedzin prawa.

**2.2.** Spośród 340 porad prawnych udzielonych w 2016 r. i 72 w I kw. 2017 r. osoby je udzielające podejmowały następujące czynności (formy pomocy<sup>56</sup>, w nawiasie liczba dotycząca 2016 r. i I kw. 2017 r.):

- poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługującym jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach (293, 57),
- wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego (197, 35);
- udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o *npp*, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowno-administracyjnym (15, 11);
- 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 sądowno-administracyjnym (6, 0).

Odnotowany w Kartach *npp* czas na udzielenie pomocy prawnej dla uprawnionych wynosił (w 2016 r. i I kw. 2017 r.):

- do 15 minut – 7 i 4;
- od 15 do 30 minut – 148 i 10;
- od 30 do 60 minut – 117 i 15;
- powyżej 60 minut – 68 i 43.

(dowód: akta kontroli str. 588-602, 603-611, 612-629, 630-631, 656-658, 1004-1006)

**2.3.** Pomoc prawna była udzielana uprawnionym, którzy przedstawili (w nawiasie liczba przypadków w 2016 r. i I kw. 2017 r.):

- oryginał albo odpis decyzji o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej lub zaświadczenie o udzieleniu świadczenia, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*<sup>57</sup> (50, 16),
- Karta Dużej Rodziny, o której mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o *Karcie Dużej Rodziny*<sup>58</sup> (28, 2),
- dokument stwierdzający tożsamość i nieukończenie 26 lat albo ukończenie 65 lat – 2016 r. – 257 (łącznie dla obu grup wiekowych), a w I kw. 2017 r. – nieukończenie 26 lat – 9 oraz ukończenie 65 lat – 42;
- pisemne oświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy o *npp* (3, 0);
- pisemne oświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o *npp* (2, 3).

(dowód: akta kontroli str. 588-602, 603-611, 612-629, 630-631, 656-658, 1004-1006)

**2.4.** Zgodnie z informacją przedstawioną na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>59</sup> przez dziekana ORA w Częstochowie i dziekana OIRP w Opolu, udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu w 2016 r. zainteresowanych było dwóch adwokatów i 9 radców prawnych, natomiast w roku następnym dziewięciu adwokatów i 16 radców prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 588-602, 603-611, 612-631, 656-658, 995-998, 1004-1006)

**2.5.** Starosta, w dniu 14 marca 2017 r., tj. w terminie określonym w art. 12 ustawy o *npp*, przekazał do Ministra Sprawiedliwości i Wojewody Opolskiego *Zbiorcą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej za 2016 r.* Dane te zostały przedstawione w formie przewidzianej

<sup>56</sup> W części przypadków występowała jedna, dwie lub trzy różne formy pomocy.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.

<sup>58</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 785.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej: ustawa o *NIK*.

w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej i były rzetelne.

Informacje w tym zakresie, w ujęciu kwartalnym, były również przekazywane przez Starostę Województwa Opolskiego (na jego wniosek i w terminach przez niego wskazanych). Wojewoda Opolski w piśmie z dnia 9 marca 2016 r. wystąpił również do Starosty o *przekazywanie comiesięcznych danych na temat udzielonych porad prawnych z podziałem na punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe*, określając wzór tabeli i termin przekazania takich danych (do 15 każdego miesiąca). Również i w tym przypadku Starosta realizował prawidłowo ten obowiązek, przesyłając terminowo wymagane informacje.

(dowód: akta kontroli str. 100-107, 366-375, 431-462, 463-470, 471-477, 578-587, 588-627, 628-629, 630-631, 656-658, 974-982)

**2.6.** W prowadzonej w Starostwie ewidencji skarg i wniosków nie odnotowano skarg lub wniosków dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym lokalizacji punktów npp na terenie Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 391-392, 537-540)

**2.7.** W badanym okresie nie były przeprowadzane zarówno kontrole zewnętrzne, jak i audyty obejmujące zagadnienia nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 395-396, 537-540)

**2.8.** Powiat nie odnotowywał szczególnych barier we wdrażaniu przepisów ustawy o npp. Wicestarosta wyjaśnił m.in., że: *Współpraca (...) z ORA w Częstochowie i OIRP w Opolu przebiegała sprawnie od samego początku zarówno na etapie formułowania postanowień umów zawartych z organami samorządów zawodowych, jak i na etapie wyznaczania poszczególnych adwokatów i radców prawnych świadczących npp, a także w zakresie bieżącego usuwania powstałych utrudnień. Zapewniony był bardzo dobry kontakt, w tym drogą mailową i telefoniczną. Oba samorządy zawodowe przekazywały niezwłocznie informacje o wyznaczonych radcach prawnych i adwokatach wskazując odpowiednie dane kontaktowe do tych osób. Niestety w pierwszym roku funkcjonowania npp nie obyło się bez komplikacji. Mianowicie OIRP w Opolu wyznaczyła 5 radców prawnych do świadczenia npp w Powiecie. Nie wskazała natomiast żadnego z radcy prawnego, który miał pełnić funkcję zastępcy. Powyższe tłumaczono zbyt małą liczbą radców prawnych, którzy zadeklarowali wolę świadczenia npp w powiecie oleskim. W związku z powyższym OIRP w Opolu wyraziła akceptację wobec propozycji, by wyznaczeni radcowie mogli zastępować się nawzajem lub sami mogli wyznaczyć sobie zastępców. Wszyscy zastępcy ustaleny przez radców prawnych uzyskali akceptację OIRP w Opolu. Podobny problem dotyczył adwokatów. Do świadczenia npp w powiecie oleskim w 2016 r. ORA w Częstochowie wyznaczyła dwóch adwokatów, z których jeden miał pełnić funkcję zastępcy. Okazało się jednak, że adwokat wyznaczony do świadczenia npp (jako adwokat podstawowy) odmówił podpisania umowy. W związku z powyższym ORA w Częstochowie wyznaczyła do świadczenia usług dotychczasowego zastępcę, wskazując jednocześnie nowego adwokata-zastępcę. Podobne problemy wystąpiły w trakcie przygotowań do świadczenia npp w 2017 r., gdy część radców prawnych wyznaczonych do świadczenia npp w ramach zastępstwa odmówiła podpisania umów, w związku z czym tylko jeden radca prawny świadczy usługi w ramach umowy o zastępstwo. Natomiast część z wyznaczonych adwokatów pełni wobec siebie również funkcję zastępcy. (...) samorządy zawodowe radców prawnych i adwokatów, jak i sami prawnicy świadczący npp zaakceptowali harmonogram ustalony przez Starostę, również po zmianach wprowadzonych na wniosek właścicieli lokali, w których zorganizowane były punkty npp. Z uwagi na fakt, że dostęp do usługi jest mocno ograniczony poprzez wprowadzenie katalogu osób uprawnionych do skorzystania z npp, ilość udzielonych porad nie jest duża.*

*Biorąc pod uwagę koszty zadania w zestawieniu z ilością udzielonych porad należy stwierdzić, że koszt jednej porady jest wysoki. Koszt porady mógłby zostać obniżony poprzez rozszerzenia zakresu podmiotowego lub przedmiotowego nieodpłatnej pomocy prawnej.*

Sekretarz Powiatu wyjaśniła odnośnie pożądaných zmian w zakresie funkcjonowania systemu, m.in.: *Z półtorarocznego doświadczenia w wykonywaniu zadań npp wynika wniosek, że zasadnym z punktu widzenia realizacji zadania, byłoby umożliwienie samodzielnego doboru przez powiat radców i adwokatów do świadczenia npp. Pośrednictwo samorządów zawodowych w organizowaniu udzielania npp wydłuża procedurę i blokuje radców prawnych i adwokatów w doborze zastępców. Pominięcie etapu wyznaczania radców, adwokatów i zastępców przez samorządy zawodowe pozwoliłoby powiatowi na samodzielny dobór radców prawnych i adwokatów, szczególnie tych, z którymi współpraca nie nastroczała żadnych problemów. W efekcie można by zawierać umowy jedynie z radcami i adwokatami świadczącymi npp i pozostawić im swobodny wybór zastępcy, w razie potrzeby (z zastrzeżeniem, że zastępcą może być jedynie uprawniony radca prawny lub adwokat). Taką możliwość przewiduje kodeks cywilny w postanowieniach dotyczących umowy zlecenia. Zleceniobiorca byłby zobowiązany powiadomić o nieobecności i o osobie zastępcy. (...) Powiat mógłby rozliczać się jedynie z radcą lub adwokatem świadczącym npp, a wzajemne ich rozliczenia byłyby w ich swobodnej decyzji. W takiej sytuacji, to radca prawny, czy adwokat zobligowany byłby do znalezienia zastępcy i wcześniejszego informowania o fakcie zastępstwa, a ewentualne zastosowanie kar umownych za niedochowanie tego obowiązku miałyby sens.*

(dowód: akta kontroli str. 537-540, 745-747)

**2.9.** W umowach zawieranych z organizacjami pozarządowymi zastrzeżono m.in. możliwość przeprowadzania kontroli wykonywania umów, żądania złożenia sprawozdania częściowego<sup>60</sup>. Zastosowano ponadto ewidencję czasu pracy, polegającą na odnotowaniu daty oraz godziny pobrania i zdania kluczy do lokalu udostępnionego na potrzeby udzielania pomocy prawnej.

Upoważniony przez Starostę trzyosobowy Zespół kontrolny w okresie od 26 kwietnia do 31 maja 2016 r. przeprowadził kontrolę w zakresie *stopnia realizacji zadania, efektywności, rzetelności, jakości realizacji zadania, a także prawidłowości wykorzystania środków publicznych i prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem*. Kontrolą objęty został I kwartał 2016 r. i sporządzony został z niej protokół. W wyniku tej kontroli ustalono, że Stowarzyszenie *Bezpieczny Dom* nie zapewniło udzielania pomocy w dniach 13, 20 i 27 stycznia 2016 r.<sup>61</sup> a w 3 Kartach npp wypełniający nie podali nr PESEL osoby uprawnionej, a w dwóch przypadkach nie były one wypełnione. W wyniku tej kontroli Starosta wezwał Stowarzyszenie do prawidłowego sporządzania dokumentacji oraz przedłożenia uaktualnionego kosztorysu zadania. Dokumenty takie złożone zostały w dniu 26 września 2016 r., a Starosta nie wniósł do nich uwag. Prowadzone w roku 2016 oraz I kwartale 2017 r. listy poboru i zwrotu kluczy przez osoby udzielające porad prawnych w punkcie w Rudnikach zawierały dane wymagane w § 2 ust. 2 i 3 umów zawartych z organizacjami pozarządowymi. Zapisy na tych listach, jako potwierdzenie realizacji umowy, były podstawą dokonywania płatności na rzecz tych organizacji.

W porozumieniach z ORA i z OIRP nie zawarto zapisów dotyczących zasad i form kontroli przez pracowników Starostwa realizacji przez adwokatów i radców

<sup>60</sup> Według wzoru sprawozdania określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania z zadania publicznego.

<sup>61</sup> Co zdaniem kontrolowanego wynikało z błędu organizacyjnego (braku ustalenia zastępstwa za osobę udzielającą porad uczestniczącą w tych dniach w zajęciach na aplikacji).

prawnych zadań w zakresie pomocy prawnej. Jak wyjaśniła Sekretarz Powiatu powyższe wynikało z uznania przez Powiat, że *merytoryczny nadzór na jakością świadczonych usług sprawują, na podstawie przepisów odrębnych, samorządy zawodowe zrzeszające radców prawnych i adwokatów*. Również w umowach z adwokatami i radcami prawnymi nie przewidziano odrębnych mechanizmów weryfikacji prawidłowości realizacji usługi przez prawników<sup>62</sup> za wyjątkiem uznania, że pobór i zwrot klucza od lokalu, w którym udzielana jest pomoc, *stanowi ewidencję czasu wykonywania usługi*. Ewidencje takie prowadzono w punktach w Dobrodzieniu i Gorzowie Śląskim i zawarte w nich zapisy służyły weryfikacji wystawianych przez adwokatów i radców prawnych dokumentów mających stanowić podstawę dokonywania płatności.

(dowód: akta kontroli str. 189-219, 229-269, 276-301, 306-315, 324-365, 376-390, 401-430, 745-747)

**2.10.** Z informacji przedłożonych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez wójtów i burmistrzów z 7 (wszystkich) gmin na terenie Powiatu wynikało, iż przed wejściem w życie ustawy o npp, w 5 urzędach gmin nie oferowano mieszkańcom pomocy prawnej na etapie przedsądowym. W przypadku Gminy Dobrodzień, mieszkańcy mieli możliwość skorzystania z porad udzielanych przez zatrudnionych w urzędzie radców prawnych (w wyznaczone dni i godziny), na co wydatkowano w latach 2012-2015 ok. 5 000 zł rocznie. Taka pomoc dostępna była również w Gminie Zębówice (z tego tytułu nie były ponoszone dodatkowe wydatki). W Gminie Radłów w 2015 r. zorganizowana została natomiast jednorazowa bezpłatna, jednodniowa *Akcja Niebieski Parasol* (przeprowadzona przez OIRP). W związku z uruchomieniem od początku 2016 r. na terenie Powiatu punktów npp do organów gmin nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące funkcjonowania tego systemu, jak również nie zgłaszały się osoby, którym odmówiono udzielenia takiej pomocy. Na temat dostępnej pomocy Gminy umieszczały informacje na tablicach ogłoszeń w urzędach oraz na stronach internetowych, wykladały ulotki (udostępnione przez Powiat), a także przekazywano je w trakcie zebrań<sup>63</sup>.

Z informacji przedstawionych przez kierowników gminnych ośrodków pomocy społecznej z terenu Powiatu wynikało natomiast, iż przed wejściem w życie ustawy o npp, jedynie w 3 ośrodkach pomocy społecznej nie oferowano mieszkańcom gminy poradnictwa prawnego na etapie przedsądowym. Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobrodzieniu udzielał bezpłatnej pomocy prawnej swoim podopiecznym poprzez zlecenie obsługi prawnej radcy prawnemu, ponosząc na ten cel wydatki ok. 1 000 – 2 000 zł rocznie. Ośrodki w Zębówicach, Radłowie i Praszce umożliwiały uzyskanie nieodpłatnych porad prawnych w ramach obsługi prawniczej w tych ośrodkach w ograniczonym zakresie (poniesione na ten cel wydatki nie zostały wyodrębnione). Ośrodek w Rudnikach kierował natomiast osoby potrzebujące wsparcia prawnego do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Oleśnie, w którym zatrudniony był prawnik. Do ośrodków pomocy społecznej nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu, jak też nie zgłaszały się do ośrodków osoby, którym odmówiono udzielenia takiej pomocy. Z powyższych informacji wynikało też, że ośrodki pomocy prowadziły działania informacyjne obejmujące m.in. wywieszenie informacji o pomocy prawnej na tablicach ogłoszeń oraz zamieszczenie ich na stronie internetowej, czy wyłożenie ulotek w swoich siedzibach. Ponadto informacje w tym zakresie były przekazywane przez asystentów i pracowników socjalnych na posiedzeniach Gminnych Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w ramach pracy w Zespołach Interdyscyplinarnych i w punktach konsultacyjnych<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Wskazując w treści umowy ogólnie, że w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego.

<sup>63</sup> Poniesione na ten cel wydatki nie były odrębnie ewidencjonowane.

<sup>64</sup> Również i w tym przypadku poniesione na ten cel wydatki nie były odrębnie ewidencjonowane.

Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Oleśnie<sup>65</sup> w złożonej na potrzeby kontroli informacji stwierdził m.in., że przed wejściem w życie ustawy o npp PUP nie zapewniał, w sposób systemowy, osobom bezrobotnym pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Stwierdził też, że zdarzały się jednak sporadyczne przypadki, gdy w trakcie wątpliwości związanych z ustalaniem statusu lub innych uprawnień osoby zarejestrowanej w PUP radca prawny PUP udzielał dodatkowych wyjaśnień petentowi, głównie w przypadku gdy ich charakter był pośrednio związany z możliwościami wyboru statusu przez osobę zarejestrowaną. W powyższym zakresie uruchomienie punktów npp nie przyczyniło się do ograniczenia ww. działań, gdyż były one i nadal są prowadzone przez PUP w sposób marginalny. Wskazał także, iż po 1 stycznia 2016 r. do PUP zgłaszały się i nadal zgłaszają się osoby z terenu Powiatu, które poszukiwały nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach funkcjonowania PUP, w związku z ich sytuacją na rynku pracy lub osobistą. Trudno wskazać liczbę osób, gdyż takiej ewidencji PUP nie prowadzi, a osoby te zgłaszają potrzebę skorzystania z takiej usługi u różnych pracowników. Tym niemniej, szacuję, że liczba osób pragnących skorzystać z takiej pomocy wynosi od 80 do 100 rocznie. Zdaniem Dyrektora PUP nieodpłatna pomoc prawna w ramach zadań Powiatu powinna obejmować również osoby bezrobotne.

Według stanu na 31 maja 2017 r. na terenie Powiatu nie działały organizacje pozarządowe (stowarzyszenia lub fundacje) zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym, które w swoich celach statutowych miały zadania dotyczące prowadzenia nieodpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 126-151, 735-744, 748-760, 792, 793-794, 866-869)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

Braku rzetelnego nadzoru nad wykonywaniem zadania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych, wynikającego z zawartej z Powiatem umowy. O nierzetelnym nadzorze świadczył fakt, że w dokumentacji (Kartach npp) przedłożonej przez prawników w Starostwie za okres I kwartału 2016 r. oraz za I kwartał 2017 r. wystąpił szereg braków. I tak, w przypadku 21 spośród 27 Kart npp sporządzonych w I kw. 2016 r. w punkcie npp w Dobrodzieniu oraz jednej spośród 26 Kart npp sporządzonych w I kwartale 2016 r. w punkcie npp w Gorzowie Śląskim, Karty nie zawierały dat ich sporządzenia, tj. obowiązkowej informacji wskazanej w poz. 13 wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej. Ponadto, w przypadku wszystkich 30 Kart npp sporządzonych w I kwartale 2017 r. w punkcie npp w Rudnikach, były one niezgodne z wzorem obowiązującym od 1 stycznia 2017 r.

Prowadząca sprawy związane z nieodpłatną pomocą prawną w Starostwie podinspektor wyjaśniła m.in., że: *W okresie styczeń-luty 2016 r. po otrzymaniu od adwokata obsługującego punkt w Dobrodzieniu nie zwróciłam uwagi, że otrzymane karty npp w tych miesiącach nie zawierały danych dotyczących dat udzielenia npp. Dopiero po otrzymaniu kart z lutego 2016 r. stwierdziłam, że karty te nie zawierają dat udzielenia npp. W związku z powyższym telefonicznie zwróciłam się do adwokata o dostosowanie kart do obowiązujących przepisów i wypełnianie ich zgodnie z wymogami narzuconymi przez ustawodawcę. Do osób obsługujących wszystkie punkty npp w Powiecie Oleskim zwróciłam się w styczniu 2017 r. za pomocą poczty elektronicznej o pełne – prawidłowe wypełnianie wszystkich kart z npp oraz przypominałam o tym w bieżących kontaktach telefonicznych. Ponadto osoba ta wyjaśniła: Po otrzymaniu kart npp od radcy prawnego obsługującego punkt*

<sup>65</sup> Dalej: PUP.

w Rudnikach, które przekazywane były w okresach miesięcznych za styczeń i luty 2017 r. wraz z oświadczeniami i ewidencją poboru klucza do lokalu npp, nie zwróciłam uwagi, że karty te nie są zgodne z obowiązującymi przepisami, tj. z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej. Na powyższe zwróciłam uwagę dopiero po zakończeniu I kwartału 2017 r., kiedy sporządzałam zbiorczą informację o wykonaniu zadania do wojewody. O stwierdzonym błędzie telefonicznie powiadomiłam radcę prawnego, która zobowiązała się do stosowanie kart zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa.

Nadzorująca w Powiecie zadania nieodpłatnej pomocy prawnej Sekretarz Powiatu potwierdziła wymienione wyżej wyjaśnienia oraz podała, że o wszystkim była informowana, a podejmowane działania zmierzające do wyeliminowania wymienionych uchybień i nieprawidłowości były z nią konsultowane.

(dowód: akta kontroli, str. 575-577, 593-594, 620-623, 656-658, 659, 660)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

### 3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Na lata 2016 i 2017 Powiat zaplanował dochody i wydatki związane z realizacją zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>66</sup>. W latach 2016 i 2017 wysokość ujętej w budżecie dotacji celowej odpowiadała kwocie<sup>67</sup> ustalonej zgodnie z przepisem art. 20 ustawy o npp.

Na realizację zadania w zakresie npp wydatkowano ogółem: 180 666,36 zł w 2016 r. i 45 864,64 zł w I kw. 2017 r. Wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi wyniosły odpowiednio: 115 947,12 zł i 28 961,56 zł, a dotacje przekazane organizacjom pozarządowym: 59 157,24 zł i 15 181,47 zł. Pozostałe kwoty w wysokości 5 562 zł w 2016 r. i 1 721,61 zł w I kw. 2017 r., stanowiły koszty obsługi organizacyjno-technicznej zadania<sup>68</sup>. Procentowy podział wydatkowanej w 2016 r. kwoty zgodny był z przepisem art. 20 ust. 1 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 795-833, 890-935)

**3.2.** W Powiecie, przyjęto do stosowania m.in.: *instrukcję obiegu dokumentów księgowych*<sup>69</sup>, w której określono mechanizmy kontroli rzetelności i kompletności dowodów księgowych. Ustanowione w *instrukcji obiegu* procedury, kontrolę merytoryczną definiowały, jako sprawdzenie faktycznego zaistnienia operacji gospodarczych w ilości i wartości wyrażanej w dokumencie, legalności i rzetelności operacji oraz celowości operacji i zgodności z umową, zamówieniem, zleceniem.

Powiat, stosownie do przepisów art. 6 i art. 11 ustawy o npp, zawierał umowy z adwokatami i radcami prawnymi oraz powierzał organizacjom pozarządowym<sup>70</sup>,

<sup>66</sup> Uchwały budżetowe odpowiednio na lata: 2016 – dochody i wydatki na kwotę 185 400 zł, 2017 – dochody i wydatki na kwotę 187 900 zł. Uchwałą nr XXIII/175/17 z dnia 17 lutego 2017 r., dostosowano budżet zmniejszając dochody i wydatki o 88 zł.

<sup>67</sup> Kwota bazowa wynosiła w latach: 2016 - 5 150 zł zgodnie z art. 27 ustawy o npp, 2017 - 5 217 zł zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 2016 r., w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1184). Mnożnik w latach 2016 i 2017 dla Powiatu Oleskiego wynosił: 3 i wynikał z wyliczenia wyprowadzonego w oparciu o wzór wynikający z art. 20 ust. 4 ww. ustawy, tj. odpowiednio w roku: 2014 – 65 547÷25 000= 2,61, 2015 – 65 306÷25 000= 2,61. Kwota dotacji wyniosła odpowiednio w roku: 2016 – 12 x 5 150 zł = 61 800 zł x 3 = 185 400 zł, 2017 – 12 x 5 217 zł = 62 604 zł x 3 = 187 812 zł.

<sup>68</sup> Wydatki realizowane na podstawie porozumień zawartych z Gminami, które udostępniły pomieszczenia do świadczenia usług nieodpłatnej pomocy prawnej.

<sup>69</sup> Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 3a/99 Starosty Powiatu Opolskiego z dnia 15 marca 1999 r., w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji obiegu dokumentów księgowych, zakładowego planu kont, instrukcji w sprawie zasad i trybu przeprowadzania inwentaryzacji oraz instrukcji kasowej, ostatnia zmiana na podstawie zarządzenia nr 11/2014 Starosty Oleskiego z dnia 12 grudnia 2014 r. dalej: *instrukcja obiegu*.

<sup>70</sup> Zawarto ogółem 30 umów w tym: 12 umów (2 – w 2016 r., 10 – w 2017 r.), z adwokatami, 16 umów (10 w 2016 r., 6 w 2017 r.) z radcami prawnymi oraz 2 umowy po jednej w każdym roku, z organizacjami pozarządowymi.

wybranych w drodze otwartych konkursów ofert, prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Umowy zawierały postanowienia określające wzajemne prawa i obowiązki stron dotyczące rozliczenia wynagrodzenia i przekazywanej dotacji. We wszystkich umowach zawarto zapisy zobowiązujące osoby świadczące pomoc prawną, do pisemnego potwierdzania poboru i zwrotu klucza do lokalu - i jak wskazano powyżej, lista ta pełniła jednocześnie funkcję ewidencji czasu wykonywania usługi. Podstawą do wypłaty wynagrodzenia oraz dotacji z tytułu świadczenia usług odpowiednio przez:

- adwokatów, były wystawiane faktury VAT,
- radców prawnych, były wystawiane rachunki do umów (7 radców prawnych), oraz wystawiane faktury VAT (5 radców prawnych)<sup>71</sup>,
- organizacje pożytku publicznego, było wykonanie zadań zgodnie z ofertą według ustalonego harmonogramu, po złożeniu przez Zleceniobiorcę pisemnego wniosku o wypłatę dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 189-200, 229-269, 276-301, 306-315, 324-365, 853-864)

Koszty obsługi organizacyjno-technicznej zadania, w wysokości 3% ogólnej kwoty dotacji przekazywane były do trzech gmin, w których prowadzone były punkty npp, na podstawie porozumień opisanych w poprzedniej części wystąpienia.

Wszystkie umowy na lata 2016-2017, zawarte z radcami prawnymi i adwokatami o świadczenie usług pomocy prawnej, także w ramach zastępstwa oraz porozumienia z gminami nie zawierały kontrasygnaty Skarbnika Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 114-121, 189-200, 229-269, 276-301, 306-315, 324-365, 488-494)

**3.3.** W 2016 r. oraz I kwartale 2017 r. Powiat zgodnie z instrukcją obiegu i kontroli dokumentów, dokonał sprawdzenia pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, wszystkich przedstawionych w tym okresie dowodów księgowych, tj. odpowiednio 75 – faktur Vat i 57 – rachunków do umów. W 127 na 132 przypadkach wypłacone kwoty wynagrodzenia oraz czas wykonywania usługi zgodne były z ustalonymi w umowach kwotami wynagrodzenia oraz harmonogramem świadczenia usług, a operacje gospodarcze prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej. W całym okresie objętym kontrolą (z wyjątkiem stycznia 2016 r.) Powiat, przekazywał organizacjom pozarządowym transze dotacji w wysokościach i terminach wynikających z zawartych umów, na podstawie pisemnych wniosków składanych przez zleceniobiorcę oraz Naczelnika Wydziału Programów, Rozwoju, Inwestycji i Zamówień Publicznych, który składał pisemne wnioski o wypłatę kolejnych transz dotacji do Wydziału Finansów. Operacje gospodarcze w tym zakresie zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej kont 224 i 130. Ze względu na brak świadczenia pomocy prawnej w dniach 13, 20 i 27 stycznia 2016 r., Powiat dokonał obniżenia wysokości transzy dotacji o kwotę 788,76 zł, zamiast o kwotę 713,64 zł, zaniżając wynagrodzenie przysługujące Stowarzyszeniu *Bezpieczny Dom* o 75,12 zł, co opisano w dalszej części wystąpienia. Ww. stowarzyszenie w dniu 27 stycznia 2017 r. złożyło końcowe sprawozdanie z wykonania zadania publicznego za 2016 r., w terminie wynikającym z zawartej umowy, a Zarząd Powiatu w dniu 9 marca 2017 r. zatwierdził przedłożone sprawozdanie. Dane wykazane w części *rozliczenie wydatków* tego sprawozdania zgodne były z wysokościami ujętymi w złożonej ofercie.

<sup>71</sup> Podstawą do wystawienia faktur VAT i rachunków, było wykonanie przedmiotu umowy wg ustalonego harmonogramu. W umowach ustalono również, że wynagrodzenie za grudzień danego roku, płatne będzie do końca miesiąca, natomiast rachunek lub FV powinny zostać dostarczone do 20 grudnia danego roku. Ponadto ustalono, że w razie niewykonania usługi nieodpłatnej pomocy prawnej w terminach określonych w umowie, wynagrodzenie miesięczne będzie obniżane o kwotę należną za czas, w którym usługa nie była świadczona proporcjonalnie do czasu, w którym winna być świadczona w danym miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 220-228, 376-390, 395-430, 761, 834-852, 890-933, 961-970)

**3.4.** Na realizację zadania organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej Wojewoda Opolski przekazał na rachunek budżetu Powiatu dotacje w wysokości: 185 400 zł na 2016 r. i 46 953 zł na I kw. 2017 r.<sup>72</sup>, w terminach umożliwiających realizację zadań. Powiat dokonał w dniu 30 grudnia 2016 r. zwrotu niewykorzystanej dotacji za 2016 r. w kwocie 4 733,64 zł. Operacje gospodarcze w powyższym zakresie zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej kont 133 i 901. Starostwo sporządziło sprawozdania Rb-50 za 2016 r. oraz za I kw. 2017 r. i w terminach wynikających z załącznika nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>73</sup> przekazało je dysponentowi przekazującemu dotację oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu. Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-50, były zgodne z danymi ujętym w ewidencji księgowej, w zakresie rozdziału 75515.

(dowód: akta kontroli str. 934-935, 983-994, 999-1002)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

**1.** W związku z realizacją zadania polegającego na świadczeniu pomocy prawnej w trzech punktach zlokalizowanych na terenie Powiatu, na lata 2016-2017, zawarto ogółem 38 umów w tym: 12 umów (2 w 2016 r., 10 w 2017 r.) z adwokatami, 16 umów (10 w 2016 r., 6 w 2017 r.) z radcami prawnymi, których przedmiotem było świadczenie porad prawnych oraz umowy zastępstwa. Ponadto na ten sam okres Powiat zawarł 6 porozumień (3 w 2016 r. i 3 w 2017 r.) z Gminami: Dobrodzień, Gorzów Śląski i Rudniki w sprawie udostępnienia lokalu, w którym będzie świadczona pomoc prawna. Wydatki poniesione w wyniku realizacji ww. umów i porozumień wyniosły łącznie 152 192,29 zł (121 509,12 zł w 2016 r., 30 683,17 zł w 2017 r.). Żadne z umów i porozumień zawartych na lata 2016-2017 nie posiadały kontrasygnaty Skarbnika Powiatu, co stanowiło naruszenie art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym *jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej.*

Skarbnik Powiatu wyjaśnił m.in.: *uczestniczyłem w przygotowaniu projektów umów z radcami prawnymi i adwokatami (...) oraz porozumień z gminami. Do moich obowiązków należało zapewnienie środków w planie wydatków budżetu na pokrycie zaciąganych zobowiązań (...). Takie środki zostały zabezpieczone zarówno w budżecie roku 2016 jak i w budżecie roku 2017, co bezpośrednio umożliwiło podpisanie tych dokumentów. Uczestniczyłem także w posiedzeniach Zarządu Powiatu w Oleśnie, także tych, na których były zatwierdzane do podpisania ww. umowy i porozumienia. Jednak pomimo całej tej wiedzy (...) przez niedopatrzenie umowy te i porozumienia nie zostały przeze mnie kontrasygnowane.*

Wicestarosta wyjaśnił m.in., że: *„(...) nie potrafię jednoznacznie wskazać przyczyny braku kontrasygnaty Skarbnika na ww. dokumentach. Najbardziej prawdopodobną przyczyną było przeoczenie lub niedopatrzenie. Począwszy od etapu przygotowania umów (...) oraz porozumień z gminami, Skarbnik uczestniczył we wszystkich pracach. Konsultowano treść umów i porozumień, o czym świadczą mogą podpisy Skarbnika pod projektami umówi porozumień, jakie przedstawiane były Zarządowi Powiatu. Posiedzenia Zarządu Powiatu odbywały się zawsze w obecności Skarbnika, który w trakcie tych posiedzeń potwierdzał ustnie zabezpieczenie w planie finansowym środków (...) zobowiązałem Skarbnika do bardziej skrupulatnej*

<sup>72</sup> Dotacje przekazano w transzach: w 2016 r. – 12 transz po 15 450,00 zł, w 2017 r. – 3 transze odpowiednio po 15 651,00 zł.

<sup>73</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.

*kontroli podpisywania umów i porozumień a w szczególności do umieszczania swojej kontrasygnaty na dokumentach przedstawianych do podpisu.*

(dowód: akta kontroli str. 189-200, 229-269, 276-301, 306-315, 324-365, 513, 690)

Zdaniem NIK przywołane okoliczności (w szczególności w zakresie posiadanej przez Skarbnika wiedzy oraz faktycznego zabezpieczenia środków w budżecie Powiatu) nie zwalniają z obowiązku kontrasygnowania umów oraz porozumień, na podstawie których doszło do powstania zobowiązań majątkowych.

2. Za wykonanie usługi pomocy prawnej w styczniu 2016 r. adwokat oraz jego zastępca, przedstawili faktury VAT: nr 5/2016 z dnia 8 lutego 2016 r. na kwotę 4 281,86 zł i nr 1/2016 z dnia 30 stycznia 2016 r. na kwotę 237,88 zł. Dzienna stawka ustalona w fakturach wyniosła 237,88 zł (przy uwzględnieniu 21 dni udzielenia pomocy prawnej w styczniu). Zgodnie z § 5 pkt 1 umów<sup>74</sup> z dnia 5 stycznia 2016 r., zawartych pomiędzy Powiatem a ww. osobami, na świadczenie usług objętych umową Zleceniodawca zobowiązał się zabezpieczyć kwotę 4 995,50 zł miesięcznie, na którą składało się wynagrodzenie brutto Zleceniobiorcy oraz odpowiednie potrącenia. Umowy zostały zawarte na czas określony od 5 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Zgodnie z § 5 pkt 3 ww. umów *w razie niewykonania usługi nieodpłatnej pomocy prawnej w terminach określonych niniejszą umową, wynagrodzenie miesięczne będzie obniżane o kwotę należną za czas, w którym usługa nie była świadczona proporcjonalnie do czasu, w którym winna być świadczona w danym miesiącu zgodnie z umową.* W świetle przywołanych zapisów umów, miesięczne wynagrodzenie w kwocie 4 995,50 zł należne było za dni wykonywania usługi przez adwokata i jego zastępcę od 5 stycznia 2016 r., zatem kwota miesięcznego wynagrodzenia w sposób nieuprawniony została potrącona za dni: 1 i 4 stycznia 2016 r. Możliwość potrącenia określona w § 5 pkt 3 umów, odnosiła się jedynie do niewykonania usług w terminach określonych w umowach. Potrącenie wynagrodzenia za 1 i 4 stycznia 2016 r., nastąpiło przed okresem obowiązywania niniejszych umów. Przyjęcie przez Powiat i adwokatów wykonujących umowę, zaniżonej stawki dziennej w wysokości 237,88 zł (tj. za 21 dni stycznia 2016 r.) zamiast 262,92 zł (tj. 19 dni stycznia od 5 stycznia 2016 r.), spowodowało zaniżenie wynagrodzenia za styczeń 2016 r.: adwokata o 450,70 zł, a jego zastępcy o 25,04 zł. Ustalenie nieprawidłowej stawki wynagrodzenia za styczeń 2016 r., pozostaje w sprzeczności z § 5 pkt 1 i 3, § 6 pkt 1 umów z dnia 5 stycznia 2016 r. oraz art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*.<sup>75</sup>

Wicestarosta wyjaśnił m.in., że: (...) *zgodnie z zawartym porozumieniem w sprawie udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu oleskiego z dnia 30 października 2015 r. ORA w Częstochowie zobowiązała się, że punkt w którym będą udzielać pomocy prawnej będzie funkcjonować od 1 stycznia 2016 r. Z naszej strony zostały podjęte wszystkie czynności, aby ten punkt funkcjonował od 1 stycznia 2016 r. W związku z faktem, że umowa z wyznaczonym adwokatem nie została podpisana w ustawowym terminie (31 grudnia 2015 r.), punkt nie mógł rozpocząć działania od 1 stycznia 2016 r. Z uwagi na powyższe zobowiązanie ORA, pomimo podpisania umów z nowo wyznaczonymi adwokatami z dniem 5 stycznia 2016 r., dzienna stawka za świadczenie npp w miesiącu styczniu 2016 r. została przyjęta w wysokości 237,88 zł (tj. po odliczeniu od kwoty zabezpieczonej na całomiesięczne wypełnianie nieodpłatnej pomocy prawnej (tj. kwoty 4 995,50 zł) kosztu dwóch niezrealizowanych dni dyżurów pozostała kwota została podzielona przez 19 dni, w których powinna być świadczona pomoc prawna przez adwokata*

<sup>74</sup> Umowy z dnia 5 stycznia 2016 r., zawarte pomiędzy Powiatem Oleskim a adwokatem K.Sz. o świadczenie usługi npp oraz adwokatem J.S. o świadczenie usługi npp w ramach zastępstwa.

<sup>75</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

pełniącego dyżur). Taki stan został zaaprobowany przez adwokata, który wystawił fakturę uwzględniającą taki sposób wyliczenia kwoty należnej za wykonaną usługę npp. Dlatego adwokat i zastępca za świadczenie npp w miesiącu styczniu wystawili fakturę z dzienną stawką 237,88 zł, a powiat oleski za wykonaną usługę zapłacił. W wyżej przywołanym porozumieniu wynagrodzenie adwokatów wykonujących zadanie jest miesięcznym wynagrodzeniem, w sytuacji gdy nie był znany ostateczny termin podpisania umowy przez adwokata, nie było możliwe wpisanie dokładnej kwoty przeznaczonej na realizację zadania npp w styczniu 2016 r. Informuję ponadto, iż sposób wyliczania wynagrodzenia dla adwokatów, radców oraz ich zastępców został zmieniony w umowach na rok 2017, w których podstawą rozliczenia była uśredniona stawka roczna za pełniony dyżur.

(dowód: akta kontroli str. 834-845, 862-863)

3. Na podstawie ewidencji poboru i zwrotu kluczy do punktu npp w Gorzowie Śląskim, która jednocześnie zgodnie z umową stanowiła ewidencję czasu wykonywania usług ustalono, że radcy prawni:

- G.W. pełnił w kwietniu dwa zastępstwa za Ł.H, natomiast fakturę VAT wystawił na kwotę 249,78 zł (tj. za 1 dzień pełnienia zastępstwa),
- Ł.H. pełnił w kwietniu dwa dni dyżuru, natomiast fakturę VAT wystawił na kwotę 749,32 zł (tj. za 3 dni pełnienia dyżuru).

Wicestarosta wyjaśnił m.in., że: (...) w przypadku wynagrodzenia: G.W. i Ł.H. za kwiecień 2016 r. przypuszczam, że w/w radcowie prawni jako współnicy spółki cywilnej pozostający w stałych kontaktach gospodarczych ustalili ze sobą wysokość kwot w przedłożonych rachunkach, szczególnie że po dokonaniu przelewu G.W. nie występował z korektą rachunku i nie wnosił o wypłatę kwoty w większej wysokości. (...). W związku z powyższym prawdopodobnie błąd tkwił w podpisach na ewidencji szczególnie, że błędy takie zdarzały się ale były korygowane przez samych radców. W tym przypadku ewidencja nie została skorygowana stąd rozbieżność między ewidencją a rachunkami. (...). Odnosząc się do tych wyjaśnień należy stwierdzić, że zgodnie z § 3 pkt 6 umów, pisemne potwierdzenie poboru i zwrotu klucza stanowi ewidencję czasu wykonania usługi, ponadto § 2 umów określa harmonogram, wg którego odpowiedni radcy prawni winni świadczyć usługę pomocy prawnej. W świetle powyższego podstawą do wystawienia prawidłowego rachunku była okoliczność faktycznego wykonania usługi, która była potwierdzana wpisem do ewidencji poboru i zwrotu klucza. Uznanie przedstawionych rachunków nr: 2/04/2016 i 6/2016/OL<sup>76</sup> za zgodne pod względem merytorycznym, pozostaje w sprzeczności z pkt. II.3. Instrukcji obiegu, który stanowi, że: kontrola merytoryczna polega na: sprawdzeniu faktycznego zaistnienia operacji gospodarczych w ilości i wartości wyrażanej w dokumencie, legalności i rzetelności operacji oraz celowości operacji i zgodności z umową oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, który stanowi że dowody księgowo powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują.

(dowód: akta kontroli str. 416, 408, 845-852, 853-861, 862-863, 972)

4. Pomimo obowiązku wynikającego z § 2 ust. 2 umowy nr 3/2015 o powierzenie zadania udzielania pomocy prawnej polegającego na prowadzeniu w 2016 r. punktu npp w Rudnikach zawartej w dniu 29 grudnia 2015 r., Stowarzyszenie Bezpieczny Dom, nie udzielało pomocy w dniach 13, 20 i 27 stycznia 2016 r. W związku z powyższym Starosta pismem RIZ.526.3.2015 z dnia 5 lutego 2016 r., wezwał Stowarzyszenie do złożenia wyjaśnień i zmian wniosku o płatność z uwzględnieniem zapisów § 3 ust. 2 umowy. Starosta w piśmie wskazał też, że w styczniu 2016 r. przypadało 19 dni, w których Zleceniobiorca zobowiązany był

<sup>76</sup> Rachunki za wykonanie umowy odpowiednio 2/04/2016 wystawiony przez G.W.w dniu 1 maja 2016 r. na kwotę 249,78 zł oraz 6/2016/OL wystawiony przez Ł.H.z dnia 5 maja 2016 r. na kwotę 749,32 zł

świadczyć pomoc prawną zgodnie z harmonogramem. Stowarzyszenie złożyło 23 lutego 2016 r. kolejny wniosek o wypłatę dotacji za miesiąc styczeń, na kwotę 4 206,74 zł. Starosta zgodnie z wnioskiem złożonym przez Stowarzyszenie dokonał obniżenia wysokości transzy dotacji o kwotę 788,76 zł, zamiast o kwotę 713,64 zł, zaniżając wynagrodzenie o 75,12 zł.

Inspektor w Wydziale Programów Rozwoju, Inwestycji i Zamówień Publicznych wyjaśnił m.in., że: *w wyniku przekazania pisma Starosty z prośbą o dokonanie przez Stowarzyszenie (...), korekty złożonego w dniu 2 lutego 2016 r. wniosku o wypłatę dotacji za styczeń 2016 r. ze względu na nieobecność prawnika w punkcie npp w dniach 13, 20 i 27 stycznia 2016 r. Stowarzyszeni (...) w dniu 23 lutego 2016 r. złożyło wniosek o wypłatę transzy dotacji, po korekcie na kwotę 4 206,74 zł. Dokonując weryfikacji wniosku pod względem merytorycznym, uznałem, że sposób wyliczenia kwoty dotacji po korekcie jest prawidłowy i wynika z podzielonej kwoty 4 995,50 zł przez liczbę dni wynikającą z ewidencji pobrania i zdania kluczy, która wynosiła 19 dni i jednocześnie pomniejszona o 3 dni nieobecności w styczniu 2016 r. Do tego sposobu obliczenia kwoty dotacji przyjąłem regulacje zawarte w § 3 pkt 4 umowy nr 3/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. Ewidencja poboru i zdania klucza, nie uwzględniała dni 1 i 6 stycznia 2016 r. Na dzisiaj do obliczenia kwoty dotacji, przyjąłbym kwotę uwzględniającą dni świąteczne.*

(dowód: akta kontroli str. 189-194, 376-390, 395-400, 890, 971, 973)

Powiat dokonał proporcjonalnego pomniejszenia dotacji<sup>77</sup>, na podstawie § 3 ust. 3 umowy z powodu nieświadczenia przez Zleceniobiorcę usługi nieodpłatnej pomocy prawnej zgodnie z ustalonym harmonogramem, do czego uprawniał przepis § 3 ust. 4 umowy. Termin wykonania zadania publicznego ustalono od dnia 1 stycznia 2016 r., a kwotę dotacji w wysokości 59 946 zł, zobowiązano się przekazywać w 12 równych ratach w wysokości 4 995,50 zł. Przyjęty przez Stowarzyszenie i uznany przez Powiat za prawidłowy, sposób wyliczenia dotacji pomniejszył kwotę dotacji za miesiąc styczeń o 3 dni nieobecności oraz o dni 1 i 6 stycznia 2016 r. tj.  $(4\ 995,50\ \text{zł} / 19\ \text{dni roboczych} = 262,92\ \text{zł} \times 16\ \text{dni} = 4\ 206,72\ \text{zł})$ . Natomiast zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 3 umowy należało miesięczną kwotę dotacji podzielić przez faktyczną liczbę dni (w tym 1 i 6 stycznia 2016 r.) miesiąca stycznia 2016 r.  $(4\ 995,50 / 21\ \text{dni (w tym święta)} = 237,88 \times 18\ \text{dni} = 4\ 281,84\ \text{zł})$ . Sposób wyliczenia kwoty dotacji za styczeń 2016 r., pozostawał zatem w sprzeczności z § 3 ust. 3 umowy i zaniżył należną kwotę dotacji o 75,12 zł.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK wskazuje na brak skutecznych mechanizmów zabezpieczających ciągłość wykonywania usługi pomocy prawnej w danym miesiącu, co doprowadziło do sytuacji, w której usługa pomocy prawnej w dniu 2 sierpnia 2016 r., zaprzeczala zasadom przyjętym w umowie zawartej z Powiatem. Zasady te polegały na tym, że w każdym dniu tygodnia inny radca prawny lub jego wyznaczony zastępca pełnili swój dyżur.

Radca prawny J.M-C., posiadająca zawartą z Powiatem na okres 2017 r. umowę o świadczenie usług nieodpłatnej pomocy prawnej (w piątki), w dniu 2 sierpnia 2016 r. (we wtorek) w punkcie npp w Gorzowie Śląskim, zastępowała radcę prawnego J.S. (co potwierdza złożenie podpisu na ewidencji poboru i zwrotu klucza). Tym samym udzielała pomocy prawnej nie mając zawartej z Powiatem umowy zastępstwa; taką umowę zastępstwa Powiat zawarł bowiem z innym radcą prawnym (J.K.)<sup>78</sup>. Radca prawny J.M-C za ten dzień nie wystawiła faktury VAT. Wicestarosta wyjaśnił w tej kwestii m.in., że (...) *w przypadku zaniżonego o 199,82 zł brutto wynagrodzenia za sierpień 2016 r., radca prawny nie przedstawił rachunku, ponieważ na dzień świadczenia usługi tj. 2 sierpnia 2016 r., z radcą prawnym nie*

<sup>77</sup> Za 3 dni nieświadczenia przez Stowarzyszenie usługi.

<sup>78</sup> Zgodnie z przyjętą zasadą, iż na każdy dzień tygodnia przypadał inny radca prawny oraz jego zastępca.

była zawarta umowa o świadczenie usług w ramach zastępstwa. Świadczenie usługi przez panią M-C. w ramach zastępstwa dokonane było bez umownego umocowania i potraktowane jako koleżeńska przysługa wobec radcy prawnego J.S. Pani J.M-C. świadoma była tego, że świadczy pomoc bez umowy zawartej z Powiatem. Nie istniała zatem podstawa do wypłaty wynagrodzenia za ten dzień.

(dowód: akta kontroli str. 416, 408, 845-852, 853-861, 862-863, 972)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązku udzielania nieodpłatnych porad prawnych zgodnie z obowiązującym harmonogramem, jak też nad prawidłowym dokumentowaniem udzielanych porad.
2. Wyeliminowanie przypadków zaniechania dokonywania przez Skarbnika Powiatu lub osobę przez niego upoważnioną kontrasygnaty czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań majątkowych dla Powiatu.
3. Zapewnienie rzetelnej i terminowej kontroli merytorycznej źródłowych dowodów księgowych będących podstawą do rozliczeń dokonywanych w ramach realizacji zadań Powiatu dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, dnia 25 lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Dyrektor  
Iwona Zyman

Kontroler  
Marek Dudek  
Główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

  
.....  
podpis  
Iwona Zyman

