



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 2017 -12- 07

KN-X.431.25.2017.2

Pan
Paweł Rajski
Starosta Ostrowski
Aleja Powstańców Wielkopolskich 16
63-400 Ostrów Wielkopolski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie , art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej oraz art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przeprowadzona została w dniach od 29 maja do 23 czerwca 2017 r. przez Piotra Ślusarskiego – inspektora wojewódzkiego z Wydziału Kontroli, Prawnego i Nadzoru Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu kontrola w Starostwie Powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim¹, zwanym dalej „Starostwem”, w zakresie oceny prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji celowej z budżetu państwa przeznaczonej na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym ocena prawidłowości działań realizowanych na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej², zwanej dalej „ustawą o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej”, a także ocena realizacji zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach³.

W związku z powyższym, na podstawie art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Powiat Ostrowski na realizację zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej otrzymał w 2016 r. dotację celową z budżetu państwa w wysokości 370.800 zł, z tego 359.676 zł na wynagrodzenia adwokatów, radców prawnych i na rzecz organizacji pozarządowych oraz 11.124 zł na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno – technicznej zadania. Wykorzystano środki w wysokości 356.498,28 zł na wynagrodzenia oraz 4.796,36 zł na obsługę zadania, co stanowiło odpowiednio 99,1% i 75,8% dotacji otrzymanej.

¹ Al. Powstańców Wielkopolskich 16, 63-400 Ostrów Wielkopolski.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 1255 ze zm.

Niewykorzystaną część dotacji celowej na wynagrodzenia w wysokości 3.177,72 zł oraz na obsługę zadania w wysokości 6.327,64 zł zwrócono terminowo⁴ na rachunek bieżący dysponenta głównego – Wojewody Wielkopolskiego.

Na terenie Powiatu Ostrowskiego zorganizowano sześć punktów nieodpłatnej pomocy prawnej⁵. Prowadzenie dwóch punktów⁶ powierzono organizacji pozarządowej⁷.

Powiat Ostrowski zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa oraz w każdym punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej informację o lokalizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej wraz z harmonogramem wskazującym dni i godziny, w których udzielana była nieodpłatna pomoc prawna. Informacja zawierała wskazanie, w których punktach nieodpłatnej pomocy prawnej była udzielana nieodpłatna pomoc prawna przez adwokata lub radcę prawnego oraz, które z punktów nieodpłatnej pomocy prawnej były prowadzone przez organizacje pozarządowe, ze wskazaniem danych tych organizacji, a także czy udzielana w tych punktach pomoc prawna była świadczona przez adwokata, radcę prawnego albo osobę, o której mowa w art. 11 ust. 3 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej⁸.

Sprawowanie bezpośredniego nadzoru i kontroli nad przygotowaniem i przebiegiem realizacji ww. zadania Starosta Ostrowski powierzył ustnie Sekretarzowi Powiatu.

Wojewoda Wielkopolski ocenia pozytywnie realizację zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz wykorzystanie i rozliczenie dotacji celowej udzielonej na jego realizację, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 40.

⁴ 27 stycznia 2017 r.

⁵ Punkt nr 1 zlokalizowano w miejscowości Ostrów Wielkopolski, Punkt nr 2 zlokalizowano w miejscowości Odolanów, Punkt nr 3 zlokalizowano w miejscowości Nowe Skalmierzyce, Punkt nr 4 zlokalizowano w miejscowości Raszków, Punkt nr 5 zlokalizowano w miejscowości Ostrów Wielkopolski. Punkt nr 6 zlokalizowano w miejscowości Przygodzice.

⁶ Do prowadzenia trzeciego punktu (przypadającego organizacjom pozarządowym) nie złożono oferty w otwartym konkursie ofert.

⁷ Związek Młodzieży Wiejskiej z siedzibą w Warszawie.

⁸ Nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej może udzielać także:

1) doradca podatkowy – w zakresie prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej,

2) osoba, która:

- a) ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) posiada co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej,
- c) korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych,
- d) nie była karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe.

- uruchomienie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu Ostrowskiego zgodnie z wymogami ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej,
- zawarcie porozumień z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych zgodnie z art. 10 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej,
- zawarcie porozumień z gminami zgodnie z art. 9 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej,
- upoważnienie osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej do przetwarzania danych osobowych stosownie do obowiązku wynikającego z art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁹,
- prawidłowy sposób przechowywania dokumentów oraz oświadczeń osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej,
- spełnianie przez lokale, w którym udzielana jest pomoc prawna, wymogów wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁰,
- wyłonienie organizacji pozarządowej na 2016 rok w otwartym konkursie ofert przeprowadzonym zgodnie z przepisami ustawy z 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹,
- prawidłowe ujęcie w planie budżetowym kwoty otrzymanej dotacji celowej z budżetu państwa,
- wykorzystanie dotacji celowej zgodnie z przeznaczeniem,
- terminowe i rzetelne rozliczenie dotacji,
- terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdania Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za rok 2016,
- prawidłowy sposób ujęcia wydatków w ewidencji księgowej jednostki,
- terminowy zwrot niewykorzystanej części dotacji celowej.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieodpłatna pomoc prawna w Punkcie nr 3, 4 i 6 udzielana była w mniejszym wymiarze godzin dziennie, niż wynika to z art. 8 ust. 3 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 922.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2186.

prawnej, zgodnie z którym nieodpłatna pomoc prawna winna być udzielana w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie¹².

Nieodpłatna pomoc prawna w punktach nr 3 i nr 4 we wtorki udzielana była przez 2,5 godziny, a w punkcie nr 6 w środy przez 2,5 godziny.

W wyjaśnieniach Starosta Ostrowski¹³ podał, że z uwagi na brak własnych lokali oraz chęć rozłożenia punktów porad równomiernie na terenie całego Powiatu zwrócono się do gmin o udostępnienie lokali. Gminy w ramach swoich możliwości udostępniły lokale, lecz nie było możliwości, aby punkty były czynne każdego dnia po cztery godziny dziennie. Starosta dodał, że uzyskano informację z Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁴, że w takiej sytuacji, możliwe jest nierównomierne rozłożenie godzin porad prawnych na poszczególne dni, pod warunkiem, że tygodniowy wymiar wyniesie zgodnie z ustawą 20 godzin, co zostało spełnione.

Zgodnie z intencją ustawodawcy system nieodpłatnej pomocy prawnej powinien charakteryzować się, m.in. jak największą powszechnością w zakresie dostępu do niego obywateli. Zorganizowanie przez Powiat punktów w sześciu różnych lokalizacjach zdecydowanie zwiększyło dostępność do oferowanej pomocy prawnej na terenie powiatu, lecz wyznaczony dzienny wymiar godzin jej udzielania nie spełniał wymogów art. 8 ust. 3 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, co również miało wpływ na dostępność dla obywateli.

2. Powiat Ostrowski przekazał na rzecz organizacji pozarządowej środki z dotacji celowej na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej w czterech transzach przed realizacją zadania¹⁵, podczas gdy z budżetu państwa otrzymywał dotacje w 12 miesięcznych transzach. Przyjęty sposób przekazywania środków był formą zaliczki, co było niezgodne z art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja została udzielona oraz z § 15 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁶, zgodnie

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.

¹² Przeciętny wymiar godzin w tygodniu, w których winna być udzielana nieodpłatna pomoc prawna wynosi co najmniej 20 godzin.

¹³ Wyjaśnienia z 20 czerwca 2017 r.

¹⁴ Notatka służbowa z 9 października 2015 r.

¹⁵ 20 styczeń 2016 r., 18 kwiecień 2016 r., 12 lipiec 2016 r., 6 grudzień 2016 r.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1542.

z którym zaliczki mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

Z wyjaśnień złożonych przez Starostę Ostrowskiego¹⁷ wynika, że wysokość dotacji i terminy jej przekazywania określono w umowie z organizacją pozarządową¹⁸. Na dzień podpisania tej umowy Powiat nie posiadał informacji dotyczącej częstotliwości przekazywania dotacji. Aby zapewnić finansowanie zadania i wywiązywanie się z zawartej umowy płatność dokonywana była ze środków pieniężnych budżetu Powiatu Ostrowskiego.

Nie można podzielić stanowiska Starosty Ostrowskiego, ponieważ po otrzymaniu pierwszych transzy dotacji z budżetu państwa¹⁹ można było podjąć działania zmierzające do przekazywania środków na rzecz organizacji pozarządowej zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

3. Umowy zawarte z adwokatami i radcami prawnymi nie zawierały elementów wymaganych przepisami art. 6 ust. 2 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, tj. nie określono wynagrodzenia dla zleceniobiorcy danej umowy oraz szczegółowego zakresu obowiązków wykonawców.

W złożonych wyjaśnieniach Starosta Ostrowski²⁰ podał, że nie określono konkretnej kwoty wynagrodzenia, ponieważ przyjęto, iż wynagrodzenie to stanowić będzie w każdym miesiącu iloczyn liczby faktycznie przepracowanych godzin i stawki godzinowej wyliczonej na dany miesiąc. Kwestie zakresu obowiązków prawników reguluje ustawa, natomiast szczegóły techniczne pracy w każdym z punktów, w tym zasady podpisywania list obecności zostały przedstawione adwokatom i radcom prawnym ustnie na spotkaniu organizacyjnym.

Przywołane w wyjaśnieniach argumenty nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ art. 6 ust. 2 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej jednoznacznie wskazuje, że w umowie należy określić wynagrodzenie za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a nie sposób jego obliczania. Natomiast odniesienie się w umowie tylko do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, bez wskazania konkretnych czynności i obowiązków zleceniobiorcy, nie daje gwarancji należytego wykonania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, a tym samym uniemożliwia rzetelną weryfikację i rozliczenie wykonanych przez zleceniobiorców zadań.

¹⁷ Wyjaśnienia z 20 czerwca 2017 r.

¹⁸ Umowa nr SPO.524.4.2015 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Zleczone zadanie administracji rządowej z zakresu prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r., zawarta 30 grudnia 2015 r.

¹⁹ Data przekazania środków z budżetu państwa: 22 styczeń 2016 r., 23 luty 2016 r.

4. Starosta Ostrowski nie przeprowadził kontroli wykonania umowy dotyczącej świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej²¹ przez organizację pozarządową²², do czego był zobowiązany na mocy art. 11 ust. 8 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz § 7 umowy zawartej z organizacją pozarządową.

Z wyjaśnień złożonych przez Starostę Ostrowskiego²³ wynika, że prowadzona kontrola realizacji zadania polegała jedynie na bezpośrednim nadzorze nad przebiegiem jego realizacji.

Złożone wyjaśnienia potwierdzają, iż Starosta Ostrowski nie zrealizował obowiązku wynikającego z ww. przepisu.

5. Powiat Ostrowski zawarł porozumienia na realizację zadania z Gminą Miasto Ostrów Wielkopolski dnia 14 grudnia 2015 r. oraz Gminą Przygodzice dnia 30 października 2015 r., tj. odpowiednio po 60 i po 15 dniach po terminie określonym w art. 26 ust. 1 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, zgodnie z którym porozumienia powinny zostać zawarte do 15 października 2015 r.

Z wyjaśnień złożonych przez Starostę Ostrowskiego²⁴ wynika, że opóźnienia spowodowane były trudnościami z pozyskaniem i wskazaniem przez gminy pomieszczeń na punkty nieodpłatnej pomocy prawnej.

6. Starosta Ostrowski przekazał Ministrowi Sprawiedliwości zbiorczą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu w 2016 r. dopiero 18 kwietnia 2017 r., tj. 18 dni po terminie określonym w art. 12 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, zgodnie z którym przekazanie powinno nastąpić nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego.

Ponadto w zbiorczej informacji o wykonaniu zadania nie wykazano danych o wysokości środków finansowych wykorzystanych na realizowanie zadania ze wskazaniem ich przeznaczenia oraz wysokości niewykorzystanej części dotacji ze wskazaniem przyczyn jej niewykorzystania.

²⁰ Wyjaśnienia z 20 czerwca 2017 r.

²¹ Umowa nr SPO.524.4.2015 o powierzenie realizacji zadania publicznego pod nazwą: Zlecone zadanie administracji rządowej z zakresu prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r., zawarta 30 grudnia 2015 r.

²² Związek Młodzieży Wiejskiej z siedzibą w Warszawie.

²³ Wyjaśnienia z 7 czerwca 2017 r.

²⁴ Wyjaśnienia z 20 czerwca 2017 r.

W wyjaśnieniach Starosta Ostrowski²⁵ podał, że powyższe wynika z niedopatrzenia pracownika, który dopiero od początku 2017 r. zajmuje się zagadnieniami związanymi z nieodpłatną pomocą prawną.

Wojewoda Wielkopolski ocenia pozytywnie realizację zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy o fundacjach w 2016 r.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- uregulowanie nadzoru nad fundacjami w regulaminie organizacyjnym Starostwa,
- wyznaczenie pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie dokumentacji,
- prowadzenie ewidencji fundacji mających siedzibę na terenie powiatu ostrowskiego.

W trakcie kontroli ustalono, że w okresie kontrolowanym nie wpłynęły do Starostwa sygnały wskazujące, że działania zarządów fundacji mających siedzibę na terenie Powiatu naruszają przepisy prawa albo cel, dla którego fundacje zostały utworzone. Starosta Ostrowski nie korzystał zatem ze środków nadzorczych określonych w przepisach art. 12 – 15 ustawy o fundacjach.

Biorąc pod uwagę oceny zawarte w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym wnoszę o:

1. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej w wymiarze dni i godzin określonym w art. 8 ust. 3 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej.
2. Wydatkowanie środków z dotacji celowej z budżetu państwa zgodnie z art. 126 i 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.
3. Zawieranie w umowach z adwokatami i radcami prawnymi elementów wyszczególnionych w art. 6 ust. 2 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej.
4. Przekazywanie zbiorczej informacji o wykonywaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w terminie określonym w art. 12 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej.
5. Sporządzenie korekty zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej za rok 2016 z uwzględnieniem danych wymienionych w § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości

²⁵ Wyjaśnienia z 20 czerwca 2017 r.

z 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej²⁶ oraz przekazanie jej Ministrowi Sprawiedliwości.

6. Przeprowadzenie kontroli wykonania zadania przez organizacje pozarządowe w 2016 r., stosownie do obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 8 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.



Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2186.