



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.013.01.2017

P/17/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/090 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Michał Trempała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/122/2017 z 28 sierpnia 2017 r., 2. Andrzej Maciejki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/146/2017 z 27 września 2017 r., (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Grudziądzu ¹ , ul. Ratuszowa 1, 86-300 Grudziądz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Malinowski – Prezydent Grudziądza ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację przez Prezydenta Grudziądza zadań wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia w szczególności fakt, że:

- na terenie Grudziądza od początku 2016 r. oraz w 2017 r. zostały uruchomione wszystkie punkty nieodpłatnej pomocy prawnej⁵, a lokale wykorzystywane na taką działalność spełniały wymagania określone obowiązującymi przepisami,
- treść umów zawieranych z podmiotami udzielającymi npp odpowiadała wymogom ustawowym, a także zapewniała możliwość skutecznej weryfikacji prawidłowości ich wykonywania,
- Prezydent Grudziądza rzetelnie sporządził i terminowo przekazał roczną oraz kwartalne informacje o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp odpowiednio Ministrowi Sprawiedliwości oraz Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu,
- informacje o utworzonych punktach npp i harmonogramie ich funkcjonowania były na bieżąco udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicach ogłoszeniowych UM, na miejskim portalu⁶ oraz w lokalnych mediach.

¹ Dalej: „UM”.

² Od 16 listopada 2014 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2030., dalej: „ustawa o npp”.

⁵ Dalej: „npp”.

⁶ www.grudziadz.pl

Prezydent Grudziądza przekazał je także podległym jednostkom organizacyjnym, w tym Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Rodzinie w Grudziądzu⁷,

- środki przeznaczone na realizację zadania npp wydawano zgodnie z przeznaczeniem, stosownie do podjętych zobowiązań umownych,
- podejmowano działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej mieszkańców Grudziądza.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niepowierzenia przez Prezydenta Grudziądza podmiotom udzielających npp przetwarzania danych osobowych beneficjentów tej pomocy, w drodze umowy zawartej na piśmie z określeniem celu i zakresu przetwarzania tych danych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania wynikające z realizacji przepisów ustawy o npp Prezydent Grudziądza powierzył Wydziałowi Organizacyjnemu UM, dokonując 25 lutego 2016 r. zmiany Regulaminu Organizacyjnego UM⁸. W okresie wcześniejszym zadania związane z npp realizował Sekretarz Miasta.

(dowód: akta kontroli, str. 230-231)

Do obsługi zadań związanych z npp nie zatrudniono w UM nowych pracowników. Naczelnik Wydziału Organizacyjnego powierzyła je inspektorowi tego Wydziału posiadającemu odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie. Zakres obowiązków pracownika uzupełniono 1 września 2017 r., wcześniej realizował on zadania związane z npp na podstawie ustnych poleceń Sekretarza Miasta.

(dowód: akta kontroli, str. 232-236, 239, 317)

1.2. Pracownik UM odpowiedzialny za prowadzenie spraw npp zgłosił ówczesnemu Sekretarzowi Miasta, że nie został przeszkolony w tym zakresie. Sekretarz Miasta zdecydował, że w sytacji jego osobistego zaangażowania w realizację zadań związanych z npp uczestnictwo pracownika w szkoleniach poświęconych tej tematyce jest bezprzedmiotowe.

(dowód: akta kontroli, str. 228)

1.3. Zadania dotyczące npp nie zostały w UM uwzględnione w programie audytu na 2016 r. oraz planie audytu na rok 2017. Sekretarz Miasta⁹ wskazała, że zadania te wiązały się z niższym ryzykiem niż zadania ujmowane w tym planie.

(dowód: akta kontroli, str.228, 273-289)

Pracownik UM odpowiedzialny za prowadzenie spraw npp wskazał, że Sekretarz Miasta nie wymagał przedkładania mu formalnych sprawozdań i zestawień

⁷ Dalej: „MOPR”.

⁸ Zarządzenie nr 71/16 Prezydenta Grudziądza z 25 lutego 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Grudziądzu (dostępne 10 października 2017 r. od adresem: <http://www.bip.grudziadz.pl/strony/12716.dhtml>).

⁹ Od 2 października 2017 r. Naczelnik Wydziału Organizacyjnego UM pełni także funkcję Sekretarza Miasta.

związanych z funkcjonowaniem npp, jednak często inicjował dyskusje na temat ewentualnych usprawnień systemu bądź formułował rozwiązania kwestii problemowych. Dodał, że wszelkie informacje związane z funkcjonowaniem systemu npp przekazywał Sekretarzowi Miasta ustnie na jego polecenie. Informacje te były wykorzystywane np. przez rzecznika prasowego UM.

(dowód: akta kontroli, str. 317)

1.4. Sekretarz Miasta wskazała, że nie wystąpiła potrzeba podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi w związku z powierzeniem Prezydentowi Grudziądza zadania polegającego na udzielaniu npp.

(dowód: akta kontroli, str. 160, 167)

1.5. UM samodzielnie realizował zadania związane z organizacją systemu npp. Lokalizacja punktów npp w Grudziądzu nie była uzgadniana ze Starostą Grudziądzkim.

(dowód: akta kontroli, str.160)

1.6. Dziekan Okręgowej Izby Radców Prawnych w Toruniu 31 sierpnia 2015 r. zainicjował współpracę z Prezydentem Grudziądza w celu zawarcia porozumienia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o npp, wskazując osoby upoważnione w Izbie do podejmowania działań w tym zakresie i wnosząc o wyznaczenie osoby do kontaktów ze strony UM. OIRP przesłała 8 października 2015 r. projekt wzorcowego porozumienia w sprawie udzielania npp, a następnie 20 października 2015 r. zwróciła się z prośbą o przedstawienie propozycji dotyczących harmonogramu urzędowania punktów npp oraz ich lokalizacji. OIRP 23 października 2015 r. sformułowała prośbę o odesłanie podpisanego porozumienia, które zobowiązała się przekazać następnie Okręgowej Radzie Adwokackiej w Toruniu¹⁰. Prezydent Grudziądza 28 października 2015 r. poinformował, że wskazanie lokalizacji punktów npp jest niemożliwe, ze względu na brak przepisów wykonawczych do ustawy o npp określających wymogi dotyczące tych lokali. Uwagi ORA do treści porozumienia zostały przekazane przez OIRP 29 października 2015 r. Dotyczyły one m.in. niepoprawnie wskazanej wysokości wynagrodzenia oraz form jego rozliczania.

(dowód: akta kontroli, str. 160, 189-223)

Projekty umów z adwokatami i radcami prawnymi UM przygotował samodzielnie, nie korzystając z materiałów udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Wzory tam zamieszczone wykorzystano natomiast do przygotowania porozumienia z ORA i OIRP.

(dowód: akta kontroli, str. 352)

1.7. W 2015 r. Prezydent Grudziądza nie zawarł porozumienia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o npp, z właściwymi: OIRP oraz ORA. Pismem z 30 listopada 2015 r. przekazał obu Izbom informacje o lokalizacji punktów npp i harmonogramie ich funkcjonowania. Prezydent Grudziądza zwrócił się także z prośbą o wskazanie radców prawnych i adwokatów do obsługi punktów npp, które ze względu na brak zorganizowanego konkursu ofert nie będą obsługiwane w 2016 r. przez organizacje pozarządowe¹¹. Dziekani OIRP i ORA przekazali

¹⁰ Dalej: „ORA”.

¹¹ Szerzej na ten temat w pkt 1.11 wystąpienia pokontrolnego.

informacje o wyznaczonych radcach prawnych i adwokatach odpowiednio 23 i 28 grudnia 2015 r.

Jeden ze wskazanych przez ORA adwokatów, z którym kontaktował się pracownik UM odpowiedzialny za prowadzenie spraw npp, wskazał że nie jest w stanie zapewnić obsługi w wymaganym czasie, ponieważ związał się już umową o świadczenie npp z innym starostą.

(dowód: akta kontroli, str. 203-205, 210)

W 2016 r. porozumienie z ORA i OIRP zawarto 28 listopada 2016 r., tj. w terminie przewidzianym w ustawie o npp¹² i umożliwiającym uruchomienie wszystkich punktów z początkiem 2017 r. Porozumienie z Izbami zawierało zapisy określone w art. 10 ust. 1 ustawy o npp, w tym dotyczące wyznaczenia zastępców¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 211-223)

1.8. Umowy z adwokatami i radcami prawnymi zostały zawarte przez Prezydenta Grudziądz 30 i 31 grudnia 2015 r.¹⁴ Zawierały one zapisy przewidziane w art. 6 ust. 2 ustawy o npp. Zobowiązano w nich sygnatariuszy m.in. do wykonywania obowiązków zgodnie z należytą starannością oraz do korzystania z lokali wyłącznie w celu świadczenia npp w sposób i na zasadach przewidzianych w ustawie o npp. Ponadto zobowiązano radców prawnych i adwokatów do sporządzania i przekazywania do UM comiesięcznych list obecności potwierdzających świadczenie npp w godzinach wskazanych w umowie. W przypadku braku możliwości osobistego świadczenia npp przez radców prawnych i adwokatów, zostali oni zobowiązani do samodzielnego zorganizowania zastępstwa zgodnie z przepisami ustawy o npp oraz finansowego rozliczenia się z osobą pełniącą dyżur.

(dowód: akta kontroli, str. 77-95)

1.9. Umowy w sprawie udzielania npp z wyłonionymi w konkursie organizacjami pozarządowymi sporządzono zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹⁵. W ich treści wskazano, że w związku z realizacją zadania publicznego, w tym z gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem danych osobowych, a także wprowadzaniem ich do systemów informatycznych, organizacje te powinny odbierać stosowne oświadczenia o zgodzie na gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie danych osobowych od osób, których dotyczą te dane, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁶. Aneks nr 1 z 10 stycznia 2017 r. do umowy z Fundacją Togatus Pro Bono zmieniono godziny udzielania npp w obsługiwanym przez nią punkcie npp¹⁷.

(dowód: akta kontroli, str.39-76)

¹² Termin wynikający z art. 10 ust. 2 ustawy o npp to corocznie 30 listopada.

¹³ Wyznaczanie zastępców dla adwokatów i radców prawnych udzielających npp, zgodnie z § 2 ust. 6 Porozumienia, następuje na zasadach określonych w regulaminach uchwalonych przez właściwe organy samorządów zawodowych.

¹⁴ Jedna (z adwokatem) 30 grudnia 2015 r. i trzy (z adwokatem i dwojgiem radców prawnych) 31 grudnia 2015 r.

¹⁵ Dz. U. poz. 1300.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 922, dalej „ustawa o ochronie danych osobowych”.

¹⁷ Z godzin: 7: 30 do 12 w poniedziałki, wtorki, środy i piątki oraz 13: 30 do 18: 00 w czwartki na godziny: 7: 00 do 11: 30 w poniedziałki, wtorki, środy i piątki oraz 14:00 do 18:30 w czwartki.

Do czasu zakończenia kontroli z żadnym z podmiotów świadczących npp w punktach zorganizowanych przez UM Prezydent Grudziądz nie zawarł pisemnej umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych beneficjentów tej pomocy, których zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy o npp jest administratorem.

(dowód: akta kontroli, str. 230-231)

1.10. Prezydent Grudziądz przekazał Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu informacje, o których mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o npp, w tym:

- 7 grudnia 2015 r. o wskazaniu przez dziekanów ORA i OIRP adwokatów i radców prawnych wyznaczonych do udzielania npp w trybie art. 10 ust. 2 ustawy o npp,
- 5 grudnia 2016 r. o zawarciu z ORA i OIRP trójstronnego porozumienia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli, str. 224-225)

1.11. Organizacje pozarządowe, którym Prezydent Grudziądz powierzył od 1 stycznia 2017 r. udzielanie porad w dwóch punktach npp¹⁸, zostały wyłonione w otwartym konkursie ofert przeprowadzonym zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami¹⁹. Umowy z Zaborskim Towarzystwem Naukowym oraz Fundacją Togatus Pro Bono zostały podpisane odpowiednio 28 i 30 grudnia 2016 r. Zawierały one wszystkie elementy określone w ustawie o npp²⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 39-76, 319-338)

W 2015 r. Prezydent Grudziądz nie ogłosił konkursu na realizację zadania publicznego w zakresie udzielania npp, wskazując że wynikało to z braku przepisów wykonawczych do ustawy o npp ustanawiających wymogi dla lokali, w których mają funkcjonować punkty npp. Sekretarz Miasta poinformowała, że w jej przekonaniu, organizując konkurs ofert należałoby wskazać dokładne lokalizacje punktów npp, co wobec braku rozporządzenia nie było możliwe. Dodała, że w związku z niewybraniem organizacji pozarządowych w ustawowym terminie skorzystano z innego trybu – opisanego w art. 10 ust. 2 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli, str. 225, 230-231)

Pracownik Wydziału Organizacyjnego UM odpowiedzialny za prowadzenie spraw npp podał, że brak przepisów wykonawczych do ustawy o npp uniemożliwił przygotowanie zarządzeń o ogłoszeniu konkursu, w tym m.in. wzoru oferty. Wskazał, że postępowanie konkursowe ma sformalizowany charakter, odmienny od negocjacji prowadzonych z zainteresowanymi radcami prawnymi i adwokatami. W przypadku wymuszonej zmiany lokalizacji punktu npp powierzonego do obsługi organizacji pozarządowej aneksowanie umowy mogłoby rodzić uzasadnione „pretensje” ze strony innych organizacji, które w tym konkursie nie zostały wybrane lub ze względu na określoną pierwotnie lokalizację zrezygnowały z udziału w nim. Dodał, że zadaniem UM było uruchomienie wszystkich punktów wraz z początkiem 2016 r., dlatego zdecydowano się na skorzystanie z trybu opisanego w art. 10 ust. 2 ustawy o npp.

¹⁸ Co było zgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o npp.

¹⁹ W tym art. 11 i art. 13-15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.) oraz art. 11 ust. 6 ustawy o npp.

²⁰ Art. 11 ust. 7 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy o npp.

Odnosząc się przedstawionych wyjaśnień Izba zauważa, że informacje o lokalizacji punktów npp i harmonogramie ich funkcjonowania Prezydent Grudziądz przekazał 30 listopada 2015 r. do ORA i OIRP.

(dowód: akta kontroli, str.317-318)

1.12. Prezydent Grudziądz zorganizował od 1 stycznia 2016 r. cztery punkty npp²¹:

- 1) przy ul. Piłsudskiego 51 w budynku Straży Miejskiej;
- 2) na Rynku 3-5 w Punkcie Informacji Turystycznej;
- 3) przy ul. Legionów 71B w budynku sprzedaży biletów komunikacji miejskiej;
- 4) przy ul. Hallera 37 w budynku bursy szkolnej.

W 2016 r. we wszystkich ww. punktach nieodpłatnej pomocy prawnej udzielali adwokaci i radcowie prawni, natomiast od 1 stycznia 2017 r. dwa z nich obsługiwały organizacje pozarządowe.

Punkty npp zlokalizowano w centralnej części miasta. Średnia odległość pomiędzy nimi wyniosła ok. 1,5 km, najdalej od siebie zlokalizowane punkty npp dzieliła odległość ok. 3,3 km²². Dwa punkty npp²³ znajdowały się w bezpośrednim sąsiedztwie linii tramwajowej²⁴, a dostęp do pozostałych zapewniała komunikacja autobusowa²⁵. Badania ankietowe wykazały, że 85% beneficjentów npp było zadowolonych (w tym 30% bardzo zadowolonych) z odległości punktu npp od ich miejsca zamieszkania²⁶.

Harmonogram urzędowania punktów npp uwzględniał potrzeby osób uprawnionych do uzyskania tej pomocy, w tym aktywnych zawodowo czy uczących się. Świadczenie npp zapewniono w tych punktach w godzinach:

- w 2016 r.: od 7:30 do 19:00,
- w 2017 r.: od 7:00 do 19:00.

(dowód: akta kontroli, str. 100, 237-238, 353, 364-369, 375-376)

1.13. Oględziny lokali, w których zorganizowano punkty npp wykazały, że odpowiadały one wymogom określonym w § 5 rozporządzenia w sprawie udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej²⁷. Wszystkie z nich były odpowiednio oznakowane, a dostęp do nich uwzględniał potrzeby osób niepełnosprawnych. We wszystkich punktach npp znajdowało się wyodrębnione i odpowiednio wyposażone pomieszczenie zapewniające zachowanie dyskrecji przy udzielaniu npp. W każdym z lokali zapewniono możliwość przechowywania dokumentów zawierających dane osobowe w sposób uniemożliwiający do nich dostęp osobom nieupoważnionym.

Z informacji uzyskanych od prawników udzielających npp wynikało, że 80% z nich oceniło warunki techniczno-organizacyjne lokali, w których znajdują się punkty npp, jako wystarczające dla rzetelnego i profesjonalnego świadczenia tej pomocy²⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 345-351, 444-445)

²¹ Co było zgodne z art. 8 ust. 2 ustawy o npp.

²² Punkt npp przy ul. Hallera 37 i punkt npp przy ul. Legionów 71B.

²³ Tj. zlokalizowane na Rynku oraz przy ul. Legionów.

²⁴ Linia nr 2: pętla „Tarpno” - pętla „Rządź”.

²⁵ Linie nr 3, 4, 8, 11, 12, 13, 15, 18 i 19.

²⁶ Opinię taką wyraziło 17 z 20 osób, które odpowiedziały na pytania ankietowe.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 grudnia 2015 r. w sprawie udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. poz. 2186, ze zm.).

²⁸ Opinię taką wyraziło ośmioro z 10 prawników, którzy odpowiedzieli na pytania ankietowe.

1.14. Sekretarz Miasta wskazała, że po analizie liczby porad, których udzielono w poszczególnych punktach npp, zdecydowano nie zmieniać ich lokalizacji. Dodała, że przy podejmowaniu decyzji o ich lokalizacji uwzględniono dostępność komunikacyjną, a także możliwość zorganizowania punktu npp w lokalu należącym do Miasta.

Sekretarz Miasta poinformowała ponadto, że pracownicy UM nie weryfikowali uprawnień beneficjentów npp do jej uzyskania, bowiem ten obowiązek spoczywał na podmiotach udzielających pomocy. Dodała, że ustawa o npp nie formułuje obowiązku w tym zakresie, wskazuje jedynie na konieczność przechowywania oświadczeń przez okres 3 lat.

(dowód: akta kontroli, str. 160, 232)

Ustalona
nieprawidłowość

Prezydent Grudziądz jako administrator danych osobowych beneficjentów npp²⁹ nie dopełnił obowiązku powierzenia ich przetwarzania podmiotom udzielającym porad w latach 2016 i 2017 w formie pisemnej umowy, co naruszało art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Prezydent Grudziądz wyjaśnił, że nie powierzono tym podmiotom przetwarzania danych osobowych z uwagi na nieprecyzyjne przepisy ustawy o npp dotyczące danych osobowych oraz fakt, że osoby przyjmujące interesantów w punktach npp gromadzą i przechowują oświadczenia osób uprawnionych, a następnie przekazują je co miesiąc do UM. Dodał, że trwają prace nad podpisaniem stosownych umów powierzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 230-231)

NIK zauważa, że podstawowym obowiązkiem administratora danych osobowych, wynikającym z art. 26 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy o ochronie danych osobowych, jest zachowanie szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności zapewnienie, aby te dane były zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami oraz merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane. Realizacja zadań npp wymaga przetwarzania danych osobowych, dlatego istotne jest prawidłowe powierzenie tego zadania właściwemu podmiotowi. Zgodnie z art. 31 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych, administrator może powierzyć innemu podmiotowi przetwarzanie danych osobowych w drodze pisemnej umowy określając zarazem cel i zakres danych osobowych, do których przetwarzania ten podmiot upoważnia.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja zadań z zakresu nieopłatnej pomocy prawnej

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2016-2017 (do 30 czerwca) w punktach npp zorganizowanych przez UM udzielono łącznie 1705 porad prawnych, z czego 1156 w 2016 r. Organizacje pozarządowe prowadzące punkty npp udzieliły we wskazanym okresie łącznie 132

²⁹ Zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy o npp.

porad. W lutym 2017 r. w punkcie obsługiwanym przez Fundację Togatus Pro Bono nie udzielono żadnej porady³⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 251-261, 354)

Największą grupę beneficjentów npp stanowiły osoby, które nie ukończyły 26 lat lub ukończyły 65 rok życia. W 2016 r. porady udzielone tej grupie stanowiły 76,5% wszystkich porad, a w roku 2017 – 65,4%. W badanym okresie³¹ udzielono tylko jednej porady osobie, która uzyskała zaświadczenie, o którym mowa w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego³², a 9,5% beneficjentów npp uzyskało pomoc składając oświadczenie, o którym mowa w art. 4. ust. 4 ustawy o npp.

Najwięcej porad, tj. 480 w 2016 r. i 218 w 2017 r., udzielono z zakresu prawa cywilnego z wyłączeniem spraw z zakresu prawa rzeczowego i spadkowego. W dalszej kolejności porady dotyczyły spraw z zakresu prawa spadkowego – 248 porad oraz prawa rodzinnego – 204 porady.

Najczęściej npp udzielano poprzez poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach. W 2016 r. npp w tej formie udzielono 1086 razy, a w 2017 r. – 527 razy. W 1422 przypadkach wskazano beneficjentom npp sposób rozwiązania problemu prawnego³³, w 558 przypadkach udzielano pomocy w sporządzeniu projektu pisma³⁴, a w 133 przypadkach sporządzano projekt 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-administracyjnym³⁵.

Najczęściej, tj. w 40,7% przypadków, udzielenie npp zajmowało od 30 do 60 minut, w 25,4% przypadkach więcej niż 60 minut. W 8,7% przypadków czas poświęcony na udzielenie npp był krótszy niż 15 minut.

(dowód: akta kontroli, str.375-416)

2.2. Na podstawie kart npp przekazanych przez podmioty udzielające npp³⁶, Prezydent Grudziądz sporządził i przekazał Ministrowi Sprawiedliwości 18 stycznia 2017 r. zbiorczą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp w 2016 r.³⁷ Dodatkowo Prezydent przekazywał sprawozdania kwartalne Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu. W zakresie objętym badaniem³⁸ wskazane powyżej sprawozdania sporządzano w sposób rzetelny.

(dowód: akta kontroli, str. 230-231, 251-272, 359-362)

³⁰ Nie została sporządzona i przekazana do UM żadna karta npp.

³¹ Tj. od 1 stycznia 2016 r. – do 30 czerwca 2017 r.

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 1255, ze zm.

³³ Odpowiednio 914 razy w 2016 r. i 508 razy w 2017 r. (do 30 czerwca).

³⁴ Odpowiednio 377 razy w 2016 r. i 181 razy w 2017 r. (do 30 czerwca).

³⁵ Odpowiednio 74 razy w 2016 r. i 59 razy w 2017 r. (do 30 czerwca).

³⁶ Z zachowaniem terminu wynikającego z art. 7 ust. 2 ustawy o npp.

³⁷ Dalej: „informacja zbiorcza”.

³⁸ Badanie rzetelności sporządzenia zbiorczej informacji zbiorczej za 2016 r. przeprowadzono na podstawie weryfikacji danych ujętych w następujących punktach tej informacji: II/1/1.5, II/3/3.3, w stosunku do danych wynikających ze wszystkich przedłożonych 1156 kart npp z tego roku. Badanie rzetelności sporządzanych sprawozdań kwartalnych przeprowadzono na zbiorze kart npp z II kwartału 2016 i 2017 r., przedłożonych przez UM w ilości odpowiednio: 261 i 280 kart npp.

Sekretarz Miasta wskazała, że podana w informacji zbiorczej i informacjach kwartalnych liczba osób, którym udzielono porad, została utożsamiona z liczbą przekazanych do UM kart npp. Dodała, że Prezydent Grudziądza nie weryfikował przypadków wielokrotnego uzyskiwania npp przez te same osoby.

(dowód: akta kontroli, str. 226-228)

2.3. Prezydent Grudziądza udostępniał informacje o punktach npp wraz z harmonogramem ich funkcjonowania na oficjalnym portalu miejskim³⁹, w BIP UM⁴⁰, na tablicach ogłoszeniowych znajdujących się w UM oraz w lokalnych mediach⁴¹. Przekazał je ponadto podległym jednostkom organizacyjnym⁴². Sekretarz Miasta wskazała także, że organizacje pozarządowe, wyłonione w ramach konkursu ofert na udzielanie porad w punktach npp, przygotowały plakaty i ulotki, które były rozpowszechniane w jednostkach edukacyjnych, jednostkach pomocy społecznej, a także za pośrednictwem Centrum Kultury Teatr. Działania w tym zakresie były kontynuowane także po uruchomieniu punktów npp. UM nie poniósł z tego tytułu dodatkowych kosztów, bowiem rozpowszechnianie informacji odbywało się w ramach współpracy z mediami, przy realizacji innych obowiązków bądź na koszt organizacji pozarządowych.

(dowód: akta kontroli, str. 158-159, 162-166, 421)

2.4. Udzielanie npp nie było przedmiotem skarg i wniosków zgłaszanych do UM.

(dowód: akta kontroli, str. 357)

2.5. Realizacja merytorycznych zadań w zakresie udzielania npp nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych prowadzonych przez upoważnione do tego organy, a także kontroli wewnętrznych prowadzonych w UM.

(dowód: akta kontroli, str. 358)

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy⁴³ w 2017 r. w ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta sprawdziła m.in. prawidłowość rozliczenia otrzymanych dotacji celowych w 2016 r., w tym m.in. w dziale 755⁴⁴ rozdziale 75515⁴⁵. RIO nie stwierdziła nieprawidłowości w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 240-250)

2.6. Sekretarz Miasta podała, że utrudnieniem we wdrażaniu przewidzianych w ustawie o npp rozwiązań dotyczących organizacji tego systemu było bardzo późne opublikowanie rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Powodowało to niepewność w zakresie spełniania przez wytypowane lokale odpowiednich standardów. Ponadto wskazała na uciążliwość związaną z koniecznością corocznego podpisywania porozumienia z ORA i OIRP oraz nieprecyzyjny zapis w ustawie o npp dotyczący przeznaczenia 3% otrzywanej dotacji na obsługę organizacyjno-techniczną bez wyszczególnienia, czy dotyczy to wyłącznie wydatków rzeczowych, czy także osobowych. Sekretarz Miasta uznała udział organizacji

³⁹ www.grudziadz.pl

⁴⁰ www.bip.grudziadz.pl

⁴¹ W tym m.in. prasie – miesięczniku „Nasz Kurier Grudziądzki” oraz telewizji Kablowej Spółdzielni Mieszkaniowej w Grudziądzu w ramach audycji Grudziądzki Serwis Informacyjny.

⁴² Np. MOPR.

⁴³ Dalej: „RIO”.

⁴⁴ „Wymiar Sprawiedliwości”.

⁴⁵ „Nieodpłatna pomoc prawna”.

pozarządowych za zbędny. Jej zdaniem wszystkie punkty npp powinni obsługiwać radcowie prawni i adwokaci. Wybór organizacji pozarządowych w drodze konkursu, kontrola nad wykonywaniem przez nie npp oraz rozliczenie dotacji jest zadaniem bardzo czasochłonnym i obciąża pracowników UM niewspółmiernie do efektów. Ponadto oceniła, że obsługa punktów npp przez te organizacje wiązać się może z osłabieniem pozycji beneficjenta pomocy, gdy porady udziela mu magister prawa, oraz koniecznością pokrywania z dotacji wynagrodzeń pracowników wykonujących zadania administracyjne w tych organizacjach, a nie tylko udzielających npp. Sekretarz Miasta wskazała także, że poszerzając katalog osób uprawnionych do uzyskania npp należy dążyć do określenia tych uprawnień w sposób zrozumiały dla obywateli oraz niepowodujący trudności przy ich weryfikacji przez osoby świadczące npp.

(dowód: akta kontroli, str.159-160)

Z informacji uzyskanych od prawników udzielających npp w Grudziądzu⁴⁶ wynikało, że najistotniejszymi barierami dla zapewnienia npp osobom potrzebującym były: brak działań informacyjnych i edukacyjnych⁴⁷ oraz niewystarczające środki finansowe⁴⁸. Połowa z ankietowanych prawników średnio jeden raz w tygodniu odmawiała udzielenia npp. Ponad dwie trzecie tych przypadków wynikało z braku uprawnienia do npp. Wśród nich największą grupę stanowili bezrobotni i osoby niepełnosprawne⁴⁹. Zdaniem prawników udoskonalenie funkcjonującego systemu npp powinno uwzględniać poszerzenie kręgu osób uprawnionych do pomocy⁵⁰ oraz zwiększenie środków finansowych na wynagrodzenia dla udzielających npp⁵¹.

(dowód: akta kontroli, str.438-465)

2.7. W umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi Prezydent Grudziądz określił postanowienia dotyczące m.in. dokumentowania realizacji zadań⁵², korzystania z udostępnionego lokalu⁵³, a także kontroli realizacji zadań umownych w oparciu o sporządzane listy obecności oraz wystawiane faktury⁵⁴. Listy obecności były dostarczane co miesiąc do UM.

(dowód: akta kontroli, str. 77-95, 98-99, 37-372)

Sekretarz Miasta wskazała, że prawidłowość funkcjonowania wszystkich punktów npp weryfikowano m.in. na podstawie niezapowiedzianych wizytacji⁵⁵. Dodała, że do pracowników UM nie dotarły żadne sygnały o nierzetelności w obsłudze punktów npp przez adwokatów i radców prawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 160-161, 317, 370-372)

2.8. Prezydent Grudziądz określił w umowach z organizacjami pozarządowymi zasady korzystania z udostępnionego lokalu⁵⁶ oraz zobowiązał je do prowadzenia

⁴⁶ Badaniem ankietowym objęto 10 prawników.

⁴⁷ Takiej odpowiedzi udzieliło 35,3% ankietowanych.

⁴⁸ Takiej odpowiedzi udzieliło 23,53% ankietowanych.

⁴⁹ Grupy te stanowiły według wskazań po 18,2% osób, którym odmówiono udzielenia npp.

⁵⁰ Takiej odpowiedzi udzieliło 30% ankietowanych.

⁵¹ Takiej odpowiedzi udzieliło 25% ankietowanych.

⁵² Poprzez sporządzanie i przekazywanie kart npp.

⁵³ Wylącznie na cele związane ze świadczeniem npp.

⁵⁴ Zapłaty dokonywano po dokonaniu potwierdzenia faktycznego czasu wykonywania dyżuru, analizie formalno-rachunkowej oraz sprawdzeniu pod względem merytorycznym legalności, celowości i gospodarności wydatków.

⁵⁵ Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw npp realizowała je średnio jeden raz w miesiącu.

⁵⁶ Wylącznie na cele związane ze świadczeniem npp.

ewidencji księgowej, informowania o współfinansowaniu zadania przez UM, przechowywania dokumentacji związanej z wykonywaniem zadania publicznego, a także określił zasady dotyczące kontroli wykonywanego zadania⁵⁷. W celu zabezpieczenia ewentualnych roszczeń Prezydent Grudziądz przed zawarciem umowy zażądał od organizacji pozarządowych przedstawienia zabezpieczenia⁵⁸ do czasu wykonania wszystkich zobowiązań wynikających z umowy. Prezydent Grudziądz otrzymywał od organizacji pozarządowych półroczne sprawozdania z wykonania powierzonego im zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 39-76, 290-314)

2.9. W 2015 r. ORA i OIRP przekazały Prezydentowi Grudziądz wykazy adwokatów i radców prawnych, którzy zadeklarowali chęć świadczenia npp w punktach zorganizowanych przez UM obejmujące po pięć osób⁵⁹. W roku następnym wykazy te obejmowały odpowiednio pięć i trzy osoby⁶⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 203-209)

Dziekani ORA i OIRP wskazali, że liczba adwokatów i radców prawnych zainteresowanych świadczeniem npp była tożsama z wykazami przedkładanymi Prezydentowi Grudziądz. Z uwagi na marginalny spadek zainteresowania OIRP nie dokonywała analizy przyczyn tego zjawiska. Dziekani obu Izb poinformowali także, że nie wpłynęły do nich skargi dotyczące realizacji npp przez adwokatów i radców prawnych.

(dowód: akta kontroli, 466-468)

2.10. Z informacji uzyskanych od podmiotów świadczących mieszkańcom Grudziądz bezpłatną pomoc prawną⁶¹ w oparciu o kryteria inne niż wynikające z ustawy o npp wynikało, że uruchomienie punktów npp nie miało wpływu na ich dotychczasową działalność w tym zakresie lub wpływ ten był trudny do oceny. Ponadto w latach 2016-2017 (I półrocze) podmioty te nie odnotowały skarg lub wniosków dotyczących funkcjonowania systemu npp. Pracownik biura Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wskazał, że zdarzały się wizyty osób, którym odmówiono udzielenia pomocy w punktach npp, jednak ze względu na brak prowadzonych statystyk w tym zakresie nie był w stanie określić ich liczby.

(dowód: akta kontroli, str.417-437)

2.11. Badania ankietowe⁶² wykazały, że większość beneficjentów npp (57,1%) skorzystała z pomocy ze względu na brak środków na komercyjne usługi prawnicze. Co dziesiąta osoba została skierowana do punktów npp z ośrodka pomocy

⁵⁷ § 8 umów z organizacjami pozarządowymi. Osoby upoważnione przez Prezydenta Grudziądz były uprawnione do badania dokumentacji, która może mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania publicznego oraz żądania udzielenia pisemnych i ustnych informacji o jego wykonywaniu, a także formułowania wniosków i zaleceń w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

⁵⁸ W formie weksla in blanco.

⁵⁹ Prezydent Grudziądz wyznaczył w 2015 r. do obsługi przez adwokatów i radców prawnych po dwa punkty npp (przekazane listy zawierały wykaz przekraczający ten limit).

⁶⁰ Prezydent Grudziądz wyznaczył w 2016 r. do obsługi przez adwokatów i radców prawnych po jednym punkcie npp (przekazane listy zawierały wykaz przekraczający ten limit).

⁶¹ Zapytania dotyczące wpływu uruchomienia punktów npp na działalność podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych skierowano (w trybie art. 29 ustawy o NIK) do trzech urzędów gmin, trzech ośrodków pomocy społecznej i sześciu stowarzyszeń z terenu Powiatu. Z odpowiedzi otrzymanych od stowarzyszeń wynikało, że nie prowadziły one darmowego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

⁶² Badania ankietowe przeprowadzono na grupie 20 respondentów, z których 19 wskazało, że nie jest aktywnych zawodowo, jedna osoba posiadała wykształcenie wyższe, sześć - średnie, dwie - policealne, pięć - zasadnicze zawodowe i cztery - podstawowe. Respondenci byli w wieku od 32 do 89 lat.

społecznej. Taki sam odsetek szukał w tych punktach pomocy nie wiedząc, do kogo zwrócić się ze swoimi problemami. Beneficjenci czerpali informacje o możliwości skorzystania z npp z ośrodka pomocy społecznej (34,8%), z mediów (26,1%) i UM (13%). Większość badanych była bardzo zadowolona (35%) lub zadowolona (30%) z uzyskanej pomocy, a co czwarty był z niej zadowolony częściowo. Co dziesiąty ankietowany ocenił, że otrzymana pomoc była poniżej jego oczekiwań lub był z niej niezadowolony. 80% ankietowanych było zadowolonych z czasu poświęconego na załatwienie ich sprawy, 15% było niezadowolonych lub oceniło, że poświęcony im czas był poniżej oczekiwań. Analizując skuteczność udzielonej pomocy 40% ankietowanych wykazało zadowolenie, 40% częściowe zadowolenie a 20% jego brak.

(dowód: akta kontroli, str. 373-416)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UM w zbadanym zakresie.

3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy o npp, zaplanowane w budżecie Miasta na 2016 r. w dziale 755 rozdziale 75515 w kwocie 247,2 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 247,1 tys. zł⁶³ w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 7,4 tys. zł,
- § 4300 Zakup usług pozostałych – 239,7 tys. zł (wynagrodzenie za świadczenie npp wg faktur).

Powyższe wydatki w całości sfinansowano ze środków dotacji otrzymanej z budżetu państwa w dziale 755 rozdziale 75515 § 2110⁶⁴.

Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy o npp zaplanowano w budżecie Miasta na 2017 r. w dziale 755 rozdział 75515 w kwocie 250,4 tys. zł. Na 30 czerwca 2017 r. wykonane zostały w wysokości 112,0 tys. zł, tj. 44,7% planu; w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- § 2360 Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁵, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego – 60,7 tys. zł,
- § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 0,7 tys. zł,
- § 4300 Zakup usług pozostałych – 50,6 tys. zł (wynagrodzenie za świadczenie npp wg faktur).

Powyższe wydatki w całości sfinansowano ze środków dotacji otrzymanej z budżetu państwa w dziale 755 rozdział 75515 § 2110.

Otrzymywane dotacje Miasto wykorzystało zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 6-36, 101-108)

⁶³ Kwotę 56,77 zł zwrócono z uwagi na brak dyżuru npp podczas jednej godziny.

⁶⁴ Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

⁶⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870, ze zm.

3.2. Umowy o świadczenie npp zawarte przez Miasto z adwokatami i radcami prawnymi oraz umowy z organizacjami pozarządowymi zawierały postanowienia określające wzajemne prawa i obowiązki stron, dotyczące rozliczenia należnego wynagrodzenia. Warunkiem zapłaty wynagrodzenia dla adwokatów i radców prawnych była m.in. uprzednia weryfikacja faktury pod kątem liczby godzin świadczenia npp w oparciu o listę obecności. Wynagrodzenie było pomniejszane proporcjonalnie za każdą godzinę, w której nie zapewniono npp przez radcę prawnego lub adwokata. Ponadto zadaniem radcy prawnego i adwokata było wypełnienie i przekazanie do Urzędu kart npp oraz stosownych oświadczeń.

Organizacje pozarządowe były zobowiązane m.in. do:

- wykonania zadania zgodnie z ofertą i przepisami ustawy o npp,
- prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej, ewidencji księgowej oraz opisywania dokumentacji finansowo-księgowej zadania publicznego, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁶;
- złożenia sprawozdania końcowego i sprawozdań częściowych półrocznych z wykonania zadania⁶⁷, jako warunku uznania dotacji za wykorzystaną zgodnie z przeznaczeniem.

W umowach postanowiono, że dotacja ulega pomniejszeniu proporcjonalnie za każdą godzinę, w której nie zapewniono npp przez organizacje pozarządowe.

Miasto zobowiązane było do przekazania miesięcznych transz dotacji na rachunek bankowy organizacji pozarządowych, w wyznaczonych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 38-95)

W latach 2016-2017 (I półrocze) miał miejsce jeden przypadek pomniejszenia wynagrodzenia adwokata z powodu niezapewnienia przez godzinę npp⁶⁸.

(dowód: akta kontroli str. 96-99)

Objęte badaniem wydatki z tytułu rozliczeń z podmiotami udzielającymi npp⁶⁹ były dokonywane zgodnie z zasadami określonymi w umowach zawartych z tymi podmiotami. Dowody księgowe, stanowiące podstawę wydatków dokonywanych na rzecz adwokatów, radców prawnych, organizacji pozarządowych, jak również na zakup materiałów biurowych, itp. na potrzeby punktów npp, zostały poddane kontroli pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. Poniesione wydatki w tym zakresie były zgodne z przeznaczeniem, stosownie do podjętych zobowiązań umownych.

(dowód: akta kontroli str. 38)

W 2016 r. i w I półroczu 2017 r. jednostkowy koszt udzielenia npp⁷⁰ wyniósł odpowiednio: 213,79 zł i 204,05 zł. W 2017 r. npp udzielały także organizacje pozarządowe i koszt ten w podziale na podmioty udzielające wyniósł: w punktach,

⁶⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

⁶⁷ Wg wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016, poz. 1300).

⁶⁸ W dniu 9 marca 2016 r. adwokat nie świadczył usługi przez 1 godzinę. Skorygowano wynagrodzenie poprzez pomniejszenie o kwotę 56,77 zł.

⁶⁹ Badaniem objęto wszystkie operacje związane z zapłatą wynagrodzenia oraz przekazania dotacji dla organizacji pozarządowych w latach 2016-2017 (I półrocze).

⁷⁰ Stosunek wydatków Miasta ogółem (dział 755 rozdz. 75515) w 2016 r. – 247 143,23 zł, na 30 czerwca 2017 r. – 112 021,06 zł – do liczby udzielonych w tym okresie porad (kart npp w 2016 r. – 1156, w I pół. 2017 r. - 549).

w których npp udzielali adwokat i radca prawny – 121,35 zł⁷¹, w punktach, w których npp udzielały organizacje pozarządowe – 460,04 zł⁷².

Koszt jednej godziny gotowości udzielenia npp przez adwokatów i radców prawnych w 2016 r. wyniósł 59,47 zł⁷³. Natomiast w I połowie 2017 r. koszt ten wyniósł: 50,60 zł⁷⁴ w punktach, w których npp udzielali adwokat i radca prawny oraz 57,15 zł⁷⁵ w punktach, w których udzielały porad organizacje pozarządowe.

(dowód: akta kontroli str. 28-32, 354)

W 2016 r. pomoc, mimo zapewnienia jej dostępności, nie była udzielana w żadnej z form przewidzianych w ustawie o npp przez:

- 31 dni⁷⁶ (12,3% z 252 ogółem dni pracy, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy oraz równorzędnych, tj. sobót) – w punkcie na Rynku 3-5, w którym npp udzielał radca prawny;
- 119 dni⁷⁷ (47,2%) – w punkcie przy ul. Legionów 71b, w którym npp udzielał radca prawny;
- 121 dni⁷⁸ (48,0%) – w punkcie przy ul. Piłsudskiego 51, w którym npp udzielał adwokat;
- 150 dni⁷⁹ (59,5%) – w punkcie przy ul. Hallera 37, w którym npp udzielał adwokat.

(dowód: akta kontroli str. 109-157)

3.3. W badanym okresie Miasto uzyskało od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego środki dotacji na npp (dział 755 rozdz. 75515) w miesięcznych transzach, w terminach pozwalających na terminową realizację zobowiązań wobec podmiotów, które tą pomoc realizowały.

(dowód: akta kontroli, str. 101-108)

Miasto w 2016 r. wykorzystało w pełni otrzymaną dotację na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej npp⁸⁰, pomimo tego ponosiło wydatki ze środków własnych na utrzymanie czterech lokali npp, zarządzanych przez komórki i jednostki

⁷¹ Stosunek wydatków Miasta (dział 755 rozdz. 75515 § 4300) w I półroczu 2017 r. – 50 604,90 zł do liczby udzielonych w tym okresie porad przez radcę prawnego i adwokata (kart npp w I pół. 2017 r. – 417).

⁷² Stosunek wydatków Miasta (dział 755 rozdz. 75515 § 2360) w I półroczu 2017 r. – 60 725,88 zł do liczby udzielonych w tym okresie porad przez organizacje pozarządowe (kart npp w I pół. 2017 r. – 132).

⁷³ Stosunek wydatków Miasta (dział 755 rozdz. 75515 § 4300) w 2016 r. – 239 727,23 zł do liczby godzin gotowości udzielenia npp w 2016 r. – 4031. W I półroczu 2017 r. było 125 dni pracy, tj. z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy oraz równorzędnych tj. sobót.

⁷⁴ Stosunek wydatków Miasta (dział 755 rozdz. 75515 § 4300) w I pół. 2017 r. – 50 604,90 zł do liczby godzin gotowości udzielenia npp w I pół. 2017 r. – 1 000.

⁷⁵ Stosunek wydatków Miasta (dział 755 rozdz. 75515 § 2360) w I pół. 2017 r. – 60 725,88 zł do liczby godzin gotowości udzielenia npp w I pół. 2017 r. – 1 062,50.

⁷⁶ W poszczególnych miesiącach 2016 r. liczba dni, w których żadna osoba uprawniona nie zgłosiła się po pomoc do punktu, wyniosła: 5 dni w styczniu, 4 dni w lutym, 1 dzień w marcu, 3 dni w kwietniu, 1 dzień w maju, 4 dni w czerwcu, 4 dni w lipcu, 1 dzień w sierpniu, 1 dzień we wrześniu, 2 dni w październiku, 1 dzień w listopadzie, 4 dni w grudniu.

⁷⁷ W poszczególnych miesiącach 2016 r. liczba dni, w których żadna osoba uprawniona nie zgłosiła się po pomoc do punktu wyniosła: 14 dni w styczniu, 5 dni w lutym, 14 dni w marcu, 10 dni w kwietniu, 9 dni w maju, 10 dni w czerwcu, 7 dni w lipcu, 9 dni w sierpniu, 13 dni we wrześniu, 8 dni w październiku, 8 dni w listopadzie, 12 dni w grudniu.

⁷⁸ W poszczególnych miesiącach 2016 r. liczba dni, w których żadna osoba uprawniona nie zgłosiła się po pomoc do punktu wyniosła: 15 dni w styczniu, 7 dni w lutym, 12 dni w marcu, 7 dni w kwietniu, 13 dni w maju, 10 dni w czerwcu, 13 dni w lipcu, 7 dni w sierpniu, 9 dni we wrześniu, 8 dni w październiku, 8 dni w listopadzie, 12 dni w grudniu.

⁷⁹ W poszczególnych miesiącach 2016 r. liczba dni, w których żadna osoba uprawniona nie zgłosiła się po pomoc do punktu wyniosła: 15 dni w styczniu, 12 dni w lutym, 19 dni w marcu, 14 dni w kwietniu, 14 dni w maju, 15 dni w czerwcu, 10 dni w lipcu, 10 dni w sierpniu, 10 dni we wrześniu, 9 dni w październiku, 9 dni w listopadzie, 13 dni w grudniu.

⁸⁰ Wydatki ewidencjonowano w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia.

organizacyjne Miasta na: media (woda, prąd, gaz, ogrzewanie lokalu), bieżącą i okresową konserwację lokalu, jego sprzątanie oraz ubezpieczenie i ochronę.

Ponadto Urząd ze środków własnych ponosił wydatki na wynagrodzenia i pochodne pracownika samorządowego realizującego zadanie z zakresu administracji rządowej (prowadzenie spraw związanych z npp), co zajmowało około 15% jego czasu pracy. Szacunkowe koszty wynagrodzenia w tej części na realizację npp wyniosły w 2016 r. 7,8 tys. zł, a w I połowie 2017 r. 4,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 37, 100)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

4. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej

Opis stanu
faktycznego

Sekretarz Miasta wskazała, że realizując wynikające z art. 14 ustawy o npp zadania z zakresu edukacji prawnej zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, UM m.in. opracował i dystrybuował⁸¹ „Grudziądzki poradnik dla seniorów” zawierający informacje o przysługujących tej grupie uprawnieniach⁸² czy świadczeniach z pomocy społecznej. Dodała także, że działania edukacyjne realizowane były przez grudziądzkie szkoły.

(dowód: akta kontroli, str. 226-229)

Zadania edukacyjne wynikające z art. 19 pkt. 2 i 13 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸³ realizowano za pośrednictwem Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie. Dyrektor tego Ośrodka wskazał, że jeszcze przed wejściem w życie ustawy o npp, zatrudniony w Ośrodku radca prawny pełnił cotygodniowo dwugodzinny dyżur, podczas którego świadczył darmowe poradnictwo prawne. W ramach tego poradnictwa udzielał porad osobom i rodzinom, które miały trudności lub wykazywały potrzebę wsparcia w rozwiązaniu swoich problemów życiowych, w zakresie prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego czy ochrony praw lokatorów. W 2015 r. radca prawny udzielił porad 280 rodzinom, a w roku następnym 261 rodzinom. Dyrektor Ośrodka dodał także, że zadania w zakresie edukacji prawnej prowadzili pracownicy socjalni w ramach swojej codziennej pracy przekazując m.in. informacje o możliwości skorzystania z npp.

(dowód: akta kontroli, str. 421)

Uchwałami Rady Miejskiej Grudziądzka powołano w 2008 r. Młodzieżową Radę Miejską Grudziądzka⁸⁴ oraz w 2015 r. – Grudziądzką Radę Seniorów⁸⁵. Statutowym celem pierwszej z nich było upowszechnianie idei samorządowej wśród młodzieży oraz postaw demokratycznych, a także wspieranie aktywności młodych ludzi

⁸¹ W 2016 i 2017 r. nakład każdorazowo wynosił 500 egzemplarzy.

⁸² M.in. w zakresie praw obywateli, praw pacjentów, praw konsumentów, pomocy dla ofiar przestępstw i osób w kryzysie, mediacji i npp.

⁸³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.

⁸⁴ Uchwała nr XXX/114/08 Rady Miejskiej Grudziądzka z 29 października 2008 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej Grudziądzka. Rada stanowi reprezentację młodzieży – uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, mających swoją siedzibę na terenie Grudziądzka.

⁸⁵ Uchwała nr XIII/116/15 Rady Miejskiej Grudziądzka z 28 października 2015 r. w sprawie powołania Grudziądzkiej Rady Seniorów i nadania jej Statutu.

w Grudziądzu. Celem działania Rady Seniorów było pobudzenie aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej, wykorzystanie potencjału działających organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych. Jednym z zadań Rady było upowszechnianie wiedzy o potrzebach i uprawnieniach osób w wieku senioralnym.

Za realizację zadań wynikających z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸⁶ odpowiadał w UM Wydział Organizacyjny. W BIP UM znajdowały się m.in. odnośniki do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i Dziennika Urzędowego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 226-229)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Ocena cząstkowa

Prezydent Grudziądza prowadził działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, zarówno poprzez prowadzenie specjalistycznego poradnictwa⁸⁷, jak też udostępnianie informacji publicznych oraz dzienników urzędowych. W UM zostały powołane rady Młodzieżowa i Senioralna, których celem było m.in. propagowanie aktywności obywatelskiej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁸, wnosi o zawarcie przez Prezydenta Grudziądza, jako administratora danych osobowych beneficjentów npp, pisemnych umów z podmiotami udzielającymi tej pomocy, w celu powierzenia im przetwarzania tych danych osobowych z określeniem zakresu i celu ich przetwarzania.

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 Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

⁸⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 1523.

⁸⁷ Za pośrednictwem Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Grudziądzu.

⁸⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

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.

Bydgoszcz, listopada 2017 r.

Kontroler
Michał Trempała
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....

.....