



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.010.01.2017
P/17/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/090 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 31 sierpnia 2015 roku do dnia zakończenia kontroli, a także okres wcześniejszy obejmujący przygotowanie przepisów ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Andrzej Kamiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/76/2017 z dnia 7 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Kielce, Rynek 1, 25-303 Kielce (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojciech Lubawski, Prezydent Miasta Kielce (dalej: Prezydent). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Miasto Kielce (dalej: Miasto) przygotowano harmonogram wskazujący dni i godziny w których będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna, a także samodzielnie zapewniło spełniające wymagania lokale na taką działalność.

Miasto w terminach określonych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej² (dalej: ustawa o npp) zawarło porozumienia z Okręgową Radą Adwokacką w Kielcach (dalej: ORA) i z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Kielcach (dalej: OIRP), a następnie z prawnikami, którzy zostali wyznaczeni do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Miasto rzetelnie przeprowadziło postępowania konkursowe, w wyniku których wyłonione zostały dwie organizacje pozarządowe do prowadzenia nieodpłatnej pomocy prawnej.

Treść zawieranych na potrzeby realizacji tego zadania umów odpowiadała wymogom ustawowym.

Miasto rzetelnie realizowało obowiązki sprawozdawcze, w tym terminowo przekazało roczną zbiorczą informację za 2016 r. o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, jak też pozostałe informacje wymagane przez Ministra Sprawiedliwości oraz wojewodę świętokrzyskiego.

Informacja o utworzonych punktach npp i harmonogramie ich funkcjonowania została udostępniona w (Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Kielce: dalej BIP), a także przy pomocy innych środków komunikacji.

Miasto zapewniło rzetelną i zgodną z regulacjami wewnętrznymi weryfikację dowodów księgowych stanowiących podstawę wydatków dokonywanych na rzecz adwokatów, radców prawnych i organizacji pozarządowych.

Środki dotacji przekazanej przez wojewodę świętokrzyskiego na nieodpłatną pomoc prawną zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, przy uwzględnieniu zasady, że 97% kwoty otrzymywanej z dotacji powinno być przeznaczone na wypłatę wynagrodzenia z tytułu umów z adwokatami i radcami prawnymi oraz na rzecz wyłonionych do prowadzenia nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowych, a 3% na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania.

¹ 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.

² Dz. U. 2017 r. poz. 2030

Miasto podejmowało działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, w ramach prowadzenia specjalistycznego poradnictwa, jak również poprzez realizację obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznych przepisów zawartych w aktach prawnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że uregulowania dotyczące prowadzenia spraw związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej zostały uwzględnione w „zakresie czynności” osoby realizującej powyższe zadania w dniu 31 października 2016 r., a więc z 10 miesięcznym opóźnieniem od dnia wejścia w życie ustawy o npp.

Ponadto do umów zleceń zawartych z adwokatami i radcami prawnymi nie wprowadzono zapisów dotyczących możliwości przeprowadzania kontroli wykonania zobowiązań wynikających z tych umów. Wprawdzie przepisy ustawy o npp. nie nakładają takiego obowiązku, to jednak zdaniem NIK, Miasto powinno mieć zagwarantowaną możliwość sprawdzenia, czy udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej wykonywane jest zgodne z zawartymi umowami.

Ograniczenie działań kontrolnych do ewidencjonowania obecności osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej nie pozwalało na pełną ocenę prawidłowości realizacji tych zobowiązań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu znowelizowanym zarządzeniem Prezydenta z dnia 30 grudnia 2015 r. zadania związane z przygotowaniem i realizacją nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacją prawną zostały przypisane przez Prezydenta Wydziałowi Organizacyjnemu. Uregulowania dotyczące prowadzenia powyższych spraw zostały uwzględnione w „zakresie czynności” jednej osoby – inspektora w Wydziale Organizacyjnym, w dniu 31 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-60)

1.2. W związku z koniecznością realizacji przez Miasto nowych zadań określonych w ustawie o npp osoba realizująca zadania w tym zakresie odbyła trzy jednodniowe szkolenia o tematyce: „Nowe druki umów, sprawozdań w zakresie zlecenia zadań organizacjom pozarządowym”; „Przekazywanie i rozliczanie dotacji w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” oraz „Kontrola i zwrot dotacji udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym”.

(dowód: akta kontroli str. 61)

1.3. Problematyka związana z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej nie została objęta analizą ryzyka i do dnia kontroli nie była przedmiotem działań podejmowanych w ramach audytu wewnętrznego.

Według Prezydenta nie było takiej potrzeby ponieważ ustawa o npp reguluje szczegółowo rozwiązania dotyczące weryfikacji prawidłowości realizowania zadania publicznego poprzez wprowadzenie mechanizmów bieżącego monitorowania, w tym obowiązek przedkładania staroście przez adwokatów/radców prawnych kart nieodpłatnej pomocy prawnej oraz oświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 ww. ustawy. Dokumenty te muszą zostać przekazane staroście do dziesiątego dnia następnego miesiąca kalendarzowego.

Ocena realizacji celów uwzględniająca kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności jest w znacznej mierze ograniczona przyjętymi regulacjami ustawowymi.

(dowód: akta kontroli str. 62-63)

W Urzędzie po upływie każdego miesiąca sprawdzano informacje wynikające z list obecności adwokatów i radców prawnych. Kontroli dokonywano pod kątem liczby dyżurów poszczególnych radców prawnych i adwokatów, przede wszystkim w celu prawidłowego naliczania wynagrodzeń za świadczone przez nich porady prawne.

(dowód: akta kontroli str. 65-66,744)

1.4. W związku z powierzeniem Miastu zadania dotyczącego udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej współpracą w tym zakresie z organizacjami pożytku publicznego polegała na zlecaniu tym podmiotom udzielania pomocy prawnej. Nie prowadzono innych form współpracy, takich jak wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności oraz tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³ (dalej ustawa o dppiw).

Prezydent wyjaśnił w tej sprawie, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o dppiw sfera zadań publicznych, związanych z działalnością pożytku publicznego obejmuje m.in. zadania w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa. Art. 5 ust.1 ww. ustawy wskazuje, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca ta odbywa się w szczególności w formach zlecania organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o dppiw realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie, wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności oraz tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Jednak, ustawa o npp ma w stosunku do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie charakter szczególny i zgodnie z regułami wykładni tekstów prawnych, ma zastosowanie prawna zasada „Lex specialis derogat legi generali” (przepis szczególny - ustawa szczególna uchyla przepis ogólny - ustawę ogólną).

W ustawie o npp znajdują się odesłania do ustawy dppiw jedynie w zakresie powierzenia organizacjom pozarządowym prowadzenia połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, bez możliwości wyboru innej formy zlecenia (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o npp), kontroli przez starostę wykonywania umowy przez organizację pozarządową (art. 11 ust. 8 ustawy o npp) oraz ewentualnego zlecenia organizacjom pozarządowym i innym podmiotom wymienionym w ustawie realizacji działań związanych z edukacją prawną (art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o npp). Odesłania powyższe stanowią podstawę bezpośredniego stosowania art. 13-19a ustawy o dppiw. Regulacja powyższa nie odsyła natomiast do innych przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W konsekwencji stwierdzić należy, że szczególne rozwiązania przewidziane w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej mają autonomiczny charakter. Powyższe stanowisko zajęło Ministerstwo Sprawiedliwości udzielając stosownych wyjaśnień w zakładce „Pytania i odpowiedzi, informacje dla wykonawców – 6.10.2015” (<https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/pldla-wykonawcow>).

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

1.5. Zadanie w zakresie organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej było przez Prezydenta realizowane samodzielnie. Osiem funkcjonujących punktów npp zostało usytuowane w czterech miejscach w różnych częściach miasta: Punkty npp nr 1 i 2 w budynku Urzędu przy Rynek 1, punkty npp nr 3 i 4 w budynku Urzędu przy ul. Strycharskiej 6, punkty npp nr 5 i 6 w budynku Urzędu przy ul. Młodej 28, oraz punkty npp 7 i 8 w budynku Środowiskowego Domu Samopomocy przy ul. Miodowej 7.

Zastępca Dyrektora Wydziału Organizacyjnego – Iwona Franki podała, że usytuowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w różnych częściach miasta miało na celu przede wszystkim umożliwienie jak najłatwiejszego dostępu osobom uprawnionym do systemu pomocy prawnej, w tym poprzez wybór punktu położonego najbliżej miejsca zamieszkania

(dowód: akta kontroli str. 61)

1.6. W 2015 r. w związku z obowiązkiem zawarcia z ORA oraz OIRP porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. na obszarze Miasta nawiązano kontakt z powyższymi samorządami w celu poinformowania ich o zamiarze zawarcia porozumienia. W dniu 13 października 2015 r. Prezydent otrzymał od OIRP pismo

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

wraz z projektem porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Projekt ten posłużył do stworzenia przez Urząd porozumienia pomiędzy Miastem, OIRP i ORA. W dniu 19 października 2015 r. wystosowano do powyższych organizacji zaproszenie związane z podpisaniem porozumienia, przekazując jednocześnie projekt porozumienia do akceptacji lub zaproponowania ewentualnych zmian. Projekt zakładał zatrudnienie 2 adwokatów i 2 radców prawnych. W dniu 21 października 2015 r. Prezydent otrzymał wspólne pismo OIRP i ORA, w którym zaproponowano zwiększenie liczby radców prawnych i adwokatów świadczących pomoc prawną po dwie osoby, tj. do czterech osób z każdej tych grup zawodowych. Proponowana zmiana została uwzględniona w treści porozumienia z dnia 22 października 2015 r. w sprawie udzielania w 2016 r. nieodpłatnej pomocy prawnej.

W dniu 6 października 2016 r. w związku z obowiązkiem zawarcia z ORA oraz OIRP porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r. przesłano do osoby koordynującej z ramienia ORA sprawy związane z udzieleniem nieodpłatnej pomocy prawnej projekt porozumienia na 2017 r. Projekt zakładał świadczenie pomocy prawnej przez 5 radców prawnych i 5 adwokatów. Na prośbę ORA i po uzgodnieniu z OIRP zwiększono liczbę adwokatów do 10 osób. W związku z powyższym w porozumieniu w sprawie udzielania w 2017 r. nieodpłatnej pomocy prawnej uwzględniono 5 radców prawnych oraz 10 adwokatów.

Po zawarciu porozumień w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej OIRP i ORA przekazały wykazy adwokatów i radców prawnych oraz ich zastępców, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy na 2016 r. oraz na 2017 r. W Urzędzie odbyły się spotkania z osobami zainteresowanymi. Podczas spotkań adwokaci i radcowie prawni otrzymali projekty umów oraz uzgodniono harmonogramy dyżurów w punktach nieodpłatnych porad prawnych. Projekty umów zostały przyjęte bez zastrzeżeń.

Z informacji uzyskanych od Zastępcy Dyrektora Wydziału Organizacyjnego wynika, że przy opracowywaniu projektów porozumienia i umów, zarówno na 2016 r. jak i na 2017 r. korzystano z materiałów udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, w tym informacji zawartych w zakładce „Pytania i odpowiedzi – pytania od wykonawców”

(dowód: akta kontroli str. 66-74)

1.7. W okresie objętym kontrolą Prezydent zawarł dwa porozumienia trójstronne z OIRP oraz ORA w terminach 22 października 2015 r. oraz 17 listopada 2016 r. Powyższe organizacje przedłożyły imienne wykazy radców prawnych oraz adwokatów wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w liczbie zgodnej z zawartymi porozumieniami.

(dowód: akta kontroli str. 75-84)

Na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. Prezydent zawarł umowy zlecenia z czterema adwokatami oraz z czterema radcami prawnymi: jedną 17 grudnia 2015 r., sześć 23 grudnia 2015 r. oraz jedną 28 grudnia 2015 r., a na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r. 15 umów zlecenia w dniu 16 grudnia 2016 r., w tym z 10 adwokatami oraz pięcioma radcami prawnymi.

Nie wystąpił przypadek odmowy zawarcia umowy przez wskazanego przez organy samorządu adwokata lub radcę prawnego.

Nie wystąpiły również przypadki zawierania umów przez Miasto z zastępcami.

(dowód: akta kontroli str. 85-200)

1.8. W porozumieniach z organami samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych oraz umowach zlecenia z adwokatami i radcami prawnymi zawarte zostały zapisy przewidziane w art. 6 ust.2 oraz 10 ust.1 ustawy o npp.

W porozumieniach zawarto również harmonogramy funkcjonowania poszczególnych punktów npp.

Zgodnie z umowami zleceniobiorcy zostali zobowiązani do wykonywania zleconych czynności osobiście. Zleceniobiorcy w przypadku, gdy nie będą w stanie osobiście udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej zobowiązani zostali do wyznaczenia zastępstwa spośród adwokatów/radców prawnych. W szczególnie uzasadnionych przypadkach oraz braku możliwości wyznaczenia zastępstwa spośród adwokatów/radców prawnych zleceniobiorca może wyznaczyć na zastępstwo aplikanta adwokackiego/radcowskiego. Koszty zastępstwa

ponosi zleceniobiorca.

W przedmiotowych porozumieniach oraz umowach nie zawarto zapisów dotyczących możliwości przeprowadzania kontroli wykonania umów przez zleceniobiorców i ewentualnych skutków ich niewykonania lub nienależytego wykonania. Jedynym mechanizmem kontrolnym wprowadzonym przez Miasto są zawarte w umowach zlecenia zapisy zobowiązujące zleceniobiorcę przed rozpoczęciem dyżuru pobierania z portierni klucza do lokalu w którym jest udzielana nieodpłatna pomoc prawna oraz podpisania listy obecności dostępnej w Biurze Obsługi Interesanta

(dowód: akta kontroli str. 75-200,363)

1.9. W treści umów zlecenia w sprawie udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej zawartych z adwokatami, radcami prawnymi oraz umów zwartych z organizacjami pozarządowymi ujęto zapisy dotyczące powierzenia przetwarzania danych osobowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej.

W umowach zlecenia zawartych z adwokatami i radcami prawnymi zleceniodawca powierzył zleceniobiorcy przetwarzanie danych osobowych wyłącznie na czas i w celu realizacji czynności objętych umową. Zleceniobiorca oświadczył, że zapoznał się z treścią przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. W przypadku wyznaczenia zastępstwa, zleceniobiorca zobowiązał się do upoważnienia osoby go zastępującej do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Osoba zastępująca zleceniobiorcę została zobowiązana do złożenia oświadczenia o zapoznaniu się z treścią przepisów dotyczących ochrony danych osobowych.

W umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi zawarto zapis, że w zakresie związanym z realizacją zadania publicznego, w tym z gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem danych osobowych, a także wprowadzaniem ich do systemów informatycznych, zleceniobiorca odbiera 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 osobowych. W umowach zawartych przez organizacje pozarządowe z adwokatami zawarto zapisy zobowiązujące prawników wykonujących zakresy prac określonych w umowie do przestrzegania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 85-200, 207, 214, 223, 237, 308, 314-318)

1.10. Zgodnie z art.10 ust. 3 ustawy o npp, Prezydent 26 października 2015 r. oraz 18 listopada 2016 r. zawiadomił Wojewodę Świętokrzyskiego o zawartych 22 października 2015 r. i 17 listopada 2016 porozumieniach z OIRP oraz ORA.

(dowód: akta kontroli str. 340-341)

1.11. Prezydent powierzył prowadzenie czterech z ośmiu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej dwóm organizacjom pozarządowym, tj. Caritas Diecezji Kieleckiej, ul. Jana Pawła II 3, 25-013 Kielce oraz Fundacji „HONESTE VIVERE” ul. Amałtowicza – Tatara 7, 04-474 Warszawa. Powyższe organizacje zostały wyłonione w corocznie przeprowadzonym otwartym konkursie ofert, przeprowadzonym zgodnie z przepisami ustawy o dppiw oraz ustawy o npp. Konkurs na 2016 r. został rozstrzygnięty w dniu 15 grudnia 2015 r., a na 2017 r. w dniu 30 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 342-351)

Umowy z powyższymi podmiotami zostały zawarte: na rok 2016 – 23 grudnia 2015 r. i 20 grudnia 2016 r., a na rok 2017 – 22 grudnia 2016 r., tj. w terminach umożliwiających uruchomienie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej od początku 2016 r. i 2017 r., zgodnie z określonym przez Prezydenta harmonogramem.

Umowy zawierały m.in.: określenie przedmiotu umowy; sposób, miejsce i czas wykonania zadania publicznego; wysokość i procentowy udział dotacji w całkowitym koszcie zadania; zamówienia opłacane z dotacji; określenie dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji; obowiązki informacyjne zleceniobiorcy i uprawnienia informacyjne zleceniodawcy; zasady kontroli zadania publicznego przez zleceniodawcę; obowiązki sprawozdawcze zleceniobiorcy; zasady zwrotu środków finansowych; rozwiązanie umowy za porozumieniem stron oraz przez zleceniodawcę jak również odstąpienie od umowy przez zleceniobiorcę; forma pisemna oświadczeń i odpowiedzialność wobec osób trzecich, uregulowania dotyczące przetwarzania i przekazywania danych osobowych, od osób, których dotyczą te

dane zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 201-234)

1.12. Z dniem 1 stycznia 2016 r. Prezydent uruchomił na terenie miasta osiem punktów npp, co odpowiada mnożnikowi określone w art. 20 ust. 4 ustawy o npp. Cztery punkty npp (1, 2, 3, i 4) prowadzone są przez Miasto, cztery punkty npp (5, 6, 7 i 8) powierzono do prowadzenia dwóm organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego, wyłonionym w otwartym konkursie ofert, Caritas Diecezji Kieleckiej (punkt 5 i 6) oraz Fundacja Honeste Vivere (punkt 7 i 8). Powyższe punkty usytuowane są w czterech lokalach (po dwa punkty w jednym lokalu) znajdujących się w różnych miejscach miasta, z dostępem dla osób niepełnosprawnych, co zapewnia dostępność pomocy dla wszystkich grup uprawnionych. Trzy lokale znajdują się w siedzibach Urzędu (ul. Rynek 1, ul. Strycharska 6 oraz ul. Młoda 28, natomiast jeden w siedzibie Środowiskowego Domu Pomocy Społecznej (ul. Miodowa 7). Nieodpłatna pomoc prawna jest udzielana w punkcie npp w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie. Pomoc świadczona jest przez radców prawnych lub adwokatów, co jest oznaczone w harmonogramie pracy każdego punktu. W wyniku usytuowania dwóch punktów npp w jednym lokalu są one czynne co najmniej przez 8 godzin dziennie.

Ponadto na terenie Miasta funkcjonują również dwa punkty npp zorganizowane przez Starostwo Powiatu Kieleckiego. Jeden z nich znajduje się w siedzibie Starostwa Powiatowego przy ul. Wrzosowej 4, a drugi w siedzibie Powiatowego Urzędu Pracy przy ul. Kolberga 4, a więc w miejscach znacznie oddalonych od punktów npp zorganizowanych przez Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 352-360)

1.13. Oględziny przeprowadzone w dniach 29 września 2017 r. w trzech lokalach będących siedzibą sześciu punktów npp, znajdujących się w budynkach Urzędu przy Rynek 1, ul. Strycharskiej 6 oraz ul. Młodej 28 wykazały, że spełniały one wymogi określone w § 5 ust. 1-5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej⁴.

Wyposażenie punktów npp odpowiadało zapisom umów z organizacjami pożytku publicznego oraz z organami samorządów, bowiem zawierało: dostęp do sieci energetycznej, telefonicznej i teleinformatycznej wraz z dostępem do internetu jak również komputer drukarkę i skaner; biurko, fotel biurowy i krzesła; krzesła usytuowane w korytarzu przed wejściem do punktu, wyodrębnione pomieszczenie; bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe; dostęp osobom niepełnosprawnym.

(dowód: akta kontroli str. 79, 361-362)

1.14. Miasto nie prowadziło działań w zakresie weryfikacji czy osoby, które skorzystały z nieodpłatnej pomocy prawnej były do niej uprawnione, m.in. poprzez sprawdzenie, prawdziwości składanych przez nie oświadczeń o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o npp.

Prezydent wyjaśnił w tej sprawie, że *dotychczas w Urzędzie nie były podejmowane działania weryfikacyjne dotyczące tego, czy osoba, która skorzystała z nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie wymaganych oświadczeń, była do niej uprawniona. Zgodnie z art. 4 ust 8 ustawy o npp. w celu umożliwienia kontroli prawidłowości udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej starosta przechowuje ww. oświadczenia przez trzy lata od dnia ich sporządzenia. Ustawa nie wprowadza jednak kontroli obligatoryjnej i jednocześnie w żaden sposób nie wyposaża starosty w mechanizmy i nie wskazuje zasad jej przeprowadzania.*

Na 2.481 nieodpłatnych porad prawnych udzielonych w 2016 r. w punktach npp 1 i 2 znajdujących się przy Rynek 1 udzielono 1.324 porady prawne, w punktach npp 3 i 4 przy ul. Strycharskiej 6 – 426 porad prawnych, w punktach npp 5 i 6 przy ul. Młodej 28 – 329 porad prawnych oraz w punktach npp przy ul. Miodowej 7 – 402 porady prawne.

W sprawie prowadzenia analiz skali zainteresowania działalnością poszczególnych punktów nieodpłatnej pomocy prawnej Prezydent wyjaśnił, że *skala zainteresowania działalnością poszczególnych punktów nieodpłatnej pomocy prawnej była analizowana na bieżąco. Informacje na ten temat zawierały karty nieodpłatnej pomocy prawnej, przekazywane*

⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 2186 ze zm.

comiesięcznie zarówno przez adwokatów/radców prawnych, jak i organizacje pozarządowe. Wyznaczenie lokalizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na rok 2016 w różnych częściach miasta miało na celu umożliwienie wyboru przez osoby uprawnione punktów usytuowanych najbliżej miejsca ich zamieszkania. Analiza efektywności działania punktów npp wykazały, że w 6 z 8 punktów npp ilość udzielanych porad prawnych jest zbliżona, natomiast dwa punkty npp usytuowane w budynku Urzędu – Rynek 1 (punkt 1 i 2) są niewspółmiernie obciążone w stosunku do innych. Wynika to zapewne z faktu lokalizacji tych punktów w centrum miasta, w budynku Urzędu, który od dziesięcioleci nie zmienił swojej siedziby.

Pomimo znacznego obciążenia tych punktów npp, żadnej osobie uprawnionej nie odmówiono udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Daje to podstawę do twierdzenia, że z tej pomocy korzystają wszystkie osoby, które się po jej udzieleniu zgłaszają, o ile są uprawnione do jej uzyskania.

Wyniki powyższych analiz miały wpływ na wyznaczenie w 2017 r. lokalizacji punktów npp. Podjęto decyzję o pozostawieniu dotychczasowych lokalizacji punktów npp ze względu na szeroko prowadzone działania informacyjne i promujące wiedzę o działających już od roku punktach npp oraz poniesienie ze środków własnych gminy dużych nakładów finansowych, związanych z dostosowaniem punktów do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 369, 501-502)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Uregulowania dotyczące prowadzenia spraw związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej zostały uwzględnione w „zakresie czynności” osoby realizującej powyższe zadania w dniu 31 października 2016 r., a więc z 10 miesięcznym opóźnieniem od dnia wejścia w życie ustawy o npp.

2. Do umów zleceń zawartych z adwokatami i radcami prawnymi nie wprowadzono zapisów dotyczących możliwości przeprowadzania kontroli wykonania zobowiązań wynikających z tych umów. Wprawdzie przepisy ustawy o npp nie nakładają takiego obowiązku, to zdaniem NIK, Miasto powinno mieć zagwarantowaną możliwość sprawdzenia, czy udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej wykonywane jest zgodnie z zawartymi umowami. Ograniczenie działań kontrolnych do ewidencjonowania obecności osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej nie pozwalało na pełną ocenę prawidłowości realizacji tych zobowiązań.

Ocena cząstkowa

Miasto Kielce terminowo, tj. od 1 stycznia 2016 i 1 stycznia 2017 r. uruchomiło osiem punktów npp. Przygotowano harmonogram wskazujący dni i godziny w których będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna, a także samodzielnie zapewniono spełniające wymagania lokale na taką działalność.

Miasto terminowo zawarło porozumienia z ORA i z OIRP, a następnie z prawnikami, którzy zostali wyznaczeni do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Rzetelnie przeprowadzono postępowania konkursowe, w wyniku których wyłonione zostały dwie organizacje pozarządowe do prowadzenia nieodpłatnej pomocy prawnej.

Treść zawieranych na potrzeby realizacji tego zadania umów odpowiadała wymogom ustawowym.

Lokale oraz ich wyposażenie, w których udzielana była nieodpłatna pomoc prawna odpowiadały wymogom określonym w obowiązujących przepisach.

2. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2016 r. w punktach npp udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej 2.481 osobom, w tym w punktach npp prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego 731 osobom. W poszczególnych grupach osób uprawnionych udzielono porad:

- osobom, którym w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ i wobec których w tym okresie nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia – 401 (94);
- osobom posiadającym ważną Kartę Dużej Rodziny, o której mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny⁶ - 148 (50);
- osobom, które uzyskały zaświadczenie, o którym mowa w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁷- 2 (0);
- osobom posiadającym ważną legitymację weterana albo legitymację weterana poszkodowanego, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa⁸ - 4 (1);
- osobom, które nie ukończyły 26 lat lub ukończyły 65 lat – 1.872 (579);
- osobom, które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty (oświadczenie o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o npp – 22 (3);
- osobom które złożyły oświadczenie o którym mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o npp⁹ – 32 (4).

Jednostkowa ilość poświęconego czasu na udzielenie porady prawnej wyniosła poniżej 15 minut dla 173 porad prawnych, w tym w punktach npp prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego dla 32; od 15 do 30 minut – 889 (228); od 30 do 60 minut – 940 (299); powyżej 60 minut – 479 (172).

Dziedzina prawa, z której udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej obejmowała 3.124 zagadnienia, z tego w poradach udzielonych w punktach npp prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego 834, z tego: prawo rodzinne, z wyłączeniem rozwodów separacji i alimentów – 129 (51); sprawy dotyczące rozwodu, separacji lub podziału majątku wspólnego małżonków – 132 (58); dotyczące alimentów – 174 (74); z zakresu prawa pracy – 55 (13); z zakresu rozpoczęcia działalności gospodarczej – 12 (4); z zakresu prawa cywilnego, z wyłączeniem spraw z zakresu prawa rzeczowego i spadkowego – 955 (204); z zakresu prawa rzeczowego – 556 (61); z zakresu prawa spadkowego – 314 (107); z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa do opieki zdrowotnej – 177 (36); z innego zakresu prawa administracyjnego – 161 (36); z zakresu prawa karnego – 254 (106); z zakresu prawa podatkowego – 39 (15); inne 166 (69).

Porad prawnych z podziałem na formy udzielono ogółem 3.840 (1.151), z tego:

- poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach – 1.875 (547);
- wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego – 1.433 (414);
- 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 sądowo-administracyjnym – 434 (138);
- sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowo-administracyjnym – 98 (52).

(dowód: akta kontroli str. 364-365, 369)

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 785, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1255, ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 205 poz. 1203.

⁹ Osobie uprawnionej, o której mowa w ust. 1 pkt 1-6 i 8, wymagającej niezwłocznego uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej w przypadku sytuacji kryzysowej lub zdarzenia losowego, nieodpłatna pomoc prawna jest udzielana na podstawie pisemnego oświadczenia, że jest ona uprawniona do jej uzyskania na podstawie ust. 1 pkt 1-6 i 8, a z uwagi na sytuację kryzysową lub zdarzenie losowe nie jest w stanie przedstawić dokumentów wymienionych w ust. 2 pkt 1-5 i 7.

W pierwszej połowie 2017 r. w punktach npp udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej 1.534 osobom, w tym w punktach prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego 487. W poszczególnych grupach osób uprawnionych udzielono porad:

- osobom, którym w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy społecznej i wobec których w tym okresie nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia – 192 (73);
- osobom posiadającym ważną Kartę Dużej Rodziny, o której mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny- 98 (34);
- osobom, które uzyskały zaświadczenie, o którym mowa w ustawie o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego - 0 (0);
- osobom posiadającym ważną legitymację weterana albo legitymację weterana poszkodowanego, o których mowa w ustawie o weteranach działań poza granicami państwa - 0 (0);
- osobom, które nie ukończyły 26 lat lub ukończyły 65 lat – 1.216 (370);
- osobom, które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty (oświadczenie o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o npp – 2 (1);
- osobom które złożyły oświadczenie o którym mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o npp – 14 (4);
- osobom w ciąży – 12 (5).

Jednostkowa ilość poświęconego czasu na udzielenie porady prawnej wyniosła poniżej 15 minut dla 102 porad prawnych, w tym w punktach prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego dla 19; od 15 do 30 minut – 665 (145); od 30 do 60 minut – 609 (206); 158 (117).

Dziedzina prawa, z której udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej obejmowała 1.691 zagadnień, z tego w poradach udzielonych w punktach prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego 587, tj.: prawo rodzinne, z wyłączeniem rozwodów separacji i alimentów – 74 (30); sprawy dotyczące rozwodu, separacji – 70 (14); dotyczące alimentów – 85 (39); z zakresu prawa pracy – 58 (11); z zakresu rozpoczęcia działalności gospodarczej – 14 (3); z zakresu prawa cywilnego, z wyłączeniem spraw z zakresu prawa rzeczowego i spadkowego – 544 (178); z zakresu prawa rzeczowego – 172(55); z zakresu prawa spadkowego – 215 (72); z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa do opieki zdrowotnej – 91 (29); z innego zakresu prawa administracyjnego – 118 (35); z zakresu prawa karnego – 166 (76); z zakresu prawa podatkowego – 15 (3) inne 69 (42).

Porad prawnych z podziałem na formy udzielono ogółem 2.440 (799), z tego:

- poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach – 1.256 (348);
- wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego – 904 (340);
- 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 sądowo-administracyjnym – 217 (79);
- sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowo-administracyjnym – 63 (32).

W 2016 r. i w I półroczu 2017 r. nie wystąpiły miesiące, w których w danym punkcie npp nie została udzielona ani jedna porada.

(dowód: akta kontroli str. 366-368)

2.2. Prezydent podejmował działania w celu uzyskania od wszystkich osób i organizacji pozarządowych kart nieodpłatnej pomocy prawnej i wymaganych oświadczeń, a następnie w dniu 28 marca 2017 r., tj. z zachowaniem wymaganego terminu przekazał Ministrowi Sprawiedliwości zbiorczą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzieleniu nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Miasta za 2016 r., zgodnie z wzorem określonym

w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej. Dane zawarte w przekazanej zbiorczej informacji wynikały z danych zawartych w kartach nieodpłatnej pomocy prawnej za 2016 r.¹⁰.

Prezydent, zgodnie z pismem Wojewody Świętokrzyskiego z 11 marca 2016 r., przesyłał do Wojewody kwartalne informacje zbiorcze o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz comiesięczne dane na temat liczby udzielonych porad prawnych z podziałem na punkty prowadzone przez adwokatów lub radców prawnych oraz organizacje pozarządowe. Powyższe informacje były przekazywane Wojewodzie do dnia 15 każdego miesiąca następnego po upływie miesiąca oraz kwartału sprawozdawczego. Badanie przekazanych Wojewodzie za informacji z II kw. 2016 r. i II kw. 2017 r. wykazało, że dane w nich zawarte są zgodne z wynikającymi z kart nieodpłatnej pomocy prawnej za powyższe okresy.

(dowód: akta kontroli str. 370-456)

W zbiorczej informacji w pkt. I „Liczba osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej” prezentowana jest w rzeczywistości liczba udzielonych przez prawników porad prawnych (spotkań z prawnikiem).

Zastępca Dyrektora Wydziału Organizacyjnego wyjaśniła w tej sprawie, że *Prezydent nie dysponuje możliwością stwierdzenia, czy dana osoba korzystała z nieodpłatnej porady prawnej wielokrotnie. W wielu przypadkach bowiem, osoba korzystająca z porady prawnej okazuje jedynie dokument potwierdzający jej uprawnienie do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej. Jedynie w przypadkach określonych w art.4 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 ustawy o npp., osoba uprawniona wypełnia stosowne oświadczenie, z podaniem danych osobowych. W związku z tym nie można stwierdzić, czy zachodzą przypadki wielokrotnego uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej przez tę samą osobę. Ustawodawca nie wyposażył Starosty (Prezydenta) w żadne mechanizmy weryfikacji i kontroli liczby osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej, nie wprowadził również ograniczeń terytorialnych w dostępie do pomocy prawnej ani nie ograniczył ilości dziedzin prawa, z których może być udzielona porada prawna jednej osobie. Może ona wielokrotnie korzystać z pomocy zarówno w zakresie tego samego punktu, jak i innych na terenie całej Polski.*

(dowód: akta kontroli str. 723)

2.3. Prezydent udostępniał informacje o punktach npp zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o npp. W dniu 23 października 2015 r. umieszczono na stronie BIP informację zawierającą m.in. wykaz lokali w których będą usytuowane punkty nieodpłatnej pomocy prawnej oraz harmonogram pracy tych punktów. Powyższe informacje na bieżąco aktualizowane znajdują się również na stronie internetowej Urzędu, w specjalnie przygotowanej zakładce tematycznej „Nieodpłatna pomoc prawna”.

We wszystkich punktach, w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, na tablicach informacyjnych udostępniono informacje m.in. o zasadach udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, osobach uprawnionych do jej otrzymania oraz sposobach wykazywania uprawnienia do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, a także o wszystkich punktach npp zlokalizowanych na terenie Miasta.

Podejmowano następujące działania promujące działalność punktów nieodpłatnej pomocy prawnej:

- w dniu 28 grudnia 2015 r. przygotowano i wyemitowano w Internetowej Telewizji Kielce materiał filmowy „Bezpłatna pomoc prawna w Kielcach” – nadal dostępny w serwisie you tube;

¹⁰ Badanie zgodności danych zawartych w „informacji zbiorczej za 2016 r.” z danymi wynikającymi z kart nieodpłatnej pomocy prawnej przeprowadzono na zbiorze 1.160 kart za II i IV kw. 2016 r. (46,8% kart ogółem) w drodze weryfikacji danych ujętych w następujących punktach:

- II/1/1.5 i III/1/1.5 dokument stwierdzający tożsamość i nieukończenie 26 lat albo ukończenie 65 lat;
- II/3/3.3 i III/3/3.3. udzielanie pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w art. 3 ust.1 i 2 ustawy o npp, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism toczącym się postępowaniu sądowno-administracyjnym.

- przez cały 2016 r. udostępniano w budynkach, w których znajdują się punkty nieodpłatnej pomocy prawnej oraz w budynkach Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kielcach i Miejskim Urzędzie Pracy w Kielcach broszury i ulotki informacyjne;
 - w dniu 1 lutego 2017 r. wyemitowano w Internetowej Telewizji Kielce materiał filmowy „Bezpłatna pomoc prawna już od roku” – dostępny w serwisie youtube;
 - opracowano i wydrukowano w 2017 r. 25.000 egzemplarzy broszur pn. „Nieodpłatna pomoc prawna w Kielcach”, które przekazano do Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Kielcach (dalej: MOPR) oraz Miejskiego Urzędu Pracy w Kielcach.
- (dowód: akta kontroli str. 467-496)

2.4. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie zostały wniesione skargi oraz wnioski dotyczące funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 457)

2.5. Realizacja przez Miasto zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej była przedmiotem kontroli przeprowadzonej w dniach 12-13 czerwca 2017 r. przez służby kontrolne Wojewody Świętokrzyskiego.

Przedmiotem kontroli było sprawdzenie realizacji zadania z zakresu administracji rządowej w przedmiocie przygotowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2015-2017. Kontrola dotyczyła zagadnień takich jak: usytuowanie i harmonogram funkcjonowania punktów npp; porozumienia z ORA oraz OIRP; umowy z adwokatami i radcami prawnymi; wyłanianie organizacji pozarządowych do prowadzenia punktów npp; zawieranie umów z organizacjami pozarządowymi; spełnianie wymogów dotyczących lokali, w których udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna oraz udostępnianie informacji w BIP, działalność kontrolna.

W związku z pozytywną oceną kontroli odstąpiono od formułowania zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 458-466)

2.6. W sprawie występujących utrudnień i przeszkód we wdrażaniu przewidzianych w ustawie o npp. rozwiązań dotyczących organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej oraz ewentualnych pożądaných zmian Prezydent podał, że *utrudnienia wystąpiły przede wszystkim w zakresie narzuconych przez ustawę krótkich terminów realizacji poszczególnych zadań, interpretacji przepisów tej ustawy, jak również początkowo braku przepisów wykonawczych do niej. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej zostało opublikowane dopiero w dniu 24 grudnia 2015 r.*

Przed wszystkim ustawodawca nie uregulował sposobu postępowania w przypadku, gdy w tygodniu wypadnie dodatkowy dzień wolny od „pracy”, a harmonogram funkcjonowania punktu nieodpłatnej pomocy prawnej powinien wypełniać dyspozycję art. 8 ust. 3 ustawy o npp.¹¹.

Według stanowiska zamieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości – Darmowa pomoc prawna” w dziale „Dla wykonawców”, w pliku „Pytania i odpowiedzi” 10 grudnia 2015 r., za dzień ustawowo wolny od pracy przysługuje wynagrodzenie i nie ma potrzeby jego odpracowania, gdyż ustawa o npp. przewiduje wynagrodzenie za tzw. „gotowość do pracy”, określoną w zaakceptowanych przez obie strony harmonogramach, będących nieodłączną częścią umów, zarówno z adwokatami/radcami prawnymi, jak i organizacjami pozarządowymi. Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy¹² jednoznacznie przesądza, które dni są ustawowo wolne od „pracy”, niezależnie od stosunku prawnego, na którego podstawie jest wykonywana. Nieuzasadnionym jest określanie wynagrodzenia adwokatów/radców prawnych według stawki godzinowej. Wynagrodzenie powinno mieć charakter ryczałtowy, a art. 20 ust.1 ustawy o npp. nie daje możliwości obniżenia tego wynagrodzenia.

¹¹ Zgodnie z przywołanym przepisem nieodpłatna pomoc prawna jest udzielana w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie.

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 90.

Ponadto starosta do 15 grudnia 2015 r. zobowiązany był rozstrzygnąć otwarty konkurs ofert i wyłonić organizację pozarządową do prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Brak rozporządzenia, o którym mowa w art. 13 ustawy o npp. oraz brak wytycznych do tej ustawy w czasie powierzania prowadzenia punktów npp spowodowało powstanie wielu wątpliwości dotyczących redagowania postanowień umów na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Już w trakcie realizacji zadania publicznego, powiaty otrzymały pismo Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 24 marca 2016 r. zawierające stanowisko Ministra Finansów z dnia 8 marca 2016 r., wskazujące jednoznacznie na konieczność odpracowania przypadających w dni ustawowo wolne od „pracy” dyżurów w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej, a w przypadku niespełnienia tego wymagania, dotacja miała być pomniejszona w rozliczeniu przez Wojewodę o odpowiednią kwotę, równą okresowi jej niewykonania. Stanowisko to postawiło powiaty przed koniecznością negocjowania zawartych jeszcze w 2015 r. umów zarówno z adwokatami/radcami prawnymi, jak i z organizacjami pozarządowymi, a w konsekwencji również – w przypadku nie spełnienia podstawowego obowiązku – przed koniecznością zwracania części dotacji.

W celu zorganizowania i wyposażenia punktów npp, które rozpoczęły działalność w styczniu 2016 r., największe wydatki związane z dostosowaniem lokali do wymagań wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej poniesione zostały przez samorzady w 2015 r. i nie mogły zostać rozliczone z dotacji celowej otrzymanej w 2016 r. To zmusiło powiaty do przeznaczenia własnych środków na zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych realizacji tego zadania zleconego.

Odnosząc się do ewentualnego wskazania pożądaných ustawowych zmian, w szczególności w zakresie podmiotowych i przedmiotowych ograniczeń dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, Prezydent odstąpił od możliwości ich wskazania argumentując powyższe zaawansowanym procesem legislacyjnym, wprowadzającym zmiany do ustawy o npp., obejmującym znaczne rozszerzenie kręgu osób uprawnionych oraz wprowadzeniem nowego katalogu usług, np. mediacji czy świadczenia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 500-501)

W toku kontroli przeprowadzono badanie ankietowe, w którym wzięło udział 14 prawników (pięciu radców prawnych oraz dziewięciu adwokatów) udzielających npp w punktach zlokalizowanych w województwie świętokrzyskim. Ponad połowa ankietowanych (9 osób, tj. 64,3%) zadeklarowała, że przed podjęciem świadczenia npp zajmowała się udzielaniem tego rodzaju wsparcia, zaś pozostali (5 osób, tj. 35,7%) nie mieli takich doświadczeń. Niemal wszyscy (13 osób, tj. 92,9%) uznali, iż warunki techniczno-organizacyjne w lokalach, w których usytuowano punkty npp są wystarczające dla jej rzetelnego i profesjonalnego udzielania. Większość (8 osób, tj. 57,1%) oceniła, że stopień świadomości prawnej osób zgłaszających się po pomoc jest niewystarczający, o połowę mniej (4 osoby, tj. 28,6%), że bardzo niski, natomiast zdaniem dwóch prawników (tj. 14,3%) można go określić jako zadowalający. Sześciu świadczących npp (tj. 42,9%) nigdy nie odmówiło jej udzielenia osobom zgłaszającym się do punktu. Na ośmiu prawników, którzy odmawiali pomocy, czterech (tj. 50%) robiło to dwukrotnie, trzech (tj. 37,5%) średnio raz w tygodniu, zaś jeden (12,5%) – średnio raz na dyżur. Przyczynę odmowy stanowił przeważnie brak uprawnień do objęcia pomocą (7 odpowiedzi, tj. 87,5%), znacznie rzadziej fakt, że oczekiwana pomoc wykraczała poza zakres przedmiotowy ustawowych form udzielania npp (3 odpowiedzi, tj. 37,5%). Najczęściej wskazywaną grupą osób odesłanych z uwagi na brak uprawnienia do otrzymania npp były osoby starsze, które nie ukończyły 65 lat (6 odpowiedzi, tj. 75,0%), dalej przedsiębiorcy (4 odpowiedzi, tj. 50,0%), bezrobotni (2 odpowiedzi, tj. 25,0%), osoby niepełnosprawne, osoby dotknięte przemocą w rodzinie, cudzoziemcy, osoby samotnie wychowujące dzieci oraz osoby ze znacznym zadłużeniem (po 1 odpowiedzi, tj. 12,5%). Jako najistotniejsze bariery dla zapewnienia potrzebującym pomocy prawnej na etapie przedsądowym najczęściej wskazywano (5 osób, tj. 35,7%) nieodpowiednie regulacje prawne, dalej niewystarczające środki finansowe, niedostateczną liczbę punktów npp oraz brak działań informacyjnych i promocyjnych (po 4 osoby, tj. 28,6%), w końcu brak dostępu do innych form pomocy, np. psychologicznej, medycznej (3 osoby, tj. 21,4%). Żaden

z respondentów nie stwierdził, że mogą nimi być nieodpowiednie warunki lokalowe. Jako sposób na udoskonalenie funkcjonującego obecnie systemu npp przeważnie wskazywano przeznaczenie większych środków finansowych na wynagrodzenia dla udzielających npp prawników (8 osób, tj. 57,1%), dwukrotnie rzadziej – rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do jej otrzymania (4 osoby, tj. 28,6%), następnie zwiększenie liczby punktów npp (3 osoby, tj. 21,4%), stworzenie możliwości udzielania npp w kancelariach i siedzibach OPP (2 osoby, tj. 14,3%), przeznaczenie większych środków na wyposażenie lokali, w których znajdują się npp (1 osoba, tj. 7,1%). Dwóch respondentów (14,3%) stwierdziło, że system ten nie wymaga poprawy. [dowód: akta kontroli str. 745-771]

2.7. Umowy zlecenia na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej zawarte z adwokatami/radcami prawnymi nie przewidywały szczególnej kontroli ich wykonania. W celu bieżącego monitorowania wykonywania umów, adwokaci/radcowie prawni przed rozpoczęciem każdego dyżuru w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej zostali zobowiązani do podpisywania list obecności znajdujących się w Biurach Obsługi Interesantów Urzędu, znajdujących się poza lokalami, w których udzielana jest pomoc prawna. Powyższy wymóg został zamieszczony w zawartych z nimi umowach zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 61, 65)

2.8. W celu weryfikacji prawidłowości realizacji zadania przez organizacje pozarządowe, którym zgodnie z ustawą powierzono do prowadzenia połowę punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, wprowadzono, obok wymaganego po zakończeniu zadania złożenia sprawozdania końcowego, również obowiązek składania przez te organizacje sprawozdań częściowych z realizacji zadania (w 2016 r. sprawozdania kwartalnego oraz półrocznego w 2017 r.). Organizacje pozarządowe objęte są również obowiązkiem comiesięcznego dostarczania do Urzędu wypełnionych kart nieodpłatnej pomocy prawnej oraz oświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 63-65)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie przeprowadzał kontroli wykonywania umów zawartych z organizacjami pozarządowymi w miejscach świadczenia przez te organizacje usług. Jako formę kontroli przyjęto dla organizacji pozarządowych przedstawione w pkt. 2.8. dodatkowe obowiązki sprawozdawcze. Przedmiotowe sprawozdania były analizowane pod względem merytorycznym i rachunkowym. Badano również dokumenty księgowe, potwierdzające poniesione wydatki w związku z realizacją zadania.

Prezydent wyjaśnił w sprawie nie przeprowadzenia kontroli w miejscu świadczenia usług przez organizacje pozarządowe, że *decyzja o przeprowadzeniu kontroli nie była dotychczas podejmowana, gdyż nie odnotowano żadnych nieprawidłowości w toku realizacji tego zadania publicznego przez organizacje pozarządowe, a badane sprawozdania końcowe ich nie wykazały. Jednocześnie nie wykluczamy jej przeprowadzenia w terminie i zakresie wskazanym przez przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.*

Ponadto z wyjaśnienia Prezydenta wynika również, że art. 17 ustawy o dppiw wskazuje na możliwość przeprowadzania kontroli, a nie jej obligatoryjność.

(dowód: akta kontroli str. 502-503, 744)

2.9. Z informacji uzyskanych od ORA oraz OIRP wynika, że liczba adwokatów i radców prawnych zainteresowanych świadczeniem usług na terenie Miasta przewyższała liczbę zawartych umów. Z informacji ORA wynika, że w 2015 r. zainteresowanych świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej było 43 adwokatów natomiast w 2016 r. 13 adwokatów. Jednocześnie podano, iż powyższe dane wskazują różnicę ponieważ w 2015 r. przyjęto zasadę, że adwokat mógł zgłaszać zainteresowanie świadczeniem usług na terenie różnych starostw, a w roku 2016 ustalono, że może to mieć miejsce na terenie tylko jednego starostwa. W roku 2015 przyjmowano także zgłoszenia łącznie dla Powiatów Kieleckiego i Kielce Miasto, zaś w roku 2016 dokonano rozdzielenia obszaru świadczenia usług, a tym samym zgłaszający musiał określić obszar starostwa. Według udzielającego informacji okres dwóch lat świadczenia usług jest zbyt krótki, aby dokonać analizy zainteresowania świadczeniem usług nieodpłatnej pomocy prawnej w sposób wiążący. Wydaje się, że globalne zainteresowanie – biorąc pod uwagę zwiększającą się liczbę adwokatów pozostaje na zbliżonym poziomie.

Z informacji OIRP wynika, że w roku 2015 deklarację udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w Mieście złożyło 19 radców prawnych, a w roku 2016 – 36 radców prawnych.

Jednocześnie w informacjach podano, że do ORA i OIRP nie wpłynęły żadne skargi dotyczące realizacji obowiązków w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów oraz radców prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 497-498)

2.10. Z informacji uzyskanych w toku kontroli ze wszystkich 19 gmin położonych na terenie powiatu kieleckiego wynika w szczególności, że:

- przed wejściem w życie ustawy o npp, w latach 2010-2015, mieszkańcy ośmiu gmin¹³ nie mieli dostępu do bezpłatnego poradnictwa prawnego, w czterech gminach¹⁴ nieodpłatnych porad udzielali (w miarę możliwości czasowych) prawnicy obsługujący urzędy gmin, natomiast siedem pozostałych gmin zapewniało dostęp do nieodpłatnych porad prawnych, tj.:
 - w Gminie Bieliny w 2015 r. (na podstawie porozumienia z Wydziałem Prawa Wyższej Szkoły Ekonomii Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) studenci będący członkami funkcjonującego przy wydziale koła naukowego, dwa razy w miesiącu udzielali konsultacji prawnych, ponadto, w ramach warsztatów profilaktycznych realizowanych w projekcie „Bieliny przeciw przemocy” (współfinansowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) odbywały się zajęcia dla rodziców, których jednym z elementów były wyjaśnienie przepisów związanych z procedurą „Niebieskiej karty” (gmina wydatkowała na projekt kwotę 23.500,00 zł);
 - w Gminie Chęciny w okresie od 16 września do 31 grudnia 2013 r. ośrodek pomocy społecznej świadczył mieszkańcom pomoc prawną dwa razy w miesiącu po 2 godz.; pomoc miała charakter konsultacyjny i przeznaczona była w szczególności dla osób doznających przemocy, których sytuacja nie pozwalała na korzystanie z odpłatnej pomocy prawnej (wydatkowano 1.904,00 zł);
 - w Gminie Chmielnik pomoc była udzielana w ramach projektów realizowanych przez Stowarzyszenie „Nadzieja Rodzinie”: w 2010 r. (w ramach projektu pn. „Obywatelskie Punkty Doradztwa Prawnego – rozwój edukacji w Gminie Chmielnik”) dyżury prowadzono: w Klubie Wolna Strefa w Sędziejowicach i Przededworzu oraz w siedzibie Urzędu Stanu Cywilnego; w 2011 r. (w ramach projektu „Równe szanse”) dyżury organizowano w ośrodku pomocy społecznej oraz Klubie Wolna Strefa w Celinach; w 2013 r. (w ramach projektu pn. „Rozwój poradnictwa i orzecznictwa obywatelskiego na obszarach gminnych województwa świętokrzyskiego w ramach współpracy z Biurem Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich”) porad udzielano od maja do grudnia w urzędzie gminy oraz Klubie Wolna Strefa w Przededworzu;
 - w Gminie Morawica od 2011 r. do 2015 r. na łamach miesięcznika samorządowego „Wiadomości Morawickie”, dostarczanego do wszystkich gospodarstw domowych na terenie gminy, bezpłatne porady prawne udzielane były w formie odpowiedzi na pytania zadawane przez mieszkańców gminy;
 - w Gminie Piekoszów w latach 2014-2015 bezpłatne porady prawne udzielane były raz w miesiącu (wydatkowano: 3.600,00 zł w 2014 r. i 800,00 zł w 2015 r.);
 - Gmina Strawczyn udostępniała w urzędzie gminy lokal, w którym bezpłatne usługi prawne dla mieszkańców świadczyły zgłaszające się firmy prawnicze;
 - w Gminie Zagnańsk w 2014 r. z inicjatywy jednego z radnych zorganizowano bezpłatną pomoc prawną dla mieszkańców;
- żadna z ww. gmin, zapewniających przed wejściem w życie ustawy o npp dostęp do bezpłatnego poradnictwa prawnego nie stwierdziła, że uruchomienie punktów npp przyczyniło się do ograniczenia dotychczasowej aktywności w tym zakresie;

¹³ Tj. gmin: Bodzentyn, Górnio, Łągów, Łopuszno, Mniów, Nowa Słupia, Raków i Sitkówka-Nowiny.

¹⁴ Tj. gminach: Daleszyce, Masłów, Miedziana Góra i Pierzchnica.

- od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. do żadnej z gmin powiatu kieleckiego nie wpływały skargi ani wnioski dotyczące funkcjonowania systemu npp, jak również nie zgłaszały się do nich osoby, którym odmówiono udzielenia pomocy w punkcie npp;
- cztery gminy¹⁵ między 1 stycznia 2016 r. a 30 czerwca 2017 r. nie podejmowały działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, w tym dotyczących upowszechniania wiedzy o możliwości dostępu do npp, kolejnych 12 gmin¹⁶ przekazywało informacje na temat npp (przede wszystkim zamieszczając je na swoich stronach internetowych i/lub tablicach ogłoszeń i/lub w lokalnych gazetkach, ale również poprzez pracowników urzędów gmin i/lub instytucji gminnych, zwłaszcza ośrodków pomocy społecznej), natomiast osiem gmin (w tym pięć spośród 12 ww.) prowadziło inne działania edukacyjne, tj.:
 - Gmina Bieliny zamieściła na swojej stronie informacje o Projekcie Pomocy Ofiarom Przestępstw, realizowanym w lutym 2016 r. przez Caritas na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości, a ponadto: co roku na spotkaniach wiejskich przekazywała informacje dotyczące praw i obowiązków związanych z uzyskiwaniem dopłat bezpośrednich, udostępniała na stronie urzędu Dziennik Ustaw i Monitor Polski, zamontowała w holu urzędu (w celu poprawy dostępności do aktów prawnych) „infokiosk” z dostępem do Internetu, przeprowadziła w marcu 2016 r. kampanię informacyjną nt. Programu 500+ (w którą włączyli się pracownicy urzędu, ośrodka pomocy społecznej, radni, sołtysi, dyrektorzy szkół), zorganizowała w lutym 2017 r. spotkanie informacyjne dla rolników nt. pracy obcokrajowców w Polsce (z udziałem Okręgowego Inspektoratu Pracy w Kielcach, Placówki Straży Granicznej w Kielcach, ZUS w Kielcach);
 - Gmina Bodzentyn – po utworzeniu przez Powiat punktu npp w sąsiadującej gminie Górno – uruchomiła na własny koszt (w związku z postulatami mieszkańców wynikającymi z ograniczonej dostępności punktu w Górnio), bezpłatne poradnictwo prawne w wymiarze 4 godz. raz w tygodniu;
 - Gmina Chmielnik w 2017 r. poprzez ośrodek pomocy społecznej realizowała projekt pn. „Dobry Czas Na Lepszą Przyszłość – Aktywizacja Społeczno-Zawodowa w Gminie Chmielnik”, w ramach którego utworzono Punkt Konsultacyjno-Doradczy, gdzie dyżurował prawnik;
 - Gmina Daleszyce i Gmina Morawica, na podstawie zawartych w maju 2017 r. porozumień z Powiatem Kieleckim, udostępniają pomieszczenia na działalność Punktów Konsultacyjnych, w których udzielana jest bezpłatna pomoc prawna;
 - Gmina Masłów – udzielała bezpłatnych porad prawnych w ośrodku pomocy społecznej oraz powstałym z dniem 1 stycznia 2017 r. Centrum Usług Wspólnych;
 - Gmina Miedziana Góra od stycznia 2016 r. rozpoczęła udzielanie w ośrodku pomocy społecznej nieodpłatnej pomocy prawnej adresowanej głównie do jego klientów, a informacje na ten temat zamieszczała na stronach internetowych urzędu gminy oraz ośrodka, ich tablicach ogłoszeń oraz w miesięczniku lokalnym (cyklicznie);
 - Gmina Mniów od 19 września 2016 r., na podstawie umowy o świadczenie bezpłatnej pomocy prawnej, rozpoczęła udzielanie w urzędzie gminy konsultacji prawnych.

Z przekazanych informacji nie wynika jakie wydatki ponosiły gminy na ww. działalność edukacyjną. [dowód: akta kontroli str. 857-859]

2.11. W trakcie kontroli zwrócono się do 150 osób, które skorzystały z nieodpłatnej pomocy prawnej, w celu przeprowadzenia badania ankietowego dotyczącego ich zadowolenia z uzyskanego wsparcia w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej. Odpowiedzi na pytania zawarte w anonimowej ankiecie udzieliły 44 osoby.

¹⁵ Tj. gminy: Chęciny, Piekoszów, Pierzchnica i Sitkówka-Nowiny.

¹⁶ Tj. gminy: Bieliny, Chmielnik, Górno, Łągów, Łopuszno, Masłów, Mniów, Morawica, Pierzchnica, Raków, Strawczyn i Zagnańsk.

Z 44 osób biorących udział w badaniu ankietowym 43 odpowiedziały, że zdecydowały się na skorzystanie z pomocy udzielanej w punkcie npp ponieważ nie stać ich było na prawnika, ponadto osiem osób również dlatego, że nie wiedziało do kogo się zwrócić ze swoim problemem, osiem osób zostało skierowane do punktów npp z ośrodka pomocy społecznej, a siedmiu osobom doradzili przyjaciele, znajomi lub rodzina.

Z grupy osób biorących udział w badaniu 17 osób dowiedziało się o możliwości skorzystania z punktu npp w ośrodku pomocy społecznej, 13 dowiedziało się o tym od znajomych, dziewięć z telewizji/radia, sześć ze strony internetowej starostwa powiatowego, pięć z prasy oraz cztery w Urzędzie.

Bardzo zadowolonych z odległości do punktu npp było 18 osób, zadowolonych 18, częściowo zadowolonych sześć oraz niezadowolona jedna.

Z godzin otwarcia punktu npp bardzo zadowolonych było 18 osób, zadowolonych 20, częściowo zadowolonych sześć.

Ze sposobu rozwiązania problemu bardzo zadowolonych było 23 osób, zadowolonych 10, częściowo zadowolonych osiem, niezadowolonych dwie oraz poniżej oczekiwań jedna.

Z czasu przeznaczanego na udzielenie porady prawnej bardzo zadowolonych było 23 osoby zadowolonych 13 częściowo zadowolonych sześć oraz niezadowolonych dwie.

Ze skutecznego rozwiązania problemów bardzo zadowolonych było 16 osób, zadowolonych 13, częściowo zadowolonych osiem, niezadowolonych pięć oraz poniżej oczekiwań dwie.

Tylko 15 osób zawarło w ankiecie swoje uwagi i spostrzeżenia dotyczące funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, z tego:

- osiem osób stwierdziło, że punkty npp funkcjonują dobrze i wyraziło zadowolenie, że można skorzystać z udzielanej tam pomocy, która jest potrzebna przede wszystkim ludziom od niskich dochodach, a szczególnie emerytom;
- dwie osoby stwierdziły, że porady zostały im udzielone w sposób nie całkowicie dla nich zrozumiały;
- dwie osoby zwróciły uwagę na zbyt małe zaangażowanie się osób udzielających porad prawnych w wyjaśnienie im danej sprawy;
- trzy osoby zwróciły uwagę na potrzebę zwiększenia liczby punktów npp oraz szerszego rozpowszechniania informacji o możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej, szczególnie w prasie, z uwagi na fakt, iż nie wszyscy posiadają dostęp do internetu.

(dowód: akta kontroli str. 592-722)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Pismem z dnia 30 października 2015 r. Wydział Finansów i Budżetu Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach zawiadomił Prezydenta, że Minister Finansów decyzją z 29 października 2015 r. udzielił zapewnienia, iż na finansowanie zadania wynikającego z ustawy o npp polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w ustawie budżetowej na 2016 r. uwzględnione zostaną środki w wysokości 494.400 zł. Środki zostaną zaplanowane w rezerwie celowej w części 83 projektu ustawy budżetowej na 2016 r.

Powyższe środki zostały Miastu przyznane w dziale 755 – *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75515 – *Nieodpłatna pomoc prawna*, § 2110 – *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*, decyzjami Wojewody Świętokrzyskiego z dnia: 18 stycznia 2016 r. – 123.600 zł, 25 marca 2016 r. – 123.600, 26 czerwca 2016 r. – 41.200 zł oraz 20 lipca 2016 r. – 206.000 zł.

W planie wydatków ujęto kwotę 494.400 zł w dziale 755, rozdziale 75515, w następujących paragrafach:

- § 2360 – *Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego* – 239.784 zł;
- § 4010 – *Wynagrodzenia osobowe pracowników* – 8.400 zł;
- § 4110 – *Składki na ubezpieczenia społeczne* – 600 zł;
- § 4120 – *Składki na Fundusz Pracy* – 98 zł;
- § 4300 – *Zakup usług pozostałych* – 245.518 zł.

Wydatki zostały zrealizowane w wysokości planowanej z przeznaczeniem na: dotacje udzielone organizacjom pozarządowym na realizację nieodpłatnej pomocy prawnej – 239.784 zł (§ 2360), sfinansowanie umów zleceń zawartych z adwokatami/radcami prawnymi na realizację nieodpłatnej pomocy prawnej – 239.784 zł (§ 4300) oraz pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania – 14.832 zł (§§ 4010, 4110, 4120, 4300).

Środki wydatkowane na obsługę organizacyjno-techniczną zadania nie przekraczały 3% środków dotacji ogółem i zostały przeznaczone na: wynagrodzenie pracownika wraz z pochodnymi w kwocie 9.098 zł oraz koszty utrzymania punktów npp takie jak: energia cieplna, elektryczna, woda, dostęp do internetu i telefonów itp. w wysokości 5.734 zł.

(dowód: akta kontroli str. 504-524, 588)

W dniu 20 października 2016 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Prezydenta, że do projektu ustawy budżetowej na 2017 r. w dziale 755, rozdziale 75515 – § 2110 – została przyjęta dotacja w wysokości 500.832 zł. W pierwszym półroczu Miasto otrzymało dotację w kwocie 250.416 zł.

W planie wydatków ujęto kwotę 500.832 zł w dziale 755, rozdziale 75515, w następujących paragrafach: § 2360 – 242.904 zł, § 4010 – 8.400 zł, § 4110 – 1.444 zł, § 4120 – 206 zł; § 4170 – *Wynagrodzenia bezosobowe* – 48.576 zł; § 4300 – 199.302 zł.

Zaplanowane środki na obsługę organizacyjno-techniczną zadania w kwocie 15.024 zł nie przekraczały 3% dotacji ogółem.

W pierwszym półroczu wydatki wyniosły 227.837,54 zł, z tego w: § 2360 – 121.452,76 zł, § 4010 – 3.987,66 zł, § 4110 – 601,65 zł, § 4120 – 85,75 zł; § 4170 – 20.240 zł; § 4300 – 81.470,72 zł.

(dowód: akta kontroli str. 525-541)

3.2. W umowach zlecenia zawartych przez Miasto z adwokatami oraz radcami prawnymi odnośnie wynagrodzenia za udzielane nieodpłatnych porad prawnych zawarto zapisy określające wysokość wynagrodzenia rocznego, płatnego w równych ratach miesięcznych, na podstawie wystawionej przez zleceniobiorcę faktury VAT, przedkładanej do dnia 7 następnego miesiąca za miesiąc poprzedni. Ustalono, że podstawą wypłaty wynagrodzenia będzie potwierdzenie na liście obecności dyżurów zleceniobiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 87, 92, 97, 102, 107, 112)

Kontrola 23 faktur za I kw. 2016 r. na łączną kwotę 56.047,07 zł oraz 37 faktur za I kw. 2017 r. na łączną kwotę 45.605,82 zł, oraz zestawień wydatków wg klasyfikacji budżetowej za powyższe okresy wykazała, że faktury zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone przez osoby do tego upoważnione, a także prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej. W każdym przypadku potwierdzono obecność osoby udzielającej porad prawnych na liście obecności.

(dowód: akta kontroli str. 589-590)

W umowach o prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej zawartych z organizacjami pożytku publicznego Miasto zobowiązało się do przekazywania na realizację zadania publicznego dotacji w równych miesięcznych transzach. Jednocześnie zleceniobiorcy zostali zobowiązani m.in. do złożenia do dnia 15 lipca sprawozdania częściowego z realizacji zadania za 6 m-cy oraz w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania sprawozdania końcowego z jego realizacji.

W umowach zawarto również zapisy, że zleceniodawca może wezwać zleceniobiorcę do złożenia sprawozdania częściowego z wykonania zadania w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania.

(dowód: akta kontroli str. 202-205, 210-213, 218-221, 227-230)

Miasto przekazywało organizacjom pożytku publicznego dotacje w kwotach i terminach zgodnych z umowami.

W okresie objętym kontrolą zleceniobiorcy złożyli sprawozdania końcowe z realizacji zadania za 2016 r. oraz częściowe za okresy: od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r., od 1 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. oraz od 1 stycznia do 30 czerwca 2017 r.

Wszystkie sprawozdania zostały złożone terminowo.

Ze sprawozdania końcowego za 2016 r. złożonego przez „Caritas Diecezji Kieleckiej” wynika, że przekazane jej przez Miasto środki w kwocie 119.892 zł zostały wykorzystane w całości. Na wynagrodzenia dla adwokatów przeznaczono 114.839,98 zł, na wynagrodzenie koordynatora projektu 1.440 zł, materiały biurowe 2.612,02 zł oraz ulotki 1.000 zł. Powyższe wydatki udokumentowano kserokopiami faktur i rachunków z potwierdzeniami ich zapłaty.

Ze sprawozdania końcowego za 2016 r. złożonego przez „Fundację Honestę Vivere” wynika, że przekazane jej przez Miasto środki w kwocie 119.892 zł zostały wykorzystane w całości z przeznaczeniem na wynagrodzenia adwokatów. Powyższe wydatki udokumentowano kserokopiami faktur, przelewów oraz list obecności.

(dowód: akta kontroli str. 561-564, 567-572, 591)

Jednostkowy koszt udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w 2016 r. wyniósł 137,02 zł (239.784 zł wypłaconych wynagrodzeń prawnikom/ 1.750 udzielonych porad prawnych).

Jednostkowy koszt udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizacje pozarządowe w 2016 r. wyniósł 328,02 zł (239.784 zł przekazanej dotacji/ 731 udzielonych porad prawnych).

Koszt jednej godziny udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w 2016 r. wyniósł 57,78 zł (239.784 zł/ 4.149,50 godz.).

Koszt jednej godziny udzielenia nieodpłatnej pomocy przez organizacje pozarządowe w 2016 r. wyniósł 57,42 zł (239.784 zł/ 4.176 godz.).

W 2016 r. pomimo zapewnienia dostępności, nieodpłatna pomoc prawna nie została udzielona w żadnej z form określonych w ustawie o npp. w 10 dniach, z tego po jednym dniu w marcu, maju, sierpniu i listopadzie oraz czterech dniach w październiku i dwóch dniach w grudniu.

(dowód: akta kontroli str. 565-566)

3.3. Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację w 2016 r. i 2017 r. zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, wpływały na rachunek Miasta regularnie w miesięcznych transzach w wysokości odpowiadającej $\frac{1}{12}$ kwoty przyznanej dotacji celowej na dany rok, zgodnie z umową zawartą przez Prezydenta z Wojewodą Świętokrzyskim w dniu 18 stycznia 2016 r.

W 2016 r. Miasto otrzymało dotację celową w kwocie 494.400 zł, w miesięcznych transzach po 41.200 zł każda w dniach, 27 stycznia, 24 lutego, 29 marca, 18 kwietnia, 18 maja, 27 czerwca, 22 lipca, 18 sierpnia, 19 września, 21 października i 29 listopada.

W I połowie 2017 r. Miasto otrzymało dotację celową w kwocie 250.416 zł, w miesięcznych transzach po 41.736 zł każda, w dniach 30 stycznia, 22 lutego, 17 marca, 20 kwietnia, 26 maja i 23 czerwca.

W dniu 23 marca 2017 r. Miasto zwróciło do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach kwotę 1.521,63 zł z tytułu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w 2016 r. oraz 3 zł odsetek. Zwrotu dokonano z własnych środków. Powyższe wynikało z faktu odpracowania dni ustawowo wolnych od pracy w dwóch punktach w niższym wymiarze o 13 godz. 15 minut, tj. 22 godz.45 minut zamiast 36 godzin.

W celu zorganizowania i wyposażenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, największe wydatki związane z dostosowaniem lokali do wymagań wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej poniesione zostały przez Miasto w 2015 r. Wydatki dotyczyły min. remontów i wyposażenia pomieszczeń w sprzęt biurowy, zestawy komputerowe, drukarki, materiały biurowe itp. Wydatki te w kwocie 39.000 zł pokryto z własnych środków Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 542-560,573-587)

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.

W okresie objętym kontrolą Miasto zgodnie z art. 14 ustawy o npp realizowało pozostające w jego właściwości zadania z zakresu edukacji prawnej.

Zamieszczono informacje o funkcjonowaniu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej: na stronie BIP pod adresem <http://www.bip.kielce.eu/nieodplatna-pomoc-prawna-w-kielcach/>; na stronie internetowej Urzędu, w zakładce tematycznej „Nieodpłatna pomoc prawna” pod adresem: <http://www.um.kielce.pl/darmowa-pomoc-prawna/>; we wszystkich punktach npp w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie porady prawnej; w budynku Miejskiego Urzędu Pracy w Kielcach; w 11 budynkach Rejonów Opiekuńczych MOPR na terenie Miasta.

Opracowano i przekazano 25 tys. egzemplarzy broszur pn. „Nieodpłatna pomoc prawna w Kielcach”, które przekazano klientom jednostek organizacyjnych MOPR: Klubów Seniora, Środowiskowych Domów Samopomocy, Domach Pomocy Społecznej, Dziale Pomocy Osobom Bezdomnym.

Informację o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej udzielali również pracownicy Biura Obsługi Interesanta Urzędu oraz Miejski Rzecznik Konsumentów w Kielcach.

Zamieszczono na stronie internetowej Urzędu, w zakładce tematycznej „Organizacje pozarządowe”, pod adresem: <http://www.um.kielce.pl/organizacje-pozarządowe/programy/>, roczny program współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2016 i 2017.

Przygotowano i wyemitowano w dniu 28 grudnia 2015 r. w Internetowej Telewizji Kielce materiał filmowy „Bezpłatna pomoc prawna w Kielcach” – dostępny w serwisie youtube pod adresem: <https://www.youtube.com/watch?v=LGHOnAfoDwM> oraz w dniu 1 lutego 2017 r. w Internetowej Telewizji Kielce materiał filmowy „Bezpłatna pomoc prawna już od roku” – dostępny w serwisie youtube pod adresem: <https://www.youtube.com/watch?v=YZzduFeqtTO>.

Udostępniono w budynkach, w których znajdują się punkty npp oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i Miejskiego Urzędu pracy broszury i ulotki informacyjne, zawierające dane dotyczące lokalizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, zakresu udzielanej pomocy prawnej, osobach uprawnionych do jej uzyskania, jak również m.in. o możliwościach dojazdu środkami komunikacji miejskiej do poszczególnych punktów.

W 2016 r. pozyskano z Ministerstwa Sprawiedliwości 200 egz. broszur „Przychodzi uczeń do prawnika – dla młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej” – przekazano je do szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych do wykorzystania w procesie dydaktycznym podczas lekcji z wiedzy o społeczeństwie.

W 2017 r. pobrano udostępnione na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości broszury „Przychodzi uczeń do prawnika”, wydrukowano je w 45 egzemplarzach i przekazano do szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych do wykorzystania w procesie dydaktycznym w roku szkolnym 2017/2018 podczas lekcji z wiedzy o społeczeństwie.

W BIP znajdują się odnośniki do stron Rządowego Centrum Legislacji, Internetowego Systemu Aktów prawnych i strony „Obywatel.gov.pl”. Ponadto w menu głównym BIP wyodrębniona jest część pod nazwą „Nieodpłatna pomoc prawna w Kielcach”, w której udostępniane są informacje dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej, w zakresie wynikającym z art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o npp. oraz § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Na stronie głównej Urzędu w zakładce pn. „Nieodpłatna pomoc prawna” znajduje się również odnośnik do strony internetowej prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości: <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl>.

W BIP udostępniano informacje publiczne, wymagane przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁷. W zakresie dostępu do elektronicznych aktów prawnych, w Biurze Obsługi Interesanta stanowiska obsługiwane przez pracowników posiadają m.in.: dostęp do internetowego systemu aktów prawnych (<https://isap.sejm.gov.pl>), serwisu Informacji Prawnej Lex, elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego Miasta oraz podstrony Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczącej nieodpłatnej pomocy prawnej. Obsługę stanowisk komputerowych prowadzą pracownicy Biura Obsługi Interesanta, którzy na prośbę interesantów udostępniają informacje ze stron internetowych lub umożliwiają wgląd w akty prawne. Istnieje również możliwość wydrukowania i przesłania informacji pocztą elektroniczną.

(dowód: akta kontroli str. 361-362, 469-495, 724-731)

MOPR prowadzi stronę internetową pod adresem: <http://www.mopr.kielce.pl/moprwww/> oraz BIP, znajdujący się w strukturze podstron Miasta (<http://www.bip.kielce.eu/132>). Dostęp do informacji z zakresu nieodpłatnej pomocy zapewniony jest z poziomu menu strony głównej Urzędu oraz BIP. W BIP oraz na stronie MOPR znajdują się m.in. informacje z zakresu projektów i programów realizowanych przez jednostkę.

W ramach działalności MOPR funkcjonuje bezpłatne specjalistyczne poradnictwo takie jak:

- poradnictwo prawne dla klientów MOPR, udzielane przez radcę prawnego MOPR w każdy poniedziałek i czwartek w godzinach od 16.00 do 18.30 – w 2016 r. z porad skorzystało 228 osób;
- porady prawne dla klientów Ośrodka Wsparcia dla Ofiar przemocy udzielane przez adwokata dwa razy w miesiącu od godz. 15.00 do 17.00 – w 2016 r. z porad skorzystało 52 osoby;
- poradnictwo psychologiczne, świadczone codziennie od godz. 7.30 do 18.00 przez pięciu psychologów, obejmujące problemy rodzinne, wychowawcze, kryzysów osobistych, przemocy w rodzinie – w 2016 r. z porad skorzystały 1.072 osoby;
- poradnictwo pedagogiczne, świadczone codziennie od godz. 7.30 do 18.00 przez 10 pedagogów, obejmujące problemy wychowawcze, rodzinne, przemocy w rodzinie – w 2016 r z porad skorzystało 1.072 osoby;
- poradnictwo socjalne, świadczone codziennie od godz. 7.30 do 16.00 obejmujące pracę socjalną z rodziną, w tym w ramach procedury „Niebieskiej Karty” – w 2016 r. pracą socjalną objęto 349 osób;
- poradnictwo telefoniczne, obsługiwane przez 21 osób, w ramach którego działają 2 całodobowe telefony zaufania oraz działający od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.30 do 18.00 telefon zaufania w sprawach rodzinnych – w 2016 r. z tej pomocy skorzystało 333 osoby.

Informacje o prawach i uprawnieniach obywatela były na bieżąco przekazywane klientom MOPR w siedzibach 11 Rejonów Opiekuńczych MOPR oraz w Dziale ds. Bezdomności.

Ponadto opracowano „Instrukcję dotyczącą kierowania klientów MOPR przez pracowników socjalnych do punktów bezpłatnej pomocy prawnej oraz konsultanta prawnego MOPR”; na zasadach określonych w instrukcji, osoby uprawnione do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej były kierowane przez pracownika socjalnego do punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, najbliższego jego miejscu zamieszkania, jak również byli informowani

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.

o konieczności przedłożenia wymaganych dokumentów potwierdzających uprawnienie do uzyskania porady prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 725-726, 733-743)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Miasto podejmowało działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Materiały dotyczące praw i obowiązków obywatelskich przekazywano do szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych do wykorzystania w procesie dydaktycznym podczas lekcji z wiedzy o społeczeństwie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸ 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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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 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.

Kielce, dnia listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler:
Andrzej Kamiński
główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.