



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP.410.008.01.2017  
P/17/090

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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



# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/090 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Celina Augustyn, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr LOP/79/2017 z dnia 1 września 2017 r. 2. Przemysław Sperczyński, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr LOP/72/2017 z dnia 10 sierpnia 2017 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Wiśniewski - Prezydent Miasta Opola <sup>2</sup>
	(dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą, we wszystkich pięciu zorganizowanych przez Miasto punktach nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>3</sup> udzielonych zostało łącznie 1721 porad<sup>4</sup>, w tym 1211 w 2016 r. i 510 w I półroczu 2017 r., co przy uwzględnieniu kwot wydatkowanych na ten cel ze środków otrzymanej przez Miasto dotacji celowej powodowało, że jednostkowy koszt udzielonej porady kształtował się na poziomie 256 zł w 2016 r. i 307 zł w I półroczu 2017 r.<sup>5</sup>

W terminach określonych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej*<sup>6</sup> Miasto zawarło porozumienia z samorządami zawodowymi adwokatów i radców prawnych, a następnie z prawnikami, z których większość była wyznaczona przez te samorzady. Treść zawieranych na potrzeby realizacji zadania umów odpowiadała wymogom ustawy *o npp*, choć nie zapewniała możliwości weryfikacji prawidłowości ich wykonywania. Prawie wszystkie lokale<sup>7</sup> wykorzystywane przez Miasto do funkcjonowania systemu npp spełniały wymagania określone obowiązującymi przepisami. Miasto zgodnie z wymogiem określonym w art. 11 ust. 1 ustawy *o npp* powierzyło prowadzenie trzech punktów organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego. Takie powierzenie każdorazowo poprzedzane było prawidłowo przeprowadzonym otwartym konkursem ofert, o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Dalej: Miasto.

<sup>2</sup> Dalej: Prezydent.

<sup>3</sup> Nieodpłatna pomoc prawna, dalej: npp.

<sup>4</sup> Tj. udzielono pomocy prawnej w jednej z form wskazanych przepisach dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej.

<sup>5</sup> Kwota wydatkowanej dotacji celowej w 2016 r. 309 000 zł/1211 porady, a w I półroczu 2017 r. dotacja wydatkowana 156 510 zł/510 porad.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r., poz.2030; dalej: ustawa *o npp*.

<sup>7</sup> Wyjątek stanowił punkt npp położony przy ul. Książąt Opolskich 48-50.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm., dalej: ustawa *o dppiw*.

W budżecie Miasta prawidłowo planowano dochody i wydatki na nieodpłatną pomoc prawną i wydatkowano środki przeznaczonej na ten cel dotacji.

Informacja o funkcjonujących punktach npp i harmonogram ich pracy były rzetelnie aktualizowane na stronie BIP, a także za pomocą innych środków komunikacji. Prezydent nie ograniczał działań informacyjnych dotyczących możliwości skorzystania z pomocy prawnej jedynie do początkowego okresu funkcjonowania systemu npp. Zapewnił też podejmowanie działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, zarówno w ramach prowadzenia specjalistycznego poradnictwa, jak i poprzez realizację obowiązków dotyczących udostępnienia informacji publicznych oraz Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

Najistotniejsze stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niepowierzeniu w drodze umowy zawartej na piśmie przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp adwokatom i radcom prawnym udzielającym pomocy prawnej, w dwóch punktach npp na obszarze Miasta;
- niedochowaniu w 2017 r. przewidzianego w art. 12 ustawy o npp terminu przekazania zbiorczej informacji o wykonaniu zadania zarówno Ministrowi Sprawiedliwości, jak i Wojewodzie Opolskiemu;
- podpisaniu przez Miasto dwóch umów z adwokatami, którzy nie byli ujęci na liście przedłożonej Prezydentowi przez Okręgową Radę Adwokacką w Opolu<sup>9</sup>, co naruszało art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o npp oraz § 2 ust. 5 Porozumienia z Dziekanem ORA w Opolu;
- niedochowaniu przez Miasto umownych warunków realizacji zadania publicznego w zakresie zapewnienia urządzeń technicznych wymienionych w umowach z 30 grudnia 2016 r. zawartych z organizacjami pozarządowymi;
- prowadzeniu w całym skontrolowanym okresie jednego punktu npp<sup>10</sup> w lokalu niespełniającym określonych w obowiązujących przepisach wymogów dotyczących uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przygotowanie i organizacja punktów npp

Opis stanu faktycznego

1. W IV kwartale 2015 r. Miasto Opole przystąpiło do realizacji zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, o którym mowa w art. 8 ustawy o npp. Prezydent otrzymał gwarancję zabezpieczenia środków na realizację tego zadania w projekcie ustawy budżetowej na rok 2016 (poz. 62) w formie decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu jego finansowania wydanej w trybie art. 153 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych<sup>11</sup>. Dodatkowo Wojewoda Opolski poinformował<sup>12</sup> Prezydenta o zaplanowaniu środków w wysokości 309 000 zł w rezerwie celowej w części 83 projektu ustawy budżetowej na 2016 r.

Realizację zadań nałożonych ustawą o npp przyporządkowano dwóm komórkom organizacyjnym działającym w ramach struktury Urzędu Miasta, tj. Wydziałowi Organizacyjnemu<sup>13</sup> (w zakresie obejmującym zawarcie porozumień z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych oraz indywidualnych umów z adwokatami i radcami prawnymi) oraz Centrum Dialogu Obywatelskiego<sup>14</sup> (w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>15</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 15-47)

<sup>9</sup> Dalej: ORA w Opolu.

<sup>10</sup> Powierzonego do świadczenia pomocy prawnej ORA w Opolu.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

<sup>12</sup> Pismo FBC.I.3111.70.2015 wraz z załącznikami.

<sup>13</sup> Dalej: Wydział.

<sup>14</sup> Dalej: CDO.

<sup>15</sup> Przyjęty podział wynikał z zarządzeń wewnętrznych naczelników ww. komórek organizacyjnych, wydanych na podstawie § 17 ust. 3 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Opola, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr OR.I-0152-94/06 Prezydenta Miasta Opola z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego UM Opola; dalej: Regulamin organizacyjny.

Obowiązki Naczelnika Wydziału Organizacyjnego pełniła osoba, powołana z dniem 1 kwietnia 2015 r. na stanowisko Sekretarza Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 7-12)

*Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej z wyłączeniem spraw dotyczących organizacji pozarządowych*, zgodnie z zarządzeniem, wewnętrznym Sekretarza Miasta (w § 3 ust. 3 pkt 23), określającym zasady organizacji pracy Wydziału (obowiązującym od 1 stycznia 2016 r.), została powierzona Referatowi Organizacyjnemu<sup>16</sup>, przy czym w okresie poprzedzającym wydanie tego zarządzenia zadania w zakresie npp były realizowane przez pracowników tego Referatu (tj. od dnia 16 grudnia 2015 r.), a do dnia 15 grudnia 2015 r., przez pracownika Referatu Kadr w tym Wydziale.

(dowód: akta kontroli str. 78-98, 119-121, 144-155)

Zarządzenie wewnętrzne naczelnika CDO z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie organizacji pracy Centrum Dialogu Obywatelskiego wprowadziło do katalogu zadań należących do tej komórki organizacyjnej zadanie *nieodpłatnej pomocy prawnej realizowanej przez organizacje pozarządowe*, które od IV kwartału 2015 r. było realizowane przez jednego pracownika tej komórki<sup>17</sup>. W dniu 29 czerwca 2016 r. zadanie to zostało wprowadzone również do Regulaminu organizacyjnego Urzędu (§ 51b ust. 3 pkt 8).

(dowód: akta kontroli str. 973-987)

Opis stanowiska ww. pracownika Referatu Kadr nie obejmował zadań dotyczących npp. Osoba ta w całym okresie realizowania zadań npp wykonywała je na podstawie ustnego polecenia przełożonego, przy czym od 15 lutego 2016 r. do 31 lipca 2016 r. pracownikowi temu przyznany został - na podstawie § 9 Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu<sup>18</sup> - dodatek specjalny do wynagrodzenia<sup>19</sup> z tytułu wykonywania ww. zadań (obowiązków wynikających z ustawy o npp).

(dowód: akta kontroli str. 160-162, 942a-942b, 1014-1017)

Od połowy grudnia 2016 r. czynności związane z realizacją objętego kontrolą zadania zostały przekazane dwóm pracownikom Referatu Organizacyjnego, jednak szczegółowy podział tych czynności nastąpił bez udziału przełożonych. Dopiero od 1 sierpnia 2017 r. uszczegółowione zostały opisy stanowisk pracy ww. osób poprzez wprowadzenie wyraźnego podziału zadań wynikających z ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 116-121, 144-151, 1445)

Wszyscy pracownicy merytoryczni Wydziału oraz CDO zaangażowani w realizację zadania npp posiadali wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe stosowne do powierzonych im w tym zakresie obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 163-179)

Osobami nadzorującymi realizację zadania npp byli: Naczelnik Wydziału (Sekretarz Miasta) oraz Zastępca Naczelnika Wydziału, którego obowiązki w okresie nieobecności tej osoby pełnili kolejno inspektor w Referacie Organizacyjnym<sup>20</sup> oraz inspektor w Wydziale Organizacyjnym<sup>21</sup>. Nadzór nad realizacją przez pracowników CDO zadań z zakresu npp pełnił Naczelnik tego Centrum (§ 19 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego Urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 8, 22-32, 39-103, 122-124, 232-232a, 994)

Realizacja nowych zadań określonych w ustawie o npp, prowadzona była w ramach istniejących zasobów kadrowych Urzędu. W swoich wyjaśnieniach Zastępca Naczelnika Wydziału podkreśliła, iż dotacja przeznaczona na realizację zadań z npp *obejmuje jedynie wynagrodzenie osób udzielających npp oraz zbyt niskie środki na obsługę ww. punktów npp*.

(dowód: akta kontroli str. 1014-1017)

<sup>16</sup> W kolejnym zarządzeniu (z 14 kwietnia 2016 r.) regulującym te kwestie brzmienie powyższego zapisu pozostało niezmienione.

<sup>17</sup> Bez przerw do dnia zakończenia kontroli.

<sup>18</sup> Zarządzenie Nr OR-I.120.1.109.2013 Prezydenta Miasta Opola.

<sup>19</sup> W kwocie 250 zł miesięcznie - w okresie od 15 lutego 2016 r. do 31 lipca 2016 r.

<sup>20</sup> W okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

<sup>21</sup> W okresie od 1 lutego 2017 r. do 26 czerwca 2017 r.

Pracownicy merytoryczni Wydziału oraz CDO, którym powierzono dodatkowe czynności wynikające z realizacji zadania npp, nie brali udziału w szkoleniach dotyczących tej problematyki. Jak wyjaśniła Zastępca Naczelnika CDO, (...) *ani Ministerstwo nadzorujące realizację nieodpłatnej pomocy prawnej, ani Urząd Wojewódzki, nadzorujący to zadanie w województwie opolskim nie zorganizowały takich szkoleń, a przynajmniej UM Opola takiej wiedzy nie posiadał.*

(dowód: akta kontroli str. 514-516)

Miasto nie korzystało z możliwości wymiany doświadczeń związanych z organizacją systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Pomimo deklaracji udziału dwóch pracowników CDO zaangażowanych w realizację zadań npp (w tym naczelnika CDO) w panelu zorganizowanym przez Stowarzyszenie OPPEN w Opolu<sup>22</sup>, ostatecznie do takiego uczestnictwa nie doszło. Jak wyjaśniła Naczelnik CDO, rezygnacja z udziału w panelu spowodowana była obciążeniem innymi obowiązkami służbowymi.

(dowód: akta kontroli str. 1332-1333)

2. Bieżący nadzór nad prawidłowością realizacji zadania npp sprawowany był przez pracowników Wydziału oraz CDO m.in. poprzez: analizę i weryfikację dokumentacji, w tym Kart npp, sprawozdań z realizacji zadania, faktur VAT, a w 2017 r. również przedkładanych przez prawników (wraz z fakturą VAT) *Kart ewidencji czasu pracy*<sup>23</sup>. Stosowanie takiego arkusza rozliczeniowego odpowiadało ustawowemu wymogowi (od 1 stycznia 2017 r.) potwierdzania godzin pracy w odniesieniu do osób fizycznych przyjmujących zlecenie lub świadczących usługi, wprowadzonemu na podstawie art. 8b ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. *o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 111, 703-781)

Podział zadań dotyczących npp pomiędzy pracowników konkretnych komórek organizacyjnych, a także nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez tych pracowników wynikał z obowiązujących aktów prawa wewnętrznego. W związku z powyższym w Urzędzie funkcjonował system obiegu informacji zarządczej, w tym dotyczącej realizacji ww. zadań. Obowiązywały też procedury kontroli zarządczej oparte na *Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*<sup>25</sup>, na które składały się dwa zarządzenia Prezydenta: z dnia 23 kwietnia 2010 r. *w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Opola* oraz z dnia 31 grudnia 2012 r. *w sprawie ustalenia procesu zarządzania ryzykiem*. Od września 2015 r. do dnia zakończenia kontroli nie zamieszczono w ww. dokumentach odrębnych zapisów odnoszących się do mechanizmów weryfikacji prawidłowości realizacji zadania npp. Stan ten Sekretarz Miasta wyjaśnił brakiem wprowadzania do tych regulacji *zapisów dedykowanych konkretnym ustawom*.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1115, 1423-1424, 1584-1585)

W umowach z adwokatami i radcami prawnymi, nie określono mechanizmów i procedur dotyczących kontroli realizacji obowiązków wynikających z umowy (m.in. osobistego świadczenia pomocy prawnej zgodnie z harmonogramem, zapewnienia zastępstw zgodnie z zasadami określonymi w przepisach i postanowieniach umowy, terminowego i prawidłowego przekazywania dokumentacji dotyczącej udzielonej pomocy). W powyższej sprawie Sekretarz Miasta wyjaśnił, że skoro *w ustawie nie uwzględniono mechanizmów kontroli, Urząd również nie musiał ich określać*.

(dowód: akta kontroli str. 937-939)

3. Współpraca Miasta z organizacjami pozarządowymi realizowana była bezpośrednio przed uruchomieniem systemu npp przez powołanie do życia Opolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. W ramach tej organizacji działali przedstawiciele trzech stron: Prezydenta, Rady Miasta Opola oraz wszystkich organizacji pozarządowych działających

<sup>22</sup> Nieodpłatna pomoc prawna – założenia a praktyka.

<sup>23</sup> Załącznik nr 1 do umowy. Karty obejmowały: wpisy dotyczące godziny rozpoczęcia i zakończenia realizacji zadania w każdym z dni pełnionego dyżuru, wskazanie liczby nieobecności i liczby zastępstw. Dokument ten opatrywany był podpisem Zleceniobiorcy oraz osoby reprezentującej Miasto.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 847.. Art. 8b dodany został przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 1 stycznia 2017 r.

<sup>25</sup> Załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84).

w Opolu. Struktura ta odpowiadała założeniom współpracy organu realizującego zadanie npp z organizacjami pozarządowymi na obszarze działania danego organu, a tym samym stanowiła realizację wymogu art. 5 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o *dppiw*. I tak przykładowo, Rada ta, na podstawie art. 41i ust. 1 pkt 2 ustawy o *dppiw*, m.in. opiniowała kandydatów na członków komisji konkursowych w sprawie udzielania npp, podejmując w tej sprawie stosowne uchwały. Przed wejściem w życie przepisów ustawy o *npp*, przedstawiciel CDO uzyskiwał od jednego ze stowarzyszeń informacje na temat programu, w którym udzielało ono bezpłatnej pomocy prawnej w ramach *Ośrodka Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Prześstępstwem*, w tym dotyczące zapotrzebowania na tego typu pomoc oraz sposobu zorganizowania dyżurów specjalistów.

(dowód: akta kontroli str. 489-500, 961,1040-1045)

W latach 2015-2017 Rada Miasta Opola uchwaliła dwa *Roczne Programy Współpracy Miasta Opola z Organizacjami Pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami*<sup>26</sup>. Zadanie dotyczące npp zostało ujęte w Programie uchwalonym na rok 2017 (rozdział IV § 8 *Priorytetowe zadania publiczne*). W dniu 25 maja 2017 r.<sup>27</sup> Prezydent przedłożył Radzie Miasta do przyjęcia *Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy Miasta Opola z Organizacjami Pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami za rok 2016*. W sprawozdaniu tym poza ujęciem kwot dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym na realizację ww. zadania<sup>28</sup>, nie zamieszczano oceny jego wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 962-969, 1040-1092)

Uchwałą Rady Miasta Opola z 24 marca 2016 r. przyjęty został również *Wieloletni Program Współpracy Miasta Opola z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami na lata 2016-2018*<sup>29</sup>. W katalogu zadań priorytetowych na ww. okres ujęto udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa.

(dowód: akta kontroli str.1093-1100)

4. Sieć pięciu punktów npp została zorganizowana z wykorzystaniem własnych zasobów lokalowych Miasta. Wszystkie punkty znajdowały się w siedzibach miejskich jednostek organizacyjnych, tj. w budynkach: Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie<sup>30</sup>, Domu Złotej Jesieni, Miejskiej Biblioteki Publicznej, Centrum Obsługi Administracyjnej Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych. Po uruchomieniu działalności tych punktów dwukrotnie (w styczniu 2016 r. oraz w kwietniu 2016 r.) miała miejsce zmiana lokalizacji jednego punktu<sup>31</sup>. Zmiany te wynikały z niewystarczającego dostosowania pomieszczeń<sup>32</sup> do wymogów rozporządzenia wykonawczego. Wraz ze zmianą lokalizacji zmieniał się harmonogram udzielania porad prawnych w tym punkcie. Ostatecznie w kwietniu 2016 r. punkt ten zlokalizowało w siedzibie MOPR. W piśmie z 19 listopada 2015 r.<sup>33</sup> Prezydent przekazał Wojewodzie Opolskiemu informację o lokalizacji i harmonogramie pracy punktów. Również o ww. zmianie lokalizacji, jak i towarzyszącej jej zmianie harmonogramu Miasto poinformowało Wojewodę Opolskiego<sup>34</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 799-801, 1036, 1039, 1579)

Decyzja o konkretnej lokalizacji pięciu punktów npp stanowiła rezultat kilkukrotnych spotkań pracowników Urzędu<sup>35</sup> organizowanych w IV kwartale 2015 r. przez Sekretarza Miasta, które miały na celu omówienie konieczności wdrożenia zapisów ustawy o *npp*. W trakcie tych spotkań analizowano możliwości organizacyjne i techniczne związane z realizacją

<sup>26</sup> Stanowiące załączniki do następujących uchwał Rady Miasta Opola: Uchwały Nr XXXIV/663/16 z dnia 24 listopada 2016 r. oraz Uchwały Nr XVIII/325/15 z dnia 26 listopada 2015 r.

<sup>27</sup> Analogicznie do lat wcześniejszych.

<sup>28</sup> Załącznik do Sprawozdania pn. Wykaz udzielonych dotacji w 2016 r.

<sup>29</sup> Przyjęty w marcu 2016 r.

<sup>30</sup> Dalej: MOPR.

<sup>31</sup> Punkt npp, w którym pomocy udzielali radcy prawni wyznaczeni przez Okręgową Izbę Radców Prawnych.

<sup>32</sup> Do 15 stycznia 2016 r. w siedzibie głównej MBP w Opolu przy ulicy Minorytów, od 16 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r. w Filii MBP Oddział Dziecięco-Młodzieżowy przy Placu Kopernika w Opolu.

<sup>33</sup> W odpowiedzi na pismo Wojewody Opolskiego z 18 listopada 2015 r.

<sup>34</sup> Pismo z dnia 15 stycznia 2016 r.

<sup>35</sup> Spotkania odbywały się z udziałem przedstawicieli wydziałów: Organizacyjnego, Administracyjno-Gospodarczego oraz CDO.

zleconego Miastu zadania, w tym ustalono zasady udostępniania pomieszczeń w poszczególnych jednostkach organizacyjnych oraz finansowania kosztów ich eksploatacji (np. zużycia mediów, sprzątnia). W konsekwencji z każdą z ww. jednostek organizacyjnych zawarto w styczniu 2016 r. stosowne porozumienia, w ramach których nastąpiło m.in. przekazanie sprzętu komputerowego i elektronicznego (laptop, drukarka, telefon) mającego stanowić wyposażenie pomieszczenia do udzielania npp.

(dowód: akta kontroli str. 514-516, 783-786, 945-960)

5. W związku z ustawową koniecznością zawarcia umów z adwokatami i radcami prawnymi oraz porozumień z okręgową radą adwokacką i okręgową izbą radców prawnych Prezydent w IV kwartale 2015 r. nawiązał współpracę: z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Opolu<sup>36</sup> i Okręgową Radą Adwokacką w Opolu<sup>37</sup>. W październiku 2015 r. odbyła się konferencja prasowa, w trakcie której podpisane zostały dwa porozumienia: z ORA i z OIRP; powyższe umożliwiło wyznaczenie radców prawnych i adwokatów do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w dwóch odrębnych punktach. Przedmiotowe porozumienia zostały zawarte z zachowaniem terminów i wymogów przewidzianych w art. 10 ust. 1 oraz art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o npp, a przy ich opracowywaniu ich treści korzystano z materiałów udostępnionych na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli str. 193-218, 514-516)

Wzór indywidualnej umowy z adwokatem i radcą prawnym w IV kwartale 2015 r. został opracowany przez pracownika merytorycznego Wydziału i zatwierdzony przez Sekretarza Miasta oraz radcę prawnego Urzędu. Zawierał on minimalną treść umowy, której wymagał przepis art. 6 ust. 2 pkt 1-7 ustawy o npp, a dodatkowo obejmował katalog obowiązków stanowiących przedmiot zlecenia, w tym m.in.: weryfikowanie osób uprawnionych do skorzystania z npp, dokumentowanie każdego przypadku udzielenia pomocy w Karcie npp, przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osobom nieupoważnionym. Umowy z adwokatami i radcami prawnymi w 2015 r. i 2016 r. zostały podpisane w ustawowych terminach (do 31 grudnia<sup>38</sup>). Wszystkie umowy podpisane zostały przez Prezydenta, a ich treść zaakceptowana przez Sekretarza Miasta i radcę prawnego, a także kontrasygnowana przez Skarbnika Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 937-941, 1014-1017, 1334-1422)

6. W 2015 r. oba ww. porozumienia zawarto 29 października 2015 r., a w roku następnym w dniu 24 października 2016 r. Porozumienia na 2016 r. były zmieniane dwukrotnie (7 stycznia i 1 kwietnia 2016 r.), a aneksy dotyczyły zmian lokalizacji punktu npp.

(dowód: akta kontroli str. 193-206, 237, 1036, 1579)

Zasady wyznaczania przez organy samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zostały określone przez Naczelną Radę Adwokacką<sup>39</sup> oraz Krajową Radę Radców Prawnych<sup>40</sup> w regulaminach przyjętych uchwałami odpowiednio z dnia 19 września 2016 r. i z dnia 11 września 2015 r. W myśl § 1 ust. 6 ww. regulaminu, okręgowa rada adwokacka powinna wskazać powiatowi zastępcę adwokata z imiennego wykazu adwokatów wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze danego powiatu. Do świadczenia pomocy prawnej w 2016 r. i 2017 r. ORA wyznaczyła 12 adwokatów, których dane (imię i nazwisko, adres mailowy oraz telefon) zawarto w imiennych listach przekazanych Prezydentowi odpowiednio w dniach 12 listopada 2015 r. i 15 listopada 2016 r. W obu latach objętych kontrolą do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Miasta, OIRP w Opolu wyznaczyła pięciu radców prawnych oraz 26 zastępców w 2016 r. i 48 zastępców w 2017 r. W treści umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi zamieszczono obligatoryjne postanowienia wynikające z art. 6 ust. 2 ustawy o npp, w tym przyjęto zasadę uprzedniego poinformowania Miasta o konieczności ustanowienia zastępstwa przez adwokata lub radcę prawnego. OIRP w Opolu wskazała zarówno listę radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, jak i ich zastępców, co odpowiadało zapisom

<sup>36</sup> Dalej: OIRP.

<sup>37</sup> Dalej: ORA.

<sup>38</sup> W przypadku ORA – według stanu na dzień 29 grudnia 2015 r. była zawarta jedna umowa z adwokatem.

<sup>39</sup> Dalej: NRA.

<sup>40</sup> Dalej: KRRP.



uchwalonego przez KRRP regulaminu, jak i zapisom Porozumienia pomiędzy Dziekanem OIRP w Opolu a Miastem. ORA w Opolu w obu objętych kontrolą latach przedłożyła Miastu wyłącznie listę 12 adwokatów bez wskazania ich zastępców.

W celu zapewnienia udzielania pomocy przez adwokatów i radców prawnych (wytypowanych przez właściwe samorządy zawodowe) w dwóch punktach npp, Miasto zawarło łącznie w 2016 r. i 2017 r. 31 umów. I tak:

- 17 umów na 2016 r. - w tym 5 umów z radcami prawnymi i 12 umów z adwokatami;
- 14 umów na 2017 r. - w tym 5 umów z radcami prawnymi i 9 umów z adwokatami<sup>41</sup>.
  - (dowód: akta kontroli str. 198-215, 732-790)

W przypadku trzech adwokatów z listy wyznaczonych przez ORA w Opolu do świadczenia pomocy prawnej w 2016 r. nie doszło do zawarcia umów z tym osobami. Umowy w tym zakresie zawarte zostały natomiast z dwoma innymi adwokatami, których nazwiska nie zostały umieszczone na liście przedłożonej przez ORA w Opolu, co opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 202-209, 751-762)

7. Treść porozumień z organami samorządów adwokatów i radców prawnych zawierała stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy o npp zapisy określające m.in. lokalizację punktów npp, harmonogram ich pracy oraz wysokość wynagrodzenia przysługującego odpowiednio radcom prawnym i adwokatom, określonego według ustawowej stawki godzinowej. W treści umów z adwokatami i radcami prawnymi uwzględniono natomiast wymogi art. 6 ust. 2 pkt 1-7 tej ustawy, w tym określono/wskazano: 1) miejsce i czas udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz wynagrodzenie za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, 2) sposób korzystania z lokalu, w którym będzie usytuowany punkt nieodpłatnej pomocy prawnej 3) zasady dostępu do bazy aktów prawnych (Internet); 4) niezbędne urządzenia techniczne umożliwiające udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, 5) zasady zapewnienia zastępstwa w przypadku, gdy zleceniobiorca nie będzie w stanie osobiście udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej, 6) zasady rozwiązania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 805-809)

W okresie poprzedzającym uruchomienie punktów npp nie ustalono wewnętrznych procedur regulujących sposób i formę przeprowadzania kontroli realizacji zadań w zakresie npp. Od sierpnia 2017 r. pracownicy Urzędu, w tym przedstawiciele Wydziału i CDO przeprowadzali wspólne wizytacje punktów npp, w trakcie ustalonego w harmonogramie czasu ich funkcjonowania. Czynności te dokumentowane były protokołami, z których treści wynikało, iż kontrolujący nie stwierdzili żadnych nieprawidłowości w wykonywaniu umów. Do dnia zakończenia kontroli wizytacjami objęto łącznie cztery punkty npp w ramach przeprowadzonych dwóch wizytacji<sup>42</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1034-1035)

8. Stanowisko Administratora Bezpieczeństwa Informacji (ABI) Prezydent powierzył Sekretarzowi Miasta<sup>43</sup>. Wykonywanie zadań ABI przez Sekretarza Miasta wynikało również z regulacji § 7 regulaminu organizacyjnego. Do zadań administratora należało m.in. prowadzenie rejestru danych osobowych i zapewnienie funkcjonowania przetwarzania i ochrony danych osobowych zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych*<sup>44</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 61, 998-999)

W umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi Miasto nie powierzyło zleceniobiorcom przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp. Działając na podstawie art. 37 ustawy o *ochronie danych osobowych* ABI<sup>45</sup> wydawał wszystkim osobom udzielającym pomocy prawnej (adwokatom i radcom prawnym), zarówno działającym jako strona umowy, jak i zgłoszonym zastępcom *upoważnienia do wykonywania czynności*

<sup>41</sup> Ostatnia z umów była zawarta 31 sierpnia 2017 r. na świadczenie npp we wrześniu 2017 r.

<sup>42</sup> Protokoły z 24 sierpnia 2017 r. i 1 września 2017 r.

<sup>43</sup> Pismo ABI.142.6.29.2016. z dnia 24 marca 2016 r. Ponadto ustanowione było stanowisko zastępcy ABI.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.

<sup>45</sup> W przypadku jego nieobecności wydawał te upoważnienia Zastępca Prezydenta.

związanych z przetwarzaniem danych osobowych w zakresie pełnienia obowiązków zgodnie z ustawą o npp.

(dowód: akta kontroli str. 413-425, 720-782)

W przypadku umów o realizację zadania publicznego zawartych z organizacjami pozarządowymi, którym Miasto powierzyło prowadzenie punktów npp w latach 2016-2017, odrębnie były zawierane *Umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych*. Umowa taka zobowiązywała też osoby bezpośrednio realizujące przetwarzanie danych osobowych, tj. prawników świadczących pomoc prawną, do złożenia oświadczenia o warunkach przetwarzania danych osobowych oraz do zachowania w tajemnicy zarówno samych danych, jak i sposobów ich zabezpieczenia. Obowiązek składania ww. oświadczeń był realizowany.

(dowód: akta kontroli str. 400-427, 925-932)

Zgodnie z treścią art. 31 ustawy o *ochronie danych osobowych* administrator danych osobowych przetwarzanie tych danych może powierzyć innemu podmiotowi, w drodze umowy zawartej na piśmie. Powyższe nie nastąpiło w przypadku umów pomiędzy Miastem a adwokatami i radcami prawnymi, zawartych na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o npp (mających charakter zlecenia czynności udzielania pomocy prawnej), co opisane zostało w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 937-942, 1284-1290)

W umowach na lata 2016 i 2017 z organizacjami pozarządowymi na realizację zadania publicznego pn. *nieodpłatna pomoc prawna* na 2016 r.<sup>46</sup>, Miasto zamieściło w § 18 ust. 2 umowy postanowienie, w którym zobowiązało organizację pozarządową do odbierania oświadczeń o zgodzie na gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie danych osobowych od osób, których te dane dotyczą. Jak wyjaśnił pracownik merytoryczny CDO, zapis § 18 ust. 2 umowy wynikał ze wzoru stanowiącego zał. nr 3 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<sup>47</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 846-934)

Przed rozpoczęciem realizacji zadania npp pracownikom Miasta wykonującym te zadania nie udzielono odrębnych upoważnień do przetwarzania danych osobowych, a czynności w tym zakresie realizowano na podstawie ogólnych upoważnień dotyczących wykonywania obowiązków pracowniczych w Wydziale i CDO.

(dowód: akta kontroli str. 1121,1123a)

9. Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o npp, o każdym zawartym porozumieniu albo wskazaniu adwokatów lub radców prawnych, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, Miasto miało niezwłocznie zawiadamiać Wojewodę Opolskiego. Informacja o zawartych w październiku 2015 r. porozumieniach z samorządem zawodowym adwokatów i radców prawnych zawarta została w piśmie z dnia 30 grudnia 2015 r. (odpowiedź na pismo Wojewody z 22 grudnia 2015 r. dotyczące terminowego wywiązania się z harmonogramu czynności, o których mowa w art. 26 ust. 4 ustawy o npp). Wymóg ten nie został natomiast dopełniony w 2016 r., co opisane zostało w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 193-218, 231)

10. W 2016 r. prowadzenie punktów npp powierzono trzem organizacjom pozarządowym - Stowarzyszeniu OPPEN Obywatel Prawo Pomoc Edukacja Nowatorstwo z siedzibą w Opolu<sup>48</sup>, Fundacji Honeste Vivere z siedzibą w Warszawie<sup>49</sup> oraz Stowarzyszeniu Quisisana z siedzibą w Opolu<sup>50</sup>. W 2017 r. dwa punkty zostały powierzone OPPEN, a jeden Honeste Vivere.

(dowód: akta kontroli str. 471-473, 479-481)

<sup>46</sup> Za wyjątkiem umowy ze Stowarzyszeniem Quisisana z siedzibą w Opolu.

<sup>47</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1300.

<sup>48</sup> Dalej: OPPEN.

<sup>49</sup> Dalej: Honeste Vivere.

<sup>50</sup> Dalej: Quisisana.

Organizacje te zostały wyłonione przez CDO w postępowaniach konkursowych przeprowadzonych zgodnie z art. 11 i art. 13-15 ustawy o *dppiw* oraz art. 11 ust. 6 ustawy o *npp*. W 2016 r. i 2017 r. dokonano ustalenia ośmiu kryteriów merytorycznej oceny ofert, spośród których najwyższymi punktowanymi (maks. 10 pkt) kryteriami były: doświadczenie w realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, zapewnienie poufności udzielanej pomocy i jej dokumentowania, zapewnienie rzetelności i profesjonalizmu przy udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz sposób zabezpieczenia odpowiedzialności organizacji pozarządowej na wypadek roszczeń o odszkodowanie lub zadośćuczynienie z tytułu niewłaściwie udzielonej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 435-488)

11. Zgodnie z art. 8 ust. 2 i art. 29 ustawy o *npp* Miasto zapewniło uruchomienie z początkiem stycznia 2016 r. i 2017 r. wymaganej liczby pięciu punktów *npp*. W każdym z punktów pomoc prawna była zapewniona w wymiarze czterech godzin dziennie (punkty były otwarte od poniedziałku do piątku, pomiędzy godziną 7.30 a 19.00), a ich lokalizacja zapewniała łatwy dostęp osobom uprawnionym.

(dowód: akta kontroli str. 810-823, 826-829)

12. Objęte oględzinami lokale, w których usytuowane były punkty *npp* spełniały wymogi, określone przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>51</sup>, m.in. oznaczenie lokalu wskazywało dni i godziny udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a wyposażenie lokalu odpowiadało wymogom rozporządzenia wykonawczego. W przypadku jednego lokalu<sup>52</sup> nie dochowano wymogu określonego w § 5 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego, tj. nie uwzględniono potrzeb osób niepełnosprawnych. Inne odstępstwa od wymogów dotyczących wyposażenia punktów *npp* związane były z niedochowaniem postanowień umów zawartych z organizacjami pozarządowymi i dotyczyły dwóch punktów *npp*<sup>53</sup>. Powyższe przedstawiono w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 1308-1318)

13. Analiza skali zainteresowania działalnością poszczególnych punktów *npp* została przeprowadzona przez pracowników Urzędu w styczniu 2017 r. Wskazywała ona na niski poziom zainteresowania korzystaniem z *npp*, co jednak w ocenie tych pracowników nie było spowodowane niewłaściwą lokalizacją punktów, lecz ograniczoną grupą osób, które do takiej pomocy były uprawnione. Wyniki analizy Sekretarz Miasta zamieścił w piśmie z dnia 19 stycznia 2017 r. skierowanym do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

W kontrolowanej jednostce nie podejmowano działań w celu weryfikacji tego, czy osoby, które skorzystały z nieodpłatnej pomocy prawnej były do tego uprawnione. W tym zakresie Sekretarz Miasta wyjaśnił m.in., że nigdy nie wpłynęła prośba od adwokata lub radcy prawnego o sprawdzenie budzącego wątpliwości oświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 520)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Stosownie do art. 10 ust. 3 ustawy o *npp*, powiat niezwłocznie zawiadamia właściwego wojewodę o każdym zawartym porozumieniu w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Pomimo tego obowiązku o porozumieniu zawartym w dniu 24 października 2016 r., z organami samorządów zawodowych radców prawnych i adwokatów, do dnia kontroli Prezydent nie powiadomił Wojewody Opolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 193-204, 216-221, 229-231)

Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Miasta brak przekazania ww. informacji wynikał z przeoczenia osoby, która wykonywała te obowiązki (osoba ta nie pracowała już Urzędzie).

(dowód: akta kontroli str. 1014-1017)

<sup>51</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2186 ze zm.; dalej: rozporządzenie wykonawcze.

<sup>52</sup> Punkt powierzony do prowadzenia samorządowi adwokatów.

<sup>53</sup> Punkty prowadzone przez OPPEN oraz Honeste Vivere.

2. Administrator Bezpieczeństwa Informacji nie zapewnił powierzenia przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp adwokatom i radcom prawnym udzielającym pomocy na terenie Miasta, w formie umowy, o której mowa w art. 31 ustawy o *ochronie danych osobowych*. ABI udzielał natomiast tym osobom oraz wskazanym przez nich zastępcom, na podstawie art. 37 ww. ustawy upoważnień imiennych do wykonywania czynności związanych z przetwarzaniem danych osobowych. Upoważnienie nadane na podstawie tego przepisu (art. 37), zdaniem NIK nie dotyczy jednak przetwarzania danych przez takie podmioty zewnętrzne, jak osoby udzielające npp. Upoważnienie do wykonywania czynności związanych z przetwarzaniem danych osobowych zostało udzielone również adwokatowi, który nie zawarł umowy o udzielanie npp zarówno z organizacją OPPEN, jak i prawnikiem związanym tego rodzaju umową z OPPEN, mimo iż na podstawie § 2 ust. 7 umowy o realizację zadania publicznego nr CDO.526.16.1.2016, zadanie mogło być wykonywane wyłącznie przez prawników legitymujących się kwalifikacjami określonymi w art. 5 ust. 1 i art. 11 ust. 3 ustawy o *npp*, z którymi organizacja lub wybrana przez nią osoba zawarła umowę o udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 409-412, 903-912)

Sekretarz Miasta wyjaśniając przyczynę zaniechania zawarcia z adwokatami i radcami prawnymi udzielającymi npp pisemnych umów w sprawie powierzenia tym osobom przetwarzania danych osobowych, wskazał: *Z adwokatami i radcami prawnymi zostały zawarte umowy na świadczenie npp i zostały im wydane upoważnienia do przetwarzania danych osobowych. W praktyce przy przetwarzaniu danych osobowych przez osoby niezatrudnione w Urzędzie stosuje się albo umowę powierzenia danych (osoby prawne, podmioty o rozbudowanej strukturze organizacyjnej, gdzie jest wyodrębniony wyraźnie administrator danych) albo upoważnienie do przetwarzania danych (osoby fizyczne, w tym prowadzące działalność gospodarczą, niejednokrotnie korzystające z infrastruktury Miasta). Sekretarz Miasta wskazał ponadto, że Adwokaci i radcowie prawni przetwarzają dane osobowe samodzielnie, bez udziału pracowników i ponoszą pełną odpowiedzialnością za te dane (...) przetwarzanie danych ma charakter krótkotrwały (miesiąc) i jednorazowy. Mają one znaczenie dla prawnika tylko przy ustaleniu, czy osoba jest uprawniona do otrzymania takiej pomocy. Sekretarz Miasta wyjaśnił też, że stosowanie umów do powierzenia danych w ww. okolicznościach nie jest konieczne, a zastosowanie upoważnienia jest w pełni uzasadnione.*

(dowód: akta kontroli str. 1539-1540, 1553-1554)

Sekretarz Miasta podkreślił ponadto, że gwarancją zabezpieczenia danych osobowych zawartych w oświadczeniach osób uprawnionych były obowiązujące te grupy zawodowe *Kodeksy etyki* odnoszące się do zawodu adwokata i radcy prawnego, zobowiązujące przedstawicieli tych zawodów do zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym dowiedzieli się w związku z udzielaniem pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 937-939, 1553-1554)

W sprawie przyczyn wydania upoważnienia do przetwarzania danych osobowych adwokatowi, z którym nie została zawarta umowa o udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej pracownik odpowiedzialny za realizację zadania wyjaśnił: *Przedstawiciel OPPEN zapewnił mnie, że istnieje umowa pomiędzy dwoma prawnikami. Nie egzekwowaliśmy przedłożenia tej umowy pomiędzy dwoma prawnikami, ponieważ Miasto nie ma podstaw prawnych do wysunięcia takiego żądania. Przygotowując upoważnienie dla pani adwokat wpisałam treść zgodnie ze wzorem Upoważnienia, który musimy stosować. Realizacja zapisu umowy z § 9 ust. 11 o zapoznaniu się z Polityką bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych jest po mojej stronie i ja przedkładam przedstawicielowi organizacji do zapoznania się ten dokument.*

(dowód: akta kontroli str. 388-399, 413-425, 720-781, 998, 1021-1023)

3. Przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości oraz Wojewodzie Opolskiemu zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp na obszarze Miasta w 2016 r. nastąpiło z naruszeniem terminów wynikających z art. 12 ustawy o *npp* oraz § 8 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego.

Stosownie do art. 12 ustawy o *npp* oraz § 8 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego starosta przekazuje Ministrowi Sprawiedliwości oraz właściwemu wojewodzie nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego, zbiorczą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzieleniu nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu. Informacja taka została przekazana (drogą elektroniczną) do Ministra Sprawiedliwości w dniu 9 maja 2017 r., a do Wojewody w dniu 17 maja 2017 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 38 i 46 dni.

(dowód: akta kontroli str. 276-286)

Osoba zastępująca w marcu 2017 r. Zastępcę Naczelnika Wydziału wyjaśniła, że przyczyną powyższej zwłoki było przeoczenie pracownika, któremu to zadanie zostało powierzone. W powyższym zakresie NIK zwraca uwagę, że zadanie polegające na przekazywaniu zbiorczych informacji zgodnie z przepisami ustawy o *npp*, w formie aneksu do *Opisu stanowiska pracy*, zostało przypisane pracownikowi merytorycznemu Wydziału dopiero 1 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 151, 1442)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W całym 2016 r. w treści umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi, jak i wewnętrznych aktów prawnych obowiązujących w Urzędzie, nie określono procedur ani mechanizmów kontroli prawidłowości wykonania zobowiązań wynikających z takich umów, w tym obejmujących osobiste udzielanie pomocy prawnej (§ 6 ust.1 i 2 umowy), a także powiadomienie o zorganizowanym zastępstwie poprzez podanie daty zastępstwa oraz danych osoby zastępującej (§ 6 ust.3). W styczniu 2017 r. do treści umów z adwokatami i radcami prawnymi wprowadzony został obowiązek wypełniania *Karty ewidencji czasu pracy*. Zdaniem NIK jakkolwiek arkusz ten odnosił się do ustawowego wymogu potwierdzenia przez zleceniobiorcę przepracowanego czasu w trakcie miesiąca, to spełniał jednocześnie funkcję mechanizmu weryfikującego realizację zobowiązań umownych wynikających z § 6 ust.1 i 2 umowy, tj. wymogu osobistego udzielania *npp* przez zleceniobiorcę.

(dowód: akta kontroli str. 703-790)

Zastępca Naczelnika Wydziału wyjaśniła, że w 2016 r. potwierdzeniem wykonania usług wynikających z umów z adwokatami i radcami prawnymi były dostarczone do Urzędu wypełnione Karty *npp* oraz faktury wystawione przez prawników.

(dowód: akta kontroli str. 805-809)

NIK zwraca uwagę, iż ograniczenie w 2016 r. działań kontrolnych do odbioru Kart *npp* oraz sprawdzenia prawidłowości wystawionej faktury VAT nie pozwalało na pełną ocenę prawidłowości realizacji zobowiązań przyjętych w umowie.

2. W dokumentacji organizacyjnej Wydziału do dnia 1 sierpnia 2017 r. brak było wyraźnego określenia, że dwie pracownice Wydziału zostały zobowiązane do realizacji zadań *npp*, pomimo iż faktycznie te czynności były przez nie wykonywane od połowy grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 807-809, 1014-1017)

Jak wyjaśniła Zastępca Naczelnika Wydziału, realizacja zadań z zakresu *npp* wynikała z zarządzenia wewnętrznego z 14 kwietnia 2016 r.<sup>54</sup> Jednocześnie w opisie stanowiska pracy pracowników Wydziału istniał zapis obligujący do wykonywania innych zadań zleconych przez przełożonego, w tym przypadku były to zadania dotyczące realizacji nieodpłatnej pomocy prawnej. Jak wskazała Zastępca Naczelnika Wydziału, *finalnie po podjęciu decyzji, które osoby będą to zadanie realizowały, zapisy w opisie stanowiska pracy zostały zmienione i doprecyzowane.*

(dowód: akta kontroli str. 807-809)

NIK zwraca uwagę, iż w myśl standardu nr 3 *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (część A - Środowisko wewnętrzne, pkt 3 Struktura organizacyjna)*, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony

<sup>54</sup> Zarządzenie w sprawie organizacji pracy Wydziału.

w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Ponadto dla każdego pracownika powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności<sup>55</sup>.

#### Ocena cząstkowa

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

## 2. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu faktycznego

1. W 2016 r. npp została udzielona łącznie 1211 razy, z tego w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych - 571 razy, a w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe - 640 razy. W I i II kwartale 2017 r. takich przypadków było każdorazowo 255 (odpowiednio w ww. punktach 111 i 144 oraz 121 i 134). Powyższe wskazuje, że średnia liczba przypadków udzielonej pomocy przypadających na jeden dzień pracy danego punktu wynosiła 0,93 w 2016 r. i 0,82<sup>56</sup> w I półroczu 2017 r. Średni koszt takiego wsparcia wyniósł 256 zł w 2016 r. i 307 zł w I półroczu 2017 r.<sup>57</sup>

Z nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. i w pierwszym półroczu 2017 r. korzystały wszystkie grupy uprawnionych<sup>58</sup>, w tym najliczniejszą stanowiły osoby spełniające kryterium wieku<sup>59</sup> (odpowiednio: 39 % i 35 %), a następnie uprawnieni posiadający Kartę Dużej Rodziny (odpowiednio: 6 % i 3 %) oraz korzystający ze świadczeń pomocy społecznej (odpowiednio: 6 % i 7 %). Najwięcej porad udzielono z zakresu prawa cywilnego, w tym z zakresu prawa rzeczowego i prawa spadkowego<sup>60</sup>. W tym okresie najczęściej, tj. odpowiednio 428 (36%) i 188 (37%) razy udzielona została informacja prawna (poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach). Kolejnymi stosowanymi formami pomocy było - wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego (108 i 70 przypadków) oraz udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma (318 i 220 przypadków). W 2016 r. czas poświęcony na udzielenie pomocy prawnej wynosił: w 34 przypadkach do 15 minut, w 217 - od 15 do 30 minut, w 328 od 30 do 60 minut, a w 116 powyżej 60 minut. W I półroczu 2017 r. liczba udzielonych porad w ww. zakresach czasu wynosiła odpowiednio 8, 79, 99 i 23.

(dowód: akta kontroli str. 276-284, 308-357)

Analiza dokumentacji sprawozdawczej za 2016 r. potwierdziła, iż niezależnie od podmiotu odpowiedzialnego za świadczenie npp, najwięcej porad udzielono osobom w wieku powyżej 65 roku życia (łącznie 168 przypadków). W dwóch pierwszych kwartałach 2017 r. osób w tym przedziale wiekowym było odpowiednio 26 i 36. Zgodnie z wyjaśnieniem pracownika Wydziału sporządzającego informacje zbiorcze, dane wykazane w zbiorczej informacji w pkt I, a dotyczące liczby osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej, ustalono na podstawie liczby Kart npp otrzymanych od prawników. Dla celów sporządzenia informacji zbiorczej przyjęto, że jedna Karta npp dotyczy jednej osoby. Nie korzystano z innej możliwości ustalenia liczby osób, którym udzielono pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 320-387, 448-485, 474-477)

<sup>55</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

<sup>56</sup> 1211 porady udzielone w ciągu 1295 dni roboczych w 2016 r. (5 punktów x 259 dni roboczych w 2016 r.) i 510 porad w ciągu 625 dni roboczych (5 punktów x 125 dni roboczych w I półroczu 2017 r.).

<sup>57</sup> Kwota wydatkowanej dotacji celowej w 2016 r. 309 000 zł/1211 porady, a w I półroczu 2017 r. dotacja wydatkowana 156 510 zł /510 porad.

<sup>58</sup> W 2016 r. młodzież do 26 roku życia i seniorzy powyżej 65 roku życia uzyskali 309 na 393 udzielonych porad (co stanowiło 78 %). W pierwszym kwartale 2017 r. młodzież do 26 roku życia uzyskała 32 porady a seniorzy powyżej 65 roku życia uzyskali 89 porad na 216 udzielonych porad. Korzystający z pomocy społecznej odpowiednio 42 i 51 udzielonych porad. Rodziny wielodzietne odpowiednio 15 i 26 udzielonych porad. Dotknięci katastrofą naturalną, klęską żywiołową lub awarią techniczną odpowiedni 26 i 17 udzielonych porad. Weterani i kombatanci po jednym uprawnionym.

<sup>59</sup> Młodzież do 26 roku życia i seniorzy powyżej 65 roku życia.

<sup>60</sup> W 2016 r. 208 porad i w pierwszym kwartale 2017 r. 48 porad.

2. Miasto realizując wymogi art. 12 ustawy o npp oraz § 8 rozporządzenia wykonawczego przekazywało właściwym organom informacje zbiorcze<sup>61</sup> o wykonaniu zadania polegającego na zapewnieniu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Miasta. W przypadku realizacji ww. obowiązku nastąpiło to z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 12 ustawy o npp. Wymagane informacje zostały przedstawione w formie przewidzianej w obowiązujących przepisach i były rzetelne. W ujęciu kwartalnym, były one również przekazywane przez Miasto Wojewodzie (na jego wniosek i w terminach przez niego wskazanych). Wojewoda w piśmie z dnia 9 marca 2016 r. wystąpił również do Prezydenta o *przekazywanie comiesięcznych danych na temat udzielonych porad prawnych z podziałem na punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe*, określając wzór tabeli i termin przekazania takich danych (do 15 dnia każdego miesiąca). Również i w tym przypadku Miasto realizowało prawidłowo ten obowiązek, przesyłając terminowo wymagane informacje.

(dowód: akta kontroli str. 276-387)

Przeprowadzone badanie kontrolne:

- informacji kwartalnych na zbiorze kart nieodpłatnej pomocy prawnej z II kwartału 2016 r. i 2017 r. wykazało zgodność liczby udzielonych porad prawnych z danymi wykazanymi w informacjach sporządzonych przez Miasto,
- informacji rocznych w zakresie danych ujętych w następujących punktach: II/3/3.3 i pkt II/3/3.3 udzielanie pomocy w sporządzaniu 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 w toczącym się postępowaniu sądowno-administracyjnym – wykazało zgodność z danymi wykazanymi w zbiorczej informacji za 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1531-1533, 1569)

3. W całym skontrolowanym okresie Miasto realizowało obowiązek udostępniania w BIP danych o punktach npp wraz z aktualnym harmonogramem ich funkcjonowania. W jednym przypadku informacja dotycząca zmiany harmonogramu dokonana na wniosek adwokata wyznaczonego przez ORA w Opolu nie została wprowadzona do BIP. Pozostałe podjęte przez kontrolowaną jednostkę działania informacyjne z wykorzystaniem innych niż Internet środków przekazu, polegały na umieszczeniu w Biurze Obsługi Obywatela informacji (ulotek) o npp oraz zamieszczeniu takich informacji w miesięczniku *Opole i Kropka* (w lutym 2016 r.). Ponadto w trakcie konferencji prasowej w październiku 2015 r. zwrócono się do mediów o rozpowszechnienie informacji o możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej (w lokalnych mediach ukazały się artykuły prasowe i wiadomości radiowe dotyczące możliwości uzyskania takiego wsparcia).

(dowód: akta kontroli str. 805-809, 937-939)

W styczniu 2017 r. Sekretarz Miasta przekazał Wojewodzie zestawienia dotyczące: lokalizacji punktów npp, działań podejmowanych w zakresie upowszechnienia informacji o funkcjonowaniu npp, liczby udzielonych porad prawnych w poszczególnych punktach npp, jak również przekazał wnioski odnoszące się do analizy funkcjonowania systemu npp w Mieście Opolu. W szczególności podkreślony został problem ograniczonych środków przeznaczonych na pokrycie kosztów funkcjonowania punktów npp (154,50 zł na punkt). Powyższe zostało wcześniej podniesione w informacji przekazanej Wojewodzie przed uruchomieniem punktów npp.

(dowód: akta kontroli str. 826-832)

4. Udzielanie npp nie było przedmiotem skarg i wniosków zgłaszanych zarówno w Urzędzie, jak i w miejskich jednostkach organizacyjnych<sup>62</sup>, w siedzibach których udzielana była npp.

(dowód: akta kontroli str. 388-399)

5. W maju 2017 r. Wojewoda Opolski przeprowadził w trybie przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>63</sup> kontrolę problemową w zakresie realizacji zadania nieodpłatnej pomocy prawnej. Realizację zadania

<sup>61</sup> Tj. w okresie objętym kontrolą pięć kwartalnych i jedną roczną.

<sup>62</sup> Na podstawie wypowiedzi kierownika danej jednostki organizacyjnej w trakcie oględzin.

<sup>63</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

oceniono pozytywnie z uchybieniami, a stwierdzone uwagi dotyczyły nieuwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych poprzez usytuowanie jednego z punktów na poziomie pierwszego piętra (schody na zewnątrz budynku bez windy), braku telefonów w pomieszczeniach przeznaczonych do świadczenia npp. Kontrola ta wykazała ponadto (w punkcie prowadzonym przez organizację *Honeste Vivere*) niewłaściwe przechowywanie<sup>64</sup> wypełnionego oświadczenia osoby uprawnionej, tj. dokumentu zawierającego dane osobowe. Na podstawie ustaleń kontroli zostało sformułowanych sześć zaleceń, do których należały m.in. wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadania (w szczególności zalecono zwrócenie uwagi na funkcjonowanie punktu npp zlokalizowanego w Centrum Obsługi Administracyjnej Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Opolu), wyposażenie pokoi przeznaczonych do udzielania npp w telefony (w celu ułatwienia nadzoru nad realizacją zadania), a także podjęcie działań na rzecz rozpowszechnienia w większym zakresie informacji o lokalizacji punktów npp, harmonogramie i zasadach udzielania npp.

(dowód: akta kontroli str. 521-532)

Zrealizowane do dnia kontroli zalecenia pokontrolne Wojewody polegały na sporządzeniu harmonogramu czynności wykonywanych podczas realizacji zadania npp (sześć zadań wraz z terminami). Ponadto ponownie umieszczono w widocznych miejscach w budynkach Urzędu informacje o npp.

Realizacja przez Miasto zadań w zakresie npp nie była przedmiotem kontroli innych uprawnionych organów, jak również kontroli wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 527, 943)

6. Sekretarz Miasta za podstawową barierę we wdrażaniu rozwiązań npp uznał brak środków na obsługę tego zadania, wskazując że uzyskane z tego tytułu kwoty nie uwzględniają wydatków na promocję zadania i edukację prawną. Stwierdził też, że *na obsługę organizacyjno-techniczną punktów npp przeznaczona została zbyt mała kwota dotacji, która nie pokryje nawet części kosztów wyposażenia, komputerów, drukarek*. Zastępca Naczelnika Wydziału wyjaśniła, iż w praktyce Miasto i jednostki organizacyjne (w których umiejscowione zostały punkty npp) dopłacają do ich funkcjonowania. Wyposażenie punktów w komputery i zamknięte szafki zostało sfinansowane przez Miasto. W celu uruchomienia punktów npp w IV kwartale 2015 r. Miasto zakupiło routery umożliwiające połączenie z Internetem (wraz z doładowaniami) za łączną kwotę 1347 zł<sup>65</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 320-328, 805-809, 937-939, 1584-1585)

Badania ankietowe<sup>66</sup> przeprowadzone wśród radców prawnych i adwokatów wykazało, że przed podjęciem czynności świadczenia pomocy prawnej w punkcie npp 33 osoby zajmowały się udzielaniem tego rodzaju wsparcia, a cztery nie miały doświadczenia w tym zakresie. Zdecydowana większość ankietowanych uznała, że warunki techniczno-organizacyjne lokali były wystarczające dla rzetelnego i profesjonalnego udzielania pomocy prawnej (33 odpowiedzi). Do najistotniejszych barier dla zapewnienia npp na etapie przedsądowym osobom potrzebującym takiego wsparcia zaliczono: niedostateczną liczbę punktów npp (15 odpowiedzi), brak dostępu do innych form pomocy (14 odpowiedzi) i niewystarczające środki finansowe (osiem odpowiedzi). Zdecydowana większość ankietowanych oceniła stopień świadomości prawnej osób zgłaszających się o udzielenie pomocy jako bardzo niski (30 odpowiedzi) lub (sześć odpowiedzi). Największą grupę osób, której odmówiono udzielenia pomocy z uwagi na brak ustawowych uprawnień stanowiły osoby starsze, które nie ukończyły 65 lat (14 przypadków), osoby bezrobotne (sześć przypadków), osoby samotnie wychowujące dzieci (pięć przypadków), następnie osoby ze znacznym zadłużeniem (cztery przypadki), osoby dotknięte przemocą w rodzinie (cztery przypadki). Jako sposób udoskonalenia systemu npp wskazano następujące możliwości: rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do pomocy (16 odpowiedzi), przeznaczenie wyższych środków finansowych na wynagrodzenia dla prawników udzielających pomocy (18 odpowiedzi), zwiększenie liczby punktów npp (13 odpowiedzi).

(dowód: akta kontroli str. 1581-1583)

<sup>64</sup> W punkcie prowadzonym przez organizację *Honeste Vivere*.

<sup>65</sup> W tym routery – 897 zł oraz doładowania - 450 zł.

<sup>66</sup> Od osób udzielających npp w Mieście, tj. radców prawnych (OIRP), adwokatów (ORA) oraz prawników OPPEN i *Honeste Vivere* otrzymano łącznie 37 ankiet.



7. W umowach zawartych przez Miasto z adwokatami i radcami prawnymi na udzielanie w 2016 r. i w 2017 r. nieodpłatnej pomocy prawnej nie zawarto postanowień w zakresie kontroli realizacji obowiązków umownych przez tych prawników.

(dowód: akta kontroli str. 703-790, 937-939)

Poza obowiązkami wynikającymi z zawartych z adwokatami i radcami prawnymi umów, Miasto od II połowy 2017 r. podejmowało działania w celu weryfikacji prawidłowości realizacji zadań powierzonych tym osobom, w tym poprzez udokumentowaną protokołem z dnia 1 września 2017 r. kontrolę obowiązku osobistego świadczenia npp w danym punkcie (zgodnie z ustalonym harmonogramem).

(dowód: akta kontroli str. 1034-1035, 1446-1449)

8. Stosownie do wymogu art. 11 ust. 8 ustawy o npp jednym z ustawowych obowiązków Prezydenta jest kontrola wykonania umowy zawartej z organizacją pozarządową. Jak wynika z brzmienia przepisu art. 17 ustawy o dppiw kontrola i ocena realizacji tego zadania powinna dotyczyć szczególności: stopnia realizacji zadania; efektywności, rzetelności i jakości jego realizacji; prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania oraz prowadzenia dokumentacji związanej z jego realizacją. Jak wyjaśnił Sekretarz, kontrole wynikające z art. 11 ust. 8 ustawy o npp są przeprowadzane co miesiąc na podstawie Kart npp, a ponadto utrzymywany jest stały kontakt telefoniczny i mailowy z prawnikami realizującymi ww. zadanie. Sekretarz Miasta wskazał ponadto na sprawowanie kontroli działalności organizacji pozarządowej na podstawie sprawozdania częściowego oraz końcowego, jak również na zaplanowaną w IV kwartale 2017 r. kontrolę realizacji tego zadania, którą przeprowadzić ma Wydział Kontroli Wewnętrznej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 937-939)

W umowach zawartych na lata 2016 i 2017 z organizacjami: Quisisana, OPPEN i Honeste Vivere, przewidziano mechanizmy kontroli ich wykonania. Określono też skutki niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez te organizacje. W umowach z organizacjami pozarządowymi zawartych na realizację zadania w 2016 r. i 2017 r. była stosowana regulacja (*Zasady organizowania zastępstw*) zobowiązująca organizację do zapewnienia zastępstwa (w sytuacji wystąpienia przeszkody ze strony osoby udzielającej npp) pod rygorem zwrotu dotacji uznanej jako niewykorzystana za czas, kiedy nie zapewniono udzielania npp. W umowach z organizacjami: Quisisana, OPPEN i Honeste Vivere zawartymi na 2016 r. w § 20 ust. 2 umowy Miasto przewidziało możliwość dochodzenia od organizacji kar umownych w przypadku niezapewnienia udzielania pomocy prawnej w przyznanym punkcie npp - w wysokości 10 % stawki dotacji za jeden dzień<sup>67</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 836-882)

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki skorzystania przez Miasto z prawa pomniejszenia wynagrodzenia (kwoty dotacji) o czas, w którym osoba zobowiązana nie była w gotowości do udzielenia tej pomocy na podstawie ww. zapisów umów z organizacjami (§ 8 ust. 4 umowy). Pomimo tego, że w trakcie kontroli prowadzonej przez przedstawicieli Wojewody (w dniu 16 maja 2017 r.) stwierdzona została nieobecność prawnika w godzinach udzielania npp w punkcie prowadzonych przez Honeste Vivere, do dnia kontroli NIK nie dokonano proporcjonalnego pomniejszenia wynagrodzenia przysługującego tej organizacji. W wyjaśnieniu Naczelnik CDO stwierdziła, że decyzja w tym zakresie zostanie podjęta po przedłożeniu przez ww. organizację sprawozdania rocznego z realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str.520a, 526-532)

9. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od dziekanów samorządów prawniczych wynikało, że w okresie objętym kontrolą wzrosła liczba adwokatów i radców prawnych zainteresowanych udzielaniem npp w mieście Opolu. W latach 2015 i 2016 liczba ta wynosiła odpowiednio: dla ORA - 32 i 36, a dla OIRP - 31 i 48. Organy ww. samorządów zawodowych nie dokonywały analizy zjawiska wzrostu zainteresowania udzielaniem npp.

(dowód: akta kontroli str. 652-653)

<sup>67</sup> Liczonej według zasady, iż zwrot dotacji za jeden dzień stanowi iloraz miesięcznego wynagrodzenia przeznaczonego na jedno stanowisko npp oraz liczby 20, odpowiadającej liczbie dni udzielania npp.

10. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o *NIK* od podmiotów świadczących pomoc prawną mieszkańcom Opola w oparciu o kryteria inne niż wynikające z ustawy o *npp*<sup>68</sup> wynikało, że uruchomienie punktów *npp* nie miało wpływu na ograniczenie zakresu prowadzonej przez te podmioty działalności w zakresie darmowego poradnictwa prawnego. Z informacji wynikało też, że wszystkie podmioty podejmowały działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej, w tym polegające głównie na informowaniu o możliwościach dostępu do *npp* (np. wywieszenie informacji o pomocy prawnej na tablicach ogłoszeń, bezpośrednie przekazywanie ich podopiecznym podczas przeprowadzanych wywiadów środowiskowych oraz podczas prowadzonych indywidualnych terapii). Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy wskazał ponadto na nawiązaną od marca 2012 r. współpracę z Dziekanem Wydziału Prawa i Administracji. W ramach tej współpracy porozumienia w zakresie świadczenia darmowej pomocy prawnej udzielanej przez studentów prawa zawierane były każdorazowo na okres 6 miesięcy, a z darmowych porad skorzystało do końca 2016 r. łącznie 75 osób zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Opolu. Do ww. podmiotów nie wpływały skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania systemu *npp* na terenie Miasta, jak też nie zgłaszały się osoby, którym odmówiono udzielenia takiej pomocy.

Z informacji uzyskanych natomiast od czterech organizacji pozarządowych mających w swoich celach statutowych świadczenie darmowej pomocy prawnej<sup>69</sup> oraz od kancelarii prawnych (adwokatów i radców prawnych), którzy w ramach prowadzonej własnej kancelarii prawnej zajmują się udzielaniem pomocy prawnej *pro publico bono* wynikało, że uruchomienie systemu *npp* nie wpłynęło na obniżenie, ani zwiększenie liczby porad prawnych udzielonych przez te organizacje. Przedstawiciele tych podmiotów nie odnotowali także przypadków zgłaszania się osób potrzebujących, którym odmówiono udzielenia pomocy prawnej w punkcie *npp*.

(dowód: akta kontroli str. 502-513, 648-694)

11. Większość beneficjentów *npp* z terenu Miasta objętych badaniem ankietowym była zadowolona lub bardzo zadowolona z uzyskanego wsparcia oraz ze skuteczności udzielonej pomocy<sup>70</sup>. W ocenie ankietowanych zadowolające były: sposób rozwiązania problemu i ilość czasu poświęconego na udzielenie porady, a także lokalizacja i czas pracy punktów *npp*<sup>71</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1581-1583)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Miasto zawarło dwie umowy z adwokatami, którzy nie byli ujęci na liście przedłożonej Prezydentowi przez ORA w Opolu 12 listopada 2015 r., pomimo iż zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o *npp* oraz § 2 ust. 5 Porozumienia z dziekanem ORA w Opolu, Miasto powinno było zawierać indywidualne umowy z adwokatami wyznaczonymi przez właściwy organ samorządu zawodowego adwokatów. Powyższe dotyczyło umowy dotyczącej świadczenia *npp* w punkcie powierzonym do prowadzenia ORA w Opolu w okresie styczeń i luty 2016 r. oraz w marcu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 207-209, 937-939)

Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta w grudniu 2015 r. adwokat wyznaczony do realizacji tego zadania w styczniu odmówił podpisania umowy. W związku z koniecznością dochowania terminu uruchomienia punktu *npp* Miasto skontaktowało się z następnym adwokatem z listy ORA. Również w kolejnych miesiącach (marcu i kwietniu 2016 r.) adwokaci z listy ORA

<sup>68</sup> Zapytania skierowano do: Dyrektora Okręgowego Inspektoratu Pracy, Miejskiego Rzecznika Praw Konsumenta, Fundacji Restytucja, Stowarzyszenia Quisisana, Dyrektora MOPR, Kierownika Ośrodka Interwencji Kryzysowej, Dyrektora Środowiskowego Domu Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi, Powiatowego Urzędu Pracy, Miejskiego Ośrodka Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym.

<sup>69</sup> Stowarzyszenie Quisisana, Fundacja Bądź Dobroczyńcą, Uniwersytet Trzeciego Wieku w Mosznej, Klinika Prawa Uniwersytetu Opolskiego, Fundacja Restytucja.

<sup>70</sup> Opinię taką wyraziło dziesięć (84%) z dwunastu osób, które odpowiedziały na pytania ankietowe.

<sup>71</sup> Zadowolonych lub bardzo zadowolonych w tych czterech ocenionych obszarach było odpowiednio: po 10, 9, i 11 osób.

wyznaczeni do udzielania npp w tych dwóch miesiącach nie stawili się, a zamiast tego przysłali zastępców.

(dowód: akta kontroli str. 1539-1540, 1553-1554, 1584-1585)

W swoich wyjaśnieniach Sekretarz Miasta podkreślił, iż pracownicy Urzędu nie mają wpływu na to, czy wyznaczony przez ORA adwokat podejmie się realizacji umowy. Odnosząc się do zmiany adwokatów w pierwszych trzech miesiącach 2016 r. wyjaśnił ponadto, iż do Urzędu nie wpłynęły informacje, że taka sytuacja negatywnie wpłynęła na jakość świadczonych usług.

(dowód: akta kontroli str. 1539-1540, 1553-1554)

Pracownicy kontrolowanej jednostki, w I kwartale 2016 r. nie zwracali się do ORA z informacją o zaistniałej sytuacji oraz z wnioskiem o wyznaczenie innej osoby. Sekretarz Miasta wyjaśnił ponadto, iż przypomniał dziekanowi ORA w Opolu o konieczności wyznaczenia przez ORA adwokatów i ich zastępców.

(dowód: akta kontroli str. 1423-1424, 1584-1588)

2. W okresie od 1 lutego 2017 r. do dnia zakończenia kontroli Miasto nie zapewniło wyposażenia trzech punktów npp w telefony komórkowe, mimo obowiązku wynikającego z § 5 ust. 3 umowy nr CDO.526.16.1.2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. zawartej z OPPEN i § 6 ust. 3 umowy z Honeste Vivere.

(dowód: akta kontroli str. 893-921)

Stosownie do postanowień tych umów, organizacje powinny otrzymać do wyłącznej dyspozycji: komputer, drukarkę, telefon komórkowy z numerem i kartą SIM oraz dostęp do Internetu (mobilnego). Jak wyjaśniła Zastępca Naczelnika Wydziału, przed dniem 2 lutego 2017 r.<sup>72</sup> po zmianie przepisów w polskim prawie telekomunikacyjnym nakładających na użytkowników telefonów komórkowych obowiązek podania i potwierdzenia swoich danych osobowych operatorowi, telefony komórkowe zostały odebrane prawnikom świadczącym npp. Jednocześnie Miasto nie dokonało stosownej zmiany umów z ww. organizacjami, polegającej na wykreśleniu telefonu komórkowego oraz mobilnego internetu ze spisu urządzeń technicznych oddanych do dyspozycji dla realizacji zadania publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 893-921, 1333a)

W trakcie kontroli przeprowadzonej w maju 2017 r. przez Wojewodę, zwrócono uwagę na powyższy brak telefonów, a także zalecono wyposażenie pokoi, w których udzielana jest pomoc prawna w telefony, co miało m.in. ułatwić nadzór nad realizacją zadania.

(dowód: akta kontroli str. 526-530, 532)

Pracownik merytoryczny CDO (pełniąca obowiązki w zakresie nadzoru od 31 maja 2017 r.) wyjaśniając przyczynę braku stosownych działań zmierzających do modyfikacji zapisów umowy podała: *Oficjalnie informacji o zabraniu telefonów nie otrzymałam, domyślałam się, że będzie wymiana telefonów na stacjonarne. Zapis umowy o wyposażeniu punktów npp w telefony komórkowe w piśmie z 14 czerwca 2017 r. nie był mi wcześniej zmiany (nigdy wcześniej nie czytałam tego pisma). Cały czas byłam przekonana, że telefony są w punktach npp powierzonych organizacjom. Tym samym nie miałam podstaw, aby zmieniać treść umowy o realizację zadania publicznego. Kontakt bezpośredni z prawnikiem świadczącym npp miałam tylko w przypadku p. mec. B.Z; w pozostałych przypadkach kontaktowałam się z przedstawicielami organizacji. W kwestiach organizacyjnych i wyposażenia punktów npp decyduje Wydział Organizacyjny, Centrum Dialogu Obywatelskiego nie ma wpływu na ww. kwestie.*

(dowód: akta kontroli str. 1021-1023)

Jak wyjaśniła Naczelnik CDO, *nie zmieniono umów, ponieważ CDO nie otrzymało informacji o odebraniu telefonów na stałe. Czekamy na zamontowanie stacjonarnych aparatów, jak polecił to Wojewoda. (...) do tego czasu prawnicy powinni jakieś telefony mieć.*

(dowód: akta kontroli str. 996-997)

<sup>72</sup> Od 2 lutego 2017 r. wszystkie niezarejestrowane numery telefonów miały zostać zablokowane.

3. Nie został zapewniony rzetelny nadzór w zakresie dokumentowania udzielania npp przez adwokatów i radców prawnych. Weryfikacja 46 Kart npp przekazanych Miastu w czerwcu 2016 r. oraz w okresie I półrocza 2017 r. przez adwokatów wykazała, że w 10 przypadkach Karta npp została sporządzona według nieaktualnego wzoru, który od 1 stycznia 2017 r. został zastąpiony wzorem wprowadzonym na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2016 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej*<sup>73</sup>, a także przekazywane były Miastu niepodpisane Karty npp (dwa przypadki). Ponadto dwukrotnie – wbrew przepisowi art. 7 ust. 2 ustawy o npp i § 1 pkt 7 umowy do Urzędu złożone zostały Karty npp połączone z oświadczeniami osób, którym udzielono pomocy i do dnia kontroli w Urzędzie nie doprowadzono do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 1516-1538,1551-1552)

Przepisy art. 7 ust. 1-2 ustawy i § 7 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego wymagają, aby prawnik udokumentował każdy przypadek udzielenia pomocy prawnej przez wypełnienie Karty npp, której wzór został określony w zał. nr 1 do rozporządzenia wykonawczego. Zgodnie z § 1 ust. 6 rozporządzenia wykonawczego, wypełnioną Kartę npp opatruje się podpisem osoby udzielającej pomocy prawnej. Ponadto stosownie do postanowień § 1 pkt 5-7 umowy, adwokat zobowiązany był do prowadzenia ewidencji porad poprzez dokumentowanie każdego przypadku udzielania npp w Karcie, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o npp, jak również do przekazania Kart i oświadczeń w sposób uniemożliwiający powiązanie ze sobą tych dokumentów.

Zdaniem NIK pracownik Wydziału nie wykazał wystarczającej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków, nie weryfikując rzetelnie przedkładanej do Urzędu dokumentacji (która stanowiła podstawę do sporządzenia sprawozdań dla Wojewody i do Ministerstwa), a w konsekwencji nie podejmując działań mających na celu przeciwdziałanie występowaniu przypadkom nieprawidłowego dokumentowania udzielonej pomocy.

Z dokumentacji przekazanej do Kancelarii UM Opola w dniach 2 lutego 2017 r. oraz 4 kwietnia 2017 r. dekreteccjami pracownika nadzorującego w tym okresie pracę Referatu Organizacyjnego, odpowiednio z 3 lutego oraz 5 kwietnia wynikało przekazanie Kart npp do weryfikacji pracownikowi merytorycznemu tego Wydziału. Jak wyjaśnił powyższy pracownik Wydziału, dokumentację złożoną przez adwokata zweryfikowała ona na podstawie pierwszej prawidłowo wypełnionej Karty npp. Osoba sprawująca bezpośredni nadzór nad realizacją zadań npp w okresie obejmującym weryfikację dokumentacji wyjaśniła: *w stwierdzonych dwóch przypadkach niezgodnego z przepisami ustawy o npp i postanowieniami umowy połączenia Kart npp z oświadczeniami założyć należy niedopatrznie ze strony adwokata, natomiast faktyczna przyczyna jest trudna do ustalenia.*

(dowód: akta kontroli str. 1720-1722, 1532-1538, 1550-1551)

Zastępca Naczelnika Wydziału, wyjaśniając sposób sprawowania nadzoru nad realizacją zadania npp przez adwokatów i radców prawnych wskazała, że *w przypadku niezastosowania się prawników do wymogu przekazania Kart npp w sposób uniemożliwiający ich powiązanie z oświadczeniami składanymi przez osoby uprawnione, informowano telefonicznie adwokatów i radców prawnych o konieczności stosowania tego wymogu.*

(dowód: akta kontroli str. 805-809)

4. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie podjęto czynności zmierzających do wyegzekwowania od ORA w Opolu imiennego wskazania zastępców adwokatów wyznaczonych do udzielania npp w latach 2016-2017. Powyższe zobowiązanie, na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o npp, ujęte zostało w treści porozumień zawartych na te lata z tym podmiotem. Skutkowało to dopuszczeniem do udzielania pomocy prawnej osobom, które nie zostały wyznaczone do takiego zadania na zasadach przewidzianych w ww. przepisach.

(dowód: akta kontroli str.193-225)

---

<sup>73</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 2227.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w przypadku, kiedy zostaje zawarta umowa z wyznaczonym radcą prawnym lub adwokatem, to zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o npp w *uzasadnionych przypadkach zleceńbiorky upoważniają osoby, które je zastępują*. Jak wskazał, zastępstwa były świadczone przez osoby wpisane do Krajowego Rejestru Adwokatów i Aplikantów Adwokackich oraz z listy radców prawnych dostępnej na stronie internetowej<sup>74</sup>. Z kolei wyjaśniając przyczynę stopniowego poszerzania w umowach z adwokatami katalogu osób mogących „z upoważnienia” udzielać pomocy prawnej, Sekretarz Miasta wskazał, że w styczniu 2017 r. katalog poszerzony został o innych adwokatów, *natomiast w kwietniu 2017 r. na prośbę jednego z adwokatów w § 6 umowy dodatkowo dopisano radcę prawnego*. Jak wskazał Sekretarz Miasta zapis ten został przepisany z art. 5 ust. 1 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 520, 741-781, 937-939)

Należy jednakże zauważyć, iż art. 5 ust. 1 ustawy o npp zawiera wyłącznie wskazanie, jakie kwalifikacje są niezbędne dla udzielania npp, natomiast imienne wskazanie osób adwokatów i radców prawnych - zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o npp – jest kompetencją samorządów zawodowych. W przypadku organizacji pozarządowych zasadą jest przeprowadzanie konkursów na dany rok; w przypadku powierzenia prowadzenia punktów npp samorządom zawodowym, z uwagi na brak konkursów - zasadą jest wyznaczenie adwokatów i radców prawnych (oraz ich zastępców) przez organ samorządu zawodowego.

Jak wyjaśnił pracownik Referatu Organizacyjnego, (...) *w okresie przygotowywania umów z adwokatami i radcami prawnymi nie zapoznałam się z regulaminami NRA i KRRP(...) nie wiedziałam też, że takie regulaminy obowiązują. Ich istnienie nie wynika jednoznacznie z ustawy o npp*.

(dowód: akta kontroli str. 1120)

Zdaniem NIK, na etapie prac przygotowawczych, tj. po zapoznaniu się z treścią porozumień z ORA i OIRP i uczestnicząc w pracach nad uzgodnieniem treści indywidualnych umów z prawnikami wyznaczonymi przez te samorzady, istniała po stronie zobowiązanych pracowników Miasta realna możliwość zapoznania się z tymi dokumentami, zwracając się do samorządu adwokatów, czego jednak zaniechano. Ponadto, podstawy prawne przyjęcia ww. regulaminów przez właściwe organy samorządu zawodowego adwokatów i samorządu zawodowego radców prawnych wynikają wprost z art. 21 i art. 22 ustawy o npp.

Do dnia zakończenia kontroli Sekretarz Miasta uzgodnił z Dziekanem ORA w Opolu kwestię uregulowania zastępstw. Efektem tych rozmów było przedłożenie Prezydentowi listy wyznaczonych adwokatów oraz ich zastępców<sup>75</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 937-939)

5. W przypadku punktu npp powierzonego do udzielania npp samorządowi adwokatów<sup>76</sup>, Miasto nie zapewniło wymaganego przepisem § 5 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego dostosowania lokalu do potrzeb osób niepełnosprawnych. W ww. punkcie npp istniały bariery architektoniczne (umieszczenie lokalu na poziomie I kondygnacji bez windy lub innych rozwiązań technicznych), uniemożliwiające dostęp do ww. punktu osobom niepełnosprawnym, co potwierdziły przeprowadzone oględziny. Powyższą niezgodność z wymogiem rozporządzenia wykonawczego stwierdzono w maju 2017 r. w trakcie kontroli prowadzonej przez przedstawicieli Wojewody. W następstwie sformułowanego przez Wojewodę zalecenia Sekretarz Miasta poinformował Wojewodę o braku dysponowania lokalem w centrum Miasta spełniającym wymagania rozporządzenia wykonawczego. Zapewnił też Wojewodę, iż w przypadku, gdy pojawi się taka możliwość, lokal zostanie przeniesiony w miejsce dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 532,1308-1317)

Wyjaśniając przyczynę utrzymywania od 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli punktu npp niespełniającego wymogu dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych (§ 5 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego), Sekretarz Miasta podał, iż *w chwili obecnej Miasto nie*

<sup>74</sup> [http://www.oirp.opole.pl/lista\\_radcow\\_prawnych.html](http://www.oirp.opole.pl/lista_radcow_prawnych.html).

<sup>75</sup> Pismo ORA wraz z listą wpłynęło do Miasta 16 listopada 2017 r.

<sup>76</sup> Punkt położony przy ulicy Książąt Opolskich 48-50.

dysponuje lokalem w centrum Miasta spełniającym wymagania, a w budynkach Urzędu nie ma wolnych pomieszczeń. Punkt npp w MBP Filia nr 4 cieszy się zainteresowaniem klientów, zapewnia wygodne miejsce dla osób oczekujących i intymność dla osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej. Do dziś nie wpłynęła żadna skarga klientów, którzy nie mogli skorzystać z pomocy prawnej z powodu barier architektonicznych. Miasto oferuje transport dla osób niepełnosprawnych i osoby te mogą zostać dowieszone do dowolnego innego punktu. Sekretarz zwrócił ponadto uwagę na fakt, że po drugiej stronie ulicy Książąt Opolskich jest dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych punkt nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzony przez Starostwo.

(dowód: akta kontroli str. 1018-1019, 1423-1424)

Ocena cząstkowa

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

### 3. Finansowanie zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu faktycznego

1. Na lata 2016 i 2017 zaplanowano dochody i wydatki związane z realizacją zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>77</sup>. W obu kontrolowanych latach, wysokość ujętej w budżecie dotacji celowej odpowiadała kwocie<sup>78</sup> ustalonej zgodnie z przepisem art. 20 ust. 4 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str. 528-544)

Na realizację zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej wydatkowano ogółem: 309 000 zł w 2016 r. i 236 815,40 zł w I półroczu 2017 r. Wynagrodzenia z tytułu umów, zawartych z adwokatami i radcami prawnymi wyniosły odpowiednio: 119 892 zł i 50 567,30 zł, a dotacje przekazane organizacjom pozarządowym: 179 838 zł i 182 177,64 zł. Pozostałe kwoty w wysokości 9 270 zł w 2016 r. i 4 070,46 zł w I półroczu 2017 r. stanowiły koszty obsługi organizacyjno-technicznej zadania<sup>79</sup>. Procentowy podział wydatkowanej w 2016 r. kwoty zgodny był z przepisem art. 20 ust. 1 ustawy o npp.

W Urzędzie przyjęto do stosowania *instrukcję obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych*<sup>80</sup>, w której określono procedury rozliczania dotacji, udzielonych z budżetu oraz kontroli dowodów księgowych. Ustanowione procedury definiowały kontrolę merytoryczną jako sprawdzenie rzetelności operacji, tj. zgodności z obowiązującymi przepisami oraz celowości i gospodarności, polegające w szczególności na sprawdzeniu, czy usługi zostały zrealizowane zgodnie z umową, a w zakresie dotacji dodatkowo poprawność formalną, merytoryczną i finansową przedłożonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 545-633)

2. W brzmieniu postanowień umów, zawartych na lata 2016-2017, podstawą do wypłaty wynagrodzenia oraz dotacji z tytułu świadczenia usług nieodpłatnej pomocy prawnej,

<sup>77</sup> Uchwały budżetowe odpowiednio na lata: 2016 – dochody i wydatki na kwotę 309 000 zł, 2017 – dochody i wydatki na kwotę 313 100 zł, plan dochodów i wydatków na rok 2017 został zmieniony Zarządzeniem Prezydenta Miasta Opola z dnia 8 lutego 2017 r., dokonano pomniejszenia o kwotę 80 zł.

<sup>78</sup> Kwota bazowa wynosiła w latach: 2016 - 5 150 zł zgodnie z art. 27 ustawy o npp, 2017 - 5 217 zł zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1184). Mnożnik w latach 2016 i 2017 dla Miasta Opola wynosił: 5 i wynikał z wyliczenia wyprowadzonego w oparciu o wzór wynikający z art. 20 ust. 4 cyt. Ustawy, tj. odpowiednio w roku: 2014 –  $119\,574 \div 25\,000 = 4,78$ , 2015 –  $118\,931 \div 25\,000 = 4,75$ . Kwota dotacji wyniosła odpowiednio w roku: 2016 –  $12 \times 5\,150 \text{ zł} = 61\,800 \text{ zł} \times 5 = 309\,000 \text{ zł}$ , 2017 –  $12 \times 5\,217 \text{ zł} = 62\,604 \text{ zł} \times 5 = 313\,020 \text{ zł}$ .

<sup>79</sup> Wydatki związane z zapłatą ryczałtu jednostkom organizacyjnym Miasta Opola, za udostępnienie lokalu do świadczenia NPP.

<sup>80</sup> Zarządzenie nr OR-I.120.1.109.2012 Prezydenta Miasta Opola z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie obiegu kontroli dokumentów księgowych w Starostwie Powiatowym w Opolu, ze zmianami: 18 października 2012 r., 16 lutego 2013 r., 14 listopada 2013 r., 30 maja 2014 r., 22 października 2014 r., 4 grudnia 2014 r., 5 grudnia 2014 r., 27 lutego 2015 r., 5 maja 2015 r., 5 czerwca 2015 r., 25 listopada 2016 r. oraz zarządzenie nr OR-I.120.1.154.2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu, kontroli archiwizowania dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta Opola ze zmianami w dniach: 23 stycznia 2017 r., 28 lutego 2017 r., 30 czerwca 2017 r.

wykonywanej w sposób określony w umowach<sup>81</sup> odpowiednio przez: adwokatów i radców prawnych były wystawiane faktury VAT, a w przypadku organizacji pożytku publicznego, podstawą przekazania dotacji było wykonanie zadań zgodnie z ofertą oraz dochowanie obowiązków sprawozdawczych<sup>82</sup>. W I kwartale 2016 r. i 2017 r., adwokaci i radcowie prawni, wypełniali obowiązki umowne związane z udokumentowaniem udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a te stanowiły podstawę do wystawienia przez nich stosownych faktur VAT oraz rachunków.

(dowód: akta kontroli str. 703-782, 836-936)

W I kwartale 2016 r. i 2017 r. zgodnie z instrukcją obiegu i kontroli dokumentów, dokonano sprawdzenia pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym wszystkich przedstawionych w tym okresie dowodów księgowych – łącznie 55<sup>83</sup>. Operacje gospodarcze prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej kont: 201<sup>84</sup>, 240 i 130.

(dowód: akta kontroli str. 545-633, 1124-1128)

Miasto przekazywało Organizacjom Pożytku Publicznego, transze dotacji w wysokościach i terminach wynikających z zawartych umów. Operacje gospodarcze w tym zakresie zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej kont 224 i 130.

(dowód: akta kontroli str. 545-633)

Organizacje pożytku publicznego wyłonione w drodze otwartych konkursów ofert, zgodnie z postanowieniami zawartych umów, zobowiązane były do składania sprawozdań z wykonania zadania publicznego, odpowiednio w 2016 r. - częściowych (półrocznych) i końcowych (rocznych), a w 2017 r. rocznych. Sprawozdanie częściowe<sup>85</sup> z wykonania zadania publicznego za I półrocze 2016 r., zostało złożone z opóźnieniem trzech dni, pozostałe sprawozdania częściowe złożone zostały w terminach wynikających z zawartych umów. Końcowe sprawozdania z wykonania zadania publicznego za 2016 r., złożono w terminie wynikającym z zawartych umów. CDO sporządziło zgodnie z przepisem § 22 ust. 6 Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych, informacje z rozliczenia dotacji, które zostały zaakceptowane pod względem merytorycznym oraz zatwierdzone przez Prezydenta. Dane wykazane w części rozliczenie wydatków, sprawozdań końcowych, złożonych przez Stowarzyszenia odpowiadały kwotom ujętym w ofertach złożonych w toku postępowań konkursowych.

(dowód: akta kontroli str. 1136-1383)

3. Wojewoda Opolski na realizację zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2016 i 2017, przekazał na rachunek budżetu Miasta Opola, dotacje w wysokości: 309 000 zł – 2016 r., 156 510 zł – I półrocze 2017 r.<sup>86</sup> Środki z budżetu państwa przekazywane były w terminach umożliwiających realizację zadań. Miasto Opole dotację za 2016 r. wykorzystało w całości. Operacje gospodarcze w powyższym zakresie zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 295-297, 545-633, 1129-1135)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miasta w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

<sup>81</sup> Przedmiotem umów było zlecenie wykonania czynności związanych z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej w tym m.in.: weryfikowanie osób uprawnionych do korzystania z npp, zbieranie od osób uprawnionych oświadczeń, świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej, prowadzenie ewidencji porad poprzez dokumentowanie ich w kartach npp, przechowywanie dokumentów oraz przekazywanie do dziesiątego dnia następnego miesiąca kalendarzowego kart nieodpłatnej pomocy prawnej.

<sup>82</sup> Obowiązek złożenia sprawozdania półrocznego w terminie do 31 lipca danego roku (jedynie w przypadku dotacji z 2016 r.) i końcowego w terminie do 31 stycznia 2016 r. i 2017 r.

<sup>83</sup> Odpowiednio w 2016 r. 27 dowodów na kwotę 121 320 zł i 28 dowodów na kwotę 213 901,83 zł

<sup>84</sup> W zakresie ewidencji wynagrodzenia radcy prawnego przedstawiającego rachunek, operacje gospodarcze ujęto ponadto na kontach: 225, 229, 231.

<sup>85</sup> Sprawozdanie za I półrocze 2016 r. sporządzone przez Fundację Honestae Vivere, złożono 3 sierpnia 2016 r.

<sup>86</sup> Dotacje przekazano w transzach: w 2016 r. – 12 transz po 25 750,00 zł, w 2017 r. – 1 transza 26 088 zł, 1 transza 26 082 zł i 4 transze po 26 085 zł.

## 4. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej

W okresie objętym kontrolą Miasto poprzez swoje jednostki organizacyjne realizowało obowiązek podejmowania działań wpisujących się w działania edukacyjne, w tym zmierzające do podwyższenia stanu świadomości prawnej. Działaniami podnoszącymi świadomość prawną społeczeństwa były m.in.:

- organizacja spotkań dla mieszkańców miasta z Rzecznikiem Praw Obywatelskich,
- organizacja dyżurów dla mieszkańców z Miejskim Rzecznikiem Praw Konsumenta,
- przygotowanie szkolenia prawnego dla organizacji pozarządowych,
- wsparcie finansowe i pozafinansowe organizacji pozarządowych w ramach obejmowania patronatem wydarzeń np. Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej *Prawa i obowiązki członków rodziny. Teoria i praktyka*.

Ponadto Miasto (CDO) wsparło inicjatywę fundacji *Honeste Vivere* i udzieliło pomocy w organizacji szkolenia dla uczniów klas szóstych z opolskich szkół podstawowych, dla uczniów gimnazjów oraz dla wolontariuszy. Pomoc w przeprowadzeniu szkolenia miała charakter pozafinansowy i polegała m.in. na nieodpłatnym użyczeniu sali szkoleniowej, a także mailowym poinformowaniu szkół o zaplanowanym szkoleniu. Zagadnienia poruszane na szkoleniu dotyczyły m.in. prawa rodzinnego, cywilnego, przemocy w szkole, cyberprzemocy oraz mediacji. Naczelnik CDO wyjaśniła też, że w trakcie ostatnich kilku lat CDO współpracowała z dwoma podmiotami udzielającymi porad prawnych, tj. stowarzyszeniem *Bona Fides* (studencką poradnią prawną), a także z fundacją *Restytucja*.

(dowód: akta kontroli str. 1329-1331)

Przykładem działań edukacyjnych realizowanych w całym skontrolowanym okresie była działalność Miejskiego Rzecznika Praw Konsumentów, który zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o *ochronie konkurencji i konsumentów*<sup>87</sup>, prowadził w imieniu Miasta edukację konsumencką, a wykonując swoje ustawowe obowiązki zapewniał mieszkańcom Opola m.in. dostęp do bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 1281-1282)

Stosownie do art. 15 ustawy o *npp*, zadania z zakresu edukacji prawnej realizowała także istniejąca w Mieście uczelnia wyższa, tj. Uniwersytet Opolski. W dniu 2 lipca 2015 r. zawarte zostało Porozumienie pomiędzy Miastem a Dziekanem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, mające na celu wsparcie działalności Miejskiego Rzecznika Praw Konsumenta oraz rozwój świadomości konsumenckiej. Innym przykładem podejmowania wspólnych działań na rzecz podniesienia świadomości prawnej była inicjatywa Miasta i ORA w Opolu dotycząca współpracy i wsparcia działalności Miejskiego Rzecznika Praw Konsumenta poprzez udzielanie porad prawnych dotyczących tzw. „umów frankowych” ze strony profesjonalnych prawników (w trakcie trzech dni, tj. 9-11 października 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 517-518, 1451)

Zgodnie z informacją przedstawioną przez Dyrektora MOPR w Opolu, na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 2 i pkt 13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*<sup>88</sup>, oraz w ramach realizacji zadań polegających na prowadzeniu specjalistycznego poradnictwa i udzielaniu informacji o prawach i uprawnieniach obywatela, w Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie raz w miesiącu w okresie od stycznia do kwietnia 2017 r. organizowane były otwarte wykłady na temat prawa rodzinnego i karnego. Zdaniem ww. osoby *nie zaobserwowano zbytniego zainteresowania społeczeństwa tego typu wykładami. Stałe działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej klientów Ośrodka miały charakter informacji przekazywanych klientom przez kierowników poszczególnych Rejonów Opiekuńczych i pracowników socjalnych w trakcie przeprowadzania wywiadu środowiskowego lub prowadzonej pracy socjalnej.*

(dowód: akta kontroli str. 657-659)

<sup>87</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 229 ze zm.

<sup>88</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.; dalej: ustawa o *pomocy społecznej*.



MOPR jako miejska jednostka organizacyjna odpowiedzialna za realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, zapewniał mieszkańcom Opola darmowe poradnictwo specjalistyczne świadczone przez konsultantów prawnych w Ośrodku Interwencji Kryzysowej oraz prawników w Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie, realizując zadania powiatu określone przepisami art. 46 i 47 ustawy o pomocy społecznej. Wydatki poniesione na ten cel w latach 2010-2015 z tytułu wynagrodzenia pracowników wyniosły odpowiednio 404 029,68 zł w Ośrodku Interwencji Kryzysowej oraz 181 074,61 zł w Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie. Porady prawne w Ośrodku Interwencji Kryzysowej były świadczone codziennie przez konsultantów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 650-651, 656-659)

W skontrolowanym okresie w Biurze Obsługi Obywatela działającym w strukturze Wydziału Organizacyjnego zapewniono realizację zadania polegającego na zapewnieniu dostępu do aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, co stanowiło realizację obowiązków wynikających z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>89</sup> oraz ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>90</sup>. Jak podała Zastępca Naczelnika Wydziału, każdy obywatel w dowolnym czasie (w godzinach pracy Urzędu) może zapoznać się z treścią aktu normatywnego i innych aktów prawnych poprzez przekazanie mu wydruku w formie papierowej. Ponadto treści zgromadzone na stronach podmiotowych BIP nie są zabezpieczone przed drukowaniem i kopiowaniem, co realizuje przepisy § 3 - § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>91</sup> wydane na podstawie art. 9 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Powyższe zadanie nie zostało przypisane do konkretnej komórki organizacyjnej ani powierzone konkretnemu pracownikowi, ale realizowane było przez wszystkich pracowników merytorycznych Urzędu w godzinach jego pracy i w siedzibie danego Wydziału. Dodatkowo Miejska Informacja Turystyczna udostępnia takie informacje również poza godzinami pracy Urzędu, np. w trakcie organizowanych przez Miasto uroczystości, obchodów rocznic, pikników itp. Ponadto na stronie BIP zamieszczone zostały wymagane informacje dotyczące działań w zakresie edukacji prawnej, odnoszącym się do upowszechniania wiedzy o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz prawach i obowiązkach obywatelskich. Taka sama informacja została wydrukowana z BIP (na bieżąco jest drukowana) i w formie papierowej udostępniona zainteresowanym w Biurze Obsługi Obywatela. Dodatkowo na stojaku w okolicach wejścia głównego do Ratusza (wejście do wind) udostępnione były ulotki organizacji pozarządowych (OPPEN i Honeste Vivere) dotyczące punktów i zakresu npp. Kontrolowana jednostka podejmowała też działania edukacyjne adresowane do szerokiego kręgu uczniów szkół podstawowych i gimnazjów w ramach tzw. edukacji bezpośredniej; przykładem takich działań były spotkania uczniów szkół organizowane w Ratuszu z udziałem pracownika Urzędu<sup>92</sup>, w trakcie których przekazywano elementy wiedzy społeczno-obywatelskiej, a także kolportowano materiały informacyjne. Cel tych spotkań określony został jako lekcja wychowania obywatelskiego w praktyce, zaś inicjatywa zorganizowania takiego spotkania w Ratuszu pochodziła od dyrektorów placówek oświatowych. W ramach wizyt w Ratuszu, uczniowie rozwiązywali także quiz wiedzy o samorządzie terytorialnym, w trakcie których utrwalane były informacje na temat kompetencji organów samorządu terytorialnego. Powyższe działania nie wiązały się z ponoszeniem jakichkolwiek kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 1433-1439)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>89</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.

<sup>90</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.

<sup>91</sup> Dz. U. Nr 10, poz. 68.

<sup>92</sup> Pracownik służby bhp.

Prezydent zapewnił podejmowanie, pozostających we właściwości Miasta, działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, zarówno w ramach prowadzenia specjalistycznego poradnictwa, jak również poprzez realizację obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznych oraz treści aktów prawnych. Wybrane zagadnienia dotyczące praw i obowiązków obywatelskich były także przedmiotem tzw. edukacji bezpośredniej realizowanej we współpracy ze szkołami i organizacjami pozarządowymi.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>93</sup>, wnosi o:

1. Powierzenie przetwarzania danych osobowych adwokatom i radcom prawnym wyznaczonym przez organy samorządów prawniczych na podstawie umowy, stosownie do wymogu art. 31 ustawy o *ochronie danych osobowych*.
2. Zapewnienie zgodności pomiędzy umownymi warunkami realizacji zadania publicznego w zakresie zapewnienia urządzeń technicznych wymienionymi w umowach z organizacjami pozarządowymi nr CDO.526.16.1.2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. a stanem faktycznym.
3. Wzmożenie nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem zobowiązań umownych przez adwokatów i radców prawnych.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Opole, dnia     grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Kontroler  
Celina Augustyn  
Główny specjalista kp

Dyrektor

.....  
podpis

.....  
podpis

<sup>93</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524. Dalej: ustawa o *NIK*.

