



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 410.011.01.2017

P/17/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/090 - Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Krzysztof Hofman – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/124/2017 z dnia 30 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Gorzowie Wlkp., ul. W. Sikorskiego 3/4, 66-400 Gorzów Wlkp. (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Wójcicki – Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp. (dalej: „Prezydent Miasta”). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², realizację przez Prezydenta Miasta zadań wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia w szczególności fakt, że:

- na terenie Miasta Gorzowa Wlkp.⁴ od początku 2016 r. oraz 2017 r. uruchomione zostały wszystkie wymagane punkty nieodpłatnej pomocy prawnej⁵,
- treść zawieranych na potrzeby realizacji tego zadania umów z osobami lub podmiotami trzecimi odpowiadała wymogom ustawowym,
- informacja o utworzonych punktach nieodpłatnej pomocy prawnej (npp) i harmonogramie ich funkcjonowania została udostępniona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej⁶ Urzędu, a także przy pomocy innych środków komunikacji,
- podejmowane były działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej mieszkańców Miasta.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przekroczenia w 2015 roku ustawowego terminu (15 grudnia 2015 r.) na wyłonienie organizacji społecznej mającej świadczyć w 2016 roku nieodpłatną pomoc prawną na terenie Miasta,
- niezawiadomienia Wojewody Lubuskiego⁷ o zawartym w dniu 23 września 2016 r. pomiędzy Miastem a Okręgową Radą Adwokacką w Zielonej Górze⁸ i Okręgową

¹ Kontrolą objęto okres od dnia 1 sierpnia 2015r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

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

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2030; dalej: „ustawa o npp”.

⁴ Dalej: „Miasto”.

⁵ Dalej: „punkty npp”.

⁶ Tj. biuletynu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764); dalej: „BIP”.

Izbą Radców Prawnych w Zielonej Górze⁹ porozumieniu w sprawie udzielania npp na obszarze Miasta,

- nierzetelnego sporządzania zbiorczej i kwartalnej informacji (sprawozdań) o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Miasta w roku 2016,
- braku uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych w dostępie do trzech z pięciu punktów npp na terenie Miasta,

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą¹⁰ zadania wynikające z ustawy o npp były w Urzędzie realizowane przez Wydział Spraw Społecznych. Zadania te Prezydent Gorzowa powierzył z dniem 30 listopada 2015 r. Referatowi Polityki Społecznej, Nadzoru i Finansów w Wydziale Spraw Społecznych Urzędu. Do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Zarządzeniem Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. 23 grudnia 2016r.¹¹ wprowadzono punkt dotyczący prowadzenia zadań związanych z npp oraz edukacją prawną. W związku z realizacją zadania npp w Urzędzie dokonano także modyfikacji zakresów czynności pracowników Referatu Polityki Społecznej, Nadzoru i Finansów w Wydziale Spraw Społecznych¹².

(dowód: akta kontroli str. 4-31)

1.2. Dyrektor Wydziału Spraw Społecznych oraz Podinspektor realizujący zadania związane z npp podali, że swoją wiedzę i kompetencje w zakresie funkcjonowania systemu npp doskonalili z wykorzystaniem serwisów informacji prawnej, informacji zamieszczanych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, Departamentu Zawodów Prawniczych, Dostępu do Pomocy Prawnej, który nadzoruje realizację ustawy o npp oraz publikacji prasowych i internetowych. W miarę zaistniałych problemów pracownicy bezpośrednio kontaktowali się także z pracownikami Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. (dalej „LUW”) w celu wyjaśnienia niejasności. Osoby te nie uczestniczyły w szkoleniach instytucjonalnych poświęconych tematyce npp i nie zgłaszały potrzeb w tym zakresie. W związku z tym, w Urzędzie nie poniesiono wydatków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str.337-339, 535-543)

1.3. W Urzędzie nie wprowadzono odrębnych pisemnych procedur (mechanizmów) dotyczących organizacji i funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej. Nadzór nad realizacją zadania sprawowany był przez pracownika Referatu Polityki Społecznej Urzędu m.in. poprzez analizę i weryfikację dokumentacji przekazywanej przez prawników i organizacje pozarządową - realizujących npp (w tym kart npp¹³, oświadczeń beneficjentów npp, wystawionych przez adwokatów i radców prawnych faktur), sporządzanie własnych analiz¹⁴, prowadzenie w sposób ciągły bieżącej korespondencji z Lubuskim Urzędem Wojewódzkim w zakresie npp oraz przygotowywanie sprawozdań miesięcznych, kwartalnych i rocznych.

⁷ Dalej: „Wojewoda”.

⁸ Dalej: „ORA”.

⁹ Dalej: „OIRP”.

¹⁰ Kontrolą objęto okres od 1 sierpnia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, a także okres wcześniejszy obejmujący przygotowywanie przepisów ustawy o npp.

¹¹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. nr 301/W/2016 z 23 grudnia 2016r. (punkt 48 wprowadzony do Zarządzenia Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. Nr 123/W/2016 z dnia 1 lipca 2016r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Gorzowa Wlkp.

¹² Z dniem 1 grudnia 2015 roku zadania związane z systemem npp wprowadzono do zakresu czynności Kierownika Referatu Polityki Społecznej, Nadzoru i Finansów a z dniem 1 lutego 2016r. i 19 sierpnia 2016 r. zmodyfikowano zakresy czynności dwóch pracowników ww. Referatu realizujących zadania w zakresie npp.

¹³ W ramach sprawowanego nadzoru zwracano się także do prawników realizujących npp o wyjaśnienia, w przypadku braku przekazania za dany okres miesięczny ani jednej karty npp.

¹⁴ M.in. w zakresie przenoszenia lokalizacji poszczególnych punktów npp. w związku z brakiem odpowiednich lokali w zasobach własnych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.337-339, 535-543)

W kontrolowanym okresie zadań npp nie obejmowano formalną analizą ryzyka i planem audytu, a informacja na temat ich wykonania była na bieżąco przekazywana Prezydentowi Gorzowa Wlkp. i jego Zastępcy nadzorującemu Wydział Spraw Społecznych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.370-371, 535-543)

1.4. Na etapie działań przygotowawczych i organizacyjnych do realizacji zadań z zakresu npp (IV kw. 2015 r.) Miasto nie nawiązało współpracy z organizacjami pożytku publicznego w szczególności poprzez utworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym lub wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 535-543)

Natomiast w okresie realizacji zadania Miasto współpracowało z organizacjami pozarządowymi, w tym z organizacją prowadzącą na jego terenie punkt npp w roku 2017, m.in. w zakresie działań o charakterze edukacyjnym i promocyjnym, których celem było upowszechnianie wiedzy i świadomości prawnej wśród mieszkańców Miasta. Celem podjętej współpracy¹⁶ była także poprawa dostępności mieszkańców Gorzowa Wlkp. do bezpłatnego poradnictwa i edukacji prawnej oraz wzrost aktywności obywatelskiej, m.in. w ramach prowadzonego raz w miesiącu 2-godzinnego dyżuru prawników dla wszystkich mieszkańców oraz realizacja spotkania edukacyjnego z mieszkańcami. W 2017 roku Urząd zawarł ze Stowarzyszeniem Aktywności Obywatelskiej „Civis Sum” porozumienie określające ramy współpracy przy realizacji projektów i zadań, promocji realizowanych wspólnie działań, nieodpłatnego udostępniania pomieszczeń w celu realizacji projektów i działań. W załączniku do ww. porozumienia wskazano, że celem współpracy jest m.in. zapobieganie wykluczeniu społecznemu młodzieży, doskonalenie systemu wsparcia dla osób starszych, poprawa jakości usług świadczonych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wykluczonych społecznie, wspieranie rodzin w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej i rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str.282-283, 453-454, 464-470, 520-521,524, 527-531)

1.5. Zadanie związane z realizacją nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej Urząd realizował samodzielnie. Lokalizację poszczególnych punktów npp dobrano w oparciu o posiadane zasoby lokalowe i z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców Miasta. Punkty zlokalizowano w różnych częściach Miasta, część z nich w obiektach, w których znajdują się ośrodki pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str.53,124, 274, 284-285, 370-371)

1.6. W celu zawarcia porozumień z ORA i OIRP oraz umów o świadczenie npp na terenie Miasta z adwokatami i radcami prawnymi Urząd nawiązał z tymi podmiotami kontakt korespondencyjny (pocztą tradycyjną i elektroniczną) i telefoniczny. Treść porozumień była zaproponowana przez ORA i OIRP w oparciu o przekazane wcześniej przez Urząd informacje w odnośnie liczby i lokalizacji punktów npp, harmonogramu dyżurów oraz finansowania zadania, z uwzględnieniem równomiernego podziału czasu pracy pomiędzy radców prawnych i adwokatów. Trójstronne Porozumienia na rok 2016 i 2017 podpisywane były po akceptacji treści zapisów przez wszystkie strony. Następnie ORA i OIRP przesyłały do Urzędu wykaz osób zainteresowanych udzielaniem porad w ramach punktów npp zaproponowanych przez Urząd. Wskazani przez ORA i OIRP prawnicy byli zapraszani do podpisania umów na realizację zadania w ramach poszczególnych punktów npp. Po akceptacji projektu umowy o świadczenie npp¹⁷ oraz po ustaleniu harmonogramu dyżurów podpisywano umowy. Przy konstruowaniu umów i porozumień korzystano z materiałów udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, jednakże po dokonaniu odpowiednich zmian przez prawników obsługujących Urząd.

(dowód: akta kontroli str.49-51, 56-71, 236-245)

¹⁵ Tj. w formach przewidzianych w art. 5 ust. 2 pkt 2 oraz pkt 5 ustawy z dnia z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.).

¹⁶ Działania prowadzone niezależnie od obsługi punktów npp na terenie Gorzowa Wlkp. w 2017 roku.

¹⁷ W projekcie umowy była określona stawka godzinowa za pełnienie dyżuru oraz sugerowane miejsce pełnienia tego dyżuru.

1.7. Trójstronne Porozumienia w sprawie udzielania w latach 2016 i 2017 npp na obszarze Miasta zostały zawarte pomiędzy Urzędem a ORA i OIRP odpowiednio: 28 października 2015 r. i 23 września 2016 r.¹⁸. Umowy o świadczenie npp z adwokatami i radcami prawnymi w ww. latach zawarto w terminach umożliwiających uruchomienie punktów npp z początkiem 2016 i 2017 r.¹⁹ Nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umów przez adwokatów i radców prawnych wskazanych przez ORA i OIRP²⁰.

(dowód: akta kontroli str.56-68, 128-131, 174-175, 240-245, 248-254, 278-279, 535-543)

1.8. Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy o npp, w porozumieniach w sprawie npp określono:

- 1) liczbę adwokatów i radców prawnych mających udzielać npp na obszarze Miasta,
- 2) zobowiązanie ORA i OIRP do imiennego wskazywania odpowiednio adwokatów lub radców prawnych oraz ich zastępców,
- 3) zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających npp,
- 4) zasady wykorzystania urządzeń technicznych w punkcie npp.

Umowy z adwokatami i radcami prawnymi zawierały zapisy wymagane w art. 6 ust. 2 ustawy o npp, tj.:

- 1) wskazanie miejsca i czasu udzielania npp (harmonogramy dyżurów),
- 2) określenie wynagrodzenia za udzielanie npp (w ramach puli środków przypadających na punkt proporcjonalnie do liczby godzin realizowanego dyżuru),
- 3) określenie sposobu korzystania z lokalu, w punkcie npp,
- 4) wskazanie niezbędnych urządzeń technicznych, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiające udzielanie npp;
- 5) zasady zapewniania przez Urząd dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiające udzielanie npp (dostęp sieciowy w oparciu o hasło dostępu przekazane radcom i adwokatom),
- 6) zasady zapewniania przez adwokata lub radcę prawnego zastępstwa (obowiązek informowania z wyprzedzeniem Urzędu o konieczności zastępstwa)²¹,
- 7) zasady rozwiązania umów²².

(dowód: akta kontroli str.57-59 i 241-244)

1.9. Zawarte przez Miasto z radcami prawnymi i adwokatami umowy zawierały zapisy dotyczące powierzenia przetwarzania danych osobowych²³ zawartych w oświadczeniach składanych przez osoby uprawnione do uzyskania npp²⁴. Do umów zleceń zawartych z adwokatami i radcami prawnymi nie wprowadzono zapisów dotyczących możliwości przeprowadzania kontroli wykonania zobowiązań wynikających z tych umów.

(dowód: akta kontroli str. 429-441, 535-543)

Zapisy dotyczące powierzenia przetwarzania danych osobowych beneficjentów npp zawarto także w umowach o prowadzenie w latach 2016 i 2017 punktów npp przez organizacje pozarządowe²⁵

¹⁸ Zachowano terminy ustawowe wynikające z art. 26 ust. 2 ustawy o npp na 2016 r. oraz art. 10 ust. 2 ustawy o npp na 2017 r. Dalej: „porozumienia w sprawie npp”.

¹⁹ Umowy na rok 2016 zawarto z przyczyn organizacyjno-kadrowych dopiero 15 stycznia 2016 r., jednak na okres od 01 stycznia do 31 grudnia 2016 roku (zgodnie z przyjętymi harmonogramami punkty działały od początku roku) oraz 16 grudnia 2016 r. (na okres od 01 stycznia do 31 grudnia 2017 roku).

²⁰ Wystąpiły natomiast przypadki rezygnacji z podjęcia współpracy przez pojedynczych adwokatów, którzy zostali zastąpieni innymi z listy przesłanej przez ORA.

²¹ Zastępstwa były realizowane także przez radców i adwokatów spoza list przekazanych przez ORA i OIRP.

²² Urząd nie przewidział w zawartych umowach wprost mechanizmów kontroli realizacji zadania, natomiast w trakcie realizacji zadania w faktycznie je stosował (m.in. w formie list obecności na dyżurach). Ponadto m.in. w § 8 przewidziano możliwość natychmiastowego rozwiązania umowy w przypadku nieterminowego lub niezgodnego z umową i ustawą realizowania zlecenia przez zleceniobiorców (adwokatów i radców prawnych).

²³ Powierzenia takiego nie stwierdzono w przypadku zastępców zgłoszonych Miastu przez adwokatów i radców prawnych.

²⁴ Tj., oświadczeniach, o których mowa w ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 i 4 ustawy o npp; dalej: „oświadczenia”.

²⁵ Tj. umowach, o których mowa w art. 11 ust. 7 ustawy o npp, zawartych przez Urząd z Fundacją „TOGATUS PRO BONO” z siedzibą Olsztynie (2016r.) oraz Stowarzyszeniem Wspierania Aktywności Obywatelskiej

(dowód: akta kontroli str.98-103,259-270)

1.10. Pismem z dnia 6 listopada 2015 r. Urząd zawiadomił Wojewodę Lubuskiego o porozumieniu w sprawie npp zawartym z ORA i OIRP w dniu 29 października 2015 r.²⁶. Urząd nie zawiadomił natomiast Wojewody Lubuskiego o porozumieniu w sprawie npp zawartym 23 września 2016 r.²⁷

(dowód: akta kontroli str.69, 246-247, 537)

1.11. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o npp, Prezydent Miasta powierzył prowadzenie w latach 2016 i 2017 trzech z pięciu punktów npp na terenie Miasta organizacjom pozarządowym, tj.: Fundacji „Togatus Pro Bono” z siedzibą w Olsztynie oraz Stowarzyszeniu Wspierania Aktywności Obywatelskiej „CIVIS SUM” z Zielonej Góry.

Organizacje te zostały wyłonione w otwartych konkursach, przeprowadzonych zgodnie z art. 11 i art. 13-15 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁸ oraz art. 11 ust. 6 ustawy o npp, w sposób zapewniający wybór najlepszej oferty.

Umowy o prowadzenie punktu npp zostały zawarte z ww. organizacjami w terminach umożliwiających jego uruchomienie z początkiem 2016 i 2017 r. (odpowiednio 4 stycznia i 15 grudnia 2016 r.). Powyższe umowy zawierały elementy wymagane w art. 6 ust. 2 pkt 1 i 3-6, w zw. z art. 11 ust. 7 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str.79, 81-91, 94-97, 248-270)

1.12. Zgodnie z art. 8 ust. 2 i art. 29 ustawy o npp, Urząd zapewnił uruchomienie z początkiem 2016 i 2017 r. wymaganej liczby tj. pięciu punktów npp.

Stosownie do § 2 ust. 2 porozumień w sprawie npp oraz § 2 ust. 6 umów zawartych z organizacjami pozarządowymi, npp na terenie Miasta była dostępna dla osób uprawnionych od poniedziałku do piątku, między godziną 8.00 a 20.00. W każdym z punktów pomoc była zapewniona w wymiarze czterech godzin dziennie. Dwa z pięciu punktów uruchomionych przez Miasto, obsługiwane były przez radców i adwokatów (według formuły trzech adwokatów i dwóch radców prawnych w punkcie nr 1 i dwóch adwokatów oraz trzech radców prawnych w punkcie nr 2). Pozostałe trzy punkty obsługiwane były przez organizację społeczną wybraną w postępowaniu konkursowym (co do zasady przez radcę prawnego lub adwokata)²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 79, 98-104, 248-249, 259-270, 278,535-543)

Dwa z pięciu punktów npp zorganizowanych przez Urząd w 2017 roku (Punkty nr 1 przy ul. Teatralnej 26 (budynek WPS) oraz przy ul. Walczaka 42 (budynek GCPR) w Gorzowie Wlkp. oraz cztery w 2016 roku (oprócz ww. punkt przy ul. Wawrzyniaka 66a i punkt przy ulicy Przemysłowej 1 w Gorzowie Wlkp.) były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych³⁰.

(dowód: akta kontroli str.314-316, 323-325, 471, 535-543)

W badanym okresie w związku z problemami lokalowymi Urząd dokonywał zmian lokalizacji trzech z pięciu punktów npp, przy czym w przypadku punktu zlokalizowanego przy ul. Teatralnej 26 obsługiwane przez organizację pozarządową (siedziba Wydziału Polityki

„CIVIS SUM”, odpowiednio: z 4 stycznia 2016r. i 15 grudnia 2016 r.; dalej: „umowy o prowadzenie punktu npp”.

²⁶ Zawiadomienia dokonano w odpowiedzi na pismo Wojewody z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie przekazywania bieżących danych o aktualnym stanie wdrażania przez Miasto rozwiązań ustawy o npp.

²⁷ Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

²⁹ W nielicznych przypadkach punkty npp przypisane organizacji społecznej obsługiwało dwóch magistrów prawa.

³⁰ W 2016 roku potrzeby osób niepełnosprawnych uwzględniały także punkty npp. zlokalizowane przy ul. Przemysłowej 1 oraz ul. Wawrzyniaka 66a w Gorzowie Wlkp. Informacje w tym zakresie zamieszczano na stronie internetowej Urzędu a także na ulotkach informacyjnych oraz kartach informacyjnych bezpośrednio przed wejściem do wszystkich lokali npp.

Spółecznej Urzędu) zmianie uległ jedynie numer pokoju, natomiast w przypadku obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych punktów nr 4 i 5 pierwotnie wskazane w porozumieniu z ORA i OIRP lokalizacje (ul. Spokojna 57 i ul. Okrzei 39 w Gorzowie Wlkp.) nie zostały uruchomione. Powodem była chęć zapobieżenia potencjalnym problemom mogącym wynikać z funkcjonujących w pierwotnie przyjętych lokalizacjach instytucji zajmujących się pomocą ofiarom przemocy³¹.

Punkt nr 4 funkcjonował od stycznia 2016 roku pod adresem Wyszyńskiego 38 w Gorzowie Wlkp. (przeniesiony od 1 lutego 2016r. na ulicę Przemysłową 1 w Gorzowie Wlkp. a w związku z wypowiedzeniem umowy bezpłatnego użyczenia lokalu przez Ośrodek Sportu i Rekreacji został on przeniesiony z dniem 16 stycznia 2017r. na ulicę Wełniany Rynek 18 a w związku z planowanym remontem obiektu oraz rozwiązaniem umowy z firmą ochroniarską od 3 kwietnia 2017 roku punkt funkcjonuje pod adresem Wełniany Rynek 3.

Z kolei punkt nr 5 od stycznia 2016 roku funkcjonował pod adresem Wawrzyniaka 66 w Gorzowie Wlkp. (od 18 kwietnia 2017r. przeniesiony na ul. Śląską 20 w Gorzowie Wlkp. w związku z wypowiedzeniem umowy bezpłatnego użyczenia lokalu przez Miejskie Centrum Kultury (dalej MCK) spowodowanego złym stanem technicznym innych pomieszczeń użytkowanych przez MCK.

(dowód: akta kontroli str.284-285, 325, 327-336,535-543)

Urząd każdorazowo informował o zmianach lokalizacji punktów npp. na stronie internetowej Urzędu i stronie BIP Urzędu oraz zawierał stosowne aneksy do umów zawartych z radcami prawnymi i adwokatami obsługującymi te punkty.

(dowód: akta kontroli str.327-331,535-543)

1.13. Oględziny trzech z pięciu punktów npp. funkcjonujących w 2017 roku potwierdziły, że poza wyżej opisanymi przypadkami braku dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych, lokale w których usytuowane były punkty npp³², odpowiadały pozostałym wymogom określonym w § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej³³, a wyposażenie tych lokali umożliwiało udzielanie pomocy w formach wskazanych w art. 3 ustawy o npp.

(dowód: akta kontroli str.314-322)

1.14. W Urzędzie w związku ze sporządzanymi sprawozdaniami kwartalnymi i rocznymi analizowano funkcjonowanie punktów npp natomiast nie podejmowano prób weryfikacji uprawnień beneficjentów npp do otrzymania tej pomocy. Analiza skali faktycznego zainteresowania uzyskaniem npp w poszczególnych lokalach była w Urzędzie dokonywana każdorazowo po przekazaniu przez dyżurującego prawnika dokumentacji dotyczącej udzielonej pomocy. Efektem prowadzonych analiz było m.in. przeniesienie mniej „uczęszczanego” punktu npp. przy ulicy Przemysłowej 1 do ścisłego centrum miasta na ulicę Wełniany Rynek 18.

(dowód: akta kontroli str.225-228,535-543)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wbrew przepisowi art. 10 ust. 3 ustawy o npp Prezydent Miasta nie zawiadomił Wojewody Lubuskiego o porozumieniu w sprawie npp zawartym w dniu 23 września 2016 r. z Okręgową Radą Adwokacką w Zielonej Górze i Okręgową Izłą Radców Prawnych w Zielonej Górze.

(dowód: akta kontroli str. 246-247)

³¹ Chodziło głównie o ograniczenie ryzyka spotkania się w jednym miejscu ofiary przemocy ze sprawcą przemocy (obie strony mogłyby chcieć skorzystać z punktu npp.).

³² Oględzinami objęto trzy, z pięciu lokali, w których w 2017 r. na terenie Miasta udzielana była npp, w tym, jeden obsługiwany przez adwokatów i radców prawnych (ul. Wełniany Rynek 3).

³³ Dz. U. poz. 2186 ze zm.; dalej: „rozporządzenie w sprawie npp”.

Z wyjaśnień dyrektor Wydziału Spraw Społecznych Urzędu wynika, że pracownicy Wydziału Spraw Społecznych byli w stałym kontakcie telefonicznym i mailowym z Lubuskim Urzędem Wojewódzkim, stąd sądzono, że pracownicy LUW-u posiadali wiedzę, iż ww. porozumienie zostało zawarte i nie ma potrzeby wysyłania oficjalnego pisma.

(dowód: akta kontroli str.247)

2. W trzech spośród pięciu funkcjonujących na terenie Miasta w 2017 roku oraz w jednym z pięciu funkcjonujących w 2016 roku punktów npp nie uwzględniono potrzeb osób niepełnosprawnych, co stanowiło naruszenie przepisu § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

W punkcie npp przy ul. Wełniany Rynek 3 w Gorzowie Wlkp. stwierdzono, że lokal, w którym udzielane są porady w ramach systemu npp znajdował się na trzecim piętrze budynku nieposiadającego windy ani innych urządzeń lub rozwiązań umożliwiających dotarcie do niego osobom niepełnosprawnym. Także w dwóch innych punktach npp na terenie Miasta znajdujących się przy ulicy Jagiełły 7 (budynek GCPR) oraz ul. Śląskiej 20 (budynek Zespołu Szkół Nr 12) nie zapewniono rozwiązań uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych.

dowód: akta kontroli str., 314-316, 323-325, 471, 535-543)

Z wyjaśnień dyrektor Wydziału Spraw Społecznych Urzędu wynika, że aktualnie Urząd nie posiada w swoich zasobach pięciu pomieszczeń uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych, które mogłyby przeznaczyć na potrzeby systemu npp. Na dzień przeprowadzenia kontroli NIK dwa punkty były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, zaś trzy nie były dostosowane. Dlatego w przygotowanych ulotkach, na stronie internetowej Urzędu i materiałach w punktach npp znajdują się informacje dla mieszkańców, które obiekty są dostosowane dla osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str.324)

Zdaniem NIK, niezależnie od posiadanych zasobów Urząd powinien podjąć starania w celu zlokalizowania wszystkich punktów npp działających na Miasta w lokalach spełniających wszystkie wymogi wskazane w ww. rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, w tym także tych odnoszących się do konieczności uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych.

3. Wyłonienie na 2016 rok organizacji pozarządowej do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej nastąpiło z naruszeniem terminu wskazanego w art. 26 ust. 4 ustawy o npp. Konkurs ogłoszono w dniu 30 listopada 2015r., natomiast wyniki konkursu wyboru Fundacji „TOGATUS PRO BONO” z Olsztyna podano 29 grudnia 2015r., że tj. 14 dni po terminie wskazanym w ustawie (15 grudnia 2015r.). Naruszenie miało charakter formalny i nie spowodowało negatywnych konsekwencji dla realizacji zadania – wszystkie trzy punkty obsługiwane przez wybraną organizację społeczną rozpoczęły funkcjonowanie od początku 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str.81-93, 174)

Dyrektor Wydziału Spraw Społecznych Urzędu wyjaśniła, że zgodnie z decyzją Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. zadanie dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej miało być pierwotnie realizowane przez inny mniej obciążony wydział Urzędu np. Wydział Spraw Obywatelskich. Ostatecznie w październiku 2015 roku zdecydowano, że zadanie będzie realizowane przez Wydział Spraw Społecznych. W związku z problemami kadrowymi Wydziału (mieliśmy trzy wakaty) i dużą ilością realizowanych zadań, nastąpiło opóźnienie w przygotowaniu konkursu, czego efektem było opóźnione wyłonienie organizacji społecznej mającej w 2016 roku obsługiwać trzy punkty npp. Nie wpłynęło to na terminowe uruchomienie punktów npp.

(dowód: akta kontroli str.93)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

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

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej.

2.1. W roku 2016 i pierwszej połowie 2017 roku na terenie Miasta udzielono łącznie 1.750 nieodpłatnych porad prawnych³⁴. Z tego, 1.254 - w trzech punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe i 496 - w punktach obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych, z którymi Urząd zawarł umowy na świadczenie npp. Beneficjenci pomocy udzielonej w ww. punktach byli uprawnieni do jej uzyskania na podstawie:

- dokumentu stwierdzającego tożsamość i nieukończenie 26 lat albo ukończenie 65 lat, w 773 i 417 przypadkach;
- Karty Dużej Rodziny, w 157 i 69 przypadkach;
- decyzji o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej lub zaświadczenia o udzieleniu świadczenia, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁵, w odpowiednio 220 i 62 przypadkach;
- wykazania sytuacji kryzysowej w 12 i 22 przypadkach;
- wykazania faktu bycia kombatantem/weteranem w 7 i 2 przypadkach;
- dokumentu potwierdzającego ciężę, w 20 przypadkach (I połowa 2017r.).

Zakres przedmiotowy udzielonej pomocy obejmował odpowiednio::

- prawo rodzinne, z wyłączeniem rozwodów, separacji i alimentów, w 135 i 48 przypadkach;
- sprawy dotyczące rozwodu lub separacji, w 57 i 37 przypadkach;
- sprawy dotyczące alimentów, w 147 i 64 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa pracy, w 96 i 41 przypadkach;
- sprawa z zakresu rozpoczęcia działalności gospodarczej w 16 i 4 przypadku;
- sprawy z zakresu prawa cywilnego, z wyłączeniem spraw z zakresu prawa rzeczowego i spadkowego, w 276 i 159 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa rzeczowego, w 185 i 80 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa spadkowego, w 224 i 81 przypadkach;
- sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa do opieki zdrowotnej, w 276 i 27 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa administracyjnego z wyjątkiem prawa podatkowego, w 56 i 23 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa karnego, w 72 i 63 przypadkach;
- sprawy z zakresu prawa podatkowego, w 10 i 4 przypadku;
- inne, w 83 i 40 przypadkach.

³⁴ W latach 2016-2017 (do 30 czerwca) nieodpłatna pomoc prawna udzielania była na terenie Miasta w każdym miesiącu. W 2016 roku udzielono 1.158 porad a w I połowie 2017 r. udzielono 592 porady.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.

Npp została udzielona w formie:

- poinformowania osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach, w odpowiednio: 1.039 i 535 przypadkach;
- wskazania osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, w 775 i 316 przypadkach;
- udzielenia pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o npp, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym, w 101 i 45 przypadkach;
- sporządzenia projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w 89 i 45 przypadkach.

Czas przeznaczony na udzielenie ww. pomocy wyniósł:

- poniżej 15 minut, w odpowiednio: w 53 i 27 przypadkach;
- od 15 do 30 minut, w 672 i 344 przypadkach;
- od 30 do 60 minut, w 352 i 176 przypadkach;
- powyżej 60 minut, w 81 i 45 przypadkach.

(dowód: akta kontroli str.132-141, 151-168, 177-190, 193-223,298-313, 535-543)

2.2. Informacja zbiorcza oraz sprawozdania kwartalne wymagane przez Ministra Sprawiedliwości³⁶ nie były, w zakresie objętym badaniem³⁷ sporządzone w sposób rzetelny. W zakresie poszczególnych kategorii dotyczących podstawy dla udzielenia porady oraz czasu trwania udzielanych porad wystąpiły nieścisłości opisane w części dotyczącej stwierdzonej nieprawidłowości. Informacja zbiorcza została przekazana Ministrowi Sprawiedliwości i Wojewodzie drogą pocztową w dniu 10 lutego 2017 r., tj. w terminie przewidzianym w art. 12 ustawy o npp. Jako liczbę osób Urząd wskazywał liczbę udzielonych porad, gdyż nie posiadał możliwości zweryfikowania liczby osób a jedynie liczby porad w oparciu o przekazane z poszczególnych punktów karty npp.

(dowód: akta kontroli str. 126,132-141, 148-168, 177-190, 193-221,275-276,535-543)

2.3. Aktualna informacja o punktach npp wraz z harmonogramem ich funkcjonowania była udostępniona na stronie BIP i stronie internetowej Urzędu (dedykowana zakładka „Nieodpłatna Pomoc prawna”) oraz w lokalach, w których usytuowane były te punkty.

Miasto przygotowało również plakaty i ulotki promujące npp, które w całym okresie realizacji zadania były umieszczane i rozdawane w budynkach Urzędu Miasta.³⁸

(dowód: akta kontroli str.469-472, 477-478, 503-504, 507-509, 525-528, 535-543)

2.4. W latach 2016-2017 (do 30 czerwca) nie wpłynęły do Urzędu skargi dotyczące funkcjonowania npp na terenie Miasta.

(dowód: akta kontroli str.372-378, 535-543)

2.5. Realizacja przez Urząd zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej nie była w kontrolowanym okresie przedmiotem kontroli ze strony upoważnionych do tego organów.

³⁶ Minister Sprawiedliwości, pismem z dnia 29 lutego 2016 r. zwrócił się do wojewodów z prośbą o comiesięczne przekazywanie informacji na temat liczby udzielonych porad prawnych, a także o kwartalne przekazywanie danych zbiorczych o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu npp w oparciu o załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie npp.

³⁷ Badanie rzetelności sporządzenia zbiorczej informacji zbiorczej za 2016 r. przeprowadzono na podstawie weryfikacji danych ujętych w następujących punktach tej informacji: II/1/1.5, II/3/3.3, III/1/1.5, III/3/3.3, w stosunku do danych wynikających ze wszystkich przedłożonych 1.158 kart npp z tego roku. Badanie rzetelności sporządzanych sprawozdań kwartalnych przeprowadzono na zbiorze kart npp z II kwartału 2016 i 2017 r., przedłożonych przez Urząd w ilości odpowiednio: 305 i 255 kart.

³⁸ Plakaty takie i ulotki były dostępne także w trakcie realizacji kontroli NIK.

Natomiast Urząd udzielał w tym zakresie licznych odpowiedzi na zapytania ze strony LUW wskazując na monitorowanie i nadzór realizacji zadania. Korespondencja dotyczyła na początkowym etapie (2015 rok) kwestii związanych z zaawansowaniem przygotowań do uruchomienia punktów npp. na terenie Miasta, konkursu dotyczącego wyboru organizacji pozarządowej, porozumienia z samorządami zawodowymi adwokatów i radców prawnych, lokalizacji punktów npp., ich obsady i harmonogramów działania oraz prowadzonych działań informacyjnych i edukacyjnych związanych z powierzonym do realizacji zadaniem.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 69-81, 128-143, 145-235, 248-254, 278-313, 337-339)

2.6. Realizujący zadanie Wydział Polityki Społecznej Urzędu wskazał na problemy związane z wdrożeniem przewidzianych w ustawie o npp rozwiązań organizacyjnych dotyczących uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych we wszystkich punktach npp oraz problemy kadrowe, które zwłaszcza w początkowym okresie (przełom lat 2015/2016) spowodowały opóźnione wyłonienie organizacji pozarządowej do obsługi trzech punktów npp.

(dowód: akta kontroli str.325-326)

Z informacji uzyskanych od prawników udzielających npp na terenie Miasta wynikało, że najistotniejszymi barierami dla zapewnienia pomocy prawnej osobom potrzebującym takiego wsparcia były: nieodpowiednie regulacje prawne niewystarczające środki finansowe, brak działań informacyjnych i promocyjnych, niedostateczna liczba punktów npp oraz brak dostępu do innych form pomocy³⁹. W opinii ww. osób, udoskonalenie funkcjonującego obecnie systemu npp jest możliwe poprzez: rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do pomocy⁴⁰, zwiększenie środków finansowych na wyposażenie lokali, w których funkcjonują punkty npp⁴¹ i na wynagrodzenia dla prawników udzielających npp⁴², zwiększenie liczby punktów npp. oraz umożliwienie udzielania pomocy w kancelariach i siedzibach organizacji pozarządowych⁴³.

(dowód: akta kontroli str.34-41, 44-48)

2.7. Zgodnie z umowami o świadczenie npp zawartymi przez Miasto z adwokatami i radcami prawnymi pracownicy Urzędu weryfikowali poprawność:

- dokumentowania realizacji zadań, poprzez sporządzanie i comiesięcznego przekazywania kart npp oraz zestawień dotyczących udzielonej pomocy (§ 7 ust. 1 i 2 umów o świadczenie npp)⁴⁴;
- osobistej realizacji zadania i realizacji obowiązku zapewnienia zastępcy w przypadku braku możliwości zapewnienia osobistej realizacji zadania⁴⁵(§ 5);
- wystawionych faktur, w oparciu o przekazane listy obecności i przekazane karty npp i oświadczenia beneficjentów npp (§ 6).

(dowód: akta kontroli str.429-441)

Kontrola prawidłowości wykonania przez adwokatów i radców prawnych zadań w zakresie npp była przeprowadzana przez Urząd zgodnie z powyższymi zasadami⁴⁶. W kontrolowanym okresie Urząd nie przeprowadzał (poza punktem zlokalizowanym w

³⁹ Przyczyny takie zostały podane jako najistotniejsze, w odpowiednio: trzech (50%), dwóch (33,33%), dwóch (33,33%), jednej (16,7%) i jednej (16,7%), z sześciu odpowiedzi udzielonych w tym zakresie przez ankietowanych prawników.

⁴⁰ Cztery wskazania w sześciu ankietach (66,67% spośród udzielonych odpowiedzi ankietowanych).

⁴¹ Trzy wskazania w sześciu ankietach (50% spośród udzielonych odpowiedzi).

⁴² Dwa wskazania w sześciu ankietach (33,33% spośród udzielonych odpowiedzi).

⁴³ Po jednym wskazaniu w sześciu ankietach (16,67% spośród udzielonych odpowiedzi).

⁴⁴ W praktyce stosowano także odnotowanie czasu pracy na liście obecności dostarczanej do punktu npp przez zleceniodawcę i odbierana po zakończeniu każdego miesiąca..

⁴⁵ Obowiązek pisemnego zgłoszenia Zleceniodawcy drogą elektroniczną na wskazany adres e-mail faktu zastępstwa przed rozpoczęciem realizacji zadania. W praktyce jako zastępców zgłaszano także radców i adwokatów spoza list przekazanych przez ORA i OIRP.

⁴⁶ Mimo braku mechanizmów kontroli wykonania zadania w umowach zawartych z radcami prawnymi i adwokatami, Urząd realizował kontrolę dostępności prawników w punktach poprzez listy obecności na dyżurach w poszczególnych punktach npp.

budynku Urzędu przy ul. Teatralnej 26) kontroli realizacji zadania bezpośrednio w punktach npp.

(dowód: akta kontroli str.370-371, 535-538)

2.8. Zgodnie z treścią § 8 umowy zawartej z organizacją pozarządową, Miasto, w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu (przez okres pięciu lat po okresie realizacji umowy), sprawowało kontrolę prawidłowości wykonania zadania, w szczególności poprzez badanie dokumentów oraz żądanie udzielania informacji o wykonaniu zadania. Urząd weryfikował karty npp przekazywane co miesiąc przez organizację pozarządową, sprawozdania o stanie realizacji zadania, karty czasu pracy osób udzielających npp oraz faktury wystawiane przez wykonawców.

(dowód: akta kontroli str.98-104, 259-271)

2.9. Z informacji uzyskanych od dziekanów ORA i OIRP wynikało, że:

- gotowość zawarcia z Miastem umów o świadczenie npp w latach 2016 i 2017 wyraziło, odpowiednio: ośmiu i osiemnastu adwokatów oraz czterech i ośmiu radców prawnych;
- zarówno w ORA jak i w OIRP odnotowano wzrost zainteresowania świadczeniem npp w stosunku do roku poprzedniego;
- do ww. podmiotów nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji przez adwokatów i radców prawnych obowiązków w zakresie udzielania npp na terenie Miasta.

(dowód: akta kontroli str.32-33, 42-43)

2.10. Z informacji uzyskanych od podmiotów świadczących mieszkańcom Miasta nieodpłatną pomoc prawną w oparciu o kryteria inne, niż wynikające z ustawy o npp⁴⁷ wynikało, że:

- poza GCPR⁴⁸ uruchomienie punktów npp nie miało wpływu na dotychczasową działalność w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej;
- w latach 2016-2017 (I półrocze) do żadnego z tych podmiotów nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania systemu npp;
- dwa z trzech podmiotów, które udzieliły odpowiedzi potwierdziły, że zgłaszały się do nich osoby, którym odmówiono udzielenia pomocy w punktach npp (brak spełnienia kryteriów ustawowych) lub które korzystały z punktu npp. jednak nie doprowadziło to do kompleksowego zaspokojenia ich potrzeb (m.in. w zakresie przygotowania pism procesowych do sądu);
- większość z ww. podmiotów⁴⁹ podejmowała działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, w tym w ramach programów finansowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. GCPR podejmował ponadto działania informujące o funkcjonujących na terenie Miasta punktach npp.

(dowód: akta kontroli str.414-422)

2.11. Większość beneficjentów npp z terenu Miasta objętych badaniem ankietowym była zadowolona lub bardzo zadowolona z uzyskanego wsparcia oraz ze skuteczności udzielonej pomocy⁵⁰. W ocenie ankietowanych zadowolające były: sposób rozwiązania

⁴⁷ Zapytania dotyczące wpływu uruchomienia punktów npp na działalność podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych skierowano (w trybie art. 29 ustawy o NIK) do Gorzowskiego Centrum Pomocy Rodzinie i pięciu organizacji społecznych z terenu Miasta udzielających w ramach działalności statutowej nieodpłatnej pomocy prawnej. Z odpowiedzi otrzymanych od tych organizacji wynikało, że niezależnie od systemu npp. prowadziły one darmowe poradnictwo prawne i obywatelskie i obsługiwały one m.in. osoby niespełniające kryteriów systemu npp.

⁴⁸ W Gorzowskim Centrum Pomocy Rodzinie odnotowano ograniczenie aktywności w zakresie ilości osób, którym udzielano pomocy prawnej przed uruchomieniem systemu npp.

⁴⁹ Wskazują na to odpowiedzi trzech podmiotów, które udzieliły odpowiedzi w tym zakresie.

⁵⁰ Opinię taką wyraziło trzynastu (86,6%), z piętnastu osób, które odpowiedziały na pytania ankietowe.

problemu i ilość czasu poświęconego na udzielenie porady, a także lokalizacja i czas pracy punktów npp⁵¹.

(dowód: akta kontroli str.380-413)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym sporządzeniu wymaganej przepisem art. 12 ustawy o npp zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, a także sprawozdań kwartalnych z wykonania tego zadania. Przy poprawnej ilości porad, błędnie wprowadzono część danych dotyczących podstaw prawnych udzielonych porad oraz czasu poświęconego na udzielenie porady.

W 2016 roku stwierdzono m.in. błędy przy przenoszeniu danych do sprawozdania za I kwartał 2016 r. (punkt III, roz. 4 pkt. 4.2 gdzie zamiast liczby 31 została błędnie wpisana liczba 29 oraz w sprawozdaniu za II kwartał 2016 r. roz. II, pkt 1 ppkt 1.1 powinno być 18 a wpisano 15), ppkt. 1.2 powinno być 13 a wpisano 11, ppkt 1.5 powinno być 49 a wpisano 46); rozdz. 4 pkt 4 ppkt 4.3 powinno być 36 a wpisano 34. Z kolei w sprawozdaniu zbiorczym za 2016 nastąpił błąd przy przenoszeniu danych w punkcie. II rozdz. 1 pkt 1.1 wpisano 54 zamiast 56, w ppkt 1.2 wpisano 41 zamiast 39, ppkt 1.5 wpisano 210 zamiast 212. Ponadto w sprawozdaniu zbiorczym ujęte są dwie karty więcej, które zostały dostarczone po sporządzeniu sprawozdania kwartalnego.

W sprawozdaniach za II pierwsze kwartały 2017 roku stwierdzono błędy przy przenoszeniu danych do sprawozdania za I kwartał 2017 r. (punkt II, roz. 1 pkt. 1.1 gdzie zamiast liczby 15 została błędnie wpisana liczba 16 oraz punkt III, roz. 1 pkt. 1.5 gdzie zamiast liczby 77 została błędnie wpisana liczba 76 a także punkt 1.6 gdzie zamiast 101 wpisano 100).

(dowód: akta kontroli str.126,132-141, 148-168, 177-190, 193-221,275-276,535-543)

Sporządzający sprawozdania pracownik Urzędu wyjaśnił, że błędy były spowodowane omyłkami przy ręcznym zliczaniu danych z kart.

(dowód: akta kontroli str.126, 275-276)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy o npp, zaplanowane w budżecie Miasta na 2016 r. w dziale 755 rozdziale 75515 w kwocie 309,0 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 309,0 tys. zł (tj. 100,0% planu) w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- 2360 Dotacja celowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielona na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego – 179,8 tys. zł,
- 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników 6,0 tys. zł
- 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne – 1,3 tys. zł,
- 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 1,8 tys. zł
- 4300 Zakup usług – 119,9 tys. zł (w tym, wynagrodzenie za npp wg faktur).

Powyższe wydatki sfinansowano ze środków dotacji otrzymanej z budżetu państwa w dz. 755 rozdz. 75515 § 2110⁵² w kwocie 309,0 tys. zł (wydatkowanej w całości w ww. paragrafach)⁵³.

⁵¹ Zadowolonych lub bardzo zadowolonych w tych czterech ocenionych obszarach było, odpowiednio: 8 z 15 (53,3%), 12 z 15 (86,66%) i 12 z 15 (86,66%) osób.

⁵² „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat”.

⁵³ Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o npp, kwota wynagrodzeń z tytułu umów o udzielanie npp oraz kwota kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania stanowiły, odpowiednio 97% i 3% otrzymanej przez Miasto dotacji.

Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy o npp, zaplanowane w budżecie Miasta na 2017 r. w dz. 755 rozdz. 75515 w kwocie 313,0 tys. zł były na dzień 30 czerwca 2017 r. wykonane w wysokości 142,6 tys. zł, tj. 46% planu.

(dowód: akta kontroli str.342-369,532)

3.2. Umowy o świadczenie npp zawarte przez Miasto z adwokatami i radcami prawnymi oraz umowy o prowadzenie punktu npp przez organizacje społeczne zawierały postanowienia określające wzajemne prawa i obowiązki stron, dotyczące rozliczenia należnego wynagrodzenia.

Warunkiem wypłaty tego wynagrodzenia adwokatom i radcom prawnym było, m.in.:

- udokumentowanie przez wykonawców realizacji zadań, poprzez sporządzenie i comiesięczne przekazanie Prezydentowi Miasta kart npp a także, odnotowanie czasu pracy na liście obecności dostarczanej do punktu npp przez zleceniodawcę i zweryfikowanie przez osobę odpowiedzialną w Urzędzie w oparciu o ww. dokumenty oraz wystawioną przez wykonawcę fakturę lub rachunek do umowy zlecenia.

Organizacje pozarządowe były zobowiązane, m.in. do:

- wykonania zadania zgodnie z ofertą i przepisami ustawy o npp, w szczególności w zakresie dokumentowania udzielanej pomocy w kartach npp i przekazywania tych kart Prezydentowi Miasta⁵⁴;
- prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i przechowywania jej przez 5 lat po ⁵⁵;
- złożenia sprawozdania końcowego i sprawozdań częściowych z wykonania zadania⁵⁶, jako warunku uznania dotacji za wykorzystaną zgodnie z przeznaczeniem.

Zleceniodawca był zobowiązany do comiesięcznego przekazywania na rachunek bankowy zleceniobiorcy środków na realizację zadania⁵⁷.

W toku realizacji zadania oraz do pięciu lat po jego zakończeniu, zleceniodawca sprawował kontrolę prawidłowości wykonania zadania, w tym kontrolę wydatkowania przekazanej dotacji, w szczególności poprzez badanie dokumentów oraz żądanie udzielania informacji o wykonaniu zadania⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str.98-104, 259-271, 429-441, 535-543)

Objęte badaniem wydatki z tytułu rozliczeń z podmiotami udzielającymi npp⁵⁹ były dokonywane zgodnie z zasadami określonymi w umowach zawartych z tymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 535-543 , 546)

W 2016 r. i w I półroczu 2017 r. jednostkowy koszt udzielenia npp⁶⁰ wyniósł, odpowiednio: 214,09 i 220,02 zł w punkcie prowadzonym przez organizacje pozarządowe oraz 377,04 i 341,14 zł w punktach obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych.

⁵⁴ Zgodnie z § 2 umowy o prowadzenie punktu npp z dnia 4 stycznia 2016 r. oraz § 2 umowy o prowadzenie punktu npp z dnia 15 grudnia 2016 r.

⁵⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

⁵⁶ Wg wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300).

⁵⁷ Stosownie do, odpowiednio: § 3 ww. umów.

⁵⁸ Zgodnie z, odpowiednio: § 8 ww. umów.

⁵⁹ Badaniem objęto próbę wszystkich operacji związanych z zapłatą wynagrodzenia oraz przekazania dotacji dla organizacji pozarządowych, ujętych w księgach rachunkowych Urzędu w pierwszym kwartale 2016 i 2017 r. W ww. próbie nie wystąpiły wydatki z tytułu wynagrodzeń osób pełniących funkcje zastępcy adwokata lub radcy prawnego.

⁶⁰ Tj. koszt, wynikający z relacji poniesionych przez Powiat wydatków, zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych Starostwa w latach 2016-2017 (do 30 czerwca) oraz ilości udzielonych w tym okresie porad (kart npp).

Koszt jednej godziny gotowości udzielenia tej pomocy⁶¹ był taki sam w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe oraz radców prawnych i adwokatów i wyniósł odpowiednio: 59,47 zł w 2016 r. i 60,48 zł w 2017 r.

W 2016 r. pomoc, mimo zapewnienia jej dostępności, nie była udzielana w żadnej z form przewidzianych w ustawie o npp przez: 9 dni w punktach prowadzonych przez organizację pozarządową i 92 dni w punktach obsługiwanych przez radców prawnych i adwokatów, z którymi Powiat zawarł umowy na świadczenie npp.⁶²

(dowód: akta kontroli str.423-426, 534)

3.3. W badanym okresie Miasto nie wydatkowało na obsługę organizacyjno-techniczną zadania środków własnych⁶³. Wystąpiły jednakże miesiące, w których Miasto otrzymywało dotację od Wojewody po terminie, w którym zobowiązane było do dokonania wydatków na rzecz adwokatów i radców prawnych oraz organizacji pozarządowych z tytułu realizacji zadań w zakresie npp⁶⁴. Miasto dokonywało w tych przypadkach wypłaty ze środków własnych (zaliczkowo) a następnie rekompensował to środkami dotacji przekazanymi przez Wojewodę w terminie późniejszym.

(dowód: akta kontroli str.121-123, 144, 272-273, 532 , 535-543)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

4. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej.

Opis stanu
faktycznego

Obowiązek podejmowania działań o charakterze edukacyjnym, zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa⁶⁵ był w Urzędzie realizowany w ramach zadań przypisanych poszczególnym komórkom merytorycznym Urzędu.

Nadzór redaktorski nad prawidłowym funkcjonowaniem BIP Urzędu zgodnie z § 22 ust.3 pkt 24 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, sprawuje Wydział Promocji i Informacji. Wydział ten opracował m.in. graficznie ulotkę informacyjną oraz plakaty dla mieszkańców o lokalizacji punktów npp na terenie Miasta. Materiały te były drukowane i przekazywane w ramach całego Urzędu mieszkańcom Gorzowa Wlkp. m.in. przy okazji przekazywania Kart Dużej Rodziny czy w lokalach pomocy społecznej. Działania edukacyjne w ww. zakresie podejmowane były także w ramach porozumienia zawartego 31 marca 2017r. ze Stowarzyszeniem Wspierania Aktywności Obywatelskiej „Civis Sum” a także w ramach serwisu internetowego⁶⁶. Podobne działania z zakresu edukacji prawnej były w latach 2016 -

⁶¹ Obliczony jako relacja poniesionych przez Powiat wydatków, zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych Starostwa w latach 2016-2017 (do 30 czerwca) oraz liczby godzin gotowości świadczenia npp przez wykonawców zadania.

⁶² W poszczególnych miesiącach 2016r. liczba dni, w których żadna osoba uprawniona nie zgłosiła się po pomoc do ww. punktów wyniosła w przypadku trzech punktów obsługiwanych przez organizację społeczną 9 dni (trzy dni w styczniu, po dwa dni w listopadzie i grudniu oraz po jednym dniem w marcu i sierpniu 2016r.). W przypadku punktów obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych takich dni było 92: w styczniu 7, w lutym 6, w marcu 7, w kwietniu 9, w maju 3, w czerwcu 11, w lipcu 7, w sierpniu 11, we wrześniu 10, w październiku 8, w listopadzie 6 i w grudniu 7.

⁶³ Wszystkie wydatki na obsługę zadania sfinansowano środkami z dotacji otrzymanymi od Wojewody.

⁶⁴ Materiały merytoryczne do zamieszczenia na stronie BIP Urzędu przygotowywane są przez wszystkie wydziały i stanowiska merytoryczne Urzędu zgodnie i w zakresie swojej właściwości, w tym w zakresie wynikającym z art. 19 ust. 2 pkt 2 i pkt 13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.).

⁶⁵ Tj. obowiązek, wynikający z szczególności z: art. 14 ustawy o npp, art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764) oraz art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).

⁶⁶ <http://www.edukacja-prawna.info.pl/index.php/miasto-gorzow>.

2017 realizowane również przez Straż Miejską oraz Miejskiego Rzecznika Konsumentów i Spraw Mieszkańców.

Ponadto, działania zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa⁶⁷ były realizowane w ramach specjalistycznego poradnictwa prowadzonego przez jednostki organizacyjne Miasta, tj. GPCPR w Gorzowie Wlkp i Powiatowy Urząd Pracy w Gorzowie Wlkp., zgodnie z przedmiotem i zakresem ich działalności.

(dowód: akta kontroli str.453-531, 535-543)

Na stronie BIP Urzędu były udostępnione informacje o możliwościach dostępu do npp oraz informacje odnoszące się do praw i obowiązków obywatelskich. Dostęp do stron internetowych Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego⁶⁸ umożliwiony jest w każdej komórce merytorycznej Urzędu poprzez przeglądarki internetowe oraz program „Legislator”.

(dowód: akta kontroli str.473-474, 478, 503-504, 535-543)

W 2017 r. Miasto, w ramach działań o charakterze edukacyjnym, rozpowszechniało, we współpracy z organizacją pozarządową, materiały dotyczące funkcjonowania npp (ulotki i plakaty) oraz biuletyn informacyjno-poradnikowy. Współdziałało także w ww. zakresie z organizacją społeczną obsługującą trzy punkty npp.

(dowód: akta kontroli str.520-521, 524, 527-531, 548-551)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Prezydent Miasta 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 Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Wybrane zagadnienia dotyczące praw i obowiązków obywatelskich były także przedmiotem publikacji poradnikowych oraz działań edukacyjnych realizowanych we współpracy z organizacją pozarządową.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁹ wnosi o:

1. Uwzględnienie potrzeb osób niepełnosprawnych w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej.
2. Niezwłoczne zawiadomienie Wojewody Lubuskiego o porozumieniu zawartym z organami ORA i OIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Miasta.
3. Sporządzanie rzetelnych sprawozdań zbiorczych i kwartalnych z realizacji nieodpłatnej pomocy prawnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁶⁷ W szczególności, w zakresie wynikającym z art. 19 ust. 2 pkt 2 i pkt 13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.).

⁶⁸ Tj. adresów: www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl.

⁶⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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 Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Zielona Góra, dnia 29 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Krzysztof Hofman
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis