



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

FK-IV.431.31.2019

EOD UM Elbląg
Rejestr pism i spraw

PISMO PRZYCHODZĄCE



Numer pisma: 68887/2019
Wpłynęło: 13-08-2019

SN2
19 SIE. 2019
Oryginał DKIN
- kopia Dyr. M. Ogi
DOK

Olsztyn, 12 sierpnia 2019 r. DYREKTOR DEPARTAMENTU

DKIN.AK
10.08.2019 JMK

19 SIE. 2019

Szanowny Pan
Witold Wróblewski
Prezydent Miasta Elbląg
ul. Łączności 1
82-300 Elbląg

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w powiecie grodzkim Elbląg – Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg, NIP: 5783051446, REGON: 170747715.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych stanowiska pełnili:

- **Pan Witold Wróblewski** – Prezydent, wybrany na stanowisko w wyborach bezpośrednich na kolejną kadencję w dniu 4 listopada 2018 r.
- **Pan Janusz Nowak** – Wiceprezydent, zatrudniony na podstawie umowy o pracę od dnia 1 stycznia 2015 r.
- **Pan Edward Pietrulewicz** – Wiceprezydent, zatrudniony na podstawie umowy o pracę od dnia 1 lutego 2019 r.
- **Pan Jacek Boruszka** – Wiceprezydent, zatrudniony na podstawie umowy o pracę od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 22 października 2018 r.

[akta kontroli str. 26]

Osobą odpowiedzialną za realizację zadania objętego kontrolą był:

- główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu - w zakresie dot. m.in. przygotowania projektów porozumień z Okręgową Radą Adwokacką w Gdańsku i Okręgową Izbą Radców Prawnych w Gdańsku oraz projektów umów z adwokatami i radcami prawnymi, upowszechniania wśród mieszkańców powiatu grodzkiego Elbląg oraz zamieszczanie na stronie internetowej i BIP urzędu informacji o systemie nieodpłatnej pomocy prawnej, kontroli realizacji zawartych umów;

- pełnomocnik Prezydenta Miasta Elbląg ds. organizacji pozarządowych - w zakresie dot. wyłonienia organizacji pozarządowej do prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, przygotowania projektu umów z wyłonioną organizacją pozarządową, monitoringu i kontroli realizacji zadania.

[akta kontroli str. 27-28, 73-83]

Kontrolę przeprowadził pracownik Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, Wydziału Finansów i Kontroli, Oddziału prowadzenia i koordynacji kontroli, tj. **Iwona Zajac** – inspektor wojewódzki – legitymacja służbowa nr 3/2015 wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, upoważnienie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego Nr FK-VI.0030.603.2019 z dnia 13 czerwca 2019 r.

[akta kontroli str. 24-25]

Kontrolę przeprowadzono w dniach 17 - 19 czerwca 2019 r., co zostało odnotowane w Księżce kontroli Urzędu Miejskiego w Elblągu pod pozycją 9/2019. *[akta kontroli str. 1-11]*

Przedmiotem kontroli była realizacja przez powiat (w porozumieniu z gminami albo samodzielnie) zadań zleconych z zakresu administracji rządowej polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, w związku z wytycznymi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2019 r. oraz 8 kwietnia 2019 r., znak: DSF-XI.692.30.2019. Kontrolą zostały poddane również punkty, w których udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

[akta kontroli str. 1-23]

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2018 r. do 17 czerwca 2019 r., tj. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych.

[akta kontroli str. 12-23]

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r., poz. 2234), w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2019 poz. 294), zwanej dalej „ustawą”.

Prezydent Miasta Elbląg upoważnił pracowników odpowiedzialnych za realizację zadania do udzielania informacji i wyjaśnień oraz udostępniania dokumentów związanych z niniejszą kontrolą, a także do wzięcia udziału w oględzinach punktów.

[akta kontroli str. 30-31]

Na podstawie ustaleń kontroli działalność jednostki w kontrolowanym zakresie ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Powyższa ocena wynika z następujących ustaleń i ocen dokonanych w poszczególnych obszarach (zagadnieniach) objętych kontrolą:

1) Organizacja systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, w szczególności:

a) obsada punktów i praca z wykonawcami

Lokalizacja punktów i harmonogram dyżurów

Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy, na każdy powiat przypada liczba punktów nieodpłatnych porad prawnych odpowiadająca mnożnikowi zdefiniowanemu w art. 20 ust. 4 ustawy. W myśl art. 11 ust. 1 ustawy, powiat powierza prowadzenie połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej (stan prawny na dzień 31 grudnia 2018 r.).

Na mocy art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1467), zwanej dalej „ustawą nowelizacyjną”, od 1 stycznia 2019 r. wprowadzony został nowy podział punktów między wykonawców świadczących usługi nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, zgodnie z którym powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego z przeznaczeniem na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli iloraz liczby punktów i liczby dwa stanowi liczbę niecałkowitą, zaokrągla się ją w górę do liczby całkowitej.

Zgodnie z art. 11 ust. 1c ustawy, połowę punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową przeznacza się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli liczba punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową stanowi liczbę nieparzystą, większą o jeden liczbę punktów przeznacza się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, mniejszą liczbę punktów – na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej.

W 2018 r. na terenie powiatu grodzkiego Elbląg utworzono łącznie 5 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, z tego:

a) 2 punkty prowadzone przez Gminę Miasto Elbląg, tj.:

- 1) punkt nr 1, w którym pomoc była świadczona przez adwokatów wyznaczonych przez Okręgową Radę Adwokacką w Gdańsku, zlokalizowany był w budynku Urzędu Miejskiego w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg; pomoc świadczona była 5 dni w tygodniu, tj. od poniedziałku do piątku w godzinach od 15.00 do 19.00;
- 2) punkt nr 5, w którym pomoc była świadczona przez radców prawnych wyznaczonych przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Gdańsku, usytuowany był w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Elblągu, ul. Winna 9 pok. nr 315, 82-300 Elbląg; pomoc świadczona była 5 dni w tygodniu, tj. od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.15 do 12.15;

b) 3 punkty (punkt nr 2, 3, i 4) prowadzone przez organizację pozarządową wyłonioną w otwartym konkursie ofert, tj. Elbląskie Centrum Mediacji i Aktywizacji Społecznej, które były usytuowane w budynku Urzędu Miejskiego w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg (każdy punkt zajmował odrębne pomieszczenie); pomoc była świadczona 5 dni w tygodniu, tj.:

- 1) punkt nr 2 – od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.30 do 11.30;
- 2) punkt nr 3 – od poniedziałku do piątku w godzinach od 10.30 do 14.30;
- 3) punkt nr 4 – w poniedziałek, w środę i w czwartek w godzinach od 11.30 do 15.30; we wtorek – 12.30-16.30 oraz w piątek – 10.30-14.30.

[akta kontroli str. 6-11]

W związku z tym, iż ustawa nowelizacyjna nie zmieniła zasad określania liczby punktów przypadających na dany powiat, Gmina Miasto Elbląg również w 2019 r. zobowiązana była uruchomić łącznie 5 punktów, które stosownie do znowelizowanego art. 11 ustawy powinny zostać rozdysponowane między wykonawców w następujący sposób:

- a) 1 punkt powierzony adwokatom z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej;
- b) 1 punkt powierzony radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej;
- c) 3 punkty powierzone do prowadzenia organizacji pozarządowej, z tego 1 z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i 2 na świadczenie nieodpłatnych porad obywatelskich.

Ustalono, iż w 2019 r. na terenie powiatu grodzkiego Elbląg utworzono 5 punktów, tj.:

- 1) punkt nr 1, gdzie nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest przez adwokatów wyznaczonych przez ORA w Gdańsku; lokalizacja punktu: Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg; pomoc świadczona jest 5 dni w tygodniu, tj. od poniedziałku do środy oraz w piątek w godzinach od 15.00 do 19.00, a także w czwartek w godzinach: 14.30-18.30;
- 2) punkt nr 2, gdzie nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest przez Zaborskie Towarzystwo Naukowe; lokalizacja punktu: Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg; pomoc świadczona jest 5 dni w tygodniu, tj. w poniedziałek w godzinach od 14.30 do 18.30 oraz od wtorku do piątku w godzinach od 7.30 do 11.30;
- 3) punkt nr 3, gdzie nieodpłatna pomoc prawna oraz nieodpłatne poradnictwo obywatelskie świadczone jest przez Fundację Prawo dla Obywateli; lokalizacja punktu: Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg; usługi w ww. zakresie świadczone są 5 dni w tygodniu, tj. od poniedziałku do piątku w godzinach od 10.30 do 14.30;
- 4) punkt nr 4, gdzie nieodpłatne poradnictwo obywatelskie świadczone jest przez Fundację Prawo dla Obywateli; lokalizacja punktu: Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg; porady świadczone są 5 dni w tygodniu, tj. w poniedziałek, w środę oraz w czwartek w godzinach od 11.30 do 15.30, a także we wtorek – 12.30-16.30 oraz w piątek – 10.30-14.30;
- 5) punkt nr 5, gdzie nieodpłatna pomoc prawna świadczona jest przez radców prawnych wyznaczonych przez OIRP w Gdańsku; lokalizacja punktu: Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Elblągu, ul. Winna 9 pok. nr 315, 82-300 Elbląg; pomoc świadczona jest 5 dni w tygodniu, tj. od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.30 do 12.30.

[akta kontroli str. 6-11]

Konkurs ofert i wybór oferty

W celu powierzenia prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnych porad obywatelskich organizacji pozarządowej, ogłoszono konkurs ofert na realizację w roku 2019 zadania publicznego objętego kontrolą.

Przedmiotowe ogłoszenie zawierało informacje o: rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację, zasadach przyznania dotacji, terminach, miejscu i warunkach realizacji zadania, terminie i sposobie składania ofert, trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert. Ustalono, iż wskazany w ogłoszeniu zakres otwartego konkursu ofert obejmował powierzenie prowadzenia 3 punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Prezydent Elbląga – uwzględniając nowy podział usług wprowadzony ustawą nowelizacyjną – odrębnie określił wymagania dla powierzenia prowadzenia w roku 2019 punktów, tj.: warunki, które powinna spełniać organizacja pozarządowa ubiegająca się o powierzenie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz warunki, które powinna spełniać organizacja pozarządowa ubiegająca się o powierzenie prowadzenia punktu na świadczenie usług w zakresie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Ponadto jako jeden z warunków otwartego konkursu ofert wskazano na możliwość wydłużenia czasu trwania dyżurów do 5 godzin we wszystkich punktach na obszarze powiatu grodzkiego Elbląg, a także udzielania porad poza punktem lub za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość osobom ze znaczną niepełnosprawnością ruchową lub osobom doświadczającym trudności w komunikowaniu się. Stwierdzono również, iż w treści ogłoszenia uwzględniono w warunkach konkursu realizację zadania z zakresu edukacji prawnej.

Zgodnie z pkt. V przedmiotowego ogłoszenia procedura rozpatrywania ofert obejmowała ocenę formalną oraz ocenę merytoryczną. Jednym z elementów ogłoszenia była również opracowana karta oceny, zawierająca kryteria oceny merytorycznej ważne ze względu na specyfikę zadania konkursowego. Każdemu wskaźnikowi podlegającemu ocenie przypisano maksymalną ilość punktów, jaką można otrzymać za tę kategorię.

W związku z powyższym stwierdza się, iż konkurs ofert na powierzenie organizacji pozarządowej prowadzenia na terenie powiatu grodzkiego Elbląg punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego został ogłoszony prawidłowo. *[akta kontroli str. 167-175]*

W ramach otwartego konkursu wpłynęło 5 ofert od 3 organizacji pozarządowych. Wszystkie oferty złożone zostały poprawnie pod względem formalnym, w związku z czym członkowie komisji, po zapoznaniu się z tymi ofertami, dokonali ich indywidualnej oceny na kartach ocen wg kryteriów w nich zawartych. W oparciu o ww. ocenę zarekomendowano:

- powierzenie prowadzenia punktu nr 2, tj. punktu nieodpłatnej pomocy prawnej Zaborskiemu Towarzystwu Naukowemu;
- powierzenie prowadzenia punktu nr 3, tj. punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego Fundacji Prawo dla obywateli
- powierzenie prowadzenia punktu nr 4, tj. punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego Fundacji Prawo dla Obywateli. *[akta kontroli str. 176-308]*

Prezydent Miasta Elbląg podjął decyzję o powierzeniu realizacji zadania publicznego z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej ww. organizacjom pozarządowym, zgodnie z rozstrzygnięciem komisji konkursowej.

[akta kontroli str. 307-308]

Umowy z wykonawcami

Prezydent Elbląga mając na uwadze zorganizowanie pięciu punktów na terenie powiatu grodzkiego Elbląg, zawarł następujące umowy:

- 1) umowę Nr 8/OP/2018 z dnia 14 grudnia 2018 r. z Zaborskim Towarzystwem Naukowym, na podstawie której organizacji pozarządowej zostało powierzone prowadzenie 1 punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, mieszczącego się w Urzędzie Miejskim w Elblągu przy ul. Łączności 1.
[akta kontroli str. 310-324]
- 2) umowę Nr 9/OP/2018 z dnia 14 grudnia 2018 r. z Fundacją Prawo dla Obywateli, na podstawie której organizacji pozarządowej zostało powierzone prowadzenie 1 punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, mieszczącego się w Urzędzie Miejskim w Elblągu przy ul. Łączności 1.
[akta kontroli str. 325-338]
- 3) umowę Nr 10/OP/2018 z dnia 14 grudnia 2018 r. z Fundacją Prawo dla Obywateli, na podstawie której organizacji pozarządowej zostało powierzone prowadzenie 1 punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, mieszczącego się w Urzędzie Miejskim w Elblągu przy ul. Łączności 1.
[akta kontroli str. 339-352]
- 4) umowy z dnia 27 grudnia 2018 r. z adwokatem oraz radcą prawnym, wyznaczonymi przez odpowiednio Okręgową Radę Adwokacką w Gdańsku i Radę Okręgowej Izby Radców Prawnych w Gdańsku. Na podstawie ww. umów zorganizowano obsługę punktów nr 1 i nr 5, zlokalizowanych odpowiednio w Urzędzie Miejskim w Elblągu przy ul. Łączności 1 oraz w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Elblągu przy ul. Winnej 9 pok. nr 315. Kontrola wykazała, iż stałym zastępcą adwokata i radcy prawnego jest inny adwokat i radca prawny.
[akta kontroli str. 84-94]

Zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy (zdanie drugie), w ramach umowy, organizacji pozarządowej powierza się jednocześnie zadania z zakresu edukacji prawnej, realizowane w związku z problemami zgłaszanymi w trakcie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w wymiarze co najmniej jednego zadania na rok na każdy punkt, w szczególności w formach, o których mowa w art. 3b ust. 2 ustawy.

Analiza treści umów, o których mowa powyżej w pkt 1 – 3 wykazała, iż nie zawarto w nich - w sposób bezpośredni - zapisów dot. powierzenia wyłoniionym organizacjom pozarządowym zadań z zakresu edukacji prawnej.

[akta kontroli str. 310-352]

Na powyższą okoliczność główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu złożył następujące wyjaśnienia: „Zapisy dotyczące wykonywania zadań z zakresu edukacji prawnej są zawarte w ofertach realizacji zadania, które stanowią integralną część umowy. W związku z powyższym nie wydaje się celowym przepisywanie do umowy zapisów znajdujących się w załączniku do umowy, które szczegółowo opisują zakres realizowanego działania z zakresu edukacji prawnej.”

[akta kontroli str. 73-83]

Biorąc pod uwagę ww. wyjaśnienia, z których wynika, że Prezydent Miasta Elbląg

zaaprobował formy realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej zaproponowane w ofertach oraz w związku z postanowieniem § 1 ust. 5 umów z organizacjami pozarządowymi, który stanowi, że oferta jest integralną częścią umowy w ustalonym końcowym brzmieniu - nie czyni się zarzutu w powyższym zakresie.

Ponadto ustalono, że treść umów z organizacjami pozarządowymi, nie uwzględniała – nowych zagadnień wprowadzonych ustawą nowelizacyjną, tj. zgody na możliwość wydłużenia przez starostę czasu trwania dyżurów do 5 godzin we wszystkich punktach na obszarze powiatu, pod warunkiem zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 8 ust. 6 ustawy, bez zwiększenia środków przeznaczonych na realizację zadania.

Ustawodawca w art. 6 ust. 2 pkt. 1a ustawy, w związku z art. 11 ust. 7 ustawy, wyraźnie wskazał, iż umowa z organizacją pozarządową zawiera w szczególności informację w ww. zakresie. W związku z powyższym brak w umowie zapisu dot. możliwości wydłużenia, na żądanie starosty, czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie należy ocenić w kategorii uchybienia.

Przyczyną ww. uchybienia było przeoczenie pracownika Urzędu Miejskiego w Elblągu, który przygotował projekty umów z wyłoniionymi organizacjami pozarządowymi.

Skutkiem ww. uchybienia było naruszenie przepisów art. 6 ust. 2 pkt 1a ustawy.

Osobą odpowiedzialną za powstanie uchybienia jest pełnomocnik Prezydenta Miasta Elbląg ds. organizacji pozarządowych. *[akta kontroli str. 310-352]*

Reasumując ustalenia dokonane w powyższym obszarze należy stwierdzić, iż z końcem 2018 r. Urząd Miejski w Elblągu był organizacyjnie przygotowany do obsługi punktów na terenie powiatu grodzkiego Elbląg. Ponadto na podstawie analizy „ewidencji liczby godzin wykonywania umów zlecenia” z wykonawcami za miesiąc styczeń stwierdza się, że wszystkie punkty zostały uruchomione z początkiem 2019 r., tj. 2 stycznia 2019 r.

[akta kontroli str. 94-101]

Monitorowanie jakości świadczonych usług przez wykonawców

W zakresie monitorowania punktualności dyżurów oraz świadczenia usług przez osoby uprawnione, główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu wyjaśnił, iż „*Punktualność dyżurów monitorowana jest na bieżąco przez pracownika punktu informacyjnego Urzędu Miejskiego w Elblągu (ten sam pracownik odpowiada za obsługę dedykowanego numeru do zgłaszania wizyt i dokonujący ich rejestracji), który codziennie wydaje wykonawcom klucze do pomieszczeń w których świadczone są porady – dotyczy punktów zlokalizowanych w Urzędzie Miejskim w Elblągu (4 punkty).*

Ponadto klucze do punktu usytuowanego w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej wydawane są codziennie przez pracownika sekretariatu. Brak informacji o nieprzestrzeganiu godzin porad.

Karty porad cz. B analizowane są przez Głównego Specjalistę (...) – kartach nie stwierdzono informacji o nieprzestrzeganiu przez wykonawców ustalonego harmonogramu porad..”

[akta kontroli str. 73-83]

W zakresie sposobu monitorowania świadczenia usług przez osoby uprawnione, zgodnie

z ustawą oraz z umową w tym zastępstwa, udzielono następujących wyjaśnień:
„Monitorowanie sposobu świadczenia usługi przez wykonawców odbywa się na podstawie comiesięcznego sprawdzenia dostarczonej listy godzin pracy, sprawdzeniu z listami osób wskazanymi w ofertach konkursowych oraz z wykazami dostarczonymi przez OIRP i ORA.”

[akta kontroli str. 73-83]

Przepisy ustawy (art. 6 ust. 2) w zakresie dotyczącym minimalnej treści indywidualnych umów z adwokatami i radcami prawnymi nie przewidują obowiązku ustalania umownych mechanizmów kontroli prawidłowości wykonania zobowiązań przez osoby świadczące nieodpłatną pomoc prawną. Mając jednak na względzie bezpieczeństwo realizacji zadania Prezydent Miasta Elbląg w podpisanych z prawnikami umowach zawarł zapisy (§8 ust. 2), umożliwiające rozwiązanie umowy, gdy przyjmujący zlecenie naruszy obowiązki wynikające z tej umowy i ustawy.

[akta kontroli str. 84-93]

b) upowszechnianie usług wśród mieszkańców powiatu grodzkiego Elbląg

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, starosta odpowiada za upowszechnianie wiedzy o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wśród mieszkańców powiatu.

Mając powyższe na uwadze, Prezydent Miasta Elbląg realizował ww. obowiązek w okresie objętym kontrolą w następujący sposób:

- 1) opracowano i zamieszczono na stronie internetowej Miasta Elbląg (www.um.elblag.eu) jak również na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Elblągu, informacje o zmianach w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej pt. „Zmiany w świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej w Elblągu”. Informacja ta zawierała następujące dane: zakres świadczonych usług i osób uprawnionych, formę zapisu i sposób skorzystania z porady, w tym również przez osobę ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, która nie może stawić się w punkcie udzielania porad lub mającą trudności w komunikowaniu się oraz harmonogram działania punktów z podaniem dni i godzin dyżurów, a także listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa.
[akta kontroli str. 32-43]
- 2) informacja, o której mowa powyżej w pkt 1 została również zamieszczona na stronach najbardziej popularnych elbląskich portali internetowych, tj. [elblagnet](http://elblagnet.pl), info.elblag.pl, portel.pl, elblag24.pl.
[akta kontroli str. 54-70]
- 3) rozdyskrebowano materiały promocyjne (plakaty, ulotki) do jednostek organizacyjnych, w szczególności: Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu, Departamentu Świadczeń Rodzinnych, Powiatowego Urzędu Pracy w Elblągu. Informacje zawarte w ulotkach obejmowały: zakres świadczonych usług i osób uprawnionych, numer telefonu do zgłoszenia wizyty oraz harmonogram z podaniem adresu, dni i godzin pracy punktów. Dane zawarte w plakacie przedstawiały ww. harmonogram oraz osoby uprawnione.
[akta kontroli str. 44-53]

Ponadto główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu w wyjaśnieniach z dnia 17 czerwca 2019 r. wskazał, iż „(...) ulotki informacyjne rozprowadzano bezpośrednio dla seniorów biorących udział w cyklu spotkań w ramach

organizowanej przez Urząd Miejski w Elblągu corocznej kampanii prozdrowotnej pn. „Kierunek: Zdrowie”. ”
[akta kontroli str. 32-35]

Mając powyższe na uwadze, stwierdza się, że Prezydent Miasta Elbląg wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 4 ustawy, tj. podjął działania mające na celu dotarcie z informacją o systemie nieodpłatnej pomocy prawnej do mieszkańców powiatu grodzkiego Elbląg. Promując nieodpłatną pomoc prawną nie ograniczano się jedynie do zamieszczania informacji na stronach internetowych, ale podejmowano innego rodzaju, tj. opracowano ulotki i plakaty, które następnie rozdyskrebowano na terenie powiatu grodzkiego Elbląg. Jednakże należy zauważyć, że rozpowszechnienie informacji o formach świadczenia pomocy na odległość osobom ze znaczną niepełnosprawnością ruchową oraz osobom doświadczającym trudności w komunikowaniu się odbyło się tylko i wyłącznie z wykorzystaniem stron internetowych, o których mowa powyżej w pkt 1 i 2.

Uwzględnienie ww. informacji tylko w działaniach promocyjnych prowadzonych z wykorzystaniem internetu stanowi realne zagrożenia w dotarciu do ww. grup społecznych. Powyższe ocenia się jako uchybienie, które skutkuje obniżeniem skuteczności podjętych działań promocyjnych. Przyczyną ww. uchybienia było przeoczenie ww. informacji przy opracowywaniu danych do zamieszczenia na materiałach promocyjnych.

Osobą odpowiedzialną jest główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

W powyższym obszarze badaniem objęto również podnoszenie świadomości służb publicznych o systemie, poprzez podjęcie działań o charakterze informacyjnym w zakresie katalogu usług i osób uprawnionych do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Powyższe umotywowane zostało stanowiskiem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wyrażonym w piśmie z dnia 27.02.2019 r., znak: DSF-XI.692.30.2019 skierowanym do Wojewodów, gdzie wskazano, iż „(...) istotne jest podnoszenie świadomości samych służb publicznych o systemie. Odnotowano bowiem przypadki, w których wiedzy o możliwości skorzystania z darmowych porad prawnych nie posiadali pracownicy Ośrodków Pomocy Społecznej. Dlatego też zasadne jest podjęcie działań o charakterze informacyjnym w zakresie usług i katalogu osób uprawnionych do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej zarówno wśród pracowników, m.in. gminnych ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie, jak i przedstawicieli innych służb. Szczególnie istotne jest promowanie wiedzy wśród podmiotów świadczących nieodpłatne poradnictwo specjalistyczne innego typu, wskazanych na liście, o której mowa w art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy, o których należy poinformować osobę uprawnioną w przypadkach wskazanych w art. 5 ust. 4 ustawy, tj. gdy problem nie może być w całości lub części rozwiązany w drodze porady prawnika lub doradcy obywatelskiego (...).”

Główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu w wyjaśnieniach z dnia 17 czerwca 2019 r., podał, że „W celu podniesienia świadomości pracowników o systemie nieodpłatnej pomocy prawnej (...) rozprowadzono plakaty oraz ulotki informacyjne do podległych jednostek organizacyjnych w szczególności: Miejski Ośrodek

Pomocy Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Departament Spraw Obywatelskich, Departament Zdrowia i Spraw Społecznych oraz Miejskiego Rzecznika Konsumentów."

[akta kontroli str. 32-35]

W świetle powyższych wyjaśnień oraz mając na uwadze ww. wytyczne Ministerstwa Sprawiedliwości należy stwierdzić, że przedmiotowe działania nie zostały skierowane do jednostek organizacyjnych, świadczących na terenie powiatu grodzkiego Elbląg usługi specjalistycznego poradnictwa prawnego wyszczególnionego w art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy.

Podejmowanie działań przez Prezydenta Miasta Elbląg w powyższym zakresie wpłynie pozytywnie na jakość udzielonej pomocy osobom, które zgłoszą się do instytucji publicznej po poradę, bowiem - jak zaznaczył Minister Sprawiedliwości - w momencie posiadania przez służby publiczne wiedzy nt. systemu nieodpłatnej pomocy prawnej możliwe będzie umiejętne przekierowywanie obywateli z innych systemów wsparcia, a uzyskana w ten sposób pomoc będzie miała charakter interdyscyplinarny.

Opracowanie i publikacja listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa

Zgodnie z art. 8a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, starosta sporządza i aktualizuje listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu, która obejmuje w szczególności:

- 1) poradnictwo rodzinne, psychologiczne, pedagogiczne, z zakresu pomocy społecznej, w sprawie rozwiązywania problemów alkoholowych i innych uzależnień, w sprawie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w ramach interwencji kryzysowej, dla bezrobotnych, dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, a także z zakresu praw konsumentów, praw dziecka, praw pacjenta, ubezpieczeń społecznych, prawa pracy, prawa podatkowego, dla osób w sporze z podmiotami rynku finansowego i inne (art. 8a ust.1 pkt 1 ustawy);
- 2) nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie ze wskazaniem punktów i dyżurów wraz z ich specjalizacją, o ile została określona (art. 8a ust.1 pkt.2 ustawy).

W myśl art. 8a ust. 2 ustawy lista, o której mowa w ust. 1, zawiera dane jednostek nieodpłatnego poradnictwa uporządkowane według tematyki poradnictwa, w tym jednostek publicznych, jednostek niepublicznych działających na zlecenie oraz jednostek prowadzących działalność pożytku publicznego działających na zlecenie, którym powierzono zadania z zakresu poradnictwa specjalistycznego na podstawie odrębnych przepisów, obejmujące informacje o nazwie jednostek, zakresie poradnictwa, adresach i danych kontaktowych, w tym o stronach internetowych i numerach telefonicznych, dniach i godzinach działalności oraz kryteriach dostępu do usługi.

Przykładowy wzór listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa został opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości i zamieszczony na stronie internetowej dedykowanej systemowi nieodpłatnej pomocy prawnej (<https://darmowapomoc.prawna.ms.gov.pl/>).

W powyższym obszarze ustalono, iż Prezydent Miasta Elbląg wywiązał się z obowiązku, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy i opracował listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa

dostępnego dla mieszkańców powiatu grodzkiego Elbląg. Przedmiotowa lista składa się z dwóch odrębnych części, tj.

- 1) listy jednostek świadczących nieodpłatną pomoc prawną oraz/lub nieodpłatne porady obywatelskie, która sporządzona została w innej formie niż pierwsza część listy, tzn. na oddzielnych kartach. Zawierała ona dane nt.: prowadzącego punkt, adresu punktu, dostępności (dni i godziny) punktu, dane kontaktowe, a także informacje o dostępności lokalu dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich oraz numerze telefonu do zgłoszenia wizyty.
- 2) listy jednostek nieodpłatnie świadczące poradnictwo: rodzinne, psychologiczne, pedagogiczne, w zakresie pomocy społecznej, w sprawie rozwiązywania problemów alkoholowych i innych uzależnień, w sprawie przeciwdziałania przemocy domowej, dla osób bezrobotnych, dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, w ramach interwencji kryzysowej, a także z zakresu praw konsumentów, praw dziecka, praw pacjenta, ubezpieczeń społecznych, prawa pracy, prawa podatkowego, dla osób w sporze z podmiotami rynku finansowego i inne. Na przedmiotowej liście ujęto również krajowe infolinie tematyczne i inne formy porad świadczone za pośrednictwem komunikacji elektronicznej, zgodnie z § 5 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2492), zwanego dalej „rozporządzeniem”. Dane jednostek nieodpłatnego poradnictwa zostały uporządkowane według tematyki poradnictwa jak nakazuje art. 8a ust. 2 ustawy. *[akta kontroli str. 102-113]*

W powyższym obszarze stwierdzono uchybienia polegające na nie zawarciu na liście jednostek nieodpłatnego poradnictwa w części obejmującej dane określone w art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy wszystkich wymaganych przepisami prawa elementów, tj.: nie we wszystkich przypadkach wypełniono kolumny. Brakowało wypełnienia następujących kolumn (na 39 jednostek):

- „dostępność (dni i godziny)” w przypadku 1 jednostki,
- „strona internetowa” w przypadku 20 jednostek,
- „kryteria dostępu” w przypadku 2 jednostek. *[akta kontroli str. 102-112]*

Główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu w powyższej sprawie wyjaśnił, że „Ponieważ lista, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy tworzona była na podstawie danych uzyskanych z Internetu w niektórych nielicznych przypadkach nie uwzględniono adresów stron internetowych i adresów mailowych ponieważ instytucje te nie zamieszczały na własnych stronach w rubrykach „Kontakt” takich informacji (...).” *[akta kontroli str. 57-67]*

Skutkiem ww. uchybienia jest naruszenie art. 8a ust. 2 ustawy.

Ponadto stwierdzono, że lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa w części obejmującej dane określone w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy nie uwzględniała informacji dotyczących rodzaju świadczonej usługi (nieodpłatna pomoc prawna czy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie) w punkcie nr 1, 2 i 5. Zakres usług został wskazany tylko w przypadku punktu nr 3 i 4., podczas gdy zgodnie z art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy lista jednostek nieodpłatnego poradnictwa obejmująca

nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie wskazuje punkty i dyżury, o których mowa w art. 8 ustawy, wraz z ich specjalizacją, o ile została określona.

[akta kontroli str. 113]

Faktem jest, iż wyszczególnienie punktów działających na terenie powiatu grodzkiego Elbląg zostało poprzedzone tytułem "Informacja o lokalizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w Elblągu oraz o godzinach udzielania porad:". Jednakże na uwagę należy mieć to, iż punkty te świadczą usługi zarówno w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej jak i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Bezpośrednie wskazanie przedmiotowej informacji tylko w przypadku dwóch punktów wprowadza niepewność co do zakresu świadczonych usług w pozostałych trzech punktach. Dla osób uprawnionych informacja o rodzaju świadczonej usługi jest ważnym kryterium przy wyborze punktu, do którego udadzą się po poradę.

Przyczyną ww. uchybienia było przeoczenie pracownika Urzędu Miejskiego w Elblągu, który sporządził przedmiotową listę.

Osobą odpowiedzialną za ww. uchybienia jest główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

Należy zaznaczyć, że dane z list jednostek nieodpłatnego poradnictwa będą szczególnie przydatne w sytuacji opisanej w art. 5 ust. 4 ustawy, tj. w przypadku stwierdzenia, że przedstawiony przez osobę uprawnioną problem nie może być rozwiązany w całości albo części poprzez udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności stwierdzenia, że problem nie ma wyłącznie charakteru prawnego, adwokat lub radca prawny informują osobę uprawnioną o możliwościach uzyskania innej stosownej pomocy w jednostkach nieodpłatnego poradnictwa, wskazanych na liście sporządzanej przez starostę, o której mowa w art. 8a ust. 1 ustawy. Dlatego ważne jest aby dane zawarte w przedmiotowej liście były na bieżąco aktualizowane i przedstawiane w pełnym zakresie określonym przepisami prawa.

Stwierdzono, iż na dzień kontroli, tj. 17 czerwca 2019 r., zgodnie z art. 8a ust. 4 pkt 1 i 3 ustawy, przedmiotowa lista była umieszczona na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Elblągu, na stronie internetowej Miasta Elbląg, a także w poczekalniach punktów.

[akta kontroli str. 36-43, 73-83]

Ponadto jak wskazał główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu, „(...) Lista nie została opublikowana w środkach masowego przekazu. Jednakże w najbliższym czasie planowana jest ponowna akcja informacyjna mająca na celu upowszechnienie wiedzy o funkcjonowaniu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Informacje dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wraz z listą, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy zostaną zamieszczone na stronach najbardziej popularnych elbląskich portali internetowych tj. *elblagnet*, *info.elblag.pl*, *portel.pl*, *elblag24.pl*.”

[akta kontroli str. 73-83]

Biorąc pod uwagę fakt, iż art. 8a ust. 4 pkt 2 ustawy nie wskazuje konkretnego terminu publikacji listy w lokalnych środkach masowego przekazu, powyższego zagadnienia nie ocenia się w kategorii uchybienia czy nieprawidłowości. Jednakże odnosząc się do ww. wyjaśnień

należy podkreślić, iż planowane działania dot. rozpowszechnienia listy zgodnie z wymogami ustawy przewidują wykorzystanie tylko stron internetowych, ograniczając tym samym krąg adresatów, poprzez nie dotarcie do osób niekorzystających z internetu. *Podczas, gdy Najwyższa Izba Kontroli w zaleceniach skierowanych do starostów i prezydentów miast wskazała na potrzebę „wzmocnienia działań mających na celu informowanie szerokiego kręgu osób o możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym z wykorzystaniem innych niż Internet środków przekazu (...)” („Informacja o wynikach kontroli: Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej”, NIK, 2018, s. 23, źródło: www.nik.gov.pl).*

Wyznaczenie numeru specjalnego telefonu dla zapisów wizyt

Stosownie do art. 8 ust. 4 ustawy, udzielanie nieodpłatnych porad prawnych i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywa się według kolejności zgłoszeń, po umówieniu terminu wizyty. Zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy, zgłoszeń dokonuje się telefonicznie pod numerem telefonu wskazanym przez starostę. Na mocy ww. artykułu możliwe również jest udostępnienie przez starostę zapisów na wizyty za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

Kontrola wykazała, iż w Urzędzie Miejskim w Elblągu został uruchomiony jeden numer telefonu służący do umawiania terminów wizyt we wszystkich punktach działających na terenie powiatu grodzkiego Elbląg. Wyznaczony przez Prezydenta Miasta Elbląg numer jest przeznaczony tylko i wyłącznie do uzgadniania terminu wizyty osób chcących skorzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zgłoszenia przyjmowane są przez wyznaczonego pracownika Urzędu Miejskiego w Elblągu. Przedmiotowy numer telefonu został podany do publicznej wiadomości na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Elblągu, na stronie internetowej Miasta Elbląg oraz w informacji dotyczącej zmian w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej, zamieszczonej na stronach najbardziej popularnych elbląskich portali internetowych, tj. [elblagnet](http://elblagnet.pl), info.elblag.pl, portel.pl, elblag24.pl. Numer telefonu służący do rejestracji wizyty został również wskazany w ulotkach i plakatach rozdysponowanych na terenie powiatu grodzkiego Elbląg. Na dzień rozpoczęcia kontroli nie umożliwiono dokonywania zgłoszeń na wizyty za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. [akta kontroli str. 32-35, 71-72]

Na zadane w trakcie kontroli pytanie na temat sposobu rozdysponowania zapisów na porady na poszczególne punkty, w celu maksymalnego wykorzystania czasu i zasobów przewidzianych na świadczenie usług, główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu udzielił następujących informacji: „(...) w Urzędzie został wyznaczony pracownik, który w swoim zakresie czynności ma:

- prowadzenie rejestru wizyt dla wszystkich punktów NPP obsługiwanych przez przedstawicieli zawodów prawniczych i organizacje pozarządowe;
- koordynacja wizyt dla wszystkich punktów NPP w celu efektywnego zagospodarowania wszystkich dyżurów;
- koordynacja wizyt domowych i udzielania porad za pomocą środków porozumiewania się na odległość dla osób ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, które nie mogą stawić się w punkcie osobiście oraz osób doświadczających trudności w komunikowaniu się.” [akta kontroli str. 73-83]

Stwierdzono, iż terminy wizyt odnotowuje się w kalendarzu, prowadzonym w formie elektronicznej z wykorzystaniem oprogramowania „Neoporady.” Każdy wykonawca ma dostęp do kalendarza w zakresie zaplanowanych dla siebie w danym dniu wizyt. Ponadto, jak wskazano w wyjaśnieniu, „(...) w sytuacji zgłoszenia się osoby uprawnionej do punktu bez wcześniejszego umówienia świadczący porady dokonuje rejestracji wizyty w systemie „Neoporady” w kalendarzu wizyt. System pozwala udzielającemu porady na umówienie kontynuacji porady na kolejne spotkanie (...).” [akta kontroli str. 71-83]

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż przyjęty przez Prezydenta Miasta Elbląga system prowadzenia zapisów zapewnia właściwą alokacją wizyt oraz pozwala uniknąć tworzenia się kolejek w niektórych punktach, przy jednoczesnych przestojach w innych.

Ponadto z udzielonych wyjaśnień wynika, że ustalono z wykonawcami sposób postępowania na wypadek gdyby osoba uprawniona zgłosiła się bezpośrednio do punktu, bez uprzedniego zapisania. Jak wskazano w wyjaśnieniu, „W przypadku, gdy do punktu porad zgłosiła by się osoba uprawniona wcześniej nie umówiona zgłasza się do któregośkolwiek punktu a świadczący porady ma tzw. okienko nie odmawia się udzielenia porady – oczekujący pomocy zostaje przyjęty po wcześniejszym zarejestrowaniu wizyty przez udzielającego porad w systemie „Neoporady” w zakładce „Kalendarz wizyt.” [akta kontroli str. 73-83]

Działanie jednostki kontrolowanej jest zgodne z wytycznymi Ministerstwa Sprawiedliwości, tj. cyt.: „(...) jeżeli tylko osoba udzielająca pomocy jest w stanie wygospodarować czas, podczas bieżącego dyżuru można obsłużyć taką osobę, pod warunkiem zarejestrowania wizyty, co może mieć miejsce przy pomocy osoby udzielającej porad. Jeżeli nie jest możliwa rejestracja telefoniczna, wówczas starosta może polecić w takich sytuacjach inny sposób zgłoszeń przez internat, np. po godzinach pracy urzędu.”

Główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu w wyjaśnieniach wskazał również, iż ustalono z wykonawcami sposób postępowania w przypadku, gdy osoba uprawniona, która zgłosi się po poradę bez wcześniejszej rejestracji wizyty, z uwagi na dużą liczbę chętnych nie mogłaby danego dnia zostać obsłużona. Zgodnie z wyjaśnieniami, przyjęty sposób postępowania polegał na zarejestrowaniu wizyty w dniu, godzinie oraz w punkcie wskazanym przez osobę uprawnioną. Rejestracji dokonuje pracownik urzędu wyznaczony do przyjmowania zgłoszeń telefonicznych bądź też osoba udzielająca porady, z wykorzystaniem kalendarza wizyt w systemie „Neoporady.”

[akta kontroli str. 73-83]

c) organizowanie wizyt dla mieszkańców o różnych potrzebach

Zgodnie z art. 8 ust. 8 ustawy, osobom ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, które nie mogą stawić się w punkcie osobiście oraz osobom doświadczającym trudności w komunikowaniu się, o których mowa w ustawie o języku migowym i innych środkach komunikowania się, może być udzielana nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, z wyłączeniem nieodpłatnej mediacji, także poza punktem albo za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość.

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia, osobom o którym mowa powyżej nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie może być świadczone:

- w miejscu zamieszkania;
- poza punktem w miejscu wyposażonym w urządzenia ułatwiające porozumiewanie się z osobami doświadczającymi trudności w komunikowaniu się;
- poza punktem, w miejscu w którym zapewnia się możliwość korzystania z pomocy tłumacza migowego.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, iż w okresie objętym kontrolą do Urzędu Miejskiego w Elblągu nie wpłynęło żadne zgłoszenie od osób ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, które nie mogą stawić się w punkcie osobiście oraz osób doświadczających trudności w komunikowaniu się. W związku z czym nie świadczone usługi nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w którejkolwiek z ww. form.

[akta kontroli str. 32-35]

Ustalono, iż zagadnienia dotyczące świadczenia usług osobom niepełnosprawnym ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, które nie mogą stawić się w punkcie osobiście oraz osobom doświadczającym trudności w komunikowaniu się znalazły swoje odzwierciedlenie w:

- informacji zamieszczonej na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Elblągu, na stronie internetowej Miasta Elbląga, a także na stronach najbardziej popularnych elbląskich portali internetowych, tj. elblągnet, info.elblag.pl, portel.pl, elblag24.pl., o czym była mowa w ppkt. b);
- ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert;
- ofertach wyłonionych organizacji pozarządowych.

[akta kontroli str. 36-43, 54-70, 167-261]

Mając na uwadze postanowienie art. 9 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2017 r., 1824), kontrolujący zwrócił się z zapytaniem, czy Prezydent Miasta Elbląg udostępnił osobom z trudnościami w komunikowaniu się zapisy w innych formach niż telefon.

Jak wynika z wyjaśnień głównego specjalisty w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu, „*W celu zapisania się na wizytę dla osób doświadczających trudności w komunikowaniu się nie został wyodrębniony indywidualny adres e-mail. Jednak w celu zapisania się na wizytę osoba uprawniona może skorzystać z ogólnego adresu e-mail Urzędu Miejskiego w Elblągu, który udostępniony jest na stronie internetowej Urzędu. Złożony na ten adres wniosek przekazywany jest pracownikowi dokonującemu zapisów na wizyty, który ustali termin i udzieli odpowiedzi.*”

[akta kontroli str. 73-83]

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy podkreślić, że zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 1, 3 i 4 ww. ustawy, organ administracji publicznej jest zobowiązany do udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się, w tym przypadku również zapisanie się na wizytę, co więcej jest on zobowiązany do upowszechniania informacji o usłudze w sposób powszechnie przyjęty, w szczególności w BIP, na stronach internetowych organu administracji publicznej i w miejscach publicznie dostępnych w tym organie. Przytoczone powyżej przepisy ustawy

powodują, iż zapisy na wizytę w innych formach niż telefon - dla osób doświadczających trudności w komunikowaniu się – mają charakter obligatoryjny. W świetle powyższych przepisów nie zgłasza się uwag do wykorzystywania do zgłoszenia wizyty ogólnego adresu e-mail Urzędu Miejskiego w Elblągu, jednakże podkreśla się, iż zasadnym byłoby zawarcie go w informacjach o systemie nieodpłatnej pomocy prawnej zamieszczonych m.in. na BIP Urzędu Miejskiego w Elblągu, stronie internetowej Miasta Elbląg oraz w miejscach publicznie dostępnych w tym urzędzie.

d) dostępność dyżurów dla mieszkańców pod względem czasu i miejsca

Na podstawie przeprowadzonej analizy harmonogramu dyżurów oraz wybranych kart pt. „ewidencja liczby godzin wykonywania umowy zlecenie”, które zawierały informację w zakresie dni i godzin odbytych dyżurów, stwierdza się, iż nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie udzielane są w punktach w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie, tj. zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy.

Godziny dyżurów w poszczególnych punktach przedstawiały się następująco:

- 1) punkt nr 1 (nieodpłatna pomoc prawna) czynny: od poniedziałku do środy i w piątek w godzinach od 15.00 do 19.00 oraz w czwartek w godzinach od 14.30 do 18.30;
- 2) punkt nr 2 (nieodpłatna pomoc prawna) czynny: w poniedziałek w godzinach 14.30-18.30 oraz od wtorku do piątku w godzinach od 7.30 do 11.30;
- 3) punkt nr 3 (nieodpłatna pomoc prawna oraz nieodpłatne poradnictwo obywatelskie) czynny: od poniedziałku do piątku w godzinach od 10.30 do 14.30;
- 4) punkt nr 4 (nieodpłatne poradnictwo obywatelskie) czynny: w poniedziałek, w środę i w czwartek w godzinach od 11.30 do 15.30; we wtorek – 12.30-16.30 oraz w piątek – 10.30-14.30;
- 5) punkt nr 5 (nieodpłatna pomoc prawna) czynny: od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.30 do 12.30.

[akta kontroli str. 9, 94-101]

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż sposób organizacji dyżurów w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zapewniał dostęp do porady w przedziałach czasowych odpowiednio pomiędzy godziną 7.30 a 19.00. oraz 10.30 a 16.30, co ocenia się pozytywnie. Stwierdza się, że grafik dyżurów miał na uwadze zapewnienie usługi w sposób dogodny dla mieszkańców o różnych aktywnościach.

Jak ustalono na terenie powiatu grodzkiego Elbląg nie zaistniała potrzeba, o której mowa w art. 8 ust. 6 ustawy, tj. wydłużenia czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie we wszystkich punktach na obszarze powiatu grodzkiego Elbląg. W wyjaśnieniach wskazano, „(...) Pracownik urzędu, wyznaczony do przyjmowania zgłoszeń telefonicznych na bieżąco koordynuje ilości wykorzystania czasu wizyt dla wszystkich punktów NPP w celu efektywnego zagospodarowania wszystkich dyżurów. Dotychczas wszystkie umawiane wizyty zarejestrowane zostały w wyznaczonych godzinach pracy punktów. Nie odnotowano przypadku odmowy zarejestrowania wizyty we wnioskowanym przez osobę uprawnioną terminie.”

[akta kontroli str. 73-83]

Kontrola wykazała, iż wszystkie punkty (5) świadczące na terenie powiatu grodzkiego Elbląg nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie zostały usytuowane w lokalach, do których tytuł prawny – w ramach własnych zasobów - posiada Gmina Miasto Elbląg. *[akta kontroli str. 73-83]*

Na zadane w toku czynności kontrolnych pytania nt. sposobu rozlokowywania dyżurów na obszarze powiatu grodzkiego Elbląg udzielono następującej odpowiedzi: „*Punkty nieodpłatne pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zostały usytuowane w dwóch lokalizacjach tj. budynek Urzędu Miejskiego w Elblągu oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Obie lokalizacje znajdują się w centrum miasta i są bardzo dobrze skomunikowane ze wszystkimi dzielnicami. Bardzo dogodny dojazd komunikacją miejską – kilka linii autobusowych oraz tramwajowych. Punkt usytuowany w MOPS przede wszystkim dla osób korzystających z pomocy społecznej. Punkty przyjmują osoby uprawnione w godzinach od 7:30 do godz. 19:00 aby z porad mogły skorzystać zarówno osoby niepracujące jak i pracujące.*” *[akta kontroli str. 73-83]*

Zgodnie ze zbiorczą informacją o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2018 roku, na terenie powiatu grodzkiego Elbląg udzielono łącznie 2041 porad, w tym w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową – 1481. *[akta kontroli str. 353]*

Z rozliczenia dotacji otrzymanej w ramach rozdziału 75515§2110 – Nieodpłatna pomoc prawna w I kwartale 2018 r., wynika że w okresie styczeń-marzec 2018 w powiecie grodzkim Elbląg łączna ilość porad udzielonych we wszystkich punktach wyniosła 591. Analiza udzielonych porad w tym okresie w rozbiciu na poszczególne punkty przedstawia się następująco:

- punkt nr 1 – prowadzony przez Gminę Miasto Elbląg (adwokaci) – 62;
- punkt nr 2 – prowadzony przez Elbląskie Centrum Mediacji i Aktywizacji Społecznej – 137;
- punkt nr 3 – prowadzony przez Elbląskie Centrum Mediacji i Aktywizacji Społecznej – 198;
- punkt nr 4 – prowadzony przez Elbląskie Centrum Mediacji i Aktywizacji Społecznej – 101;
- punkt nr 5 – prowadzony przez Gminę Miasto Elbląg (radcy prawni) – 93.

[akta kontroli str. 354-355]

W analogicznym okresie 2019 r. w powiecie grodzkim Elbląg łączna ilość porad udzielonych we wszystkich punktach wyniosła 514. Analiza udzielonych porad w tym okresie w rozbiciu na poszczególne punkty przedstawia się następująco:

- punkt nr 1 – prowadzony przez Gminę Miasto Elbląg (adwokaci) – 96;
- punkt nr 2 – prowadzony przez Zaborskie Towarzystwo Naukowe – 119;
- punkt nr 3 – prowadzony przez Fundację Prawo dla Obywateli – 139;
- punkt nr 4 – prowadzony przez Fundację Prawo dla Obywateli – 76;
- punkt nr 5 – prowadzony przez Gminę Miasto Elbląg (radcy prawni) – 84.

[akta kontroli str. 356]

Powyższe dane wskazują, iż największym zainteresowaniem cieszyły się podobnie jak w 2018 r. punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe.

W związku z niewpłynięciem, w okresie objętym kontrolą, do Urzędu Miejskiego w Elblągu, żadnej skargi w przedmiocie niemożności uzyskania porady w związku z lokalizacją punktów – nie zgłasza się uwag do rozlokowania dyżurów na obszarze powiatu grodzkiego Elbląg.

Na podstawie analizy ogłoszenia o otwartym konkursie ofert, umów z wykonawcami oraz wyjaśnień głównego specjalisty w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu w przedmiocie braku wniosków, o których mowa w art. 9 ust. 2 ustawy stwierdza się, iż w stosunku do żadnego z ww. punktów nie określono specjalizacji i nie wprowadzono do ich harmonogramu dyżuru w zakresie jednego rodzaju usług.

[akta kontroli str. 73-93, 167-175, 310-352]

e) wyposażenie lokalu

W celu sprawdzenia lokali, w których jest prowadzona nieodpłatna pomoc prawna i/lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, 19 czerwca 2019 r., kontroler w obecności głównego specjalisty w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu, dokonał oględzin 5 lokali z terenu powiatu grodzkiego Elbląg, w których usytuowane zostały punkty nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, tj.:

- punkt nr 1 prowadzony przez adwokatów - Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg;
- punkt nr 2 prowadzony przez Zaborskie Towarzystwo Naukowe - Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg;
- punkt nr 3 prowadzony przez Fundację Prawo dla Obywateli - Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg;
- punkt nr 4 prowadzony przez Fundację Prawo dla Obywateli - Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg;
- punkt nr 5 prowadzony przez radców prawnych - Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Elblągu, ul. Winna 9 pok. nr 315, 82-300 Elbląg.

Ww. punkty zajmowały odrębne pomieszczenia przeznaczone do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Punkty zostały oznakowane w sposób umożliwiający łatwe odnalezienie pomieszczenia punktu wewnątrz budynku. Stosownie do § 5 ust. 3 rozporządzenia, oznakowanie lokali zawierało następujące informacje: rodzaj usługi, dni i godziny dyżurów oraz danych kontaktowych potrzebnych do zgłoszenia wizyty. Jednakże stwierdzono, iż punkty nie zostały opatrzone odpowiednim oznakowaniem na zewnątrz budynku, w którym znajduje się lokal.

[akta kontroli str. 114-130]

Należy zauważyć, że brak należytego oznakowania punktów na zewnątrz budynków, w których usytuowane zostały punkty nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego utrudnia osobom uprawnionym ich odnalezienie, bowiem należy pamiętać, iż po pomoc może zwrócić się nie tylko mieszkaniec Elbląga, ale także osoba spoza regionu tymczasowo przebywająca na terenie ww. miasta.

W związku z powyższym oraz z uwagi na fakt niespełnienia przez lokale tylko 1 warunku określonego w rozporządzeniu powyższe ocenia się w kategorii uchybienia, skutkującego naruszeniem § 5 ust. 3 rozporządzenia.

Główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu w wyjaśnieniu nie wskazał przyczyn wystąpienia ww. uchybienia. *[akta kontroli str. 82-83]*

Osobą odpowiedzialną za ww. uchybienie jest główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

Ponadto ustalono, iż lokale spełniały pozostałe wymagania wynikające z § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, tj. posiadały dostęp do instalacji energetycznej, telekomunikacyjnej, a także do internetu. Zostały one wyposażone w komputer z wymaganymi oprogramowaniami umożliwiającymi edycję tekstu, przesyłanie i odbieranie danych oraz porozumiewanie się na odległość środkami komunikacji elektronicznej, a także w drukarkę i urządzenie pozwalające na przenoszenie dokumentacji do postaci elektronicznej. Zapewniono również dostęp do internetowego systemu informacji prawnej. Ponadto stwierdzono, iż zgodnie z ust. 2 ww. paragrafu, wyposażenie lokali zapewniało bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, uniemożliwiające dostęp do nich osobom nieupoważnionym (szafka zamykane na klucz) oraz umożliwiało zachowanie dyskrecji przy uzyskiwaniu pomocy przez osoby uprawnione. *[akta kontroli str. 114-130]*

f) wyposażenie poczekalni punktu

Ogłędziny wykazały, iż ww. lokale dysponowały miejscem przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub na świadczenie nieodpłatnej porady obywatelskiej. Zgodnie z wymogami zawartymi w § 5 ust. 4 pkt 1, 2, 3 i 6 rozporządzenia, w poczekalniach udostępniono: listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa, o której mowa w art. 8a ust. 1 ustawy; karty nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz poradnictwa dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, informację o możliwości przekazywania przez osoby uprawnione opinii o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, a także informacje o zasadach i zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz osobach uprawnionych do ich otrzymywania. *[akta kontroli str. 114-130]*

W powyższym obszarze ustalono, iż w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego udostępniono również urnę, w której osoba uprawniona osobiście umieszcza wypełnioną część B kart pomocy. Jednakże stwierdzono, iż urna ta była przezroczysta, co jest niezgodne z postanowieniami § 5 ust. 4 pkt. 5 rozporządzenia. *[akta kontroli str. 114-130]*

Główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu w wyjaśnieniu wskazał, iż „(...) urny wykonane z przezroczystego plexi to wynik niedopatrzenia przy ich zakupie. Informuję, że w celu dostosowania urn do wymogów określonych w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego niezwłocznie zostanie zakupiona specjalna matowa folia którą zostaną oklejone urny.” *[akta kontroli str. 82]*

W związku z niespełnieniem przez lokale tylko 1 warunku określonego w rozporządzeniu powyższe ocenia się w kategorii uchybienia, skutkującego naruszeniem § 5 ust. 4 pkt. 5 rozporządzenia.

Osobą odpowiedzialną za ww. uchybienie jest główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

g) dokumentacja i sprawozdawczość

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, każdy przypadek udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego dokumentuje się w karcie nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W myśl ust. 3 ww. artykułu ustawy część A karty pomocy wraz z oświadczeniem, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, adwokaci i radcy prawni przekazują staroście do 10 dnia każdego miesiąca kalendarzowego, w sposób uniemożliwiający powiązanie oświadczenia osoby uprawnionej z kartą pomocy. Karta ta może zostać przekazana drogą elektroniczną.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, iż informacja zwrotna o prawidłowości wypełnienia części A kart pomocy jest przekazywana Prezydentowi Miasta Elbląg w terminie wskazanym w art. 7 ust. 3 ustawy, tj. do 10 dnia każdego miesiąca kalendarzowego.

Na zadane w trakcie kontroli pytanie na temat sposobu monitorowania przez Prezydenta Miasta Elbląg kompletności i prawidłowości ww. dokumentacji, główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu wskazał, iż „*Monitorowanie kompletności i prawidłowości dokumentacji kart pomocy – cz. A karty pomocy odbywa się raz w miesiącu. Karty porad tworzone są przy wykorzystaniu systemu komputerowego „Neoporady”. Po zakończeniu miesiąca wykonawcy zobowiązani są do ich złożenia w wersji papierowej do Departamentu Obsługi Urzędu. Karty są sprawdzane przez Głównego specjalistę (...).*” [akta kontroli str. 73-83]

Stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy, Prezydent Miasta Elbląg przekazywał w ustawowym terminie, za pośrednictwem Wojewody W-M, Ministrowi Sprawiedliwości, zbiorczą informację o wykonaniu zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa oraz edukacji prawnej. [akta kontroli str. 137-150]

h) rozliczenie wykorzystania dotacji (kwota przyznanej dotacji, wykonanie, niewykorzystanie kwoty dotacji, zwrot, oświadczenie prezydenta o wykorzystaniu dotacji zgodnie z przeznaczeniem)

W 2018 r. Gmina Miasto Elbląg otrzymało w ramach rozdziału 75515 § 2110 – Nieodpłatna pomoc prawna dotację celową w łącznej wysokości 313 020,00 zł., w tym:

- a) na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6 ustawy – 121 452,00 zł;
- b) na rzecz organizacji pozarządowej – 182 178,00 zł;
- c) na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania – 9 390,00 zł.

Ustalono, że na dzień 31 grudnia 2018 r. przedmiotową dotację wydatkowano w łącznej kwocie 312 994,28 zł, w tym:

- a) na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6 ustawy – 121 452,00 zł.
- b) na rzecz organizacji pozarządowej – 182 177,64 zł.
- c) na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania – 9 364,64 zł.

[akta kontroli str. 152]

Przyczyną niewykorzystania środków w łącznej kwocie 25,72 zł był fakt:

- a) zawarcia umów z organizacjami pozarządowymi na kwotę 5 060,49 miesięcznie, co w skali roku dla 3 punktów daje kwotę 182 177,64 zł., podczas gdy Gmina Miasto Elbląg na rzecz organizacji pozarządowych otrzymała dotacje w wysokości 182 178,00 zł. – zwrot w wysokości 0,36 groszy.
- b) wydatkowania dotacji na obsługę organizacyjno-techniczną w kwocie niższej niż wynosiła dotacja – zwrot w wysokości 25,36 zł.

[akta kontroli str. 155]

Ustalono, iż w dniu 25 stycznia 2019 r. Prezydent Miasta Elbląg zwrócił część niewykorzystanej dotacji w kwocie 25,72 zł na rachunek Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

[akta kontroli str. 156-158]

Z oświadczenia Prezydenta Miasta Elbląg wynika, iż dotacja przekazana w 2018 r. w ramach rozdziału 75515 § 2110 została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i została rozliczona.

[akta kontroli str. 151-153]

2) Jakość usług i obsługi, w szczególności:

a) dbałość o merytoryczną jakość usług

Na dzień rozpoczęcia kontroli niemożliwym było dokonanie oceny wykorzystania przez powiat ocen porad obywatelskich wykonanych przez wojewodę. Jak zaznaczyło Ministerstwo Sprawiedliwości, zastosowanie tego instrumentu będzie możliwe po zamówieniu przez wojewodę recenzji, wydaniu na tej podstawie ocen porad obywatelskich oraz przekazaniu ich staroście celem wykorzystania w sprawowanej kontroli nad działalnością organizacji pozarządowych świadczących nieodpłatne porady obywatelskie.

W zakresie współpracy z samorządami prawniczymi dokonano następujących ustaleń:

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy, w dniu 26 listopada 2018 r. Gmina Miasto Elbląg zawarła trójstronne porozumienie z Radą Okręgowej Izby Radców Prawnych w Gdańsku i Okręgową Radą Adwokacką w Gdańsku w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu grodzkiego Elbląg. Na podstawie ww. porozumienia samorząd prawniczy został zobowiązany do przedłożenia w terminie do 30 listopada 2018 r. imiennych wykazów adwokatów, radców prawnych oraz ich zastępców, którzy będą udzielali nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach mieszczących się w przy ul. Łączności 1 (dot. adwokatów) oraz przy ul. Winnej 9 (dot. radców prawnych). ORA i OIRP wywiązały się z postanowień w ww. zakresie i przedłożyły w ustalonym terminie stosowne wykazy. *[akta kontroli str. 159-166]*

Przedmiotowe cząstkowe zagadnienie ocenia się pozytywnie.

b) korzystanie z opinii o jakości usług

Zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy, starosta analizuje opinie osób uprawnionych o udzielonej pomocy, mając na względzie potrzebę wprowadzenia usprawnień oraz podniesienia jakości nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Na zadane przez kontrolującego pytanie w zakresie korzystania przez Prezydenta Miasta Elbląg z opinii o jakości usług w poszczególnych punktach, główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu wskazał, iż „*Karty porad cz. B analizowane są sukcesywnie przez Głównego Specjalistę (...) – w kartach nie stwierdzono wniosków dotyczących usprawnień sposobu świadczenia porad. Analizowano jedynie karty wydane w punktach.*” [akta kontroli str. 73-83]

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia, starosta co najmniej raz w miesiącu przekazuje dziekanom właściwej okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych zawarte w części B kart pomocy opinie osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, które mogą mieć wpływ na sposób wykonania przez właściwą okręgową radę adwokacką albo właściwą radę okręgowej izby radców prawnych zobowiązania, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy, jak również co najmniej raz w miesiącu przekazuje właściwej organizacji pozarządowej zawarte w części B kart pomocy opinie osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonym poradnictwie obywatelskim, które mogą mieć wpływ na sposób realizacji przez organizację standardów obsługi oraz sprawowanie wewnętrznego systemu kontroli jakości nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

W powyższym obszarze kontrola wykazała, iż w okresie objętym kontrolą część B kart pomocy zostały przekazane organizacjom pozarządowym oraz samorządom prawniczym tylko raz, tj. pismami z dnia 23 kwietnia 2019 r., znak: DO-OU.032.1.2018.JW przekazano ww. podmiotom opinie osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub świadczonym poradnictwie obywatelskim za okres 01.01.19 r. – 31.03.19 r.

[akta kontroli str. 131-136]

Główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu na powyższą okoliczność udzielił następujących wyjaśnień: „*W pierwszych miesiącach 2019 roku zostało złożonych bardzo mało cz. B karty pomocy dlatego też zdecydowano przekazać syntetyczną zbiorczą informację po upływie I-go kwartału.*” [akta kontroli str. 73-83]

Odnosząc się do powyższego wyjaśnienia należy stwierdzić, że ustawodawca w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia wyraźnie wskazał, iż należy co najmniej raz w miesiącu przekazać wymienionym podmiotom przedmiotowe opinie, w związku z czym nie było podstaw do odwołania w czasie realizacji powyższego obowiązku.

Biorąc pod uwagę powyższe, kontrolujący nie może uznać wyjaśnień głównego specjalisty w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu w ww. zakresie. Nieterminowe wywiązanie się z nałożonego ustawą obowiązku stanowi naruszenie przepisów § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia.

Osobą odpowiedzialną za ww. uchybienie jest główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

c) integracja usług z innymi formami darmowego poradnictwa

Zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy Prezydent Miasta Elbląg, sporządził listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa, o czym szczegółowo w pkt 1 lit. b niemniejszego dokumentu.

Z udzielonych informacji wynika, że „*W przypadku stwierdzenia, że przedstawiony przez osobę uprawnioną nie może być rozwiązany w całości albo w części przez udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w szczególności stwierdzenia, że problem nie ma wyłącznie charakteru prawnego udzielający porad lub radca prawny informuje osobę uprawnioną o możliwościach uzyskania innej pomocy w jednostkach nieodpłatnego poradnictwa, wskazanych na liście, której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy. Lista takowa została przekazana wszystkim wykonawcom do stosowania.*” [akta kontroli str. 73-83]

Zgodnie ze zbiorczą informacją o wykonaniu zadania objętego kontrolą za I kwartał 2019 r, osoby świadczące usługi z ramienia organizacji pozarządowych przekierowały łącznie 20 osób, chcących uzyskać nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, do innych jednostek nieodpłatnego poradnictwa, tj. świadczących poradnictwo: rodzinne (12), z zakresu praw konsumentów (1), z zakresu prawa pracy (2) oraz z innych dziedzin (5). [akta kontroli str. 137-149]

d) dodatkowe wsparcie osób uprawnionych

W pkt. III ppk 8 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert wskazano, iż organizacja pozarządowa - w ramach oferty - może przedstawić dodatkowo porozumienia o wolontariacie zawarte z osobami, które będą wykonywały świadczenia w ramach prowadzonego punktu, w tym służyły asystą uprawnionym mającym trudności w samodzielnej realizacji porady, w szczególności z powodu niepełnosprawności, podeszłego wieku albo innych okoliczności życiowych. [akta kontroli str. 167-175]

Analiza dokumentacji przedłożonej do kontroli wykazała, że zarówno w ofercie jak i w umowach z organizacjami pozarządowymi nie zawarto zapisów dotyczących asysty. Asysta poradnicza ma charakter fakultatywny, co oznacza, że usługa ta jest oferowana w miarę możliwości. [akta kontroli str. 167-273]

3) Działalność kontrolna starosty, prowadzona na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy.

Starosta sprawuje kontrolę bieżącą nad wykonywaniem zadań przez organizację, której zleca prowadzenie punktu na terenie danego powiatu. Zgodnie z art. 11 ust. 8 ustawy, odbywa się ona na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zgodnie z art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego, może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności:

- stopnia realizacji zadania;
- efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania,
- prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;
- prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Sprawiedliwości, tego typu kontrola ma dotyczyć wykonania umowy, a zatem powinna odbywać się przynajmniej raz w roku.

Ustalono, iż w § 9 pkt. 1-6 umów zawartych z organizacjami pozarządowymi wskazano, iż Prezydent Miasta Elbląg sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania zadania publicznego przez fundację, w tym wydatkowania przekazanej dotacji. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania publicznego oraz po jego zakończeniu do czasu ustania obowiązku, o którym mowa w § 7 pkt 2 umowy, tj. czasu wyznaczonego do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją zadania. W ramach kontroli zleceniodawca może badać dokumenty i inne nośniki, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania publicznego. W pkt 5 niniejszej umowy wskazano, że o wynikach kontroli zleceniodawca poinformuje zleceniobiorcę, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przekaże mu wnioski i zalecenia mające na celu ich usunięcie.

Natomiast w ramach § 12, 13 i 14 umów określono przypadki: rozwiązania umowy za porozumieniem stron, odstąpienie od umowy przez zleceniobiorcę oraz rozwiązania umowy przez zleceniodawcę. *[akta kontroli str. 310-352]*

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi realizującymi zadanie publiczne w 2019 r. zagwarantowano wszechstronne możliwości kontroli prawidłowości wykonywania zadań oraz określono zasady odpowiedzialności zleceniobiorcy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zadań, a także za niewykonanie wniosków i zaleceń otrzymanych po kontroli.

Ponadto kontrola wykazała, iż zarówno w 2018 r. jak i do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych w 2019 r. Prezydent Miasta Elbląg dysponując odpowiednimi mechanizmami prawnymi nie przeprowadził kontroli wykonywania umów dotyczących świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez organizacje pozarządowe (z którymi podpisał umowy), na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, do czego był zobowiązany na mocy art. 11 ust. 8 ustawy.

Główny specjalista w Departamencie Obsługi Urzędu w Urzędzie Miejskim w Elblągu wyjaśnił, iż „Zgodnie z zapisami art. 11 ust 8 *Starosta kontroluje wykonywanie umowy przez organizację pozarządową na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która to w Art. 17. stanowi, iż: Organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności:*

- 1) stopnia realizacji zadania;*
- 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania;*
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;*
- 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.*

W związku z powyższym zapisem ustawodawca nie narzucił na zleceniodawcę obowiązku kontroli lecz pozostawił to rozwiązanie w sferze możliwości. Elbląski samorząd w okresie od 01-01-2018 r do 13-06-2019 r. nie przeprowadzał kontroli zleconego zadania ze względu, iż na bieżąco dokonywał monitoringu realizacji umowy i prowadzenia działań. Taki bieżący monitoring umożliwia miejsce realizacji zadania jakim są pomieszczenia znajdujące się w siedzibie zleceniodawcy.” *[akta kontroli str. 73-83]*

Powyższe wyjaśnienie nie może zostać uwzględnione, z uwagi na prewencyjną funkcję kontroli, która pozwala na bieżącą eliminację stwierdzonych ewentualnych nieprawidłowości,

jak również na wskazanie stopnia realizacji zadania oraz efektywności, rzetelności i jakości jego realizacji. Ponadto należy zauważyć, iż sprawowanie bieżącego monitoringu nie wypełnia znamion kontroli, do przeprowadzenia których obligują przepisy ww. ustaw, a także kontroli, o której mowa w zawartych umowach z wyłoniowymi organizacjami pozarządowymi.

W związku z powyższym zaniechanie obowiązku kontrolnego należy ocenić w kategorii nieprawidłowości, za powstanie której odpowiedzialność ponosi Prezydent Miasta Elbląg.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) Prowadzenie kontroli wykonania przez organizację pozarządową warunków umowy, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 11 ust. 8 ustawy.
- 2) W przypadku wyłonienia w 2019 r. organizacji pozarządowej mającej prowadzić punkty, w których będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w 2020 r., zawarcie w umowie wszystkich wymaganych elementów, w tym warunku o możliwości wydłużenia czasu trwania dyżurów do 5 godzin we wszystkich punktach na obszarze powiatu grodzkiego Elbląg, w przypadku gdy liczba osób uprawnionych, którym ma zostać udzielona nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, uniemożliwia sprawne umawianie terminów wizyty w punktach na obszarze powiatu, zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 6 ustawy.
- 3) Rozpowszechnienie - z wykorzystaniem innych niż internet środków przekazu - informacji o formach świadczenia pomocy na odległość osobom ze znaczną niepełnosprawnością ruchową oraz osobom doświadczającym trudności w komunikowaniu się.
- 4) Podjęcie działań promocyjnych w zakresie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej wśród podmiotów świadczących nieodpłatne poradnictwo specjalistyczne innego typu, wskazanych na liście, o której mowa w art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy, w celu integracji usług świadczonych na podstawie ustawy z innymi formami bezpłatnego poradnictwa, świadczonego w ramach zadań publicznych.
- 5) Wskazanie na liście, o której mowa w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy informacji dotyczących rodzaju świadczonej usługi w danym punkcie oraz uzupełnienie brakujących elementów listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa, zgodnie z postanowieniami art. 8a ust. 2 ustawy.
- 6) Oznakowanie punktów na zewnątrz budynków, w których usytuowane zostały punkty nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia, a także przystosowanie urn do wymogów postanowień § 5 ust. 4 pkt 5 rozporządzenia.
- 7) Przekazywanie samorządom prawniczym oraz organizacjom pozarządowym opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonym poradnictwie obywatelskim, zawartych w części B kart pomocy, w terminie określonym w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia, tj. co najmniej raz w miesiącu.

Proszę Pana Prezydenta o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 21 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojecki