



NK-KE.431.39.2017.TW

Pan
Wojciech Kociński
Starosta Oleśnicki

Wystąpienie pokontrolne

W dniach 13 – 15 oraz 17 listopada 2017 r., na podstawie przepisu art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.) oraz 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 imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego nr 74 z dnia 2 listopada 2017 r. kontroler z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu - Tomasz Woch – inspektor wojewódzki przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Oleśnicy, z siedzibą ul. Juliusza Słowackiego 10, 56 – 400 Oleśnica (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na organizacji na terenie powiatu oleśnickiego punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej, na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2030), zwaną dalej u.n.p.p.e.p.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 9 czerwca 2017 r. *Planem kontroli na II półrocze 2017 r.* (sygn. NK-KE.430.3.2017.DD).

Przedmiotem kontroli było przygotowanie organizacyjne powiatu oleśnickiego do wykonania zadania, a także zgodność lokali, w których usytuowane są punkty nieodpłatnej pomocy prawnej, z przepisami prawa. Ponadto kontroli podlegała realizacja obowiązków informacyjnych oraz dokumentowanie udzielanych porad prawnych.

Okres objęty kontrolą obejmował czas od dnia 1 września 2015 r. do dnia kontroli.

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 10/2017.

Funkcję Starosty Powiatu Oleśnickiego w całym okresie objętym kontrolą pełni Pan Wojciech Kociński¹.

Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane przez Panią Annę Karbowską zatrudnioną na stanowisku Inspektora w Wydziale Organizacyjnym Urzędu². Nadzorowanie pracy ww. osoby zostało powierzone Panu Krzysztofowi Poślednik zatrudnionemu na stanowisku Naczelnika ww. komórki organizacyjnej Urzędu³.

[dowód: akta kontroli str.: 38 – 41, 43 - 46]

W dniu 14 grudnia 2017 r. Staroście Oleśnickiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 30 listopada 2017 r. Do ustaleń zawartych

¹ Uchwała nr II /6/2014 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Oleśnickiego.

² Zgodnie z częścią II pkt 19 zakresu obowiązków i odpowiedzialności podpisanego w dniu 4 kwietnia 2013 r., zmienionego aneksem nr 1 z dnia 1 października 2015 r.

³ Zgodnie z częścią II pkt 28 zakresu obowiązków i odpowiedzialności podpisanego w dniu 1 marca 2014 r., zmienionego aneksem nr 1 z dnia 1 października 2015 r.

w niniejszym dokumencie nie złożono zastrzeżeń. Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 listopada 2017 r. oraz zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

W związku z powyższym przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Wykonywanie zadania przez podmiot kontrolowany – tj. Starostę Powiatu Oleśnickiego oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Przedmiotowej oceny dokonano w oparciu następujące ustalenia w zakresie zagadnień objętych kontrolą.

I. Organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

a) Prowadzenie punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez powiat.

W toku kontroli ustalono, iż na terenie powiatu oleśnickiego utworzono cztery punkty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej - zgodnie z wytycznymi art. 8 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 4 u.n.p.e.p. Jednocześnie w wyniku udzielonych wyjaśnień stwierdzono⁴, iż do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi, uwagi lub wnioski dot. udzielania porad prawnych na podstawie ww. ustawy, w rozumieniu art. 221 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.), zwanej dalej k.p.a. [dowód: akta kontroli str.: 24, 29]

Zadanie dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej powiat oleśnicki realizuje w porozumieniu z częścią gmin położonych na jego obszarze. W tym celu w 2015 roku zawarto na czas nieokreślony porozumienia z następującymi gminami: Twardogóra, Bierutów i Syców. Lokale funkcjonujące w ramach utworzonych punktów nieodpłatnej pomocy prawnej zostały zlokalizowane w budynkach urzędów ww. gmin (Bierutów) oraz w budynkach ich jednostek organizacyjnych (Syców oraz Twardogóra). Natomiast w Oleśnicy miejscem, w którym udziela się nieodpłatnej pomocy prawnej jest lokal znajdujący się w siedzibie Urzędu. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie porozumienia z 2015 r zostały zawarte w terminie wskazanym w art. 26 ust. 1 u.n.p.e.p. tj. w dniu 13 października 2015 r. Ponadto ustalono że wszystkie porozumienia zawierały elementy określone w art. 9 ust. 1 ww. ustawy.

Kontrola wykazała, iż poza ww. gminami chęć zlokalizowania na swoim terenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej wyraziły również gminy Dobroszyce, Dziadowa Kłoda oraz Międzybórz⁵. W pkt 2 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r. wskazano, iż na spotkaniu organizacyjnym jakie odbyło się w dniu 22 grudnia 2015 r. pomiędzy Starostą Oleśnickim a wójtami i burmistrzami gmin powiatu oleśnickiego uzgodniono przedstawioną na wstępie lokalizację punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej, mając na uwadze możliwości komunikacyjne. Ponadto na przedmiotowym spotkaniu odrzucono koncepcję utworzenia *objazdowego* punktu pomiędzy ww. miejscowościami z uwagi na znaczne odległości pomiędzy nimi oraz małą liczbę mieszkańców, jak również koncepcję utworzenia stałych lokali, w których byłaby udzielana nieodpłatna pomoc prawna, w większej ilości miejscowości niż

⁴ Pkt 1 pisma z dnia 23 listopada 2017 r. (sygn. OR.1710.05.2017), zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 23 listopada 2017 r.

⁵ Wynika to z pism Burmistrza Międzyborza z dnia 30 września 2015 r., Wójta Dziadowej Kłody z dnia 6 października 2015 r. oraz Wójta Dobroszyc z dnia 5 października 2015 r., w których wskazali one lokale mogące służyć za siedzibę punktu nieodpłatnej pomocy prawnej.

liczba punktów przypadających na powiat oleśnicki. Mając na uwadze otrzymane wyjaśnienia, jak również przepisy u.n.p.e.p., które w tym zakresie pozostawiają samorządowi powiatowemu szeroką autonomię, zasługują one na uwzględnienie.
[dowód: akta kontroli str.: 24 – 25, 29 – 30, 48 - 58]

W wyniku kontroli stwierdzono również, iż powiat zawarł porozumienia z organami właściwych samorządów zawodowych zarówno na rok 2016, 2017 jak i 2018. Porozumienia zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1-4 u.n.p.e.p.⁶, jak również zostały zawarte we właściwym terminie (art. 10 ust. 2 w przypadku porozumień zawartych w 2016 i w 2017 roku, i art. 26 ust. 2 ww. ustawy w przypadku porozumienia zawartego 2015 roku). Ponadto w 2015 r. zobowiązano Okręgową Izbę Radców Prawnych we Wrocławiu (zwana dalej OIRP) oraz Okręgową Radę Adwokacką we Wrocławiu (zwana dalej ORA) do imiennego wskazania, do dnia 15 listopada 2015 r., osób które będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej. Stosowne listy zostały sporządzone w dniu 10 listopada 2015 r., natomiast kontrolowany organ otrzymał je w dniach 17 oraz 20 listopada 2015 r. W kolejnych latach objętych niniejszą kontrolą przedmiotowe wykazy zostały sporządzone:

- w 2016 r. w dniach 8 (ORA) i 14 (OIRP) listopada 2016 r., wpływ odpowiednio w dniach 16 i 18 listopada 2016 r.;
- w 2017 r. w dniu 15 listopada 2017 r. wpłynęła sporządzona przez ORA w dniu 8 listopada 2017 r.

[dowód: akta kontroli str.: 59 - 61]

W wyniku kontroli stwierdzono, że w ramach punktów nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonych przez powiat oleśnicki zapewniono świadczenie usług poprzez zawarcie stosownych umów z radcami prawnymi i adwokatami - zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 u.n.p.e.p. Wszystkie umowy na 2016 r. zostały zawarte w terminie zgodnym z przepisem art. 26 ust. 5 ww. ustawy tj. 31 grudnia 2015 r. Umowy na 2017 r. zostały zawarte w dniach 13, 16, 19, 20 i 22 grudnia 2016 r. W czasie trwania czynności kontrolnych w Urzędzie umów na 2018 rok jeszcze nie zawarto.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż umowy zawarte z adwokatami i radcami prawnymi na 2017 r. zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 6 ust. 2 u.n.p.e.p.⁷. W kwestii umów zawartych w 2015 r. należy wskazać, iż zarówno umowy zawarte z adwokatami jak i z radcami prawnymi nie zawierały elementu wymaganego art. 6 ust. 2 pkt 3 u.n.p.e.p. tj. nie określały sposobu korzystania z lokalu przeznaczonego na punkt udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej. W treści pkt 3 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r. wskazano w powyższym zakresie co następuje:

„Na etapie zawierania umów w 2015 r. (...) Zleceniodawca był przekonany, iż zapisy umów spełniają wymagania ustawowe określone m. in w art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy (...). Umowy bowiem określały: miejsce i termin korzystania z usług, nieodpłatność korzystania z lokalu a także sposób wyposażenia lokalu (...). Ponadto na dzień 31.12.2015 r. tj. na dzień zawierania umów tylko takie warunki wynegocjowane z radcami i adwokatami były możliwe do zaakceptowania przez strony.”

⁶ W tym zobowiązanie samorządu zawodowego do imiennego wskazania osób, które będą świadczyć nieodpłatną pomoc prawną.

⁷ Na marginesie należy wskazać na drobną nieścisłość. W § 1 ust. 3 pkt 1 umów zawartych z adwokatami (umowy nr OR.032.148.2016.OR, OR.032.146.2016.OR, OR.032.236.2016.OR i OR.032.145.2016.OR) wskazano, iż będą oni udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej w wymiarze 5 godzin dziennie, natomiast w harmonogramach, stanowiących załączniki do ww. umów, wskazano na 4 godziny dziennie. Opisana nieścisłość wystąpiła również na gruncie umów zawartych z adwokatami w 2015 r. (umowy nr OR.032.234.2015.OR, OR.032.237.2015.OR, OR.032.236.2015.OR i OR.032.238.2015.OR).

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Wprawdzie w treści poszczególnych umów wskazano, iż lokal będzie udostępniany nieodpłatnie, co niewątpliwie wpisuje się w zakres pojęcia *sposób korzystania*, Niemniej jednak brak było w przedmiotowych umowach jakichkolwiek zapisów dotyczących ograniczeń w korzystaniu z lokalu⁸, co jest istotne z uwagi na fakt, iż świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej wiąże się z korzystaniem z mienia publicznego. Pozytywnie natomiast należy ocenić fakt, iż umowy zawarte w 2016 r. nie zawierały ww. nieprawidłowości.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest to, iż umowy zawarte w 2015 r. z radcami prawnymi, poza brakiem opisanym w powyższym akapicie, określały jedynie miejsce udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz dni miesiąca, w których radca prawny był obowiązany świadczyć nieodpłatną pomoc prawną⁹. Tymczasem art. 6 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy nakazuje, aby umowy zawarte na podstawie ust. 1 przedmiotowego przepisu zawierały informacje odnośnie czasu udzielenia pomocy, przez co należy rozumieć, poza ww. informacjami, również wskazanie godzin świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁰. Podobnie jak w przypadku nieprawidłowości opisanej w poprzednim akapicie również i ta nieprawidłowość została wyeliminowana w umowach zawartych w 2016 r., co należy ocenić pozytywnie.

Odpowiedzialnymi za powstanie opisanych nieprawidłowości są, zgodnie z pkt 3 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r., Pani Anna Karbowska oraz Pan Krzysztof Poślednik, którzy zredagowali treść ww. umów oraz Pani Urszula Jaszczak – radca prawny, która zatwierdziła projekty ww. dokumentów.

[dowód: akta kontroli str.: 25, 30, 62 - 74]

b) Powierzenie prowadzenia punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż liczba punktów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, której prowadzenie powierzono organizacjom pozarządowym, jest zgodna z dyspozycją art. 11 ust. 1 u.n.p.p.e.p. Zarówno w 2015 r. jak i w 2016 r. wybór podmiotów, którym powierzono prowadzenie ww. punktów był poprzedzony konkursem (art. 11 ust. 2 ww. ustawy), o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm., zwana dalej u.d.p.w.). Ponadto uchwałą nr 144/2017 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 31 października 2017 r. ogłoszono otwarty konkurs ofert na prowadzenie punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2018 r. W czasie trwania czynności kontrolnych w Urzędzie przedmiotowy konkurs jeszcze się nie zakończył. W przypadku wszystkich ww. konkursów organ powołał komisję konkursową – zgodnie z art. 15 ust. 2a i 2b ww. ustawy¹¹. W wyniku kontroli stwierdzono, iż do żadnej z ww. komisji nie została zgłoszona osoba wskazana przez organizacje

⁸ Chodzi tu zastrzeżenie aby lokal wykorzystywać w czasie gdy przebywa w nim adwokat/radca prawny wyłącznie w celu świadczenia w nim nieodpłatnej pomocy prawnej.

⁹ Wprawdzie § 1 ust. 3 pkt 2 umów zawartych w 2015 r. z radcami prawnymi wskazywał, iż w załączonym do przedmiotowej umowy harmonogramie będą wskazane dni tygodnia oraz godziny świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez poszczególne osoby, jednakże w wyniku kontroli stwierdzono, iż ww. załącznik wskazywał jedynie na dni, bez określania godzin.

¹⁰ B. Paxford, R. Rynkun – Werner, M. Wasylkowska – Michór, Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz, wyd. 1, 2016 r.

¹¹ Uchwała nr 158/2015 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 4 grudnia 2015 r., Uchwała nr 128/2016 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 14 listopada 2016 r. oraz Uchwała nr 152/2017 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 14 listopada 2017 r. Komisja powołana w 2015 r. obradowała na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 2015 r. Podpisy wszystkich jej członków znajdują się na protokole posiedzenia jak i na kartach ocen poszczególnych ofert. Komisja powołana w 2016 r. w składzie 6-cio osobowym obradowała w dniu 25 listopada 2016 r. W jej obradach nie uczestniczyła jedna z osób, natomiast kolejny z jej członków (pomimo faktycznego uczestnictwa w obradach komisji) omyłkowo nie złożył swojego podpisu pod kartami ocen merytorycznych 2 z 9 ocenianych ofert (pkt 10 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r.).

pozarządowe¹² - co dopuszcza dyspozycja ust. 2da ust. 1 pkt 1 ww. przepisu. W kwestii ogłoszeń o otwartym konkursie ofert z 2015, 2016 oraz z 2017 roku należy wskazać, iż wszystkie poddane weryfikacji ogłoszenia zawierały elementy wskazane w art. 13 ust. 2 pkt 1 – pkt 7 u.d.p.p.w.¹³, termin składania ofert był zgodny z treścią ust. 1 ww. przepisu natomiast miejsce publikacji poszczególnych ogłoszeń odpowiadało przepisowi art. 13 ust. 3 ww. ustawy. [dowód: akta kontroli str.:26, 30, 75 – 83, 122, 130 – 140, 207 - 216]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia oraz nieprawidłowości w niniejszym obszarze.

Zgodnie z art. 26 ust. 4 u.n.p.p.e.p. wyłonienie organizacji pozarządowej w 2015 r. miało nastąpić do dnia 15 grudnia, natomiast w latach następnych, mając na uwadze art. 11 ust. 12 pkt 1 przedmiotowej ustawy, do dnia 30 listopada roku poprzedzającego. Zaznaczenia wymaga, iż zarówno w 2015 jak i w 2016 roku wyłonienie organizacji pozarządowych nastąpiło terminowo. Niemniej jednak w części VI pkt 5 ogłoszenia konkursowego stanowiącego załącznik do Uchwały nr 152/2015 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 13 listopada 2015 r., w części VIII pkt 5 ogłoszenia konkursowego stanowiącego załącznik do Uchwały nr 118/2016 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 27 października 2016 r. oraz w części VIII pkt 5 ogłoszenia konkursowego stanowiącego załącznik do Uchwały nr 144/2017 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 31 października 2017 r. wskazano, iż wybór organizacji nastąpi do 14 dni od daty, do której można składać oferty w ww. konkursach. Daty te w ww. konkursach zostały ustalone w następujący sposób: do 4 grudnia 2015 r., do 18 listopada 2016 r. oraz do 22 listopada 2017 r. Doliczając do przedmiotowych dat 14 dni otrzymamy odpowiednio: 18 grudnia 2015 r., 2 grudnia 2016 r. oraz 6 grudnia 2017 r. W pkt 4 wyjaśnień z dnia 23 listopada wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„W ogłoszeniach o konkursie zapis ten brzmiał „ostateczne rozstrzygnięcie konkursu nastąpi **nie później niż w ciągu 14 dni od daty terminu składania ofert.**” Zapis ten jest jedynie zapisem instrukcyjnym i jako budzący wątpliwości interpretacyjne zostanie wycofany w kolejnych ogłoszeniach o konkursie. W następnych latach w ogłoszeniach o konkursach wprowadzone zostaną terminy ustawowych rozstrzygnięć.”

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy zaznaczyć, iż pomimo braku szczegółowych wytycznych w przepisach u.d.p.p.w. odnośnie terminu rozstrzygnięcia konkursu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ww. ustawy, wytyczne te są zawarte w przepisach u.n.p.p.e.p. Przepis art. 11 ust. 12 pkt 1 powyższego aktu normatywnego stanowi bowiem, iż w przypadku niewyłonienia organizacji pozarządowej do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczy konkurs, należy zastosować procedurę określoną w art. 10 ust. 2 przedmiotowego aktu normatywnego. Tym samym treść ogłoszeń konkursowych, pomimo iż sporządzana według przepisów u.d.p.p.w., musi być zgodna również z przepisami u.n.p.p.e.p.

¹² Zgodnie z pkt 5 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r.

¹³ Za zgodne z przepisami należy uznać również wskazanie w tabeli znajdującej się w pkt 6 części VI ogłoszenia konkursowego stanowiącego załącznik do Uchwały nr 152/2015 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 13 listopada 2015 r. wskazania, iż jednym z ocenianych przez komisję konkursową kryteriów ocena potencjału finansowego oferenta, w tym jego finansowego i pozafinansowego udziału w zadaniu będącego przedmiotem konkursu. Wprawdzie, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 4 pkt 1 u.d.p.p.w., ocena wkładu finansowego oferenta ma miejsce wyłącznie w przypadku wspierania realizacji zadania, niemniej jednak przepisy u.n.p.p.e.p. stanowią *lex specialis* względem przepisów ww. ustawy m. in. w kwestiach finansowania oraz podziału kwoty dotacji jaką otrzymuje organizacja pozarządowa. Bezpośrednie odesłanie u.n.p.p.e.p. formułuje jedynie w zakresie przepisów o otwartym konkursie ofert tj. art. 13 – 19 u.d.p.p.w. Poza tym, na co wskazano w treści pkt 6 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r. jak również w stanowisku zajęтым przez Ministerstwo Sprawiedliwości (<https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/news,8943,stanowisko-departamentu-zawodow-prawniczych-i.html>) powierzenie prowadzenia określonej liczby punktów organizacji pozarządowej nie może być utożsamiane z powierzeniem wykonania całego zadania publicznego, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 1 u.d.p.p.w., i w stosunku do którego ustawodawca wyłączył ocenę potencjału finansowego oferenta.

Wprawdzie na pozytywną ocenę zasługuje fakt, iż konkursy ogłaszane w latach 2015 i 2016 zakończyły się w terminach, które pozwoliły na terminowe wyłonienie organizacji pozarządowych, którym powierzono prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, niemniej jednak nie można pozytywnie ocenić faktu, iż podmiot zlecający ww. zadanie w ogłoszeniach konkursowych zastrzegł, iż ostateczne ich rozstrzygnięcie może (teoretycznie) nastąpić z uchybieniem ustawowych terminów. Odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości są Pani Anna Karbowska i Pan Krzysztof Poślednik jako osoby odpowiedzialne za zredagowanie ww. ogłoszeń konkursowych, oraz radcowie prawni - Pani Urszula Jaszczak i Pani Anna Swędzioł, które zatwierdziły projekty ww. dokumentów¹⁴.
[dowód: akta kontroli str.: 25 - 26, 30, 79, 134, 211]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w wyniku konkursu ogłoszonego w 2015 r. wyłoniono następujące organizacje pozarządowe, którym powierzono prowadzenie dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu oleśnickiego:

- Fundacja Badań nad Prawem (punkt w Bierutowie);
- Fundacja „Świat z Uśmiechem” (punkt w Twardogórze).

W konkursie ogłoszonym w 2016 r. wybrano te same podmioty co rok wcześniej. Wszystkie z ww. ofert złożono w przewidzianym do tego terminie. Obydwie oferty spełniały warunki formalne określone w art. 14 ust. 1 u.d.p.p.w., dołączono do niej wszystkie wskazane w ogłoszeniu konkursowym oświadczenia i dokumenty, jak również wszystkie z przedłożonych wraz z ww. ofertami dokumenty były potwierdzone za zgodność z oryginałem przez upoważnione osoby. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż ww. organizacje pozarządowe spełniały również warunki określone w art. 11 ust. 6¹⁵ ww. ustawy.

[dowód: akta kontroli str.: 26, 31, 54 – 115, 141 - 177]

W części V pkt 9 ogłoszenia konkursowego z 2015 r. wskazano, iż oferta złożona w konkursie może dotyczyć jednego bądź obydwu punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, przy czym musi to być wyraźnie zaznaczone w jej treści, jak również oferta na prowadzenie dwóch punktów musi zawierać osobną część dla każdego z punktów. Fundacja „Świat z Uśmiechem” w ofercie z dnia 4 grudnia 2015 r. wprawdzie wskazała, iż dotyczy ona zarówno punktu w Bierutowie jak i w Twardogórze (część III pkt 7 oferty), jednakże w pozostałych częściach nie zachowano jakiegokolwiek podziału. W szczególności dotyczy to harmonogramu realizacji (część III pkt 9 oferty) oraz kosztorysu przedmiotowego zadania (część IV oferty). W pkt 9 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„Komisja konkursowa uznała, że wszystkie złożone oferty spełniają wymogi formalne pomimo stwierdzonych drobnych uchybień nie mających wpływu na rozstrzygnięcie konkursu. W ocenie komisji brak podziału w ofercie Fundacji Świat z Uśmiechem na dwie części również nie miał wpływu na rozstrzygnięcie ponieważ w części III pkt 7 oferty – *miejsce realizacji zadania publicznego* oferty wskazane były dwa punkty (...), do których została przypisana kalkulacja przewidywanych kosztów zadania publicznego. Taki zapis wskazywał na równy podział kosztów w obu punktach. Należy podkreślić, że Fundacja (...) zdobyła dużą ilość punktów od członków

¹⁴ Osoby odpowiedzialne wskazane zgodnie z informacjami zawartymi w pkt 4 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r.

¹⁵ W załączeniu do oferty konkursowej Fundacja Badań nad Prawem przedłożyła oświadczenia, iż w latach 2012 – 2015 czterokrotnie występowała przed sądami powszechnymi, w ramach statutowej działalności świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. W związku z faktem, iż część V pkt 5 ppkt 7 ogłoszenia stanowiącego załącznik do Uchwały nr 152/2015 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 13 listopada 2015 r. nie precyzowała jakie konkretnie dokumenty ma przedłożyć oferent należało uznać ww. oświadczenie (pkt 8 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r.).

komisji konkursowej co dawało gwarancję należytego wykonania zadania. Jednocześnie informujemy, że żaden z podmiotów składających oferty nie zakwestionował takiego trybu rozstrzygnięcia (...).”

Na wstępie należy wskazać, iż przedmiotem niniejszej kontroli nie jest weryfikacja ocen przyznanych przez poszczególnych członków komisji konkursowej każdej z otrzymanych ofert, jak również nie jest nim ocena działań organizacji pozarządowej którą wyłoniono w wyniku danego konkursu. Ocenie zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa podlega natomiast treść ogłoszenia konkursowego z przepisami u.d.p.p.w. oraz poprawność sposobu weryfikacji spełnienia przez złożone oferty wymagań formalnych określonych zarówno w ww. ustawie jak i w ogłoszeniu konkursowym. Mając na uwadze treść zacytowanych wyjaśnień nie można się z nimi zgodzić. Po pierwsze należy wskazać, iż wymóg dwuczęściowej oferty (w przypadku objęcia nią dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej), został wprowadzony z inicjatywy podmiotu ogłaszającego konkurs, więc jego nieprzestrzeganie przez komisję przez niego powołaną przy ocenie poszczególnych aplikacji nie może zasługiwać na aprobatę. Po drugie w treści ogłoszenia nie wprowadzono jakiegokolwiek gradacji dla rodzajów błędów jakie mogą wystąpić w ofertach konkursowych poszczególnych podmiotów. Na zakończenie należy wskazać, iż w części VII pkt 9 ogłoszenia konkursowego, stanowiącego załącznik do Uchwały nr 118/2016 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 27 października 2016 r., wskazano co następuje:

„(...) W przypadku zamiaru prowadzenia więcej niż jednego punktu (...), na każdy punkt należy sporządzić osobną ofertę realizacji zadania publicznego oraz złożyć ją w osobnej kopercie wraz z kompletem załączników.”

Zapis analogicznego punktu ogłoszenia konkursowego z 2015 r. brzmiał następująco:

„(...) W ofercie należy wyraźnie zaznaczyć, czy dotyczy ona tylko jednego punktu, czy obu, przy czym oferta na prowadzenie obu punktów musi zawierać dwie części, osobną dla punktu 1 oraz osobną dla punktu 2.”

Różnica pomiędzy ww. ogłoszeniami konkursowymi sprowadza się do tego, iż w ogłoszeniu z 2016 r. wskazano, iż w przypadku oferty na dwa punkty należy złożyć dwie osobne oferty, w osobnych kopertach i z takim samym kompletem załączników. Rok wcześniej oferta mogła być jedna lecz, na co wskazano wcześniej, musiała zawierać osobną część dla każdego z punktów. Wagę istotności przedmiotowego wymogu podkreśla to, iż w konkursie przeprowadzonym w 2016 r. odrzucono aplikację złożoną przez Związek Młodzieży Wiejskiej z uwagi na fakt, iż ww. podmiot chcąc prowadzić punkty nieodpłatnej pomocy prawnej w Bierutowie i Twardogórze złożył dla nich wspólną ofertę – tak jak Fundacja „Świat z Uśmiechem” w 2015 r. Tym samym, mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż oferta ww. podmiotu złożona w pierwszym z ogłoszonych konkursów, pomimo iż nie spełniała wszystkich wymagań określonych w ogłoszeniu i powinna zostać odrzucona, została wybrana jako jedna z dwóch najwyżej ocenionych przez komisję konkursową, a samej organizacji pozarządowej powierzono prowadzenie punktu w Twardogórze. Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości było niezastosowanie się przez członków komisji konkursowej do wymogów ustalonych w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert.

Na marginesie należy ponadto wskazać, iż w świetle powyższych spostrzeżeń wątpliwym jest powierzenie organizacji pozarządowej, która złożyła ofertę na prowadzenie dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, prowadzenie tylko jednego z nich, co uczyniono zarówno w 2015 jak i w 2016 roku.

[dowód: akta kontroli str.: 26, 31, 79, 134, 178 – 179, 211]

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono ponadto, iż rozstrzygnięcie konkursów z 2015 jak i z 2016 r. i wybór organizacji pozarządowych, którym powierzono prowadzenie poszczególnych punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej nastąpiło w terminach wskazanych w art. 26 ust. 4 u.n.p.e.p. (dot. konkursu z 2015 r.), tj. w dniu 10 grudnia 2015 r.¹⁶, oraz w art. 11 ust. 12 pkt 1 (dot. konkursu z 2016 r.) przedmiotowej ustawy, tj. w dniu 28 listopada 2016 r.¹⁷. W wyniku kontroli stwierdzono, iż publikacja obydwu ww. rozstrzygnięć była zgodna z art. 15 ust. 2j u.d.p.p.w. Niemniej jednak w Uchwale nr 163/2015 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 10 grudnia 2015 r. brak było informacji wymaganej art. 15 ust. 2h pkt 3 ww. ustawy, co potwierdza pkt 7 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r. Jednakże powyższa okoliczność stanowi jedynie uchybienie natury formalnej i nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowane zadanie.
[dowód: akta kontroli str.: 26, 30, 120 – 121, 197 - 199]

Zgodnie z art. 11 ust. 7 u.n.p.e.p. umowa zawarta pomiędzy powiatem a organizacją pozarządową winna mieć formę pisemną i być zawarta niezwłocznie po rozstrzygnięciu ww. konkursów (art. 15 ust.4 oraz art. 16 ust. 2 u.d.p.p.w.) jak również zawierać elementy, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 – 6 ww. ustawy. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż zarówno umowy zawarte w dniu 30 grudnia 2015 r. jak i umowy zawarte w dniach 16 i 21 grudnia 2016 r. zawierały wszystkie wymagane elementy. Ponadto należy wskazać, iż przed zawarciem każdej z ww. umów organizacja pozarządowa przedłożyła oryginały umów, o których mowa w art. 11 ust. 6 pkt 2 u.n.p.e.p. Powyższą praktykę należy ocenić pozytywnie, mając na uwadze przepis art. 11 ust. 9 ww. ustawy.
[dowód: akta kontroli str.: 123 – 129, 200 - 206]

II. Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej.

W powiecie oleśnickim utworzono cztery punkty udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej, które funkcjonują w następujących lokalizacjach oraz według poniższych harmonogramów:

- Starostwo Powiatowe w Oleśnicy, ul. Juliusza Słowackiego 10, 56 – 400 Oleśnica
Pon., śr. i pt. od 8:00 do 12:00
Wt. i czw. od 12:00 do 16:00
- Miejsko – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sycowie, ul. Wrocławska 8
56 – 500 Syców
Pon. – pt. od 11:00 do 15:00
- Urząd Miasta i Gminy w Bierutowie, ul. Stanisława Moniuszki 12, 56 – 420 Bierutów
Pon. – pt. od 8:00 do 12:00
- Centrum Usług Wspólnych Gminy Twardogóra, u. 1-go Maja 2, 56 – 416 Twardogóra
Pon. – śr. od 12:00 do 16:00
Czw. i pt. od 8:00 do 12:00

Punkty funkcjonujące w Oleśnicy oraz Sycowie są prowadzone przez powiat oleśnicki a porad w nich udzielają adwokaci oraz radcy prawni wskazani przez właściwe samorządy zawodowe. Punkty w Bierutowie oraz Twardogórze powierzono do prowadzenia organizacjom pozarządowym. Również w tych punktach porad prawnych udzielają adwokaci oraz radcy

¹⁶ Uchwała nr 163/2015 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 10 grudnia 2015 r.

¹⁷ Uchwała nr 131/2016 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 28 listopada 2016 r.

prawni. W wyniku kontroli ustalono, iż harmonogram funkcjonowania wszystkich ww. punktów jest zgodny z przepisem art. 8 ust. 3 u.n.p.p.e.p. Ponadto w toku oględzin, którymi objęto wszystkie ww. lokale ustalono, iż spełniają one warunki określone w § 5 ust. 1, ust. 2¹⁸ i ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. poz. 2186 z późn. zm., zwane dalej rozporządzeniem) a pomoc w nich jest udzielana w sposób wskazany w § 3 ww. aktu normatywnego. Pozytywnie oceniono również sposób przechowywania oświadczeń składanych przez osoby, które zgłosiły się po nieodpłatną pomoc prawną (art. 4 ust. 6 u.n.p.p.e.p.). Ponadto na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu jak również gmin, na terenie których zlokalizowano punkty nieodpłatnej pomocy prawnej udostępniono informacje wskazane w § 4 rozporządzenia.

Poza tym ustalono, iż od 1 stycznia 2016 r. do 31 października 2017 r. w punktach prowadzonych przez powiat oleśnicki udzielono łącznie 1368 porad prawnych, natomiast w punktach, których prowadzenie powierzono organizacjom pozarządowym w powyższym okresie udzielono 442 porad prawnych.

[dowód: akta kontroli str.: 12 - 23]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Starosta Powiatu Oleśnickiego udzielił pracownikom Urzędu upoważnień do przetwarzania danych osobowych w związku z prowadzeniem rozliczeń punktów prowadzenia nieodpłatnej pomocy prawnej, co jest zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922) w zw. z art. 4 ust. 7 u.n.p.p.e.p.¹⁹.

[dowód: akta kontroli str.: 37, 42]

W toku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości w powyższym zakresie.

Przepis § 5 ust. 5 rozporządzenia wymaga aby w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej udostępnione były informacje o zasadach jej udzielania, osobach uprawnionych do jej uzyskania oraz sposobach wykazania posiadanego uprawnienia a także informacje o innych punktach zlokalizowanych na terenie powiatu wraz ze wskazaniem kto prowadzi te punkty oraz kto udziela w nich nieodpłatnej pomocy prawnej. W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, iż w czasie ich przeprowadzania informacje udostępnione przy lokalach w Twardogórze i w Sycowie nie zawierały wytycznych odnośnie tego w jaki sposób należy wykazać uprawnienie do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej. Niemniej jednak, co należy ocenić pozytywnie, opisane braki zostały uzupełnione w czasie trwania oględzin.

[dowód: akta kontroli str.: 19, 22]

Zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia dostęp do lokalu, w którym jest udzielana nieodpłatna pomoc prawna ma uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, iż lokale położone w Oleśnicy, Sycowie oraz Twardogórze w pełni uwzględniają potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do nich. Warunku tego nie spełnia z kolei lokal położony w Bierutowie. Niemniej jednak z uzyskanych w toku czynności kontrolnych informacji wynika, iż opisane powyżej

¹⁸ Nieodpłatnych porad prawnych w punkcie zlokalizowanym w Bierutowie udziela się w pomieszczeniu, na wyposażeniu którego (z uwagi na jego podstawowe przeznaczenie tj. odbywanie sesji oraz posiedzeń organów koleżeńskich) nie znajduje się nic co pozwalałoby na bezpieczne przechowywanie dokumentów. Niemniej jednak w wyniku oględzin oraz uzyskanych w ich toku informacji ustalono, iż zamykana szafa aktowa znajduje się w sąsiednim pomieszczeniu. Osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej po zakończeniu swojego dyżuru składa wszystkie w ww. szafie wszystkie wytworzone dokumenty, które zawierają dane osobowe, dzięki czemu osoby nieupoważnione nie mają do nich dostępu.

¹⁹ Upoważnienia z dnia 1 października 2015 r. sygn. OR.077.1.43.2015 i OR.077.1.44.2015.

okoliczności nie wpływają negatywnie na możliwość uzyskania przez osoby niepełnosprawne w ww. lokalu nieodpłatnej pomocy prawnej²⁰.
[dowód: akta kontroli str.: 13]

W toku kontroli zweryfikowano poprawność wypełnienia kart nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzonych w lutym i sierpniu 2016 r. jak również w lutym i sierpniu 2017 r. oraz dołączanych do nich oświadczeń. Mając na uwadze art. 7 ust. 2 u.n.p.p.e.p. oraz przedłożone do kontroli dokumenty należy stwierdzić, iż sposób przekazania poszczególnych kart i oświadczeń nie budzi zastrzeżeń. Niemniej jednak, w wyniku czynności kontrolnych, stwierdzono następujące nieprawidłowości w powyższym obszarze.

- Wraz z kartami sporządzonymi w lutym 2016 r. przez Pana H. R. przedłożono 10 oświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 3 u.n.p.p.e.p. podczas gdy z kart wynikało, iż tylko w 6 przypadkach udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Ponadto powyższa osoba w jednej z kart w ogóle nie wskazała na jakiej podstawie udzieliła pomocy, w innej karcie poza ww. elementem brak było również podpisu ww. osoby. Jedna z kart nie posiadała pierwszej strony, w kolejnej natomiast pominięto pkt 5 oraz stwierdzono brak podpisu osoby sporządzającej. Ponadto, na podstawie adnotacji zamieszczonych na kartach, iż w dwóch przypadkach udzielono pomocy osobie nieuprawnionej (bezdolny oraz bezrobotny) według przepisów u.n.p.p.e.p.;
- W kartach sporządzonych w lutym 2016 r. przez Panią A. M. w 5 przypadkach nie zaznaczono w karcie pkt 5 (zgoda lub brak zgody na ujawnienie danych zbiorczych) zaznaczono natomiast pkt od 6 do 10 (dane zbiorcze), dwukrotnie ujawniono dane zbiorcze osoby pobierającej nieodpłatną pomoc pomimo braku jej zgody oraz stwierdzono w jednej z kart stwierdzono zaznaczenie w pozycji 1 dwóch podstaw udzielenia pomocy podczas gdy należy wskazać tylko jedną z opcji²¹;
- Pani N. G. oraz Pan G. S. wraz z kartami za luty 2016 r. przedłożyli również oświadczenia, o których mowa w art. 4 ust. 4 u.n.p.p.e.p. podczas gdy w żadnej ze sporządzonych przez nich kart w poz. 1 nie zaznaczono powyższej opcji. Analogiczna sytuacja wystąpiła w kartach sporządzonych przez Panią N. G. w sierpniu 2016 r.;
- W jednej z kart sporządzonej przez Pana H. R. w sierpniu 2016 r. brak było jego podpisu. Ponadto w 6 sporządzonych przez niego kartach wskazano jako podstawę udzielenia pomocy art. 4 ust. 1 pkt 1 u.n.p.p.e.p. podczas gdy oświadczeń o których mowa w ust. 3 ww. przepisu przedłożono tylko 5;
- W kartach sporządzonych w sierpniu 2016 r. przez Panią A. M. w 31 przypadkach stwierdzono podanie danych zbiorczych pomimo braku zgody osoby otrzymującej nieodpłatną pomoc prawną, natomiast w 2 przypadkach wskazano dane zbiorcze bez zaznaczania jakiegokolwiek z opcji w pkt 5 karty pomocy prawnej;
- Karty z sierpnia 2016 r. pochodzące z punktu w Bierutowie złożono w dniu 13 września 2017 r., podczas gdy przepis art. 7 ust. 2 u.n.p.p.e.p. wymaga aby karty i oświadczenia składać do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego one dotyczą;
- W jednej z kart sporządzonych w lutym 2017 r. przez Panią A. D. wskazano dane zbiorcze osoby otrzymującej pomoc prawną pomimo braku zaznaczenia pkt 5 karty;

²⁰ W przypadku zgłoszenia się po pomoc przez osobę niepełnosprawną ruchowo jest ona jej udzielana w osobnym pomieszczeniu na parterze budynku, do którego jest zapewniony dostęp dla osób niepełnosprawnych ruchowo.

²¹ Wynika to z wyjaśnienia wskazanego w przypisie nr 1 we wzorze karty nieodpłatnej pomocy prawnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia.

- W dwóch kratach sporządzonych w lutym 2017 r. przez Panią K. P – B. wskazano na dane zbiorcze pomimo braku zgody osoby przyjmującej nieodpłatną pomoc prawną.

W pkt 11 wyjaśnień z dnia 23 listopada 2017 r. wskazano w powyższym zakresie co następuje:

„Wyjaśniano, że karty (...) oraz oświadczenia są na bieżąco weryfikowane przez osobę przyjmującą dokumenty. W przypadku stwierdzenia w kartach (...) braku któregokolwiek z wymaganych elementów lub stwierdzenia, iż karty zostały złożone po terminie osoby odpowiedzialne za wypełnienie kart są one natychmiast wzywane o ich uzupełnienie. Stosowane są również upomnienia ustne, osobiście w momencie składania dokumentów lub telefonicznie. Rozsyłane są również za pomocą poczty elektronicznej wytyczne odnośnie prawidłowego sposobu wypełniania kart. Każdorazowo zwracamy uwagę osobom świadczącym bezpłatną pomoc prawną na stwierdzone nieprawidłowości oraz prosimy o dołożenie należytej staranności i rzetelności w wypełnianiu kart i terminowości składania dokumentów. Pouczamy też ww. osoby w zakresie prawidłowego sposobu postępowania celem zapobieżenia nieprawidłowości w przyszłości.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż udzielono wyjaśnienia zasługują na przyjęcie, natomiast działania podejmowane przez kontrolowany organ w przedmiotowej kwestii należy ocenić pozytywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 27 – 28, 32, 217 - 333]

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanego zadania należy:

1. Zwrócić szczególną uwagę na to aby umowy zawierane przez powiat z adwokatami i radcami prawnymi zawierały wszystkie elementy określone w art. 6 ust. 2 u.n.p.p.e.p.
2. Zwrócić szczególną uwagę aby treść ogłoszeń konkursowych odpowiadała obowiązującym przepisom zwłaszcza w zakresie terminu ich rozstrzygnięcia.
3. Rzetelnie weryfikować fakt spełnienia przez otrzymane w otwartych konkursach oferty wszystkich warunków formalnych.
- 4 W dalszym ciągu, na bieżąco, monitorować poprawność sporządzenia kart nieodpłatnej pomocy prawnej i oświadczeń przedkładanych wraz z nimi, jak również terminowość ich przekazywania przez odpowiedzialne osoby, i w razie stwierdzenia jakichkolwiek uchybień podejmować stosowne działania.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania w terminie do 22 stycznia 2018 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak