



NK-KE.431.8.2018.TW

Pan
Jacek Cichura
Starosta Wałbrzyski

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 13 do 15 marca 2018 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 2017 r. poz. 2234) 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 imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego nr 13 i nr 14 z dnia 1 marca 2018 r. zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Tomasz Woch – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego);
 - Marta Jodłowska – Wrona – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego);
- przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu, z siedzibą przy al. Wyzwolenia 20 - 24, 58 - 300 Wałbrzych, zwanym dalej Urzędem, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na organizacji na terenie powiatu wałbrzyskiego punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej, na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2030).

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 11 grudnia 2017 r. *Planem kontroli na I półrocze 2018 r.* (sygn. NK-KE.430.9.2017.DD).

Przedmiotem kontroli było przygotowanie organizacyjne Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu 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 5/2018.

Funkcję Starosty Powiatu Wałbrzyskiego w całym okresie objętym kontrolą pełni Pan Jacek Cichura¹.

Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane przez Panią Sylwię Pielę – Sekretarza Powiatu Wałbrzyskiego², Pana Pawła Szudzińskiego zatrudnionego na stanowisku Inspektora w Wydziale Organizacyjnym Promocji i Oświaty Urzędu³ oraz Pana Sebastiana Lewandowskiego zatrudnionego na stanowisku Inspektora ds. Zarządzania Kryzysowego oraz

¹ Uchwała Nr II/3/14 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Wałbrzyskiego.

² Zgodnie z § 1 ust. 3 Dyspozycji nr 1/2016 Starosty Wałbrzyskiego z dnia 4 stycznia 2016 r.

³ Zgodnie z § 1 ust. 1 Dyspozycji nr 1/2016 Starosty Wałbrzyskiego z dnia 4 stycznia 2016 r. oraz zgodnie z częścią III pkt 19 zakresu czynności podpisanego dnia 3 marca 2016 r.

pełniącego Funkcję Administratora Bezpieczeństwa Informacji⁴. Podział zagadnień składających się na przedmiot kontroli pomiędzy ww. osoby jest następujący:

- Pani Sylwia Piel – utworzenie wymaganej liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu Wałbrzyskiego, przygotowanie porozumień z organami właściwych samorządów zawodowych, przygotowanie umów z adwokatami i radcami prawnymi, przygotowanie wszelkiej korespondencji do podpisu starosty;
 - Pan Paweł Szudziński – powierzenie prowadzenia połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej przypadających na Powiat Wałbrzyski organizacji pozarządowej wyłonionej w drodze konkursu oraz przygotowanie i przeprowadzenie ww. konkursu;
 - Pan Sebastian Lewandowski – zadania związane z przyjmowaniem od podmiotów udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej kart i oświadczeń, dostarczanie druków ww. dokumentów do poszczególnych punktów, sporządzenie oraz przekazywanie Wojewodzie Dolnośląskiemu wymaganych sprawozdań.
- [dowód: akta kontroli str.: 30 - 47]

W dniu 13 kwietnia 2018 r. Staroście Wałbrzyskiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 12 kwietnia 2018 r. Do ustaleń zawartych 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 12 kwietnia 2018 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 Wałbrzyskiego oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

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

I. Organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

a) Punkt nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzony przez powiat.

Na terenie Powiatu Wałbrzyskiego utworzono 2 punkty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej - zgodnie z art. 8 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 4 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, zwanej dalej u.n.p.e.p.

W toku prowadzonej kontroli wezwano Sekretarza Powiatu Wałbrzyskiego do wskazania czy w okresie nią objętym do Urzędu wpłynęły jakiegokolwiek skargi lub wnioski w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, w rozumieniu działu VIII 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.). W pkt 1 pisma Starosty Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 23 marca 2018 r.⁵ wskazano w powyższej kwestii co następuje:

⁴ Zgodnie z § 1 ust. 2 Dyspozycji nr 1/2016 Starosty Wałbrzyskiego z dnia 4 stycznia 2016 r.

⁵ Sygn. BOS.1710.5.2018, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 23 marca 2018 r.

„W zakresie pytania odnośnie czy w trakcie funkcjonowania na terenie powiatu wałbrzyskiego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej do Starosty Wałbrzyskiego wpłynęły skargi lub wnioski w rozumieniu przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, informuję, iż w Rejestrze Skarg i Wniosków nie odnotowano wpływu żadnej skargi/wniosku w okresie objętym kontrolą. Niezależnie od powyższego informuję, że jedynym sygnałem w okresie funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej było „Powiadomienie” z dnia 22.01.2018 r. (wpływ do tut. Urzędu w dniu 23.01. br.) – w załączeniu całość dokumentacji. Zostały podjęte czynności zmierzające do wyjaśnienia z prawnikami prowadzącymi w/w punkt kwestii poruszonych w tym „Powiadomieniu”. Nie stwierdzono żadnych zastrzeżeń w funkcjonowaniu punktu (...) w budynku Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu.”

W związku z ww. wyjaśnieniami przeprowadzono analizę przesłanej dokumentacji, dotyczącej wskazanego *Powiadomienia*. W wyniku dokonanych czynności stwierdzono, iż pismo Pana B. J. z dnia 22 stycznia 2018 r., w którym poruszył on kwestię (jego zdaniem) rażącego naruszenia prawa przez osoby udzielające pomocy prawnej w punkcie mieszczącym się w budynku Urzędu⁶ należało zakwalifikować jako skargę w rozumieniu art. 227 k.p.a. Przede wszystkim należy podkreślić, że ww. przepis k.p.a. zawiera jedynie przykładowe wyliczenie okoliczności mogących stanowić przedmiot skargi. Jej przedmiotem może być każda negatywna ocena działalności podmiotu wykonującego zadanie publiczne⁷, niewypełniająca jednocześnie przesłanek koniecznych do uznania jej za inny środek procesowy uregulowany w przepisach k.p.a.⁸. Ponadto oceniając otrzymane pismo pod kątem tego czy stanowi ono skargę/wniosek czy też inny środek procesowy organ winien brać pod uwagę jego treść nie zaś formę zewnętrzną lub tytuł (o ile takowy nadano) – zgodnie z art. 222 k.p.a.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.n.p.p.e.p. zadanie będące przedmiotem niniejszej kontroli jest zadaniem z zakresu administracji publicznej wykonywanej przez powiat samodzielnie lub w porozumieniu z gminami/gminą położoną na jego terenie. Powierzenie prowadzenia części z utworzonych punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej, zgodnie z art. 11 ust. 1 ww. ustawy, nie przesądza o wyzbyciu się realizacji ww. zadania przez zobowiązany do jej realizacji podmiot⁹, a co za tym idzie również o wyzbyciu się odpowiedzialności za jego wykonywanie. Tym samym błędne było stwierdzenie Pana B. N. – adwokata, autora odręcznej notatki poczynionej na piśmie Pana B. J. z dnia 22 stycznia 2018 r., w której stwierdził on, iż:

„W mojej ocenie nie ma zastosowania tryb skargi z KPA, bo nie dotyczy zadań właściwych organów i ich pracowników tj. Starostwa Powiatowego. Niniejsze pismo należy przekazać Stowarzyszeniu prowadzącemu nieodpłatny punkt pomocy prawnej w Starostwie Powiatowym.”

Ponownego podkreślenia wymaga (mając na względzie wcześniejsze stwierdzenia), iż ustawodawca w art. 227 k.p.a. użył zwrotu w *szczegółności* określając przedmiot skargi, oraz

⁶ Autor pisma wskazał m. in. na udzielanie porad prawnych osobom nieuprawnionym, brak prowadzenia dokumentacji udzielonych porad, zbyt długie oczekiwanie na przyjęcie przez osobę udzielającą porad prawnych oraz na niedotrzymywanie godzin pełnienia dyżurów.

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2013 r. sygn. I OSK 1760/12 oraz postanowienie tego sądu z dnia 4 kwietnia 2012 r. sygn. I OSK 717/12.

⁸ Wynika to z zasady niekonkurencyjności, której istota sprowadza się do tego, iż pierwszeństwo przed trybem skargowym załatwiania spraw mają tryb ogólny oraz tryby nadzwyczajne (art. 233 – art. 235 k.p.a.)

⁹ Zgodnie ze stanowiskiem Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 9 stycznia 2017 r., dostępnego pod adresem: <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/news,8943,stanowisko-departamentu-zawodow-prawniczych-i.html>

to iż prowadzenie danego punktu przez organizację pozarządową nie zmienia faktu, iż zadanie publiczne polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, za realizację którego odpowiada powiat.

Zgodnie z art. 228 k.p.a. skargi należy składać do organów właściwych do ich rozpatrzenia. W przypadku otrzymania skargi przez organ niewłaściwy rzeczowo należy zastosować procedurę wskazaną w art. 231 ww. ustawy. Właściwość rzeczową organów do rozpatrywania skarg, wobec braku odmiennych uregulowań w przepisach szczególnych, określa art. 229 k.p.a. Mając na uwadze powyższe, oraz art. 8 ust. 1 u.n.p.p.e.p., należy wskazać, iż właściwym do rozpoznania skargi Pana B. J. z dnia 22 stycznia 2018 r. był Wojewoda Dolnośląski¹⁰.

Podsumowując należy wskazać, iż kontrolowany organ błędnie nie zakwalifikował pisma z dnia 22 stycznia 2018 r. jako skargi oraz rozpatrzył je niezgodnie z właściwością rzeczową. Odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości jest osoba, która otrzymała niniejszą sprawę do zrealizowania.

[dowód: akta kontroli str.: 23, 49, 60 - 73]

Na podstawie art. 8 ust. 1 u.n.p.p.e.p. zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej kontrolowana jednostka realizowała w latach 2016 - 2017 w porozumieniu z gminą Szczawno - Zdrój. Przedstawione kontrolerom porozumienia regulowały kwestie określone w art. 9 ust. 1 ww. ustawy, oraz zostały zawarte w przewidzianym do tego terminie (dot. porozumienia z 2015 r.)¹¹. Ponadto w latach 2015-2016 poza porozumieniami pomiędzy kontrolowaną jednostką a gminą Szczawno – Zdrój zawierano umowy użyczenia lokalu, na utworzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej¹².

Z przedstawionej do analizy dokumentacji wynikało, iż w latach 2015-2016 inne gminy (poza Szczawnem - Zdrój)¹³ były również zainteresowane realizacją kontrolowanego zadania. Jednakże powiat wałbrzyski, na co wskazano powyżej, podpisał stosowne porozumienie wyłącznie z ww. gminą. W pkt. 2 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r. wskazano co następuje w powyższej kwestii:

„(...) spośród 3 gmin¹⁴ (Stare Bogaczowice, Głuszycza i Szczawno-Zdrój) chętnych do wspólnej realizacji zadania należało dokonać takiego wyboru, aby cel ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej był w jak najlepszym stopniu zrealizowany tj. charakteryzował się jak największą powszechnością, tak w zakresie dostępu do niego obywateli, jak i zakresu spraw, w których obywatel będzie mógł uzyskać nieodpłatnie pomoc prawną. Stąd Powiat Wałbrzyski zawarł porozumienie (...) z Uzdrowską Gminą Szczawno-Zdrój w sprawie wspólnej realizacji tego zadania ze względu na jej położenie i najlepsze skomunikowanie. Biorąc pod uwagę, iż punkt w Szczawnie Zdroju w pierwszym roku funkcjonowania ustawy, zapewnił optymalną

¹⁰ Jak wskazano wcześniej kontrolowane zadanie powiat wykonuje jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Wobec braku odmiennych uregulowań w przepisach u.n.p.p.e.p. organem powiatu odpowiedzialnym za jego prawidłową realizację jest zarząd jako organ wykonawczy. Zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. właściwym organem do rozpatrzenia skargi jest wojewoda gdy dotyczy ona zadań lub działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego wykonywanych jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

¹¹ Porozumienie Nr 151.OR.031.6.2015 zawarto dnia 15 października 2015 r.

¹² Została zawarta umowa użyczenia nr 178 OR 031.6.2015 z dn. 21.12.2015 oraz umowa użyczenia nr 233.BOS.0313.2016 z dn. 3 listopada 2016.

¹³ Gmina Stare Bogaczowice, gmina Głuszycza, gmina Szczawno-Zdrój oraz gmina Boguszów-Gorce. Pozostałe gminy położone na terenie Powiatu Wałbrzyskiego tj. Miosroszów, Jedlina-Zdrój, Czarny Bór nie dysponowały lokalami do utworzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej.

¹⁴ Gmina Boguszów-Gorce deklarowała wprawdzie użyczenie lokalu powiatowi na utworzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, ale za remont i wyposażenie punktu oraz bieżące utrzymanie odpowiadałby powiat. Z uwagi na to, powiat wałbrzyski nie brał pod uwagę przy podpisywaniu porozumienia gminy Boguszów –Gorce.

realizację zadania , na 2016 rok także podpisano porozumienie będące kontynuacją współpracy z gminą Szczawno-Zdrój”.

Mając na uwadze przytoczone wyjaśnienia, jak również fakt, iż przepisy u.n.p.p.e.p. nie ustalają jakichkolwiek wytycznych w zakresie miejsca położenia lokalu, w którym miałby być umiejscowiony punkt nieodpłatnej pomocy prawnej, pozostawiając tą kwestię w całości w gestii organu realizującego niniejsze zadanie, zasługują one na przyjęcie.

[dowód: akta kontroli str.: 23, 49 – 50, 75 – 85, 89 - 103]

Począwszy od 2018 r. powiat wałbrzyski realizuje kontrolowane zadanie samodzielnie - zgodnie z art. 9 ust. 2 u.n.p.p.e.p. Dnia 7 listopada 2017 r. kontrolowana jednostka zawarła porozumienie nr 250.BOS.031.2.2017 z Zespołem Szkół im. M. Skłodowskiej-Curie przy ul. Kolejowej 2 w Szczawnie – Zdroju w przedmiocie umiejscowienia w budynku szkoły punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Przyczyny odejścia od współpracy z gminą Szczawno – Zdrój i samodzielna realizacja przedmiotowego zadania została w następujący sposób wyjaśniona w pkt. 2 pisma z 23 marca 2018 r.:

„(...) powiat posiada własny zasób lokalowy mieszczący się w Zespole Szkół im. Marii Skłodowskiej-Curie w Szczawnie – Zdroju. Zmiana punktu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z Miejskiej Biblioteki Publicznej na Zespół Szkół (...) (gdzie powiat wałbrzyski jest właścicielem nieruchomości) przyczyni się do zapewnienia większej powszechności udzielania porad prawnych nie tylko mieszkańcom Powiatu Wałbrzyskiego i miasta Wałbrzycha, ale wszystkim obywatelom uprawnionym do skorzystania z dobrodziejstw ustawy. Zespół Szkół (...) znajduje się w samym centrum Szczawna -Zdroju bezpośrednio przy przystankach komunikacji miejskiej oraz jest to miejsce szeroko rozpoznawalne i kojarzone w regionie (...).”

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy wskazać, iż okoliczności, w których powiat może zawrzeć porozumienie są określone w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.), jak również mogą być określone w przepisach szczególnych (np. w art. 9 ust. 1 u.n.p.p.e.p.). Jak wynika z udzielonych wyjaśnień punkt nieodpłatnej pomocy prawnej położony w Szczawnie – Zdroju funkcjonuje wyłącznie na mieniu powiatowym. W takim przypadku (art. 9 ust. 2 u.n.p.p.e.p.) przepisy nie wymagają zawarcia porozumienia. Właściwą formą, mając na uwadze chęć sformalizowania współpracy kontrolowanej jednostki z dyrektorem szkoły, właściwą formą dokonania tego będzie umowa.

[dowód: akta kontroli str.: 50 - 51 86 - 87]

Podczas przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż powiat wałbrzyski corocznie zawiera terminowo, tj. zgodnie z przepisami art. 26 ust. 2 (rok 2015) oraz art. 10 ust. 2 (lata 2016 - 2017) u.n.p.p.e.p., porozumienia¹⁵ w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z Radą Okręgową Izby Radców Prawnych w Wałbrzychu (zwaną dalej: OIRP) oraz z Okręgową Radą Adwokacką z siedzibą w Wałbrzychu (zwaną dalej: ORA). Przedmiotowe porozumienia zawierały wszystkie elementy określone w art. 10 ust. 1 pkt u.n.p.p.e.p., a o ich zawarciu poinformowano tut. organ - zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 3 ww. ustawy. W wyniku kontroli ustalono, iż wskazanie przez OIRP, adwokatów i radców

¹⁵ Porozumienie z dn. 29 października 2015 r. trójstronne, pomiędzy Powiatem Wałbrzyskim a Okręgową Radą Adwokacką w Wałbrzychu i Okręgową Izłą Radców Prawnych w Wałbrzychu.

Porozumienie z dn. 28 października 2016 r. trójstronne, pomiędzy Powiatem Wałbrzyskim a Okręgową Radą Adwokacką w Wałbrzychu i Okręgową Izłą Radców Prawnych w Wałbrzychu .

Porozumienie z dn. 7 listopada 2017 r trójstronne, pomiędzy Powiatem Wałbrzyskim a Okręgową Radą Adwokacką w Wałbrzychu i Okręgową Izłą Radców Prawnych w Wałbrzychu.

prawnych w 2015 r., w ślad dyspozycji art. 26 ust. 3 u.n.p.p.e.p., nastąpiło niezgodnie z ustawowym terminem, jak również niezgodnie z § 2 ust. 4 porozumienia zawartego w 2015 r.¹⁶. Jednakże ww. uchybienie terminowi nie obciąża kontrolowanej jednostki, ponieważ w ww. trójstronnym porozumieniu wskazano termin na przekazanie wykazu adwokatów/radców prawnych, zgodny z ustawą tj. do dnia 15 listopada 2015 r. W kolejnych latach objętych niniejszą kontrolą ww. wykazy były sporządzane w terminach zgodnych z postanowieniami zawartych porozumień¹⁷. Na marginesie należy tylko wskazać, iż w § 2 ust. 4 porozumienia z 2017 r.¹⁸ wskazano na datę *17 listopada 2018 r.* podczas gdy prawidłową datą winien być dzień *17 listopada 2017 r.*
[dowód: akta kontroli str.: 104 - 133]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 u.n.p.p.e.p. w punktach prowadzonym przez powiat wałbrzyski adwokaci oraz radcy prawni udzielali nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umów zawartych z kontrolowaną jednostką. Pozytywnie należy ocenić fakt, iż przy zawieraniu przedmiotowych umów w 2015 r. nie naruszono terminu określonego w art. 26 ust. 2 u.n.p.p.e.p. Umowy zawierały wszystkie elementy określone w art. 6 ust. 2 ww. aktu normatywnego, ponadto zawierały oświadczenie, iż adwokat/radca prawny świadczący nieodpłatną pomoc prawną ma zawartą umowę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej.
[dowód: akta kontroli str.: 134 - 318]

W ramach czynności kontrolnych, 14 marca 2018 r. podczas dokonywania oględzin lokalu, w którym udzielane są bezpłatne porady prawne, mieszącego się w budynku Zespołu Szkół im. Marii Skłodowskiej-Curie w Szczawnie Zdroju, kontrolerzy zastali w nim osobę zastępującą adwokata M. R., Pana S. R., który przedstawił się jako sędzia w stanie spoczynku. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 u.n.p.p.e.p., w porozumieniu pomiędzy powiatem a właściwym samorządem zawodowym zawarte jest zobowiązanie właściwej rady/izby do imiennego wskazywania adwokatów/radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach harmonogramu oraz ich zastępców, którymi są adwokaci/radcy prawni. W ślad § 2 ust. 4 porozumienia zawartego w 2017 r. pomiędzy powiatem wałbrzyskim a ORA i OIRP należy wskazać, iż:

„ORA i OIRP zobowiązują się w terminie do dnia 17 listopada 2018 r. do przedłożenia Powiatowi imiennych wykazów odpowiednio adwokatów i radców prawnych oraz ich zastępców, którzy są adwokatami lub radcami prawnymi, i będą udzielali nieodpłatnej pomocy w poszczególnych punktach, wraz ze wskazaniem ich danych kontaktowych”.

W związku z powyższym, ORA w piśmie z dn. 13 listopada 2017 r. L.dz./1131/2017 przesłała imienne wykazy adwokatów i ich zastępców, którzy zgłosili gotowość do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach ustalonego harmonogramu. W wykazie adwokatów pod numerem 5 znajduje się adwokat M. R., natomiast na liście zastępców nie znajduje się Pan S. R. Zgodnie z § 3 ust. 3 umowy nr 265.BOS.031.3.2017 zawartej w dniu 23 listopada 2017 r. powiatem wałbrzyskim a Kancelarią Adwokacką Adwokata M. R.:

¹⁶ OIRP sporządziła wykaz radców prawnych w dniu 18 listopada 2015 r. (wpływ do Urzędu w dniu 23 listopada 2015 r.).

¹⁷ W 2015 r. OIRP sporządziła wykaz radców prawnych w dniu 15 listopada 2016 r., natomiast ORA sporządziła wykaz adwokatów w dniu 14 listopada 2016 r. W roku 2017 OIRP sporządziła ww. wykaz 15 listopada, natomiast ORA 13 listopada.

¹⁸ Zobowiązanie ORA i OIRP do wskazania adwokatów/radców prawnych wyznaczonych do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, oraz ich zastępców.

„Zleceniobiorca jest zobowiązany do każdorazowego informowania o swojej nieobecności w miejscu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, samorząd zawodowy, do którego przynależy oraz Zleceniodawcę, najpóźniej w terminie siedmiu dni wypadających przed dniem nieobecności. W przypadku gdy Zleceniobiorca nie będzie w stanie osobiście udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej, wyznacza niezwłocznie osobę zastępującą z listy osób przedstawionej przez samorząd zawodowy, do którego Zleceniobiorca przynależy (...).”

Przepis 3 § ust. 4 ww. umowy stanowi, iż „Zleceniobiorca nie ma prawa do podzlecenia udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej innym podmiotom bez wiedzy i zgody Zleceniodawcy”. Z kolei § 4 ww. umowy określa również, iż zleceniobiorca oświadcza, że posiada ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej za ewentualne szkody mogące wyniknąć z jego działań w związku z realizacją przedmiotu niniejszej umowy. W pkt 3 pisma z dnia 23 marca 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„(...) Pan M.R. nie poinformował, iż nie będzie w tym dniu świadczył nieodpłatnej pomocy prawnej. Po powrocie z punktu w Szczawnie-Zdroju, Pani Sekretarz (...) wysłała maila do pana mecenasa w tej sprawie...zawiadomiła jednocześnie Okręgową Izbę Adwokacką w Wałbrzychu. Pismem (...) z dnia 16.03.2018 r. przesłanym do ORA zwrócono się o wyjaśnienie powyższego stanu w terminie do 21.03.2018 r. (...) pismem z dnia 16.03.2018 r. adwokat (...) przesłał pisemne wyjaśnienie¹⁹, z którego wynika, iż w godzinach porannych zachorował na grypę objawiającą się wysoką gorączką i silnym osłabieniem organizmu i w związku z tym nie mógł osobiście udzielać porad prawnych w tym dniu w punkcie w Szczawnie Zdroju, (...), jak również nie mógł znaleźć zastępstwa, zdecydował się na skorzystanie z pomocy ojca S. R. – sędziego w stanie spoczynku, który posiadał ogromne doświadczenie jako prawnik (45 lat orzekania). (...)dnia 21 marca 2018 r. dziekan Okręgowej rady Adwokackiej przesłał wyjaśnienia²⁰, z których wynika, iż w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego zażądano od adw. (...), aby złożył wyjaśnienia na piśmie oraz zobowiązano w/w., aby w przyszłości w każdym przypadku kiedy nie może uczestniczyć w osobiście w dyżurze poinformował Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu o tym fakcie we właściwym terminie. Jednocześnie Pan dziekan poinformował, iż (...) taka sytuacja nie powinna mieć miejsca”.

Mając na uwadze udzielone wyjaśnienia oraz przesłane dokumenty należy pozytywnie ocenić reakcję kontrolowanej jednostki na opisaną na wstępie sytuację tj. na pełnienie dyżuru przez osobę nieuprawnioną.

[dowód: akta kontroli str.: 19, 23 – 24, 51 – 52, 521, 524 - 534]

Na etapie przygotowywania niniejszej kontroli stwierdzono, iż na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, widniała informacją o poprzedniej lokalizacji punku w położonego w Szczawnie-Zdroju²¹, co mogło wprowadzać w błąd potencjalnych uprawnionych do skorzystania z przedmiotowej pomocy. Podczas przeprowadzania czynności

¹⁹ Data wpływu do Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu: 20.03.2018 r.

²⁰ L.dz./350/2018.

²¹ Jako siedzibę punktu nieodpłatnej pomocy prawnej wskazano budynek biblioteki położony przy ul. Wojska Polskiego w Szczawnie - Zdroju, a nie zespołu szkół.

kontrolnych w dniu 13 marca 2018 r. na BIP-ie Urzędu zostały wskazane aktualne adresy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, co należy ocenić pozytywnie.

Obecnie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu znajdują się informacje wymagane przepisami art. 9 ust. 3 u.n.p.e.p. oraz § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 318, zwanego dalej rozporządzeniem). Po przeprowadzonej kontroli na BIP utworzono zakładkę *Nieodpłatna Pomoc Prawna*, w której znajdują się wszystkie, wymagane ustawowo informacje²². Biorąc pod uwagę powyższe, należy ocenić pozytywnie, iż powiat niezwłocznie uaktualnił na BIP-ie przedmiotowe ogłoszenia.

[dowód: akta kontroli str.: 533 - 542]

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.e.p.²³. Zarówno w 2015 r., 2016 r. jak i w 2017 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 2018 r. poz. 450, zwana dalej u.d.p.p.w.).

W przypadku wszystkich ww. konkursów organ powołał komisję konkursową – zgodnie z art. 15 ust. 2a i 2b ww. ustawy²⁴. W pracach komisji konkursowej powołanej w 2015 r. brali udział również zgłoszeni przedstawiciele organizacji pozarządowych, natomiast w pracach komisji powołanych w roku 2016 i 2017 brak udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych, z powodu niezgłoszenia żadnego kandydata przez te organizacje²⁵. W kwestii ogłoszeń o otwartym konkursie ofert z lat 2015 - 2017 roku należy wskazać, iż poddane weryfikacji ogłoszenia zawierały elementy wskazane w art. 13 ust. 2 pkt 1 – pkt 6 u.d.p.p.w. Termin składania ofert we wszystkich ww. konkursach był zgodny z treścią ust. 1 ww. przepisu. Miejsca publikacji wszystkich ogłoszeń objętych przedmiotem niniejszej kontroli były zgodne z treścią art. 13 ust. 3 ww. ustawy²⁶.

[dowód: akta kontroli str.: 24, 52, 319 – 324, 352 – 353, 360 – 363, 444 – 447, 519 - 520, 522 - 523]

Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 7 u.d.p.p.w. w treści ogłoszenia konkursowego należy zawrzeć m. in. informacje o zadaniach tego samego rodzaju co wskazane w ogłoszeniu, zrealizowanych w roku ogłoszenia konkursu oraz w roku poprzedzającym, z uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanej organizacji pozarządowej na ich realizację. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w § 7 ogłoszenia konkursowego z 2017 r. wskazano na fakt realizacji przez Powiat Wałbrzyski zadania objętego kontrolą w 2017 r.²⁷, oraz związanych z tym kosztami. Nie wskazano natomiast jakichkolwiek informacji odnośnie zadania zrealizowanego w 2016 r. oraz związanych z tym kosztami. W treści pkt 8 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r. wskazano w powyższym zakresie co następuje:

²² Zgodnie z pkt 5 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r.

²³ Mając na uwadze dyspozycję art. 11 ust. 1 u.n.p.e.p. w całym okresie objętym kontrolą liczba ta wynosiła 2.

²⁴ W 2015 r. komisję powołano Uchwałą Nr 130/2015 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 16 listopada 2015 r. W 2016 r. komisję konkursową powołano Uchwałą Nr 138/2016 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 15 listopada 2016 r. W 2017 r. komisję konkursową powołano Uchwałą Nr 151/2017 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 9 listopada 2017 r.

²⁵ Co jest zgodne z art. 15 ust. 2da pkt 1 u.d.p.p.w.

²⁶ Pkt. 4 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r.

²⁷ W momencie ogłoszenia otwartego konkursu ofert przedmiotowe zadania była w dalszym ciągu realizowane.

„(...) Przygotowując uchwałę o ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w roku 2018 została zawarta wysokość dofinansowania jaką Powiat Wałbrzyski przekazał organizacji pozarządowej w 2017 roku, uznając że uchwała w tym samym zakresie na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 roku została ogłoszona w 2015 roku, czyli w Naszej ocenie nie zachodziła potrzeba publikowania tych danych w uchwale (...) z dnia 12 października 2017 r. Ponadto zapis został skonsultowany z obsługą prawną Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu przez Pana Pawła Szudzińskiego, pracownika merytorycznego (pod względem formalno – prawnym bez zastrzeżeń – podpis adwokata na ww. uchwale).”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Po pierwsze należy wskazać, iż w przepisie art. 13 ust. 2 pkt 7 u.d.p.p.w. ustawodawca użył zwrotu *zrealizowanych*. Użycie trybu dokonanego oznacza, iż zadanie, do opisu którego zastosowano ww. zwrot, zostało już zakończone. W momencie ogłaszania konkursu z 2017 r., tj. w dniu 12 października 2017 r., zadanie opisane w treści ogłoszenia konkursowego z 2016 r. było wciąż realizowane²⁸, natomiast zadanie ogłoszone konkursem z 2015 r. było w całości zrealizowane. Nie ma przy tym znaczenia fakt, iż uchwały Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego wypełniające dyspozycję art. 15 ust. 2h u.d.p.p.w. były podejmowane w roku poprzedzającym rok realizacji zadania²⁹, albowiem to nie ich treść jest istotna przy redagowaniu ogłoszenia konkursowego, lecz faktyczny termin wykonywania zadania oraz przekazania z tego tytułu środków publicznych. Ponadto przepis art. 13 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy nakłada na podmiot ogłaszający konkurs bezwzględny obowiązek zawarcia w treści sporządzanego ogłoszenia informacji o zadaniach tego samego rodzaju, które zostały zrealizowane w danym roku oraz w roku poprzednim wraz z podaniem wysokości kosztów ich dotyczących, w szczególności wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym. Brak ww. informacji uchybia wprawdzie przepisom prawa materialnego³⁰, niemniej jednak z okolicznością ta ustawodawca nie powiązał jakiegokolwiek sankcji.

[dowód: akta kontroli str.: 25, 53, 447]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w rozstrzygnięciu konkursu z 2015 r. iż 2016 r. prowadzenie punktu udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu Wałbrzyskiego powierzono Fundacji „W Służbie Wsi”³¹. Konkurs ogłoszony w 2017 r. wygrało z kolei stowarzyszenie Wrocławskie Centrum Mediacji³².

Wszystkie z ww. ofert złożono w przewidzianym do tego terminie. Wybrane aplikacje spełniały warunki formalne określone w art. 14 ust. 1 u.d.p.p.w., jak również wszystkie z przedłożonych wraz z ww. ofertami dokumenty były potwierdzone za zgodność z oryginałem

²⁸ Zgodnie z § 4 ust. 1 załącznika do Uchwały Nr 123/2016 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 12 października 2016 r. realizacja wskazanego w nim zadania ma się odbywać pomiędzy 1 stycznia 2017 r. a 31 grudnia 2017 r.

²⁹ Uchwała z 2015 r. odnosiła się do zadania realizowanego w roku 2016, natomiast uchwała z roku 2016 dotyczyła zadania realizowanego w roku 2017.

³⁰ Na podobnym stanowisku stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 lipca 2010 r. sygn. III SA/GI 1444/10

³¹ W 2015 r. swoje oferty złożyły również: Stowarzyszenie „Bezpieczny Dom”, Fundacja Badań nad Prawem oraz Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój”. W 2016 r. swoje oferty złożyły również: Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne Ja – Ty – My, Fundacja „Honeste Vivere”, Fundacja „Togatus Pro Bono”, Stowarzyszenie „Niezależne Forum Doradczycy - Szkoleniowe”, Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój”, Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczyńne oraz Wrocławskie Centrum Mediacji.

³² Pozostałe oferty pochodziły od: Fundacja Stowarzyszenie Ofiar Poszkodowanych w Wypadkach Drogowych Vitae Porto, Fundacja „W służbie Wsi” oraz Inicjatywa na Rzecz Praw i Ochrony Obywateli.

przez upoważnione osoby. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż ww. organizacje pozarządowe spełniały również warunki określone w art. 11 ust. 6³³ ww. ustawy. [dowód: akta kontroli str.: 326 – 349, 364 – 397, 412 – 443, 448 – 482, 497 - 511]

Niemniej jednak w obszarze weryfikacji spełnienia warunków formalnych przez poszczególne organizacje pozarządowe stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Przepis art. 11 ust. 11 u.n.p.e.p. wskazuje wystąpienie jakich przesłanek negatywnych wyklucza z udziału w konkursie organizację pozarządową. W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż w treści ogłoszeń konkursowych z lat 2015 – 2017 nie zawarto klauzuli dotyczącej przedłożenia przez oferentów jakiegokolwiek dokumentu, który dotyczyłby ww. kwestii. Kontrolujący ustalili, iż 2 z 4 oferentów w 2015 r.³⁴ oraz 4 z 8 oferentów w 2016 r.³⁵ nie przedłożyło jakichkolwiek dokumentów, z których wynikałoby iż ww. przepis ich nie dotyczy. W pkt 10 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„Zgodnie z art. 11 ust. 11 ustawy (...) o powierzenie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie może ubiegać się organizacja pozarządowa, która w okresie dwóch lat poprzedzających przystąpienie do otwartego konkursu ofert nie rozliczyła się z dotacji przyznanej na wykonanie zadania publicznego lub wykorzystwała dotację niezgodnie z celem jej przyznania, jak również organizacja pozarządowa, z którą starosta rozwiązał umowę. W ocenie powołanej przez Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego komisji konkursowej takie przesłanki nie zachodziły, ponieważ w 2015 roku po raz pierwszy ogłoszono otwarty konkurs ofert w przedmiotowym zakresie na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej na rok 2016, w związku z czym w Naszej ocenie przesłanka wynikająca z wyżej zacytowanego przepisu nie mogła zachodzić. Ponadto w kolejnym konkursie została wybrana ta sama organizacja, która prowadziła punkt nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r., zatem Powiat Wałbrzyski miał wiedze w jaki sposób dotacja została wykorzystana i rozliczona przez podmiot.

Ponadto stosowne oświadczenia zostały podpisane przez wszystkich oferentów z chwilą podpisania przez nich ofert o powierzenie realizacji zadania publicznego, gdyż sama oferta, (...), w swojej treści zawiera oświadczenia, które są podpisane przez umocowanych przedstawicieli organizacji pozarządowej”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na przyjęcie z nw. powodów. Po pierwsze należy wskazać, iż ustawodawca w dyspozycji art. 11 ust. 11 u.n.p.e.p. nie wskazał aby sankcja w postaci 2 – letniego okres wykluczenia z udziału w otwartych konkursach ofert, których przedmiotem jest powierzenie prowadzenia punktu/punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, była możliwa do zastosowania wyłącznie wtedy gdy oferent nie rozliczył się z dotacji przyznanej na ten właśnie cel, wykorzystał przyznaną mu w powyższym przedmiocie dotację niezgodnie z jej przeznaczeniem lub starosta rozwiązał z nim umowę, o której mowa w ust. 7 ww. przepisu. Treść art. 11 ust. 11 u.n.p.e.p. odwołuje się do *nierozliczenia dotacji* lub *wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem* bez określania konkretnego rodzaju zadania, którego

³³ Z przedłożonych dokumentów wynikało, iż każda z organizacji posiadała wymagane doświadczenie w realizacji zadań polegających na świadczeniu pomocy prawnej. Ponadto każda z organizacji przedłożyła wraz z ofertą promesy umów, o których mowa w art. 11 ust. 6 pkt 2 u.n.p.e.p. oraz oświadczenia w przedmiocie wskazanym w art. 11 ust. 6 pkt 3 ww. ustawy.

³⁴ Fundacja „W Służbie Wsi” oraz Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój”.

³⁵ Fundacja „Togatus Pro Bono”, Stowarzyszenie „Niezależne forum doradczo - Szkoleniowe”, Fundacja „W Służbie Wsi” oraz Wrocławskie Centrum Mediacji.

realizacji miałyby ona dotyczyć³⁶. Przyjęcie interpretacji wskazanej w treści przywołanych wyjaśnień oznaczałoby, iż właściwy starosta/prezydent miasta na prawach powiatu nie mógłby wykluczyć z udziału w konkursie, wskazanym w art. 11 ust. 2 u.n.p.p.e.p., organizacji co do której wprawdzie zachodzą przesłanki wskazane w ust. 11 przedmiotowego artykułu (np. przeznaczenie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem), lecz nie dotyczą one zadania będącego przedmiotem konkursu lecz innego zadania publicznego. Należy podkreślić, iż funkcjonalny aspekt przepisu art. 11 ust. 11 u.n.p.p.e.p. sprowadza się do tego, iż ustawodawca chcąc zapewnić optymalne wydatkowanie środków publicznych oraz możliwie najlepszy sposób realizacji uprawnień przez osoby, którym przysługuje nieodpłatna pomoc prawna, nie dopuszcza do powierzenia ww. środków podmiotowi, co do którego istnieje ryzyko, iż nie będzie umiał się z nich rozliczyć lub wyda je niezgodnie z ich przeznaczeniem³⁷. Przyjęcie interpretacji wskazanej w przywołanych wyjaśnieniach prowadziłoby do wyłączenia ww. *ochrony*.

Odnosnie oświadczeń jakie są zawarte we wzorach ofert stanowiących odpowiednio załącznik nr 1 oraz załącznik nr 1 i nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z realizacji tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25) oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300) należy wskazać, iż dotyczą one braku zobowiązań podatkowych oraz z tytułu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne nie zaś okoliczności wskazanych w art. 11 ust. 11 u.n.p.p.e.p.³⁸.

Podsumowując należy wskazać, iż w żadnym z ogłoszeń konkursowych z lat 2015 – 2017 r. organ nie postawił przed oferentami wymogu wykazania się brakiem wystąpienia po ich stronie przesłanek wymienionych w dyspozycji art. 11 ust. 11 u.n.p.p.e.p. Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja ww. przepisu przez osobę odpowiedzialną za zredagowanie przedmiotowych ogłoszeń.
[dowód: akta kontroli str.: 25 – 26, 54, 319 – 322, 360 – 363, 444 - 447]

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych ustalono, iż § 3 ust. 4 pkt 2 i pkt 4 ogłoszenia konkursowego z 2016 r. nakazywał, aby do oferty o powierzenie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej dołączyć sprawozdania finansowe oraz merytoryczne za rok poprzedzający ogłoszenie konkursu oraz pisemne oświadczenie o spełnieniu wymagania wskazanego w art. 11 ust. 6 pkt 1 u.n.p.p.e.p. Przepis § 3 ust. 5 przedmiotowego ogłoszenia przewidywał z kolei, iż oferty niekompletne nie będą rozpatrywane. Analiza ofert złożonych w konkursach z 2016 oraz z 2017 r. pozwala na stwierdzenie następującego stanu faktycznego:

³⁶ Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę zwrotu *zadanie publiczne*. Przepisy u.n.p.p.e.p. nie definiują wprawdzie ww. pojęcia, lecz czyni to u.d.p.p.w., która w art. 4 ust. 1 wymienia 40 zadań określanych jako *publiczne*.

³⁷ Wyrazem tej *ochrony* jest też to, iż do konkursu mogą przystępować organizacje pozarządowe, które posiadają co najmniej 2 – letnie doświadczenie w wykonywaniu zadań związanych z udzieleniem porad prawnych. Rozwiązanie to ma na celu uniknięcie sytuacji, w której wyloniona organizacja pozarządowa *nie poradzi sobie* z realizowanym zadaniem.

³⁸ Należy podkreślić, iż okoliczności wskazane w art. 11 ust. 11 u.n.p.p.e.p. są *przypisane* wyłącznie do zadania polegającego na udzieleniu nieodpłatnej pomocy prawnej. Tymczasem wzór druku oferty został zawarty w akcie wykonawczym do u.d.p.p.w., do zakresu regulacji której należy między innymi procedura otwartych konkursów ofert oraz kwestii z nimi związanych takich jak druki ofert, ramowe wzory umów oraz sprawozdań. Zagadnienia te zostały uregulowane w sposób na tyle ogólny aby można było je zastosować w postępowaniach konkursowych dotyczących różnych zadań. Szczegółowe wymagania, tak jak ma to miejsce w opisywanym przypadku, są zawarte w przepisach szczególnych, w związku z czym ich weryfikacja również musi wynikać z konkretnych zapisów dot. przedmiotowych wymagań. W omawianym przypadku należało w ogłoszeniu konkursowym zawrzeć zapis nakazujący oferentom np. złożenie oświadczenia w kwestii spełnienia wymagań określonych w art. 11 ust. 11 u.n.p.p.e.p.

- Stowarzyszenie „Niezależne Forum Doradczo - Szkoleniowe” nie dołączyło do złożonej w dniu 10 listopada 2016 r. oferty sprawozdania merytorycznego za 2015 r. wymaganego § 3 ust. 4 pkt 2 ogłoszenia konkursowego z 2016 r. Ta sama organizacja pozarządowa nie dołączyła do oferty złożonej w konkursie z 2017 r. oświadczenia o posiadanym doświadczeniu oraz sprawozdania merytorycznego (wymagane § 3 ust. 4 pkt 1 i pkt 3 ogłoszenia konkursowego z 2017 r.) a jedynie dokumenty potwierdzające spełnienie warunku określonego w art. 11 ust. 6 pkt 1 u.n.p.p.e.p.;

- Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój” do oferty złożonej w dniu 26 października 2016 r. dołączyło wprawdzie dokumenty potwierdzające, iż ww. organizacja pozarządowa posiada doświadczenie wymagane art. 11 ust. 6 pkt 1 u.n.p.p.e.p., niemniej jednak nie dołączyło oświadczenia wskazanego w § 3 ust. 4 pkt 4 ogłoszenia konkursowego z 2016 r. Ponadto przedmiotowa organizacja pozarządowa w treści swojej oferty wskazała, iż zamierza sfinansować zakup materiałów biurowych oraz koszty promocji zadania z własnych środków finansowych (część II pkt 3 kalkulacji kosztów, zawartej w części IV pkt 8 oferty z dnia 17 października 2016 r.).

Analiza protokołu z posiedzenia komisji konkursowej, z dnia 18 listopada 2016 r., w trakcie którego dokonano oceny oraz zaopiniowania otrzymanych ofert, wykazała iż tylko druga z ww. ofert nie spełniała wymogów formalnych określonych w ogłoszeniu konkursowym z powodu zamiaru sfinansowania części z zadań z własnych środków finansowych. W pkt 7 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r. wskazana w powyższym zakresie co następuje:

„Celem komisji było zaopiniowanie złożonych ofert pod względem formalnym i merytorycznym i przedstawienie wyników swoich prac Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego. Komisja na posiedzeniu stwierdziła uchybienia w przedłożonych ofertach dlatego z podmiotami tymi nie zostały podpisane umowy o powierzenie realizacji zadań publicznych. W protokołach z pracy komisji wzmianka o odrzuceniu tychże ofert z przyczyn formalnych nie została ujęta przez niedopatrzenie, jednak informacja taka została przedstawiona na posiedzeniu Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego, z chwila, gdy organ wykonawczy podejmował uchwałę o wynikach otwartego konkursu ofert. Ponadto z treści protokołu z 18 listopada 2016 r. wynika, że Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych Wsparcie Informacja Rozwój odpadło z innej przyczyny formalnej (pkt 5)³⁹.”

Mając na uwadze powyższe należy na wstępie wskazać, iż sporządzając protokół z posiedzenia komisji konkursowej, w trakcie którego dokonywana jest ocena formalna oraz merytoryczna otrzymanych ofert, należy dochować szczególnej uwagi, tak aby treść przedmiotowego dokumentu obejmowała wszystkie ustalenia poczynione w trakcie odbytego spotkania⁴⁰. Odnośnie odrzucenia oferty organizacji pozarządowej wskazanej w zacytowanych wyjaśnieniach należy wskazać co następuje. Zadanie będące przedmiotem niniejszej kontroli jest zadaniem z zakresu administracji rządowej w całości finansowanym z budżetu państwa – starostowie (prezydenci miast na prawach powiatu) otrzymują na realizację ww. zadania dotację celową z części budżetu, której dysponentem jest właściwy wojewoda (art. 19 ust. 1 u.n.p.p.e.p.). W przypadku wskazanym w art. 11 ust. 1 ww. ustawy 97% dotacji przypadającej na dany punkt (punkty) udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej jest przeznaczane na rzecz organizacji pozarządowej wyłonionej w otwartym konkursie ofert (art. 20 ust. 1 u.n.p.p.e.p.).

³⁹ W treści protokołu wskazano *Zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. (...) jest zadaniem (...), finansowanym z budżetu państwa (...). Tym samym, w ocenie Komisji oferta (...) nie spełnia wymogów formalnych, bowiem ww. ustawa nie przewiduje możliwości współfinansowania przedmiotowego zadania ze środków innych, niżeli środki dotacji, o której mowa w przepisach.*

⁴⁰ W szczególności, iż poza protokołantem pod przedmiotowym dokumentem podpisały się również dwie inne osoby – Pan Mirosław Potapowicz (członek Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego) oraz Pani Sylwia Piela (Sekretarz Powiatu Wałbrzyskiego), które analizowały treść otrzymanych ofert.

mają na uwadze powyższe należy wskazać, iż przepisy ww. ustawy określają przeznaczenie dotacji jaką dany powiat (miasta na prawach powiatu) otrzymuje z budżetu państwa. Nie można jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, iż u.n.p.e.p. zabrania organizacji pozarządowej angażowania innych (własnych) środków finansowych w jego realizację. Należy bowiem wskazać, iż dotacja przekazana organizacji pozarządowej nie musi pokrywać wszystkich kosztów związanych z wykonywaniem przedmiotowego zadania. Koszty te mogą przewyższać maksymalną kwotę dotacji określoną w ogłoszeniu konkursowym. W takim przypadku oferent musi w treści złożonej oferty wskazać z jakich źródeł, innych niż ww. dotacja, pokryje powstałą różnicę. Ponadto należy wskazać, iż deklaracja ws. pokrycia części kosztów z innych źródeł niż przewidziane na ten cel środki publiczne, zwiększa konkurencyjność danej oferty względem innych⁴¹. Tym samym należy wskazać, iż odrzucenie oferty Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój” z przyczyn wskazanych w protokole posiedzenia komisji konkursowej z dnia 18 listopada 2016 r. było bezpodstawne (aczkolwiek winno nastąpić z uwagi na brak dokumentu wskazanego w § 3 ust. 4 pkt 4 ogłoszenia konkursowego z 2016 r.).

Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była brak należytej staranności przy redagowaniu ww. protokołu, oraz niewłaściwa interpretacja przepisów u.n.p.e.p. oraz u.d.p.p.w. w zakresie możliwości finansowania części zadania z innych środków niż przyznana dotacja przez osoby zasiadające w komisji konkursowej powołanej Uchwałą Nr 138/2016 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 15 listopada 2016 r.

[dowód: akta kontroli str.: 25, 52 – 53, 350, 360 – 363, 398, 412 - 447]

W zakresie konkursu z 2016 r. stwierdzono, iż Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „Ja – Ty - My” w treści oferty z dnia 9 listopada 2016 r. (część IV pkt 8 – kalkulacja kosztów) wskazało wprawdzie jakie będą koszty obsługi zadania konkursowego będącego przedmiotem ww. konkursu⁴² niemniej jednak nie wskazało źródła, z którego zostaną one pokryte, a jedynie że takowy koszt wystąpi. Pomimo zaistnienia opisanego braku w kosztorysie fakt ten nie znalazł odzwierciedlenia w protokole z posiedzenia komisji konkursowej z dnia 18 listopada 2016 r. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była nie dość rzetelna analiza przedmiotowej oferty przez członków komisji konkursowej.

[dowód: akta kontroli str.: 382 – 397]

Jak wskazano powyżej w 2015 r. oraz w 2016 r. prowadzenie dwóch punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej powierzono Fundacji „W Służbie Wsi”. Przepis art. 11 ust. 1 u.d.p.p.w. stanowi, iż organ administracji publicznej może powierzyć lub wesprzeć realizację zadania publicznego przez organizację pozarządową, które prowadzą działalność statutową w danej dziedzinie. Analiza oferty ww. organizacji pozarządowej sporządzonej dnia 3 listopada 2015 r. oraz przedłożonego wraz z nią statutu oraz odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego wskazują, iż na dzień jej sporządzenia statutowa działalność fundacji nie obejmowała nieodpłatnej pomocy prawnej. W pkt 6 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„Fundacja w Służbie Wsi w chwili złożenia oferty, zgodnie z zapisami statutu prowadziła działalność poradnictwa obywatelskiego. Komisja konkursowa

⁴¹ Na tym samym stanowisku stanęło również Ministerstwo Sprawiedliwości – pismo Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej z dnia 9 stycznia 2017 r. dostępne pod adresem: <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/news,8943.stanowisko-departamentu-zawodow-prawniczych-i.html>. W powyższym stanowisku wskazano również, iż *powierzenie prowadzenia punktu/punktów nieodpłatnej pomocy prawnej nie może być utożsamiane ze zlecaniem realizacji zadania publicznego w formie powierzenia lub wspierania, o których mowa w art. 5 ust. 4 u.d.p.p.w.* Powierzając do prowadzenia organizacji pozarządowej dany punkt/punkty jednostka samorządu terytorialnego w dalszym ciągu pozostaje podmiotem realizującym zadanie.

⁴² 3.600,00 zł (300 zł za miesiąc).

uznała, że zapis w statucie jest wystarczający do prowadzenia nieodpłatnych porad prawnych (...). Ponadto z chwila podpisywania umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego uchwałą Rady fundacji statut został zmieniony i poszerzony o kwestie wynikające z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej (...). Stosowne zmiany statutu zostały także zarejestrowane w KRS. (...).”

Z przytoczonymi wyjaśnieniami nie można się zgodzić. Jak wskazano powyżej z przedłożonego wraz z ofertą statutu nie wynikało aby fundacja ta mogła prowadzić działalność w zakresie udzielenia pomocy prawnej⁴³. Zgodnie bowiem z art. 4 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2016 r. poz. 40 z późn. zm.) wyłącznie statut fundacji (będący wraz z niniejszą ustawą podstawą jej działania) określa m. in. cele zasady oraz formy jej działania. Załączona do oferty uchwała Rady Fundacji nr 45/2013 z dnia 26 listopada 2013 r. nie może być uznana za dokument, który pozwalał przedmiotowej organizacji pozarządowej na podjęcie działań w zakresie udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej. W podstawie prawnej ww. dokumentu powołano się na § 23 statutu (bez wskazywania konkretnego punktu tego przepisu), który upoważnia Radę Fundacji do:

- występowania z wnioskami dotyczącymi działalności fundacji;
- opiniowania wieloletnich i rocznych programów działania fundacji;
- powoływania i odwoływania zarządu;
- wyrażania opinii w sprawach przedstawionych przez zarząd;
- rozpatrywanie rocznych sprawozdań fundacji;
- podejmowanie innych działań określonych w statucie (np. wskazane w § 37 podejmowanie uchwał w przedmiocie zmiany statutu).

Powyższe wyliczenie stanowi zamknięty katalog. Wprawdzie w treści uchwały nr 45/2013 wskazano, iż została ona zaproponowana przez zarząd fundacji, niemniej jednak z § 23 pkt 4 statutu wynika, iż w sprawach przedstawionych przez zarząd Rada Fundacji ma jedynie prawo do wyrażania opinii, nie zaś do formułowania wiążących wytycznych. Dalej należy wskazać, iż opisana w treści wyjaśnień zmiana statutu została dokonana uchwałą Rady Fundacji z dnia 1 grudnia 2015 r.⁴⁴, a więc 25 dni po tym, jak ww. oferta wpłynęła do Urzędu, oraz 20 dni po terminie określonym w ogłoszeniu konkursowym z 2015 r.

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny należy wskazać, iż w momencie wpływu przedmiotowej oferty (tj. 5 listopada 2015 r.) do Urzędu Fundacja „W Służbie Wsi” nie mogła prowadzić działalności w przedmiocie konkursu ogłoszonego Uchwałą nr 130/2015 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 16 października 2015 r. Tym samym powyższa oferta powinna zostać odrzucona. Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była nie dość rzetelna analiza ww. aplikacji konkursowej oraz niewystarczająca znajomość przepisów prawa przez członków komisji konkursowej powołanej do ww. konkursu.

[dowód: akta kontroli str.: 24 – 25, 52, 335 – 349, 364 - 381]

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, iż rozstrzygnięcie wszystkich ww. konkursów oraz 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 26 listopada 2015 r.⁴⁵, oraz w art. 11 ust. 12 pkt 1 (dot. konkursu z 2016 r i 2017 r.)

⁴³ Przepisy § 9 - § 11 statutu Fundacji „W Służbie Wsi” (*Cel, przedmiot i zasady działania fundacji*) nie wskazywały na działalność w ww. obszarze.

⁴⁴ Informacje w tym zakresie, poparte stosownymi dokumentami, uzyskano przeprowadzając kontrole w przedmiocie poprawności realizacji zadania określonego w u.n.p.e.p. przez inne powiaty położone na terenie województwa dolnośląskiego.

⁴⁵ Uchwała Nr134/2015 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 26 listopada 2015 r.

przedmiotowej ustawy, tj. odpowiednio w dniach 25 listopada 2016 r. oraz 17 listopada 2017 r.⁴⁶.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż publikacja rozstrzygnięć ww. konkursów była zgodna z art. 15 ust. 2j u.d.p.p.w.⁴⁷ natomiast ich merytoryczna zawartość z ust. 2h przedmiotowego przepisu.

[dowód: akta kontroli str.: 24, 52]

Kontrola wykazała, iż do każdej z wyłonionych ofert były dołączane promesy umów z osobami, które w imieniu danej organizacji pozarządowej miały świadczyć nieodpłatną pomoc prawną. Poprawność opisanego powyżej działania potwierdza treść art. 11 ust. 6 pkt 2 u.n.p.p.e.p. Niemniej jednak w przypadku gdy wyłoniona w otwartym konkursie ofert organizacja pozarządowa nie zawrze, w miejsce wcześniejszych promes, właściwych umów starosta/prezydent miasta na prawach powiatu nie zawiera z nią umowy, o której mowa w art. 11 ust. 7 u.n.p.p.e.p., lub rozwiązuje zawartą umowę za wypowiedzeniem (art. 11 ust. 9 ww. ustawy). W toku kontroli, na podstawie okazanej dokumentacji, nie stwierdzono aby w latach 2015 – 2017 Starosta Wałbrzyski w jakikolwiek sposób dokonywał weryfikacji zawarcia właściwych umów, w miejsce wcześniejszych promes, przed faktem zawarcia umów z wyłoniętymi organizacjami pozarządowymi. W pkt 11 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„Zgodnie z art. 11 ust. 6 pkt 2 ustawy (...) do powierzenia prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej mogą ubiegać się organizacje pozarządowe, które przedstawią m. in. zawarte umowy lub promesy ich zawarcia z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym. Do ofert, które uzyskały pozytywną weryfikację zostały dołączone dokumenty, o których mowa (...). W związku z powyższym komisja konkursowa przyjęła, że złożone promesy, umowy są wiarygodne, akceptując załączone do ofert dokumenty. (...)”

Mając na uwadze ww. wyjaśnienia należy na wstępie wskazać, iż przedmiotem pytania nr 11 zawartego w piśmie z dnia 15 marca 2018 r. było to czy kontrolowany organ dokonał weryfikacji zawarcia przez wyłonione w otwartym konkursie ofert organizacje pozarządowe umów z osobami, które miały w ich imieniu świadczyć nieodpłatną pomoc prawną, w miejsce przedłożonych wraz z ofertami konkursowymi promes. Organ kontroli nie kwestionował w jakikolwiek sposób wiarygodności ww. promes jak również faktu ich dołączenia do ofert poszczególnych organizacji pozarządowych. Z treści przywołanych wyjaśnień wynika, iż komisje konkursowe, analizujące treść poszczególnych ofert składanych w latach objętych przedmiotem kontroli, uznawały iż przedłożenie promes umów jest równoznaczne z faktem udzielania przez osoby w nich wskazane nieodpłatnej pomocy prawnej. Powyższe stanowisko nie zasługuje na akceptację. Po pierwsze należy wskazać, iż ustawodawca w treści art. 11 ust. 6 pkt 2 u.n.p.p.e.p. używa zwrotu *przedstawi zawarte umowy lub promesy ich zawarcia*, natomiast w ust. 9 przedmiotowego przepisu zwrotu *W przypadku niezawarcia umów, o których mowa w ust. 6 pkt 2 (...)*. Taki sposób zredagowania ww. przepisów wskazuje na wyraźne rozróżnienie pomiędzy promesą⁴⁸ a umową⁴⁹. Podstawową różnicą pomiędzy ww. dokumentami jest to, iż umowa jest dokumentem wiążącym, z którego wynikają konkretne zobowiązania jej stron, promesa natomiast jest dokumentem, w którym jej strony zobowiązują

⁴⁶ Uchwała nr 124/2016 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 25 listopada 2016 r. oraz Uchwała Nr /2017 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 17 listopada 2017 r.

⁴⁷ Pkt 5 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r.

⁴⁸ Rozumianą jako obietnica wykonania określonej czynności, spełnienia określonego świadczenia, która zaktualizuje się w momencie wystąpienia określonych okoliczności (na gruncie niniejszej kontroli okolicznością ta będzie wyłonienie danej organizacji pozarządowej w otwartym konkursie ofert).

⁴⁹ Rozumianą, na gruncie niniejszej kontroli, jako pisemne porozumienie stron, w którym ustalają one wzajemne prawa i obowiązki.

się do zawarcia w przyszłości umowy, pod warunkiem zaistnienia określonych okoliczności. Jak wskazano na wstępie na etapie otwartego konkursu ofert ustawodawca dopuścił aby organizacje pozarządowej zawierały z osobami, które miałyby w ich imieniu świadczyć nieodpłatną pomoc prawną, promesy umów. Niemniej jednak po wybraniu danej organizacji jako podmiotu, któremu organ realizujący kontrolowane zadanie powierzy prowadzenie części z utworzonych punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, ma ona obowiązek zawrzeć, w miejsce wcześniejszych promes, umowy. W przypadku uchybienia ww. obowiązkowi starosta/prezydent miasta na prawach powiatu nie zawiera z taką organizacją umowy wskazanej w art. 11 ust. 7 u.n.p.p.e.p., lub już zawartą umowę rozwiązuje z dwutygodniowym wypowiedzeniem – zgodnie z art. 11 ust. 9 ww. aktu normatywnego. Z powyższych względów na kontrolowanym organie spoczywa obowiązek weryfikacji spełnienia ww. obowiązku. Za zasadnością powyższego toku rozumowania przemawia również aspekt funkcjonalny. Zgodnie z art. 11 ust. 12 ust. 2 u.n.p.p.e.p. brak zawarcia lub rozwiązanie umowy z organizacją pozarządową rodzi obowiązek zastosowania procedury opisanej w art. 10 ust. 2 przedmiotowej ustawy. Mając na uwadze fakt, iż terminem wyłonienia organizacji pozarządowej jest dzień 30 listopada roku poprzedzającego rok realizacji zadania oraz mając na uwadze czas potrzebny samorządom zawodowym na wybranie spośród swoich członków osób wyznaczonych do realizacji ww. zadania⁵⁰, a następnie zawarcie z tymi osobami stosownych umów istnieje uzasadnione ryzyko niewykonania tych czynności przed rozpoczęciem roku udzielenia pomocy prawnej.

Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów u.n.p.p.e.p. Odpowiedzialnymi za jej powstanie są, zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, członkowie komisji konkursowych powoływanych w poszczególnych latach objętych niniejszą kontrolą.

[dowód: akta kontroli str.: 26, 54, 380]

Zgodnie z art. 11 ust. 7 u.n.p.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 wszystkie z umów zawartych w latach 2015 – 2017 miały właściwą formę a daty ich zawarcia nie budzą zastrzeżeń⁵¹.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono jednakże, iż umowa zawarta pomiędzy kontrolowaną jednostką a wyłonioną organizacją pozarządową w 2015 r. nie zawierała elementów wymaganego art. 6 ust. 2 pkt 3, pkt 5 i pkt 6 u.n.p.p.e.p., natomiast umowy zawarte w latach 2016 – 2017 nie zawierały elementów wskazanych w art. 6 ust. 2 pkt 3 – 6 ww. ustawy. W pkt 12 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r. wskazano w powyższych kwestiach co następuje:

„Umowy podpisane w poszczególnych latach na powierzenie realizacji zadania publicznego pn. prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej zostały zawarte na podstawie wzoru określonego w Rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań. (...). W kolejnych latach zostały zawarte odrębne umowy użyczenia, które

⁵⁰ W okresie objętym kontrolą porozumienia, o których mowa w art. 10 ust. 1 u.n.p.p.e.p., były zawierane odpowiednio w dniach 29 października 2015 r., 28 października 2016 r. oraz 7 listopada 2017 r. Tymczasem listy osób wyznaczonych do udzielania pomocy prawnej w punktach prowadzonych bezpośrednio przez kontrolowaną jednostkę były sporządzane w dniach 18 i 12 listopada 2015 r., 14 i 15 listopada 2016 r. oraz 13 i 15 listopada 2017 r.

⁵¹ Umowę z 2015 r. (179.OR.526.13.2015) zawarto 18 grudnia 2015 r. Umowę z 2016 r. (299.OR.526.9.2016) zawarto 16 grudnia 2016 r. Umowę z 2017 r. (283.OR.526.13.2017) zawarto 30 listopada 2017 r.

definiowały sposób oraz warunki udostępniania pomieszczeń i wyposażenia niezbędnego do świadczenia usług nieodpłatnych porad prawnych.”

Ustosunkowując się do przywołanych wyjaśnień należy stwierdzić, iż wskazane w ich treści odrębne umowy użyczenia nie są integralnymi częściami umów, o których mowa w art. 11 ust. 7 u.n.p.p.e.p., zatem nie mogą być traktowane jako jednolity dokument prawny (umowa), której elementy wzajemnie się uzupełniają. Ponadto z przepisu art. 11 ust. 7 u.n.p.p.e.p. nie wynika aby zamiarem ustawodawcy było to aby kwestie wzajemnych zobowiązań powiatu oraz organizacji pozarządowej, z tytułu powierzenia tej drugiej prowadzenia części punktów pomocy prawnej, były uregulowane w dwóch różnych dokumentach⁵². Po drugie podkreślenia wymaga, iż podstawowym aktem normatywnym regulującym kwestie związane z tematyką nieodpłatnej pomocy prawnej jest u.n.p.p.e.p. Artykuł 11 ust. 2 ww. ustawy stanowi, iż *Organizację pozarządową wylania się corocznie w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ustawie z dn. 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej odsyła do u.d.p.p.w. w kwestii regulacji przebiegu konkursu ofert, niemniej jednak nie odsyła w zakresie umów jakie są w jego wyniku zawierane. Natomiast w art. 11 ust. 7 u.n.p.p.e.p. stanowi, iż *Organizacja pozarządowa zapewnia udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umowy zawartej z powiatem, do której stosuje się odpowiednio przepisy art. 6 ust. 2 pkt 1 i 3-6*. Zgodnie ze stanowiskiem zamieszczonymi na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości⁵³ wystarczającym jest zawarcie z wyłonioną organizacją pozarządową umowy spełniającej wymogi stawiane w art. 11 ust. 7 u.n.p.p.e.p. Nie będzie jednak błędem zawarcie umowy według przywołanego wzoru, niemniej jednak należy wprowadzić do niego odpowiednie modyfikacje w celu spełnienia wymagań z art. 11 ust. 7 u.n.p.p.e.p. Z uwagi na powyższe, zgodnie z zasadą *Lex specialis derogat legi generali*, elementy obligatoryjne umowy łączącej powiat i organizację pozarządową są określone w przepisach u.n.p.p.e.p., a nie w przepisach u.d.p.p.w.

Podsumowując należy wskazać, iż umowy, jakie w okresie objętym niniejszą kontrolą, zawarła kontrolowana jednostka z organizacjami pozarządowymi wyłonionymi w otwartych konkursach ofert, nie zawierały większości wymaganych elementów. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było błędne przyjęcie przez pracownika odpowiedzialnego za zredagowanie treści poszczególnych dokumentów, iż wzór umowy umieszczony w załączników do aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 19 u.d.p.p.w. może być zastosowany również do umów, o których mowa w art. 11 ust. 7 u.d.p.p.w. Podkreślenia wymaga również to, iż każda z ww. umów poza parafowaniem jej przez ww. pracownika Urzędu była również parafowana przez radcę prawnego (umowy z 2015 i 2016 r.) lub adwokata (umowa z 2017 r.) z adnotacją *formalno – prawnie bez zastrzeżeń*, które to stwierdzenia, w świetle opisanych powyżej ustaleń, nie są prawdą.

[dowód: akta kontroli str.: 26, 54 – 55, 354 – 359, 400 – 411, 486 – 496, 512 - 518]

II. Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej.

Na terenie powiatu wałbrzyskiego do dnia 1 stycznia 2016 r. funkcjonują 2 punkty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, które są położone w następujących lokalizacjach oraz funkcjonują według poniższych harmonogramów:

- Aleja Wyzwolenia 24 (Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu), 58 – 300 Wałbrzych
- pon., śr. – pt. od 9:00 do 13:00

⁵² Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę w treści art. 11 ust. 7 u.n.p.p.e.p. zwrotu *Organizacja pozarządowa zapewnia udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umowy zawartej z powiatem*, w którym słowo *umowa* zostało użyte w liczbie pojedynczej.

⁵³ <https://www.ms.gov.pl/> zakładka darmowa pomoc prawna, dla wykonawców, pliki do pobrania pytania i odpowiedzi z 10 grudnia 2015 r. str. 8/9; <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/pl/dla-wykonawcow> .

- wt. od 12:30 do 16:30

- ul. Kolejowa 2 (Zespół Szkół im. Marii Skłodowskiej - Curie), 58 – 310 Szczawno - Zdrój
- od pon. do pt. od 12:00 do 16:00

Obydwa ww. lokale są własnością powiatu wałbrzyskiego. W pkt. 2 wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r. wskazano, iż wyznaczając miejsca siedzib poszczególnych punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej kontrolowany organ miał na uwadze ich położenie, skomunikowanie oraz wyłączny wpływ na istniejącą infrastrukturę oraz możliwość przeprowadzania koniecznych remontów. Tym samym należy pozytywnie ocenić lokalizację punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu wałbrzyskiego.
[dowód: akta kontroli str.: 23, 50 - 51]

Punkt zlokalizowany w Wałbrzychu jest prowadzony przez organizację pozarządową wyłonioną w otwartym konkursie ofert, natomiast punkt zlokalizowany w Szczawnie – Zdroju bezpośrednio przez kontrolowaną jednostkę. W powyższych punktach porad prawnych udzielają adwokaci oraz radcowie prawni. W wyniku kontroli ustalono, iż harmonogram funkcjonowania ww. punktów był zgodny z przepisem art. 8 ust. 3 u.n.p.p.e.p. W toku czynności kontrolnych dokonano oględzin wszystkich miejsc położenia punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej w celu zweryfikowania zgodności ich położenia oraz wyposażenia z obowiązującymi przepisami.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, iż wszystkie z ww. lokali spełniają wymagania określone w § 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia, pomoc w nich jest udzielana w sposób wskazany w § 3 ww. aktu normatywnego natomiast osobom oczekującym są udostępniane informacje, których treść odpowiada przepisowi ust. 5 ww. paragrafu⁵⁴. 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 Urzędu Miejskiego w Szczawnie - Zdroju udostępniono informacje wymagane § 4 rozporządzenia.

Poza tym ustalono, iż od 1 stycznia 2016 r. do 31 stycznia 2018 r. w punktach prowadzonych przez powiat wałbrzyski udzielono łącznie 233 porad prawnych, natomiast w punktach, których prowadzenie powierzono organizacjom pozarządowym w powyższym okresie udzielono 426 porad prawnych.

[dowód: akta kontroli str.: 15 – 22, 541 - 542]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Starosta Wałbrzyski udzielił pracownikowi Urzędu upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w związku z przyjmowaniem oświadczeń osób korzystających z 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.⁵⁵.
[dowód: akta kontroli str.: 48]

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 punkt położony w Szczawnie - Zdroju nie spełniają powyższego wymagania. Lokal udostępniony do udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej znajduje się bowiem na drugim piętrze budynku pozbawionego wind. Niemniej jednak

⁵⁴ Należy zaznaczyć, iż w momencie rozpoczęcia oględzin każdego z punktów zakres udostępnionych informacji nie był w pełni zgodny z § 5 ust.5 rozporządzenia, albowiem nie obejmował on o sposobach wykazania uprawnienia do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej. Niemniej jednak brak ten został w obydwu punktach uzupełniony w trakcie trwania czynności kontrolnych.

⁵⁵ Upoważnienie z dnia 31 grudnia 2015 r. (sygn. OR.077.240.2015) udzielone Panu Sebastianowi Lewandowskiemu (przyjęte i podpisane przez pracownika w dniu 4 stycznia 2016 r.).

okoliczność ta nie wyłącza możliwości uzyskania przez osobę niepełnosprawną pomocy prawnej, zgodnie bowiem z informacjami uzyskanymi w toku oględzin w przypadku zgłoszenia się takiej osoby po pomoc jest ona jej udzielana w pomieszczeniu znajdującym się na parterze tego samego budynku co ww. lokal, który zapewnia takie same warunki jak *bazowy* lokal.
[dowód: akta kontroli str.: 19 - 22]

W toku czynności kontrolnych dokonano weryfikacji poprawności sporządzania kart nieodpłatnej pomocy prawnej oraz związanych z nimi oświadczeń z pierwszym półroczem 2016 oraz 2017 r. W wyniku podjętych czynności stwierdzono następujący stan faktyczny:

- karty oraz oświadczenia ze stycznia 2016 r.:
 - karta sporządzona przez Pana P. D. – adwokata, w poz. 1 wskazuje, iż pomocy prawnej udzielono na podstawie art. 4 ust. 4 u.n.p.e.p. W wyniku kontroli nie stwierdzono aby do przedmiotowej karty dołączono stosowne oświadczenie;
 - kiedy złożono kartę nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzonej przez Pana M. Z. w dniu 12 stycznia 2016 r. w Szczawnie – Zdroju. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż pomocy prawnej udzielono na podstawie art. 4 ust. 4 u.n.p.e.p. W wyniku kontroli nie stwierdzono aby do przedmiotowej karty dołączono stosowne oświadczenie;
 - nie można stwierdzić kiedy złożono karty nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzone przez Panią E. B. – T. w Wałbrzychu w dniach 13, 19, 20 i 27 stycznia 2016 r.;
 - nie można stwierdzić kto sporządził oraz kiedy złożył karty wypełnione w Wałbrzychu w dniach 5, 7, 11, 14, 15, 18, 21, 26 i 28 stycznia 2016 r.;
 - w wyniku kontroli stwierdzono, iż w 13 kartach jako podstawę udzielenia pomocy wskazano art. 4 ust. 1 pkt 1 u.n.p.e.p. podczas gdy oświadczeń, o których mowa w ust. 3 ww. przepisu przedłożono tylko 11.

- karty oraz oświadczenia z lutego 2016 r.:
 - nie można stwierdzić kto sporządził oraz kiedy złożył karty wypełnione w Wałbrzychu w dniach 1, 3, 9, 10, 12, 15, 18, 23, 24 i 29 lutego 2016 r.;
 - nie można stwierdzić kiedy złożono karty nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzone przez Panią E. B. – T. w Wałbrzychu w dniach 8, 11, 16, 22 i 25 lutego 2016 r.;
 - w wyniku kontroli stwierdzono, iż w 6 kartach jako podstawę udzielenia pomocy wskazano art. 4 ust. 1 pkt 1 u.n.p.e.p. podczas gdy oświadczeń, o których mowa w ust. 3 ww. przepisu przedłożono tylko 4.

- karty oraz oświadczenia z marca 2016 r.:
 - w karcie sporządzonej przez Panią G. W. zaznaczono brak zgody osoby otrzymującej nieodpłatną pomoc prawną na ujawnienie danych zbiorczych. Pomimo tego dane zbiorcze wskazano w przedłożonej dnia 7 kwietnia 2016 r. karcie;
 - kiedy złożono kartę nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzoną przez Panią E. B. – T. w Wałbrzychu w dniu 1 marca 2016 r.;
 - kto sporządził oraz kiedy złożył karty wypełnione w Wałbrzychu w dniach 1, 3, 9, 10, 12, 15, 18, 23, 24 i 29 lutego 2016 r.

- karty oraz oświadczenia z kwietnia 2016 r.:
 - nie można stwierdzić kto sporządził oraz kiedy złożył karty wypełnione w Wałbrzychu w dniach 4, 7, 11, 13, 14, 16, 18, 19, 21, 22, 25 i 29 kwietnia 2016 r.;
 - nie można stwierdzić kiedy złożono karty nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzone przez Panią E. B. – T. w Wałbrzychu w dniach 12 oraz 22 kwietnia 2016 r.;
 - w dniu 6 maja 2016 r. Pani K. Ł. Przedłożyła dwie karty udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Na obydwu dokumentach widniał podpis Pana T. Ł.;
 - w wyniku kontroli stwierdzono, iż w 7 kartach jako podstawę udzielenia pomocy wskazano art. 4 ust. 1 pkt 1 u.n.p.e.p. podczas gdy oświadczeń, o których mowa w ust. 3 ww. przepisu przedłożono tylko 5.

- karty oraz oświadczenia z maja 2016 r.:
 - Pan. J. K. złożył karty z maja 2016 r. w dniu 16 czerwca 2016 r., a więc po terminie wskazanym w art. 7 ust. 2 u.n.p.p.e.p.;
 - nie można stwierdzić kiedy Pan M. Ź. złożył karty wypełnione w Wałbrzychu w dniach 10 i 25 maja 2016 r.;
 - nie można stwierdzić kiedy Pani E. B. – T. złożyła karty wypełnione w Wałbrzychu w dniach 4, 10 i 25 maja 2016 r.;
 - nie można stwierdzić kiedy Pani M. W. złożyła kartę wypełnioną w Wałbrzychu w dniu 11 maja 2016 r.;
 - nie można stwierdzić kto sporządził oraz kiedy złożył karty wypełnione w Wałbrzychu w dniach 2, 5, 9, 12, 13, 18, 19, 23, 24, 30 i 31 maja 2016 r.;
 - w wyniku kontroli stwierdzono, iż w 5 kartach jako podstawę udzielenia pomocy wskazano 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 3.
- karty oraz oświadczenia z czerwca 2016 r.:
 - nie można stwierdzić kiedy Pani E. B. – T. złożyła karty wypełnione w Wałbrzychu w dniach 8, 13 i 23 czerwca 2016 r.;
 - nie można stwierdzić kiedy zostały złożone karty wypełnione w czerwcu 2016 r. przez osobę o nazwisku Wojcieszko;
 - nie można stwierdzić kto sporządził oraz kiedy złożył karty wypełnione w Wałbrzychu w dniach 3, 6, 9, 12, 14, 16, 20, 21, 24, 28 i 29 czerwca 2016 r.;
 - w wyniku kontroli stwierdzono, iż w 7 kartach jako podstawę udzielenia pomocy wskazano 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 6.
- karty i oświadczenia ze stycznia 2017 r.
 - nie można stwierdzić kto udzielił nieodpłatnej pomocy prawnej w dniu 19 stycznia 2017 r. w Wałbrzychu (na karcie widnieje nieczytelny podpis) oraz czy karta została złożona zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej?
 - w karcie z dnia 23 stycznia 2017 r. podane są dane zbiorcze osoby uprawnionej, pomimo braku zgody osoby uprawnionej na udostępnianie danych zbiorczych;
 - nie można stwierdzić kto sporządził oraz kiedy złożył karty z dnia 4, 9, 10, 11, 13 18 i 30 stycznia 2017 r., sporządzone w Wałbrzychu;
 - nie można stwierdzić kiedy została złożona karta sporządzona w dniu 17 stycznia 2017 r. w Wałbrzychu;
 - w karcie z dnia 13 stycznia 2017 r., sporządzonej w Wałbrzychu, nie została zaznaczona część 5, czyli brak odznaczenia, że osoba nie wyraziła zgodny na udostępnienie danych zbiorczych.
- karty i oświadczenia z lutego 2017 r.:
 - w kartach z dnia 6,17 i 27 lutego 2017 r., sporządzonej w Wałbrzychu, nie została zaznaczona część 5;
 - nie można stwierdzić kto sporządził oraz kiedy złożył karty z dnia 6, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 17, 20, 22, 24,27 i 28 lutego 2017 r., sporządzone w Wałbrzychu;
 - w wyniku kontroli stwierdzono, iż w 3 kartach jako podstawę udzielenia pomocy wskazano 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 2.
- karty i oświadczenia z marca 2017 r.:
 - nie można stwierdzić kto sporządził oraz kiedy złożył karty z dnia 1, 7, 9, 14 i 15 marca 2017 r., sporządzone w Wałbrzychu;

- w wyniku kontroli stwierdzono, iż w 3 kartach jako podstawę udzielenia pomocy wskazano 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 2.

• karty i oświadczenia z kwietnia 2017 r.:

- nie można stwierdzić kto sporządził oraz kiedy złożył karty z dnia 4, 5, 10, 12, 20 i 21 kwietnia 2017 r., sporządzone w Wałbrzychu;

• karty i oświadczenia za maj 2017 r.:

- oświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 u.n.p.p.e.p. nie zawierało roku jego sporządzenia;
- nie można stwierdzić kto sporządził oraz kiedy złożył karty z dnia 4, 5, 9, 10, 11 i 25 maja 2017 r., sporządzone w Wałbrzychu;

• karty i oświadczenia za czerwiec 2017 r.:

- nie można stwierdzić kiedy zostały złożone karty z dnia 5, 10, 13, 14 i 26 czerwca 2017 r., sporządzone w Wałbrzychu;

- w wyniku kontroli stwierdzono, iż w 1 karcie jako podstawę udzielenia pomocy wskazano art. 4 ust. 1 pkt 1 u.n.p.p.e.p. podczas gdy w udostępnionej dokumentacji brak było oświadczenia wskazanego w ust. 3 ww. przepisu.

W związku z opisanym powyżej stanem faktycznym w treści wyjaśnień z dnia 23 marca 2018 r. wskazano jakie osoby sporządzały poszczególne karty (w przypadku gdy ustalenie tego faktu przez kontrolujących było niemożliwe z uwagi na nieczytelny podpis) oraz zaznaczono, iż karty przekazywane przez Fundację „W Służbie Wsi” zawsze były składane terminowo. W treści ww. wyjaśnień nie odniesiono się natomiast do wykazanych powyżej nieprawidłowości w zakresie rozbieżności pomiędzy ilością wymaganych oświadczeń a ilością faktycznie złożonych oświadczeń, złożenia oświadczeń za maj 2016 r. przez Pana J. K. po terminie (tj. 16 czerwca 2016 r.) oraz braku podpisu na jednym z oświadczeń sporządzonych w maju 2017 r. Niemniej jednak w konkluzji udzielonych w powyższym zakresie wyjaśnień stwierdzono, iż w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w kwestii składanych kart oraz oświadczeń kontaktowano się telefonicznie z osobami, które je sporządziły w celu ich omówienia. Ponadto wskazano, iż począwszy od 2018 r. karty i oświadczenia pochodzące z punktu prowadzonego przez organizację pozarządową są przekazywane do Urzędu wraz z pismem przewodnim, w którym wskazana jest ilość udzielonych porad oraz związanych z nimi kart i oświadczeń. Ponadto w przedmiotowym piśmie wskazano, iż kontrolowana jednostka jest w trakcie opracowywania zbiorczej informacji adresowanej do wszystkich osób udzielających na terenie powiatu wałbrzyskiego nieodpłatnej pomocy prawnej, w której wskazane będą błędy, które występują najczęściej przy sporządzaniu kart nieodpłatnej pomocy prawnej oraz związanych z nimi oświadczeń. Mając na uwadze powyższe należy pozytywnie ocenić ww. działania kontrolowanego organu.

[dowód: akta kontroli str.: 27 – 29, 55 – 60, 543 - 1151]

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

1. Dokonywać prawidłowej kwalifikacji pism otrzymywanych od osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej, oraz przestrzegać właściwości rzeczowej do ich rozpatrzenia.
2. Zwrócić szczególną uwagę aby treść ogłoszeń konkursowych odpowiadała obowiązującym przepisom.
3. W trakcie rozpatrywania ofert rzetelnie weryfikować przesłanki wykluczające ich udział w konkursie.

4. Rzetelnie weryfikować poprawność sporządzenia poszczególnych ofert oraz prawidłowo redagować protokół z posiedzenia komisji konkursowej.
5. Przed zawarciem umowy z organizacją pozarządową weryfikować fakt zawarcia przez nią umów z osobami mającymi świadczyć nieodpłatną pomoc prawną.
6. Zwrócić szczególną uwagę aby umowy zawarte przez powiat z organizacjami pozarządowymi zawierały wszystkie wymagane elementy.
7. 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 18 maja 2018 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak