



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 10 lutego 2021 r.

NK-KE.431.35.2020.TW

Pani
Małgorzata Matusiak
Starosta Trzebnicki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 5 listopada 2020 r. do dnia 4 grudnia 2020 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 2019 r. poz. 1464), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2019. poz. 24 z późn. zm., zwaną dalej ustawą) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego nr 62 i nr 63 z 2 listopada 2020 r. zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

Tomasz Woch – starszy inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego);

Daria Krawiec – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego);

przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Trzebnicy, z siedzibą przy ul. Ks. Dziekana Wawrzyńca Bochenka 6, 55-100 Trzebnica, zwanym dalej Urzędem, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na organizacji na terenie powiatu trzebnickiego punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnych porad obywatelskich oraz wykonywania zadań z zakresu edukacji prawnej, na podstawie przepisów ustawy.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 16 czerwca 2020 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego *Planem kontroli na II półroczu 2020 r.* (sygn. NK-KE.430.4.2020.DD).

Przedmiotem kontroli było przygotowanie organizacyjne powiatu trzebnickiego¹ 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 stycznia 2019 r. do dnia kontroli.

W związku z wydaniem w dniu 20 marca 2020 r. rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 z późn. zm.) od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania (§ 1) w toku niniejszej kontroli nie przeprowadzano jakichkolwiek czynności kontrolnych w siedzibie Urzędu. Komunikacja pomiędzy kontrolerami a kontrolowaną jednostką odbywała się przy pomocy platformy e-PUAP, poczty elektronicznej oraz innych środków porozumienia na odległość.

¹ Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej jest zadaniem z zakresu administracji rządowej realizowanym przez powiat samodzielnie lub w porozumieniu z gminami położonymi na jego obszarze.

Funkcję Starosty Powiatu Trzebnickiego w całym okresie objętym kontrolą pełni Pani Małgorzata Matusiak².

Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane przez osobę zatrudnioną na stanowisku pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi (a wcześniej na stanowisku podinspektora ds. obsługi stowarzyszeń w wydziale Organizacyjnym Urzędu)³ (w całym okresie objętym kontrolą⁴) oraz przez Sekretarza Powiatu Trzebnickiego⁵.
[dowód: akta kontroli str.: 42, 48 - 54]

W toku kontroli ustalono, iż na terenie powiatu trzebnickiego w całym okresie objętym kontrolą funkcjonują 3 punkty udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej - zgodnie z wytycznymi art. 8 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 4 ustawy⁶ Jednocześnie w wyniku udzielonych wyjaśnień stwierdzono⁷, iż do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi lub wnioski w rozumieniu art. 221 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256późn. zm.), zwanej dalej k.p.a., dot. udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnych porad obywatelskich.
[dowód: akta kontroli str.: 25, 31]

W dniu 23 grudnia 2020 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 18 grudnia 2020 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie złożono w przewidzianym do tego terminie (tj. do 18 stycznia 2021 r., mając na uwadze art. 40 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej) zastrzeżenia.

Dnia 3 lutego 2021 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, po rozpatrzeniu ww. zastrzeżeń, sporządził wobec nich stanowisko, które wraz z niniejszym wystąpieniem pokontrolnym, przekazano kierownikowi jednostki kontrolowanej.

Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 18 grudnia 2020 r., stanowiska z dnia 3 lutego 2021 r. jakie Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu zajął wobec wniesionych zastrzeżeń oraz zalecenia dotyczące usunięcia

² Zgodnie z § 1 uchwały nr I/2/2018 Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Trzebnickiego (dostępna pod adresem: <https://bip.powiat.trzebnica.pl/a,17454,uchwaly-rady-powiatu-vi-kadencji.html>).

³ Zgodnie z częścią II pkt 6, pkt 11 i pkt 12 (przygotowanie i przeprowadzanie otwartych konkursów ofert, przygotowywanie, rozliczanie i nadzorowanie umów zawartych z organizacjami pozarządowymi) zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności nr KR.2122.52.2018 podpisanego dnia 12 kwietnia 2018 r.; oraz z częścią II pkt 6, pkt 20 (monitorowanie zmian aktów prawnych dot. współpracy z organizacjami pozarządowymi, przygotowywanie i przeprowadzanie otwartych konkursów ofert) zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności nr KR.2122.25.2020 podpisanego dnia 5 lutego 2020 r. Ponadto z części I pkt 1 oraz z części IV pkt 1 obydwu ww. zakresów czynności wynika, że pracownik ma obowiązek *pełnej znajomości przepisów prawa właściwych dla zajmowanego stanowiska oraz (...) jest odpowiedzialny za wykonywanie powierzonych mu zadań szczegółowych wg kryteriów legalności, rzetelności, sprawności i gospodarności.*

⁴ Pkt 9 pisma Starosty Trzebnickiego z dnia 4 grudnia 2020 r. (znak: SP.1710.1.2010), zwanego dalej wyjaśnieniami z dnia 4 grudnia 2020 r.

⁵ Zgodnie z częścią II pkt 15 zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności nr KR.2122.54.2019, podpisanego dnia 4 listopada 2019 r., stanowiącego odpowiedź na pytanie zawarte w pkt 2 wezwania z dnia 2 grudnia 2020 r. dotyczące osoby, która zajmowała się zadaniami stanowiącymi przedmiot kontroli przed dniem 5 lutego 2020 r. (patrz przypis nr 3).

⁶ Liczba ludności powiatu trzebnickiego w latach 2017 – 2018 wynosiła odpowiednio 84.495 i 84.886 co przy zastosowaniu wzoru określonego w art. 20 ust. 4 ustawy zawsze dawało wartość mnożnika równą 3.

⁷ Pkt 8 pisma Starosty Trzebnickiego z dnia 12 listopada 2020 r. (znak: SP.1710.1.2020), zwanego dalej wyjaśnieniami z dnia 12 listopada 2020 r.

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 Trzebnickiego oceniono **negatywnie**.

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 wyniku kontroli stwierdzono, że powiat trzebnicki realizuje zadanie, którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy w porozumieniu z Gminą Zawonia, z którą zawarł porozumienie w dniu 30 grudnia 2019 r. Współpraca wówczas zapoczątkowana jest kontynuowana w roku 2020⁸. Zawarte porozumienie obejmuje wykorzystanie lokalu będącego we władaniu gminy na potrzeby punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, prowadzonego 1 dzień w tygodniu przez 4 godziny⁹. W porozumieniu określono również podział ponoszonych kosztów utrzymania punktu, a także elementy wyposażenia lokalu. Należy wskazać, iż przedstawione w toku kontroli porozumienie zawierało wszystkie informacje wymagane art. 9 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy.

[dowód: akta kontroli str.: 24-25, 29, 55-56]

Zaznaczenia przy tym wymaga, że ww. porozumienie było jedynym jakie powiat trzebnicki zawarł na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy w okresie objętym niniejszą kontrolą. W związku z powyższym szerszego omówienia wymaga następująca kwestia (dotycząca również otwartych konkursów ofert). W pkt 1 wyjaśnień z dnia 12 listopada 2020 r. wskazano, że cyt.:

Jest to jedynie porozumienie zawarte przez Powiat z Gminą z uwagi na fakt, iż organizacja pozarządowa zapewniła świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w czterech gminach Powiatu Trzebnickiego, tj. Gminie Oborniki Śląskie, Gminie Żmigród, Gminie Prusice i Gminie Wisznia Mała. Zatem porozumienie z Gminą Zawonia zawarte było w celu zapewnienia dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej również mieszkańcom tej gminy, a co za tym idzie wszystkim mieszkańcom Powiatu Trzebnickiego.

Z kolei w piśmie z dnia 24 listopada 2020 r. (znak: SP.1710.1.2020, zwanym dalej wyjaśnieniami z 24 listopada 2020 r.), w odpowiedzi na pytanie kontrolera co należy rozumieć przez pierwsze zdanie przywołanego powyżej fragmentu wyjaśnień z dnia 12 listopada 2020 r. wskazano, cyt.:

⁸ Zgodnie z pkt 2 wyjaśnień z dnia 12 listopada 2020 r., oraz mając na uwadze art. 9 ust. 2 ustawy.

⁹ Piątek, w godzinach od 8:00 do 12:00.

(...) świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie Gminy Oborniki Śląskie, Prusice, Wisznia Mała, Żmigród odbywa się w związku ze złożonymi zapotrzebowaniami na takie punkty na terenie wymienionych Gmin w czasie spotkania z poszczególnymi Wójtami i Burmistrzami. Wybór lokalizacji został dokonany w oparciu o propozycje przedstawicieli Gmin.

Porównując treść ww. wyjaśnień należy podkreślić, iż nie są one spójne a wręcz się wykluczają. Z pierwszego z przywołanych fragmentów wyjaśnień wynika, że fakt zawarcia porozumienia wyłącznie z Gminą Zawonia wynikał z tego, że w pozostałych gminach położonych na terenie powiatu trzebnickiego usługi określone w ustawie zapewnia organizacja pozarządowa¹⁰. Z drugiego z zacytowanych fragmentów wynika natomiast, że ww. gminy złożyły zapotrzebowania na istnienie na ich obszarze punktów nieodpłatnego poradnictwa. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, jak również treść pozyskanych w toku kontroli dokumentów (w szczególności zaś treść ofert złożonych w otwartych konkursach ofert z 2018 i 2019 roku przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa – zwycięzcę obydwu ww. konkursów) organ kontroli jako wiążące przyjmuje wyjaśnienia zawarte w pkt 1 pisma z dnia 12 listopada 2020 r. – tzn. że kontrolowany organ nie zawarł porozumień, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z czterema spośród pięciu gmin położonych na jego obszarze ponieważ uzgodnień w tym zakresie (tj. powierzenia lokali celem udzielania w nich nieodpłatnych porad prawnych lub nieodpłatnych porad obywatelskich) dokonała organizacja pozarządowa.

Należy wskazać co następuje. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy wyraźnie zaznacza, że zadania w zakresie nieodpłatnych porad prawnych, nieodpłatnych porad obywatelskich oraz edukacji prawnej są zadania zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiaty samodzielnie lub we współpracy z gminami. Zakres tej współpracy został z kolei opisany w art. 9 ustawy i sprowadza się w szczególności do określenia:

- zasad zapewnienia lokalu, w których zostałyby zlokalizowany punkt;
- zapewnienia odpowiedniego wyposażenia technicznego tego lokalu;
- specjalizacji punktu, o ile takowa jest potrzebna;
- dni oraz, w miarę możliwości, godzin dyżurów.

Ponadto, na co wskazano powyżej, gminy współpracujące z powiatem mają (od 16 sierpnia 2018 r.¹¹) prawo do wskazywania powiatowi, z którym współpracują, preferowanego sposobu wykonywania zadania w kolejnym roku kalendarzowym na ich obszarze uwzględniając potrzeby wspólnoty samorządowej (art. 9 ust. 2 ustawy). Ponadto od dnia 16 sierpnia 2018 r. przepisy ustawy¹² wskazują, że punkt nieodpłatnych porad prawnych lub nieodpłatnych porad obywatelskich mogą być usytuowane w lokalach, do których gmina lub powiat, w ramach posiadanych zasobów, mają tytuł prawny (art. 8 ust. 10 zdanie pierwsze ustawy). Wcześniejszy przepis regulujący ww. kwestię (art. 8 ust. 2 ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 sierpnia 2018 r.) stanowił, że punkt może być usytuowany

¹⁰ W części IV.1. i IV.4. oferty złożonej w otwartym konkursie ofert ogłoszonym w 2018 roku organizacja pozarządowa, która była jego autorem wskazał, że zamierza prowadzić dwa punkty nieodpłatnej pomocy prawnej w Pęgowie, Żmigrodzie, Obornikach Śląskich oraz Prusicach. Z kolei w częściach IV.6. i IV.7. złożonej oferty organizacja pozarządowa wskazała, że jednym z planowanych przez nią działań będzie podpisanie umów na bezpłatne użyczenie lokali na realizację zadania, i że zostanie to dokonane do dnia 1 stycznia 2019 roku. Z kolei w części III.3. oferty złożonej w otwartym konkursie ofert z roku 2019 organizacja pozarządowa wskazała, że proponuje ww. miejscowości jako lokalizacje punktów, których obsada jest przedmiotem konkursu. Natomiast w części IV.2. (zasoby kadrowe, rzeczowe i finansowe oferenta) opisuje ww. lokalizacje jako swój zasób przy pomocy którego będzie realizować zadanie będące przedmiotem konkursu.

¹¹ Zgodnie z art. 1 pkt 13 w zw. z art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. poz. 1467), zwanej dalej ustawą zmieniającą.

¹² Zgodnie z art. 1 pkt 11 w zw. z art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej w zakresie zmienianego art. 8 ustawy.

w lokalu powiatowym lub gminnym, w ramach posiadanych zasobów. Przed wejściem w życie przepisów ustawy zmieniającej punkty mogły być usytuowane wyłącznie w lokalach stanowiących mienie komunalne lub mienie Skarbu Państwa zarządzane przez powiat. Obecnie mogą być również umieszczane w lokalach, do których ww. jednostki samorządu terytorialnego (lub tylko powiat w przypadku braku porozumień z gminami) będą miały tytuł prawny inny niż własność (w szczególności mogą być to lokale będące własnością innych podmiotów). Niemniej jednak w każdej sytuacji powiat, na którym spoczywa odpowiedzialność za realizację ww. zadania, powinien mieć zapewniony tytuł prawny do każdego lokalu, w którym jest usytuowany punkt tak aby mógł mieć do niego dostęp w dowolnym momencie (np. w celu przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 11 ust. 8 i ust. 8a ustawy, w celu dbałości o znajdujące się tam mienie lub w celu dostępu do lokalu gdy zajdzie taka potrzeba)¹³.

Podsumowując rozważania w powyższym zakresie kontrolujący wskazują, że stan faktyczny jaki w wyniku kontroli stwierdzono w powiecie trzebnickim nie jest zgodny z art. 8 ust. 1 i ust. 10 ustawy. Przedmiotowy akt normatywny określa bowiem, że odpowiedzialnym za wykonywanie wskazanych w nim zadań jest powiat, który może w zakresie jego wykonywania współpracować z gminami. Ustawa ustanawiając system nieodpłatnego poradnictwa prawnego, poradnictwo obywatelskiego i edukacji prawnej nie dopuszcza w tym zakresie ewentualnej współpracy na linii gminy – organizacja pozarządowa. Oczywiście bezpłatne użyczenie przez poszczególne gminy będących w ich dyspozycji lokali organizacji pozarządowej samo w sobie nie narusza prawa. Gmina, występująca jako właściciel ma prawo rozporządzać swoim mieniem według swojego uznania. Niemniej jednak na gruncie ustawy to powiat, odpowiedzialny za realizację zadania, określa sposób jego wykonania wskazując m. in. miejsca, dni oraz godziny poszczególnych dyżurów a *podwykonawcy* tego zadania, tj. adwokaci i radcowie prawni wskazani przez właściwe samorządy zawodowe oraz organizacje pozarządowe wpisują się w tak określone ramy¹⁴. Działanie odwrotne, tj. zawieranie przez organizację pozarządową porozumień z gminami w przedmiocie użyczenia lokali (i jednocześnie brak zawarcia takich porozumień przez powiat), a następnie wskazanie tych lokali w ofercie zgłoszonej w otwartym konkursie ofert, nie znajduje, w ocenie kontrolujących, oparcia w przepisach ustawy. Ponadto taki sposób realizacji zadania (tj. niezawieranie porozumień z gminami lub tylko z nielicznymi z nich i jednocześnie brak określenia w ogłoszeniu konkursowym miejsc lokalizacji punktów, których powierzenie prowadzenia jest jego przedmiotem), w ocenie kontrolujących, w nadmierny sposób faworyzuje organizację pozarządową, która zawarła z gminami ww. porozumienia i, w ocenie kontrolujących *de facto* uniemożliwia wybór innej organizacji niż ta, która w ofercie wskazała gotową bazę lokalową (wówczas jej oferta, zakładając brak uchybień formalnych, zawsze będzie najkorzystniejsza ponieważ obejmie swoim zasięgiem znaczną część mieszkańców powiatu).

¹³ Patrz wyjaśnienia zawarte w pkt 6, zakładka DLA WYKONAWCÓW, dostępne na stronie <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/pl/dla-wykonawcow>

¹⁴ Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy porozumienie pomiędzy powiatem a właściwą okręgową radą adwokacką i okręgową izbą radców prawnych uwzględnia m. in. wykaz planowanych dyżurów tj. miejsce i dzień dyżuru oraz, jeżeli to możliwe, godziny, w których będą się one odbywać. Tym samym dokonując wyboru poszczególnych osób, spośród swoich członków, ww. samorządy zawodowe są w posiadaniu ww. informacji, a potencjalni wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej, przed nich wyznaczeniem znają miejsce oraz dzień w którym będą ją świadczyć. Analogicznie przedstawia się sytuacja w przypadku braku zawarcia ww. porozumienia, o czym stanowi art. 10 ust. 2 ustawy.

Z kolei organizacje pozarządowe przystępując do konkursu, mając na uwadze art. 8 ust. 1 i ust. 10, art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, zwaną dalej u.d.p.p.w.) powinny mieć oznaczone w ogłoszeniu konkursowym m. in. termin i miejsce realizacji zadania, co mając na uwadze przepisy ustawy (oraz praktykę organu kontroli w weryfikacji prawidłowości wykonywania przez powiaty zadań określonych w ustawie), należy rozumieć w ten sposób że powiat wskazuje oferentom adresy lokali, dni oraz (jeżeli jest to możliwe na etapie ogłaszania konkursu) godziny funkcjonowania punktów, których powierzenie jest przedmiotem ww. konkursu.

Wymaga podkreślenia, że w toku kontroli prowadzonej w tożsamym przedmiocie w Starostwie Powiatowym w Trzebnicy w dniach 1, 4 i 5 grudnia 2017 r.¹⁵ również stwierdzono nieprawidłowości polegające na świadczeniu przez tą samą organizację pozarządową (tj. Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa) nieodpłatnej pomocy prawnej w lokalach, do których tytuł prawny pozyskała ona bezpośrednio od gmin¹⁶. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 lutego 2018 r. wskazano (str. 3, wers od 30 do 38), że cyt.:

Zgodnie z oświadczeniami złożonymi przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa, które świadczy nieodpłatną pomoc prawną w lokalach umiejscowionych w mieście Żmigrodzie oraz wsi Pęgów, organizacja pozarządowa uzyskała tytuł prawny do korzystania z przedmiotowych lokali bezpośrednio od gmin. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Powiat zorganizował nieodpłatną pomoc prawną w sposób sprzeczny z postanowieniami Ustawy. Jednakże należy zauważyć, iż przedmiotowe lokale są lokalami gminnymi i wobec powyższego ww. nieprawidłowość może zostać usunięta poprzez zawarcie stosownych porozumień przez Powiat. Przyczyną wystąpienia powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów Ustawy. (podkreślenia własne kontrolujących).

Z posiadanych akt ww. postępowania kontrolnego nie wynika aby od ww. ustaleń kierownik kontrolowanego podmiotu wnosił jakiegokolwiek zastrzeżenia. Ponadto jedno z zaleceń pokontrolnych sformułowanych w ww. dokumencie (oznaczone nr 1, na str. 9 ww. wystąpienia pokontrolnego) dotyczyło lokalizowania punktów w lokalach gminnych po zawarciu stosownych porozumień. Dnia 9 marca 2018 r. mijał termin wskazania w jaki sposób kontrolowana jednostka zrealizowała skierowane do niej zalecenia pokontrolne lub o wskazanie przyczyn braku ich realizacji. Do dnia sporządzenia niniejszego dokumentu Wojewoda Dolnośląski nie otrzymał jakichkolwiek informacji w powyższym zakresie, co oznacza, że powyższe zalecenia pokontrolne, jak i pozostałe osiem wówczas sformułowanych, zostało przez kontrolowaną jednostkę zignorowanych.
[dowód: akta kontroli str.: 24-25, 29, 34, 55-56, 848]

Podczas wykonywania czynności kontrolnych ustalono, iż powiat trzebnicki corocznie zawiera terminowo tj. zgodnie z przepisami art. 10 ust. 2 ustawy, porozumienia¹⁷ w sprawie udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej z Radą Okręgową Izby Radców Prawnych we Wrocławiu (zwaną dalej: OIRP) oraz z Okręgową Radą Adwokacką z siedzibą we Wrocławiu (zwaną dalej: ORA). Przedmiotowe porozumienia zawierały wszystkie elementy określone w art. 10 ust. 1 ustawy, a o ich zawarciu poinformowano tut. organ - zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 3 ww. ustawy. Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy, w porozumieniu pomiędzy powiatem a właściwym samorządem zawodowym należy

¹⁵ Obejmowała ona okres od dnia 1 września 2015 r. do dnia kontroli, tj. do 1 grudnia 2017 r. Osobami wówczas odpowiedzialnymi za realizację kontrolowanego zadania był wskazany na wstępie niniejszego dokumentu pracownik Urzędu (wówczas zatrudniony w Wydziale Organizacyjnym) – w zakresie otwartych konkursów ofert; oraz ówczesny Sekretarz Powiatu – w pozostałym zakresie (str. 2, wers od 3 do 9 wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 lutego 2018 r.).

¹⁶ Wówczas (tj. w roku 2015 i 2016) Powiat Trzebnicki zawarł porozumienia, o których mowa w art. 9 ustawy z gminami Trzebnica i Oborniki Śląskie. Z kolei Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa uzyskało tytuł prawny do lokali od gmin Oborniki Śląskie (inny lokal niż powyższy) oraz Żmigród.

¹⁷ Porozumienie z dnia 29 października 2018 r. zawarte pomiędzy Powiatem Trzebnickim a Radą Okręgową Izby Radców Prawnych we Wrocławiu i Okręgową Radą Adwokacką we Wrocławiu.
Porozumienie z dnia 22 listopada 2019 r. zawarte pomiędzy Powiatem Trzebnickim a Radą Okręgową Izby Radców Prawnych we Wrocławiu i Okręgową Radą Adwokacką we Wrocławiu.

w szczególności zawrzeć zobowiązanie właściwej rady do imiennego wskazywania adwokatów/radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zgodnie z wykazem planowanych dyżurów oraz ich zastępców, którymi są adwokaci/radcy prawni. W § 2 ust. 5 porozumień zawartych przez powiat z ORA i OIRP wskazano, cyt.:

OIRP i ORA zobowiązują się w terminie do 25 listopada (2018 oraz 2019 roku – przyp. organu kontroli) do przedłożenia powiatowi imiennych wykazów odpowiednio radców prawnych i adwokatów oraz ich zastępców, którzy będą udzielali nieodpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych punktach, o jakich mowa w ust. 1, wraz ze wskazaniem ich danych kontaktowych.

Z przekazanych przez jednostkę kontrolowaną dokumentów wynika, iż imienne wykazy zostały przekazane w dniu 19 listopada 2018 oraz tego samego dnia w 2019 roku - zgodnie z terminem określonym w obu porozumieniach.

[dowód: akta kontroli str.: 42a, 48, 57-62, 997-101]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, powiat zawarł z adwokatami oraz radcami prawnymi umowy na podstawie których udzielano nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁸. Umowy na 2019 rok zostały zawarte w dniach 21 grudnia 2018 r., 28 grudnia 2018 r., 3 stycznia 2019 r. oraz 23 kwietnia 2019 r.; natomiast umowę na 2020 r. zawarto w dniu 17 grudnia 2019 r. Umowy zawierały prawie wszystkie elementy określone w art. 6 ust. 2 ustawy, ponadto zawierały również odpowiednie klauzule dot. przetwarzania danych osobowych. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy umowa zawiera w szczególności wskazanie miejsca i czasu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. W wyniku dokonanej analizy ustalono, iż w umowie z dnia 21 grudnia 2018 r., zawartej z „Kancelarią Adwokacką Grzegorz Sulński” wskazano jako miejsce – *miasto Trzebnica*. Ponadto w umowie nr 2/19/zlec z dnia 3 stycznia 2019 r. określono jedynie dzień tygodnia, w którym udzielana będzie nieodpłatna pomoc prawna tj. czwartek. Należy podkreślić, że precyzyjne wskazanie miejsca i czasu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej jest szczególnie istotne, dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania punktu oraz wywiązywania się strony umowy z jej zobowiązań. Tym samym w umowie powinny zostać ujęte dokładne dane adresowe punktu pomocy prawnej, a także wykaz godzin, w których usługa będzie świadczona wraz ze wskazaniem dni funkcjonowania punktu¹⁹. Przyczyną powyższych nieprawidłowości była nierzetelna weryfikacja umów podpisywanych z adwokatami oraz radcami prawnymi.

[dowód: akta kontroli str.: 63 – 96, 102 - 143]

Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy, umowa zawiera w szczególności określenie sposobu korzystania z lokalu, w którym będzie usytuowany punkt. Zasady korzystania z lokalu powinny zostać opisane w sposób jak najbardziej precyzyjny, uwzględniając m.in. wskazanie numeru pokoju w budynku, czy kwestię dostępu do kluczy (procedura pobrania i zwrotu). W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż w żadnej z umów nie zawarto zapisu dot. sposobu korzystania z lokalu. We wszystkich umowach zawarto jedynie ogólne sformułowanie, iż *lokal może być wykorzystywany przez Zleceniobiorcę wyłącznie dla celów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Zleceniobiorca będzie zobowiązany do przestrzegania w lokalu obowiązujących przepisów*

¹⁸ Zawarto łącznie 8 umów we wskazanym zakresie (5 umów w 2018 r. oraz 3 umowy w 2019 r.) na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie w Trzebnicy, przy ul. Leśnej 1.

¹⁹ W szczególności, że porozumienia zawarte przez powiat trzebnicki z ORA i OIRP na rok 2019 i 2020 w § 2 ust. 1 i ust. 2 zawierały ww. informacje.

przeciwpozarowych oraz innych regulacji dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony danych osobowych. Należy wskazać, że zgodnie z wykładnią językową, sposób oznacza określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś. Tym samym jednostka kontrolowana w zawieranych umowach powinna szczegółowo uregulować kwestie dostępu do pomieszczeń, wskazania konkretnego numeru pokoju, czy procedurę poboru i zwrotu kluczy, a także ewentualny dostęp do pomieszczeń wspólnych. Ponadto umowy zawierane na 2020 r. powinny zawierać, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 6a ustawy - *sposób organizowania w punkcie spotkania z mediatorem, o którym mowa w art. 8 ust. 12 pkt 1.* Należy stwierdzić, że umowa nr 7/NPP/2019 z dnia 17 grudnia 2019 r., zawarta na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej w 2020 roku nie zawierała wskazanego zapisu.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości była niezajomość przepisów ustawy przez pracownika sporządzającego ww. umowy.

[dowód: akta kontroli str.: 137 - 143]

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

Jak zaznaczono na wstępie niniejszego dokumentu okres objęty przedmiotowa kontrola obejmuje czas o dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia jej rozpoczęcia, tj. do dnia 5 listopada 2020 r. W okresie tym kontrolowana jednostka ogłosiła dwa otwarte konkursy ofert, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy, w wyniku których wyłoniono organizacje pozarządowe, którym powierzono prowadzenie części z punktów przypadających na powiat trzebnicki w roku 2020 i 2021. Konkurs, w wyniku którego wyłoniono organizację, której powierzono prowadzenie części z punktów w roku 2019, przeprowadzono w 2018 roku. Pomimo, że zakres niniejszej kontroli nie obejmuje tego roku dokonano również i jego weryfikacji, z uwagi na fakt, że prawidłowość przeprowadzenia ww. konkursu miała kluczowe znaczenie dla prawidłowości realizacji kontrolowanego zadania w roku 2019 (który, jak zaznaczono powyżej, jest objęty niniejszą kontrolą).

1. Otwarty konkurs ofert ogłoszony w 2018 roku.

Na wstępie należy zaznaczyć, że 15 czerwca 2018 r. została uchwalona ustawa zmieniająca (publikator wskazany w przypisie nr 11), której przepisy w istotny sposób wpłynęły na organizację otwartych konkursów ofert w roku 2018. Do najważniejszych z nich należą:

☞ art. 1 pkt 15 lit. a – lit. d, lit. f, lit. i, lit. n;

☞ art. 1 pkt 16;

☞ art. 9 ust. 2;

☞ art. 10 – art. 12;

☞ art. 14 – art. 15;

☞ art. 17.

Pierwsze dwie z ww. grup przepisów wprowadziła następujące zmiany w art. 11 ustawy, w jej dotychczasowym brzmieniu:

- wskazano, że przedmiotem konkursu jest nie tylko powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lecz również punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; oraz ogólne zasady podziału punktów pomiędzy te prowadzone przez powiat

a te, których prowadzenie powierza się organizacji pozarządowej²⁰ (art. 1 pkt 15 lit. a ustawy zmieniającej);

- wprowadzono ogólną zasadę podziału punktów obsadzanych w drodze konkursu na punkty nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego²¹, wprowadzono szczególne zasady podziału punktów, których prowadzenie jest przedmiotem otwartego konkursu ofert, dla powiatów na które przypadają dwa lub trzy punkty²² oraz wskazano na możliwości zmian wartości określonych we wprowadzanych do art. 11 ustawy ustępów 1b i 1c²³ (art. 1 pkt 15 lit. b ustawy zmieniającej);

- wskazano, że organizację pozarządową wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w u.d.p.p.w. (publikator wskazany w przypisie nr 13), przeprowadzanym jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 1 pkt 15 lit. c ustawy zmieniającej);

- określono jakiego rodzaju oferty mogą być składane w otwartym konkursie ofert²⁴ oraz tryb postępowania w przypadku braku ofert w zakresie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego²⁵ (art. 1 pkt 15 lit. d ustawy zmieniającej);

- zdefiniowano kto może być doradcą obywatelskim oraz określono zasady nabywania i podtrzymywania uprawnień w tym przedmiocie oraz określono wymogi dla podmiotu nadającego uprawnienia i przeprowadzającego szkolenia w ww. zakresie (art. 1 pkt 15 lit. f w zakresie prowadzanego do art. 11 ustawy ust. 3a,i pkt 16 w zakresie wprowadzanych do ustawy art. 11a i art. 11b);

- wskazano jakie kwestie musi w szczególności regulować umowa zawarta z organizacją pozarządową wyłonioną w wyniku konkursu (art. 1 pkt 15 lit. i z uwzględnieniem art. 12 pkt 2 ustawy zmieniającej);

- uchylono ust. 11 w art. 11 ustawy²⁶ (art. 1 pkt 15 lit. n ustawy zmieniającej).

²⁰ Co do zasady przedmiotem konkursu jest powierzenie prowadzenia połowy przypadających na dany powiat punktów, a jeżeli wartość ta stanowi liczbę niecałkowitą to zaokrąglą się ją w górę do liczby całkowitej.

²¹ Połowę punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową przeznaczają się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli liczba punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową stanowi liczbę nieparzystą, większą o jeden liczbę punktów przeznaczają się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, mniejszą liczbę punktów - na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (wprowadzany ust. 1c do art. 11 ustawy).

²² W przypadku powiatów, w których wartość mnożnika (art. 20 ust. 4 ustawy) wynosi 2 otwarty konkurs ofert dot. jednego z nich. Zakres czasowy udzielania w nim nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego określa umowa zawarta przez powiat z wyłonioną w wyniku konkursu organizacją pozarządową (wprowadzany ust. 1a do art. 11 ustawy).

W przypadku powiatów, w których wartość mnożnika wynosi 3 otwarty konkurs ofert dot. dwóch z nich – jeden przeznaczają się na nieodpłatną pomoc prawną, a drugi na nieodpłatne poradnictwo obywatelskie (wprowadzany ust. 1b do art. 11 ustawy).

²³ W razie potrzeb wspólnoty samorządowej, starosta może, po uzyskaniu akceptacji wojewody, w ramach liczby punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową, przeznaczyć większą liczbę punktów na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, niż to wynika z ust. 1b i 1c (wprowadzany ust. 1d do art. 11 ustawy).

²⁴ Mogą to być oferty obejmujące zarówno nieodpłatne poradnictwo obywatelskie jak i nieodpłatną pomoc prawną, oraz oferty obejmujące tylko jeden z ww. rodzajów poradnictwa (wprowadzany ust. 2a do art. 11 ustawy).

²⁵ Obejmuje to zarówno sytuację gdy w konkursie nie zostanie złożona żadna oferta obejmująca nieodpłatne poradnictwo obywatelskie jak i sytuację gdy żadne z ofert złożonych w powyższym przedmiocie nie spełnia wymogów konkursowych (wprowadzany ust. 2b do art. 11 ustawy).

²⁶ Określają przesłanki negatywne, wykluczające organizację pozarządową z udziału w ubieganiu się o powierzenie jej prowadzenia punktów w ramach otwartego konkursu ofert (na marginesie należy zaznaczyć, że odpowiednikiem tego przepisu jest art. 11d ust. 5 wprowadzany do ustawy z dniem 1 stycznia 2019 r. – art. 1 pkt 16 w zw. z art. 17 ustawy zmieniającej w zakresie wprowadzanego art. 11d; natomiast w zakresie konkursu ofert ogłaszanego w 2018 roku – art. 10 ust. 6 ustawy zmieniającej).

Kolejne z ww. artykułów (art. 9 – 16 ustawy zmieniającej) stanowią przepisy przejściowe regulujące zasady świadczenia usług określonych w ustawie w 2019 roku, w tym zasady przeprowadzania konkursu, który ma wyłonić organizacje pozarządowe, którym zostanie powierzone prowadzenie części punktów przypadających na dany powiat:

- wskazano, że zasady świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w 2019 r. będą odbywać się na zasadach określonych ustawie zmieniającej (art. 9 ust. 2 ustawy zmieniającej);
- określono wymogi jakie muszą spełniać organizacje pozarządowe ubiegające się o powierzenie prowadzenia w 2019 roku punktu świadczenia nieodpłatnych porad prawnych oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej), jakiego rodzaju dokumenty muszą zostać dołączone do oferty składanej w konkursie (art. 10 ust. 2 i ust. 4 ustawy zmieniającej), przypadki w których starosta może nie zawrzeć umowy z organizacją lub ją wypowiedzieć (art. 10 ust. 5 ustawy zmieniającej) oraz wskazano jaka organizacja nie może w 2019 roku przystąpić do konkursu (art. 10 ust. 6 ustawy zmieniającej);
- określono termin wyłonienia organizacji (do 15 grudnia 2018 r.), tryb jej wyłonienia (odesłano w tym zakresie do u.d.p.p.w.), wskazano możliwy skład komisji konkursowej oraz odesłano do odpowiednio stosowania art. 10 ust. 2 ustawy w brzmieniu nadanym jej ustawą zmieniającą (art. 11 ustawy zmieniającej);
- wskazano że w 2019 roku, za wyjątkiem sytuacji określonych w art. 13 ustawy zmieniającej, do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego nie stosuje się przepisów dot. nieodpłatnej mediacji (art. 12 ustawy zmieniającej);
- określono szczególne zasady prowadzenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez organizację pozarządową, której pierwotnie powierzono prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego z przeznaczeniem na nieodpłatną pomoc prawną²⁷ w 2019 roku (art. 14 ustawy zmieniającej);
- zasady podziału dotacji na finansowanie zadań określonych w ustawie w 2019 roku (art. 15 ustawy zmieniającej)²⁸.

Ostatni przepis ustawy zmieniającej (art. 17) określa datę jej wejścia w życie. Na wstępie stanowi on, że ww. przepisy wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r., niemniej jednak przewiduje następujące wyjątki od ww. zasady:

- art. 1 pkt 15 lit. f i pkt 16 (w zakresie dodawanych art. 11a i art. 11b) ustawy zmieniającej wchodzi w życie w dniu następującym po ogłoszeniu ustawy, tj. dnia 2 sierpnia 2018 r. (art. 17 pkt 1 ustawy zmieniającej);
- art. 1 pkt 15 lit. a – lit. d i lit. n oraz art. od 9 do 15 ustawy zmieniającej wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, tj. od dnia 16 sierpnia 2018 r. (art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej).

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, z uwagi na ogólną liczbę punktów przypadających na powiat trzebnicki, że ich liczba przeznaczona do obsługi przez organizacje

²⁷ Przepis ten określa warunki jakie musi spełnić organizacja pozarządowa (art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej), wskazuje, że powierzenie jej dodatkowego zakresu obowiązku odbywa się na jej wniosek oraz określa jakie dokumenty należy dołączyć do ww. wniosku (art. 14 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy zmieniającej), termin rozpoczęcia świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na podstawie ww. umowy (art. 14 ust. 4 ustawy zmieniającej), zasady jej rozwiązania (art. 14 ust. 5 ustawy zmieniającej) oraz wskazuje, że zawarcie ww. umowy nie powoduje zwiększenia środków na realizację zadania (art. 14 ust. 6 ustawy zmieniającej).

²⁸ Dotacja jest przeznaczana na realizację zadań określonych w ustawie w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (art. 15 ust. 1 ustawy zmieniającej) a podstawą ustalenia jej wysokości jest kwota bazowa określona w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 20 ust. 5 ustawy w brzmieniu dotychczasowym (art. 15 ust. 2 ustawy zmieniającej).

pozarządowe była zgodna z art. 11 ust. 1b ustawy w zw. z art. 15 pkt 15 lit. b i art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej i wynosiła dwa punkty. Wybór podmiotu, któremu powierzono prowadzenie ww. punktów był poprzedzony konkursem (art. 11 ust. 2 ww. ustawy), o którym mowa w u.d.p.p.w. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że organ wykonawczy powiatu trzebnickiego powołał komisję konkursową w skład której weszli jej organu wykonawczego – zgodnie z art. 15 ust. 2a i 2b u.d.p.p.w.²⁹ Termin składania ofert niniejszym konkursie był zgodny z treścią art. 13 ust. 1 u.d.p.p.w.³⁰ Miejsca publikacji ogłoszenia konkursowego, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr 142/2018 Zarządu Powiatu Trzebnickiego z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia dwóch punktów z przeznaczeniem na udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie Powiatu Trzebnickiego w 2019 roku., były zgodne z art. 13 ust. 3 u.d.p.p.w. W wyniku kontroli stwierdzono ponadto, że ww. ogłoszenie konkursowe odnosiło się do wszystkich elementów wskazanych w art. 13 ust. 2 ww. ustawy oraz wskazywało, że organizacja ubiegająca się o prowadzenie punktu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego powinna spełniać warunki określone odpowiednio w art. 10 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 ustawy zmieniającej; jak również wskazywało negatywne przesłanki udziału w konkursie określone w art. 10 ust. 6 ww. aktu normatywnego³¹.

[dowód: akta kontroli str.: 172, 177-178, 180-186, 226]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w niniejszym obszarze.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 4 w ogłoszeniu konkursowym należy określić termin oraz warunki realizacji zadania. W części I ogłoszenia konkursowego wskazano, że jego przedmiotem jest powierzenie prowadzenia dwóch punktów, natomiast w części VI.1. i VI.2. zaznaczono, że zadanie będzie realizowane w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. na terenie powiatu trzebnickiego w wymiarze pracy każdego punktu wynoszącego co najmniej 4 godziny dziennie przez przeciętnie 5 dni w tygodniu. Zapisy te są zgodne z przepisami ustawy. Niemniej jednak kontrolowana jednostka, co szerzej omówiono powyżej, nie zawarła w ogłoszeniu konkursowym jakiegokolwiek informacji dot. lokalizacji poszczególnych punktów ani godzin ich pracy, co w świetle ww. uwag nie mogło zostać pozytywnie ocenione.

[dowód: akta kontroli str.: 183]

Jednym z elementów ogłoszenia konkursowego jest, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 2 u.d.p.p.w. informacja o wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania. W części IV pkt 1 ogłoszenia konkursowego z 2018 roku wskazano, że przeznaczają się miesięcznie 10.010,00 zł na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6 ustawy (120.120,00 zł rocznie). Z kolei w części IV pkt 2 ww. ogłoszenia wskazano, że na zadania z zakresu edukacji prawnej, powierzone organizacji pozarządowej w trybie art. 11 ust. 7 ustawy, przeznaczają się w 2019 roku 7.920,00 zł. Tym samym łączna kwota

²⁹ Uchwała Nr 151/2019 Zarządu Powiatu Trzebnickiego z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu przeprowadzenia oceny ofert złożonych w otwartym konkursie ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu Trzebnickiego w 2018 r. przez organizacje pozarządowe i inne podmioty określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

³⁰ Wynosił on 22 dni obejmujących okres od dnia 9 do dnia 30 listopada 2020 r. (część VII.1. ogłoszenia otwartego konkursu ofert z 2018 roku).

³¹ Opisane w części II.1. i II.2. ogłoszenia o otwartym konkursie ofert.

przeznaczona przez kontrolowaną jednostkę na realizację zadań objętych otwartym konkursem ofert z 2018 roku została określona w wysokości 128.040,00 zł.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że druga z ww. kwot, tj. kwota przeznaczona na realizację zadań z zakresu edukacji prawnej, została określona błędnie. Jak zaznaczono wcześniej art. 15 ust. 1 ustawy zmieniającej³² wskazuje, że przeznaczenie ogólnej kwoty dotacji przekazanej powiatowi na realizację zadań wynikających z ustawy jest w 2019 roku dokonywane według zasad określonych ustawą zmieniającą. W art. 1 pkt 26 lit. a przedmiotowego aktu normatywnego wskazano następujący sposób podziału ogólnej kwoty dotacji:

- 91% na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6 ustawy, natomiast w przypadku punktu powierzonego organizacji pozarządowej – na rzecz tej organizacji (bez ograniczania tego udziału procentowego ogólnej dotacji tylko do umów jakie organizacja ta zawrze zawrze);
- 6% na pokrycie kosztów obsługi administracyjno-technicznej zadania;
- 3% na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzane w trybie art. 11 ust. 7 ustawy.

Na powiat trzebnicki przypadają łącznie trzy punkty. Oznacza to, mając na uwadze art. 15 ust. 2 ustawy zmieniającej oraz art. 20 ust. 3 i ust. 4 ustawy oraz § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 2018 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzieleniu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2019 roku. (Dz. U. poz. 1755, opublikowanego w dniu 11 września 2019 r.), że łączna kwota dotacji jaką jednostka ta otrzymała w 2019 wyniosła 198.000,00 zł³³. Tym samym kwota przeznaczona na zadania z zakresu edukacji prawnej powinna wynieść 5.940,00 zł (3% ze 198.000,00 zł)³⁴. Kwota wskazana w części IV. Pkt 2 ogłoszenia konkursowego stanowi natomiast 4% ww. kwoty dotacji.

Tym samym łączna kwota wskazana w części IV ogłoszenia konkursowego powinna wynieść nie 128.040,00 zł a 126.060,00 zł. Powyższe oznacza (w przypadku potwierdzenia, że udzielona powiatowi trzebnickiemu dotacja została faktycznie przeznaczona na wykonywanie zadań z zakresu edukacji prawnej w wysokości większej niż 3% ogólnej jej wysokości), że kontrolowana jednostka wykorzystywała przyznaną jej dotację niezgodnie z przeznaczeniem. Pomimo wezwania kierownika kontrolowanej jednostki do udzielenia wyjaśnień w powyższej kwestii wskazał on jedynie sposób wyliczenia ogólnej kwoty dotacji³⁵.

Na marginesie należy zaznaczyć, że wskazanie zawarte w części IV pkt 1 ogłoszenia konkursowego również było nieprawidłowe – kwota 120.120,00 zł (wyliczona prawidłowo) jest przeznaczana (zgodnie z art. 1 pkt 26 lit. a w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy zmieniającej) na rzecz organizacji pozarządowej, która może ją przeznaczyć nie tylko na opłacenie umów jakie

³² Jak zaznaczono wcześniej przepis ten obowiązuje od dnia 16 sierpnia 2018 r. a więc wiązał kontrolowaną jednostkę w momencie ogłaszania konkursu w 2018 roku tj. w dniu 8 listopada 2018 r. (art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej).

³³ 5.500,00 zł x 3 punkty x 12 miesięcy

³⁴ Kwestia podziału ogólnej kwoty dotacji, w przypadku powiatu na który przypadają trzy punkty, została również opisana w pkt 16a, zakładka DLA WYKONAWCÓW, na stronie <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/pl/dla-wykonawcow>.

³⁵ W pkt 2 wezwania do udzielenia wyjaśnień z dnia 1 grudnia 2020 r. wyraźnie zaznaczono, że jego przedmiotem jest, mając na uwadze wytyczne z art. 20 ust. 1 ustawy, pytanie o sposób obliczenia wysokości środków przeznaczonych na realizację zadania będącego przedmiotem otwartych konkursów ofert z lat 2018 – 2020. Brzmiało ono cyt. (...) proszę o wyjaśnienie w jaki sposób dokonano wyliczenia wysokości środków przeznaczonych na realizację zadania będącego przedmiotem konkursów z 2018, 2019 i 2020 roku. Tymczasem w pkt 2 pisma Starosty Trzebnickiego z dnia 4 grudnia 2020 r. (znak: SP.1710.1.2020, zwanego dalej wyjaśnieniami z dnia 4 grudnia 2020 r.) opisano sposobu obliczenia ogólnej kwoty dotacji przypadającej w ww. latach powiatowi trzebnickiemu na realizację zadań z zakresu ustawy, co świadczy o niezrozumieniu ww. pytania (zaznaczenia przy tym wymaga, że informacje wskazane w wyjaśnieniach z dnia 4 grudnia 2020 Wojewoda Dolnośląski, jako organ przekazujący dotację, i tak już posiadał).

zawrze z osobami, które w jej imieniu będą obsługiwać powierzone jej punkty, lecz również na inne cele (np. obsługę administracyjną zadania). Ograniczenie, o którym mowa powyżej dotyczy jedynie tej części dotacji, która dotyczy punktu (punktów) obsadzanych przez adwokatów i radców prawnych wskazanych przez samorzady zawodowe.
[dowód: akta kontroli str.: 39, 46-47, 183]

Kolejnym elementem ogłoszenia konkursowego z 2018 roku było, wynikające z art. 13 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 u.d.p.p.w., określenie terminu składania ofert i trybie oraz kryteriach wyboru. W części VII.6. ogłoszenia określono natomiast jakie dokumenty każdy oferent musi obowiązkowo dołączyć do przedłożonej oferty. Składają się na nie:

- kopia odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego, lub inny dokument obrazujący status prawny oferenta oraz umocowanie osób go reprezentujących;
- kopia statutu oferenta;
- dokument potwierdzający upoważnienie do działania w imieniu oferenta – w przypadku gdy jest on reprezentowany odmiennie niż wskazano to w Krajowym Rejestrze Sądowym,
- zawarte umowy lub promesy ich zawarcia z adwokatem lub radcą prawnym;
- pisemne zobowiązania dot. wykonywania zadania będącego przedmiotem konkursu w sposób określony w art. 10 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy zmieniającej;
- dokumenty potwierdzające posiadanie co najmniej dwuletniego doświadczenia w wykonywaniu zadań wiążących się z udzielaniem porad prawnych lub informacji prawnych;
- oświadczenie, że podmiot biorący udział w konkursie nie jest z niego wykluczony z przyczyn, o których mowa w art. 11 ust. 11 ustawy.

Pierwszy z podkreślonych wymogów jest sprzeczny z art. 10 ust. 1 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b oraz ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej. Po pierwsze ww. przepisy (obowiązujące od dnia 16 sierpnia 2018 r. i stanowiące przepisy szczególne, których obowiązywanie ograniczono do otwartego konkursu ofert ogłaszanego w 2018 roku) nie dopuszczają dołączania do ofert konkursowych promes umów³⁶ a jedynie umowy.

Ponadto ww. przepisy dopuszczają aby nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe udzielał, poza adwokatem i radcą prawnym, również doradca podatkowy oraz osoba, o której mowa w art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy; natomiast nieodpłatnych porad obywatelskich może udzielać jedynie doradca obywatelski, o którym mowa w art. 11 ust. 3a ustawy. Pomimo tego, oraz pomimo prawidłowego wskazania zawartego w części II.1. ogłoszenia konkursowego, nie wskazano aby do składanych ofert konieczne było załączenie również umów z ww. osobami.

Poza tym pisemne zobowiązanie wykonywania zadania w sposób określony w art. 10 ust. 1 pkt 1 lit. c i pkt 2 lit. c dotyczy zarówno nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz obejmują poufność, profesjonalizm i rzetelność w tracie ich świadczenia jak i przestrzeganie zasad etyki, w szczególności zaś w sytuacji konfliktu interesów. Tymczasem w przywołanej powyżej treści części VII.6. ogłoszenia konkursowego oświadczenia zostały ograniczone jedynie do nieodpłatnej pomocy prawnej (pomimo, że konkurs – zgodnie z art. 1 pkt 15 lit. c w zw. z art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej, było ogłoszony jednocześnie na powierzenie prowadzenia obydwu ww. rodzajów punktów) oraz pominięto w nich zobowiązania wskazane w art. 10 ust. 1 pkt 1 lit. c tiret trzecie i pkt 2 lit. c tiret trzecie w zw. z ust. 2 pkt 3 ustawy zmieniającej³⁷.

³⁶ Możliwość przedstawienia promes przewidywał przepis art. 11 ust. 6 pkt 2 ustawy w brzmieniu obowiązujących przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

³⁷ Zobowiązanie do poufności i profesjonalizmu powiązane z sytuacją, w której zachodzi konflikt interesów pomijając przy tym zobowiązanie do przestrzegania zasad etyki, z którymi to zasadami ustawodawca powiązał sytuację konfliktu interesów.

Należy również wskazać, iż przepisy art. 10 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. a w zw. z ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej stanowią, że do oferty konkursowej organizacja pozarządowa ma obowiązek dołączyć dokumenty potwierdzające spełnienie warunku:

- posiadania co najmniej dwuletniego doświadczenia w wykonywaniu zadań wiążących się z udzieleniem porad prawnych informacji prawnych (co wskazano w ogłoszeniu) lub świadczeniem poradnictwa obywatelskiego (czego w ogłoszeniu już nie wskazano) – w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej;
- warunku posiadania co najmniej dwuletniego doświadczenie w wykonywaniu zadań wiążących się ze świadczeniem poradnictwa obywatelskiego, nabyte w okresie pięciu lat bezpośrednio poprzedzających złożenie oferty, lub co najmniej dwuletnie doświadczenie w wykonywaniu zadań wiążących się z udzielaniem porad prawnych, informacji prawnych lub świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa (czego w ogłoszeniu w ogóle nie wskazano) – w zakresie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

W części II.1. ogłoszenia konkursowego kontrolowana jednostka prawidłowo wskazała na konieczność spełnienia wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 1 lit. d i pkt 2 lit. d ustawy zmieniającej. Niemniej jednak w części VII.6. ogłoszenia konkursowego nie wskazano, że jednym z obligatoryjnych dokumentów, które należało przedłożyć wraz z nim (zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy zmieniającej) był dokument opisujący standardy obsługi i wewnętrzny system kontroli jakości.

Ponadto w części VII.6. ogłoszenia konkursowego nie wskazano, czego wymagał art. 10 ust. 4 ustawy zmieniającej, że do oferty dot. prowadzenia punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego należy dołączyć również wystawione na rzecz wskazanych w ofercie doradców obywatelskich, zaświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 3a pkt 2 ustawy lub zaświadczenia potwierdzającego ukończenie z wynikiem pozytywnym szkolenia wskazanego w art. 11a ust. 1 ustawy (obowiązujących od dnia 2 sierpnia 2018 r. – zgodnie z art. 1 pkt 15 lit. f i pkt 16 w zw. z art. 17 pkt 1 ustawy zmieniającej).

Zgodnie z art.10 ust. 1 ustawy zmieniającej o powierzenie prowadzenia w 2019 roku punktu, w którym będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, może ubiegać się organizacja pozarządowa prowadząca działalność pożytku publicznego, w zakresie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1b lub pkt 22a u.d.p.p.w.³⁸. Pomimo tego w części II.1. ogłoszenia konkursowego nie wskazano na konieczność spełnienia tego warunku.

Na zakończenie należy wskazać (jako uchybienie o charakterze formalnym), że przepis art. 11 ust. 11 ustawy został uchylony z dniem 16 sierpnia 2018 r. (art. 1 pkt 15 lit. n w zw. z art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej) a jego treść, w zakresie konkursów ogłaszanych w 2018 roku, została zawarta w art. 10 ust. 6 ustawy zmieniającej, w związku z czym to na ten przepis należało się powołać w ogłoszeniu konkursowym. Niemniej jednak z uwagi na identycznie brzmienie ww. przepisów powyższa omyłka stanowi jedynie uchybienie.

W zakresie nieprawidłowości zawartych w ogłoszeniu konkursowym z 2018 roku w dniu 1 grudnia 2020 wezwano do udzielenia wyjaśnień w zakresie braku żądania w ogłoszeniu konkursowych przedstawienia wszystkich dokumentów, których obowiązek przedłożenia wraz z oferta wynikał z art. 10 ust. 2 i ust. 4 w zw. z art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej. W pkt 4 wyjaśnień z dnia 4 grudnia 2020 r. wskazano, że ogłaszając powyższy konkurs oparto się na przepisie art. 4 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 955 z późn. zm.), przepisach u.d.p.p.w. oraz art. 11 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 ustawy oraz wskazano, cyt.:

³⁸ Tj. udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa (pkt 1b) oraz udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (pkt 22a).

Urząd ogłaszając nabór opierał się na obowiązujących przepisach i nie wymagał od oferentów przedkładania dodatkowych dokumentów poza wymienionymi w ogłoszeniu konkursowym. Ogłoszenie o naborze zostało zaakceptowane pod względem formalno-prawnym przez obsługę prawną urzędu.

Mając na uwadze powyższe oraz udzielone wyjaśnienia należy wskazać, że w opinii kontrolujących, wprost wynika z nich, że osoba sporządzająca ogłoszenie konkursowe z 2018 roku oraz osoba, które je zaakceptowała pod względem formalno-prawnym, pomimo prawidłowego pouczenia zawartego w części II.1. przedmiotowego ogłoszenia, w ogóle nie uwzględniły art. 10 ust. 2 i ust. 4 ustawy zmieniającej (które to przepisy na dzień ogłoszenia ww. konkursu były przepisami obowiązującymi, tak samo jak inne z wymienionych powyżej, i w związku z czym należało je uwzględnić przy redagowaniu ogłoszenia konkursowego) i wynikających z niego szczególnych zasad przeprowadzania otwartych konkursów ofert w 2018 roku m. in. w zakresie wymogów stawianych oferentom oraz dokumentom jakie obligatoryjnie musieli oni załączyć do przedkładanych ofert³⁹.

[dowód: akta kontroli str.: 39a, 47, 184]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż konkurs ogłoszony w 2018 roku wygrało Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa⁴⁰. Pozostałe ze złożonych ofert pochodziły od:

- Stowarzyszenia O|P|P|E|N Obywatel Prawo Pomoc Edukacja Nowatorstwo;
- Stowarzyszenia Wsparcia Obywatelskiego;
- Fundacji Badan Nad Prawem;
- Fundacji w Służbie Wsi;
- Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój”;
- Stowarzyszenia Biur Porad Obywatelskich;
- Stowarzyszenia Lex Optima.

[dowód: akta kontroli str.: 179, 227-263]

Oferta złożona w konkursie, mając na uwadze art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 14 ust. 1 u.d.p.p.w. powinna określać:

- szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji;
- termin i miejsce realizacji zadania publicznego;
- kalkulację przewidywanych kosztów zadania publicznego;
- informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej składającej ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne;
- informacje o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych pochodzących z innych źródeł;
- deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego.

Analiza oferty złożonej w 2018 r. przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa wykazała, że aplikacja ta odnosiła się do wszystkich informacji jakich wymaga art. 14 ust. 1 u.d.p.p.w., została złożona w przewidzianym do tego terminie oraz dołączono do niej wszystkie

³⁹ Szczególne warunki jakie musi spełnić organizacja pozarządowa, której powierzone zostanie prowadzenie punktu (punktów), wynikające z art. 10 ustawy zmieniającej, zostały również wskazane w pkt. 8 zakładka DLA WYKONAWCÓW, na stronie <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/pl/dla-wykonawcow>.

⁴⁰ Zgodnie z § 1 Uchwały Zarządu Powiatu Trzebnickiego Nr 154/2018 z dnia 7 grudnia 2018 r.

dokumenty jakie wymieniono w części VII.6. ogłoszenia konkursowego⁴¹. Niemniej jednak analiza treści ww. oferty wykazała co następuje:

- w części IV.1. oferty wskazano, cyt.:

Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa działając w oparciu o ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej (...) ma zamiar prowadzić dwa punkty nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu Trzebnickiego (...)(podkreślenie własne kontrolujących)

- w części IV.8. (kalkulacja kosztów) oferent wskazał, że koszty merytoryczne i administracyjne zadania wyniosą 120.320,00 zł (w tym 116.520,00 zł na wynagrodzenie radcy prawnego oraz 3.800,00 zł kosztów administracyjnych), natomiast koszty realizacji nieodpłatnej edukacji prawnej 7.720,00 zł.

- z załączonych do oferty kopii statutu oraz wypisu z Krajowego Rejestru Sądowego nie wynika, aby cele działalności Stowarzyszenia Rozwoju Pęgowa obejmowały zagadnienia wskazane w art. 4 ust. 1 pkt 1b i pkt 22b u.d.p.w.;

- do oferty dołączono pismo Stowarzyszenia Rozwoju Pęgowa z dnia 26 listopada 2018 r., w którym deklaruje ono zawarcie umowy z radcą prawnym w przypadku powierzenia mu prowadzenia punktów wskazanych w konkursie;

- do oferty nie załączono dokumentu wymaganego art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy zmieniającej a jedynie oświadczenie, że takowy został opracowany i będzie wdrożony od dnia 1 stycznia 2019 r.⁴² i to tylko w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej;

- do oferty nie załączono oświadczenia o wykonywaniu zadania m. in. w sposób wskazany w art. 10 ust. 1 pkt 1 lit. c tiret trzecie ustawy z mieniającej.

Podsumowując powyższe rozważania należy wskazać, że oferta wyłoniona w konkursie z 2018 roku została złożona przez organizację pozarządową, która nie spełniała wymagania opisanego na wstępie art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej⁴³. Sama oferta natomiast:

- dotyczyła prowadzenia dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (a mogła tylko jednego, lub punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i punktu nieodpłatnych porad obywatelskich), co jest sprzeczne z art. 1 pkt 15 lit. b (w zakresie dodawanego do art. 11 ustawy ust. 1b i lit. d w zw. z art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej⁴⁴;

⁴¹ W tym oświadczenie o braku istnienia po stronie oferenta przesłanek skutkujących jego wykluczeniem z udziału w konkursie oraz oświadczenie o posiadaniu odpowiedniego doświadczenia w udzielaniu porad prawnych lub informacji prawnych.

⁴² Faktycznie dokument ten został opracowany w dniu 2 stycznia 2019 r. – Wojewoda Dolnośląski otrzymał go w dniu 22 października 2019 r. wraz z wnioskiem Stowarzyszenia Rozwoju Pęgowa o wpis na listę, o której mowa w art. 11d ust. 1 ustawy. Oznacza to, że na dzień wpływu oferty ww. stowarzyszenia w otwartym konkursie ofert z 2018 roku nie dysponowało ono nim.

⁴³ O powierzenie prowadzenia w 2019 r. punktu, w którym będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, może ubiegać się organizacja pozarządowa prowadząca działalność pożytku publicznego, w zakresie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1b lub 22a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (...). Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa posiadało praktyczne doświadczenie w prowadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, zdobyte w latach 2016 – 2018, niemniej jednak statut tego stowarzyszenia (który, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2019 r. poz. 713 z późn. zm., powinien określać w szczególności cele i sposoby ich realizacji) nie wskazywał, że cel jego działania obejmuje również nieodpłatna pomoc prawną oraz nieodpłatne poradnictwo obywatelskie (nawet szeroko ujęte).

⁴⁴ W otwartym konkursie ofert ogłaszającym w 2018 roku mogły być składane oferty na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 1 pkt 15 lit. d w zakresie dodawanego do art. 11 ustawy ust. 2a pkt 1) jak również oferty na prowadzenie zarówno punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz punktu nieodpłatnych porad obywatelskich (art. 1 pkt 15 lit. d w zakresie dodawanego do art. 11 ustawy ust. 2a pkt 2). Natomiast zgodnie z art. 1 pkt 15 lit. d ustawy zmieniającej (w zakresie dodawanego do art. 11 ustawy ust. 2b) powierzenie jednej organizacji prowadzenia dwóch punktów wyłącznie jako punkty nieodpłatnej pomocy prawnej było możliwe tylko w przypadku wystąpienia przesłanek

- nie zawierała umowy z osobą wyznaczoną do obsługi punktu, a jedynie oświadczenie o tym, że zostanie ona zawarta po wygraniu konkursu, oraz umowy z doradcą obywatelskim (czego wymaga art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej) oraz dokumentów wskazanych w art. 10 ust. 4 ustawy zmieniającej;
- nie zawierała dokumentu wymaganego art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy zmieniającej (zarówno w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej jak i nieodpłatnych porad obywatelskich) oraz oświadczeń wskazanego z pkt 3 ww. przepisu, zgodnego z wytycznymi zawartymi w ust. 1 pkt 1 lit. c tiret trzecie (dot. nieodpłatnej pomocy prawnej) oraz w ogóle nie zawierała jakiegokolwiek oświadczenia w przedmiocie wskazanym w ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy zmieniającej. Zaznaczenia przy tym wymaga, że nieprzedłożenie zaświadczeń zgodnych z art. 10 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 1 lit. c lub pkt 2 lit. c ustawy zmieniającej stanowił przesłankę do niezawierania umowy z organizacją pozarządową (art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy zmieniającej).
- kalkulacja kosztów, z kwotą przeznaczoną na realizację zadań z zakresu edukacji prawnej przekraczająca próg 3% wartości ogólnej dotacji, a więc niezgodną z art. 1 pkt 26 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy zmieniającej, wynikała z nieprawidłowego zredagowania ogłoszenia konkursowego.

W związku z powyższym w pkt 5 wezwania do udzielenia wyjaśnień z dnia 1 grudnia 2020 r. kontrolujący zadali pytanie dlaczego, pomimo ww. błędów (w pytaniu wskazano na treść części IV.1. oferty i jej niezgodność z częścią II.1., III.1. oraz VI.2. ogłoszenia konkursowego), oferta ta została wyłoniona jako najlepsza. W pkt 5 wyjaśnień z dnia 4 grudnia 2020 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje, cyt.:

Oferta złożona przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa zawierała wszystkie wymagane w konkursie dokumenty (tj. dokumenty wskazane części VII.6. ogłoszenia konkursowego). (...). Nabór został przeprowadzony w oparciu o obowiązujące w tym czasie przepisy, które dopuszczały możliwość wyłonienia organizatora punktu zarówno dla prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub prowadzenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz poradnictwa obywatelskiego.

Mając na uwadze powyższe na wstępie należy wskazać, że faktycznie możliwe było wyłonienie organizacji która prowadziłyby tylko punkt nieodpłatnych porad prawnych lub tylko punkt nieodpłatnych porad obywatelskich, jak również organizacji która prowadziłyby obydwie ww. punkty. Niemniej jednak aby którykolwiek z ww. wyborów mógł zostać dokonany potencjalni wykonawcy musieli zostać zweryfikowani w toku otwartego konkursu ofert pod kątem spełnienia przesłanek wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 1 (w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej) i pkt 2 (w zakresie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego) oraz przedłożyć wraz z ofertą dokumenty, o których mowa w ust. 2 i ust. 4 ww. przepisu, co wprost wynika z ich treści. Jak wykazano powyżej ogłoszenie konkursowe z 2018 roku, a w szczególności część VII.6., nie było zgodne z ww. przepisami. Oferta złożona przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa faktycznie zawierała wszystkie dokumenty wskazane w ogłoszeniu. Niemniej jednak opisana powyżej niezgodność ogłoszenia w przepisami ustawy zmieniającej czyniła tą ofertę wadliwą i niekompletną względem jej przepisów. Ponadto oferta ta była wadliwa również z innych przyczyn niż ta opisana powyżej. Jak bowiem zaznaczono powyżej aplikacja złożona przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa dotyczyła prowadzenia dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej co było niezgodne zarówno z treścią ogłoszenia konkursowego jak i z art. 1 pkt 15 lit. d w zw. z art. 17 pkt 2

wskazanych w tym przepisie. Nie zmienia to jednak tego, że składanie oferty na prowadzenie dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej było niedopuszczalne w otwartym konkursie ofert ogłaszanym w 2018 roku.

ustawy zmieniającej. Zaznaczenia przy tym wymaga, że większość z pozostałych ofert złożonych w przedmiotowym konkursie wyraźnie wskazywały, że dotyczą prowadzenia zarówno punktu nieodpłatnych porad prawnych jak i punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁴⁵, lub że dotyczą prowadzenia tylko jednego z ww. punktów⁴⁶. Ponadto część z nich, pomimo opisanych powyżej nieprawidłowości w ogłoszeniu konkursowym, zawierała dokumenty wskazane w art. 10 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 oraz w ust. 4 ustawy zmieniającej⁴⁷.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest natomiast powierzenie realizacji w 2019 roku zadania w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego organizacji pozarządowej, która nie wykazała się spełnieniem wszystkich ustawowych warunków, kluczowych do powierzenia jej tego zadania, w szczególności zaś warunku prowadzenia działalności statutowej w przedmiocie, którego dotyczył konkurs oraz warunku przedłożenia wszystkich dokumentów wymaganych przepisami ustawy zmieniającej (co dodatkowo narusza art. 10 ust. 5 ustawy zmieniającej).
[dowód: akta kontroli str.: 39a, 47-48, 187-225]

Odnośnie pozostałych z otrzymanych w otwartym konkursie ofert z 2018 roku aplikacji należy wskazać co następuje:

- kalkulacja kosztów zawarta we wszystkich ofertach bazowała na błędnie ustalonej w ogłoszeniu konkursowym kwocie przeznaczonej na edukację prawną, co czyniła je niezgodnymi z wytycznymi jakie w powyższym przedmiocie zawarto w ustawie zmieniającej (art. 15 ust. 1 w zw. z art. 1 pkt 26 lit. a ww. aktu normatywnego);
- oferta złożona przez Fundację Badań Nad Prawem, pomimo wskazania w części IV.1., części IV.6., części IV.7. że dotyczy ona zarówno nieodpłatnej pomocy prawnej jak i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w części IV.8. nie wskazywała na ujęcie w kalkulacji kosztów wynagrodzenia dla doradcy obywatelskiego, natomiast w części IV.11. nie wskazywała, że w ramach zasobów kadrowych przeznaczonych do realizacji zadania ww. fundacja posiada doradcę obywatelskiego. Ponadto do ww. oferty nie dołączono umowy zawartej z doradcą obywatelskim, jak również dokumentów wymaganych art. 10 ust. 2 pkt 3

⁴⁵ W części IV.1. oferty złożonej przez Stowarzyszenie Wsparcia Obywatelskiego wskazano cyt.: *W ramach realizacji zadania publicznego związanego z prowadzeniem punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, oferent podejmie się świadczenia bezpłatnych i rzetelnych porad prawnych oraz porad obywatelskich (...).*

W części IV.1. oferty złożonej przez Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój” wskazano cyt.: *Celem zadania publicznego jest prowadzenie punktów , w których będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna oraz świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie (...).*

W części IV.1. oferty złożonej przez Fundację „W Służbie Wsi” wskazano cyt.: *Celem zadania jest prowadzenie 2 punktów: nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (...).*

W części IV.1. oferty złożonej przez Fundację Badań Nad Prawem wskazano, cyt.: *Zadanie polega na prowadzeniu w roku 2019 (...) 2 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (...).*

⁴⁶ W części IV.1. oferty złożonej przez Stowarzyszenie O|P|P|E|N Obywatel Prawo Pomoc Edukacja Nowatorstwo wskazano, cyt.: *Zgodnie z ogłoszeniem o konkursie (...) organizacja pozarządowa wyłoniona w ramach konkursu ma prowadzić w 2019 r. punkt nieodpłatnej pomocy prawnej (...).* Ponadto w części IV.6. złożonej oferty ww. stowarzyszenie wskazało że podejmowanymi działaniami, w ramach realizacji zadania będzie, poza zarządzeniem jego wykonywaniem, realizacja i udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej.

⁴⁷ oferty złożone przez Stowarzyszenie O|P|P|E|N Obywatel Prawo Pomoc Edukacja Nowatorstwo, przez Fundację „W Służbie Wsi”, przez Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój”, oraz przez Stowarzyszenie Wsparcia Obywatelskiego zawierały oświadczenia wskazane w art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy zmieniającej, dokument wskazany w pkt 4 ww. przepisu (za wyjątkiem oferty Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój”) jak również w ust. 4 (dot. Stowarzyszenia Wsparcia Obywatelskiego, Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój” i Fundacji „W Służbie Wsi”).

(w zakresie doradztwa obywatelskiego), pkt 4 (a jedynie oświadczenie w tym zakresie) i ust. 4;

- oferta złożona przez Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój” nie zawierała dokumentu wymaganego art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy zmieniającej;

- oferta złożona przez Stowarzyszenie Lex Optima w części I.3. wskazywała na prowadzenie dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, co jak wskazano powyżej, przy okazji omawia oferty złożonej przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa, było niedopuszczalne. Wprawdzie w części IV.1. ww. oferty wskazano również na prowadzenie nieodpłatnych porad obywatelskich, niemniej jednak w częściach IV.5. – IV.8. obejmujących odpowiednio: opis zakładanych rezultatów zadania, opis poszczególnych działania jakie będą podejmowane w jego toku, harmonogram działań oraz kalkulację kosztów wskazywano konsekwentnie jedynie na działania związane ze świadczeniem nieodpłatnych porad prawnych oraz edukacji prawnej. Ponadto z załączonych do oferty dokumentów nie wynika aby ww. stowarzyszenie posiadało wymagane doświadczenie (czego wymagała część VII.6. pkt 6 ogłoszenia konkursowego oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej), a jedynie to że jego poszczególni członkowie mają doświadczenie w powyższym obszarze. Ponadto do oferty dołączono oświadczenia o, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy zmieniającej złożone nie przez Stowarzyszenie lecz przez osoby, które miałyby w jego imieniu świadczyć nieodpłatną pomoc prawną, jak również nie dołączono dokumentu, o którym mowa w art. 10 ust.2 pkt 4 ww. ustawy.

- w części IV.1. oferty złożonej przez Stowarzyszenie Biur Porad Obywatelskich wskazano cyt.: *Potwierdzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia dwóch punktów z przeznaczeniem na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej (...) oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (...)*. W części IV.6. złożonej oferty ww. stowarzyszenie wskazało że podejmowanymi działaniami, w ramach realizacji zadania będzie *świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*. Tym samym ww. oferta, pomimo że dotyczyła prowadzenia dwóch punktów, wskazywała jedynie na działania związane z doradztwem obywatelskim, co jest niezgodne z art. 1 pkt 15 lit. b (w zakresie dodawanego do art. 11 ustawy ust. 1b) i lit. d (w zakresie dodawanego do ww. przepisu ust. 2a) w zw. z art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej, które to przepisy wykluczają składanie oferty obejmującej prowadzenia doradztwa obywatelskiego w dwóch punktach, w przypadku gdy na powiat przypadają łącznie trzy punkty. Ponadto ww. stowarzyszenie nie dołączyło do złożonej oferty dokumentu wymaganego art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy zmieniającej.

W wyniku kontroli stwierdzono, że komisja konkursowa po ocenie wszystkich złożonych aplikacji wskazała, że żadna z nich nie podlega odrzuceniu z przyczyn formalnych⁴⁸. Powyżej wykazano, że ustalenia te nie były prawidłowe, co w części wynikało z wad w samym ogłoszeniu konkursowym (np. w błędnym określeniu wysokości kwoty przeznaczonej na realizację zadania z zakresu edukacji prawnej oraz w braku żądania dołączenia do oferty dokumentów wymaganych przepisami ustawy zmieniającej), a w części z wadliwego sporządzenia niektórych ze złożonych ofert (niezależnie od wadliwego ogłoszenia konkursowego), które nie odpowiadało wymogom stawianym przez przepisy ustawy zmieniającej.

[dowód: akta kontroli str.: 261-262, 272 - 742]

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, iż rozstrzygnięcie konkursu z 2018 roku oraz wybór organizacji pozarządowej, której powierzono prowadzenie ww. punktów nastąpiło w terminie wskazanym w art. 11 ustawy tj. w dniu 7 grudnia

⁴⁸ Zgodnie z informacjami zawartymi w protokole nr 2/2018 z dnia 7 grudnia 2018 r.

2018 r.⁴⁹ Ponadto ustalono, że publikacja rozstrzygnięcia ww. konkursu była zgodna z art. 15 ust. 2j u.d.p.p.w., oraz że zawierała ona wszystkie elementy, o których mowa w ust. 2h ww. przepisu.

[dowód: akta kontroli str.: 173-174, 176, 179]

Zgodnie z art. 1 pkt 15 lit. i w zw. z art. 12 pkt 2 i art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej 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 odpowiednio stosuje się do niej art. 6 ust. 2 pkt 1, pkt 1a, pkt 3 – 6 i pkt 6b ustawy. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż ani data ani forma umowy jaką zawarto z organizacją wyłonioną w otwartym konkursie nie budzą zastrzeżeń⁵⁰.

[dowód: akta kontroli str.: 264-271]

Zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami ustawy zmieniającej ww. umowa powinna co najmniej:

- wskazywać czas i miejsce udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub nieodpłatnych porad obywatelskich (art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy w zw. z art. 1 pkt 10 lit. a i art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej);
- zawierać informacje o możliwości wydłużenia dyżuru do co najmniej 5 godzin, w przypadku wskazanym w art. 8 ust. 6 ustawy, bez zmiany kwoty dotacji (art. 6 ust. 2 pkt 1a ustawy w zw. z art. 1 pkt 10 lit. a i art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej);
- określać sposób korzystania z lokalu, w którym będzie usytuowany punkt nieodpłatnej pomocy prawnej/punkt nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 1 pkt 10 lit. a i art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej);
- wskazywać niezbędne urządzenia techniczne, w tym te zapewniające dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiające świadczenie nieodpłatnych porad prawnych/nieodpłatnych porad obywatelskich (art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 1 pkt 10 lit. a i art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej);
- określać zasady zapewnienia dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie nieodpłatnych porad prawnych/nieodpłatnych porad obywatelskich (art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy w zw. z art. 1 pkt 10 lit. a i art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej);
- zasady zapewniania zastępstwa w przypadku nieobecności osoby świadczącej nieodpłatną pomoc prawną/nieodpłatne porady obywatelskie w imieniu organizacji pozarządowej (art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 1 pkt 10 lit. a i art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej).
- wskazanie specjalizacji nieodpłatnej pomocy prawnej, w przypadku gdy została ona określona (art. 6 ust. 2 pkt 6b ustawy w zw. z art. 1 pkt 10 lit. a i art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej).

Analiza treści ww. umowy wykazała co następuje. W § 1 ust. 5 umowy wskazuje, że oferta złożona przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa w otwartym konkursie ofert stanowi integralną część zawartej umowy. Natomiast w § 1 ust. 1 ww. dokumentu wskazano, że dotyczy on realizacji zdania pn. „Prowadzenie dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie Powiatu Trzebnickiego w 2019 roku”. Mając na uwadze powyższe oraz część.IV.1. i IV.4. złożonej oferty należy wskazać że ww. umowa spełnia warunek opisany w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy. W zakresie pozostałych wymagań ww. umowa nie jest zgodna z art. 6 ust. 2 pkt 1a, pkt 3 – pkt 6 ustawy ponieważ:

⁴⁹ Zgodnie z Uchwałą Zarządu Powiatu Trzebnickiego Nr 154/2018 z dnia 7 grudnia 2018 r. Termin wyłonienia organizacji pozarządowej w 2018 roku, wskazany w art. 11 ustawy zmieniającej, został określony na 15 grudnia 2018 r.

⁵⁰ Umowa nr 49/2018 zawarta dnia 14 grudnia 2018 r. pomiędzy powiatem trzebnickim a Stowarzyszeniem Rozwoju Pęgowa.

- w zakresie możliwości wydłużenia dyżuru, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1a ustawy, wskazano to jedynie w części VI.3. ogłoszenia konkursowego W ofercie złożonej przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa brak informacji w tym przedmiocie;
- w zakresie sposobu korzystania z lokalu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy, w części IV.6. i IV.7. oferty wskazano jedynie, że umowy w zakresie bezpłatnego użyczenia lokali od gmin Oborniki Śląskie, Żmigród oraz Prusice zostaną zawarte do dnia 1 stycznia 2019 r., co oznacza, w opinii kontrolujących że w dniu jej złożenia umowy te nie były jeszcze zawarte, a więc określenie sposobu korzystania z ww. lokali wynikało jedynie z deklaracji organizacji pozarządowej nie popartej jakimkolwiek dokumentem ze strony właścicieli ww. lokali;
- w zakresie wskazania niezbędnych urządzeń technicznych oraz zasad odstepu do bazy aktów prawnych, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 ustawy, część IV.13. oferty wskazuje jedynie cyt.: *Niezbędne wyposażenie lokali do realizacji zadania*, co w opinii kontrolujących nie wypełnia pojęć *wskazania niezbędnych urządzeń technicznych oraz zasad zapewnienia dostępu do bazy aktów prawnych* ponieważ nie precyzuje jakie urządzenia znajdują się w lokalu oraz na jakich zasadach będzie zapewniony dostęp do bazy aktów prawnych;
- w zakresie zasad zapewnienia zastępstwa przez wykonawców wskazanych przez organizację pozarządową, o czym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy, należy zaznaczyć że złożona przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa oferta w ogóle o tym nie wspomina (w części IV.11 wskazano jedynie, że w przypadku wygrania konkursu stowarzyszenie podpisze stosowną umowę z radcą prawnym (jedną osobą), natomiast w załączeniu do oferty przedłożono oświadczenie stowarzyszenia złożone w powyższym zakresie).

W zakresie pkt 6b ww. przepisu należy zaznaczyć, że z uwagi na brak określenia specjalizacji punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie znajduje on zastosowania. Zaznaczenia wymaga również to, że w toku poprzedniej kontroli, o której mowa powyżej, również wystąpiła ww. nieprawidłowość (str. 5 wers od 12 do 14 wystąpienia pokontrolnego z 8 lutego 2018 r.). Ponadto w związku z ww. nieprawidłowością sformułowano zalecenie pokontrolne (oznaczone nr 4 na str. 9 ww. wystąpienia pokontrolnego) nakazujące zawierać kontrolowanej jednostce porozumienia z organizacją pozarządową zgodnie z wymogami ustawy. Jak zaznaczono wcześniej zalecenie to zostało przez powiat trzebnicki zignorowane. [dowód: akta kontroli str.: 187-225, 264-271]

2. Otwarte konkursy ofert ogłoszone w 2019 i 2020 roku.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż liczba punktów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, której prowadzenie powierzono organizacjom pozarządowym, jest zgodna z dyspozycją art. 11 ust. 1b ustawy. Zarówno w 2019 jak i w 2020 roku wybór podmiotów, którym powierzono prowadzenie ww. punktów był poprzedzony konkursem (art. 11 ust. 2 ww. ustawy), o którym mowa w u.d.p.p.w. W przypadku wszystkich ww. konkursów organ powołał komisję konkursową – zgodnie z art. 15 ust. 2a i 2b ww. ustawy⁵¹. W kwestii ogłoszeń o otwartym konkursie ofert z lat 2019 i 2020 roku należy wskazać, iż poddane weryfikacji ogłoszenia zawierały elementy wskazane w art. 13 ust. 2 pkt 1 – pkt 7 u.d.p.p.w. oraz odpowiadały treści art. 11 ust. 1b, ust. 2 i ust. 6 w zw. z art. 11d ust. 1 ustawy. Termin składania ofert we wszystkich poddanych weryfikacji konkursach był

⁵¹ W 2019 roku komisję powołano Uchwałą Nr 3/2019 Zarządu Powiatu Trzebnickiego z dnia 17 stycznia 2019 r., natomiast w 2020 r. uchwałą Nr 7/2020 Zarządu Powiatu Trzebnickiego z dnia 17 stycznia 2020 r.

zgodny z treścią art. 13 ust. 1 u.d.p.p.w. Miejsca publikacji ww. ogłoszeń odpowiadały treści art. 13 ust. 3 u.d.p.p.w.⁵².

[dowód: akta kontroli str.: 743, 745, 747, 749, 803, 812, 814, 815]

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

W § 1 Uchwały Nr 141/2019 Zarządu Powiatu Trzebnickiego z dnia 31 października 2019 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia dwóch punktów z przeznaczeniem na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie Powiatu Trzebnickiego w 2020 r., oraz w § 1 Uchwały Nr 118/2020 Zarządu Powiatu Trzebnickiego z dnia 29 października 2020 r. podjętej w tożsamym przedmiocie, wskazano, że ogłoszony konkurs dotyczy prowadzenia dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, co jest niezgodnie z art. 11 ust. 1b ustawy. Niemniej jednak treść ogłoszenia konkursowego (będącego załącznikiem do ww. uchwały) jest zgodna z przepisami ustawy w powyższym zakresie, w związku z czym opisany powyżej błąd należy uznać za uchybienie. [dowód: akta kontroli str.: 749]

W części IV ogłoszenia konkursowego z 2019 r., oraz ogłoszenia z 2020 r., wskazano, że łączna kwota na realizację zadania wynosi 128.040,00 zł (120.120,00 zł na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6 ustawy i 3.960,00 zł na edukację prawną, co przy dwóch punktach daje łączną kwotę 7.920,00 zł). W związku z powyższym, oraz w związku z brakiem zmian zarówno w kwestii wartości mnożnika jak i w kwestii wysokości kwoty bazowej w roku 2020 i 2021⁵³, aktualne pozostają uwagi jakie w niniejszej kwestii poczyniono omawiając otwarty konkurs ofert z 2018 roku. Analogicznie w przedmiocie opisu terminu i warunków realizacji zadania zawartych w części VI.1. i VI.2. ww. ogłoszenia konkursowego (dot. wskazania miejsc świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego). [dowód: akta kontroli str.: 755]

W części VII ogłoszenia konkursowego z 2019 roku, oraz ogłoszenia z 2020 roku opisano termin składania ofert oraz kryteria stosowane przy wyborze ofert. W ust. 6 niniejszej części wskazano, że do oferty należy obowiązkowo dołączyć pisemne zobowiązania zapewnienia poufności przy udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zapewnienie profesjonalnego i rzetelnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności w sytuacji gdy zachodzi konflikt interesów (ppkt 6), dokumenty potwierdzające posiadanie co najmniej dwuletniego doświadczenia w wykonywaniu zadań wiążących się z udzieleniem porad prawnych lub informacji prawnych (pkt 6) oraz oświadczenie o tym, że wobec podmiotu nie zachodzą przesłanki wskazane w art. 11 ust. 11 ustawy (pkt 7.).

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że od dnia 1 stycznia 2019 r. przepis art. 11 ust. 6 ustawy stanowi, że do udziału w otwartym konkursie ofert mogą stanąć jedynie organizacje wpisane na listę, o której mowa w art. 11d ust. 1 ustawy. Przepis ten szczegółowo opisuje jakiego rodzaju warunki muszą spełnić organizacje pozarządowe chcące uzyskać wpis (następujący w drodze decyzji administracyjnej – art. 11d ust. 6 ww. ustawy) uprawniający je do prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (ust. 2 i ust. 5), nieodpłatnego

⁵² W 2019 r. ogłoszenie opublikowano w dniu 31 października 2019 r., natomiast w 2020 roku w dniach 29 października 2020 roku (tablica ogłoszeń) i 30 października 2020 r. (strona internetowa oraz Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu).

⁵³ Patrz: § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2019 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2020 roku (Dz. U. poz. 1930), oraz § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2021 roku (Dz. U. poz. 1501).

poradnictwa obywatelskiego (ust. 3 i ust. 5) oraz nieodpłatnej mediacji (ust. 4 i ust. 5) oraz jakiego rodzaju dokumenty należy dołączyć do składanego wniosku (ust. 8 – niezależnie od zakresu wpisu; i ust. 9 – dodatkowe dokumenty w przypadku wpisu w zakresie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego). Do opisanych powyżej warunków, których udokumentowanie jest badane w trakcie postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o wpisie i samego wpisu, należy m. in. udokumentowanie odpowiedniego doświadczenia i złożenie pisemnego zobowiązania do należytego wykonywania ww. zadań. Ponadto wojewoda przed dokonaniem wpisu weryfikuje czy wobec organizacji nie wystąpiły przesłanki opisane w art. 11d ust. 5 ustawy, tj. czy organizacja pozarządowa, która w okresie dwóch lat poprzedzających złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 6, nie rozliczyła się z dotacji przyznanej na wykonanie zadania publicznego lub wykorzystwała dotację niezgodnie z celem jej przyznania, jak również ta organizacja pozarządowa, z którą starosta rozwiązał umowę. Wydanie decyzji o wpisie na listę w żądanym zakresie, której kopii również żąda kontrolowany organ (część VII.6. ppkt 3 ogłoszenia konkursowego z 2019 roku), oznacza że ww. warunki zostały spełnione. Tym samym wymaganie przedłożenia wraz z ofertą opisanych powyżej dokumentów jest, poczynszy od otwartego konkursu ofert z 2019 roku, bezpodstawne.

Ponadto zarówno w ogłoszeniu z 2019 jak i z 2020 roku w części VII.6. ppkt 6 (w zakresie pisemnych zobowiązań wykonywania zadania w określony sposób) popełniono te same błędy, co w opisywanym powyżej ogłoszeniu z roku 2018 (pominięto aspekt przestrzegania zasad etyki oraz odniesiono ww. zobowiązania wyłącznie do nieodpłatnej pomocy prawnej, pomijając nieodpłatne poradnictwo obywatelskie).

Na marginesie należy wskazać, że art. 11 ust. 11 ustawy został uchylony z dniem 16 sierpnia 2018 r., co zaznaczono powyżej.

Powyższe nieprawidłowości świadczą o niewystarczającej znajomości przepisów ustawy przez osobę odpowiedzialną za sporządzenie ww. ogłoszenia konkursowego, jak i o braku należytej jego weryfikacji przez opublikowaniem.

[dowód: akta kontroli str.: 756, 806-808]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż konkurs ogłoszony w 2019 roku wygrało Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa⁵⁴. Pozostałe ze złożonych ofert pochodziły od⁵⁵:

- Stowarzyszenia O|P|P|E|N Obywatel Prawo Pomoc Edukacja Nowatorstwo;
- Fundacji „Gołębie Serce”;
- Fundacji Badań Nad Prawem;
- Fundacji „W Służbie Wsi”
- Stowarzyszenia Inicjatyw Obywatelskich „Wsparcie, Informacja, Rozwój”

Na dzień rozpoczęcia niniejszej kontroli kontrolerom przedstawiono jedynie wyłonioną ofertę. Oferty pozostałych organizacji zostały, związku ze skargą wniesioną przez Fundację Badań Nad Prawem, przekazane Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu. Obecnie, w związku ze skargą kasacyjną ww. fundacji, sprawa toczy się przez Naczelnym Sądem Administracyjnym⁵⁶.

[dowód: akta kontroli str.: 24, 31, 778-794]

Analiza oferty złożonej w 2019 r. przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa wykazała, że aplikacja ta odnosiła się do wszystkich informacji jakich wymaga art. 14 ust. 1 u.d.p.p.w., została złożona w przewidzianym do tego terminie, wyraźnie wskazywała że dotyczy zarówno nieodpłatnego poradnictwa prawnego jak i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Ponadto w ofercie (część VI.) wyszczególniono, że stowarzyszenie będzie

⁵⁴ Zgodnie z § 1 Uchwały Zarządu Powiatu Trzebnickiego Nr 150/2019 z dnia 28 listopada 2019 r.

⁵⁵ Zgodnie z treścią protokołu nr 3/2019 z posiedzenia komisji konkursowej z dnia 25 listopada 2019 r., wraz z załącznikiem do niego wskazującym nazwy wszystkich oferentów.

⁵⁶ Zgodnie z informacjami zawartymi w ostatnim akapicie wyjaśnień z dnia 12 listopada 2020 r.

korzystać z laptopów z oprogramowaniem biurowym, drukarek ze skanerem, telefonów komórkowych, dostępu do Systemu Informacji prawnej LEX oraz aktualnych zasobów zbiorów prawnych udostępnianych przez radcę prawnego współpracującego ze stowarzyszeniem, co należy ocenić pozytywnie. Ponadto Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa wykazało, że zawarło umowy z osobami o kwalifikacjach wymaganych przez ustawę do świadczenia zarówno nieodpłatnych porad prawnych jak i nieodpłatnych porad obywatelskich. Do oferty dołączono także wszystkie dokumenty jakie wymieniono w części VII.6. ogłoszenia konkursowego. Niemniej jednak analiza treści ww. oferty wykazała co następuje:

- z informacji zawartych w części V oferty (kalkulacja kosztów) wynika, że Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa zamierzało wykorzystać całą kwotę dotacji wskazaną w części IV ogłoszenia konkursowego w następujący sposób:

⊗ 120.120,00 zł na wynagrodzenie radców prawnych i doradcy obywatelskiego;

⊗ 3.960,00 zł na wynagrodzenie za prowadzenie edukacji prawnej;

⊗ 4.600,00 zł kosztów administracyjnych (1.600,00 zł na koszt ogrzania pomieszczeń, 600,00 zł na pokrycie kosztów prowadzenia księgowości, 2.400,00 zł na zakup materiałów biurowych i reklamowych) z czego 640,00⁵⁷ zł zostanie pokryte własnym wkładem finansowym, a reszta tj. 3.960,00 zł zostanie pokryta udzieloną dotacją.

Z powyższej kalkulacji wynika, że całość 91%⁵⁸ z ogólnej kwoty dotacji przypadającej na rzecz organizacji pozarządowej Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa zamierza przeznaczyć na wynagrodzenia osób świadczących w jej imieniu nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Oznacza to, że z tej kwoty nie będą mogły być finansowane inne koszty niż ww. koszty realizacji zadania. Natomiast z ogólnej kwoty jaka powinna przypadać na koszty związane z edukacją prawną, tj. 5.940,00 zł⁵⁹ ww. stowarzyszenie zamierzało wykorzystać 3.960,00 zł. Oznacza to że pozostałaby kwota 1.980,00 zł. Tak samo jak w ogłoszeniu konkursowym z 2018 roku kontrolowana jednostka określiła wysokość środków przeznaczanych na edukację prawną w nieprawidłowej wysokości wskazując że wynosi ona 7.920,00 zł tj. o 1.980,00 zł więcej niż powinna⁶⁰. Dalej należy wskazać, że przepis art. 20 ust. 1 ustawy ściśle określa zasady podziału ogólnej kwoty dotacji, a co ważniejsze nie wskazuje aby dopuszczalne były jakiegokolwiek przeniesienia pomiędzy wartościami wskazany w niniejszym przepisie⁶¹. Tym samym wszelkie koszty wskazane poza częścią V.A.I.1.1. oraz V.A.I.1.2. oferty złożonej przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa nie mogły zostać pokryte z dotacji, którą powiat trzebnicki otrzymał na realizację kontrolowanego zadania w 2020 roku. Przed wszystkim zaś koszty administracyjne oferenta (ani jakiegokolwiek inne) nie mogły zostać pokryte z kwoty dotacji, która pozostała w związku z niepełnym wykorzystaniem kwoty przeznaczonej na nieodpłatną edukację prawną (niezależnie od prawidłowości jej określenia). Suma wartości 120.120,00 zł i 3.960,00 zł daje kwotę 124.080,00 zł. Tymczasem z części V.B.2. ww. oferty wynika, że stowarzyszenie zamierza wykorzystać dotację w pełnej (nieprawidłowo określonej) kwocie wskazanej w ogłoszeniu,

⁵⁷ Co wynika z części V.B.3.1. oferty złożonej przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa.

⁵⁸ $[(198.000,00 \text{ zł} \times 91\%) : 3] \times 2 = (180.180,00 : 3) \times 2 = 60.060,00 \text{ zł} \times 2 = 120.120,00 \text{ zł}$

⁵⁹ $198.000,00 \text{ zł} \times 3\% = 5.940,00 \text{ zł}$

⁶⁰ Wprawdzie w części IV ogłoszenia konkursowego wskazano, że na zadania z zakresu edukacji prawnej przeznaczone będzie 3.960,00 zł na wynagrodzenia z tytułu umów 120.120,00 zł, niemniej jednak ogólna kwota dotacji została określona w wysokości 128.040,00 zł. Różnica pomiędzy trzecią a drugą z ww. kwot wynosi 7.920,00 zł czyli 3.960,00 zł na punkt.

⁶¹ W przypadku powiatu trzebnickiego oznacza to, że organizacja pozarządowa na zadania z zakresu edukacji prawnej nie mogła przeznaczyć więcej niż 5.940,00 zł, a ogóle koszty (tj. zarówno koszty osobowe jak i koszty administracyjne) wykonania przez nią zadań z zakresu prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i punktu nieodpłatnych porad obywatelskich nie mogły przekroczyć 120.120,00 zł. Pozostała kwota z ogólnej wysokości dotacji, tj. 71.940,00 zł powinna zostać przeznaczona na wynagrodzenie dla adwokatów i radców prawnych obsługujących punkt prowadzony przez powiat trzebnicki (60.060,00 zł) oraz na pokrycie kosztów obsługi administracyjno - technicznej zadania przez powiat (11.880,00 zł).

tj. 128.040,00 zł, z czego 3.960,00 zł na ww. koszty administracyjne, które powinny zostać pokryte z kwoty 120.120,00 zł. (gdyby oferent prawidłowo zaplanował jej wykorzystanie). Powyższe oznacza (w przypadku pobrania przez stowarzyszenie dotacji na realizację zadania w zakresie prowadzenia punktu udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej i punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w wysokości większej niż 120.120,00 zł), że stowarzyszenie otrzymało dotację w większej wysokości niż wynikało to z przepisów ustawy.

- Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa w dalszym ciągu nie posiada w swoim statucie zapisu wskazującego, że celami jego działalności są m. in. nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie (pomimo posiadania praktycznego doświadczenia w tym zakresie). [dowód: akta kontroli str.: 759-776]

Podsumowując należy zaznaczyć, że w konkursie ogłoszonym w 2019 roku została wyłoniona oferta organizacji, którą tylko z powodu tego jak przedstawiła kalkulację kosztów wykonania przez nią zadania będącego jego przedmiotem (nawet pomijając fakt wadliwego zredagowania samego ogłoszenia konkursowego) powinna zostać odrzucona z powodu niezgodności z art. 20 ust. 1 ustawy. Świadczy to o nierzetelnej ocenie ww. aplikacji przez komisję konkursową.

Analiza pozostałych ofert złożonych w konkursie z 2019 r. nie była możliwa z przyczyn opisanych powyżej. Niemniej jednak w protokole z posiedzenia komisji konkursowej wynika, że ofert złożone przez Fundację „Gołębie Serce” oraz przez Stowarzyszenie O|P|P|E|N Obywatel Prawo Pomoc Edukacja Nowatorstwo zostały odrzucone z powodu odpowiednio; braku złożenia pisemnego zobowiązania zapewnienia poufności oraz braku pisemnego oświadczenia o nieistnieniu przesłanek wykluczających udział w konkursie. Powyższe działania były nieuprawnione. Jak zaznaczono powyżej począwszy od 2019 roku udział w otwartych konkursach ofert, o których mowa w ustawie, jest zarezerwowany tylko dla organizacji pozarządowych wpisanych na listę, o której mowa w art. 11d ust. 1 ustawy, w zakresie opisanym w ust. 2, ust. 3 i ust. 4 (jednym z nich, części z nich lub we wszystkich z nich – w zależności od woli danej organizacji pozarządowej). Wnioskując o wpis organizacja pozarządowa musi zadeklarować że będzie wykonywała zadania dot. nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz nieodpłatnej mediacji w sposób zapewniający poufność, profesjonalizm i rzetelność oraz przestrzeganie zasad etyki, w szczególności w sytuacji, gdy zachodzi konflikt interesów, która to deklaracja jest jednym z obligatoryjnych załączników do wniosku (art. 11d ust. 8 pkt 3 ustawy). Z kolei weryfikacja okoliczności wskazanych w części VII.6. ppkt 7 ogłoszeń konkursowych z 2019 i 2020 roku jest dokonywana w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego w przedmiocie wpisu, przez właściwego wojewodę. Tym samym przedłożenie przez daną organizację pozarządową decyzji o jej wpisie na listę, o której mowa w art. 11d ust. 1 ustawy w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego lub nieodpłatnej mediacji stanowi o wypełnieniu ww. wymogów. Z treści ww. protokołu nie wynika aby organizacje, których oferty odrzucono, takich decyzji nie przedłożyły. Tym samym pominięcie ich aplikacji, mając na uwadze ww. argumenty, było nieuprawnione.

Powyższe świadczy o niewystarczającej znajomości przepisów ustawy przez członków komisji konkursowej. [dowód: akta kontroli str.: 778-781]

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, iż rozstrzygnięcie konkursu z 2019 roku oraz wybór organizacji pozarządowej, której powierzono prowadzenie ww. punktów nastąpiło w terminie wskazanym w art. 11 ust. 12 pkt 1 ustawy tj. w dniu

28 listopada 2019 r.⁶² W wyniku kontroli stwierdzono, iż publikacja rozstrzygnięcia ww. konkursu była zgodna z art. 15 ust. 2j u.d.p.p.w., oraz że zawierała ona wszystkie elementy, o których mowa u ust. 2h ww. przepisu.
[dowód: akta kontroli str.: 744, 746, 748]

Zgodnie z art. 11 ust. 7 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 odpowiednio stosuje się do niej art. 6 ust. 2 pkt 1, pkt 1a, pkt 3 – 6b ustawy. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono iż ani data ani forma umowy jaką zawarto z organizacją wyłonioną w otwartym konkursie nie budzą zastrzeżeń⁶³.
[dowód: akta kontroli str.: 795-802]

Analiza treści ww. umowy wykazała co następuje. W § 1 ust. 5 umowy wskazuje, że oferta złożona przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa w otwartym konkursie ofert stanowi integralną część zawartej umowy. Natomiast w § 1 ust. 1 ww. dokumentu wskazano, że dotyczy on realizacji zdania pn. „Prowadzenie dwóch punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na terenie Powiatu Trzebnickiego w 2020 roku”. Mając na uwadze powyższe oraz część.III.3. i III.4. złożonej oferty należy wskazać że ww. umowa spełnia warunek opisany w art. 6 ust. 2 pkt 1, pkt 1a, pkt 4 i pkt 5 ustawy. W zakresie pozostałych wymagań ww. umowa nie jest zgodna z art. 6 ust. 2 pkt 3, pkt 6 i pkt 6a ustawy⁶⁴. W zakresie pkt 6b ww. przepisu należy zaznaczyć, że z uwagi na brak określenia specjalizacji punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie znajduje on zastosowania. Aktualne pozostają również uwagi jakie w zakresie ww. dokumentu poczyniono w toku analizy umowy zawartej w 2018 roku w związku z poprzednią kontrolą z 2017 roku i nieprawidłowościami w powyższym zakresie stwierdzonymi w jej wyniku.

Umowy zawartej z organizacją pozarządową w 2019 roku nie rozwiązano z powodu braku wystąpienia przesłanek określonych w art. 11 ust. 9 ustawy.
[dowód: akta kontroli str.: 759-776, 795-802]

II. Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej.

Na terenie Powiatu Trzebnickiego od dnia 1 stycznia 2016 r. funkcjonują 3 punkty, z których jeden począwszy od 1 stycznia 2019r., jest przeznaczony na świadczenie nieodpłatnych porad obywatelskich, a pozostałe dwa do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. W okresie objętym niniejszą kontrolą ww. punkty są położone w następujących lokalizacjach oraz funkcjonują według poniższych harmonogramów:

⁶² Zgodnie z Uchwałą Zarządu Powiatu Trzebnickiego Nr 150/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. Termin wyłonienia organizacji pozarządowej w 2019 roku, wskazany w art. 11 ust. 12 pkt 1 ustawy został określony na 30 listopada 2019 r.

⁶³ Umowa nr 32/2019 zawarta dnia 28 listopada 2019 r. pomiędzy powiatem trzebnickim a Stowarzyszeniem Rozwoju Pęgowa.

⁶⁴ W zakresie zasad zapewnienia zastępstwa przez wykonawców wskazanych przez organizację pozarządową, o czym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy, należy zaznaczyć że złożona przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa oferta w ogóle o tym nie wspomina. Do ofert załączono jedynie wykaz osób, z którymi stowarzyszenie zawarło umowę bez wskazywania aby wymienione w nim dwie osoby miały się zastępować w razie potrzeby.

W zakresie zasad zapewniania w punkcie spotkań z mediatorem, o których mowa w art. 8 ust. 12 pkt 1 ustawy, należy zaznaczyć że oferta złożona przez Stowarzyszenie Rozwoju Pęgowa, ani sama umowa o tym nie zawierają jakichkolwiek ustaleń w tym przedmiocie.

Pierwszy punkt:

☞ ul. Leśna 1, 55-100 Trzebnica (siedziba Starostwa Powiatowego w Trzebnicy)
Pon. – Pt. od 8:00 do 12:00

☞ ul. Trzebnicka 11, 55-106 Zawonia (siedziba Urzędu Gminy Zawonia)⁶⁵
Pt. od 8:00 do 12:00

Drugi punkt:

☞ ul. Parkowa 9, 55-120 Oborniki Śląskie
Pon. od 14:00 do 19:00
Pt. od 14:00 do 19:00

☞ ul. Poprzeczna 18, 55-120 Pęgów (siedziba Ochotniczej Straży Pożarnej)
Wt. od 14: do 16:00
Czw. od 16:00 do 18:00
Sob. od 10:00 do 14:00

Trzeci Punkt:

☞ ul. Wrocławska 12, 55-140 Żmigród (Biblioteka Miejska)
Pon. od 8:00 do 12:00
Czw. Od 8:00 do 12:00

☞ ul. Żmigrodzka 39, 55-100 Prusice (Dzienny Dom Pobytu Seniora - Wigor)
Pon. od 12:00 do 16:00
Czw. Od 12:00 do 16:00

☞ ul Wrocławska 2, 55-114 Wisznia Mała (Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej)
Wt. od 10:00 do 14:00

Pierwszy punkt jest prowadzony w siedzibie Urzędu, a od 2020 r. również w lokalu udostępnionym przez Gminę Zawonia. Punkty drugi oraz trzeci są prowadzone w lokalach będących własnością ww. gmin. Zasady na jakich zostały one udostępnione i nieprawidłowości z tego wynikające omówiono w części I pkt 1 niniejszego dokumentu.

Punkt nr 1 jest prowadzony przez powiat trzebnicki, a porad w nich udzielają adwokaci oraz radcy prawni wskazani przez właściwe samorządy zawodowe. Punkty nr 2 i 3 powierzono do prowadzenia organizacji pozarządowej. W powyższych punktach porad prawnych udzielają radcowie prawni, z których jeden z nich jest mediatorem oraz doradcą obywatelskim – zgodnie z art. 4a ust. 6 i art. 11 ust. 3a ustawy.

W wyniku kontroli ustalono, iż harmonogram funkcjonowania punktów nr 1 i nr 2 jest zgodny z wytycznymi zawartymi w art. 8 ust. 3 ustawy. Punkt nr 3 wprawdzie działa 5 razy w tygodniu (dwa razy w poniedziałek, dwa razy w czwartek i raz we wtorek) niemniej jednak ww. przepis mówi cyt.:

Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywa się w punkcie w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu (...).

⁶⁵ Poczynając od 2020 roku.

Ustawodawca wskazał, iż każdy z punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej musi funkcjonować przeciętnie przez 5 dni w tygodniu⁶⁶. Użycie zwrotu *przeciętnie*⁶⁷ nie oznacza, iż w każdym z tygodni miesiąca punkt musi działać przez 5 dni. W niektórych sytuacjach będzie to wręcz niemożliwe⁶⁸. Należy zatem wskazać, iż przeciętna liczba dni funkcjonowania każdego punktu w skali tygodnia musi wynosić 5 co oznacza np., iż liczba ta w jednym tygodniu może wynosić 4 a w kolejnym 6 dni (lub odpowiednio 7 i 3 dni). Niewłaściwy jest tok rozumowania wyrażony wskazujący, iż każdy punkt musi funkcjonować 5 razy w tygodniu (tak jak ww. punkt nr 3). Użycie przez ustawodawcę zwrotu *przeciętnie 5 dni w tygodniu* zamiast *5 razy w tygodniu* wyklucza taką możliwość. Ponadto z brzmienia art. 8 ust. 3 u.n.p.p.e.p. nie wynika aby zamiarem ustawodawcy było wprowadzenie możliwości kumulowania godzin pracy poszczególnych punktów w zamian za możliwość pracy w wymiarze mniejszym niż przeciętnie 5 dni w tygodniu.

W toku poprzedniej kontroli przeprowadzonej w 2017 roku również wskazano na nieprawidłowości w zakresie harmonogramu funkcjonowania punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, którego prowadzenie powierzono organizacji pozarządowej (str. 6 i 7 wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 lutego 2018 r.), oraz podkreślano że każdy punkt musi funkcjonować minimum 4 godziny dziennie w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu. Kontrolowana jednostka nie składała wobec powyższych ustaleń jakichkolwiek zastrzeżeń w toku ówczesnej kontroli. Ponadto podkreślenia wymaga, że powiat trzebnicki, pomimo sformułowania zalecenia pokontrolnego w ww. kontroli (zalecenie nr 5) w powyższym zakresie, w dalszym ciągu nieprawidłowo określa harmonogramy funkcjonowania części z punktów.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisu art. 8 ust. 3 ustawy w zakresie dni funkcjonowania punktu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej⁶⁹.

[dowód: akta kontroli str.: 160-161]

Z wyjaśnień udzielonych w toku niniejszego postępowania wynika, że kontrole przeprowadzone w dniach 24, 25 i 27 lutego 2020 r. nie wykazały jakichkolwiek nieprawidłowości w wykonywaniu zadania przez wyłonioną organizację pozarządową⁷⁰.

[dowód: akta kontroli str.: 144-157]

Z uwagi na sposób prowadzenia niniejszej kontroli, określony na wstępie dokumenty, w jej toku nie dokonywano oględzin poszczególnych lokali mieszczących ww. punkty celem zweryfikowania czy zapewniają one dostęp dla osób niepełnosprawnych oraz spełniają inne warunki określone w przepisach prawa⁷¹.

⁶⁶ Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości wyrażonego na str. 4 i 5 dokumentu z dnia 10 grudnia 2015 r. dostępnego pod adresem: <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/pl/dla-wykonawcow>, wobec braku innego określenia przez ustawodawcę, wymiar 5 dni należy weryfikować w skali tygodnia.

⁶⁷ W tym kontekście słowo to oznacza wynik podzielenia pewnej sumy składników przez ich liczbę.

⁶⁸ Zgodnie art. 8 ust. *in fine* ustawy jeżeli w danym tygodniu poza niedzielą, która jest dniem wolnym od pracy na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 90), przypadnie dzień lub dni, o których mowa w pkt 1 ww. przepisu (np. 25 i 26 grudnia lub 1 i 3 maja) nie powstaje obowiązek odpracowania ww. dni wolnych.

⁶⁹ Zaznaczenia wymaga, że nieprawidłowość ta została również wskazana w toku kontroli uproszczonej prowadzonej w dniach 13 i 14 maja 2019 r., co zostało opisane na str. 4 sprawozdania z kontroli sporządzonego dnia 14 czerwca 2019 r.

⁷⁰ Pkt 5 wyjaśnień z dnia 12 listopada 2020 r.

⁷¹ Określone w § 3 ust. 2 i § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. poz. 2492).

III. Pozostałe kwestie zweryfikowane w toku kontroli.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy starosta odpowiada za upowszechnienie wśród mieszkańców powiatu informacji o działalności systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i nieodpłatnych porad obywatelskich. W wyniku kontroli stwierdzono, że kontrolowana jednostka zadośćuczyniła ww. przepisowi, w szczególności jeżeli chodzi o informacje wynikające z art. 8 ust. 4 – ust. 8 ustawy⁷².

[dowód: akta kontroli str.:]

Zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy starosta ma obowiązek sporządzić oraz na bieżąco aktualizować listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa dostępnego dla mieszkańców powiatu, które obejmuje w szczególności:

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

Lista ta ma zawierać ponadto dane, o których mowa w ust. 2 i ust. 3 ww. przepisu. Należy ją udostępnić (w całym opisanym powyżej zakresie) na stronie internetowej Urzędu oraz urzędów gmin położonych na obszarze starostwa, co najmniej raz do roku w lokalnych środkach masowego przekazu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie danego powiatu (art. 8a ust. 4 ustawy). W wyniku kontroli stwierdzono zadośćuczynienie drugiemu i trzeciemu z ww. sposób udostępnienia powyższej listy. Niemniej jednak informacje o nieodpłatnej pomocy prawnej zostały umieszczone tylko na stronach 4 z 6 gmin położonych na terenie powiatu trzebnickiego (bez gmin Prusice oraz Oborniki Śląskie) jak również nie obejmuje ona informacji wskazanych w art. 8a ust. 1 ustawy. Na stronie internetowej Urzędu również brak było ww. informacji. Jedynie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu zawarto informacje, o których mowa w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy⁷³. Oznacza to, również że informacje jakie w ww. zakresie wskazano w pkt 4 wyjaśnień z dnia 12 listopada 2020 r. nie w pełni odpowiadały stwierdzonemu stanowi faktycznemu.

[dowód: akta kontroli str.: 25, 29-30, 158-164, 817-821]

W wyniku kontroli stwierdzono, że powiat trzebnicki zapewnił udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnych porad obywatelskich w sposób wskazany w piśmie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 marca 2020 r. (pomoc świadczona zdalnie, zawieszona stacjonarna praca punktów)⁷⁴.

[dowód: akta kontroli str.: 25-30]

⁷² Pkt 3 wyjaśnień z dnia 12 listopada 2020 r.

⁷³ Zaznaczenia wymaga, że nieprawidłowość ta została również wskazana w toku kontroli uproszczonej prowadzonej w dniach 13 i 14 maja 2019 r., co zostało opisane na str. 3 sprawozdania z kontroli sporządzonego dnia 14 czerwca 2019 r.

⁷⁴ Pkt. 7 wyjaśnień z dnia 12 listopada 2020 r.

W zakresie dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez kontrolowaną jednostkę, w wyniku kontroli stwierdzono co następuje:

- w okresie objętym niniejszą kontrolą po nieodpłatną pomoc nie zgłosiła się jakakolwiek osoba prowadząca działalność gospodarczą, w związku z czym organ nie otrzymał jakichkolwiek oświadczeń, o których owa w art. 4 ust. 2 zdanie drugie ustawy⁷⁵;
 - do czasu uruchomienia systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 7a ustawy, karty pomocy oraz oświadczenia, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, były przekazywane w terminie, o którym mowa art. 7 ust. 3 ustawy (w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 maja 2020 r.)⁷⁶;
 - oświadczenia, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy są przechowywane w sposób opisany w ust. 3 ww. przepisu⁷⁷;
 - analiza, o której mowa w art. 7 ust. 5 ustawy oraz w § 8 ust. 9 rozporządzenia w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jest prowadzona, niemniej jednak w jej wyniku nie stwierdzono jakichkolwiek uwag i zastrzeżeń co do sposobu ich udzielenia⁷⁸;
 - karty pomocy, zarówno wtedy gdy były sporządzane w formie papierowej, jak i po wprowadzeniu obowiązku dokumentowania ich w systemie, o którym mowa w art. 7a ust. 1 ustawy (art. 7 ust. 3), były wypełniane prawidłowo.
- [dowód: akta kontroli str.:25-31, 39b, 48, 822-847]

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

1. Podjąć działania w celu zawarcia z gminami położonymi na terenie powiatu trzebnickiego stosownych porozumień, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy, a w przypadku ich zawarcia przedstawić ich potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie.
2. Tak redagować umowy, o których mowa w art. 6 ustawy, aby były one zgodne z wytycznymi zawartymi w ust. 2 ww. przepisu.
3. Redagując ogłoszenia konkursowe zwrócić szczególną uwagę aby były one zgodne z treścią ustawy.
4. Opracowywać umowy jakie powiat trzebnicki zawiera z organizacjami pozarządowymi w sposób zgodny z art. 11 ust. 7 ustawy, a w szczególności zgodnie z wytycznymi, do których odsyła ww. przepis.
5. Dostosować harmonogram funkcjonowania wszystkich punktów zlokalizowanych na terenie powiatu trzebnickiego do wymogów art. 8 ust. 3 ustawy.
6. Opracować oraz udostępnić listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 8a ustawy oraz podjąć działania mające na celu właściwe opublikowanie ww. listy przez gminy położone na terenie powiatu trzebnickiego.
7. Zwiększyć nadzór nad pracownikiem, do zakresu czynności którego należy realizacja zadań z zakresu ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

⁷⁵ Pkt 6 wyjaśnień z dnia 4 grudnia 2020 r.

⁷⁶ Pkt 7 wyjaśnień z dnia 4 grudnia 2020 r. Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 lutego 2018 r. nie wskazano aby w niniejszym obszarze wystąpiły nieprawidłowości, które wymagałyby sformułowania zaleceń pokontrolnych.

⁷⁷ Pkt 10 wyjaśnień z dnia 12 listopada 2020 r.

⁷⁸ Pkt 9 wyjaśnień z dnia 12 listopada 2020 r.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 5 marca 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski