



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 30 grudnia 2022 r.

NK-KSE.431.1.26.2022.RG

Pan
Maciej Awizeń
Starosta Powiatu Kłodzkiego

WYSTAPIENIE POKONTROLNE

W dniach 14, 19, 20, 28, 29 września 2022 r., na podstawie przepisu art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 135 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 224), a także na podstawie imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 września 2022 r. nr 103 – nr 105, zespół kontrolny Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Roman Grzeszkowiak – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego);
- Tomasz Woch – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego);
- Grzegorz Gola – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego);

przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Kłodzku, z siedzibą przy ul. Okrzei nr 1, 57-300 Kłodzko (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową, w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na organizacji na terenie powiatu kłodzkiego punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz nieodpłatnej mediacji, na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 945), zwaną dalej ustawą o npp.

[dowód: akta kontroli str.: 1 - 18]

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 28 czerwca 2022 r. *Planem kontroli na II półroczu 2022 r.* (sygn. NK-KSE.430.5.2022.RG)¹.

Przedmiotem kontroli była organizacja systemu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnych porad obywatelskich oraz nieodpłatnych mediacji na terenie powiatu kłodzkiego, a także zgodność lokali, w których usytuowane są punkty nieodpłatnego poradnictwa, 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.

Kontrola została wpisana pod pozycją 6/2022 w książce kontroli (AWK.1714.6), prowadzonej w Urzędzie i udostępnionej do tego celu kontrolującemu.

¹ <https://www.bip.duw.pl/bip/kontrola-i-audyt-wewne/plan-kontroli-zewnetrz/58.Plan-kontroli-zewnetrznych-DUW.html> .

Funkcję Starosty Powiatu Kłodzkiego w całym okresie objętym kontrolą pełni Pan Maciej Awizeń².

Zadania będące przedmiotem kontroli należą do regulaminowych zadań Wydziału Organizacyjnego Urzędu³, który podlega bezpośrednio Sekretarzowi Urzędu⁴. W okresie objętym kontrolą były one realizowane⁵ przez:

- ██████████ - pracownika ww. Wydziału Starostwa, w toku kontroli zajmującą stanowisko Kierownika Referatu ds. Kadrowych i Kancelaryjnych⁶.

Bezpośrednim przełożonym ww. pracownika jest Sekretarz Powiatu ██████████⁷, który bezpośrednio podlega Staroście Powiatu Kłodzkiego Panu Maciejowi Awizeniowi⁸.

W toku kontroli wyjaśnień udzielał zarówno Starosta Powiatu, jak również Sekretarz Powiatu.

[dowód: akta kontroli str.: 355-364, 592-601, 730, 836-837, 838, 839, 862]

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty⁹ oraz złożone wyjaśnienia kontrolowanego pismami (wraz z zał.): z dnia 17.10.2022 r. znak ORG.5330.17.2022¹⁰, z dnia 18.10.2022r. znak ORG.5330.17.2022¹¹ i z dnia 21.10.2022 r. znak ORG.5330.17.2022¹², przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj. legalności oraz rzetelności.

[dowód: akta kontroli str.: 28-896]

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej, po rozpatrzeniu i oddaleniu wszystkich zastrzeżeń złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*¹³ z dnia 16 listopada 2022 r., przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*, które obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego, zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

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

² Uchwała Nr XI/104/2018 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Kłodzkiego, na <https://bip.powiat.klodzko.pl>.

³ Vide § 22 ust. 1 pkt 3 lit x Uchwały Nr 44/2022 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 21 lutego 2022 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku (ze zm.), na <https://bip.powiat.klodzko.pl/3654/217/uchwaly-zarzadu-powiatu-klodzkiego-vi-kadencji-z-dnia-21-lutego-2022-roku.html>.

⁴ Vide § 14 ust. 3 pkt 1 Uchwały Nr 44/2022, wskazanej w przypisie nr 3.

⁵ Zgodnie z pkt 5 pisma z dnia 17.10.2022 r. (znak: ORG.5330.17.2022) Starostwa Powiatowego w Kłodzku, zwanego dalej odpowiednio wyjaśnieniami/pismem z dnia 17.10.2022 r., 18.10.2022 r., 21.10.2022 r.

⁶ Vide zał. nr 10 do pisma z dnia 17.10.2022r.

⁷ Vide § 14 ust. 1 i 3 pkt 1 oraz zał. nr 3 do Uchwały Nr 44/2022, wskazanej w przypisie nr 3.

⁸ Vide § 7 ust. 7 pkt 3 oraz zał. nr 1 do Uchwały Nr 44/2022, wskazanej w przypisie nr 3.

⁹ Niezbędne dokumenty w wierzytelnych kserokopiach pobrano i włączono do akt kontroli.

¹⁰ Wpływ pisma i zał. pocztą dnia 20.10.2022 r., RPW/230797/2022.

¹¹ Wpływ pisma i zał. pocztą dnia 20.10.2022 r., RPW/230797/2022.

¹² Wpływ pisma i zał. pocztą dnia 25.10.2022 r., RPW/233874/2022.

¹³ Doręczony Kontrolowanemu w dniu 22.11.2022 r. Zastrzeżenia do Projektu wystąpienia pokontrolnego złożono w dniu 30.11.2022 r., z zachowaniem terminu o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Zastrzeżenia oddalono w całości pismem z dnia 28.12.2022 r.

I. Organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

a) Prowadzenie punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnych porad obywatelskich przez Powiat Kłodzki.

W toku kontroli ustalono, iż na terenie powiatu kłodzkiego utworzono łącznie sześć punktów¹⁴ udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnych porad obywatelskich - zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 w zw. z art. 20 ust. 4 ustawy o npp.

W dniu 14 marca 2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego¹⁵, natomiast od dnia 20 marca 2020 r. wprowadzono stan epidemii trwający do 12 maja 2022 r.¹⁶. W związku z powyższym pismem z dnia 23 marca 2020 r. (znak: DSF-XI.690.81.2020) Minister Sprawiedliwości zobowiązał wojewodów do tego, aby przekazali starostom oraz prezydentom miast na prawach powiatu wytyczne i zasady organizacji udzielenia świadczeń opisanych w ustawie. W wyniku kontroli w związku z zaistniałą sytuacją epidemiczną ustalono, że punkty pracowały w koniecznych okresach w trybie zdalnym, udzielając nieodpłatnego poradnictwa telefonicznie, z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych (poczty elektronicznej), z obowiązkiem uzyskaniu (właśnie pocztą elektroniczną) wymaganych ustawą o npp oświadczeń osoby zainteresowanej poradą dot. braku możliwości poniesienia kosztów porady odpłatnej. W przypadku braku możliwości skorzystania z narzędzi elektronicznych, osoba zainteresowana pomocą tego rodzaju oświadczenie mogła złożyć również telefonicznie.

[dowód: akta kontroli str.: 572-582, 592-601 i z zał. 14, 817-835]

W wyniku kontroli stwierdzono, że Powiat Kłodzki obecnie realizuje zadanie, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o npp w porozumieniu z: Miastem Kłodzko (do dnia 28 lutego 2022 r., bowiem od 1 marca 2022 r. Starostwo zorganizowało stosowny punkt w nowo wyremontowanym własnym obiekcie, tj. przy ul. Wyspiańskiego 2K w Kłodzku), Gminą Międzylesie, Gminą Stronie Śląskie oraz Gminą Radków. W przedmiocie wyboru gmin, w których zlokalizowane są punkty porad prawnych Starostwo dokonało stosownego wyboru kierując się przepisami i kryteriami wskazanymi w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 roku w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego¹⁷. Natomiast z uwagi na rozległość terenu powiatu kłodzkiego, wybór lokalizacji miał również na celu zapewnienie dostępności do przedmiotowych świadczeń w różnych miejscowościach powiatu, możliwie największej liczbie mieszkańców. Tego rodzaju wybór należy uznać za prawidłowy.

[dowód: akta kontroli str.: 28-69, 572-582, 592-601, 612, 854-861]

Przepis art. 9 ust. 1 ustawy o npp wskazuje katalog obligatoryjnych elementów, które muszą znaleźć się w porozumieniach zawieranych przez powiat z gminami. W wyniku kontroli stwierdzono, iż porozumienia zawarte z gminami zawierały nw. uchybienia:

¹⁴ <https://bip.powiat.klodzko.pl/853/291/nieodplatna-pomoc-prawna-w-powiecie-klodzkiem.html>

¹⁵ Patrz: § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433), który odwołano § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490).

¹⁶ Patrz: § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 340) oraz § 1-2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r., poz. 1027).

¹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 2492, ze zm., dalej rozporządzenie.

- 1) nieprecyzyjnie określono dni, w których planuje się dyżury – wszystkie z zawartych porozumień z ww. gminami z lat 2019-2021 nie zawierają stosownego wykazu planowanych dyżurów;
- 2) nieprecyzyjnie wskazano, czy dyżur przeznaczony będzie na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej czy świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – porozumienia z gminami: Międzylesie (z 2019 r., z 2020 r., z 2021 r.), Radków (z 2019 r., z 2020 r., z 2021 r.), Stronie Śląskie (z 2019r., z 2020 r., z 2021 r.), Miastem Kłodzko (z 2020 r., z 2021 r.);

Wszystkie porozumienia, choć ogólnie¹⁸, określały zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urządzeń technicznych podmiotom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącym nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż ustawodawca w art. 9 ust. 1 ustawy o npp, jasno wskazuje, iż porozumienia z gminami zawierać mają w szczególności wykaz planowanych dyżurów, które precyzyjnie określą dni dyżurów, zawierają informację czy dyżur dotyczy nieodpłatnej pomocy prawnej czy nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, wskażą rodzaj podmiotu czy określą konkretny adres lokalu, w którym dyżur będzie się odbywać (pkt 1 lit. a – c i lit. e ww. przepisu). Wskazane w przepisie wymogi powinny znajdować się w każdym z zawieranych porozumień.

W złożonych wyjaśnieniach z dnia 17.10.2022 r. w pkt 3 Kontrolowany przekonuje, że zawarte porozumienia zawierają wymagane ww. przepisem elementy.

Wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Jak wyżej wykazano doszło do naruszenia ustawy o npp w przedmiocie nieprecyzyjnego określenia dni, w których planuje się dyżury, nadto nieprecyzyjnie wskazano, czy dyżur przeznaczony będzie na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej czy świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewłaściwej interpretacji przepisu art. 9 ust. 1 ustawy o npp i nierzetelnego sporządzania porozumień. Odpowiadają za nie osoby opracowujące pod względem formalno-prawnym projekty porozumień oraz ich bezpośredni przełożeni.

[dowód: akta kontroli str.: 28-69, 572-582, 592-601]

W wyniku kontroli stwierdzono, że Powiat Kłodzki zawarł trójstronne porozumienia z organami właściwych samorządów zawodowych (Radą Okręgowej Izb Radców Prawnych w Wałbrzychu {dalej: OIRP} oraz Okręgową Radą Adwokacką w Wałbrzychu {dalej: ORA}) obejmujące lata 2019 - 2022. Porozumienia zostały zawarte w terminie wskazanym art. 10 ust. 2 ustawy o npp. Zawierały także wszystkie elementy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o npp. Samorzady zawodowe przekazywały następnie stosowne wykazy radców prawnych i adwokatów Staroście. Listy te wpłynęły do Urzędu w dniach:

- 27 listopada 2019 r. (OIRP) i 20 listopada 2019 r. (ORA);
- 7 grudnia 2020 r. (OIRP) i 17 listopada 2020 r. (ORA-jednak bez wskazania zastępców);
- 30 listopada 2021 r. (OIRP) i 17 listopada 2021 r. (ORA-jednak bez wskazania zastępców, co ORA uzupełniła dopiero pismem, które wpłynęło do Urzędu dnia 3 marca 2022 r.).

W złożonych wyjaśnieniach z dnia 10.10.2022r. w pkt 1, wskazano, że:

(...) IRA nie wykazała zastępców adwokatów do udzielania NPP. Starosta Kłodzki w piśmie skierowanym do ORA i OIRP z dnia 12.10.2020 oraz 4.10.2021 wnosił o wskazanie osób zastępujących na wypadek sytuacji, w których wskazane osoby nie mogłyby świadczyć NPP. Zastępcy do udzielania NPP byli wskazywani z wykazu, który otrzymano z ORA oraz zgodnie zapisami §3 ust.2 pkt 3 umów zawieranych z prawnikami

¹⁸ Zalecana większa precyzja tego rodzaju regulacji umownych.

„poinformowania o niemożności realizacji zadania zgodnie z ustalonym harmonogramem, ze wskazaniem osoby zastępującej. W sytuacjach losowych niezwłoczne poinformowanie o nieobecności oraz w miarę możliwości wskazanie osoby zastępującej. Przy wskazaniu osoby zastępującej Zleceniobiorca zobowiązuje się do zachowania zasady, że pierwszeństwo przysługuje prawnikom świadczącym usługi w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej w tej lub innych lokalizacjach punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu”

W bieżącym roku z narastającym problem dotyczącym obsady dyżurów wystąpiono dwukrotnie pismami z dnia 15.02 i 15.06 do ORA oraz OIRP w Wałbrzychu z prośbą o wskazanie zastępców. ORA pismem z dnia 1.03. br. wskazała trzech adwokatów, którzy wyrazili gotowość pełnienia zastępstwa. Do zawarcia umowy doszło tylko z jedną ze wskazanych osób, która w konsekwencji ani razu nie podjęła zastępstwa z uwagi na kolizję z obowiązkami zawodowymi lub z innych przyczyn (...).

Powyższe wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie. Kontrolowana jednostka nie ma wpływu na to, że dany samorząd zawodowy nie wypełnia wszystkich zobowiązań opisanych w ww. ustawie, a w szczególności Kontrolowany nie odpowiada za niewskazywanie zastępców radców i adwokatów. W takiej sytuacji Kontrolowanemu pozostaje jedynie możliwość kierowania pisemnych monitów. Zwrócić należy jednak uwagę, że porozumienia wskazują jedynie na zastępców radców prawnych i adwokatów, bez doprecyzowania, że takimi zastępcami mogą być jedynie radcowie prawni lub adwokaci, o czym wyraźnie mówi art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o npp. Zaleca się, zatem doprecyzowanie tego postanowienia umownego.

[dowód: akta kontroli str.: 70-118, 572-582, 592-601]

Mając na uwadze liczbę wszystkich punktów przypadających na kontrolowaną jednostkę oraz przepis art. 11 ust. 1 ustawy o npp, należy wskazać, że do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym przeznaczono 3 z nich, co odpowiada wytycznym zawartym w ww. przepisie. Zasady ich podziału pomiędzy adwokatów i radców prawnych, uwzględniający wytyczną zawartą w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o npp, opisano w treści przedmiotowych porozumień. Wskazano w nich adresy lokali oraz dni i godziny dyżurów.

[dowód: akta kontroli str.: 70-117]

W wyniku kontroli stwierdzono, że w ramach punktów nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonych przez Powiat Kłodzki zapewniono świadczenie usług poprzez zawarcie stosownych umów z radcami prawnymi i adwokatami - zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 ustawy o npp¹⁹. Zgodnie z ust. 2 ww. przepisu umowy te powinny regulować w szczególności m.in. sposób organizowania w punkcie spotkania z mediatorem, o którym mowa w art. 8 ust. 12 pkt 1 ustawy o npp (art. 6 ust. 2 pkt 6a ustawy o npp). W wyniku kontroli stwierdzono, że żadna z umów z adwokatami i radcami prawnymi, podpisanymi w latach 2019-2021, nie zawierała zapisów dotyczących sposobu organizowania w punkcie spotkania z mediatorem. Art. 6 ust. 2 pkt 6a ustawy o npp nakazuje, aby umowa zawarta z adwokatem lub radcą prawnym określała sposób organizowania w punkcie spotkania z mediatorem, a powyższy zwrot rozumieć należy jako *określony tryb postępowania, formę wykonywania*

¹⁹ W wyniku kontroli stwierdzono pewne rozbieżności pomiędzy tym jakie osoby do udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej przedstawiły pierwotnie poszczególne samorządy zawodowe, a tym z jakimi osobami umowy te faktycznie zawarto, niemniej jednak mając na uwadze pkt 1-2 wyjaśnień z dnia 17.10.2022r., uznać należy, iż ww. okoliczności nie świadczyły o wystąpieniu nieprawidłowości, a Kontrolowany dążył do poprawy zaistniałej sytuacji.

czegoś²⁰ oraz *planowanie i koordynowanie poszczególnych etapów jakiś działań*²¹. W ocenie organu kontroli opartej o zapisy poszczególnych umów, żadna z nich nie określała w jaki sposób (w powyższym znaczeniu) będzie organizowane (również w powyższym znaczeniu) spotkanie z osobą zainteresowaną przeprowadzeniem nieodpłatnej mediacji. Sam zapis dot. np.: organizowania mediacji przez zleceniodawcę oraz organizowania mediacji raz w miesiącu, w ostatnią środę (z określeniem lub bez określenia lokalizacji punktu takiego spotkania, albo bez określenia dnia miesiąca), lub określenie w miarę potrzeb, to w ocenie kontrolujących za mało, aby uznać warunek określony w art. 6 ust. 2 pkt 6a ustawy o npp za spełniony. W wyjaśnieniach z dnia 17.10.2022 r. (pkt 2.1.) Kontrolowany potwierdza brak odpowiednich zapisów umownych w tej materii.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewłaściwej interpretacji art. 6 ust. 2 pkt 6a ustawy o npp i niepoprawnego sporządzenia umów. Odpowiadają za nie osoby opracowujące pod względem formalno-prawnym projekty tych umów oraz ich bezpośredni przełożeni.
[dowód: akta kontroli str.: 118-354, 592-601]

Należy również zaznaczyć, że od dnia 16 maja 2020 r. z nieodpłatnej pomocy mogą (po złożeniu wymaganych ustawą o npp oświadczeń) korzystać także osoby prowadzące działalność gospodarczą. W toku kontroli ustalono, że umowy zlecenia zawarte w 2019 r. przez Powiat Kłodzki z radcami prawnymi i adwokatami, nie zostały uzupełnione o zapisy przewidujące umożliwienie takim osobom uzyskiwanie nieodpłatnej pomocy.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niezastosowania do takich umów art. 4 ust. 1 ustawy o npp, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z dnia 14 maja 2020 r.²² i niesporządzenia stosownych aneksów do tych umów. Odpowiadają za to osoby odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z ustawy o npp, opracowujące pod względem formalno-prawnym umowy i ich zmiany oraz bezpośredni przełożeni.

[dowód: akta kontroli str.: 118-172]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Kontrolowany odbierał, od radców prawnych i adwokatów, z którymi w roku 2020 i 2021 zawarł stosowne umowy zlecenia, oświadczenia dot. prowadzenia działalności gospodarczej, z pouczeniem o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń/zeznań, a wynikającej z treści art. 233 Kodeksu karnego. Należy zauważyć, że zarówno ustawa o npp, jak i ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²³, nie odsyłają wprost lub odpowiednio, do stosowania przepisów Kodeksu karnego lub Kodeksu postępowania karnego. Nadto należy stwierdzić, że dla skuteczności prawnej tego rodzaju uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia/zeznania, wymagany jest odpowiedni przepis ustawy przewidujący możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej – vide art. 233 § 6 Kodeksu karnego. Takich regulacji nie zawiera ustawa o npp, jak również ustawa o d.p.p.w. Zatem taka praktyka Kontrolowanego jest błędna i realizowana bez podstawy prawnej, a pouczenie prawnie nieskuteczne.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niedostatecznej znajomości ww. regulacji ustawowych. Odpowiadają za nie osoby odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z ustawy o npp, opracowujące pod względem formalno-prawnym niezbędne załączniki umowne oraz ich bezpośredni przełożeni.

[dowód: akta kontroli str.: 190-354]

²⁰ Definicja wyrazu *sposób* zawarta w Słowniku Języka Polskiego.

²¹ Definicja wyrazu *organizować* zawartej w Słowniku Języka Polskiego.

²² Art. 29 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875).

²³ tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm., dalej ustawa o d.p.p.w.

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

W wyniku kontroli stwierdzono, iż liczba punktów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, których prowadzenie powierzono organizacjom pozarządowym, jest zgodna z dyspozycją art. 11 ust. 1 ustawy o npp²⁴. W całym okresie objętym kontrolą wybór podmiotów, którym powierzono prowadzenie ww. punktów był poprzedzony konkursem (art. 11 ust. 2 ustawy o npp), o którym mowa w ustawie o d.p.p.w. W przypadku wszystkich ww. konkursów organ powołał komisję konkursową – zgodnie z art. 15 ust. 2a i 2b ww. ustawy o d.p.p.w.²⁵ W wyniku kontroli stwierdzono, iż w pracach żadnej z ww. komisji nie uczestniczyły osoby zgłoszone przez organizacje pozarządowe. Nie hamuje to jednak jej prac²⁶. W kwestii ogłoszeń o otwartym konkursie należy wskazać, iż poddane weryfikacji ogłoszenia zawierały elementy wskazane w art. 13 ust. 2 pkt 1 – pkt 7 ustawy o .d.p.p.w. Termin przeznaczony na składanie ofert we wszystkich konkursach objętych niniejszą kontrolą był zgodny z treścią ust. 1 ww. przepisu. Natomiast w przedmiocie publikacji ogłoszeń konkursowych (vide art. 13 ust. 3 ww. ustawy o d.p.p.w.), uznać można, że ogłoszenia poprawnie opublikowano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej²⁷ (dotyczy to wszystkich konkursów) oraz na powiatowej stronie internetowej (ale dotyczy to jedynie konkursu z 2020), to w pozostałych przypadkach nie zostało to przez Kontrolowanego w sposób jednoznaczny wykazane, mimo prośby o wyjaśnienie tych kwestii (vide pismo z dnia 17.10.2022r.²⁸). Brak zatem ze strony Kontrolowanego należytego wykazania w toku kontroli, iż doszło w pozostałych przypadkach do opublikowania ww. ogłoszeń konkursowych w sposób przewidziany art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy o d.p.p.w., czyli na stronie internetowej Urzędu²⁹. Ponadto Kontrolowany nie wykazał w sposób należyty czy doszło do publikacji wszystkich ww. ogłoszeń konkursowych w sposób przewidziany art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy o d.p.p.w. tj. w siedzibie Organu w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń. Przedstawiane w tym zakresie pisma-zaświadczenia (także te dotyczące publikacji wyników konkursów z badanego okresu³⁰), w swej treści w szczególności dot. dat sporządzenia pism i podanych tam dat publikacji, nie udowadniają okoliczności publikacji, a co najwyżej zarejestrowania ogłoszenia w stosownym rejestrze Referatu Adm.-Gosp. oraz zamiaru umieszczenia właściwego ogłoszenia na tablicy ogłoszeń w siedzibie Organu. Aby tego rodzaju pisma-zaświadczenie dowodziły należytej publikacji ogłoszeń na tablicy Urzędu, winny być sporządzane po upływie stosownego terminu publikacji, nie natomiast jak to ma miejsce obecnie, przed tym terminem. Wówczas te okoliczności nie będą rodziły tego rodzaju uzasadnionych wątpliwości u kontrolujących.

²⁴ Mając na uwadze dyspozycję art. 11 ust. 1 ustawy o npp w całym okresie objętym kontrolą liczba ta wynosiła 3.

²⁵ W 2019 roku komisję powołano 12 listopada (uchwała Zarządu Powiatu Kłodzkiego nr 192/2019), w 2020 roku komisję powołano 26 listopada (uchwała Zarządu Powiatu Kłodzkiego nr 194/2020), natomiast w 2021 roku komisję powołano 10 listopada (uchwała Zarządu Powiatu Kłodzkiego nr182/2021). Wojewoda Dolnośląski zrezygnował z przysługującego uprawnienia do wskazania przedstawiciela do komisji konkursowych.

²⁶ Zgodnie z art. 15 ust. 2da pkt 1 ustawy o d.p.p.w. (patrz: pkt 4.1.2. wyjaśnień z dnia 17.10.2022 r.).

²⁷ dalej BIP.

²⁸ Pkt 4.1.3., 4.2.3., 4.3.4. pytań kontrolujących i wyjaśnień z 17.10.2022 r.

²⁹ Z udzielonych wyjaśnień (pkt 4.1.3) wynika, iż poprzednia wersja strony internetowej Starosty Kłodzkiego nie jest dostępna od marca 2020 roku. Tym samym nie można zweryfikować czy informacje o publikacji ogłoszeń konkursowych i rozstrzygnięciu konkursu z 2019 r. zostały właściwie opublikowane. Nadto przekazane wydruki z powiatowej strony internetowej dot. publikacji ogłoszenia konkursowego z 2021 r. i wyniku tego konkursu, również nie wskazują wprost, kiedy miało to miejsce. Natomiast wydruk powiatowej strony internetowej dot. ogłoszenia wyniku konkursu z roku 2020 nie został przedstawiony, mimo złożonej w tej materii przez kontrolujących prośby - vide pkt 4.2.2 pytań, pkt 4.2.2. wyjaśnień z 17.10.2022 r. i zał. nr 11.

³⁰ Vide m.in. str. 377, 411, zał. 13 do wyjaśnień z 17.10.2022 r.

Na zakończenie tej kwestii należy dodać, iż publikacja każdego ogłoszenia konkursowego w sposób zgodny z art. 13 ust. 3 ustawy o d.p.p.w., ma kluczowe znaczenie dla powodzenia całego konkursu, albowiem z art. 13 ust. 1 *in fine* ww. ustawy wynika, iż termin na składanie ofert jest liczony dopiero od dnia ukazania się ostatniego z ogłoszeń wymaganych ust. 3 przedmiotowego przepisu. Brak możliwości zweryfikowania publikacji ogłoszeń zgodnie z ww. przepisem, sprawia, że rodzą się uzasadnione wątpliwości, co do upływu wymaganych ustawą terminów, a co za tym idzie prawidłowego przebiegu całego konkursu. Kontrolujący zalecają szczególną dbałość w kwestii wykazania się spełnieniem obowiązków nałożonych na Organizatora konkursu przez art. 13 ust. 3 ustawy o d.p.p.w. [dowód: akta kontroli str.: 365-522, 538-582, 592-601, 731-739, 889, 891, 896]

W toku kontroli ustalono, m.in. że Zarząd Powiatu Kłodzkiego podjął uchwałę w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadania administracji rządowej „*Powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej celem udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu kłodzkiego w 2022 roku*”. Przedmiotowej uchwale nadano w nagłówku numer 172/2021 oraz datowano ją na dzień 20 października 2021 r., podobnie oznaczono i datowano załącznik do ww. uchwały. Ww. uchwałę podpisano elektronicznie. W przekazanym wydruku potwierdzającym moment podpisania przez Zarząd ww. uchwały, wskazano m.in. jako dane podpisywanego dokumentu uchwałę o numerze 171/2021 (a nie 172/2021, jak to wynika z nagłówka uchwały), natomiast poszczególni Członkowie Zarządu swoje podpisy elektroniczne składają w dniu 21 października 2021 r., w godz. od 15:12:40 do 15:15:56 (nie natomiast w dniu 20 października 2021 r., jak to wynika z nagłówka uchwały). Z podobną sytuacją stykamy się w uchwale w sprawie ogłoszenia naboru członków komisji konkursowej do opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert na realizację zleconego zadania administracji rządowej „*Powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej celem udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu kłodzkiego w 2022 roku*”. Uchwale tej nadano w nagłówku numer 173/2021 oraz datowano ją na dzień 20 października 2021 r., podobnie oznaczono i datowano dwa załączniki do ww. uchwały. Uchwałę podpisano elektronicznie. W przekazanym wydruku potwierdzającym moment podpisania przez Zarząd ww. uchwały, wskazano m.in. jako dane podpisywanego dokumentu uchwałę o numerze 172/2021 (a nie 173/2021, jak to wynika z nagłówka uchwały), natomiast poszczególni Członkowie Zarządu swoje podpisy elektroniczne składają w dniu 21 października 2021 r., w godz. od 15:20:23 do 15:23:11 (nie natomiast w dniu 20 października 2021 r. jak to wynika z nagłówka uchwały). Podobnie jest także w uchwale numer 182/2021 w sprawie powołania składu komisji konkursowej do opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert na realizację zadania „*Powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej celem udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu kłodzkiego w 2022 roku*”. Uchwałę datowano w jej nagłówku na dzień 10 listopada 2021 r. i podpisano elektronicznie. W przekazanym wydruku potwierdzającym moment podpisania przez Zarząd ww. uchwały, poszczególni Członkowie Zarządu swoje podpisy elektroniczne składają w dniu 15 listopada 2021 r., w godz. od 13:29:04 do 13:35:29 (nie natomiast w dniu 10 listopada 2021 r. jak to wynika z nagłówka uchwały). Podobnie w uchwale dot. rozstrzygnięcia konkursu na 2022 r., numer 189/2021 Przedmiotową uchwałę datowano w jej nagłówku na dzień 30 listopada 2021 r. Ww. uchwałę podpisano elektronicznie. W przekazanym wydruku potwierdzającym moment podpisania przez Zarząd ww. uchwały, poszczególni Członkowie Zarządu swoje podpisy elektroniczne składają w dniu 1 grudnia 2021 r., w godz. od 08:34:26 do 08:36:51 (nie natomiast w dniu 30 października 2021 r., jak to wynika z nagłówka uchwały).

W powyższym zakresie Organizator konkursów złożył następujące wyjaśnienia (pkt 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.11 pisma z dnia 17.10.2022 r. oraz pismo z dnia 21.10.2022 r.):

(...) Rozbieżność dotycząca numeru w nagłówku uchwały (...) z numerem wygenerowanym z systemu Legislator wynika z błędu programu. Niemniej identyfikator dokumentu (suma kontrolna) jest prawidłowy - identyczny w uchwale i potwierdzeniu dokumentu podpisanego elektronicznie.

W kwestii dotyczącej podpisania dokumentów wyjaśniam, że uchwały podejmowane są na posiedzeniu zarządu, co znajduje odzwierciedlenie w porządku obrad zarządu oraz protokole sporządzonym po posiedzeniu zarządu.

Podpisanie uchwał jest czynnością techniczną i jest wykonywane po nadaniu numerów uchwał, chronologicznie, zgodnie z porządkiem obrad, po wykonaniu innych czynności kancelaryjnych i nie zawsze odbywa się w tym samym dniu, co posiedzenie zarządu. Przedmiotowe uchwały posiadają zapis, że wchodzi w życie z dniem podjęcia. (...)

Wyjaśnienia te zasługują na uwzględnienie. Należy również wskazać, że na prośbę zespołu kontrolującego, Organ uzupełnił wyjaśnienia i przekazał stosowne protokoły obrad Zarządu Powiatu, z których wynika, że nad ww. uchwałami obradowano i głosowano w dniach wskazywanych w ich nagłówkach.

[dowód: akta kontroli str. 365-375, 380-387, 393-396, 572-581, 592-601, 839-853]

Ponadto w toku kontroli stwierdzono w ogłoszeniach konkursowych z lat 2019 - 2021 następujące nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o d.p.p.w. w ogłoszeniu konkursowym należy zawrzeć informacje o zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ww. ustawy o npp. W wyniku kontroli stwierdzono, że ogłoszenia konkursowe z lat 2019 – 2021 w części odpowiednio VIII i IX określały wysokość dotacji jaką kontrolowana jednostka przekazała na realizację zadania objętego niniejszą kontrolą w roku publikacji ogłoszenia konkursowego i w roku poprzednim (str. akt kontr. 372, 542, 621). Działanie to było nieprawidłowe w zakresie zamieszczenia w ogłoszeniu konkursowym wysokości dotacji jaką jednostka przekazała na realizację przedmiotowego zadania w roku publikacji ogłoszenia konkursowego. W dacie publikacji każdego z ww. ogłoszeń konkursowych w dalszym ciągu było realizowane zadanie, którego wykonawcę wyłoniono w roku poprzednim³¹. Jak zaznaczono powyżej w art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o d.p.p.w. ustawodawca posłużył się, w odniesieniu do zadań tego samego rodzaju co wskazane w ogłoszeniu konkursowym, zwrotem *zrealizowanych*, co w ocenie organu kontroli oznacza zadanie, które zostało na dzień ogłoszenia danego konkursu już wykonane. W dacie publikacji ww. ogłoszeń z lat 2019-2021 zadania będące przedmiotem konkursów z lat 2018 – 2020 wciąż były realizowane³².

³¹ W roku 2019 realizowano zadanie, którego wykonawcę wyłoniono w roku 2018; w 2020 roku realizowano zadanie, którego wykonawcę wyłoniono w roku 2019; natomiast w roku 2021 realizowano zadanie, którego wykonawcę wyłoniono w roku 2020.

³² Zadania polegające na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnych porad obywatelskich są zadaniami o charakterze całorocznym (patrz: art. 11 ust. 1 [powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, zwanej dalej „organizacją pozarządową”(...)] i ust. 2 [organizację pozarządową wylania się corocznie w otwartym konkursie ofert, (...)] ustawy o npp.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów ustawy o d.p.p.w. przez osobę odpowiedzialną za zredagowanie każdego z ogłoszeń konkursowych oraz nie dość wnikliwa weryfikacja ich treści przez osobę, która je zaakceptowała i zezwoliła na ich publikację. Niemniej jednak zaznaczenia wymaga, że powyższa kwestia ma jedynie charakter formalny i nie czyni ogłoszenia konkursowego nieprawidłowym w zakresie, który dawałby podstawę do podważenia prawidłowości jego rozstrzygnięcia.

[dowód: akta kontroli str.: 365-372-373, 538-542-548, 592-621-838]

W wyniku kontroli stwierdzono, że kontrolowany Organ ogłaszając konkursy w latach 2019-2021 w części VII.2-4 ogłoszeń konkursowych (str. akt kontr. 369, 544, 618), zobligował oferentów do wygenerowania swoich aplikacji przy pomocy wskazanego oprogramowania oraz do ich przesłania za jej pośrednictwem oraz w formie tradycyjnej (tj. poprzez osobiste złożenie lub przesłanie za pośrednictwem operatora pocztowego). W pkt 4.1.4, 4.2.3, 4.3.5. wyjaśnień z dnia 17.10.2022 r. Kontrolowany w powyższym zakresie stwierdza, co następuje, cyt.:

(...) Jako podmiot ogłaszający konkurs określiliśmy warunki składania ofert. Forma składania ofert nie powinna stwarzać problemu z uwagi na załączenie instrukcji tworzenia konta oraz składania wniosków w systemie W(...). System W(...) ma na celu wspomagać organizacje pozarządowe w zakresie realizacji zadania w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy. Powyższa forma składania ofert była wskazana po kontroli Starostwa Powiatowego w Kłodzku przez Regionalną Izbę Obrachunkową (...).

Powyższe wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie, lecz tylko w zakresie tego, że stosowany system, jest narzędziem wspomagającym. Jednak wymaganie, aby składane oferty były wygenerowane w opisany powyżej sposób, jest w ocenie kontrolujących nieprawidłowe i nie powinno być stosowane. Oferent powinien mieć prawo do złożenia oferty bez konieczności jej składania przy pomocy powyższej aplikacji. Kontrolujący nie kwestionują przy tym tego, że stworzenie oferty za pomocą wskazanej aplikacji może być ułatwieniem zarówno dla Organu, jak i oferentów. Niemniej jednak ustanowienie wymogu sporządzenia oferty wygenerowanej za pośrednictwem konkretnego komercyjnego programu stanowić może utrudnienie, bądź nawet uniemożliwienie wzięcia udziału w konkursie niektórym organizacjom pozarządowym, które mogłyby spełniać wszelkie inne wymogi będące konieczne do realizowania wskazanego zadania publicznego, nie generując jednakowoż oferty za pośrednictwem tej konkretnie wskazanej komercyjnej aplikacji. W ocenie kontrolujących zasadnym byłoby wskazanie na możliwość generowania ofert za pomocą ww. aplikacji (nie zaś na wymóg), przy pozostawieniu możliwości ich tworzenia bez jej udziału. Nie można też nie zauważyć tego, iż przepisy u.d.p.p.w. dają organowi ogłaszającemu konkurs prawo do określenia zasad przyznawania dotacji (art.13 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy), terminu składania ofert (art. 13 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy) oraz kryteriów stosowanych przy ich wyborze (art. 13 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy). Wśród powyższych uprawnień brak jest natomiast warunków składania ofert. W ocenie organu kontroli ogłaszając konkurs należy określić jak najszerszy katalog sposobów składania ofert, co z kolei może się przełożyć na ilość otrzymanych ofert i ich konkurencyjność (nie wykluczając tu metod tradycyjnych, jak również za pośrednictwem nowoczesnych narzędzi informatycznych np. platformy ePUAP).

[dowód: akta kontroli str.: 365-369-373, 538-544-548, 592-601, 614-618-622zał.8]

W zakresie dokumentów, o których mowa w art. 11 ust. 3a pkt 2 ustawy o npp należy wskazać, iż kontrolowana jednostka zasadnie żądała, aby oferenci przedstawiali dokumenty świadczące, że osoby, z którymi mają zawarte umowy, uzyskali status doradcy obywatelskiego³³. Niemniej jednak przepis art. 11a ust. 2 ustawy o npp obliguje każdego doradcę obywatelskiego, aby w każdy roku przypadającym po roku ukończenia przez niego szkolenia lub uzyskania zaświadczenia, o którym mowa we wskazanym na wstępie przepisie, odbywał on kurs doszkalający. W wyniku kontroli ustalono, iż dokument (zaświadczenie), o którym mowa w art. 11 ust. 3a pkt 2 ustaw o npp dla jednego z doradców obywatelskich, z którym umowę zawarła Fundacja „W Służbie Wsi” został wystawiony w dniu 22 grudnia 2018 r., dla drugiego z doradców natomiast w dniu 24 lutego 2019 r. (str. akt kontr. 673, 675, 838). Zaznaczenia przy tym wymaga, iż zwrot (...) *począwszy od roku następnego po roku, w którym ukończył szkolenie lub uzyskał zaświadczenie (...)* w opisanym powyżej stanie faktycznym oznacza, iż osoba, która uzyskała kwalifikacje doradcy obywatelskiego w roku 2018 musi odbyć kurs doszkalający do dnia 31 grudnia 2019 r., a osoba, która uzyskała kwalifikacje doradcy w roku 2019 musi odbyć kurs doszkalający do 31 grudnia 2020 r. Z udzielonych przez kierownika podmiotu kontrolowanego wyjaśnień³⁴ wynika, iż kontrolowany podmiot nie weryfikował odbycia przez ww. doradców kursów doszkalających albowiem na dzień wpływu ww. oferty oraz rozstrzygnięcia konkursu z 2019 r. przedłożone przez Fundację „W Służbie Wsi” dokumenty były wystarczające. Organ kontroli podziela powyższe stanowisko. Niemniej jednak, nie zasługuje na pełną aprobatę stwierdzenie kontrolowanej jednostki, iż *Przepis ustawy nie precyzuje terminu uzyskania zaświadczenia z kursu doszkalającego w kolejnym roku.* Jak bowiem zaznaczono powyżej art. 11a ust. 2 ustawy stanowi, iż *Doradca jest obowiązany do uczestnictwa w kursie doszkalającym co najmniej raz w roku, począwszy od roku następnego, w którym ukończył szkolenie lub uzyskał zaświadczenie (...). Tym samym osoba, która została doradcą obywatelskim w roku 2018 powinna odbyć co najmniej jeden kurs doszkalający pomiędzy 1 stycznia 2019 r., a 31 grudnia 2019 r.* Zaznaczenia wymaga, iż Powiat Kłodzki zawarł umowę, o której mowa w art. 11 ust. 7 ustawy o npp, z Fundacją „W Służbie Wsi” w dniu 31 grudnia 2019 r. Podobnie sytuacja przedstawia się w konkursie przeprowadzonym w roku 2020, gdzie również jeden z doradców nie legitymował się zaświadczeniem o odbyciu kursu doszkalającego w roku 2020, co upoważniałoby go do świadczenia poradnictwa na rok realizacji umowy tj. 2021.

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ kontroli wskazuje, iż na dzień zawarcia stosownych umów w 2019 i 2020 roku z ww. organizacją pozarządową, opisani wyżej doradcy obywatelscy powinni w tym czasie legitymować się odbyciem co najmniej jednego kursu doszkalającego. Ponadto z przedstawionych kontrolującym dokumentów oraz wyjaśnień, nie wynika aby ww. obowiązek był w jakikolwiek sposób zweryfikowany przed zawarciem stosownych umów z organizacją pozarządową, przez co takie zaniechanie nie może zostać ocenione pozytywnie.

Nadto zasadnym byłoby, aby warunek odbycia kursu doszkalającego (o ile jest on wymagany) był weryfikowany już na etapie składania ofert konkursowych (tzn. aby poza dokumentem poświadczającym, że dana osoba posiada status doradcy obywatelskiego, organizacja pozarządowa przedkładała również dokument świadczący o odbyciu kursu doszkalającego, który uprawniałby do świadczenia pomocy obywatelskiej w roku realizacji umowy), czego brakowało ogłoszeniom konkursowym z lat 2019 - 2021.

[dowód: akta kontroli str.: 365-375, 538-548, 592-601, 673, 675, 838zał.16]

W toku kontroli stwierdzono, że otwarte konkursy ofert zweryfikowane w jej toku, zostały rozstrzygnięte w następujący sposób:

³³ Patrz: zał. 8 i 16 do wyjaśnień z 17.10.2022 r.

³⁴ Patrz: pkt 4.1.6. wyjaśnień z dnia 17 października 2022 r.

- Konkursy z roku 2019, 2020 r. i 2021:
Obsługę wszystkich 3 punktów powierzono Fundacji „W Służbie Wsi”.

Wszystkie z ww. wyłonionych ofert złożono w przewidzianym do tego w ogłoszeniach konkursowych terminie. Wybrane aplikacje spełniały warunki formalne określone w art. 14 ust. 1 ustawy o d.p.p.w. oraz załączono do nich dokumenty wskazane w części VII ww. ogłoszeń konkursowych. Do wygranych ofert dołączono wszystkie wskazane w ogłoszeniu konkursowym załączniki, jak również wszystkie z przedłożonych wraz z ww. ofertami dokumenty były potwierdzone za zgodność z oryginałem przez upoważnione osoby. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż ww. organizacja pozarządowa była wpisana na listę, o której mowa w art. 11d ust. 1 ustawy o npp oraz nie podlegały odrzuceniu z przyczyn formalnych.

[dowód: akta kontroli str.: 365-373, 538-548, 614-623, 365-521, 538-580, 592-601]

W kwestii złożonych aplikacji, które nie zostały wyłonione organ kontroli stwierdza, że ich ocena dokonana przez kontrolowaną jednostkę była prawidłowa. Jednak w zakresie oferty Fundacji Instytut Białowieski, jej odrzucenie z powodu złożenia za pośrednictwem platformy ePUAP, nie powinno mieć miejsca. Ta forma komunikacji jest bowiem prawnie dopuszczalną formą powszechnej komunikacji z administracją państwową RP. Zatem fakt skorzystania przez oferenta z platformy ePUAP, w celu złożenia oferty, nie może powodować jego wykluczenia, a co miało tu miejsce i jest w ocenie kontrolujących zachowaniem nieprawidłowy (jest to również wada samego ogłoszenia, które z uwagi na tak sformułowaną swoją treść uniemożliwia doręczenie oferty z wykorzystaniem platformy ePUAP). Niezgodnym jednak z warunkami ogłoszenia było niezłożenie jej w formie papierowej, a także ujawnione inne jej braki³⁵, co wystarczało do jej odrzucenia. Natomiast oferta złożona przez Fundację Togatus Pro Bono spełniała warunki formalne, została następnie przez Organizatora poddana ocenie merytorycznej i z uwagi na tą ocenę, nie została przez Organizatora wybrana³⁶.

[dowód: akta kontroli str.: 398-410, 549-564, 592-601, 684-701 zał. 8-9]

W toku kontroli ustalono, że w całym okresie nią objętym, nie wystąpiła jakakolwiek z okoliczności wskazanych w art. 11 ust. 9 ustawy o npp³⁷.

[dowód: akta kontroli str.: 572-581, 592-601]

W toku kontroli ustalono również, że w roku 2020, konkurs został ogłoszony uchwałą z dnia 12 listopada 2020 r., co skutkowało jego rozstrzygnięciem i zakończeniem dopiero uchwałą z dnia 16 grudnia 2020 r. (vide odpowiednio Uchwała Nr 180/2020 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 12 listopada 2020 r. oraz Uchwała Nr 214/2020 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 16 grudnia 2020 r.). Wskazać jednocześnie należy, że już sam termin składania ofert określony przez Kontrolowanego (do 4 grudnia 2020 r.) naruszał termin rozstrzygnięcia konkursu, o którym mowa w art. 11 ust. 12 pkt 1 ustawy o npp (tj. 30 listopada).

W powyższym zakresie Organizator konkursów złożył następujące wyjaśnienia (pkt 4.2.1 pisma z dnia 17.10.2022 r.):

(...) W roku 2020 konkurs został ogłoszony w terminie, który umożliwił podpisanie umowy terminie do 31.12.2020 roku i skuteczną realizację zadania w 2021 roku.(...)

³⁵ m. in. brak wpisu organizacji na listę, o której mowa w art. 11d ust. 1 ustawy o npp.

³⁶ Została oceniona merytorycznie niżej niż wyłoniona oferta Fundacji „W Służbie Wsi”.

³⁷ Patrz: pkt 4.3.14 wyjaśnień z dnia 17.10.2022 r.

Wyjaśnienia te nie zasługują jednak na uwzględnienie. Wskazany przepis art. 11 ust. 12 pkt 1 ustawy o npp jest jednoznaczny, nadto w przypadku nierozstrzygnięcia konkursu do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby powierzenie prowadzenia punktu, zastosowanie winien znaleźć art. 10 ust. 2 ustawy o npp. Wobec powyższego doszło do naruszenia ww. przepisów ustawy o npp.

Przyczyną powstania opisaną powyżej nieprawidłowości było zbyt późne przygotowanie i przeprowadzenie konkursu.

Odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości są osoby, które odpowiadają za przygotowanie i przeprowadzenie konkursu oraz bezpośredni ich przełożeni.
[dowód: akta kontroli str.: 538-548, 560-564, 592-601]

Pozostałe badane konkursy prowadzone w roku 2019 i 2021 zostały rozstrzygnięte oraz wybór organizacji pozarządowej, której powierzono prowadzenie punktów udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej, został dokonany w terminie wskazanym w art. 11 ust. 12 pkt 1 ustawy o npp³⁸.

[dowód: akta kontroli str.: 412-417, 566-571, 592-601, 702-708]

Ustalono także, iż w części VII.12.e ogłoszenia konkursowego stanowiącego załącznik do uchwały nr 180/2020 (podobnie jak w części VII.15.e ogłoszenia konk. stanowiącego załącznik do uchwały nr 192/2019 oraz jak w części VII.12.e ogłoszenia konk. stanowiącego załącznik do uchwały nr 172/2021), opisano jakiego rodzaju dokumenty organizacja pozarządowa musi dołączyć do składanej oferty, w tym kopie odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego, decyzje wojewody o wpis na listę organizacji pozarządowych (art. 11d ust. 1 ustawy o npp). Ustalono także, że w ww. ogłoszeniach pominięto osoby wskazane w art. 11 ust. 3 pkt 1 ustawy o npp (tj. doradców podatkowych). Sformułowano także wymóg znajdujący się w zd. drugim opisaną na wstępie części ogłoszenia konkursowego o treści: „(...)W przypadku obsługi punktów nieodpłatnych porad obywatelskich oraz świadczenia mediacji przez radców prawnych i adwokatów odpowiednie zaświadczenia lub dokumenty potwierdzające posiadane uprawnienia(...)”.

W powyższym zakresie Organizator konkursów złożył następujące wyjaśnienia (pkt 4.1.5, 4.2.4, 4.3.6, 4.3.22 pisma z dnia 17.10.2022 r.):

(...) Zgodnie z zapisami art. 11 ust.3 pkt 1 nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej może udzielać także doradca podatkowy w zakresie prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wyluczając z możliwości udziału w realizacji zadania w/w osób chodziło głównie o zapewnienie świadczenia usług na wyższym poziomie, czyli przez radców prawnych lub adwokatów, których kompetencje obejmują znacznie szerszy zakres wiedzy prawniczej a tym samym możliwości udzielania porad prawnych różnych dziedzin prawa w tym prawa podatkowego.

Natomiast zapis dotyczący przedłożenia dokumentów miał na celu potwierdzenie posiadanych uprawnień w zakresie udzielania mediacji lub porad obywatelskich. (...) Jako podmiot ogłaszający konkurs określone zostały dokumenty, które winny zostać złożone w toku postępowania konkursowego. Dokumenty miały na celu potwierdzenie wymogu

³⁸ Vide Uchwała nr 205/2019 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 26 listopada 2019 r. oraz Uchwała Zarządu Powiatu Kłodzkiego nr 189/2021 z dnia 30 listopada 2021 r.

formalnego ubiegania się o dotację przeznaczoną dla organizacji pozarządowej.

Wyjaśnienia te nie zasługują jednak na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 pkt 1 ustawy o npp, doradca podatkowy jest uprawniony do świadczenia w określonym zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej. Należy dodać, że jest to odrębny zawód prawniczy, a ustawowy status doradcy podatkowego może uzyskać wyłącznie osoba, która m.in. jest nieskazitelnego charakteru i swoim dotychczasowym postępowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu doradcy podatkowego; posiada wyższe wykształcenie; odbyła w Polsce sześciomiesięczną praktykę zawodową; złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin na doradcę podatkowego (vide art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym³⁹). Zatem bezpodstawnym i sprzecznym z ww. przepisem ustawy o npp jest eliminowanie w treści ogłoszenia tego rodzaju osób. Należy również wskazać, że wymóg posiadania stosownego zaświadczenia o ukończeniu szkolenia z zakresu poradnictwa obywatelskiego oraz kursów doszkalających (vide art. 11 ust. 3a pkt 2 i 11a ust. 2 ustawy o npp) wymagany jest nie tylko od radców prawnych czy adwokatów, ale także od innych osób, w tym mediatorów czy doradców podatkowych. Podobnie status mediatora (vide art. 4a ust. 5 ustawy o npp), który jest wymagany nie tylko od radcy prawnego czy adwokata, ale także od doradcy obywatelskiego, doradcy podatkowego, czy prawnika, o którym mowa w art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o npp. Zatem taki wymóg zawarty przez Kontrolowanego w ww. ogłoszeniach konkursowych, a nałożony wyłącznie na radców prawnych i adwokatów, nie znajduje podstawy prawnej.

Należy również wskazać, że zawarte w ogłoszeniach żądanie przedstawiania kopii/kserokopii dokumentów, których treść jest udostępniana poprzez Biuletyn Informacji Publicznej oraz Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego, w ocenie kontrolujących stanowi nadmierny formalizm. Co prawda należy zauważyć, że przepisy ustawy o d.p.p.w. oraz ustawy o npp, nie zabraniają przedkładania ww. dokumentów, to jednak Organy administracji publicznej różnych szczebli, nie powinny zobowiązywać jakiegokolwiek podmiotu do przedstawiania dokumentacji, do której posiadają swobodny i w pełni wiarygodny dostęp, w oparciu o państwowe rejestry publiczne, takie jak w tym przypadku BIP, KRS, stosowna lista wojewody o wpisie organizacji pozarządowej. Należy dodać, że systemy państwowe (np.: KRS, czy BIP) i zasoby tam zgromadzone, są chronione, bezpieczne i przez to w pełni wiarygodne. W tym kontekście warto tu zauważyć, że zgodnie z § 19 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r., w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁴⁰, strony BIP zawierają rozwiązania chroniące przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów tych stron. Natomiast zgodnie z § 21 ww. rozporządzenia, w przypadku awarii, brak dostępności strony BIP, nie powinien być dłuższy niż 8 godzin w przypadku strony głównej i nie dłuższy niż 24 godziny w przypadku strony podmiotowej.

Odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości są osoby, które zredagowały oraz zatwierdziły przedmiotowe ogłoszenia konkursowe.

[dowód: akta kontroli str.: 365-373, 538-548, 572-581, 592-601, 614-622]

W toku kontroli ustalono również, że Kontrolowany podejmował właściwe działania zmierzające do powołania w skład komisji konkursowej w roku 2019, 2020 i 2021 przedstawiciela wojewody oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Wojewoda nie skorzystał z uprawnienia do delegowania swojego przedstawiciela do składu komisji, natomiast organizacje pozarządowe mimo ogłoszenia publicznego w tej sprawie, nie skorzystały z prawa do wskazania swoich kandydatów na członków komisji konkursowej.

³⁹ Vide tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2117.

⁴⁰ Dz. U. Nr 10, poz. 68.

[dowód: akta kontroli str.: 376, 388-389, 572-581, 592-601, 623-624]

Niemniej jednak w toku kontroli ustalono, że Kontrolowany, w badanych uchwałach - ogłoszeniach z 2019r., 2020r. i 2021r. dot. zgłaszania przez organizacje pozarządowe kandydatów na członków komisji konkursowych opiniujących oferty składane w przedmiotowych konkursach, sformułował wymóg dla kandydata na członka takiej komisji, w postaci następującego obowiązku: *reprezentuje organizację pozarządową lub podmiot, zgodnie z zapisami statutu lub z innymi dokumentami*. Powyższy wymóg został zawarty w części II tiret trzecie załącznika nr 1 do uchwały. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2d ustawy o d.p.p.w., *w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 (...) tej ustawy*.

W powyższym zakresie Organizator konkursów złożył następujące wyjaśnienia (pkt 4.1.1., 4.2.8., 4.3.10 pisma z dnia 17.10.2022 r.):

(...) Zapis w ogłoszeniu „reprezentuje organizację pozarządową lub podmiot, zgodnie z zapisami statutu lub innymi dokumentami” odnosił się do wskazania osób, które działałyby z upoważnienia organizacji pozarządowej.(...)

Wyjaśnienia te nie zasługują jednak na uwzględnienie. W ocenie organu kontroli zwrot *reprezentować (...) zgodnie z zapisami statutu lub innymi dokumentami* oznacza, iż do składu komisji konkursowej mogą być zgłoszone jedynie osoby powołane do reprezentowania danej organizacji zgodnie z jej statutem (np. członkowie jej zarządu) lub osoby przez tą organizację odpowiednio umocowane (np. upoważnione uchwałą zarządu). Tymczasem z przepisu art. 15 ust. 2d ustawy o d.p.p.w. (który jest jednoznaczny w swoim brzmieniu), wynika, że mają to być osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, bez jakichkolwiek innych ograniczeń (np. w postaci umocowania do reprezentowania organizacji w myśl zapisów jej statutu). Wprawdzie zważywszy na fakt, iż do udziału w pracach komisji konkursowej nie weszły inne osoby niż pracownicy Urzędu, nie można powyższej okoliczności traktować jako nieprawidłowości, a jedynie uchybienie, niemniej jednak zalecana byłaby zmiana opisanej powyżej praktyki na określenie wymogów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe kandydatów na członków komisji konkursowej w sposób zgodny z ustawą o d.p.p.w.

Przyczyną powstania opisanego powyżej uchybienia jest niedostateczna znajomość przepisów ustawy o d.p.p.w. przez osoby odpowiedzialne za przygotowanie projektu ww. ogłoszenia oraz ich bezpośredni przełożony, sprawujący nad tą kwestią nadzór.

[dowód: akta kontroli str. 380-387, 572-581, 592-601, 623-624, 642-646]

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy o npp, 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 ustawy o d.p.p.w.), jak również zawierać elementy, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1, pkt 1a i pkt 3 – 6b ww. ustawy. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż umowa zawarta w roku 2019 (dalej: umowa) miała właściwą formę, a data jej zawarcia nie budzi zastrzeżeń⁴¹. Mając na uwadze, że oferta stanowi integralną część umowy⁴², to można przyjąć, że powyższa umowa była zgodna z dyspozycją art. 6 ust. 2 pkt 1, pkt 1a i pkt 3⁴³ ustawy

⁴¹ Umowę nr 1 zawarto w dniu 31 grudnia 2019 r., a więc przed rozpoczęciem realizacji zadania.

⁴² Mając jednocześnie na uwadze zalecenia sformułowane w tym obszarze, a dotyczące umów z 30 grudnia 2020 r. i 30 grudnia 2021 r.

⁴³ Wymóg opisany w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy jest wypełniany przez § 1 ust. 1 i ust. 5 oraz § 2 ust. 1, ust. 3 i ust. 7 umowy z 2019 roku w zw. z częścią III.3. oferty z dnia 19 listopada 2019 r. stanowiącej integralną część umowy.

o npp. Ponadto w zawartych umowach organizacjom pozarządowym powierzono też kwestie związane z prowadzeniem edukacji prawnej⁴⁴. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 6b ustawy o npp, z uwagi na przedmiot regulacji niniejszego przepisu, nie miał zastosowania.

W wyniku kontroli stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości w ww. umowie z dnia 31 grudnia 2019 r.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1a – pkt 4 – pkt 6a, w zw. z art. 11 ust. 7 ustawy o npp, umowa powinna:

- wskazywać niezbędne urządzenia techniczne, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiający udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej (pkt 4);
- określać zasady zapewnienia dostępu do bazy aktów prawnych (pkt 5);
- określać zasady zapewniania przez osobę świadcząca nieodpłatną pomoc prawną zastępstwa w przypadku gdy nie będzie ona w stanie osobiście jej udzielać (pkt 6);
- określać sposób organizowania w punkcie spotkań z mediatorem (pkt 6a).

Zaznaczenia wymaga, iż zgodnie z § 1 ust. 5 ww. umowy oferta złożona przez Fundację „W Służbie Wsi” stanowi jej integralną część. Dokonana przez kontrolujących analiza zapisów umowy z 2019 r. oraz oferty wyłonionej w konkursie z 2019 r. (str. akt kontr. 625-641, 702-708) wskazuje, iż przedmiotowa umowa nie jest w pełni zgodna z art. 11 ust. 7 ustawy o npp. Poniżej zostaną przedstawione argumenty przemawiające za powyższym stwierdzeniem.

W pkt 4.1.7. wyjaśnień z dnia 17 października 2022 r. kierownik kontrolowanej jednostki udzielił następujących wyjaśnień w zakresie spełniania przez umowę z dnia 31 grudnia 2019 r. wymogów art. 11 ust. 7 w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 4 – pkt 6a ustawy o npp.

(dot. wymogów wskazanych art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy o npp):

- *wskazanie niezbędnych urządzeń technicznych, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiających udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej - § 2 pkt 14 (str. akt kontr. 596);*

(dot. wymogów wskazanych art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy o npp):

- *zasady zapewniania dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej – w umowie brak zapisów, w ogłoszeniu o konkursie w punkcie dotyczącym „Trybu, kryteriów i terminu dokonania wyboru oferty” pkt 10 wskazano, że powiat zapewni punktom pełne wyposażenie w meble, telefon, zestawy komputerowe wraz z oprogramowaniem, drukarki, dostęp do bazy aktów prawnych, Internetu, komentarzy i orzecznictwa (str. akt kontr. 596);*

- *Ponadto wykaz wyposażenia biur oraz sprzętu komputerowego zostały zawarte w porozumieniach zawartych z gminami. W ogłoszeniu o konkursie został zawarty zapis mówiący o tym, że punkty zostały wyposażone w meble, zestawy komputerowe, drukarki, dostęp do Internetu, bazy aktów prawnych, komentarzy i orzecznictwa oraz telefon (str. akt kontr. 596);*

(dot. wymogów wskazanych art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o npp):

Wymóg opisany w art. 6 ust. 2 pkt 1a ustawy jest wypełniany przez § 1 ust. 1 i ust. 5 oraz § 2 ust. 17 umowy z 2019 roku w zw. z częścią III.3. oferty z dnia 19 listopada 2019 r. stanowiącej integralną część umowy.

Wymóg opisany w art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy jest wypełniany przez § 2 ust. 14 i ust. 16 umowy z 2019 roku.

⁴⁴ Patrz: art. 11 ust. 7 zd. drugie ustawy w zw. z § 1 ust. 1 i ust. 5 oraz § 2 ust. 17 umowy z 2019 roku oraz z częścią III.3, III.4.2., III.5, III.6 oraz Va. oferty stanowiącej integralną część umowy.

- *zasady zapewniania przez adwokata lub radcę prawnego zastępstwa w przypadku, gdy nie będzie on w stanie osobiście udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej - § 2 pkt 9 (str. akt kontr. 596);*

(dot. wymogów wskazanych art. 6 ust. 2 pkt 6a ustawy o npp)

- *sposób organizowania w punkcie spotkania z mediatorem - § 2 pkt 5 i 18 (str. akt kontr. 596);*

Brzmienie powołanych w ww. wyjaśnieniach zapisów umowy z 2019 r. jest następujące:

§ 2 ust. 14:

14. Wykorzystania pomieszczeń punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, sprzętu, oprogramowania w który wyposażony jest punkt wyłącznie do realizacji zadania określonego w ustawie (...) (str. akt kontr. 703).

§ 2 ust. 9:

9. W przypadku zdarzeń losowych mogących mieć wpływ na realizację zadania fundacja niezwłocznie zapewni zastępstwo (str. akt kontr. 703).

§ 2 ust. 5 i 18:

5. Zleceniobiorca zobowiązuje się do zapewnienia raz w miesiącu w punkcie w Kłodzku w miarę potrzeb spotkań mediacyjnych z osobą posiadającą uprawnienia mediatora.

18. Zapewnienie raz w miesiącu dyżuru mediatora. Spotkania będą organizowane dla osób wskazanych przez prawników realizujących zadania w zakresie nieodpłatnych porad prawnych (str. akt kontr. 703).

W związku z powyższym należy wskazać, co następuje.

Wymóg sformułowany w art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy o npp, byłby spełniony gdyby z umowy, lub z załączników stanowiących jej integralną część wynikałoby w jaki sposób są wyposażone poszczególne lokale w niej wskazane. Z zapisu § 2 ust. 14 umowy wynika w jaki sposób będzie wykorzystywany każdy z ww. lokali, nie zaś jak (w jaki sprzęt) będzie on wyposażony. Za spełnienie powyższego wymogu nie można uznać również zapisu części VII.10. ogłoszenia konkursowego z 2019 r., ponieważ dokument ten (tj. uchwała 192/2019) nie stanowi integralnej części umowy, więc jego postanowienia nie mogą być zaliczane do postanowień umownych

Powyższe ustalenia można również odnieść do wymogu wynikającego z art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy. Jak wskazał kierownik kontrolowanego podmiotu umowa z 2019 r. nie reguluje ww. kwestii albowiem zostało to uczynione w ogłoszeniu konkursowym z 2019 r. (str. akt kontr. 596)

W zakresie wymogu wynikającego z art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o npp, należy wskazać, iż zapis § 2 ust. 9 umowy wskazuje na istniejący po stronie organizacji pozarządowej obowiązek do zapewnienia zastępstwa. Niemniej jednak nie można uznać, aby przywołane powyżej postanowienie umowy wypełniało dyspozycję zwrotu *zasady zapewnienia zastępstwa*⁴⁵, jakiego użył ustawodawca we wskazanym na wstępie przepisie ustawy. Przede wszystkim należy zaznaczyć, iż zapis § 2 ust. 9 umowy z 2019 r. nie daje, mając na

⁴⁵ Ze Słownika Języka Polskiego PWN wynika, iż zwrot *zasada* oznacza: *ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach*, z kolei zwrot *zapewnić* oznacza: *sprawić, że coś się stanie lub ktoś uzyska coś*.

uwadze znaczenie powyższego zwrotu, odpowiedzi na pytanie w jaki sposób wykonawca tej umowy zapewni zastępstwo osób, które w jego imieniu świadczą usługi nieodpłatnego poradnictwa prawnego oraz obywatelskiego w powierzonych mu do prowadzenia punktach. W ocenie organu kontroli ustawodawca formułując wymóg zawarty w art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o npp miał na celu zapewnienie ciągłości pracy poszczególnych punktów (co zapis § 2 ust. 9 umowy z 2019 r. realizuje) oraz to, aby zasady zastępstwa nie były dowolne, lecz z góry określone, jasne i znane obydwu stronom umowy, a przez to były możliwe do wyegzekwowania i zapewniające ta samą jakość usługi (czego w ocenie organu kontroli zapis § 2 ust. 9 ww. umowy nie zapewnia).

Przepis art. 6 ust. 2 pkt 6a ustawy o npp, nakazuje, aby umowa zawarta pomiędzy organizacją pozarządową a powiatem określała m. in. *sposób*⁴⁶ *organizowania w punkcie spotkań z mediatorem*. Mając na uwadze znaczenie ww. zwrotu (w ocenie organu kontroli podobnego do zwrotu *zasady zapewnienia zastępstwa*, omówionego w poprzednim akapicie) należy wskazać, iż jego celem, w ocenie organu kontroli, jest uregulowanie w jaki sposób będą organizowane spotkania z mediatorem. Tymczasem z § 2 ust. 5 i ust. 18 umowy z 2019 r. wynika jedynie z jaką częstotliwością będą się one odbywać i kto będzie je prowadzić, bez wskazania jednakże jak (w ramach jakiej procedury) doprowadzić do ich ustanowienia.

Przyczynami powstania powyższych braków w umowie z 2019 roku zawartej pomiędzy Powiatem Kłodzkim a organizacją pozarządową była niewystarczająca znajomość przepisów ustawy przez osoby bezpośrednio odpowiedzialne za jej opracowanie, a także nie dość wnikliwy nadzór przez przełożonych oraz inne osoby, które zaakceptowały jej treść w zaprezentowanym powyżej brzmieniu.

[dowód: akta kontroli str.: 592-601, 625-640, 702-708]

Ustalono również, że zapisy umów z dnia 30 grudnia 2020 r., i z dnia 30 grudnia 2021 r.⁴⁷ zawarte z Fundacją „W Służbie Wsi”, nie wypełniają wprost dyspozycji przepisu art. 6 ust. 2 pkt 1-1a, pkt 3, pkt 4 – pkt 6b w zw. z art. 11 ust. 7 ww. ustawy o npp.

W powyższym zakresie Organizator konkursów złożył następujące wyjaśnienia (pkt 4.2.5., 4.3.7 pisma z dnia 17.10.2022 r.):

(...) Umowa zawiera zapisy ogólne w § 2, między innymi, że oferent zobowiązuje się do wykonania zadania zgodnie z ofertą i ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. (...) Brak szczegółowych zapisów odnoszących się do wskazanych artykułów ustawy. Umowa zawiera zapisy ogólne w §2, między innymi, że oferent zobowiązuje się do wykonania zadania zgodnie z ofertą i ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.(...)

W wyjaśnieniach kontrolowany potwierdza brak tych zapisów. W tym zakresie należy uwzględnić wniesione wyjaśnienia, albowiem również w ocenie kontrolujących § 2 ww. umów wskazuje tylko na termin realizacji zadania, a nie na czas nieodpłatnej pomocy, dalej nie wskazuje miejsca udzielania pomocy, nadto możliwości wydłużenia czasu trwania

⁴⁶ Ze Słownika Języka Polskiego PWN wynika, iż zwrot *sposób* oznacza: *określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś*.

⁴⁷ Umowy zawarto przed rozpoczęciem realizacji zadania. Należy również wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy o npp 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 ustawy o d.p.p.w.). Wskazane umowy spełniają ten warunek.

dyżurów, brak wskazania niezbędnych urządzeń technicznych, zasad zapewnienia dostępu do baz aktów prawnych, zasad zapewnienia zastępstwa, sposobu organizowania spotkań z mediatorem.

Należy zaznaczyć, że art. 6 ust. 2 pkt 1-1a, pkt 3, pkt 4 – pkt 6b w zw. z art. 11 ust. 7 ww. ustawy o npp, jest jednoznaczny i wskazuje wyraźnie, jakie regulacje w szczególności winny znaleźć się w tekście umowy, co oznacza, że powinny być one tam możliwe do zidentyfikowania wprost, bez względu na fakt, że można by je wywodzić ze stanowiącej załącznik do umowy oferty. Z tego powodu kontrolujący zalecają umieszczanie tego rodzaju postanowień wprost w umowie, nie natomiast w załącznikach. Ponadto w zawartych umowach organizacjom pozarządowym powierzono też kwestie związane z prowadzeniem edukacji prawnej, co należy ocenić pozytywnie. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 6b ustawy o npp, z uwagi na przedmiot regulacji niniejszego przepisu, nie miał zastosowania.

[dowód: akta kontroli str.: 412-571, 566-571, 572-581, 592-601]

W toku kontroli ustalono również, że Kontrolowany w badanym okresie podejmował działania w celu upowszechnienia wśród mieszkańców powiatu wiedzy na temat systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnych porad obywatelskich (wynikające z art. 9 ust. 4 ww. ustawy o npp). Kontrolowany informował o możliwości skorzystania z nieodpłatnych porad prawnych i upowszechniał tą wiedzę poprzez:

- zamieszczenie i aktualizacja informacji na stronach BIP dotycząca funkcjonowania na terenie powiatu kłodzkiego nieodpłatnych porad prawnych,
- zamieszczenie informacji na stronach www.powiat.klodzko.pl,
- zamieszczanie informacji w mediach społecznościowych,
- przekazywanie informacji gminom z terenu powiatu kłodzkiego,
- zamieszczanie informacji w lokalnej tv (tv sudecka),
- upowszechnianie ulotek dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej w urzędzie, w punktach porad prawnych,
- informacje na tablicach w punktach porad prawnych,
- upowszechnianie informacji na temat nieodpłatnej pomocy prawnej na tablicy informacyjnej przed siedzibą Starostwa.

We współpracy z gminami powiatu opracowano informację na temat jednostek nieodpłatnego poradnictwa dostępnego dla mieszkańców powiatu. Informację tą zamieszczono na stronach BIP. Kontrolowany jednak w przekazanych wyjaśnieniach i materiałach nie wykazał należyście, iż poza stroną BIP udostępnił przedmiotową informację (listę) w inny sposób przewidziany art. 8a ust. 4 ustawy o npp. Wobec powyższego nie można jednoznacznie uznać, że nie naruszono ww. przepisu.

[dowód: akta kontroli str.: 572-581, 592-601, 740-816zał. 13]

Nadto w toku kontroli ustalono, że dokumentowanie udzielania porad prawnych odbywa się w sposób elektroniczny za pośrednictwem systemu teleinformatycznego do którego ma dostęp każdy z prawników udzielający porad prawnych. Karty porad prawnych są oznaczane przez system, oznaczenie zawiera dane o miejscu oraz dacie jej sporządzenia, imieniem i nazwiskiem osoby udzielającej porady oraz danymi dotyczącymi dyżuru.

[dowód: akta kontroli str.: 572-581, 583-586, 592-601, 839-853]

II. Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej.

W powiecie kłodzkim funkcjonuje sześć punktów nieodpłatnego poradnictwa. Są one położone w następujących lokalizacjach oraz działają według poniższych harmonogramów⁴⁸:

⁴⁸ <https://bip.powiat.klodzko.pl/853/291/nieodplatna-pomoc-prawna-w-powiecie-klodzkiem.html> .

- Pierwszy punkt (NPP):
- w Kłodzku przy ul. Wyspiańskiego 2 K, pn. 8.00-14.00, wt. 8.00-14.00, śr. 9.00-15.00, czw. 12.00-18.00, pt. 8.00-14.00.
- Drugi punkt (NPP):
- w Bystrzycy Kłodzkiej przy ul. H.Sienkiewicza 6, pn.-pt. 8.00-12.00.
- Trzeci punkt (NPP):
- w Nowej Rudzie przy ul. .Kopernika 8, pn.-pt. 8.00-12.00.
- Czwarty punkt (NPP):
- w Stroniu Śląskim przy ul. Zielonej 5, pn.-pt. 8.00-12.00.
- Piąty punkt (NPP):
- w Ścinawce Średniej przy ul. A.Mickiewicza 16, pn. 7.30-15.30, wt. 8.00-12.00, śr. 9.00-15.00, czw. 8.00-14.00, pt. 8.00-14.00.
- Szósty punkt (NPP):
- w Międzyzlesiu przy Pl. Wolności 1, pn. 8.30-13.30, wt. 13.00-19.00, śr. 11.00-18.00, czw. 13.00-19.00, pt. 7.30-13.30.

Analizując miejsca ulokowania ww. punktów stwierdzono, że sieć 6 punktów umiejscowiono w 6 lokalizacjach, mając jednak na uwadze charakterystykę i ukształtowanie powiatu, a także rozmieszczenie punktów na obszarze powiatu, przez co osiągnięto możliwie optymalne ich rozmieszczenie, należy pozytywnie ocenić przyjęty sposób ich umiejscowienia (w szczególności mając na uwadze to, iż mogą one funkcjonować jedynie w lokalach do których tytuł prawny posiada powiat lub gmina oraz ograniczoną liczbę takich zasobów).

W toku kontroli ustalono, że punkty nr 2 – nr 4 są prowadzone przez Powiat Kłodzki, a porad w nich udzielają adwokaci oraz radcy prawni wskazani przez właściwe samorzady zawodowe; z kolei punkty nr 1 i nr 5 oraz nr 6 powierzono do prowadzenia organizacjom pozarządowym – Fundacji „W Służbie Wsi”. Obsługę ww. punktów zapewniają osoby wskazane w art. 4a ust. 6, art. 5 ust. 1 i art. 11 ust. 3 i ust. 3a ustawy o npp. W wyniku kontroli ustalono, iż harmonogram funkcjonowania wszystkich punktów jest zgodny z przepisem art. 8 ust. 3 ustawy o npp⁴⁹. W toku czynności kontrolnych dokonano oględzin przyjętej próby punktów (3 lokalizacje z 6). W wyniku powyższych czynności ustalono następujące niezgodności w badanych lokalach:

- Punkt w Nowej Rudzie przy ul. Kopernika 8: nie posiada wyodrębnionego miejsca dla osób oczekujących na udzielenie nieodpłatnej pomocy⁵⁰;
- Punkt w Ścinawce Średniej przy ul. A.Mickiewicza 16: urna znajdowała się zamontowana we wnętrzu funkcjonującego lokalu, w którym udziela się nieodpłatnej pomocy⁵¹.

⁴⁹ Vide przypis nr 26.

⁵⁰ Vide protokół oględzin z dnia 28.092022 r., str. 528-532. Przedstawiciele Starostwa po zakończeniu czynności deklarują podjęcie działań zmierzających do wyodrębnienie miejsca dla osób oczekujących.

⁵¹ Vide protokół oględzin z dnia 28.092022 r., str. 533-537. Przedstawiciele Starostwa po zakończeniu czynności deklarują zainstalowanie urny poza lokalem, w miejscu swobodnie dostępnym dla osób korzystających z nieodpłatnej pomocy.

Powyższe naruszyło § 5 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁵².

Przyczyna nieprawidłowości stwierdzonej w punkcie położonym w Nowej Rudzie leży po stronie Kontrolowanego, ale mając na uwadze często występujące problemy z pozyskaniem odpowiednich lokali, które spełniają inne wymogi, zwłaszcza związane z dostępem dla osób niepełnosprawnych, stwierdzona nieprawidłowość nie ogranicza praw osób uprawnionych do uzyskania darmowej porady. W zakresie lokalu położonego w Ścinawce Średniej nieprawidłowości dot. urny, leżą po stronie kontrolowanej jednostki, która deklaruje niezwłoczne ich usunięcie.

[dowód: akta kontroli str.: 523-537]

Ustalono również, że w punktach porad prawnych, oświadczenia o których mowa w art. 4 ust 2 ustawy o npp, gromadzone i przechowywane są w zamykanych na klucz szafkach. Po przekazaniu do Starostwa, przechowywane są w segregatorach również w szafie zamykanej na klucz. W kontrolowanym okresie nie udzielano porad prawnych osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą. Ponadto oświadczenia przekazywane są do 10 dnia następnego miesiąca. Oświadczenia przekazywane są drogą pocztową w osobnych zamkniętych kopertach lub bezpośrednio dostarczane przez osoby realizujące zadanie. Brak sygnałów ze strony kontrolowanego o nieprawidłowościach z tym związanych. Natomiast karty porad prawnych są dokumentowane w dedykowanym systemie teleinformatycznym przez osoby realizujące zadanie.

[dowód: akta kontroli str.: 572-581, 592-601]

Jak wskazano powyżej, organizacjom pozarządowym kontrolowana jednostka powierzyła do prowadzenia 3 z 6 przypadających na jej rzecz punktów (zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o npp). Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o npp osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej, a od dnia 1 stycznia 2019 r. także świadcząca nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, ma obowiązek dokumentować każdy jego przypadek w karcie pomocy, której wzór został określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia. Od dnia 16 maja 2020 r. dokumentowanie pomocy, oraz przekazywanie kart i oświadczeń wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy odbywa się za pomocą systemu teleinformatycznego⁵³, o którym mowa w art. 7a ustawy (art. 7 ust. 1a i ust. 3 ustawy oraz § 8 ust. 8 rozporządzenia).

W wyniku kontroli stwierdzono, że opisane powyżej obowiązki są wykonywane prawidłowo⁵⁴.

[dowód: akta kontroli str.: 583-586, 592-601, 839-853]

Zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy i § 8 ust. 9 rozporządzenia kontrolowany organ ma obowiązek analizować opinie osób uprawnionych do otrzymania pomocy o jakości udzielanych im usług, mając na względzie potrzebę wprowadzenia usprawnień oraz podniesienia jakości nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W tym celu należy co najmniej raz w miesiącu odbierać części B kart pomocy zgromadzonych w urnie, która powinna znajdować się w każdy z punktów. Zgromadzone w ten sposób opinie, przekazane na formularzach wraz z opiniami przekazanymi elektronicznie, listownie oraz telefonicznie, stanowią podstawę

⁵² Dz.U z 2018 r. poz. 2492, ze zm., dalej rozporządzenie.

⁵³ Dokumentowanie kart pomocy przy użyciu systemu teleinformatycznego odbywało się już od roku 2019. Z dniem 16 maja 2020 r. odpowiedni przepisy ustawy (art. 7 ust. 3 pkt 1) zmieniono w ten sposób, że w zakresie dokumentacji kart pomocy nakazuje on czynić to przy pomocy systemu teleinformatycznego (art. 29 pkt 3 lit. c ustawy zmieniającej).

⁵⁴ Kontrolowany wyjaśnił przyczyny wątpliwych danych z roku 2019, wprowadzonych do systemu (pismo z 18.10.2022 r. z zał. str.839-853).

przeprowadzenia analizy, o której mowa powyżej. W wyniku kontroli stwierdzono, że kontrolowany organ cyklicznie odbierał karty pomocy pozostawione w poszczególnych punktach i podejmował ich analizę. Z uzyskanych wyjaśnień wynika ponadto, że system porad oceniany jest pozytywnie, uwagi dotyczyły natomiast lokalizacji punktu w Kłodzku, który mieścił się przy ul. Grunwaldzkiej 29, a od początku marca 2022 r. znajduje się przy ul. Wypiańskiego 2K, w budynku Starostwa.
[dowód: akta kontroli str.: 583-586, 592-601, 839-853]

Ponadto w toku kontroli ustalono, iż Starosta Powiatu Kłodzkiego wykonywał kontrole, o których mowa w art. 11 ust. 8 ustawy o npp. W roku 2020 przeprowadzono kontrolę w zakresie prawidłowości wykonywania powierzonego Fundacji „W Służbie Wsi” zadania⁵⁵. W jej wyniku stwierdzono nieprawidłowości oraz sformułowano zalecenia, których ww. fundacja zobowiązała się przestrzegać, jak również dokonała stosownej korekty złożonego sprawozdania swoich wydatków⁵⁶. Nadto (jak wyjaśnił Kontrolowany) realizacja zadania jest nadzorowana poprzez takie czynności jak bieżąca kontrola zadania, polegająca na wrywkowym przeglądzie funkcjonowania punktów, obecności prawników w punktach w wyznaczonych godzinach, bieżący kontakt z obsługą prawną punktów, przestrzegania godzin pracy punktów, współdziałanie z organizacją w zakresie publikacji plakatów, ulotek, banerów. Utrzymywany jest także bieżący kontakt ze Zleceniobiorcą w zakresie realizacji założeń oferty. Ustalenia czynione w wyniku działań kontrolnych, w przypadku gdy były negatywne dla organizacji pozarządowej, służą podejmowaniu działań naprawczych.
[dowód: akta kontroli str.: 592-601, 709-728]

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

1. Redagować umowy z wygrywającymi konkursy podmiotami w ten sposób, aby zawierały one wszystkie wymagane prawem elementy.
2. Redagować porozumienia zawierane z gminami, ORA i OIRP w ten sposób, aby zawierały one wszystkie wymagane prawem elementy.
3. Redagować umowy zawierane z radcami prawnymi oraz adwokatami w ten sposób, aby zawierały one wszystkie wymagane prawem elementy.
4. Zrezygnować z praktyki umieszczania w odbieranych od radców prawnych i adwokatów (z którymi zawiera się stosowne umowy zlecenia) oświadczeniach dot. prowadzenia działalności gospodarczej, uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń/zeznań - art. 233 Kodeksu karnego.
5. Właściwie tj. w szczególności z uwzględnieniem przepisów ustawy o npp oraz ustawy o d.p.p.w., redagować ogłoszenia otwartych konkurów ofert, których przedmiotem jest powierzenie prowadzenia części punktów nieodpłatnego poradnictwa organizacjom pozarządowym, tak aby zawierały one wszelkie wymagane ww. przepisami informacje oraz aby były one zgodne z wytycznymi w nich zawartymi, w tym z zachowaniem zasady możliwie najszerszej otwartości i konkurencyjności konkursów.
6. Właściwie dokumentować publikację ogłoszeń otwartych konkurów ofert, których przedmiotem jest powierzenie prowadzenia części punktów nieodpłatnego poradnictwa organizacjom pozarządowym, a także wyników tych konkursów.

⁵⁵ Patrz: Uchwała nr 139/2020 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 1 września 2020 r. ws. przeprowadzenia kontroli wykonania zadania publicznego „Powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej celem udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu kłodzkiego w roku 2020” realizowanego przez Fundację W Służbie Wsi – str. 709-711.

⁵⁶ Patrz: pkt 4.1.8. wyjaśnień z dnia 17 października 2022, str. 596-597, 717-728.

7. Dbać o zachowanie terminów, o których mowa w ustawie o npp, w szczególności terminu wskazanego w art. 11 ust. 12 pkt 1 oraz o stosowanie art. 10 ust. 2 tej ustawy.
8. Weryfikować uprawnienia doradców obywatelskich do świadczenia nieodpłatnej pomocy, na rok w którym taka pomoc będzie świadczona.
9. Unikać nadmiernego formalizmu dot. nakładania na oferentów obowiązku potwierdzania informacji, które znajdują się w powszechnych i ogólnie dostępnych rejestrach publicznych np.: w KRS, BIP.
10. Właściwie redagować ogłoszenia dot. naboru na członków komisji konkursowych.

Z uwagi na usunięcie przez Kontrolowanego, przed sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego wykazanej nieprawidłowości dot. urny w lokalu mieszczącym się w Ścinawce Średniej przy ul. A.Mickiewicza 16, odstąpiono od formułowania zaleceń w tym zakresie⁵⁷.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, **w terminie 30 dni**, od dnia doręczenia niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego* (art. 49 ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

⁵⁷ Vide pismo Kontrolowanego z dnia 30.11.2022 r.