



WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, 31 października 2022 r.

Wydział Finansów i Kontroli
FK-IV.431.13.2022

Pan
Marek Chojnowski
Starosta Ełcki
(e-puap)

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2020 poz. 224), przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę problemową przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Ełku, ul. Marszałka J. Piłsudskiego 4, 19-300 Ełk (NIP: 8481827319, REGON: 790671053).

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych kierownikiem jednostki kontrolowanej był Pan Marek Chojnowski – Starosta, wybrany na stanowisko przez Radę Powiatu Ełckiego w dniu 6 grudnia 2018 r. Wykonywał on zadania związane z nieodpłatną pomocą prawną i nieodpłatnym poradnictwem obywatelskim przy pomocy Wicestarosty - Pana Roberta Dawidowskiego, wybranego na to stanowisko w dniu 6 grudnia 2018 r. Uchwałą Rady Powiatu Ełckiego Nr I.4.2018. *[akta kontroli str. 252]*

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, Wydział Finansów i Kontroli, Oddział prowadzenia i koordynacji kontroli, w składzie: Iwona Zająć-Kulesza – starszy inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Dorota Kusiewicz-Lauter – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego), na podstawie pisemnych upoważnień do przeprowadzenia kontroli Nr FK-IV.0030.640.2022 i FK-IV.0030.641.2022 z dnia 29 sierpnia 2022 r., wydanych przez Wojewodę Warmińsko –Mazurskiego. *[akta kontroli str. 7-8, 137-138]*

Kontrolę rozpoczęto 12 września 2022 r., a zakończono 23 września 2022 r., co zostało odnotowane w Książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 2/2022.

[akta kontroli str. 1-2, 177-178]

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9
10-575 Olsztyn

tel. 89 523 24 44, 89 523 23 33, fax 89 527 74 47
www.olsztyn.uw.gov.pl
info@uw.olsztyn.pl

Skrzynka ESP na ePUAP /WMURZADWOJ/SkrytkaESP

Kontrola prowadzona była w trybie zdalnym. Rozpoczęcie kontroli nastąpiło podczas wideokonferencji, w trakcie której okazano legitymacje służbowe kontrolerów, poinformowano o zasadach kontroli w trybie zdalnym, wymaganych dokumentach do kontroli oraz formach i terminie ich przekazywania. Upoważnienia kontrolerów do kontroli zostały przekazane do kontrolowanej jednostki za pośrednictwem platformy e-PUAP. *[akta kontroli str. 1-2, 175-176]*

Bieżąca kontrola była drugą kontrolą zewnętrzną z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej przeprowadzoną w Starostwie Powiatowy w Ełku¹. Pierwszą kontrolą badającą ww. zadanie była kontrola problemowa przeprowadzona w 2019 r. przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego², w związku z wytycznymi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2019 r. oraz 8 kwietnia 2019 r., znak: DSF-XI.692.30.2019 dot. sprawdzenia przez wojewodów wdrożenia aspektów wynikających z nowelizacji ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2019 r., poz. 294). W wyniku ww. kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami oceniono działalność Starostwa.

Ponadto w okresie od 02.11.2021 r. do 11.01.2022 r. przeprowadzona została kontrola kompleksowa przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, która objęła swoim zakresem m.in. przeprowadzenie w 2019 r. otwartego konkursu ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w powiecie ełckim przez organizację pożytku publicznego. Działalność jednostki oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, które dotyczyły m.in. sposobu realizowania przez Starostwo ww. zadania.

[akta kontroli str. 37-135]

Przedmiotem kontroli była realizacja przez powiat (w porozumieniu z gminami albo samodzielnie) zadań zleconych z zakresu administracji rządowej polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

Okres objęty kontrolą – od 1 stycznia 2021 r. do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. do 12 września 2022 r.

[akta kontroli str. 1-3, 139-166]

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.), w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r.

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Wystąpienie pokontrolne Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 8 sierpnia 2019 r., znak: FK-IV.431.23.2019.

o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U z 2021 r. poz. 945)³.

Informacji w trakcie kontroli udzielał główny specjalista w Wydziale Organizacyjnym Starostwa, na podstawie pisemnego upoważnienia⁴, wydanego przez Starostę Elckiego⁵.

[akta kontroli str. 251]

Realizację zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**. Powyższa ocena wynika z następujących ustaleń i ocen dokonanych w poszczególnych obszarach (zagadnieniach) objętych kontrolą:

1. Przepisanie zadania objętego kontrolą komórce organizacyjnej starostwa oraz/lub pracownikowi je realizującemu.

Analiza Regulaminu Organizacyjnego Starostwa, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr 39.125.2018 Zarządu Powiatu Elckiego z dnia 31 października 2018 r.⁶ wykazała, że zadania starosty wynikające z ustawy przypisane zostały dwóm wydziałom, tj.: Wydziałowi Organizacyjnemu oraz Wydziałowi Informacji i Cyfryzacji.

Na podstawie § 33 ust. 12 pkt 6 Regulaminu Organizacyjnego zadania w szczególności w zakresie organizacji działalności nieodpłatnych punktów pomocy prawnej na terenie powiatu oraz przygotowania projektów umów z adwokatami i radcami prawnymi, powierzono Wydziałowi Organizacyjnemu. W okresie objętym kontrolą oraz w dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych w ww. wydziale osobą odpowiedzialną za realizację zadania była Pani Joanna Orzechowska - główny specjalista, której w zakresie czynności z 15 września 2015 r. powierzono, m.in. następujące obowiązki:

- przygotowanie projektów porozumień z gminami, Okręgową Radą Adwokacką w Białymstoku i Okręgową Izbą Radców Prawnych w Białymstoku oraz projektów umów z adwokatami i radcami prawnymi,
- ustalenie harmonogramu pracy punktów,
- upowszechnianie wśród mieszkańców powiatu informacji o systemie nieodpłatnej pomocy prawnej,
- przeprowadzanie kontroli funkcjonowania lokali, w których usytuowane są punkty nieodpłatnej pomocy prawnej

Bezpośredni nadzór nad ww. pracownikiem sprawował Pan Zbigniew Pahl, Sekretarz Powiatu Elckiego.

[akta kontroli str. 181-215, 252, 269-270]

Natomiast na mocy § 36 ust. 11 pkt 15 Regulaminu Organizacyjnego realizację zadania starosty

³ Dalej: „ustawa”.

⁴ Upoważnienie z dnia 12 września 2022 r., znak: O.077.17.2022.

⁵ Dalej: „Starosta”.

⁶ Dalej: „Regulamin Organizacyjny”.

w zakresie organizowania konkursów dla organizacji pożytku publicznego przydzielono Wydziałowi Informacji i Cyfryzacji. W ww. wydziale przedmiotowe zadanie uwzględnione zostało w zakresach czynności dwóch pracowników zatrudnionych na stanowisku głównego specjalisty, tj. Pani Agnieszki Żukowskiej oraz Pani Magdaleny Zawadzkiej-Piłat. Wśród zadań pracowników wymieniono m. in. wykonywanie zadań wydziału wynikających z obowiązujących przepisów prawa, uchwał rady i zarządu oraz zarządzeń i poleceń przełożonych, coroczne wyłanianie organizacji pozarządowej w otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej; przygotowanie projektów umów z wyłonioną organizacją pozarządową; przeprowadzanie kontroli wykonywania umowy przez organizację pozarządową. Bezpośredni nadzór nad ww. pracownikami sprawował Pan Robert Klimowicz, Naczelnik Wydziału Informacji i Cyfryzacji. *[akta kontroli str. 181-215, 252-268]*

2. Powierzenie i lokalizacja punktów oraz harmonogram dyżurów.

Na terenie Powiatu Ełckiego⁷ funkcjonują 4 punkty, tj.:

- a) punkt nr 1: nieodpłatnej pomocy prawnej – usytuowany w Urzędzie Gminy w Ełku przy ul. Kościuszki 28A lok. 4, prowadzony przez adwokatów, czynny: od poniedziałku do piątku w godzinach od 13.00 do 17.00;
- b) punkt nr 2: nieodpłatnej pomocy prawnej – usytuowany przy ul. Małeckich 3 lok. 6, 19-300 Ełk, prowadzony przez radców prawnych, czynny: od poniedziałku do piątku w godzinach od 9.00 do 13.00;
- c) punkt nr 3: nieodpłatnej pomocy prawnej i mediacji – usytuowany przy ul. Małeckich 3 lok. 6, 19-300 Ełk, prowadzony przez organizację pozarządową, tj. Fundację Honeste Vivere z siedzibą w Warszawie, czynny: od poniedziałku do piątku w godzinach od 13.00 do 17.00, w środę pełniony jest dyżur ze specjalizacją nieodpłatnej mediacji;
- d) punkt nr 4: nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – prowadzony przez Fundację Honeste Vivere z siedzibą w Warszawie, usytuowany w 3 lokalizacjach, tj.:
 - Biblioteka Centrum Kultury i Informacji, ul. Ełcka 8, 19-330 Stare Juchy, czynny: w poniedziałek i w czwartek w godzinach od 9.00 do 13.00,
 - Ośrodek Zdrowia, ul. Szkolna 1, 19-314 Kalinowo, czynny: we wtorek i w piątek w godzinach od 8.00 do 12.00,
 - Urząd Gminy Prostki, ul. 1 Maja 44B, 19-335 Prostki, czynny: w środę w godzinach od 8.00 do 12.00.

Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy powyższa liczba punktów odpowiada mnożnikowi zdefiniowanemu w art. 20 ust. 4 ustawy. Powiat rozdysponował ww. punkty w sposób zgodny z art. 11 ust. 1 ustawy, tj. powierzono prowadzenie połowy punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej,

⁷ Dalej: „Powiat”.

a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, wyłonionej w otwartym konkursie ofert, z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Na podstawie art. 11 ust 1c ustawy, jeden punkt prowadzony przez organizację pozarządową przeznaczono na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. *[akta kontroli str. 271]*

Na podstawie przeprowadzonej analizy harmonogramu dyżurów oraz „raportu z logowań wykonawcy na dyżurach – 01-31.08.2022 r.” wygenerowanego z systemu teleinformatycznego do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej⁸, zawierającego m.in. informację w zakresie osób świadczących usługę, adresu punktu, dni i godzin odbytych dyżurów, stwierdza się, że nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie udzielane są w punktach w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie, tj. zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy.

[akta kontroli str. 271, 1483-1490]

W ww. harmonogramie uwzględniono również dyżur ze wskazaniem specjalizacji -nieodpłatna mediacja odbywający się w każdą środę w godzinach od 13.00 do 17.00 w punkcie nr 3: nieodpłatnej pomocy prawnej przy ul. Małeckich 3 lok. 6 w Ełku, co wypełniło dyspozycję zawartą w art. 8 ust. 9 i 13 ustawy. *[akta kontroli str. 271]*

Wszystkie ww. punkty zostały uruchomione z początkiem roku kalendarzowego, tj. 3 stycznia 2022 r.⁹

3. Obsada punktów

a) Zawarcie porozumień z gminami.

W celu realizacji zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (w tym mediacji) Powiat, na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy, zawarł 15 października 2019 r. porozumienia z następującymi gminami:

- Gminą Ełk - porozumienie nr 119/2019,
- Gminą Stare Juchy - porozumienie nr 120/2019,
- Gminą Prostki - porozumienie nr 121/2019 zmienione aneksem nr 1 z 12 listopada 2019 r.,
- Gminą Miastem Ełk - porozumienie nr 122/2019 zmienione aneksem nr 1 z 11 października 2021 r.,
- Gminą Kalinowo - porozumienie nr 123/2019 zmienione aneksem nr 1 z 12 listopada 2019 r.

Wszystkie porozumienia z gminami zostały zawarte na czas nieokreślony z mocą obowiązywania

⁸ Dalej: „System Obsługi NPP-NPO”.

⁹ 1 i 2 stycznia 2022 r. były to odpowiednio sobota (Nowy Rok) i niedziela.

od 1 stycznia 2020 r. W przypadku 3 aneksów do porozumień zmiany dotyczyły jedynie godzin trwania dyżurów oraz adresu punktu. Do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. 12 września 2022 r. żadne z porozumień nie zostało rozwiązane.

Na podstawie analizy zapisów ww. porozumień i później zawartych aneksów stwierdza się, że zawierały one wszystkie elementy wskazane w art. 9 ust. 1 lit. a-c i e oraz ust. 2 ustawy, tj. dni i godziny dyżurów, rodzaj dyżuru, rodzaj podmiotu prowadzącego dyżur, adres lokali, w których usytuowano punkty oraz zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urzędzeń technicznych podmiotom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącym nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

[akta kontroli str. 273-290]

Kontrola wykazała, że w porozumieniu nr 122/2019 z 15 października 2019 r. ze zm. - zawartym z Gminą Miastem Ełk użyczającą lokal, w którym prowadzi się dyżur poświęcony jedynie nieodpłatnej mediacji - nie określono preferowanej specjalizacji dyżuru, co jest niezgodne z art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy. Wyjaśniono¹⁰, że powyższe zaniechanie powstało z powodu przeoczenia, które wynikało z tego, że cyt.: „(...) skupiono się na określaniu ram czasowych”. Nieokreślenie w porozumieniu preferowanej specjalizacji dyżuru nie wywołało negatywnych skutków przy realizacji zadania objętego kontrolą. Niemniej jednak należy podkreślić, że przepis art. 9 ust. 1 ustawy przewiduje konieczność uszczegółowienia pewnych kwestii w porozumieniach zawartym pomiędzy gminami a powiatem. Przepis ten m.in. nakłada obowiązek określenia preferowanej specjalizacji dyżurów, o ile stwierdzono taką potrzebę, a taka sytuacja miała miejsce we wskazanym przypadku. W związku z tym ww. informacja powinna znaleźć się w porozumieniu nr 122/2019 z 15 października 2019 r. ze zm. Osobą odpowiedzialną za powstanie uchybienia jest główny specjalista w Wydziale Organizacyjnym oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

[akta kontroli str. 273-290, 1463-1470]

b) Zawarcie porozumień z okręgowymi radami adwokackimi oraz radami okręgowych izb radców prawnych.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy, w dniu 25 października 2021 r. Powiat zawarł dwa porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na jego obszarze, tj. porozumienie Nr 122/2021 z Radą Okręgowej Izby Radców Prawnych w Białymstoku¹¹ oraz porozumienie Nr 121/2021 z Okręgową Radą Adwokacką w Białymstoku¹². Na podstawie ww. porozumień samorząd prawniczy został zobowiązany do przedłożenia powiatowi w terminie 14 dni od podpisania porozumienia imiennych wykazów adwokatów, radców prawnych oraz ich zastępców, którzy będą udzielali nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach mieszczących się

¹⁰ Pismo Starosty z 23 września 2022 r., znak: O.076.1.14.2022, zwane dalej: „wyjaśnieniami”.

¹¹ Dalej: „OIRP”.

¹² Dalej: „ORA”.

w Ełku przy ul. Kościuszki 28A (dot. adwokatów) oraz przy ul. Małeckich 3 lok. 6 (dot. radców prawnych). ORA i OIRP wywiązały się z postanowień w ww. zakresie i przedłożyły stosowne wykazy.

Analiza ww. porozumień wykazała, że zawierały one również pozostałe elementy wskazane w art. 10 ust. 1 ustawy.

[akta kontroli str. 291-298]

c) Zawarcie umów z adwokatami i radcami prawnymi.

Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy oraz zgodnie z zawartymi porozumieniami z OIRP oraz z ORA, Powiat 20 grudnia 2021 r. zawarł 20 umów zlecenia na udzielanie w 2 punktach nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym: 5 z adwokatami, 5 z ich zastępcami, 5 z radcami prawnymi i 5 z ich zastępcami. Umowy zawarto na okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. W wyniku analizy treści ww. umów ustalono, że zawierają one elementy określone w art. 6 ust. 2 pkt 1-3, 6 i 7 ustawy, tj.:

- wskazanie miejsca i czasu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej;
- informację o możliwości wydłużenia, na żądanie starosty, czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie, w przypadku, o którym mowa w art. 8 ust. 6 ustawy, w ramach wynagrodzenia;
- określenie wynagrodzenia za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej;
- określenie sposobu korzystania z lokalu, w którym usytuowany będzie punkt;
- zasady zapewnienia zastępstwa w przypadku zaistnienia takiej konieczności;
- zasady rozwiązania umowy.

Ponadto w umowach zawartych z adwokatami i radcami prawnymi posiadającymi jednocześnie uprawnienia mediatora zawarto zapis zobowiązujący wykonawcę do przeprowadzania nieodpłatnej mediacji, na żądanie starosty, w ramach środków przeznaczonych na wynagrodzenie za pełnienie dyżuru.

W powyższym obszarze stwierdzono, że we wszystkich umowach nie wskazano w sposób bezpośredni wymagań określonych w art. 6 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy, tj. urządzeń technicznych, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiających udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zasad zapewniania dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. W umowach wskazano natomiast, że lokale spełniać będą szczegółowe wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2492 ze zm.)¹³, a zleceniobiorca korzystać będzie z urządzeń technicznych (wymaganych ww.

¹³ Dalej: „rozporządzenie”.

rozporządzeniem), zgodnie z ich przeznaczeniem oraz w terminie określonym w wykazie dyżurów. Z uwagi na fakt zawarcia w treści umów odniesienia do wymagań określonych dla umów w art. 6 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy, nie czyni się zarzutu w powyższym zakresie. Niemniej jednak, zauważyć należy, że ustawa zobowiązuje wprost do wskazywania w umowach ww. wymagań.

[akta kontroli str. 299-418]

d) Wyłonienie organizacji pozarządowej do prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i / lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

W celu powierzenia prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego organizacji pozarządowej, Zarząd Powiatu Ełckiego Uchwałą Nr 27.96.2021 z dnia 12 listopada 2021 r. ogłosił „*otwarty konkurs ofert na realizację w roku 2022 zadań publicznych w zakresie powierzenia prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w powiecie ełckim*”.

[akta kontroli str. 498-509]

Ogłoszenie o konkursie podano do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na okres 21 dni na tablicy ogłoszeń w Starostwie, stronie internetowej Starostwa¹⁴ oraz w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁵, czym wypełniono dyspozycję art. 13 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁶.

[akta kontroli str. 485-493, 419-420]

Ustalono, że wskazany w ogłoszeniu zakres otwartego konkursu ofert obejmował powierzenie prowadzenia 1 punktu przeznaczonego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i mediacji oraz 1 punktu na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w powiecie ełckim.

[akta kontroli str. 498-509]

Przedmiotowe ogłoszenie zawierało informacje o rodzaju zadania; wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację; zasadach przyznania dotacji; terminach, miejscu i warunkach realizacji zadania; terminie i sposobie składania ofert; trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert. Ogłoszenie zawierało również informacje o powierzeniu organizacji pozarządowej realizacji zadania z zakresu edukacji prawnej (pkt II), a także możliwości wydłużenia, na żądanie starosty, czasu trwania dyżurów do 5 godzin we wszystkich punktach na obszarze powiatu ełckiego, w przypadku gdy liczba osób uprawnionych, którym ma zostać udzielona nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, uniemożliwia sprawne umawianie terminów wizyty w punktach na obszarze danego powiatu. Powyższe działanie było zgodne z art. 13 ust. 2 pkt.

¹⁴ https://archiwum.powiat.elk.pl/wiadomosci/1/wiadomosc/201143/otwarty_konkurs_ofert

¹⁵ https://bip.powiat.elk.pl/cms/19396/nieodplatna_pomoc_prawna_2022, zwanym dalej: „BIP”

¹⁶ (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą o wolontariacie”.

1 – 6 ustawy o wolontariacie oraz art. 8 ust. 6 ustawy.

[akta kontroli str. 498-509]

W wyniku weryfikacji treści ogłoszenia o otwartym konkursie ofert stwierdzono następujące uchybienia:

- 1) W ogłoszeniu otwartego konkursu ofert nie zawarto informacji wymaganych art. 13 ust. 2 pkt. 7 ustawy o wolontariacie, tj. brakowało informacji o zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadania publicznego 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 ustawy o wolontariacie. Z udzielonych do uchybienia wyjaśnień nie wynika, co było przyczyną niezamieszczenia w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert informacji wymaganych art. 13 ust. 2 pkt. 7 ustawy o wolontariacie. Starosta poinformował tylko, że pracownicy Wydziału Informacji i Cyfryzacji zostali pouczeni o ww. obowiązku. Skutkiem uchybienia jest naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o wolontariacie. Osobą odpowiedzialną jest główny specjalista w Wydziale Informacji i Cyfryzacji, który opracował projekt ogłoszenia o otwartym konkursie oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca. [akta kontroli str. 485-493, 1463-1470]
- 2) Harmonogram pracy „punktu I Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie”, wskazany w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert, przewidywał świadczenie usług m.in. w poniedziałki i w czwartki w dwóch różnych lokalizacjach po 4 godziny dziennie, tj.:
 - Biblioteka Centrum Kultury i Informacji, ul. Ełcka 8, 19-990 Stare Juchy – poniedziałek: 9.00 – 13.00, czwartek: 9.00 – 13.00;
 - Urząd Gminy Prostki, ul. 1 Maja 44B, 19-335 Prostki – poniedziałek: 8.00 – 12.00, czwartek: 8.00 – 12.00.

Analogicznie do wyjaśnień udzielonych w zakresie pkt 1 także i w tym przypadku Starosta nie wskazał przyczyn powstania opisanego powyżej uchybienia. Potwierdził on jedynie, że w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert nastąpił błąd dotyczący dni świadczenia usług nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i zazaczył, że po jego odkryciu podjęto działania mające na celu przekazanie fundacji prawidłowego harmonogramu. Skutkiem uchybienia było wprowadzenie oferentów w błąd co do dni, godzin i miejsca świadczenia usług w *punkcie I Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie*. Osobą odpowiedzialną jest główny specjalista w Wydziale Informacji i Cyfryzacji, który opracował projekt ogłoszenia o otwartym konkursie oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca. [akta kontroli str. 485-493, 1463-1470]

W celu opiniowania złożonych ofert Zarząd Powiatu w Ełku w drodze Uchwały Nr 29.103.2021 z dnia 2 grudnia 2021 r. powołał komisję konkursową. Szczegółowe zasady jej działania określono w regulaminie pracy, stanowiącym załącznik do Uchwały Nr 29.104.2021 Zarządu Powiatu Ełckiego z dnia 2 grudnia 2021 r. Jak wynika z protokołu z posiedzenia komisji z 13 grudnia 2021 r. w konkursie złożone zostały łącznie 4 oferty. Wszystkie z nich były poprawne pod względem formalnym, w związku z czym zakwalifikowano je do etapu oceny merytorycznej.

W oparciu o tą ocenę zarekomendowano ofertę, która została oceniona najwyżej, tj. ofertę Fundacji Honeste Vivere z siedzibą w Warszawie¹⁷. Na podstawie przeprowadzonej analizy kart oceny merytorycznej stwierdzono, że ww. organizacja pozarządowa zdobyła średnią punktów 19,5 na 20 możliwych. *[akta kontroli str. 422-484, 510-514, 1077-1462]*

W dniu 16 grudnia 2021 r. Zarząd Powiatu Ełckiego na podstawie rekomendacji komisji konkursowej - w drodze Uchwały Nr 30.113.2021 – podjął decyzję o powierzeniu Fundacji realizacji zadania publicznego z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. *[akta kontroli str. 515-516]*

Wynik otwartego konkursu ofert został niezwłocznie, tj. 17 grudnia 2021 r. ogłoszony na tablicy ogłoszeń w Starostwie, stronie internetowej Starostwa¹⁸ oraz w BIP¹⁹, zgodnie z art. 15 ust. 2j ustawy o wolontariacie. *[akta kontroli str. 419-420]*

Stwierdzono jednakże, że ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert nastąpiło z naruszeniem przepisu art. 15 ust. 2h pkt. 3 ustawy o wolontariacie, gdyż nie zawierało informacji o wysokości przyznanych środków publicznych na realizację zadania. Starosta w udzielonych wyjaśnieniach nie wskazał przyczyn ww. uchybienia. Należy podkreślić, że organ, któremu powierza się wykonywanie zadań publicznych obowiązany jest do działania zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Właściwa realizacja obowiązków związanych z ogłaszaniem wyników konkursów ofert zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2h ustawy o wolontariacie przyczynia się do zwiększania transparentności działań w przedmiotowym zakresie i pogłębiania zaufania społecznego do kontrolowanego organu, zwłaszcza w obszarze związanym z właściwym wydatkowaniem środków publicznych. Osobą odpowiedzialną za ww. uchybienie jest główny specjalista w Wydziale Informacji i Cyfryzacji oraz osoba bezpośrednio nadzorująca. *[akta kontroli str. 419-420, 1463-1470]*

e) Zawarcie umowy z organizacją pozarządową.

Powiat 21 grudnia 2021 r., na podstawie art. 11 ust. 7 ustawy, zawarł z Fundacją umowę nr 152/2021 na realizację zadania publicznego w 2022 r. w zakresie prowadzenie na terenie powiatu ełckiego dwóch punktów, tj.: punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i mediacji, jak również wykonania zadań z zakresu edukacji prawnej. Przedmiotowa umowa została sporządzona w oparciu o projekt ramowej umowy określony w rozporządzeniu ws. wzorów ofert i ramowych umów²⁰. Analiza umowy

¹⁷ Dalej: „Fundacja”.

¹⁸ <http://archiwum.powiat.elk.pl/wiadomosci/1/wiadomosc/212989/informacja>

¹⁹ https://bip.powiat.elk.pl/cms/19396/nieodplatna_pomoc_prawna_2022

²⁰ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2018 r. poz. 2057).

z organizacją pozarządową oraz oferty, stanowiącej integralną część umowy wykazała, że zawiera ona wszystkie elementy określone w art. 6 ust. 2 pkt 1, i 3-5 ustawy.

[akta kontroli str. 446-484, 517-530]

Jednakże w wyniku weryfikacji treści umowy stwierdzono następujące uchybienia:

1. W umowie nr 152/2021 z 21 grudnia 2021 r. nie zawarto informacji wymaganych art. 6 ust. 2 pkt 1a i 6a ustawy w związku z art. 11 ust. 7 ustawy, tj. brakowało informacji o możliwości wydłużenia, na żądanie starosty, czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie, a także sposobu organizowania w punkcie spotkania z mediatorem, o którym mowa w art. 8 ust. 12 pkt 1 ustawy. Starosta nie wskazał przyczyn powstania opisanego powyżej uchybienia. Potwierdził on jedynie, że w umowach zawieranych z organizacją pozarządową będą powoływane zapisy ustawy. Niezawarcie w ww. umowie wszystkich wymaganych ustawą elementów nie wywołało negatywnych skutków przy realizacji zadania objętego kontrolą. Osobą odpowiedzialną jest główny specjalista w Wydziale Informacji i Cyfryzacji, który opracował projekt umowy oraz osoba bezpośrednio nadzorująca.

[akta kontroli str. 517-530, 1463-1470]

2. W poszczególnych postanowieniach umowy zawartej z Fundacją powoływano niewłaściwe akty prawne, tj.:

a) w § 2 ust. 4a umowy powołano rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2186), które zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2019 r.;

b) w § 2 ust. 6a umowy wskazano poszczególne artykuły ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw, które odnosiły się do zmian w niżej wymienionych ustawach:

- w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych,
- w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego,
- w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia,
- w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,

c) w § 2 ust. 7 umowy powołano nieistniejący art. 20 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw.

Z udzielonych do uchybienia wyjaśnień nie wynika, co było przyczyną powoływania w umowie niewłaściwych aktów prawnych. Wskazano jedynie, że działanie takie zostanie zaniechane. Skutkiem uchybienia jest brak czytelności i zrozumiałości postanowień umowy. Osobą odpowiedzialną za uchybienie stwierdzone w powyższym obszarze jest główny specjalista w Wydziale Informacji i Cyfryzacji opracowujący projekt przedmiotowej umowy oraz osoba bezpośrednio nadzorująca.

[akta kontroli str. 517-530, 1463-1470]

3. Wypełnianie przez powiat obowiązków informacyjnych wobec dziekanów okręgowej rady adwokackiej i rady okręgowej radców prawnych (art. 10 ust. 2 ustawy, art. 11 ust. 12 ustawy) oraz Wojewody Warmińsko – Mazurskiego (art. 10 ust. 3 ustawy).

Porozumienia z OIRP i z ORA zawarte zostały z zachowaniem terminu określonego w art. 10 ust. 2 ustawy²¹. W związku z terminowym zawarciem porozumień nie zachodziła potrzeba podjęcia przez Starostę czynności wskazanych w art. 10 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o zawartych ww. porozumieniach Starosta zawiadomił Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w piśmie z 24 stycznia 2022 r. znak: O.076.1.15.2022., jednakże w ocenie kontrolujących nie uczynił tego „niezwłocznie”, o czym stanowi ww. przepis, lecz dopiero po upływie 91 dni²². Powyższe uznano za uchybienie, skutkujące naruszeniem ww. przepisu. Osobą odpowiedzialną za powstanie uchybienia jest główny specjalista w Wydziale Organizacyjnym oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

[akta kontroli str. 1483-1490]

Zgodnie z art. 11 ust. 12 pkt 1 ustawy, w przypadku gdy do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby powierzenie prowadzenia punktu nie zostanie wyłoniona organizacja pozarządowa do jego prowadzenia, stosuje się art. 10 ust. 2 ustawy. Powołany przepis stanowi, że w ww. przypadku starosta przekazuje dziekanom informacje w zakresie określonym w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a, d oraz e albo ust. 3. Na podstawie tych informacji dziekan okręgowej rady adwokackiej lub dziekan rady okręgowej izby radców prawnych wskazuje odpowiednio adwokatów lub radców prawnych, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. W kontrolowanym przypadku wyłonienie organizacji pozarządowej, której zamierzano powierzyć prowadzenie w 2022 r. punktu nr 3: nieodpłatna pomoc prawna i mediacja oraz punktu nr 4: nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, nastąpiło 16 grudnia 2021 r.²³ Mając na uwadze powyższe przepisy należy stwierdzić, że organizacja pozarządowa została wyłoniona po terminie określonym w art. 11 ust. 12 pkt 1 ustawy, co w konsekwencji zobowiązywało Starostę do wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 3 ustawy w związku z art. 11 ust. 12 pkt 1 ustawy. Na powyższą okoliczność Starosta złożył następujące wyjaśnienia, cyt.: *„Z uwagi na panującą epidemię koronawirusa, duża część pracowników nie była obecna w pracy, co przyczyniło się do opóźnienia w przeprowadzaniu konkursu na wyłonienie organizacji pozarządowej, realizującą omawiane zadanie w roku 2022. I w związku z tym nie uznano za konieczne wysłanie takiego pisma do Izby”*. Biorąc pod uwagę

²¹ Do 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczy porozumienie.

²² Porozumienia z OIRP i z ORA zawarte zostały 25 października 2021 r.

²³ Uchwała nr 30.113.2021 Zarządu Powiatu Elckiego z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oferty na realizację w 2022 roku zadań publicznych w zakresie powierzenia prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w powiecie elckim.

fakt, że otwarty konkurs ofert na dzień 30 listopada 2021 r. był w toku²⁴ oraz z uwagi na celowość przepisu art. 11 ust. 12 pkt 1 ustawy, którego zastosowanie ma przeciwdziałać sytuacji, w której na skutek niewyłonienia organizacji pozarządowej połowa punktów nie zostałyby uruchomiona z początkiem roku kalendarzowego²⁵, kontrolujący przyjęli wyjaśnienia w powyższym zakresie. Niemniej jednak zwraca się uwagę, że przy organizowaniu i przeprowadzaniu otwartego konkursu ofert powinno się mieć na uwadze dyspozycję art. 11 ust. 12 pkt 1 ustawy. [akta kontroli str. 446-484, 1463-1470]

4. Udostępnianie informacji o punktach i zasadach ich funkcjonowania.

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

Mając powyższe na uwadze, Starosta w 2022 r. realizował ww. obowiązek w następujący sposób:

- 1) Na stronie BIP²⁶ w menu przedmiotowym wyodrębniono zakładkę *Nieodpłatna Pomoc Prawna*. W zakładce tej zamieszczono 7 podstron, w tym: 6 z zakresu przeprowadzonych otwartych konkursów ofert na realizację zadania dotyczącego powierzenia prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i/lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odrębnie dla każdego roku oraz 1 z ogłoszeniem o czasowym zamknięciu lokalu przy ul. Małeckich 3/28 w Ełku w okresie 22-29 października 2021 r. Na podstronie *Nieodpłatna Pomoc Prawna 2022 r.* oprócz plików w zakresie otwartego konkursu ofert umieszczono również podstronę z plikiem e-poradnika prawnego Fundacji. Ponadto w głównej zakładce *Nieodpłatna Pomoc Prawna* zamieszczono informacje o systemie nieodpłatnej pomocy prawnej, zawierające dane w zakresie świadczonych usług i osób uprawnionych, formy zapisu i sposobu skorzystania z porady, w tym również przez osobę ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, która nie może stawić się w punkcie udzielania porad lub mającą trudności w komunikowaniu się oraz harmonogramu działania punktów z podaniem dni i godzin dyżurów, a także osób świadczących usługi. W zakładce tej znajdują się również pliki z: ulotką dot. systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, klauzulą informacyjną o zasadach przetwarzania danych osobowych w Starostwie w związku z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej oraz listą jednostek nieodpłatnego poradnictwa.
- 2) Na stronie internetowej Starostwa²⁷ w zakładce *Aktualności* 13 stycznia 2022 r. opublikowano link będący przekierowaniem na stronę BIP Urzędu.

²⁴ Termin składania ofert: 15 listopada – 6 grudnia 2021 r.

²⁵ Mateusz Kaczocho, Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz opublikowano: LEX/el. 2016.

²⁶ https://bip.powiat.elk.pl/cms/7376/nieodplatna_pomoc_prawna

²⁷ http://archiwum.powiat.elk.pl/wiadomosci/1/wiadomosc/203658/nieodplatna_pomoc_prawna_2022_

- 3) Informacje o zakresie udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz nieodpłatnej mediacji - w formie m.in. plakatów i ulotek - przekazane zostały do rozpropagowania gminom i gminnym ośrodkom pomocy społecznej z powiatu ełckiego, Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Ełku, Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Ełku, Bibliotece w Starych Juchach, a także do szkół ponadpodstawowych z powiatu ełckiego.
- 4) Powyższe informacje publikowane były również za pomocą środków masowego przekazu (publikacja z 4 września 2022 r. na stronie <https://www.dziendobryelk.pl/rozrywka/item/2165-nieodplatna-pomoc-prawna-i-poradnictwo-obywatelskie-na-terenie-powiatu-elckiego>).

[akta kontroli str1074-1075, 1463-1470-1475]

5. Opracowanie i publikacja listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa.

Zgodnie z dyspozycją art. 8a ustawy, Starosta sporządził Listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa²⁸, która zawierała nazwę i adres jednostki, zakres prowadzonego poradnictwa, adresy i dane kontaktowe, dni i godziny przyjęć oraz kryteria dostępu do usługi.

Stwierdzono, że na dzień 12 września 2022 r., zgodnie z art. 8a ust. 4 pkt 1 i 3 ustawy, Lista została udostępniona w BIP Starostwa, na stronie internetowej Starostwa oraz urzędów gmin/miasta z obszaru powiatu ełckiego, a także na tablicach ogłoszeń w siedzibie Starostwa.

Z wyjaśnień udzielonych przez Starostę oraz przekazanych w tym zakresie dowodów wynika, że Lista dodatkowo została:

- umieszczona na tablicach ogłoszeń w punktach, w których udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna i świadczone jest nieodpłatne poradnictwo obywatelskie;
- wysłana innym jednostkom nieodpłatnego poradnictwa z powiatu ełckiego celem jej rozpropagowania;
- dostarczona - drogą mailową – wykonawcom.

Starosta oświadczył również, że cyt.: „(...) W IV kwartale br. (...) zamieszczona zostanie ww. lista oraz inne informacje o pomocy w prasie lokalnej – w formie ogłoszenia”. Podkreślić należy, że udostępnienie Listy w lokalnych środkach masowego przekazu co najmniej raz w roku leży w obowiązku starosty, zgodnie z dyspozycją art. 8a ust. 4 pkt 2 ustawy. W celu zapewnienia jakości świadczonych usług, nie powinno się zwlekać z wypełnieniem wszystkich postanowień art. 8a ust. 4 pkt ustawy, w tym z udostępnieniem przedmiotowej Listy w lokalnych środkach masowego przekazu.

[akta kontroli str. 584-913, 1463-1470]

6. Wyposażenie punktów, w których udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna oraz

²⁸ Dalej: „Lista”.

nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.

Na podstawie list sprawdzających wypełnionych przez Starostę i przesłanych zdjęć obiektów, w których zgodnie z zawartymi porozumieniami zlokalizowano punkty nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego stwierdzono, że wystąpiły problemy z zapewnieniem w lokalach - zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia - urządzenia pozwalającego na przenoszenie dokumentacji do postaci elektronicznej. W przypadku 3 lokalów usytuowanych na ul Kościuszki 28A lok. 4 w Ełku (dot. punktu nr 1), na ul. 1 Maja 44b w Prostkach (dot. punktu nr 4) oraz na ul. Ełcka 8 w Starych Juchach (dot. punktu nr 4) dostęp do ww. urządzenia zapewniono w sekretariacie lub na korytarzu urzędu gminy / ośrodka kultury. Odnośnie lokalów umiejscowionych na ul. Małeckich 3 lok 6 w Ełku (dot. punktu nr 2 i 3) oraz na ul. Szkolnej 1 w Kalinowie (dot. punkt nr 4) stwierdzono, że nie zostały one wyposażone w urządzenie pozwalające na przenoszenie dokumentacji do postaci elektronicznej, co jest niezgodne z ww. paragrafem rozporządzenia. Starosta wyjaśnił, że cyt.: *„(...) nie wstawione zostały urządzenia skanujące, ponieważ Starostwo Powiatowe w Ełku nie dysponuje środkami finansowymi na zakup dodatkowych urządzeń.*

Jednocześnie informuję, iż wykonawcy (adwokaci, radcowie prawni) uważają, że skanowanie dokumentacji w celu jej udostępnienia w karcie pomocy cz. A przekracza obostrzenia ustaw, na podstawie których wykonują swój zawód - uważają to za złamanie tajemnicy.

W związku z niespełnieniem przez lokale tylko jednego warunku określonego w rozporządzeniu powyższe oceniono w kategorii uchybienia, skutkującego naruszeniem § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia. Osobą odpowiedzialną za powstanie uchybienia jest główny specjalista w Wydziale Organizacyjnym oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

[akta kontroli str. 914-976, 1463-1470]

7. Monitorowanie punktualności dyżurów oraz jakości świadczonych usług przez wykonawców.

Na podstawie informacji przekazanych przez głównego specjalistę w Wydziale Organizacyjnym, umów z wykonawcami oraz wyjaśnieniami udzielonymi przez Starostę stwierdza się, że nadzór nad terminowością świadczenia usług w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i nieodpłatnej mediacji jest sprawowany przede wszystkim poprzez bieżące analizowanie logowań do Systemu Obsługi NPP-NPO osób świadczących usługę, a także analizowanie miesięcznych kart ewidencji czasu pracy załączonych do faktur przez prawników i radców prawnych udzielających nieodpłatnych porad prawnych z ramienia odpowiednio ORA i OIRP oraz list obecności wykonawców z ramienia Fundacji.

Ponadto w wyjaśnieniu Starosta wskazał sposób monitorowania świadczenia usług przez osoby uprawnione zgodnie z ustawą oraz umową w tym zastępstwa, cyt.: *„Umowy zlecenia zawarte z wykonawcami dyżurującymi oraz wykonawcami-zastępcami zawierają zapisy dotyczące*

danych zastępcy oraz czasu powiadomienia zastępcy. Jednocześnie Starostwo musi zostać powiadomione, aby w Systemie NP. można było dokonać „wklejenia” zastępcy na dany dyżur, w przeciwnym razie nie będzie mógł się zalogować. Wykonawcy zwykle dokonują powiadomienia telefonicznie. Współpraca w zakresie komunikacji z wykonawcami odbywa się dość płynnie, co powoduje, iż osoby korzystające z nieodpłatnej pomocy prawnej nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, czy mediacji mają ciągły dostęp do porady, zgodnie z grafiką”.

[akta kontroli str. 1463-1470, 1483-1490]

8. Organizowanie wizyt dla mieszkańców o różnych potrzebach.

Zgodnie z art. 8 ust. 8 ustawy, osobom ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, które nie mogą stawić się w punkcie osobiście oraz osobom doświadczającym trudności w komunikowaniu się, o których mowa w ustawie o języku migowym i innych środkach komunikowania się, może być udzielana nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, z wyłączeniem nieodpłatnej mediacji, także poza punktem albo za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia, osobom o którym mowa powyżej nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie może być świadczone:

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

Stosownie do art. 28a ustawy w przypadku obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (z wyłączeniem mediacji) może odbywać się za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz poza lokalem punktu. Do świadczenia pomocy stosuje się odpowiednio przepisy mające zastosowanie do osób, o których mowa w art. 8 ust. 8 ustawy.

Z udzielonych wyjaśnień oraz ze zbiorczych informacji za I i II kwartał br. wynika, że w 2022 r., tylko w 3 przypadkach porada świadczona była poza punktem, tj.:

- w sytuacji określonej w art. 28a ustawy - za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość (telefon) - 1 przypadek;
- w sytuacji określonej w art. 8 ust. 8 ustawy:
 - w miejscu zamieszkania osoby, która nie mogła przybyć osobiście – 1 przypadek;
 - w pomieszczeniu biurowym Starostwa przy wsparciu tłumacza języka migowego – 1 przypadek.

[akta kontroli str. 532-583, 1463-1470]

W trakcie kontroli ustalono, że Starostwo posiada podpisaną z Polskim Związkiem Głuchych Oddział Mazowiecki umowę o świadczenie usługi tłumacza on-line języka migowego. Przedmiotowa umowa została zawarta na okres od 3 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

[akta kontroli str. 1477-1482]

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

- informacji zamieszczonej na stronie BIP Starostwa oraz urzędów gmin/miast z obszaru powiatu ełckiego, na stronie internetowej Starostwa, a także w ulotkach dostarczonych do punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, urzędów gmin/miast;
- ofercie Fundacji, która w ramach zawartych przez siebie umów o świadczenie wolontariatu zapewniła, w przypadku zgłoszenia takiej potrzeby asystę osobom uprawnionym mającym trudności w samodzielnej realizacji porady, w szczególności z powodu niepełnosprawności, podeszłego wieku albo innych okoliczności życiowych.

[akta kontroli str. 446-484, 1074-1075]

Ponadto stwierdzono, że Starostwo udostępniło osobom z trudnościami w komunikowaniu się zapisy w innych formach niż telefon, tj. poprzez e-mail: npp@powiat.elk.pl.

9. Dostępność dyżurów dla mieszkańców pod względem czasu i miejsca.

Kontrola wykazała, że godziny dyżurów w poszczególnych punktach odbywały się zgodnie z określonym przez Starostę harmonogramem, tj. 5 dni w tygodniu przez 4 godziny dziennie.

Jak wyjaśniono, przy realizacji zadania objętego kontrolą w 2022 r., na terenie powiatu ełckiego nie zaistniała potrzeba, o której mowa w art. 8 ust. 6 ustawy, tj. wydłużenia czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie we wszystkich punktach na obszarze powiatu.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, że wójtowie (prezydenci) z powiatu ełckiego nie zgłaszali żadnych wniosków dotyczących potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na 2022 r., zawierających preferowany sposób wykonywania tych zadań na terenie gminy (miasta).

[akta kontroli str. 1463-1470]

Na zadane w toku czynności kontrolnych pytania nt. czynników mających wpływ na podjętą decyzję w zakresie usytuowaniu punktów w poszczególnych lokalach udzielono następującej odpowiedzi, cyt.: „*Usytuowanie punktów npp i npo zostało wcześniej skonsultowane z wójtami gmin oraz prezydentem miasta Ełku, czego wynikiem są zawarte porozumienia.*”

W wyniku analizy dokonywanych telefonicznie zapisów na porady wywnioskowano, iż w mieście Ełku większe zapotrzebowanie jest na nieodpłatną pomoc prawną z uwagi na ilość mieszkańców miasta Ełku oraz umiejscowienie sądu i większości urzędów, co powoduje zwiększone zapotrzebowania na taką pomoc. Natomiast w punkcie wieloadresowym, z uwagi na mniejsze zapotrzebowanie i umiejscowienie go w miejscowościach, w których są urzędy gmin - świadczona jest nieodpłatna poradnictwo obywatelskie. w powiecie ełckim doradcami obywatelskimi są radcowie prawni, którzy posiadają zaświadczenia uprawniające do świadczenia npo, co ułatwia obsługę zainteresowanych osób. W związku z powyższym nie zostały zmienione adresy lokali, jedynie lokal punktu nr 2 i 3 został przeniesiony na parter z uwagi na większe pomieszczenia i lepszą dostępność dla osób, które boją się używać windy osobowej”. [akta kontroli str. 517-530, 1463-1470]

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, do Starostwa nie wpłynęła żadna skarga i wniosek w przedmiocie niemożliwości uzyskania porady w związku z lokalizacją punktów.

[akta kontroli str. 9-12]

10. Realizacja zadań edukacji prawnej.

W umowie nr 152/2021 z 21 grudnia 2021 r., w myśl art. 11 ust. 7 ustawy, powierzono Fundacji realizację zadania z zakresu edukacji prawnej, które miało być realizowane zgodnie z art. 14 i 15 ustawy w zakresie określonym w treści oferty.

W ramach wykonywanego zadania Fundacja zobowiązała się w ofercie do:

- zorganizowania do dziesięciu godzin szkoleń w formie otwartych wykładów oraz warsztatów jako zajęcia praktyczne;
- przygotowania co najmniej 4 informatorów, poradników lub e-poradników dotyczących najczęstszych problemów prawnych z jakimi borykają się mieszkańcy powiatu, tj. w szczególności na tematy z następujących zakresów prawa: o sposobach polubownego rozwiązywania sporów, o mediacji, o prawach obywatelskich, o obowiązkach obywatelskich, na temat dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, na temat działalności krajowych organów ochrony;
- przeprowadzenia – o ile pozwolą na to warunki epidemiologiczne i organizacyjne – konkursu wiedzy prawniczej dla mieszkańców powiatu;
- stworzenia co najmniej 4 filmów krótkometrażowych dotyczących najczęstszych problemów prawnych z jakimi borykają się mieszkańcy powiatu;
- stworzenia co najmniej 4 artykułów związanych z tematyką prawną celem ich upowszechniania na stronach internetowych w zasobach Fundacji i Powiatu oraz umożliwienia zapoznania się z nimi nieograniczonej ilości odbiorców;
- stworzenia – o ile zezwoli na to sytuacja epidemiologiczna i organizacyjna, przy udziale młodzieży szkolnej – przedstawienia obrazującego przebieg postępowania przed sadem.

[akta kontroli str. 446-484, 517-530]

W związku z tym, że na podstawie *Zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzieleniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za I i II kwartał 2022 r.* stwierdzono brak realizacji w tym okresie zadań z zakresu edukacji prawnej, kontrolujący zwrócili się z zapytaniem, w jaki sposób Fundacja realizowała w 2022 r. przedmiotowe zadania. [akta kontroli str. 532-583]

Jak wynika z wyjaśnień Starosty w I i II kwartale br. w ramach działań edukacyjnych Fundacja przekazała 2 e-poradniki, tj. e-poradnik o tematyce nieodpłatnej pomocy prawnej oraz o tematyce odpowiedzialności sprzedawcy względem konsumenta z tytułu rękojmi przy umowie sprzedaży. Materiał ten został umieszczony w BIP Starostwa²⁹. Fundacja przygotowała również materiał promocyjny w postaci ulotek i plakatów dot. bezpłatnej pomocy prawnej i mediacji w powiecie. Ponadto wskazano, że w bieżącym III kwartale 2022 r. w internecie na kanale filmowym Fundacji w aplikacji YouTube.pl³⁰, związanym z realizacją zadania dla mieszkańców powiatu etckiego, zamieszczono 3 filmy edukacyjne z zakresu objętego kontrolą. [akta kontroli str. 1463-1470]

Wyjaśnienia zostały przyjęte przez kontrolerów, jednakże zgłasza się uwagi do prawidłowości danych w zakresie edukacji prawnej, zawartych w zbiorczych informacjach, o których mowa powyżej.

11. Wywiązywanie się z obowiązku sprawozdawczego, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.

Kontrola wykazała, że stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy, Starosta przekazał w ustawowym terminie³¹, za pośrednictwem Wojewody W-M, Ministrowi Sprawiedliwości, *Zbiorczą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzieleniu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za I i II kwartał 2022 r.*

Na podstawie przekazanych przez Starostę ww. dokumentów ustalono, że we wskazanym okresie udzielono nieodpłatnych porad 440 osobom, z czego w punkcie prowadzonym przez radców prawnych i adwokatów obsłużono 331 osób, natomiast w punktach prowadzonych przez organizację pozarządową – 109 (w tym 73 osobom udzielono nieodpłatnej porady prawnej, a 36 – nieodpłatnych porad obywatelskich). W okresie pierwszych dwóch kwartałów 2022 r. nie były świadczone usługi w zakresie nieodpłatnej mediacji.

[akta kontroli str. 532-583]

12. Działalność kontrola starosty, prowadzona na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy.

²⁹ https://bip.powiat.elk.pl/cms/20557/eporadniki_prawne

³⁰ <https://www.youtube.com/channel/UC9eyKArPWHkN7ArFKGi27ZA>

³¹ Zbiorczą informację za I kwartał 2022 r. przekazano 13 kwietnia 2022 r., natomiast za II kwartał 2022 r. – 8 lipca 2022 r.

Zgodnie z art. 11 ust. 8 i 8a ustawy Starosta zobowiązany był do kontrolowania wykonywania umowy przez organizację pozarządową na zasadach określonych w art. 17 i 34 ustawy o wolontariacie. Bliższe zasady takich kontroli zostały uregulowane w § 8 umowy nr 152/2021 zawartej 21 grudnia 2021 r z Fundacją, który wskazuje, że Starosta sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania zadania publicznego przez fundację, w tym wydatkowania przekazanej dotacji. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania publicznego oraz po jego zakończeniu. W ramach kontroli zleceniodawca może badać dokumenty i inne nośniki, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania publicznego. W pkt 5 niniejszej umowy wskazano, że o wynikach kontroli zleceniodawca poinformuje zleceniobiorcę, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przekaże mu wnioski i zalecenia mające na celu ich usunięcie. Natomiast w ramach § 12 i 13 umowy określono przypadki: odstąpienia od umowy przez zleceniobiorcę oraz rozwiązania umowy przez zleceniodawcę.

[akta kontroli str. 517-530]

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w umowie z organizacją pozarządową realizującą zadanie publiczne w 2022 r. zagwarantowano wszechstronne możliwości kontroli prawidłowości wykonywania zadań oraz określono zasady odpowiedzialności zleceniobiorcy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zadań, a także za niewykonanie wniosków i zaleceń otrzymanych po kontroli.

Z wyjaśnień Starosty wynika, że cyt.: „Pracownicy Wydziału Organizacyjnego dokonują ciągłej kontroli pracy wykonawców, którzy świadczą pomoc z ramienia Fundacji poprzez prowadzenie zapisów na porady, ciągły kontakt z wykonawcami zarówno w sprawie zapisów, ich korekty, problemów napotykanych w trakcie porad, a także poprzez sprawdzanie logowań w Systemie NP oraz wypełnianie w nim karty pomocy cz. A oraz karty cz. B – opinie. Również poprzez kontakt z osobami, które korzystają z porad, a które często informują przy okazji zapisów o tym, czy są zadowoleni z porad danego wykonawcy. (...)

Kontrola odbywa się również podczas, gdy pracownicy Wydziału Organizacyjnego aktualizują informacje w punktach oraz dostarczają do punktów materiały biurowe i inne, a także podczas komunikacji telefonicznej czy e-mailowej z wykonawcami. (...)”.

Ponadto w ww. wyjaśnieniu podkreślono, że w IV kwartale br. Wydział Informacji i Cyfryzacji planuje przeprowadzić kontrolę umowy nr 152/2021 z 21 grudnia 2022 r.

[akta kontroli str. 1463-1470]

Zespół kontrolny przyjął wyjaśnienia Starosty w powyższym zakresie, jednakże zwraca uwagę na konieczność dokumentowania prowadzonych działań kontrolnych (np. poprzez sporządzenie notatki służbowej z wizytacji punktów).

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Uzupełnienie w porozumieniu nr 122/2019 z 15 października 2019 r. ze zm. zawartym z Gminą Miastem Ełk brakujących elementów, wynikających z art. 9 ust. 1 pkt 1 lit d ustawy, poprzez sporządzenie do niego stosownego aneksu i przesłanie jego kopii na adres tut. Urzędu.
2. Zawieranie w treści ogłoszenia otwartego konkursu ofert wszystkich informacji wymaganych art. 13 ust. 2 ustawy o wolontariacie, w tym o zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadania publicznego 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.
3. Zawieranie w ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert informacji na temat wysokości środków publicznych przyznanych na realizację zadania, do czego zobowiązuje art. 15 ust. 2h ustawy o wolontariacie.
4. Zwiększenie nadzoru nad pracownikami przygotowującymi i prowadzącymi postępowanie konkursowe w celu wyłonienia organizacji pozarządowej mającej prowadzić punkty, w których udzielana będzie nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie.
5. Zawieranie w umowach z organizacją pozarządową wszystkich elementów wymaganych art. 6 ust. 2 ustawy, w tym informacji o możliwości wydłużenia, na żądanie starosty, czasu trwania dyżuru do co najmniej 5 godzin dziennie, a także sposobu organizowania w punkcie spotkania z mediatorem, o którym mowa w art. 8 ust. 12 pkt 1 ustawy.
6. Powoływanie w umowie z organizacjami pozarządowymi właściwych aktów prawnych.
7. Podjęcie działań w zakresie przystosowania wszystkich lokali do wymogów postanowień § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia.

Proszę Pana Starostę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

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

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki
(podpisano podpisem elektronicznym)