



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.01.2015

P/15/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Kuch...'.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/106 – Zlecenie usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Krzysztof Całka, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej nr 1125 2. Jakub Mucha, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94066 z dnia 20 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław (dalej: „Urząd” lub „DUW”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Smolarz, Wojewoda Dolnośląski od dnia 12 marca 2014 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. 296)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Urzędu w zakresie przyjętych rozwiązań organizacyjnych związanych z zapewnieniem obsługi prawnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania polegające na powierzeniu obsługi prawnej pracownikom zatrudnionym w oparciu o umowę o pracę zapewniły nadzór prawny nad zadaniami realizowanymi przez poszczególne komórki organizacyjne jednostki, a tym samym wyłączono konieczność korzystania z zewnętrznych kancelarii prawniczych w zakresie doradztwa prawnego.

Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych była stwierdzona nieprawidłowość polegająca na dokonywaniu oceny okresowej radców prawnych zatrudnionych w Urzędzie bez zasięgnięcia opinii radcy prawnego wskazanego przez radę okręgową izby radców prawnych, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych³ (dalej: ustawa o radcach prawnych).

W wyniku kontroli sformułowano również uwagę dotyczącą regulacji wewnętrznych dotyczących wymiaru czasowego wykonywania przez radców prawnych obowiązków w siedzibie Urzędu oraz sposobu dokumentowania realizacji zadań przez nich wykonywanych poza siedzibą Urzędu.

¹ Aleksander Marek Skorupa od 28 grudnia 2010 r. do 11 marca 2014 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 507.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przyjęte rozwiązania organizacyjne w zakresie obsługi prawnej, w tym dotyczące zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym

Opis stanu faktycznego

Stosownie do obowiązujących w okresie objętym kontrolą postanowień *Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu*⁴ obsługę prawną Urzędu wykonywali radcowie prawni zatrudnieni na samodzielnych stanowiskach ds. obsługi prawnej w Wydziale Nadzoru i Kontroli, Wydziale Infrastruktury, Wydziale Nieruchomości, Rolnictwa i Środowiska⁵ oraz Biurze Administracyjno-Organizacyjnym.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie powierzał realizacji usług prawniczych w zakresie doradztwa prawnego podmiotom zewnętrznym.

(dowody: akta kontroli str. 119-135, 150)

W latach 2013-2014 w obsługę prawną DUW zaangażowanych było łącznie 17 radców prawnych, a w 2015 r. – 18. W przeliczeniu na etaty stan zatrudnienia radców prawnych wynosił 16,3 – w 2013 r., 16,0 – w 2014 r. oraz 16,9 etatu w 2015 r. (według stanu na dzień 30 czerwca).

Łączne koszty poniesione przez Urząd na rzecz pracowników zaangażowanych w obsługę prawną w okresie objętym kontrolą wyniosły 2 726,5 tys. zł, w tym koszty wynagrodzeń – 2 649,4 tys. zł (97,2%) oraz koszty zastępstwa procesowego wypłaconego radcom prawnym na podstawie zawartych umów 77,1 tys. zł. (2,8%).

(dowody: akta kontroli str. 3-5, 249-251)

Stosownie do postanowień art. 22⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych wypłata kosztów zastępstwa procesowego następowała na podstawie umów zawartych z radcami prawnymi.

(dowody: akta kontroli str. 277-293, 330-339)

Realizując powierzone zadania radcowie prawni wydali nie mniej niż 3913 opinii⁶, reprezentowali Urząd w 1205 postępowaniach sądowych i sądownoadministracyjnych, zaopiniowali 1597 umów i 396 zarządzeń, a także wykonywali inne czynności (np. udział w komisjach przetargowych, opiniowanie weksli).

Radcowie prawni, wykonujący zadania związane z obsługą prawną DUW uczestniczyli łącznie w pięciu szkoleniach dotyczących: [1] zawierania umów w obrocie gospodarczym oraz należytego ich zabezpieczenia; [2] zgodności z prawem w gminnych dokumentach planistycznych i w decyzjach lokalizacyjnych; [3] wybranych zagadnień procesowych z zakresu ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*⁷ oraz [4] udziału radców prawnych w procesie karnym, [5] ochrony danych osobowych. Szkolenia te były związane z realizacją powierzonych obowiązków służbowych.

(dowody: akta kontroli str. 3-5, 137-149, 252)

⁴ Stanowiący Załącznik do Zarządzenia Nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 stycznia 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (z zmianami) – obowiązujący od dnia 3 stycznia 2011 r. do dnia 4 marca 2015 r. oraz Załącznik do Zarządzenia Nr 72 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego – obowiązujący od dnia 5 marca 2015 r.

⁵ Do dnia 4 marca 2015 r. Wydział Nieruchomości i Rolnictwa.

⁶ Ze względu na brak obowiązku i praktyki ewidencjonowania wydawanych opinii prawnych w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu podanie precyzyjnej ich liczby nie było możliwe.

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.

W DUW dokonano 25 ocen okresowych pracowników (radców prawnych) zatrudnionych na stanowiskach ds. obsługi prawnej, które sporządzono dla 16 radców prawnych. Oceny te sporządzono w oparciu o art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁸, który stanowi, że urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony podlegał ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego.

(dowody: akta kontroli str. 254-255)

W Urzędzie nie przyjęto odrębnych regulacji wewnętrznych normujących czas pracy radców prawnych (w tym wymiaru czasowego wykonywania obowiązków w siedzibie Urzędu) oraz sposobu dokumentowania realizacji zadań wykonywanych poza siedzibą Urzędu przez radców prawnych.

Jak wskazali Dyrektor Generalny Urzędu oraz dyrektorzy wydziałów, w których zatrudnieni byli radcowie prawni, powyższe kwestie regulowała ustawa o służbie cywilnej oraz ustawa o radcach prawnych. Stosownie do art. 18 ust. 2 ustawy o radcach prawnych czas pracy radcy prawnego w lokalu jednostki organizacyjnej nie może być krótszy niż dwie piąte czasu pracy ustalonego w zawartej z radcą prawnym umowie, zgodnie zaś z art. 18 ust. 1 przywołanej ustawy do czasu pracy radcy prawnego zalicza się także czas niezbędny do załatwiania spraw poza lokalem jednostki organizacyjnej, w szczególności w sądach i w innych organach, oraz czas przygotowania się do tych czynności. Przykładowo w Wydziale Nadzoru i Kontroli przyjęto, iż radcowie prawni co do zasady świadczą pracę w siedzibie DUW przez trzy dni w tygodniu, a w pozostałe dwa dni sprawują obsługę prawną poza siedzibą Urzędu. Z-ca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli wskazał, iż uwzględniając zakres obowiązków wynikających z wykonywania zawodu radcy prawnego ustalony został harmonogram pracy radców prawnych w Wydziale w ten sposób, że mają oni obowiązek wykonywania obowiązków służbowych trzy dni w tygodniu w siedzibie pracodawcy, zgodnie z grafiką ustalonym przez kierownictwo wydziału, oraz poza jego siedzibą w pozostałe dwa dni w tygodniu. Grafika ma charakter stały, ale nie bezwzględnie obowiązujący. W Wydziale Nadzoru i Kontroli nie funkcjonuje sformalizowany system weryfikowania wykonywania zadań przez radców prawnych poza siedzibą Urzędu. Radcowie nie składają żadnych oświadczeń dotyczących czynności wykonywanych poza siedzibą Urzędu. Praca radców poza siedzibą Urzędu jest monitorowana w ten sposób, że radcowie składają ustne sprawozdania z dokonanych czynności, prowadzi się uzgodnienia, czy omawia wspólnie konsekwencje rozstrzygnięć zapadłych w sprawach sądowych. Z kolei Dyrektor Wydziału Infrastruktury odnosząc się do kwestii weryfikacji wykonywania przez radców prawnych zadań wynikających z umowy o pracę poza siedzibą Urzędu wskazał, iż mając świadomość charakteru tej pracy i potrzeby realizacji zadań poza stałym miejscem pracy nie podejmował czynności zmierzających do weryfikacji realizacji powierzonych zadań w kontekście obowiązującego radców prawnych wymiaru czasu pracy. Również w tym przypadku brak było sygnałów wskazujących na naruszenie, czy nadużycie przez zatrudnionych radców prawnych obowiązujących w tym zakresie zasad. Także w Wydziale Nieruchomości i Rolnictwa nie dokumentowano zadań realizowanych przez radców prawnych poza siedzibą Urzędu, jak wskazał Dyrektor Wydziału radcowie nie składają pisemnych oświadczeń dotyczących czynności wykonywanych na rzecz Urzędu poza jego siedzibą.

(dowody: akta kontroli str. 264-265, 267-276, 354-355)

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.

W Urzędzie obowiązywały unormowania⁹, wedle których wprowadzono rozkład czasu pracy i jego wymiar w godz. od 8 do 16¹⁰.

(dowody: akta kontroli str. 359-363)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny Urzędu nie wydawał zgód na podjęcie dodatkowego zatrudnienia¹¹ bądź zajęć zarobkowych¹² przez radców prawnych, niemniej w tym okresie obowiązywało sześć zgód udzielonych przed 1 stycznia 2013 r., tj.: [1] jedna zgoda na podjęcie dodatkowych zajęć zarobkowych udzielona radcy prawnemu będącemu urzędnikiem służby cywilnej, oraz [2] pięć zgód na podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez radców prawnych w łącznie sześciu podmiotach (w tym w dwóch gminach z województwa dolnośląskiego, dwóch jednostkach państwowych podległych Wojewodzie, jednej instytucji kultury samorządu województwa dolnośląskiego oraz jednym podmiocie prywatnym).

W udzielanych zgodach Dyrektor Generalny Urzędu każdorazowo wskazywał, że dodatkowe zajęcie zarobkowe lub dodatkowe zatrudnienie mogło być wykonywane jedynie poza godzinami przeznaczonymi na realizację obowiązków w Urzędzie oraz nie mogło kolidować z zajęciami w DUW.

(dowody: akta kontroli str. 267-276, 341-350)

Dyrektor Generalny DUW wskazała, że Urząd nie weryfikował z własnej inicjatywy faktu podejmowania przez radców prawnych dodatkowego zatrudnienia lub zajęć zarobkowych. Podobnie jak działania takie nie były podejmowane wobec pozostałych członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w DUW. Zgodnie z przepisem art. 80 ustawy o służbie cywilnej członek korpusu służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej. Natomiast urzędnik służby cywilnej nie może bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu podejmować zajęć zarobkowych. Przepis ten nie daje pracodawcy podstawy do przeprowadzania okresowych weryfikacji, zbierania oświadczeń i przetwarzania w tym zakresie danych osobowych pracowników. W przypadku ujawnienia naruszenia wynikających z art. 80 ustawy o służbie cywilnej zakazów przez członka korpusu służby cywilnej pracodawca mógłby wyciągnąć wobec niego konsekwencje dyscyplinarne. Przypadki takie nie miały miejsca. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje, w których pojawiły się przypuszczenia co do naruszenia przez radców prawnych zakazów wynikających z art. 80 ustawy o służbie cywilnej, w związku z czym nie były prowadzone żadne działania wyjaśniające.

(dowody: akta kontroli str. 267-276)

W okresie objętym kontrolą¹³ DUW wydatkował kwotę 1,6 tys. zł na rzecz dwóch kancelarii notarialnych. Stosownie do obowiązującego w tym czasie regulaminu udzielenia zamówień dla postępowań o wartości do 3,5 tys. zł brutto nie było wymagane pisemne uzasadnienie wyboru wykonawcy, a udokumentowaniem zamówienia był formularz zgłoszeniowy oraz rachunek/faktura i umowa (o ile występowały). W przypadku ww. postępowań sporządzono stosowne formularze zgłoszeniowe.

Zapłata wynagrodzenia za usługi notarialne nastąpiła w terminie i w kwocie wynikającej z faktur VAT.

(dowody: akta kontroli str. 3-5, 7-43, 150, 297-329, 378-402)

⁹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego DUW w sprawie rozkładu czasu pracy w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu: [1] Nr 51 z dnia 20 sierpnia 2012 r.; [2] Nr 4 z dnia 10 stycznia 2013 r.; [3] Nr 29 z dnia 23 kwietnia 2013 r.; [4] Nr 46 z dnia 31 lipca 2013 r.; [5] Nr 91 z dnia 2 grudnia 2014 r.

¹⁰ Z określonymi w tym przepisach wyjątkami.

¹¹ Wydawanych na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.

¹² Wydawanych na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej.

¹³ Wszystkie wydatki poniesiono w 2013 r.

W okresie objętym kontrolą w DUW obowiązywały uregulowania wewnętrzne określające sposób udzielenia zamówień publicznych (zarówno zamówień do których udzielenia miała zastosowanie ustawa – *Prawo zamówień publicznych*, jak i udzielanych bez zastosowania tej ustawy).

(dowody: akta kontroli str. 7-118)

W okresie objętym kontrolą w DUW nie odnotowano skarg i wniosków dotyczących prowadzenia oraz zlecenia podmiotom zewnętrznym obsługi prawnej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 137)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ocena okresowa radców prawnych zatrudnionych w DUW, w każdym z 25 przypadków, dokonywana była w okresie objętym kontrolą bez zasięgnięcia opinii radcy prawnego wskazanego przez okręgową izbę radców prawnych, mimo że taki wymóg wynikał z art. 16 ust. 1 ustawy o *radcach prawnych*. Jak wyjaśniła w imieniu Dyrektora Generalnego Urzędu Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego, wspomniane oceny pracownicze były dokonywane na podstawie ustawy o *szłubie cywilnej* oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w *sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej*¹⁴, które to akty prawne nie zawierały żadnych wyjątków od ich stosowania. Dyrektor Biura Organizacyjno-Administracyjnego wskazała również, że ocena okresowa radców prawnych zatrudnionych w DUW jest dokonywana w kontekście przydatności pracownika do pracy w ramach służby cywilnej na rzecz Urzędu, ma za zatem charakter wewnętrzny i z definicji subiektywizowany swoim przeznaczeniem. W rezultacie przyjęte zostało założenie, że art. 16 ustawy o *radcach prawnych* nie ma charakteru *lex specialis* względem art. 81 ustawy o *szłubie cywilnej* i nie znajduje zastosowania wobec radców zatrudnionych w służbie cywilnej, dla których istnieje odrębna regulacja prawna – właśnie art. 81 ustawy o *szłubie cywilnej*.

(dowody: akta kontroli str. 254-263)

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień. Przepisy ustawy o *szłubie cywilnej* oraz ustawy o *radcach prawnych* są równorzędne, nie wykluczają się i w konsekwencji mogą być stosowane jednocześnie, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym¹⁵, a także w interpretacji zamieszczonej na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która wskazuje na dopuszczalność takiego rozwiązania na tle orzecznictwa¹⁶.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

W Urzędzie nie sformalizowano w regulacjach wewnętrznych czasu pracy radców prawnych w zakresie wymiaru czasowego wykonywania obowiązków w siedzibie Urzędu, oraz sposobu dokumentowania realizacji zadań wykonywanych poza siedzibą Urzędu przez radców prawnych, do którego zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o *radcach prawnych* zalicza się także czas niezbędny do załatwiania spraw poza lokalem jednostki organizacyjnej, w szczególności w sądach i w innych organach, oraz czas przygotowania się do tych czynności. W konsekwencji powyższego Dyrektor Generalny Urzędu nie posiadał rzetelnej wiedzy o czynnościach realizowanych przez pracowników (radców prawnych) poza siedzibą DUW.

W wyniku kontroli stwierdzono, że jeden z losowo wybranych (z pięciu posiadających zgodę na dodatkowe zatrudnienie) radców prawnych zatrudnionych w DUW, w godzinach pracy Urzędu świadczył pracę na rzecz jednej z jednostek samorządu terytorialnego z województwa dolnośląskiego¹⁷.

¹⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 74, poz. 633.

¹⁵ Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II P /213/13.

¹⁶ <http://dsc.kprm.gov.pl/oceny-pracownicze-0#19>

¹⁷ Pracownik posiadał również zgodę na zatrudnienie w drugiej jednostce samorządu terytorialnego.

Radca prawny realizował te obowiązki w jednym z dni tygodnia, w którym w świetle przyjętych w Wydziale rozwiązań, miał świadczyć pracę na rzecz DUW poza siedzibą Urzędu.

Wyrażając zgodę na zatrudnienie w jednostce samorządu terytorialnego, Dyrektor Generalny Urzędu wskazał na możliwość świadczenia pracy na rzecz tego podmiotu jedynie poza godzinami przeznaczonymi na realizację obowiązków w Urzędzie oraz w sposób niekolidujący z zajęciami w DUW.

(dowody: akta kontroli str. 264-276, 354-363, 365-366, 375-377)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁸ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁹, wnosi o dokonywanie ocen radców prawnych po zasięgnięciu opinii radcy prawnego wskazanego przez radę okręgowej izby radców prawnych.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

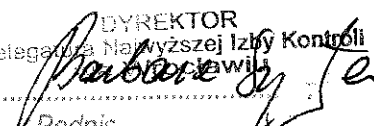
Wrocław, dnia 13 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy
Krzysztof Calka
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Barbara Syta


.....
Podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

.....
Podpis
Barbara Syta

Jakub Mucha
Specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis