



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.11.2015

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](mailto:lwr@nik.gov.pl)

# 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

Kontroler Marek Lewandowski główny specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 94070 z dnia 28 lipca 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Czarny Bór, ul. XXX-lecia PRL 18, 58-379 Czarny Bór (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Adam Górecki, Wójt Gminy Czarny Bór od dnia 8 grudnia 2010 r. (dalej: „Wójt”)

[Dowód: akta kontroli str.3-4]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> wydatkowanie przez Urząd środków publicznych na usługi prawnicze w latach 2013 – 2015 (I półrocze).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny ogólnej były oceny cząstkowe sformułowane w odniesieniu do działań w zakresie wdrożenia i stosowania procedur dotyczących zamówień realizowanych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*<sup>2</sup> (dalej: „Pzp”) jak i z wyłączeniem jej stosowania, wydatkowania środków publicznych na finansowanie usług prawniczych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>3</sup> oraz terminowej realizacji zobowiązań z tytułu zawartych umów o świadczenie usług prawniczych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Opis stanu faktycznego

1. Rozwiązania organizacyjne w zakresie obsługi prawnej, w tym dotyczące zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym

W strukturze organizacyjnej Urzędu<sup>4</sup> nie wyodrębniono komórki organizacyjnej, jak również samodzielnego stanowiska realizującego zadania związane z obsługą prawną. Powyższe zadania na rzecz Urzędu realizowane były przez podmiot zewnętrzny, zatrudniony na podstawie umowy cywilnoprawnej.

[Dowód: akta kontroli str.5-6]

W badanym okresie procedury określające zasady udzielenia zamówień publicznych regulowały zarządzenia Wójta nr 19/2013 z dnia 11 marca 2013<sup>5</sup> r. i nr 19/2014 z dnia 22 kwietnia 2015 r.<sup>6</sup> Wskazane uregulowania stanowiły między innymi, iż

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>4</sup> Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Czarny Bór nadany zarządzeniami Wójta Gminy Czarny Bór nr 9/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. oraz nr 16/2015 z dnia 19 marca 2015 r.

<sup>5</sup> Obowiązywało od dnia 11 marca 2013 r. do dnia 21 kwietnia 2015 r.

<sup>6</sup> Obowiązuje od 22 kwietnia 2014 r.

każde zamówienie publiczne powinno być prowadzone na podstawie wniosku, który zawierał informacje dotyczące przedmiotu zamówienia, terminu jego realizacji, szacunkowej wartości, trybu postępowania oraz uzasadnienia jego realizacji. Decyzję o wszczęciu postępowania podejmował Wójt, który zatwierdzał dokumentację przetargową i powoływał komisję przetargową. Zasady obiegu dokumentów, skład i uprawnienia komisji przetargowych regulowało natomiast zarządzenie Wójta nr 22/2011 z dnia 3 czerwca 2011 r.<sup>7</sup>.

W przypadku zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 *Pzp* ustalono, iż zamówienia te będą realizowane na podstawie złożonej najkorzystniejszej oferty handlowej. W ramach tych postępowań przyjęto, iż zapytania ofertowe winny być skierowane do 3 – 5 potencjalnych wykonawców usługi.

Za prawidłowe przeprowadzenie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w Urzędzie odpowiadał pracownik wnioskujący o przeprowadzenie postępowania oraz pracownik zatrudniony na stanowisku ds. zamówień publicznych. Wnioskodawca był odpowiedzialny za sporządzenie przedmiotowego wniosku oraz za opracowanie merytorycznej części dokumentacji przetargowej, w szczególności za: określenie przedmiotu zamówienia, jego wartości, terminu realizacji, warunków wymaganych od wykonawcy i kryteriów ich spełnienia, kryteriów oceny i wyboru ofert. Pracownik ds. zamówień publicznych odpowiadał natomiast za przygotowanie ogłoszenia, przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszenie do udziału w postępowaniu, wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób właściwy dla danego trybu oraz za jego rejestrację.

[Dowód: akta kontroli str. 7-34]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

## **2. Legalność zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym oraz rzetelność i uzasadnienie ekonomiczne w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb Urzędu w tym zakresie**

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie funkcjonowały trzy umowy na świadczenie usług prawniczych na rzecz Gminy Czarny Bór, w tym dwie umowy zawarte na kompleksową obsługę prawną w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. i od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2018 r. oraz jedna w zakresie zastępstwa procesowego w postępowaniu o zwrot podatku od towarów i usług (dalej podatek VAT)<sup>8</sup> zawarta 1 lipca 2013 r. Z tytułu realizacji powyższych umów w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. Urząd wypłacił łącznie ich wykonawcom kwotę 147,5 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 35-36]

W latach 2012 – 2014 obsługę prawną<sup>9</sup> Urzędu zapewniała Kancelaria Adwokacka z Wałbrzycha. Wyboru wykonawcy tej usługi dokonano w grudniu 2011 r.

<sup>7</sup> W sprawie Regulaminu pracy Komisji Przetargowej.

<sup>8</sup> Podatnikowi (w tym przypadku gminie) prowadzącemu działalność gospodarczą i realizującemu w związku z tym różne przedsięwzięcia przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych - art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177 poz. 1054 ze zm.)

<sup>9</sup> Kompleksowa obsługa prawną Urzędu polegała na: a/opiniowaniu pod względem prawnym projektów aktów prawnych Rady Gminy; b/opiniowaniu pod względem formalno-prawnym

na podstawie zapytania ofertowego złożonego przez Urząd do dwóch kancelarii prawnych. W ramach tego postępowania wybrana została oferta najniższa cenowo. W dniu 31 grudnia 2014 r. w wyniku przeprowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na kompleksową obsługę prawną Urzędu (którego wartość nie przekraczała równowartości kwoty 30,0 tys. euro<sup>10</sup>) w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2018 r., obsługę prawną Urzędu powierzono ponownie Kancelarii Adwokackiej z Wałbrzycha, która zaoferowała najniższą cenę (1 722 zł brutto miesięcznie) spośród trzech kancelarii prawnych uczestniczących w przedmiotowym postępowaniu.

[Dowód: akta kontroli str. 66-70, 71-78]

W trybie zamówienia z wolnej ręki Urząd w czerwcu 2013 r. przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usługi prawniczej polegającej na zastępstwie procesowym w postępowaniu o zwrot podatku VAT. Wójt wskazał, iż Urząd nie był w stanie samodzielnie sporządzić prawidłowo deklaracji VAT-7 stanowiącej podstawę do zwrotu nadpłaconego przez Gminę w latach 2009 - 2013 podatku VAT. Z dokonanej w dniu 3 czerwca 2013 r. przez Urząd analizy wynikało, iż szacunkowa wartość tego zamówienia będzie wynosiła 503,2 tys. zł<sup>11</sup>. Zgodnie z wymogami Pzp ogłoszenie w sprawie powyższego postępowania opublikowane zostało w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>12</sup>, a zaproszenie do negocjacji przekazane zostało firmie z Warszawy w dniu 17 czerwca 2013 r. W wyniku negocjacji przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 2013 r. ustalono między innymi, iż wynagrodzenie ryczałtowe za powyższą usługę będzie wynosiło 1,0 tys. zł, a w przypadku sukcesu kwota wynagrodzenia będzie stanowiła 14,0% kwoty odzyskanego podatku VAT netto. Umowa w przedmiotowej sprawie podpisana została w dniu 1 lipca 2013 r. i obowiązywała do dnia 31 grudnia 2014 r. W umowie ustalono także, iż wynagrodzenie wykonawcy będzie obejmowało 40,0% otrzymanych przez Urząd odsetek z tytułu nienależnie zapłaconego podatku, i że Urząd poniesie koszty zastępstwa procesowego poniesione przez wykonawcę usługi w ramach realizacji przedmiotowej umowy. W umowie strony uzgodniły także, iż w przypadku samodzielnego odzyskania powyższego podatku VAT przez Urząd wykonawcy usługi będzie przysługiwać wynagrodzenie równe kwocie należnego wynagrodzenia za sukces. Ustalono, iż w przypadku gdyby zasadność rozliczeń podatku VAT została w przyszłości skutecznie zakwestionowana przez organy skarbowe, wykonawca zobowiązał się do zwrotu odpowiedniej części otrzymanego wynagrodzenia za sukces. Zwrot tego wynagrodzenia nastąpi jednak pod

---

przygotowanych przez merytoryczne komórki organizacyjne projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w tym umów i porozumień z kontrahentami; c/informowaniu Wójta o zmianach w obowiązującym stanie prawnym z zakresu administracji samorządowej i rządowej; d/udzielaniu komórkom organizacyjnym bieżących porad prawnych i wyjaśnień w zakresie stosowania prawa; e/uczestniczeniu w prowadzonych przez Gminę rokowaniach, których celem jest nawiązanie, zmiana lub rozwiązanie stosunku prawnego; f/występowania w charakterze pełnomocnika Gminy w postępowaniu sądowym, administracyjnym oraz przed innymi organami (w tym prowadzenie spraw związanych z zaskarżeniem decyzji administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z zastępstwem procesowym przed tym Sądem); g/nadzorze prawnym nad egzekucją należności na rzecz Gminy; h/prowadzeniu szkoleń kadry kierowniczej urzędu w zakresie nowelizacji prawa administracyjnego; i/udzielaniu porad prawnych z zakresu postępowania administracyjnego pracownikom Urzędu, kierownikom jednostek budżetowych i zakładów budżetowych w siedzibie Urzędu Gminy minimum 2 godziny 2 razy w tygodniu oraz na każde żądanie, nie później niż w następnym dniu roboczym.

<sup>10</sup> Wartość zamówienia ustalona została w kwocie 76 800 zł, co stanowiło równowartość 18 177,94 euro według kursu 4,2249 zł.

<sup>11</sup> 125 189,57 euro według kursu 4,0196 zł.

<sup>12</sup> W dniu 21 czerwca 2013 r. pod numerem 120115-2013.

warunkiem wystąpienia przez Urząd do firmy z Warszawy o uzyskanie rekomendowanych przez ten podmiot stosownych wniosków o interpretację prawa podatkowego oraz niezwłoczne poinformowanie zainteresowanego o zakwestionowaniu odzyskanego podatku VAT, w celu umożliwienia wsparcia działań Urzędu poprzez uczestnictwo w pełnej procedurze odwoławczej, aż do wydania prawomocnego wyroku sądu administracyjnego, w wyniku którego Urząd zobowiązany będzie do zwrotu odzyskanego podatku.

[Dowód: akta kontroli str. 37-52, 86]

W dniu 27 maja 2014 r. Urząd udzielił przedstawicielom ww. firmy pełnomocnictwa do reprezentowania Gminy Czarny Bór przed wszystkimi organami administracji państwowej oraz sądami administracyjnymi wszelkich instancji w związku z wszystkimi kwestiami związanymi z przedmiotem powyższej umowy. Jedną z osób wymienionych w pełnomocnictwie był radca prawny.

[Dowód: akta kontroli str.53]

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

### 3. Prawdliwość realizacji umów na usługi prawnicze

Zawarte w badanym okresie umowy związane ze świadczeniem usług prawniczych nie były w trakcie ich obowiązywania zmieniane.

[Dowód: akta kontroli str. 44-52, 66-67, 71-73]

Terminowo oraz w pełnym zakresie zrealizowana została umowa dotycząca usługi prawniczej polegającej na zastępstwie procesowym w postępowaniu o zwrot podatku VAT. W wyniku podjętych na jej podstawie działań Urząd otrzymał w dniu 10 marca 2014 r. zwrot nadpłaconego podatku VAT w kwocie 593,7 tys. zł. Zwrot powyższej kwoty dokonany został przez Urząd Skarbowy w Wałbrzychu w ustawowym terminie.

Firma wykonująca powyższą umowę w dniu 27 marca 2014 r. wystawiła fakturę<sup>13</sup> na ogólną kwotę 103,5 tys. zł. Powyższa kwota obejmowała wynagrodzenie wykonawcy w kwocie 83,1 tys. zł, ustalony ryczałt w kwocie 1,0 tys. zł za wykonanie przedmiotu umowy oraz należny podatek VAT w wysokości 23% (19,4 tys. zł). Zapłaty powyższej należności w pełnej kwocie Urząd dokonał dnia 10 kwietnia 2014r. W styczniu 2015 r. Urząd otrzymał zwrot nadpłaconego podatku od towarów i usług w łącznej kwocie 7,5 tys. zł. Na rzecz wykonawcy usługi prawniczej związanej ze zwrotem tego podatku przekazano dnia 31 marca 2015 r. kwotę 1,3 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str.62-65]

Zgodnie z postanowieniami § 3 pkt 2 i 3 umów<sup>14</sup> w sprawie obsługi prawnej Urzędu terminowo wypłacano wynagrodzenie na rzecz wykonawcy tej usług, który rachunki za świadczone usługi wystawiał na koniec każdego miesiąca. Zapłata należności określonych w fakturach następowała przed upływem 30 dni od daty ich przedłożenia. Postępowanie to było zgodne z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w myśl których wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

[Dowód: akta kontroli str. 80-85]

<sup>13</sup> Nr NP14F01705/PLL1200001715.

<sup>14</sup> Podstawę wynagrodzenia będzie stanowił rachunek, a wynagrodzenie płatne będzie w terminie 30 dni od dnia jego przedłożenia.

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu  
faktycznego

Ustalono  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

#### 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>15</sup> 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.

Wrocław, dnia 12 października 2015 r.

Kontroler

Marek Lewandowski

Główny specjalista kontroli państwowej



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Z up. Dyrektora

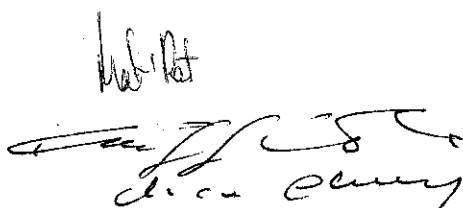
Radosław Kujawiński

Wicedyrektor



DYREKTOR  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu  
z up. ....

Radosław Kujawiński  
Wicedyrektor



<sup>15</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1096.