



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 410.016.02.2015

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

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. Jakub Mucha, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94060 z dnia 16 lipca 2015 r., 2. Magdalena Barzęc, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94068 z dnia 24 lipca 2015 r., 3. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94078 z dnia 4 sierpnia 2015 r. <i>(dowody: akta kontroli str. 1-4, 873-874)</i>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, ul. Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław (dalej: „Urząd” lub „UMWD”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski, Marszałek Województwa Dolnośląskiego <i>(dowody: akta kontroli str. 18-21)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w latach 2013 – 2015 (I półrocze)² w zakresie zlecenia usług prawniczych.

Podstawą oceny ogólnej były oceny częściowe sformułowane w odniesieniu do działań w zakresie: [1] przyjętych rozwiązań organizacyjnych dotyczących obsługi prawnej (pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości), [2] zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym (negatywna), a także [3] realizacji umów na usługi prawnicze (pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości).

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na tym, że w Urzędzie:

- podporządkowano Dział Obsługi Prawnej Sekretarzowi Województwa Dolnośląskiego, co było niezgodne z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. *o radcach prawnych*³,
- nie dokonywano ocen pracowników zatrudnionych na stanowiskach radców prawnych, co było niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy *o radcach prawnych*,
- w 2012 r. i w 2014 r. (do marca) udzielono zamówień publicznych na świadczenie usług z zakresu obsługi prawnej wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych⁴, pomimo podstaw do ich zastosowania, w wyniku czego doszło do niezgodnego

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

² Badaniem zostały objęte również działania Urzędu podejmowane przed tym okresem, które miały wpływ lub związek z ustaleniami stanu faktycznego dotyczącymi okresu objętego kontrolą.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 507 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), dalej: „p.z.p.”.

z prawem wydatkowania środków publicznych w łącznej kwocie 327,3 tys. zł brutto,

- w przypadku jednej z umów⁵ związanych z obsługą prawną rozliczono i wypłacono część wynagrodzenia w wysokości 7,3 tys. zł brutto za usługi wykonane przed zawarciem umowy, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶,
- dwa ogłoszenia o udzieleniu zamówień publicznych nie zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych niezwłocznie po zawarciu umowy, tylko po upływie 11 i 21 dni od dnia tego zdarzenia, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 1 p.z.p.

Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych były także uwagi dotyczące:

- przyjmowania w zawieranych umowach dotyczących świadczenia usług z zakresu obsługi prawnej, iż zasądzone koszty zastępstwa procesowego przypadają na rzecz kancelarii prawnych (wykonawców), a nie na rzecz Urzędu (zamawiającego). Pozbawia to Urząd prawa do zwrotu tych kosztów, choć wydatki na ten cel są wcześniej ponoszone przez jednostkę, w związku z czym ewentualny zwrot kosztów orzeczonej przez Sąd mógłby chociaż w części zrekompensować te wydatki,
- braku określenia w jednej z umów dotyczących świadczenia usług z zakresu obsługi prawnej terminu, w których Urząd będzie dokonywał płatności związanych z realizacją przedmiotu umowy. W rezultacie terminy płatności były określane przez wykonawcę w wystawianych fakturach VAT, co niedostatecznie zabezpieczało interesy prawno-ekonomiczne Urzędu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym* UMWD⁷, w okresie objętym kontrolą w strukturze organizacyjnej jednostki w Wydziale Organizacyjno-Prawnym Departamentu Prawnego i Kadr wyodrębniono Dział Obsługi Prawnej. Do jego zadań należało w szczególności zapewnienie obsługi prawnej komórek organizacyjnych Urzędu, tj. m.in. udzielanie opinii, porad oraz wyjaśnień w zakresie stosowania prawa komórkom organizacyjnym Urzędu i Zarządowi Województwa Dolnośląskiego; opiniowanie pod względem formalno-prawnym oraz wsparcie komórek organizacyjnych Urzędu w redagowaniu projektów aktów prawnych Marszałka Województwa Dolnośląskiego oraz projektów uchwał Zarządu i Sejmiku Województwa Dolnośląskiego; opiniowanie oraz pomoc w redagowaniu upoważnień oraz pełnomocnictw, umów, porozumień, listów intencyjnych, decyzji, zaświadczeń, postanowień; zastępstwo prawne i procesowe przed sądami, urzędami i innymi instytucjami, w których stroną jest Województwo Dolnośląskie.

Dział Obsługi Prawnej podlegał Sekretarzowi Województwa Dolnośląskiego.

(dowody: akta kontroli str. 35-104, 253-304)

⁵ Nr Du-O/2144/13 z dnia 13 czerwca 2013 r.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin Organizacyjny UMWD wprowadzony Uchwałami Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr: [1] 130/IV/10 z dnia 29 grudnia 2010 r. [2] 3625/2013 z dnia 28 lutego 2013 r. oraz [3] 92/V/15 z dnia 2 lutego 2015 r. (dalej: „Regulamin Organizacyjny”).

1.2. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. Urząd zatrudniał na umowę o pracę 15 radców prawnych w wymiarze od 1/3 etatu do 2/3 etatu⁸.

1.3. W latach 2013-2015 (I półrocze) na funkcjonowanie Działu Obsługi Prawnej wydatkowano 3,0 mln zł⁹, z czego poniesione koszty zastępstwa procesowego wyniosły 6,3 tys. zł¹⁰.

Wypłacenie kosztów zastępstwa procesowego odbyło się na podstawie ogólnych zasad wynikających z art. 22⁴ ustawy o radcach prawnych, które uprawniają radcę prawnego do dodatkowego wynagrodzenia w wysokości nie niższej niż 65% kosztów zastępstwa sądowego zasądzonych na rzecz strony przez nich zastępowanej, jeżeli koszty te zostały ściągnięte od strony przeciwnej.

Od 7 lipca 2014 r. zasady wypłaty dodatkowego wynagrodzenia dla radców prawnych zatrudnionych w Urzędzie wprowadzono do *Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego*¹¹. Zgodnie z tymi zasadami, podstawą wypłaty dodatkowego wynagrodzenia dla radcy prawnego (ustalonego w wymiarze 65% zasądzonych lub przyznanych kosztów zastępstwa procesowego) jest wpływ wyegzekwowanych kosztów zastępstwa procesowego na rachunek bankowy Urzędu lub Województwa Dolnośląskiego oraz kompletny wniosek (stanowiący załącznik do zarządzenia) sporządzony przez radcę prawnego.

Czas pracy radców prawnych wypełniał wymogi wynikające z art. 18 ust 1 i 2 ustawy o radcach prawnych.

Poza pracownikami realizującymi obsługę prawną na podstawie umowy o pracę, Urząd zlecał realizację usług prawniczych podmiotom zewnętrznym. Ogółem w okresie objętym kontrolą obowiązywało 37 zawartych w tym zakresie umów. Na zewnętrzne usługi prawnicze Urząd wydatkował 1,1 mln zł.

Procentowa relacja kosztów zleconych usług prawnych do kosztów wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w Urzędzie zajmujących się obsługą prawną kształtowała się na poziomie 36,7%.

(dowody: akta kontroli str. 166, 168-170, 404-406, 870-884, 889-906, 1050-1053, 1090-1097)

Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Prawnego Urzędu wskazał, że przyjęty system obsługi prawnej podyktowany był m.in. koniecznością zewnętrznego wsparcia etatowych radców prawnych w specyficznych i trudnych dziedzinach prawa takich jak: restrukturyzacja służby zdrowia, technologie IT, czy też prawo autorskie. Przewidziane dla radców prawnych etaty, a co za tym idzie środki finansowe, nie zabezpieczały prawidłowej i należytej obsługi prawnej i stąd konieczność zawarcia dodatkowych umów w ww. obszarach. Zlecenie usług prawniczych podmiotom zewnętrznym dotyczyło tylko i wyłącznie ważnych (kosztownych) dla województwa projektów i przedsięwzięć, a czas poświęcony dla ich realizacji w przypadku takiego zlecenia prawnikowi już zatrudnionemu w Urzędzie spowodowałby paraliż bieżącej obsługi prawnej. Ponadto Dyrektor wskazał, że przyczyny zlecenia Wydziałowi Organizacyjno-Prawnemu realizacji dodatkowej obsługi prawnej były formułowane zwykle ustnie przez najwyższe kierownictwo Urzędu (Marszałek Województwa,

⁸ Siedem osób było zatrudnionych na 1/3 etatu, pięć – na 1/2 etatu oraz dwie osoby – na 2/3 etatu. Średnioroczny stan zatrudnienia radców prawnych wynosił w 2012 r. 6,2 etatu, w 2013 r. – 6,5 etatu, w 2014 r. – 6,3 etatu a w pierwszym półroczu 2015 r. – 7,2 etatu.

⁹ W tym w 2012 r. – 757, 9 tys. zł, w 2013 r. – 820, 9 tys. zł, w 2014 r. – 858, 9 tys. zł oraz w I półroczu 2015 r. – 546, 3 tys. zł.

¹⁰ Radcy prawnemu wypłacono 5,3 tys. zł, resztę (1,0 tys. zł) stanowiły składki pracownicze.

¹¹ Na podstawie Zarządzenia nr 50/2014 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 60/2009 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 maja 2009 r. w sprawie ustalenia „Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego”.

Zarząd Województwa Dolnośląskiego). Np. wybór podmiotu do obsługi prawnej sporu z Gminą Wrocław w zakresie finansowania budowy Wschodniej Obwodnicy Wrocławia był dla ówczesnego Marszałka Województwa Dolnośląskiego sprawą prestiżową o priorytetowym znaczeniu z uwagi na zagrożoną konstrukcję przyszłego budżetu województwa. Jednocześnie wiedza, że Gminę Wrocław będzie reprezentować duża i renomowana kancelaria prawna sprawiła, iż Marszałek Województwa Dolnośląskiego zlecił przeprowadzenie postępowania, w wyniku którego dokonano wyboru i podpisano umowę z zewnętrzną kancelarią prawną.

(dowody: akta kontroli str. 716-717)

1.4. W okresie objętym kontrolą zatrudnieni w Urzędzie radcowie prawni skonsultowali 542 projekty uchwał Sejmiku Województwa Dolnośląskiego¹², 4064 projekty uchwał Zarządu Województwa Dolnośląskiego¹³, 232 projekty zarządzeń Marszałka Województwa Dolnośląskiego¹⁴ oraz 12839 projektów umów i porozumień¹⁵, a także sporządzili 677 opinii prawnych¹⁶ (każdy z zatrudnionych w Urzędzie radców prawnych sporządził średnio ok. 21-22 opinii prawnych rocznie).

W okresie objętym kontrolą Województwo Dolnośląskie było stroną w 31 sprawach rozpatrywanych przez sądy oraz w jednym postępowaniu administracyjnym, w których było reprezentowane przez:

- w 16 sprawach – pięciu radców prawnych będących pracownikami Urzędu; w czterech z tych spraw zapadły rozstrzygnięcia korzystne dla Urzędu, w ośmiu niekorzystne, a cztery sprawy są w toku¹⁷,
- w 15 sprawach (14 sądowych¹⁸ i jednej administracyjnej) – siedem podmiotów zewnętrznych świadczących usługi na rzecz Urzędu; w czterech z tych spraw zapadły rozstrzygnięcia korzystne dla Urzędu, w dwóch (w tym w sprawie administracyjnej) niekorzystne, trzy sprawy zakończyły się zawarciem ugody, a siedem spraw jest w toku.

1.5. Zatrudnieni w Urzędzie radcowie prawni realizowali zadania zgodnie z posiadanymi zakresami czynności¹⁹.

Stosownie do art. 30 ustawy o *pracownikach samorządowych*, wszyscy zatrudnieni w Urzędzie radcowie prawni złożyli oświadczenia o niewykonywaniu zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

¹² W tym: 246 w 2013 r., 177 w 2014 r. oraz 119 w I półroczu 2015 r.

¹³ W tym: 1787 w 2013 r., 1475 w 2014 r. oraz 802 w I półroczu 2015 r.

¹⁴ Po 84 w 2013 r. i 2014 r. oraz 64 w I półroczu 2015 r.

¹⁵ W tym: 5800 w 2013 r., 5551 w 2014 r. oraz 1488 w I półroczu 2015 r.

¹⁶ W tym: 290 w 2013 r., 275 w 2014 r. oraz 112 w I półroczu 2015 r.

¹⁷ Według stanu na dzień 7 sierpnia 2015 r.

¹⁸ W okresie objętym kontrolą nie wypłacono podmiotom zewnętrznym środków z tytułu zastępstwa procesowego.

¹⁹ Do wymienionych w tych dokumentach szczegółowych obowiązków radców prawnych należało m.in. [1] udzielanie opinii, porad oraz wyjaśnień w zakresie stosowania prawa komórkom organizacyjnym Urzędu i Zarządowi Województwa; [2] opiniowanie pod względem formalno-prawnym oraz pomoc w redagowaniu projektów aktów prawnych Marszałka oraz uchwał Zarządu i Sejmiku; [3] opiniowanie oraz pomoc w redagowaniu, w oparciu o projekty przedłożone przez komórki organizacyjne Urzędu: upoważnień oraz pełnomocnictw, umów, porozumień, listów intencyjnych, decyzji, zaświadczeń, postanowień etc.; [4] zastępstwa prawne i procesowe przed sądami, urzędami i innymi instytucjami, w których stroną jest Województwo, [5] opiniowanie dokumentacji dotyczącej spraw pracowniczych; [6] przygotowanie projektów rozstrzygnięć sporów kompetencyjnych między komórkami organizacyjnymi Urzędu; [7] sporządzanie okresowych informacji o istotnych zmianach w przepisach prawnych dotyczących funkcjonowania Województwa.

W zakresie oświadczeń o prowadzeniu dodatkowej działalności nie stwierdzono konfliktu interesów.

Zastępca Dyrektora Wydziału Organizacyjno-Prawnego wskazał, że weryfikacja ww. oświadczeń odbywała się poprzez rozmowy z radcami prawnymi bezpośrednio po złożeniu oświadczeń, a także w trakcie świadczonej pracy przed ewentualnym zleceniem prowadzenia sprawy sądowej lub wydania opinii prawnej, tak, by potencjalne zjawisko konfliktu interesów w zakresie obsługi prawnej nie wystąpiło.

Spośród 15 radców prawnych pracujących w Urzędzie na umowę o pracę, 12 osób prowadziło własną kancelarię prawną. Każda z tych osób złożyła oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej, zgodnie z art. 31 ustawy o *pracownikach samorządowych*. Osoby te nie realizowały na rzecz Urzędu zleceń w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

(dowody: akta kontroli str. 305-306, 404-425, 463-506, 1073-1075)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie restrukturyzowano funkcjonowania obsługi prawnej poprzez rozwiązanie umowy o pracę, a następnie powierzenie obowiązków w zakresie obsługi prawnej na podstawie umowy cywilnoprawnej.

(dowody: akta kontroli str. 199-203)

1.7. Pracownicy Urzędu realizujący zadania związane z obsługą prawną uczestniczyli w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje związane z obsługą prawną oraz ich kwalifikacje ogólne. Ogółem pracownicy wzięli udział w dziewięciu szkoleniach m.in. z zakresu komunikacji, instrukcji kancelaryjnej, aspektów rozwoju wojewódzkiego węzła infrastruktury informacji przestrzennej, korupcji w administracji publicznej, a także w kursach języka angielskiego.

(dowody: akta kontroli str. 162-165)

1.8. Zlecenie usług prawniczych w Urzędzie odbywało się na podstawie obowiązującej w jednostce Instrukcji w *sprawie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego*²⁰.

Zlecane na zewnątrz usługi prawnicze były częściowo ujmowane w sporządzanych w Urzędzie planach zamówień publicznych.

Jak wskazał Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Prawnego Urzędu, plan zamówień publicznych sporządzany jest pod koniec roku, poprzedzającego dany rok budżetowy. W przypadku Wydziału Organizacyjno-Prawnego, planowane usługi prawnicze dotyczą zazwyczaj kilku umów zleceń na obsługę prawną wydziałów, które nie są obsługiwane przez etatowych radców prawnych. Wszelkie dodatkowe umowy zlecenia, czy też obsługa prawna w postaci reprezentowania Województwa Dolnośląskiego przed sądami w wyniku sporu procesowego, nie mogły być wcześniej przewidziane w planie. Są to zamówienia nieplanowane.

(dowody: akta kontroli str. 180-194, 208-232, 507-510, 714-720)

Obowiązujące w Urzędzie procedury nie obligowały do przeprowadzenia analizy efektów przed zleceniem realizacji usług, w tym usług prawniczych, przez podmioty zewnętrzne. Nie wprowadzono także obowiązku weryfikacji zasadności zlecenia prac pod kątem tego, czy przedmiot zamówienia nie wchodzi w zakres obowiązków służbowych pracowników zatrudnionych w UMWD.

Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Prawnego wskazał, że każda potrzeba skorzystania z zewnętrznych usług prawniczych była analizowana w danym momencie pod kątem istniejącej umowy z prawnikiem w zakresie bieżącej obsługi prawnej Urzędu, w szczególności w zakresie świadczenia pomocy prawnej przy

²⁰ Stanowiąca załącznik do Uchwały nr 3333/IV/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 grudnia 2012 r.

codziennej problematyce prawnej w danej komórce organizacyjnej Urzędu, z uwzględnieniem czasu pracy jaki wynika z części etatu na jaki był zatrudniony radca prawny lub umowy zlecenia. Zlecane na zewnątrz usługi dotyczyły tylko i wyłącznie ważnych (kosztownych) dla Województwa Dolnośląskiego projektów i przedsięwzięć oraz takich, w których w przypadku ewentualnej przegranej, budżet Województwa Dolnośląskiego mógłby ponieść wielomilionowe straty, rodzące katastrofalne skutki dla samorządu. Czas poświęcany dla obsługi takich spraw przez etatowego prawnika Urzędu spowodowałby paraliż bieżącej obsługi prawnej. Zlecenia te zwykle są czasochłonne i związane z częstymi wyjazdami. Nad danym zleceniem zwykle pracuje też sztab prawników z danego podmiotu świadczącego usługę. Realizacja tych czynności przez prawnika zatrudnionego na etat byłaby zatem niemożliwa. Ponadto, zlecenie usług prawniczych na zewnątrz ma też na celu zabezpieczenie interesów Województwa w przypadku zaistnienia nienależytej realizacji umowy. Odpowiedzialność cywilna kontrahenta z tytułu umowy zlecenia jest szersza i dalsza w swych skutkach niż odpowiedzialność pracownika (trzymiesięczne wynagrodzenie). Dyrektor wskazał również, iż w efekcie zleconych usług prawniczych Województwo Dolnośląskie nie przegrało priorytetowych spraw sądowych, a ugody które zostały zawarte były korzystne dla samorządu. Ścieżka wypracowana w zakresie dużych sporów przedsądowych jak i sądowych pokazuje, że zlecenie usług prawniczych dużym i wyspecjalizowanym kancelariom prawnym, które dysponują szeroką kadrą pracowników, sprawdza się i w przyszłości ta ścieżka będzie również wykorzystywana.

(dowody: akta kontroli str. 208-232, 703-705, 1074-1075)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Praca zatrudnionych w Urzędzie radców prawnych nie była poddawana ocenie. Było to niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy *o radcach prawnych*, który stanowi, że oceny pracy zawodowej radcy prawnego dokonuje kierownik jednostki organizacyjnej, po zasięgnięciu opinii radcy prawnego wskazanego przez radę okręgowej izby radców prawnych.

Ponadto, zgodnie z wewnętrznymi regulacjami Urzędu²¹, stanowisko radcy prawnego należało do grupy stanowisk urzędniczych, a w myśl § 1 ust. 2 Zarządzenia Nr 06/2009 z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie przeprowadzania okresowej oceny kwalifikacyjnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, ocenie podlegają pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych stanowiskach urzędniczych.

Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Prawnego wyjaśnił, że w okresie 2013-2015 w Urzędzie nie dokonywano ocen pracowniczych pracowników zajmujących się obsługą prawną z uwagi na niezależność i niezawisłość zawodu radcy prawnego.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Obowiązek dokonywania ocen radców prawnych wynika jednoznacznie z przepisów ustawy *o radcach prawnych*. Ponadto, zatrudnionych w Urzędzie radców prawnych łączy z pracodawcą stosunek pracy. Jego immanentną cechą jest podporządkowanie, z czym wiąże się potrzeba dokonywania oceny przydatności pracownika dla pracodawcy.

(dowody: akta kontroli str. 105-114, 166, 199-203, 401-404, 426-461, 462-506, 899-906)

²¹ Zarządzenie nr 76/2009 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 60/2009 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 maja 2009 r., w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

2. Dział Obsługi Prawnej Urzędu podlegał Sekretarzowi Województwa Dolnośląskiego. Było to niezgodne z art. 9 ust. 3 ustawy o radcach prawnych, który stanowi, że w organie państwowym lub samorządowym radca prawny wykonuje pomoc prawną w komórce lub w jednostce organizacyjnej, w biurze, w wydziale lub na wyodrębnionym stanowisku do spraw prawnych podległym bezpośrednio kierownikowi tego organu. Dział Prawny Urzędu powinien zatem podlegać Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego.

(dowody: akta kontroli str. 35-104, 253-304)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie przyjętych rozwiązań organizacyjnych dotyczących obsługi prawnej.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. w Urzędzie realizowano 37 umów²² dotyczących świadczenia usług prawniczych o łącznej wartości 1,4 mln zł, na które wydatkowano 1,1 mln zł²³. Spośród 31 umów zawartych w latach 2013 – 2015 (I półrocze) dziewięć zawarto w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów *p.z.p.* (dwa przetargi nieograniczone oraz siedem zamówień z wolnej ręki). Pozostałe 22 umowy zawarto bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych na podstawie art. 4 pkt 8 w związku z art. 6a *p.z.p.*

Zawierane umowy ewidencjonowano w rejestrze prowadzonym przy pomocy programu komputerowego zawierającego arkusz kalkulacyjny. Od 25 maja 2015 r.²⁴ w Urzędzie wprowadzono system informatyczny – Centralny Rejestr Umów (CRU), służący do elektronicznego procedowania i rejestrowania umów.

Dyrektor Wydziału Prawnego Urzędu wskazał, że ze względu na brak obowiązku prawnego, rejestr umów nie był nigdy publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej.

(dowody: akta kontroli str. 168-170, 199-203)

Ustalona nieprawidłowość

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

W 2012 r. w Urzędzie udzielono czterech zamówień publicznych związanych z obsługą prawną niektórych komórek organizacyjnych Urzędu o łącznej wartości 152,2 tys. zł netto²⁵ bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, na podstawie art. 4 ust. 8 i art. 6a *p.z.p.*

W 2014 r. (do marca) udzielono czterech zamówień publicznych związanych z obsługą prawną niektórych komórek organizacyjnych Urzędu o łącznej wartości 125,8 tys. zł netto²⁶ bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych na podstawie art. 4 ust. 8 i art. 6a *p.z.p.*

²² Realizacja dotyczyła umów zawartych w latach 2011-2015, z czego w latach 2011-2012 zawarto sześć umów, w 2013 r. zawarto 13 umów, w 2014 r. zawarto 11 umów, a w 2015 r. (I półrocze) zawarto siedem umów.

²³ W latach 2011-2012 poniesiono wydatki w kwocie 230,9 tys. zł, w 2013 r. – w kwocie 578,0 tys. zł, w 2014 r. – w kwocie 426,7 tys. zł oraz w I półroczu 2015 r. – w kwocie 135,3 tys. zł.

²⁴ Na podstawie Zarządzenia nr 46/2015 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego systemu pn. *Centralny Rejestr Umów*.

²⁵ Wartość poszczególnych zamówień wyniosła: 46,9 tys. zł, 52,7 tys. zł, 48,5 tys. zł oraz 4,1 tys. zł netto.

²⁶ Wartość poszczególnych zamówień wyniosła: 41,4 tys. zł, 22,4 tys. zł, 32,2 tys. zł oraz 29,8 tys. zł netto.

Zamówienia te dotyczyły świadczenia pomocy prawnej Wydziałowi Restrukturyzacji Ochrony Zdrowia, Wydziałowi Zdrowia, Wydziałowi Informatyki i Systemów Informatycznych oraz Wydziałowi Wdrażania Technologii Informacyjnych, Gabinetowi Marszałka, Wydziałowi Prasowemu, Wydziałowi Współpracy z Zagranicą i Projektów Międzynarodowych, Wydziałowi Promocji Województwa, Wydziałowi Kontroli, Skarg i Wniosków, Wydziałowi Audytu Wewnętrznego, Departamentowi Prawnemu i Kadr, a także obsługi spraw pozostających w kompetencji Sejmiku Województwa Dolnośląskiego.

W każdym z ww. lat zamówienia były realizowane przez czterech różnych wykonawców.

Udzielone z wyłączeniem stosowania przepisów *p.z.p.* zamówienia dotyczyły świadczeń tożsamych przedmiotowo (usługi stałej obsługi prawnej komórek organizacyjnych Urzędu), tożsamych czasowo (zamówienia udzielane były na okres około jednego roku) oraz możliwe było wykonanie zamówień przez jednego wykonawcę.

Wartość wydatków netto związanych z zamówieniami w danym roku przekraczała równowartość kwoty 14 tys. euro, tj. 56,3 tys. zł.

W związku z powyższym w 2012 r. i w 2014 r. (do marca) stosując zwolnienie, o którym mowa w art. 4 pkt 8 *p.z.p.*, udzielono ww. zamówień wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

Było to niezgodne z art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 *p.z.p.*. Przepisy te przewidują, że zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, a zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżyć jego wartości.

Jak wyjaśnili Dyrektorzy Wydziałów Organizacyjno-Prawnego oraz Zamówień Publicznych Urzędu, przeprowadzenie jednego postępowania oraz wybór jednego podmiotu zewnętrznego obsługującego Urząd nie sprawdziłoby się ze względu na bardzo szeroki zakres zleczanych zadań oraz konieczność dostępności obsługi prawnej przez cały czas pracy Urzędu. Specyfika i różnorodność przedstawianych do opiniowania dokumentacji i udzielanych konsultacji prawnych powodowała, że jedna kancelaria zewnętrzna nie byłaby w stanie zabezpieczyć oczekiwań i potrzeb w tym zakresie.

Ponadto, zdaniem wyjaśniających w sprawie znajdował zastosowanie art. 6a *p.z.p.* Przepis ten stanowi, że w przypadku zamówień udzielanych w częściach, do udzielenia zamówienia na daną część zamawiający może stosować przepisy właściwe dla wartości tej części zamówienia, jeżeli jej wartość jest mniejsza niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 80 000 zł euro dla usług, pod warunkiem, że łączna wartość tych części wynosi nie więcej niż 20% wartości zamówienia. Skoro wartości poszczególnych części zamówienia były niższe niż 14 tys. euro, zgodne z prawem było ich udzielenie bez stosowania przepisów ustawy.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Na rynku usług prawniczych panuje duża konkurencja i funkcjonują liczne podmioty oferujące wysokiej jakości usługi z zakresu kompleksowej obsługi prawnej dostosowanej do potrzeb klienta. Co więcej, zgodnie z przepisami *p.z.p.*, zamówienie publiczne może być wykonywane z udziałem podwykonawców, co oznacza możliwość świadczenia szerokiego zakresu usług przez jednego (głównego) wykonawcę. Ponadto, uprzywilejowanie przewidziane w art. 6a *p.z.p.* nie obejmuje wyłączenia z obowiązku

stosowania ustawy. Przepis ten dopuszcza jedynie złagodzenie wymagań ustawowych co do poszczególnych zamówień częściowych²⁷.

Wskutek stwierdzonej nieprawidłowości niezgodnie z prawem wydatkowano środki publiczne w łącznej wysokości 327,3 tys. zł brutto.

(dowody: akta kontroli str. 168-169, 714-720, 908-1040, 1116-1519)

Opis stanu faktycznego

2.2. Szczegółowe badania prawidłowości zlecenia usług prawniczych w Urzędzie przeprowadzono na próbie czterech postępowań związanych z zawarciem umów o łącznej wartości 593,0 tys. zł, trzech przeprowadzonych w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 5 ust. 1b p.z.p. oraz jednego, w którym zastosowanie znalazł art. 4 pkt 8 p.z.p., tj. zamówienia udzielono bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych²⁸.

W wyniku tego badania stwierdzono w szczególności, że:

- potrzeby, w związku z którymi zawarto umowy, zostały właściwie wyartykułowane i udokumentowane przez komórki merytoryczne Urzędu, a wybór wykonawcy nastąpił z uwzględnieniem najkorzystniejszej ekonomicznie propozycji. Było to zgodne z wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia o finansach publicznych regułą wydatkowania środków publicznych z uwzględnieniem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- postępowania o udzielenie zamówienia przeprowadzono zgodnie z przepisami p.z.p. oraz regulacjami wewnętrznymi Urzędu²⁹,
- zawarte umowy spełniały wymogi formalne w zakresie podpisów,
- w umowach zobowiązano wykonawców do *dolożenia należytej staranności* przy ich wykonywaniu, jednakże w żadnej z nich nie wprowadzono dodatkowego zabezpieczenia interesu zamawiającego w przypadku nienależytego wykonania umowy (np. obowiązku zapłaty kar umownych czy ustanowienie stosownego zabezpieczenia).

Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Prawnego Urzędu wskazał, że interes zamawiającego wystarczająco zabezpieczają regulacje ustawy – *Kodeks Cywilny*³⁰ w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej zleceniobiorcy, a także

²⁷ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 19 lipca 2012 r., znak BDF1/4900/59/59/12/77, LEX nr 1225181.

²⁸ [1] Umowa nr DU-0/1424/13 z dnia 29 kwietnia 2013 r. obowiązująca od 29 kwietnia 2013 r. do 31 marca 2014 r. dotycząca obsługi prawnej w zakresie zastępstwa procesowego w dziewięciu sprawach Wydziału Zdrowia oraz Wydziału Restrukturyzacji Ochrony Zdrowia, pierwotna i ostateczna wartość umowy 42 tys. zł, [2] umowa nr DU-0/1801/13 z dnia 28 maja 2015 r. obowiązująca od 28 do 31 maja 2013 r. w zakresie sporządzenia opinii prawnej dotyczącej wykładni porozumienia zawartego do 15 kwietnia 2009 r. pomiędzy Województwem Dolnośląskim a Gminą Wrocław (Łącznik Aglomeracyjny A4-S8-Drogi Wojewódzkiej Bielany-Łany-Długoleka), pierwotna i ostateczna wartość umowy 40,6 tys. zł, [3] umowa nr DU-0/2144/13 z dnia 13 czerwca 2013 r. obowiązująca od 13 czerwca do 31 grudnia 2013 r. dotycząca obsługi prawnej w zakresie reprezentowania Województwa Dolnośląskiego w postępowaniu sądowym przeciwko Gminie Wrocław (Łącznik Aglomeracyjny A4-S8-Drogi Wojewódzkiej Bielany-Łany-Długoleka), pierwotna i ostateczna wartość umowy 147,6 tys. zł, [4] umowa nr DU-0/9/2015 obowiązująca od 27 kwietnia 2015 r. do 30 kwietnia 2018 r. dotycząca zastępstwa procesowego oraz doradztwa prawnego w sporze Województwa Dolnośląskiego z tytułu odstąpienia od umowy na opracowanie, wykonanie i wdrożenie bazy wiedzy o Dolnym Śląsku oraz związanej infrastruktury sprzętowo-programowej dla potrzeb projektu *Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk*, wartość umowy 362,9 zł, z czego w I półroczu 2015 r. wydatkowano 42,5 tys. zł.

²⁹ Tj. Instrukcją w sprawie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, stanowiącą załącznik nr 4 do Uchwały nr 3333/IV/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 grudnia 2012 r.

³⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.).

obowiązkowe ubezpieczenie kancelarii prawnych od odpowiedzialności cywilnej, które stanowi zabezpieczenie realizacji umowy.

(dowody: akta kontroli str. 208-232, 208-232, 633-656, 908-1040)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W dwóch spośród trzech poddanych szczegółowemu badaniu przypadków postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 5 ust. 1 b *p.z.p.*, ogłoszenia o udzieleniu zamówień publicznych nie zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych niezwłocznie po zawarciu umowy, tylko po upływie 11 i 21 dni od dnia tego zdarzenia³¹. Stanowiło to naruszenie art. 95 ust. 1 *p.z.p.*, gdyż zgodnie z tym przepisem zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych należało dokonać niezwłocznie po zawarciu umów.

Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Prawnego Urzędu wyjaśnił, że, przekazanie umów do Wydziału Zamówień Publicznych w celu publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia nastąpiło z opóźnieniem spowodowanym oczekiwaniem na zwrot umowy od kontrahenta.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Art. 95 ust. 1 *p.z.p.* jednoznacznie przesądza o obowiązkach zamawiającego.

(dowody: akta kontroli str. 910-1040, 1071-1073)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w dwóch poddanych szczegółowemu badaniu umowach³² przewidziano, iż w przypadku orzeczenia przez Sąd zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, koszty te miały przypaść na rzecz kancelarii prawnych (wykonawców), a nie na rzecz Urzędu (zamawiającego)³³.

Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Prawnego wskazał w tej sprawie na przepisy art. 16 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – *Prawo o adwokaturze*³⁴ oraz art. 22⁵ ustawy o radcach prawnych, konstytuujące zasadę swobody umów pomiędzy klientami a adwokatami i radcami prawnymi.

Zdaniem NIK stosowanie w zawieranych umowach ww. postanowień pozbawia Urząd prawa do zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, choć wydatki na ten cel zostają wcześniej poniesione w związku z realizacją umów przez kancelarie prawne i ewentualny zwrot kosztów orzeczony przez Sąd mógłby je chociaż w części zrekompensować.

(dowody: akta kontroli str. 233-248, 899-906)

Opis stanu
faktycznego

2.3. W badanym okresie w Urzędzie wydatkowano 15,4 tys. zł na rzecz pięciu kancelarii notarialnych z tytułu opłat za czynności dokonane z udziałem notariuszy³⁵.

Wybór kancelarii notarialnych odbywał się w oparciu o najbardziej korzystną ekonomicznie ofertę, z zachowaniem zasad określonych w regulacjach wewnętrznych Urzędu³⁶. Tylko dwukrotnie odstąpiono od analizy rynku przed

³¹ Umowa nr DU-09/9/2015 została zawarta 27 kwietnia 2015 r., umowa nr DU/0/1424/13 została zawarta 29 kwietnia 2013 r., a zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia nastąpiło odpowiednio 8 maja 2015 r. oraz 20 maja 2013 r.

³² Umowy nr DU-O/1424/13 z dnia 29 kwietnia 2013 r. oraz DU/2144/13 z dnia 13 czerwca 2013 r.

³³ *De facto* do wypłaty kosztów zastępstwa procesowego na podstawie tych umów nie doszło, gdyż sprawy nimi objęte zakończyły się ugodami.

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 615.

³⁵ Sporządzono 13 aktów notarialnych, które dotyczyły: sprzedaży, nieodpłatnych przekazania własności, zrzeczenia się oraz darowizny nieruchomości, a także udzielenia pełnomocnictw i poświadczenia podpisów.

³⁶ *Instrukcja w sprawie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego* stanowiąca załącznik nr 4 do *Uchwały nr 3333/IV/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 grudnia 2012 r.*

zleceniem usługi. Raz notariusz został wybrany przez darczyńcę dokonującego przysporzenia na rzecz Urzędu. W drugim przypadku przy sporządzaniu aneksu do aktu notarialnego skorzystano z usług notariusza, który przygotował pierwotny dokument.

(dowody: akta kontroli str. 178-179, 511-553, 841-846)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym.

3. Prawidłowość realizacji umów na usługi prawnicze

Opis stanu faktycznego

3.1. Badanie prawidłowości realizacji umów na usługi prawnicze przeprowadzono na podstawie czterech umów zawartych w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, o których mowa w punkcie 2.2. niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*.

W wyniku tego badania stwierdzono w szczególności, że:

- w każdym przypadku w planie finansowym Urzędu zabezpieczono środki finansowe na realizację umów,
- usługi prawnicze zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami, terminowo oraz w pełnym zakresie,
- nie wystąpiły przypadki nieterminowej lub niezadawalającej realizacji umowy czy odstąpienia od zapłaty za wykonane usługi,
- w odniesieniu do trzech z czterech umów³⁷, wykonawcy otrzymywali wynagrodzenie po całkowitym lub częściowym wykonaniu przedmiotu umowy, w umówionych terminach i kwotach.

(dowody: akta kontroli str. 115-160, 233-248, 592-632, 633-656, 657-660, 661-702, 706-713, 721-767, 1053-1070, 1074-1075 1098, 1100)

Ustalona nieprawidłowość

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

W przypadku jednej z czterech poddanych szczegółowemu badaniu umów³⁸, mimo że została ona zawarta w dniu 13 czerwca 2013 r., w jej ramach rozliczono usługi zrealizowane w okresie od 3 do 12 czerwca 2013 r. wypłacając z tego tytułu wykonawcy umowy wynagrodzenie w kwocie 7,3 tys. zł brutto³⁹.

Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych*, który stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zastępca Dyrektora Wydziału Organizacyjnego Urzędu wyjaśnił, że w tym przypadku po stronie wykonawcy zamówienia przy wystawianiu faktury VAT za zrealizowane usługi mógł zaistnieć błąd pisarski, który nie został dostrzeżony przez pracowników Urzędu w toku weryfikacji faktury. Ponadto, z uwagi na faktycznie wykonane prace, wypłata należności wynikającej z faktury była zasadna.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień. Nie sposób przyjąć, że profesjonalna i renomowana kancelaria prawna przedstawiła nierzetelny wykaz zrealizowanych usług, w szczególności, iż nie dotyczy to jednostkowego zdarzenia, ale kilku różnych czynności, wyraźnie wskazanych w załączonym do faktury rozliczeniu czasu pracy.

³⁷ Tj. z wyjątkiem umowy Nr Du-O/2144/13 z dnia 13 czerwca 2013 r.

³⁸ Nr Du-O/2144/13 z dnia 13 czerwca 2013 r.

³⁹ Na podstawie faktury VAT nr FA/920/2013 z dnia 15 lipca 2013 r., opiewającej łącznie na kwotę 14,3 tys. zł brutto.

Powyższe wskazuje również, że faktura obejmująca usługi wykonane przed zawarciem umowy nie została rzetelnie sprawdzona pod względem merytorycznym, co naruszało § 9 ust. 1 pkt 6 *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo księgowych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego*⁴⁰. Przepis ten stanowi, że sprawdzenie pod względem merytorycznym polega min. na sprawdzeniu czy operacja przebiegła zgodnie z postanowieniami umowy.

(dowody: akta kontroli str. 246-248, 592-622, 1098-1105, 1106-1108)

Uwaga dotycząca badanej działalności

W przypadku jednej z czterech poddanych szczegółowemu badaniu umów⁴¹, nie określono terminów, w których Urząd będzie dokonywał płatności związanych z realizacją przedmiotu umowy⁴². W rezultacie, terminy płatności były określane przez wykonawcę w wystawianych fakturach VAT. W dwóch przypadkach faktury VAT wpłynęły bowiem do Urzędu już po wskazanym przez wykonawcę terminie płatności⁴³.

Jak wskazał Zastępca Dyrektora Wydziału Organizacyjno-Prawnego, w umowie wprowadzono określenie, że faktury VAT będą wystawiane miesięcznie. Podczas negocjacji warunków umowy strony uzgodniły zasadę, że wykonawca będzie dokonywał płatności za wystawione faktury bez zbędnej zwłoki, nie nalegając jednak, aby zapis znalazł się w samej umowie. Za wystarczające uznano ww. zapewnienie. Ponadto, zdaniem Zastępcy Dyrektora Wydziału Organizacyjno-Prawnego, zapis o 14-dniowym terminie płatności nie miał jakiegokolwiek mocy prawnej i był zapisem standardowym. Istotnym dla płatnika jest moment dostarczenia faktury.

Zdaniem NIK, w sytuacji braku powszechnie obowiązującej regulacji prawnej wskazującej na rozpoczęcie biegu terminu płatności faktur, nie sposób z góry przyjmować, że termin ten rozpoczyna swój bieg w momencie otrzymania faktury przez zamawiającego. Związane z tym kwestie, w celu należytego zabezpieczenia interesów prawno-ekonomicznych zamawiającego, powinny być precyzyjnie regulowane w zawieranych umowach.

(dowody: akta kontroli str. 246-248, 592-622, 1111, 1113)

Opis stanu faktycznego

3.2. W latach 2013-2015 (I półrocze) zlecenie przez UMWD usług prawniczych było przedmiotem czterech kontroli wewnętrznych, przeprowadzonych przez Wydział Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu⁴⁴. Ponadto, w ramach przeprowadzanej w Urzędzie kontroli wykonania budżetu państwa za 2014 r.⁴⁵, NIK poddała badaniu

⁴⁰ Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 21/2013 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej politykę rachunkowości obowiązującą w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego.

⁴¹ Nr Du-O/2144/13 z dnia 13 czerwca 2013 r.

⁴² W pozostałych trzech z czterech umów poddanych badaniu szczegółowemu takie terminy zostały określone.

⁴³ W przypadku faktury VAT FA/1226/2013 z dnia 31 sierpnia 2013 r. wykonawca ustalił termin płatności na dzień 11 października 2013 r., a faktura wpłynęła do Urzędu w dniu 6 grudnia 2013 r. i opłacona w dniu 13 grudnia 2013 r. W przypadku faktury VAT FA/1363/2013 z dnia 29 października 2013 r. wykonawca ustalił termin płatności na dzień 12 listopada 2013 r., a faktura wpłynęła do Urzędu w dniu 6 grudnia 2013 r. i opłacona w dniu 13 grudnia 2013 r.

⁴⁴ Zakończonych informacjami pokontrolnymi: [1] z dnia 18 czerwca 2013 r. (kontrola realizacji projektu RPDS.10.01.00-02-021/09 pn. „Obsługa prawna w zakresie Regionalnego programu operacyjnego w latach 2010-2012”), [2] z dnia 18 grudnia 2013 r. (kontrola realizacji projektu nr RPDS.10.01.00-02-006/11 pn. Obsługa wyboru i realizacji projektów RPO WD w 2012 r.) [3] z dnia 2 stycznia 2014 r. (kontrola realizacji projektu RPDS.10.01.00-02-002 pn. „Obsługa prawna w zakresie RPO w latach 2013-2015”), [4] z dnia 14 listopada 2014 r. w (druga kontrola realizacji projektu RPDS.10.01.00-02-002 pn. „Obsługa prawna w zakresie RPO w latach 2013-2015”).

⁴⁵ Zakończonej wystąpieniem pokontrolnym z dnia 27 marca 2015 r.

projekt pn. „Obsługa prawna w zakresie RPO w latach 2013-2015”⁴⁶. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowody: akta kontroli str. 196-197, 307, 308-329, 330-375, 376-400)

3.3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi związane z problematyką zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym.

(dowody: akta kontroli str.198)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie realizacji umów na usługi prawnicze.

IV. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę, że Urzędzie radcowie prawni zatrudniani byli z wyłączeniem przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru, o którym mowa w art. 11 ustawy *o pracownikach samorządowych*. Umożliwił to art. 3 tej ustawy, stanowiący, że jej przepisów nie stosuje się do pracowników, których status określają odrębne przepisy. Status prawny radców prawnych określają przepisy ustawy *o radcach prawnych*, która nie zawiera żadnych postanowień odnoszących się do zasad zatrudniania radców prawnych w jednostkach organizacyjnych.

W ocenie NIK radcowie prawni w jednostkach samorządu terytorialnego nie powinni być zatrudniani bez przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru, gdyż ogranicza to konstytucyjne prawo obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach⁴⁷.

(dowody: akta kontroli str.899-906)

Wnioski pokontrolne

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*⁴⁸, wnosi o:

1. Przeprowadzanie ocen okresowych pracowników Urzędu zatrudnionych na stanowiskach radców prawnych.
2. Podporządkowanie Działu Obsługi Prawnej Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego.

⁴⁶ Nr RPDS.10.01.00-02-002.

⁴⁷ Art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴⁸ 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.


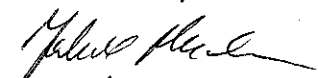
Wrocław, dnia 13 października 2015 r.

Kontroler
Jakub Mucha
Specjalista kontroli państwowej


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Barbara Syta


DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Podpis
Barbara Syta



R. Kujawinski