



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.03.2015

P/15/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr KPK-KPO.443.230.2015
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 28 stycznia 2016 r.

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. Edward Klatka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94067 z dnia 21 lipca 2015 r.
2. Marcin Kaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94079 z dnia 7 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miejski Wrocławia (dalej: „Urząd” lub „UM”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Rafał Dutkiewicz, Prezydent Wrocławia

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Urzędu w zakresie zlecenia usług prawniczych w latach 2013 – 2015 (I półrocze)².

Uzasadnienie oceny
ogólnej

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

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: [1] nieprawidłowego podporządkowania Wydziału Prawnego Sekretarzowi Miasta Wrocławia³; [2] nieprzeprowadzania okresowej oceny radców prawnych zatrudnionych w Urzędzie; [3] nieprzestrzegania regulacji wewnętrznych w zakresie dokonywania przez dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu oceny współpracy z kancelariami prawnymi, [4] udzielania zamówień publicznych na usługi prawne pomimo niezgłoszenia takich zamówień przez Biuro Promocji Miasta i Biuro Współpracy z Zagranicą do projektów planów zamówień publicznych, [5] udzielania zamówień na usługi notarialne bez stosowania przepisów Pzp, [6] nieprawidłowego ujęcia w księgach rachunkowych Urzędu wydatków poniesionych na usługi notarialne i opłaty sądowe, [7] udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia na usługi prawnicze, w którym: (a) wyłoniono wykonawcę, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu, (b) naruszono zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, (c) nie wyegzekwowano obowiązku wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, (d) wykonawcy zwrócono wadium, mimo że nie wniósł on wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, [8] nieprzekazania Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich do publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia niezwłocznie po zawarciu umowy na usługi prawnicze, [9] nieuprawnionego rozliczenia usługi prawniczej świadczonej po okresie obowiązywania umowy, [10] udzielenia dwóch zamówień publicznych na świadczenie usług prawniczych z pominięciem Pzp, poprzez zastosowanie zwolnienia na podstawie art. 4 pkt 8 Pzp, [11] naruszenia przez Sekretarza Miasta Wrocławia regulacji wewnętrznych w zakresie możliwości wyrażenia zgody na skorzystanie z usług kancelarii prawnej, [12] naruszenia wewnętrznych regulacji Urzędu

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywną, pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz negatywną.

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 W strukturze organizacyjnej Urzędu.

przez dyrektorów Biura Promocji Miasta oraz Współpracy z Zagranicą, poprzez niedołączenie do *Informacji o planowanej wysokości zobowiązania* wymaganych co najmniej dwóch ofert w związku z zamiarem zawarcia umów na obsługę prawną, [13] naruszenia przy prowadzeniu postępowań w wyniku, których zawarto umowy o świadczenie usług prawniczych wewnętrznych regulacji Urzędu w zakresie udzielania zamówień publicznych, [14] nieuzasadnionego wzrostu wynagrodzenia jednego z wykonawców usługi prawniczej, [15] powierzenia kancelarii prawnej obsługi Urzędu bez uprzedniego pisemnego zlecenia, [16] nierzetelnej realizacji zawartych umów na usługi prawnicze, [17] zlecenia wykonania usługi prawniczej, która wykraczała poza zakres przedmiotowy umowy, [18] nieterminowego regulowania płatności z tytułu zawartych umów na usługi prawnicze, [19] nieegzekwowania od zewnętrznej kancelarii prawnej postanowień umownych w zakresie przysyłania projektów pism procesowych do akceptacji Urzędu, [20] nienaliczania i nieegzekwowania kar umownych z tytułu nieprawidłowej realizacji zawartych umów, [21] nienależnie wypłaconej kancelarii prawnej kwoty z tytułu zwrotu kosztów dojazdów i innych kosztów, [22] nieegzekwowania postanowień umownych w zakresie informowania przez kancelarię prawną Urzędu o planowanych terminach realizacji zlecenia jak również ilości godzin niezbędnych do wykonania zadania, [23] nieprzestrzegania regulacji wewnętrznych w zakresie rejestracji opinii prawnych sporządzonych w ramach zawartej umowy na usługi prawnicze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyjęte rozwiązania organizacyjne w zakresie obsługi prawnej, w tym dotyczących zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu⁴ ustalono, że zapewnienie prawidłowego przebiegu obsługi prawnej w Urzędzie należało do zadań Sekretarza Miasta Wrocławia. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z § 3 ust. 1 Zarządzenia nr K/8/10 Prezydenta Wrocławia z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie organizacji obsługi prawnej w Urzędzie Miejskim Wrocławia (dalej: „Zarządzenie w sprawie obsługi prawnej”) obsługa prawna komórek organizacyjnych Urzędu została powierzona radcom prawnym zatrudnionym w Wydziale Prawnym w Departamencie Obsługi i Administracji, podlegającym Sekretarzowi Miasta Wrocławia.

(dowód: akta kontroli str.2812-2847,4170-4198)

Obsługę prawną Urzędu w 2013 r. realizowało 41 pracowników, a w latach 2014-2015 – 44 pracowników. Uprawnienia radcy prawnego posiadało w poszczególnych latach – odpowiednio – 37, 40 i 41 z tych osób. Na stanowisku radcy prawnego zatrudnionych było w 2013 r. 36 osób, a w 2014 r. i 2015 r. – po 39 osób. Radcowie prawni zatrudnienie byli w Wydziale Prawnym oraz w pięciu innych komórkach organizacyjnych Urzędu, tj. Biurze Nadzoru Właścicielskiego, Biurze Rady Miejskiej, Biurze Prezydenta, Wydziale Księgowości oraz Wydziale Zarządzania Nieruchomościami⁵. Przeciętne roczne zatrudnienie w etatach na stanowiskach radców prawnych w Urzędzie wynosiło⁶ 34,0 etatu w 2013 r., 34,4 etatu w 2014 r. oraz 35,1 etatu w 2015 r. (w Wydziale Prawnym średnie roczne zatrudnienie radców prawnych w etatach wynosiło odpowiednio 32 etaty w 2013 r., 32,2 etatu w 2014 r. oraz 32,8 etatu w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str.6-14, 31-35, 347-356, 1194-1212, 1578-1779, 1910-1919, 2812-2829)

Koszty wynagrodzenia pracowników wykonujących obsługę prawną⁷ w 2013 r. wyniosły 4 085,3 tys. zł, w 2014 r. – 4 227,0 tys. zł, a w 2015 r. (w okresie do 30 czerwca 2015 r.) –

⁴ Obecnie ustalony Zarządzeniem nr 835/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia (ze zmianami), a w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 1 kwietnia 2015 r. Zarządzeniem nr 900/07 Prezydenta Wrocławia z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia (ze zmianami).

⁵ Dotyczyło to łącznie pięciu radców prawnych zatrudnionych na 2,4 etatu, w tym trzech radców prawnych (w Biurze Nadzoru Właścicielskiego, Biurze Rady Miejskiej oraz Wydziale Księgowości) zatrudnionych było w całym okresie objętym kontrolą, a dwóch (w Biurze Prezydenta i Wydziale Zarządzania Nieruchomościami) zatrudnionych odpowiednio od dnia 1 i 10 lutego 2014 r.

⁶ Bez pracowników na urloпах wychowawczych.

⁷ Z uwzględnieniem kosztów pracodawcy.

2 437,6 tys. zł. Koszty wynagrodzeń osób posiadających uprawnienia radcy prawnego wyniosły odpowiednio 3 956,4 tys. zł, 4 092,7 tys. zł oraz 2 330,0 tys. zł.

Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach radców prawnych otrzymali wynagrodzenie z tytułu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości w 2013 r. – 154,5 tys. zł, w 2014 r. – 145,4 tys. zł, a w 2015 r. (do 30 czerwca 2015 r.) – 48,5 tys. zł. W obowiązującym w Urzędzie *Regulaminie wynagradzania* ustalono, że radcom prawnym przysługuje 65% kosztów zastępstwa procesowego zasądzonego i wyegzekwowanego na rzecz Gminy Wrocław.

(dowód: akta kontroli str.6-14, 31, 347-356, 1194-1335, 2819-2829)

W okresie objętym kontrolą radcowie prawni zatrudnieni w Urzędzie sporządzili 1549 opinii pisemnych⁸ i udzielili 43978 konsultacji prawnych. Ponadto parafowali około 12485 dokumentów (w tym umów, projektów zarządzeń i uchwał).

W 2013 r. w toku było 1808 postępowań sądowych, 61 postępowań sądowno-administracyjnych oraz 22 innego rodzaju postępowania⁹, w których Gminę Wrocław i Skarb Państwa reprezentowali zatrudnieni w Urzędzie radcowie prawni. W 2014 r. było to odpowiednio 2257 postępowań sądowych, 78 postępowań sądowno-administracyjnych oraz 14 innego rodzaju postępowań, a w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. było to odpowiednio 2087 postępowań sądowych, 72 postępowania sądowno-administracyjne oraz 12 innego rodzaju postępowań.

W latach 2013-2015 (do 30 czerwca) pracownicy posiadający uprawnienia radcy prawnego zatrudnieni w Urzędzie prowadzili łącznie 4396 postępowań sądowych, sądowno-administracyjnych i innych¹⁰, w których reprezentowali Gminę Wrocław lub Skarb Państwa.

W okresie objętym kontrolą prawomocnie zakończone zostało 2792 postępowania¹¹, w tym 1368 spraw dotyczyło roszczeń o zapłatę, a 690 spraw dotyczyło eksmisji. Ponadto 271 prawomocnie zakończonych postępowań dotyczyło spraw o ustalenie prawa lub stosunku prawnego oraz wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

W prawomocnie zakończonych sprawach o zapłatę Gmina Wrocław lub Skarb Państwa byli powodami w 1102 postępowaniach, dochodząc należności w łącznej kwocie 9 756,2 tys. zł, z której zasądzono 7 403,3 tys. zł. Gmina Wrocław lub Skarb Państwa byli pozwanymi w 264 postępowaniach prawomocnie zakończonych, w których dochodzono należności w łącznej kwocie 38 232,3 tys. zł, z której zasądzono 3 669,8 tys. zł. W prawomocnie zakończonych sprawach o eksmisję Gmina Wrocław była powodem w 603 postępowaniach, z których 504 przypadkach uwzględniono powództwo, a w 99 oddalono.

(dowód: akta kontroli str.6-14, 390-779, 14305-14306)

Ponadto, pracownicy Wydziału Finansowego i Wydziału Zarządzania Należnościami Urzędu, na podstawie pełnomocnictw do reprezentowania Gminy Wrocław, realizowali zadania związane z postępowaniami egzekucyjnymi i wieczystoksięgowymi w związku z wpisami hipoteki przymusowej na nieruchomości dłużników. Łącznie ww. pracownicy zgłosili w latach 2013-2015 (do 30 czerwca) 611 wniosków egzekucyjnych, 51 wniosków o wpis hipoteki przymusowej oraz dokonali 366 zgłoszeń wierzytelności, a także składali wnioski o nadanie sądowej klauzuli wykonalności na administracyjnych tytułach wykonawczych¹².

(dowód: akta kontroli str.393-394, 3666-3668)

Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o *radcach prawnych*¹³ (dalej: „ustawa 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. Radcowie prawni zatrudnieni w Wydziale Prawnym wykonywali pracę, przez co najmniej trzy dni w tygodniu w siedzibie Urzędu (w tym czasie również uczestnicząc

⁸ 661 w 2013 r., 570 w 2014 r. i 318 w 2015 r.

⁹ Administracyjne, postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnych.

¹⁰ Administracyjnych, postępowań w sprawie wydania interpretacji indywidualnych.

¹¹ W tym w czterech przypadkach orzeczenia były prawomocne w odniesieniu do części roszczenia.

¹² Czynności te wykonywało w 2013 trzech pracowników Wydziału Finansowego, w 2014 r. trzech pracowników Wydziału Finansowego i trzech pracowników Wydziału Zarządzania Należnościami, a w 2015 r. 6 pracowników Wydziału Zarządzania Należnościami. W 2013 r. poniesiono koszty wynagrodzeń tych pracowników w kwocie 534,5 tys. zł, w 2014 r. w kwocie 874,8 tys. zł, a w 2015 r. (do 30 czerwca) w kwocie 362,5 tys. zł.

¹³ Dz.U. z 2015 r., poz. 507 ze zm.

w wyznaczonych rozprawach), a w pozostałym czasie, na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o radcach prawnych uczestniczyli i mieli możliwość przygotowania się do wykonywanych czynności w sądach i innych organach. W przypadku dziewięciu radców prawnych, na zasadzie porozumienia stron, Urząd przyjął rozwiązanie organizacyjne polegające na zwiększeniu liczby dni tygodnia do czterech (w jednym przypadku) i pięciu (w ośmiu przypadkach), w których radcowie prawni zobowiązani byli do świadczenia pracy w siedzibie Urzędu. Z tego tytułu zwiększono wynagrodzenie przysługujące tym pracownikom.

(dowód: akta kontroli str. 1578-1699, 1778-1909, 2812-2902, 3231-3232, 14022-14095)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono naboru na stanowiska radców prawnych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1094-1207, 1578-1584, 1733-1773, 2041-2053)

W finansowanych przez Urząd szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe uczestniczyło trzech z 37 pracowników posiadających uprawnienia radcy prawnego w 2013 r., dziewięciu z 40 w 2014 r. oraz 11 z 41 w 2015 r.

Ponadto, 19 radców prawnych i dwóch pracowników Urzędu realizujących obsługę prawną nieposiadających uprawnień radcy prawnego, uczestniczyło w 2013 r. w nieodpłatnym szkoleniu z zakresu zamówień publicznych zorganizowanym przez Okręgową Izbę Radców Prawnych we Wrocławiu¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 6-14, 36-48, 1910-2009, 3233-3238, 14092-14095)

W związku z art. 30 ust. 1 i art. 31 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁶ (dalej: „ustawa o pracownikach samorządowych”) radcowie prawni zatrudnieni w Urzędzie składali oświadczenia w sprawie wykonywania zajęć mogących pozostawać w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami oraz w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 1194-1204, 1578-1584, 1700-1732, 2812-2884)

W okresie objętym kontrolą, jak i wcześniej, w Urzędzie nie dokonywano wobec pracowników zatrudnionych na stanowiskach radców prawnych, ocen okresowych, o których mowa w art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 16 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 324-344, 1194-1207, 1910-1919, 2010-2040)

1.2. Zarządzenie w sprawie obsługi prawnej szczegółowo określało tryb i zasady powierzania podmiotom zewnętrznym wykonywania usług prawniczych, a w szczególności: [1] sytuacje, w których dopuszczalne było zlecenie usług na zewnątrz¹⁷, [2] tryb wyrażania zgody na zlecenie usług prawniczych¹⁸, [3] formy świadczenia tych usług¹⁹, [4] zasady sprawowania nadzoru nad realizacją usług prawniczych²⁰.

¹⁴ W okresie wcześniejszym, tj. w latach 2008-2012 przeprowadzono trzy naboru na stanowiska radców prawnych). W okresie objętym kontrolą zatrudniono dwie osoby na stanowiskach radców prawnych, które zostały awansowane z innych stanowisk urzędniczych.

¹⁵ Urząd nie posiadał informacji o pozostałych szkoleniach, w których uczestniczyli radcowie prawni w ramach realizacji obowiązków wynikających z przynależności do samorządu zawodowego.

¹⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

¹⁷ Zlecenie obsługi prawnej kancelarii zewnętrznej było dopuszczalne w przypadku, gdy przedmiot zagadnienia podlegającego opiniowaniu: 1) wykraczał poza zadania regulaminowe komórki organizacyjnej Urzędu, a dotyczył szeroko rozumianych spraw Miasta i Aglomeracji Wrocławskiej; 2) obejmował swoim zakresem - oprócz Urzędu - również działalność miejskich jednostek organizacyjnych; 3) dotyczył sytuacji uzasadnionych szczególnymi warunkami kontraktowymi (wielość podmiotów, nietypowość źródeł finansowania, wartości potencjalnego przedmiotu sporu); 4) był związany z unormowaniami prawa Unii Europejskiej lub zagranicznym, albo spraw toczących się przed arbitrażem międzynarodowym; 5) dotyczył specjalistycznych dziedzin prawa, np.: autorskiego, weksli, obligacji, gwarancji finansowych, ubezpieczeń społecznych; 6) dotyczył odpowiedzialności karnej urzędników za podejmowane decyzje w ramach wykonywania czynności służbowych; 7) był związany ze sprawami sporów kompetencyjnych, rozliczeń finansowych i innych, między innymi z: organami administracji rządowej, organami administracji samorządowej oraz innymi państwowymi osobami prawnymi; 8) był związany z działalnością Rady Miejskiej Wrocławia, a wniosek o obsługę prawną został przedstawiony przez Przewodniczącego Rady Miejskiej, Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, lub Przewodniczącego zespołu kontrolnego Komisji Rewizyjnej.

¹⁸ Propozycję kwalifikacji danej sprawy do opiniowania przez zewnętrzną kancelarię prawną przedkładał Dyrektor Wydziału Prawnego, w porozumieniu z Dyrektorem komórki organizacyjnej Urzędu, wnioskującej o zatrudnienie kancelarii prawnej. Decyzja o skorzystaniu z obsługi prawnej świadczonej przez zewnętrzną kancelarię prawną była podejmowana w sprawach, o których mowa w § 11 ust.1 pkt 1 i 2 ww. zarządzenia - przez Sekretarza Miasta Wrocławia, na podstawie opinii Dyrektora Wydziału Prawnego, w sprawach, o których mowa w § 11 ust.1 pkt od 3 do 7 zarządzenia - przez Kolegium Prezydenta, na wniosek Członków Kierownictwa Urzędu, po przedłożeniu opinii Dyrektora Wydziału Prawnego, a w sprawach o których mowa w § 11 ust.1 pkt. 8 tegoż zarządzenia - przez Dyrektora Biura Rady Miejskiej na podstawie opinii Dyrektora Wydziału Prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 49-56)

1.3. Analizy potrzeb w zakresie zlecenia wykonania usług prawnych podmiotom zewnętrznym dokonywały poszczególne komórki organizacyjne Urzędu przedkładając uzasadnioną propozycję kwalifikacji danej sprawy do zlecenia na zewnątrz. Zgodnie z *Zarządzeniem w sprawie obsługi prawnej*, decyzja o skorzystaniu z obsługi prawnej świadczonej przez zewnętrzną kancelarię prawną uwarunkowana była każdorazowo od opinii Dyrektora Wydziału Prawnego i podejmowana odpowiednio przez Sekretarza Miasta, Kolegium Prezydenta lub Dyrektora Biura Rady Miejskiej. Ponadto, zapewnieniu efektywności wydatkowania środków publicznych, w tym również w zakresie zlecenia usług prawnych służyła procedura przewidziana w *Zarządzeniu Nr K/6/09 Prezydenta Wrocławia z dnia 20 stycznia 2009 r. w sprawie wprowadzenia zasad uprzedniej weryfikacji zadań planowanych do realizacji przez Urząd* (dalej: „*Zarządzenie w sprawie uprzedniej weryfikacji zadań*”).

(dowód: akta kontroli str. 49-56)

1.4. Procedury udzielania zamówień publicznych zostały uregulowane w Urzędzie w *Regulaminie zamówień publicznych*²¹. Ponadto, w drodze *Zarządzenia w sprawie uprzedniej weryfikacji zadań*, w Urzędzie wprowadzono zasady uprzedniej weryfikacji zadań bieżących przez Sekretarza, Skarbnika, Członków Kierownictwa Urzędu, Wiceprezydentów i Dyrektorów Departamentów lub osób przez nich upoważnionych²².

(dowód: akta kontroli str. 4010-4169)

1.5. Wydział Zamówień Publicznych UM sporządzał zbiorcze plany zamówień Urzędu w zakresie robót budowlanych, dostaw i usług, zwane harmonogramami zamówień publicznych, które obejmowały m.in. usługi prawnicze.

¹⁹ Zewnętrzne kancelarie prawne miały świadczyć pomoc na zasadach określonych w umowach cywilnoprawnych, w ramach których wykonują obsługę prawną na rzecz Gminy Wrocław, na podstawie udzielonych pełnomocnictw. Obsługa prawna wykonywana przez zewnętrzne kancelarie prawne odbywała się między innymi poprzez: 1) sporządzanie specjalistycznych opinii prawnych oraz konsultacje w ich przygotowaniu; 2) reprezentowanie Gminy Wrocław w postępowaniach przed: sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym, sądami administracyjnymi, organami zamówień publicznych i innymi organami rozstrzygającymi w kraju i za granicą; 3) udział w rozmowach, negocjacjach, mediacjach; 4) eksperckie wsparcie w przygotowaniu i prowadzeniu procedury przetargowej, procedury konkursowej wyboru na stanowisko lub innej oraz ewentualny udział w pracach komisji przetargowych i konkursowych, w tym również z prawem powołania na członka komisji, powoływanych do oceny dokumentacji i ofert na wszystkich etapach tych procedur.

²⁰ Nadzór merytoryczny nad świadczeniem usług przez zewnętrzne kancelarie prawne, w szczególności w zakresie efektywności i terminowości podejmowanych przez nie czynności, powierzony został Dyrektorowi komórki organizacyjnej Urzędu, wnioskującemu o obsługę prawną, we współpracy z Dyrektorem Wydziału Prawnego. Po wykonaniu przez zewnętrzną kancelarię prawną usługi, Dyrektor komórki organizacyjnej wnioskujący o obsługę prawną, zobowiązany był sporządzić i przesłać Dyrektorowi Wydziału Prawnego ocenę współpracy z tą kancelarią. Nadzór formalny nad obsługą prawną świadczoną przez zewnętrzne kancelarie prawne odbywał się na zasadach określonych w umowach cywilnoprawnych, zawartych z tymi kancelariami.

²¹ Zarządzenie nr K/10/10 Prezydenta Wrocławia w sprawie *Regulaminu zamówień publicznych udzielanych w Urzędzie Miejskim Wrocławia* (ze zmianami). Akt ten określał wewnętrzną procedurę udzielania zamówień publicznych w Urzędzie w zakresie: [1] planowania zamówień publicznych, [2] procedurę wnioskowania o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, [3] przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, [4] prowadzenie rejestru postępowań, [5] tryb przygotowywania projektu umowy, [6] tryb pracy komisji przetargowej, [7] zasady odnoszące się do zamówień udzielanych wyłączeniem obowiązku stosowania ustawy, [8] kontroli udzielania zamówień publicznych, [9] odpowiedzialności za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania Integralną częścią ww. zarządzenia były m.in. wzory planów zamówień publicznych, projekty decyzji o powołaniu komisji oraz wskazaniu osoby do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, wniosek o wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne, formularz zgłoszeniowy w sprawie udzielania zamówienia z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy, wzór informacji o zawarciu umowy/zmianach umowy /unieważnieniu postępowania.

²² Weryfikacja powinna odnosić się do zamierzonych działań mających na celu zaciągnięcie zobowiązań angażujących środki publiczne powyżej kwoty 1,0 tys. zł i polegać na zbadaniu, czy zaciągnięcie planowanego zobowiązania w celu realizacji określonego zamierzenia jest uzasadnione, a wysokość planowanych do wydatkowania środków publicznych umożliwi uzyskanie największych efektów w stosunku do planowanych nakładów. Osoby planujące zaciągnięcie zobowiązania, winny właściwej osobie upoważnionej do uprzedniej weryfikacji: [1] przedłożyć dla kwot zobowiązań powyżej 1,0 tys. zł, co najmniej dwie oferty uzyskane od potencjalnych wykonawców, dla umów i zamówień nieprzekraczających 14,0 tys. euro / 30,0 tys. euro oraz dla zamówień (w przypadku braku możliwości uzyskania ofert, akceptuje się również dokonanie zobowiązania na podstawie jednej, przyjętej oferty); [2] przedłożyć szacunkową wartość zamówienia wraz z opisem trybu jej ustalenia, dla umów przekraczających kwotę 14,0 tys. euro / 30,0 tys. euro, niezależnie od trybu realizacji zamówienia, jednak przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania do Wydziału Zamówień Publicznych. W celu zweryfikowania zadań bieżących i inwestycyjnych, osoby planujące zawarcie umowy lub złożenie zamówienia, zobowiązane były do przedłożenia informacji na temat planowanego zobowiązania, której wzory stanowią załączniki do zarządzenia i zawierają m.in. następujące elementy: nazwa zadania, źródło finansowania, termin realizacji, wartość planowanego zadania.

Zgodnie z przyjętymi w Urzędzie rozwiązaniami harmonogramy zamówień publicznych²³ powinny być sporządzane na podstawie projektów planów zamówień publicznych na okres kolejnych 12 miesięcy, przekazywanych przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu.

Przy sporządzaniu harmonogramu zamówień publicznych nie analizowano zasadności zadań proponowanych do ujęcia w tym planie. Analiza zasadności ujęcia w planie zamówień poszczególnych zamówień prowadzona była bowiem w komórkach organizacyjnych Urzędu przy uwzględnieniu wysokości dysponowanych środków oraz zakresu przydzielonych zadań do realizacji. Dyrektor Wydziału Zamówień Publicznych UM wskazała, że z uwagi na zadania Wydziału polegające na sporządzeniu zbiorczego planu zamówień (harmonogram zamówień publicznych) na podstawie przekazywanych projektów planów, nie prowadził on analiz dotyczących zasadności zadań proponowanych do ujęcia w planie zamówień, gdyż nie posiadał takich uprawnień.

(dowód: akta kontroli str.4224-4237)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydział Prawny Urzędu podlegał Sekretarzowi Miasta. 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. Wydział Prawny Urzędu powinien zatem podlegać Prezydentowi Wrocławia. Analogiczna sytuacja występowała również w przypadku pięciu radców prawnych zatrudnionych w innych komórkach organizacyjnych Urzędu, którzy również nie byli bezpośrednio podporządkowani Prezydentowi Wrocławia.

Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił, iż taka struktura organizacyjna Urzędu odpowiada istniejącym potrzebom i nie narusza obowiązującego prawa.

NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień. Pozostają one w sprzeczności z brzmieniem powołanego przepisu ustawy o radcach prawnych. Należy również wskazać, że zatrudnienie pięciu radców prawnych w innych, niż Wydział Prawny, komórkach organizacyjnych Urzędu, jest niezgodne z Zarządzeniem w sprawie obsługi prawnej, w którym w § 3 ust. 1 wskazano, iż obsługa prawna komórek organizacyjnych Urzędu wykonywana jest przez radców prawnych zatrudnionych w Wydziale Prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 1194-1207,2812-2847,4170-4198)

2. Praca zatrudnionych w Urzędzie radców prawnych nie była poddawana ocenie okresowej. Było to niezgodne z art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega okresowej ocenie, zwanej dalej „oceną”. Stanowiska radców prawnych zostały przez Radę Ministrów zaliczone do stanowisk urzędniczych (w załączniku nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²⁴). Dokonanie oceny radców prawnych wymaga, stosownie do dyspozycji art. 16 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, zasięgnięcia opinii radcy prawnego wskazanego przez radę okręgowej izby radców prawnych.

Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił, iż niedokonywanie ocen okresowych radców prawnych²⁵ wynika z regulacji prawnej zawartej w art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych²⁶ oraz z uwagi na okoliczność, że dokonanie oceny okresowej – w świetle Uchwały nr 59/IX/2014 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 21 maja 2014 r. – musiałoby wiązać się z dostępem do tajemnic prawnie chronionych (np. danych osobowych, tajemnicy radcowskiej, skarbowej i handlowej).

²³ Harmonogramy te zawierały następujące elementy: [1] nazwę komórki organizacyjnej Urzędu wnioskującej o zamówienie, [2] nazwę zamówienia / szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, [3] kategorię usług, [4] kod CPV ze wspólnego słownika zamówień, [5] szacunkową wartość usług, [6] wartość zamówienia w euro, [7] tryb postępowania / podstawę prawną wyłączenia, [8] datę wszczęcia procedury, [9] uwagi dotyczące procedury. Harmonogram w zakresie usług prawniczych na 2013 r. zawierał 17 pozycji, na 2014 r. – 29 pozycji, a na 2015 r. (I półrocze) – 8 pozycji.

²⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1786.

²⁵ Ocenom okresowym poddawany był Dyrektor Wydziału Prawnego z tytułu pełnienia funkcji kierowniczej.

²⁶ Przepis ten stanowi, że ustawy o pracownikach samorządowych nie stosuje się do pracowników, których status prawny określają odrębne przepisy.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Prawnego, niestosowanie ustawy o *pracownikach samorządowych* w zakresie dokonywania ocen okresowych radców prawnych znajduje także oparcie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2014 r. (sygn. akt I PK 181/13).

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Obowiązek dokonywania ocen radców prawnych zatrudnionych w jednostkach samorządowych wynika wprost z ustawy o *pracownikach samorządowych*, przy czym dokonanie takiej oceny wymaga uwzględnienia wymogów określonych w art. 16 ust.1 ustawy o *radcach prawnych*²⁷. Powołane zaś orzeczenie nie dotyczy dokonywania ocen okresowych radców prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 324-344, 1194-1207, 1910-1919, 2010-2040)

3. Wbrew § 13 ust. 2 *Zarządzenia w sprawie obsługi prawnej*, dyrektorzy dziewięciu komórek organizacyjnych Urzędu²⁸ nie sporządzali i nie przesyłali Dyrektorowi Wydziału Prawnego ocen współpracy z kancelariami zewnętrznymi.

Dyrektorzy wyjaśnili, że było to spowodowane m.in., przeoczeniem zawieraniem kolejnych umów na obsługę prawną w zakresie prowadzenia postępowań sędowo-administracyjnych i zamiarem dokonania oceny po zakończeniu tych spraw, dokonaniem oceny w sposób niesformalizowany lub przez inne podmioty niż dyrektor wnioskujący o zawarcie umowy, powierzeniem wielu spraw tego samego rodzaju i zamiarem dokonania oceny dopiero po zakończeniu prowadzenia wszystkich spraw.

Zgodnie z zapisami *Zarządzenia w sprawie obsługi prawnej*, wskazane powyżej okoliczności nie wyłączają obowiązku dokonywania pisemnej oceny współpracy z kancelarią prawną przez dyrektora komórki wnioskującego o zawarcie umowy na świadczenie usług prawnych, po zakończeniu realizacji każdej z zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 49-56, 1161-1193, 2497-2522, 4331, 4333)

4. W 2015 r. Biuro Promocji Miasta, a w 2013 r. i 2014 r. – Biuro Współpracy z Zagranicą, udzielały zamówień na usługi prawnicze, mimo że nie zgłaszały takich zamówień w projektach planów zamówień publicznych. Było to niezgodne z § 6 *Regulaminu zamówień publicznych*, który przewiduje, że dyrektorzy komórek organizacyjnych zobowiązani są do opracowania projektu planu zamówień publicznych, które powinny być udzielone przez poszczególne komórki organizacyjnych Urzędu w ciągu kolejnych 12 miesięcy.

Ponadto, zgodnie z § 12 ww. *Regulaminu*, postępowania o udzielenie zamówień publicznych powinny być wszczynane zgodnie z harmonogramem (w którym określone są również tryby udzielenia zamówień). Ww. Biura udzielały zamówień na usługi prawnicze jeszcze przed określeniem harmonogramu zamówień publicznych przez Wydział Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3233-3238, 4431-4434)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Obowiązujące w Urzędzie regulacje wewnętrzne nie określały sposobu ustalania i dokumentowania wartości zamówień w przypadkach, gdy nie stosowano do nich *Pzp* z uwagi na zwolnienie, o którym mowa w art. 4 pkt 8 tej ustawy. W Biurze Promocji Miasta i Biurze Współpracy z Zagranicą nie dokumentowano tych czynności.

Dyrektor Wydziału Zamówień Publicznych UM wskazała, że *Regulamin zamówień publicznych* nie określał sposobu i metod ustalania wartości zamówień udzielanych z wyłączeniem obowiązku stosowania przepisów ustawy, gdyż w dalszym ciągu traktowane są one jako zamówienia publiczne, a kwestie te normuje jednoznacznie *Pzp*. Wskazała, że zamówienia o wartości poniżej 30 000 euro (do 14 kwietnia 2014 r. poniżej 14 000 euro) dokumentowane były informacją na temat wysokości zobowiązania, a w przypadku zamówień o wartości powyżej 1 000 zł dodatkowo minimum dwoma ofertami od potencjalnych wykonawców.

²⁷ Ustawa o *pracownikach samorządowych* określa częstotliwość dokonywania ocen okresowych pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, do których zaliczone zostało stanowisko radcy prawnego.

²⁸ Biura Sportu, Turystyki i Rekreacji, Wydziału Nieruchomości Komunalnych, Biura Funduszu Spójności, Biura Rady Miejskiej, Wydziału Transportu, Biura Nadzoru Właścicielskiego, Wydziału Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości, Biura Promocji Miasta i Biura Współpracy z Zagranicą.

Na obowiązek pisemnego dokumentowania oszacowania wartości zamówienia wskazywał protokół kontroli zamówień udzielonych przez Biuro Promocji Miasta w 2014 r., który został sporządzony przez Wydział Zamówień Publicznych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 4225-4228, 4391-4427/4043-4169, 4224-4228, 4387-4430)

2. W Urzędzie nie zostały w pełni wykorzystane wyniki okresowych kontroli²⁹ udzielania przez Biuro Promocji Miasta i Biuro Współpracy z Zagranicą zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania *Pzp*, przeprowadzanych przez Wydział Zamówień Publicznych w latach 2014-2015. Stwierdzone w wyniku tych kontroli nieprawidłowości miały charakter powtarzalny i dotyczyły m.in. uzasadnionych zarzutów naruszenia zakazu dzielenia zamówień w celu uniknięcia stosowania przepisów *Pzp*³⁰.

Ponadto, w *Regulaminie zamówień publicznych* nie przewidziano obowiązku informowania o zasadniczych (istotnych) nieprawidłowościach Prezydenta Wrocławia (kierownika zamawiającego) lub Sekretarza Miasta Wrocławia. Ww. *Regulamin* przewiduje przekazywanie protokołu kontroli wyłącznie dyrektorowi komórki organizacyjnej, w której odbywała się kontrola udzielania zamówień.

Dyrektor Wydziału Zamówień Publicznych wskazała, że w przypadkach wzmiankowanych wyżej, stwierdzone w wyniku kontroli wewnętrznych nieprawidłowości nie zostały wyeliminowane. Jednocześnie poinformowała, że w czerwcu 2014 r. z inicjatywy kierowanego przez nią Wydziału odbyło się szkolenie pracowników komórek organizacyjnych Urzędu zajmujących się zamówieniami publicznymi, w którym łącznie wzięły udział 93 osoby. Wskazała także, że obecnie trwają kontrole rejestrów zamówień wyłączonych ze stosowania ustawy *Pzp* za rok 2014, a po ich zakończeniu (listopad 2015 r.) przeprowadzona zostanie kompleksowa analiza porównawcza wyników kontroli za lata 2013-2014, co będzie stanowiło podstawę do podjęcia dalszych kroków stosownie do wniosków wynikających z przyszłej analizy, o wynikach której ma zostać powiadomiony Sekretarz Miasta Wrocławia. Dyrektor wskazała także, iż *Regulamin zamówień publicznych* nie przewiduje obecnie procedury informowania o istotnych nieprawidłowościach, gdyż zakładano realizację zaleceń Wydziału Zamówień Publicznych przez dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu, natomiast planowana jest stosowna zmiana ww. Zarządzenia.

Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl³¹ wskazał, że protokoły kontroli stanowią mechanizm kontrolny i jako taki w większości komórek organizacyjnych Urzędu są wykorzystywane, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości są wdrażane działania naprawcze, co przekłada się w kolejnych okresach kontrolowanych na realizację celów i zadań w sposób efektywny, a także zgodny z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 3233-3238, 4199-4223, 4431-4434, 4438-4449)

3. Brak zgłoszenia przez Biuro Promocji Miasta i Biuro Współpracy z Zagranicą zamówień publicznych na usługi prawnicze uniemożliwił Wydziałowi Zamówień Publicznych realizację uprawnień, o których mowa w § 11 ust. 1 i 2 *Regulaminu zamówień publicznych*, tj. skierowanie do Prezydenta Wrocławia wniosku o dokonanie wspólnego zamówienia na usługi tego samego rodzaju.

Dyrektor Wydziału Zamówień Publicznych wskazała, że Wydział po zakończeniu prowadzonych aktualnie kontroli rejestrów zamówień (udzielania zamówień) wyłączonych ze stosowania *Pzp* przeprowadzi szczegółową analizę pod kątem zminimalizowania pozbawiania go uprawnień, o których mowa w § 11 ust. 1 i 2 ww. Zarządzenia w postaci dokonania zamówienia wspólnego.

Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl wyjaśnił, iż w czasie pomiędzy podjęciem przez Radę Miejską uchwały budżetowej (zwykle ostatnie 2-3 dni w roku), a przygotowaniem planu zamówień publicznych nie jest możliwe ustalenie procedury udzielania zamówień

²⁹ *Regulamin zamówień publicznych* zobowiązał Wydział Zamówień Publicznych do przeprowadzania, co najmniej raz w ciągu roku okresowej kontroli udzielania zamówień wyłączonych ze stosowania *Pzp*.

³⁰ W okresie objętym kontrolą NIK, w tym trybie zbadano m.in. postępowania przeprowadzone przez Biura: Promocji Miasta i Współpracy z Zagranicą w latach 2013-2014. W wyniku tych kontroli sformulowano wnioski pokontrolne dotyczące: [1] ścisłego przestrzegania reguł obowiązujących w zakresie udzielania zamówień wyłączonych ze stosowania *Pzp*, [2] przestrzegania i weryfikacji Harmonogramu zamówień publicznych pod kątem zamówień planowanych do udzielenia, [3] udzielania zamówień publicznych zgodnie z Harmonogramem, [4] prawidłowego ustalania i dokumentowania wartości zamówienia, zgodnie z art. 32 *Pzp*.

³¹ Działający z upoważnienia Prezydenta Wrocławia.

publicznych. Jednocześnie specyfika działalności Urzędu nie pozwala na całkowite wstrzymanie udzielania zamówień w tym czasie. Wiceprezydent wyjaśnił również, iż w związku z zaistniałą sytuacją rozważana jest zmiana *Regulaminu zamówień publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 3233-3238, 4431-4434)

4. NIK uznaje za dobre praktyki:

- wprowadzenie w Urzędzie uregulowań w zakresie ustalenia zasad zlecania usług prawniczych podmiotom zewnętrznym, co powinno wpływać korzystnie na wykorzystanie środków publicznych,
- redagowanie od maja 2010 roku przez Wydział Prawny Urzędu biuletynu informacyjnego³² dla pracowników, w którym przedstawiane są aktualne regulacje prawne i zmiany w nich zachodzące, orzecznictwo oraz problematyka związana z działalnością samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 49-56, 3233-3238, 14307-14464)

Ocena cząstkowa

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

2. Legalność zlecania usług prawniczych podmiotom zewnętrznym, a także rzetelności i uzasadnienia ekonomicznego w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb Urzędu w tym zakresie

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie realizowano 75 umów dotyczących świadczenia usług prawniczych³³, przez podmioty zewnętrzne³⁴, przy czym 19 umów zostało zawartych przed 1 stycznia 2013 r. W dwóch przypadkach umowy zostały zawarte w trybie przetargu nieograniczonego, w 32 przypadkach w trybie zamówienia z wolnej ręki, a w 41 przypadkach bez stosowania Pzp, w tym na podstawie art. 4 pkt 8 (20 umów) oraz art. 4 pkt 8 w związku z art. 6a Pzp (21 umów). Ponadto realizacja sześciu zamówień na usługi prawnicze (w tym pięciu dotyczących praw własności przemysłowej), udzielonych bez stosowania Pzp, odbywała się na podstawie zamówień, bez zawierania w tym zakresie pisemnych umów.

Na realizację usług prawniczych w latach 2013-2015 (do 30 czerwca) wydatkowano łącznie kwotę 2 016,62 tys. zł³⁵.

Z zasądzonych w latach 2013-2015 (I półrocze) na rzecz Gminy Wrocław kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 46,4 tys. zł, wykonawcom usług prawniczych nie wypłacono należności z tego tytułu, gdyż: [1] niektóre umowy nie przewidywały przekazywania zasądzonych kosztów wykonawcom zamówień, [2] nie zostały wypełnione przesłanki określone w umowach na obsługę prawną do przekazania tych kosztów (np. nie doszło do ściągnięcia kosztów od przeciwnika procesowego lub kwota zasądzonych kosztów była niższa od wynagrodzenia wykonawcy ustalonego w umowie, co wykluczało zwrot kosztów), [3] kwotę 34,2 tys. zł przeciwnik procesowy Gminy Wrocław uiszczył bezpośrednio wykonawcy zamówienia publicznego na usługi prawnicze.

(dowód: akta kontroli str. 6-29, 375-389, 780-1112, 1129-1160, 1550-1559, 1578-1612, 1778-1867, 2812-2829, 3014-3230, 3362-3660, 3663-3685)

2.2. W latach 2013-2015 (do 30 czerwca 2015 r.) Urząd wydatkował na rzecz 49 kancelarii notarialnych łącznie kwotę 620,1 tys. zł. Składało się na nią wynagrodzenie za czynności notarialne, opłaty sądowe oraz 23% podatek VAT. Wartość udzielonych zamówień publicznych (tj. wynagrodzenie za czynności notarialne bez podatku VAT) w 2013 r. wyniosła 157,2 tys. zł, w 2014 r. – 169,2 tys. zł, a w 2015 r. (do 30 czerwca 2015 r.) – 66,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-14, 36-48, 1194-1207, 2812-2829, 6896-12260)

³² Obecnie Biuletyn ukazuje się co miesiąc i jest przekazywany w formie elektronicznej do sekretariatów Departamentów i Wydziałów w celu dalszego udostępnienia pracownikom.

³³ Lub ponoszono z tego tytułu wydatki.

³⁴ Umowy te obowiązywały w różnych przedziałach czasowych we wskazanym okresie. W okresie objętym badaniem realizowane były również trzy umowy na doradztwo podatkowe, w ramach których wykonawca reprezentował Gminę, między innymi w postępowaniach sądowo-administracyjnych oraz świadczył usługi doradztwa podatkowego w związku z toczącym się postępowaniem podatkowym.

³⁵ W latach 2009-2012 wydatkowano na usługi prawnicze kwotę 469,8 tys. zł, w tym 225,2 tys. zł w 2012 r.

2.3. Szczegółowym badaniem objęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zakończone zawarciem sześciu realizowanych w okresie objętym kontrolą umów (o numerach: WPN-DO/1/2012 z dnia 6 czerwca 2012 r.³⁶; WPN-DO/1/14 z dnia 24 lutego 2014 r.³⁷; 293/2013 z dnia 17 października 2013 r.³⁸; 5/BPM/2014 z dnia 14 stycznia 2014 r.³⁹; 251/2014 z dnia 17 listopada 2014 r.⁴⁰; 1/BPM/2015 z dnia 2 stycznia 2015 r.⁴¹) na usługi prawnicze o łącznej maksymalnej wartości 1 838,5 tys. zł brutto.

Zlecenie ww. usług prawniczych wiązało się z realizacją zadań Urzędu, tj.: obsługą prawną komórek organizacyjnych w zakresie spraw objętych umowami, a także wykonywaniem zastępstwa procesowego.

(dowód: akta kontroli str.2497-2811, 3663-3749, 4566-4571, 4873-4877, 5123-5129, 14502-14514)

2.4. Wybór wykonawców umów objętych szczegółowym badaniem w dwóch przypadkach nastąpił z zastosowaniem Pzp.

Wykonawca umowy nr WPN-DO/1/2012 został wybrany w trybie przetargu nieograniczonego⁴², a umowy nr WPN-DO/1/14 z dnia 24 lutego 2014 r. – w trybie zamówienia z wolnej ręki⁴³ na podstawie art. 66 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1b Pzp.

W pozostałych czterech przypadkach⁴⁴ zamówień na usługi prawnicze dokonano z wyłączeniem stosowania Pzp na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy.

³⁶ Obowiązująca do dnia 6 czerwca 2014 r. (nie dłużej jednak niż do wyczerpania środków finansowych w kwocie 929,9 tys. zł brutto), na świadczenie usług prawnych (doradztwo prawne wraz z zastępstwem procesowym) przez osoby posiadające w tym zakresie kwalifikacje zawodowe. Przedmiotem umowy było w szczególności: 1) sporządzanie pisemnych opinii prawnych i specjalistycznych ekspertyz prawnych, 2) przygotowanie projektów umów oraz opiniowanie pod względem formalnoprawnym projektów umów zawieranych przez zamawiającego i pism handlowych towarzyszących wykonywaniu zawartych umów przez zamawiającego, ze szczególnym uwzględnieniem umów dotyczących projektów infrastrukturalnych o wartości projektu powyżej 25.000,0 tys. zł, 3) wsparcie merytoryczne w zakresie przygotowywania postępowań oraz pomoc przy przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, umów o koncesję na roboty budowlane lub usługi, umów w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego gdzie wartość udzielanych zamówień przekracza 25.000,0 tys. zł, w tym stosowne ekspertyzy prawne, przygotowanie dokumentacji oraz projektów umów lub warunków ogólnych umów związanych z udzielanym zamówieniem publicznym, 4) zastępstwo prawne i procesowe w sprawach cywilnych, gdzie wartość przedmiotu sporu przekracza 15.000,0 tys. zł lub związanych z wcześniej wydawanymi opiniami lub doradztwem prawnym, 5) zastępstwo prawne i procesowe w sprawach administracyjnych i karnych związanych z wcześniej wydawanymi opiniami lub doradztwem prawnym, 6) udział po stronie zamawiającego w negocjacjach handlowych i postępowaniach arbitrażowych.

³⁷ Obowiązująca od dnia 24 lutego 2014 r. nie dłużej jednak niż 24 miesiące od dnia jej podpisania, na świadczenie usług prawnych (zastępstwo procesowe) przez osoby posiadające w tym zakresie kwalifikacje zawodowe w związku z kontynuowaniem procesu przed sądem I instancji, na skutek otrzymania w dniu 16 października 2009 r. przez Gminę Wrocław pozwu o zapłatę (wartość przedmiotu sporu: 124.749.684 zł), zlecone usługi prawne obejmują zastępstwo procesowe zamawiającego przed sądem powszechnym I i II instancji oraz przed Sądem Najwyższym, a także wszelkie inne czynności niezbędne do należytej ochrony praw zamawiającego przed sądem. Maksymalne wynagrodzenie ustalono w umowie w wysokości 492,0 tys. zł (do czerwca 2015 r. nie wydatkowano środków).

³⁸ Z mocą obowiązującą do dnia 16 października 2014 r., na świadczenie pomocy prawnej dla Biura Współpracy z Zagranicą, w zakresie przepisów obowiązującego prawa, w tym w szczególności bieżące doradztwo prawne, sporządzanie opinii prawnych, formułowanie projektów umów, opracowywanie, opiniowanie i weryfikacja wewnętrznych aktów prawnych oraz reprezentowanie prawne i procesowe zamawiającego wobec osób trzecich i sądów w zakresie powierzonych spraw. Maksymalne wynagrodzenie ustalono w umowie na kwotę 68,9 tys. zł.

³⁹ Z mocą obowiązującą od dnia 6 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r., na świadczenie obsługi prawnej w zakresie zleconych spraw związanych z zakresem działania Biura Promocji Miasta, mieszczących się w ramach określonych projektów, realizowanych w 2014 r. ([1] „Europa na widelcu”, [2] „Dzień Życzliwości”, [3] „Festiwal Krasnali”, [4] ogłoszenia w prasie turystycznej, [5] „Piknik odrzański” na Wyspie Słodowej, [6] nowy folder o Wrocławiu, [7] „Tumski Cup –regaty na Odrze”, [8] współpraca z wrocławskimi uczelniami, [9] promocja oferty edukacyjnej, [10] produkcja nowej reklamówki Wrocławia, [11] umowy o dzieło (tłumaczenia, teksty turystyczne), [12] konkurs na amatorski film reklamowy Wrocławia „Kreć Wrocław”, [13] wycieczki krasnalowe – polegającej na opracowywaniu projektów umów i projektów dokumentów oraz świadczeniu pomocy prawnej podczas negocjacji). Maksymalne wynagrodzenia ustalono w umowie na kwotę 71,9 tys. zł.

⁴⁰ Z mocą obowiązującą do dnia 17 listopada 2016 r., na świadczenie pomocy prawnej dla Biura Współpracy z Zagranicą, w zakresie przepisów obowiązującego prawa, w tym w szczególności bieżące doradztwo prawne, sporządzanie opinii prawnych, formułowanie projektów umów, opracowywanie, opiniowanie i weryfikacja wewnętrznych aktów prawnych oraz reprezentowanie prawne i procesowe zamawiającego wobec osób trzecich i sądów w zakresie powierzonych spraw. Maksymalne wynagrodzenia ustalono w umowie w wysokości 120,0 tys. zł.

⁴¹ Obowiązująca od dnia 2 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. (lub do wyczerpania maksymalnej wartości umowy), na świadczenie obsługi prawnej w zakresie zleconych spraw związanych z zakresem działania Biura Promocji Miasta, mieszczących się w szczególności w ramach określonych projektów, realizowanych w 2015 r. ([1] „Europa na widelcu”, [2] „Dzień Życzliwości”, [3] „Festiwal Krasnali”, [4] „Piknik odrzański” na Wyspie Słodowej, [5] „Tumski Cup –regaty na Odrze”, [6] współpraca z wrocławskimi uczelniami, [7] promocja oferty edukacyjnej, [8] umowy o dzieło (tłumaczenia, teksty turystyczne), [9] konkurs na amatorski film reklamowy Wrocławia „Kreć Wrocław” – polegającej na opracowywaniu projektów umów i projektów dokumentów oraz świadczeniu pomocy prawnej podczas negocjacji). Maksymalne wynagrodzenie ustalono w umowie na kwotę 155,8 tys. zł.

⁴² Dotyczy umowy nr WPN-DO/1/2012 z dnia 6 czerwca 2012 r.

⁴³ Dotyczy: umowy nr WPN-DO/1/14 na świadczenie usług prawnych (zastępstwo procesowe) przez osoby posiadające w tym zakresie kwalifikacje zawodowe w związku z kontynuowaniem procesu przed sądem I instancji, na skutek otrzymania w dniu 16 października 2009 r. przez Gminę Wrocław pozwu o zapłatę.

⁴⁴ Dotyczy: umowy nr 5/BPM/2014 i umowy nr 1/BPM/2015 na świadczenie obsługi prawnej w zakresie zleconych spraw związanych z zakresem działania Biura Promocji Miasta, mieszczących się w ramach projektów, realizowanych w 2014 i 2015

Zlecenie usług objętych umowami nr 5/BPM/2014, 1/BPM/2014 oraz 293/2013 i 251/2014 poprzedzono pisemnymi wnioskami – odpowiednio – Dyrektora Biura Promocji Miasta oraz Dyrektora Biura Współpracy z Zagranicą do Dyrektora Wydziału Prawnego o zaopiniowanie możliwości korzystania z obsługi prawnej świadczonej przez zewnętrzną kancelarię prawną. Było to zgodne z § 11 ust. 2 *Zarządzenia w sprawie obsługi prawnej*. Biuro Promocji Miasta uzasadniało potrzebę zlecenia usług prawniczych na zewnątrz kontynuowaniem dotychczasowej obsługi prawnej, specyfiką funkcjonowania Biura, zwiększeniem obowiązków w związku z realizacją zadania Europejskiej Stolicy Kultury i korzyściami polegającymi za zagwarantowaniu największej efektywności i realizacji zadań na profesjonalnym poziomie. Biuro Współpracy z Zagranicą wskazywało na przygotowania do realizacji zadania Europejskiej Stolicy Kultury i związaną z tym koniecznością prowadzenia negocjacji i zawierania umów z wieloma podmiotami międzynarodowymi oraz wieloma instytucjami. Dyrektor Wydziału Prawnego we wszystkich przypadkach wyrażał pisemną pozytywną opinię na skorzystanie z usług zewnętrznej kancelarii prawnej. Zgodę na skorzystanie z obsługi prawnej świadczonej przez zewnętrzną kancelarię prawną wydawał Sekretarz Miasta Wrocławia.

W przypadku umowy nr WPN-DO/1/14 Dyrektor Wydziału Prawnego wystąpił do Wiceprezydenta Wrocławia o podjęcie decyzji w przedmiocie kontynuacji współpracy z kancelarią prawną w zakresie dalszej reprezentacji procesowej, jak również określenie jej warunków jak w poprzedniej umowie⁴⁵. Zgoda na skorzystanie z usług kancelarii zewnętrznej została wydana przez Kolegium Prezydenta w dniu 30 stycznia 2014 r., w oparciu o zapisy § 11 ust. 3 pkt 2 *Zarządzenia w sprawie obsługi prawnej*.

W przypadku umowy nr WPN-DO/1/2012 zgodę na jej zawarcie wyraziło w dniu 8 marca 2012 r. Kolegium Prezydenta. W uzasadnieniu wskazano na potrzebę zawarcia tej umowy w celu zapewnienia doradztwa prawnego wraz z zastępstwem procesowym dla Urzędu oraz doradztwa prawnego dla miejskich jednostek organizacyjnych, w tym posiadających osobowość prawną, w zakresie zadań o dużym znaczeniu finansowym lub dużej złożoności prawnej.

Przedmiot zamówienia publicznego udzielonego w trybie zamówienia z wolnej ręki na usługi prawnicze polegające na zastępstwie procesowym przed sądami w sporze prowadzonym przez Gminę Wrocław, umożliwił udzielenie tego zamówienia bez stosowania przepisów ustawy dotyczących przesłanek wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z art. 5 ust. 1b *Pzp*.

Oszacowanie wartości zamówień udzielonych na podstawie *Pzp* zostało udokumentowane w formie notatek. W przypadku przetargu nieograniczonego ustalenia wartości szacunkowej zamówienia dokonano przy przyjęciu realizacji usługi przez 70 godzin miesięcznie w okresie 24 miesiące i stawce godzinowej 420 zł (bez VAT), ustalonej w oparciu o uprzednio zawierane umowy na obsługę prawną oraz uwzględniając możliwość udzielenia zamówień uzupełniających o wartości 50% zamówienia podstawowego.

W przypadku zamówienia z wolnej ręki w Urzędzie przyjęto, że: [1] proponowane wynagrodzenie nie odbiega od cen wskazanych przez inne kancelarie prawne i jest adekwatne do zakresu wykonywanych czynności, jak również uwzględnia stopień skomplikowania sprawy, [2] wynagrodzenie jest zbliżone do wynagrodzeń z innych umów zawartych przez Gminę Wrocław na tożsame usługi i nie odbiega rażąco od innych tego typu spraw, [3] kolejnym aspektem jest wynagrodzenie ustalone w poprzednio obowiązującej umowie i nie zakończeniem procesu, [4] istotnym jest też duża wartość przedmiotu sporu sądowego.

Ustalenia wartości zamówień (udzielonych w trybie *Pzp*) dokonano z dochowaniem terminów określonych w art. 35 ust. 1 *Pzp*, tj. nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, przy przeliczeniu zamówienia zastosowano prawidłowy kurs euro. Przebieg postępowań o zamówienia publiczne prowadzonych na podstawie ustawy *Pzp* został udokumentowany w protokołach postępowań.

oraz umowy nr 293/2013 z dnia 17 października 2013 r. i umowy 251/2014 z dnia 17 listopada 2014 r., na świadczenie pomocy prawnej dla Biura Współpracy z Zagranicą.

⁴⁵ Nr BPR-190/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. obowiązującej do dnia 29 listopada 2013 r.

W przypadku zamówienia udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane do publikacji 26 czerwca 2012 r., tj. 20 dni po zawarciu umowy.

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z art. 95 ust. 1 *Pzp* zostało niezwłocznie zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str.2497-2811, 3663-3745, 4379-4386, 4548-4571, 4594-4597, 4873-4877, 4890-4894, 5078-5212, 14472-15011)

2.5. Zawarte umowy zawierały podpisy osób upoważnionych, a także kontrasygnaty osób z upoważnienia Skarbnika Miasta Wrocławia, były również parafowane przez radców prawnych Urzędu. Zgodnie z art. 142 ust. 1 *Pzp* umowy zostały zawarte na czas oznaczony. Wykonawców zobowiązano do wykonania przedmiotu umowy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, przy zachowaniu należytej staranności oraz pełnym wykorzystaniu wiedzy prawniczej oraz doświadczenia zawodowego. Wykonawcy nie mogli powierzyć, ani całości, ani w części wykonania prac innemu podmiotowi bez pisemnej zgody zamawiającego.⁴⁶

Odpowiedzialność za niewykonanie bądź nienależyte wykonanie przedmiotu umowy ustalono na zasadzie kar umownych, a także zastrzeżono prawo dochodzenia odszkodowania przewyższającego karę umowną, zaś w przypadku umowy zawartej w trybie przetargu nieograniczonego, przewidziano również wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Według umów dokonywanie płatności mogło następować dopiero po dokonaniu odbioru (zaakceptowaniu) prac objętych umową, za wyjątkiem usługi dotyczącej reprezentacji Gminy Wrocław w jednym ze sporów sądowych. W tym przypadku przewidziano wynagrodzenie dla wykonawcy za pomyślny wynik sprawy, zaś na etapie realizacji umowy zobowiązano wykonawcę do udzielania wyczerpujących informacji o stanie sprawy i wykonanych usługach prawnych na każde żądanie zamawiającego, informowania o każdym wyznaczonym przez sąd terminie posiedzenia w sprawie, co najmniej z 7-dniowym wyprzedzeniem, przysyłania projektów pism procesowych do akceptacji, na co najmniej 3 dni przed ich złożeniem w sądzie, przysyłania niezwłocznie po ich doręczeniu lub informowaniu o treści w przypadku ich ogłoszenia, wszelkich orzeczeń sądowych, informowania o konieczności uiszczenia opłat sądowych lub innych opłat i kosztów egzekucyjnych, na co najmniej 7 dni przed terminem ich uiszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 2642-2646, 3691-3695, 4566-4571, 4873-4877, 5123-5129, 14502-14514, 4270, 4299, 5194, 2497-2811, 3663-3748, 14472-15011)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2013 r. w Urzędzie udzielono zamówień na usługi notarialne o łącznej wartości 157,2 tys. zł netto, w 2014 r. - 169,2 tys. zł netto, bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, na podstawie art. 4 ust. 8 *Pzp*. W 2015 r. (do 30 czerwca) w Urzędzie udzielono zamówień na usługi notarialne o łącznej wartości 66,6 tys. zł.

Udzielone z wyłączeniem stosowania przepisów *Pzp* zamówienia dotyczyły świadczeń tożsamyh przedmiotowo (usługi notarialne) i tożsamyh czasowo. W konsekwencji możliwe było wykonanie zamówień przez wykonawcę/wykonawców wyłonionych w trybie *Pzp*.

W 2013 r. i w 2014 r. wartość zamówień netto na usługi notarialne przekraczała równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 *Pzp*⁴⁷.

W odniesieniu do roku 2015, analiza zamówień udzielonych w latach wcześniejszych oraz wartość zamówień udzielonych w pierwszym półroczu 2015 r., wskazała również, że łączna wartość zamówień przekroczy równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 *Pzp*.

W związku z powyższym w 2013 r., 2014 r. i 2015 r. (do 30 czerwca 2015 r.) stosując zwolnienie, o którym mowa w art. 4 pkt 8 *Pzp*, udzielono ww. zamówień wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

⁴⁶ Postanowienia takie zawarto w czterech umowach, a w dwóch przypadkach - w umowach zawartych bez stosowania ustawy *Pzp*, nie określono tej kwestii, zatem w tych przypadkach, co do zasady wykonawca nie mógł powierzyć realizacji usługi innym podmiotom - art. 738 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

⁴⁷ Odpowiednio 14 tys. euro - obowiązujący do dnia 15 kwietnia 2014 r. oraz 30 tys. euro - obowiązujący od dnia 16 kwietnia 2014 r.

Było to niezgodne z art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 *Pzp*. 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 zaniżać jego wartości.

Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił, że nie stosując przepisów ustawy *Pzp* do udzielania zamówień na usługi notarialne kierowano się zaufaniem do stanowiska Rady Izby Notarialnej we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2011 r., w którym wyrażono pogląd, iż notariusze nie są przedsiębiorcami i nie powinni brać udziału w jakiegokolwiek grze rynkowej, a zatem również nie powinni brać udziału w przetargach na świadczenie usług notarialnych, a także orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego w sprawie statusu prawnego notariuszy. Sekretarz wyjaśnił również, że wielość podmiotów świadczących te usługi pozwalała na negocjowanie każdorazowo stawek w granicach rozporządzenia i ich obniżenia.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. W świetle ustawy *Pzp* jej zastosowanie nie jest uzależnione od posiadania przez wykonawcę zamówienia statusu przedsiębiorcy⁴⁸, zaś powołane orzecznictwo dotyczyło właśnie zagadnienia posiadania przez notariusza statusu przedsiębiorcy. Ponadto, świadczenie usług notarialnych może być przedmiotem zamówienia publicznego, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁴⁹ oraz utrwalonej praktyce zamawiających. Postępowania o zamówienia publiczne na świadczenie usług notarialnych były już organizowane i brali w nich udział notariusze⁵⁰.

W wyniku stwierdzonej nieprawidłowości Urząd niezgodnie z prawem wydatkował środki publiczne za czynności notarialne w łącznej kwocie 483,4 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 1194-1207, 2812-2829, 6896-12260)

2. Część wydatków na usługi notarialne i opłaty sądowe, opiewających łącznie, na co najmniej 18 650,58 zł⁵¹ została nieprawidłowo ujęta w księgach rachunkowych Urzędu. Zaewidencjonowano je bowiem na nieodpowiednich kontach zespołu czwartego w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej⁵².

Na koncie 409 na którym powinny być księgowane opłaty sądowe, ujmowano także usługi notarialne, mimo że właściwym dla nich było konto 402. I tak: [1] w 2013 r. na koncie 409 zaksięgowano, o co najmniej 8 377,53 zł więcej, a na koncie 402 zaksięgowano, o co najmniej 8 377,53 zł mniej niż wynikało to z treści operacji gospodarczych; [2] w 2014 r.⁵³ na koncie 409 zaksięgowano, o co najmniej 8 586,63 zł więcej, a na koncie 402 zaksięgowano, o co najmniej 8 586,63 zł mniej; niż wynikało to z treści operacji gospodarczych; [3] w I półroczu 2015 r.⁵⁴ na koncie 409 zaksięgowano, o co najmniej 1686,42 zł więcej, a na koncie 402 zaksięgowano, o co najmniej 1686,42 zł mniej niż wynikało to z treści operacji gospodarczych.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o *finansach publicznych*. Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*⁵⁵ stanowi, że zdarzenia,

⁴⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy *Pzp*, iękoć w tej ustawie mowa o wykonawcy - należy przez to rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego.

⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., sygn. III SZ 4/03.

⁵⁰ Na przykład przetarg na: 1) Świadczenie usług notarialnych na potrzeby Miasta Stołecznego Warszawy (numer ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP: 292318 - 2013; data zamieszczenia: 24.07.2013), 2) Obsługa notarialna Urzędu Miasta Krakowa w 2014 roku (numer ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP: 35117 - 2014; data zamieszczenia: 21.02.2014), 3) Obsługa notarialna Wydziału Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Krakowa w 2015 roku (numer ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP: 57417 - 2015; data zamieszczenia: 23.04.2015).

⁵¹ Dotyczy kontrahentów o nr: 600435 (faktury nr 63/13 i 245/13), 604878 (faktura nr 55/2013), 606713 (faktury nr 554/12, nr 32/13 i nr 347/2015) 611851 (faktura nr 21/02/2013), 600513 (faktury nr 160/09/2013/FVS, nr 558/02/2013/FVS, i nr 142/02/2014), 601052 (faktura nr 143/2014), 606073 (faktura nr 9/02/14), 612450 (faktury nr 549/2014, nr 418/2014 i nr 154/2014), 613286 (faktura nr 25/14), 610909 (faktury nr 2216/2014, nr 2460/14, nr 2403/14 i nr 2420/14), 612936 (faktura nr 56/2015).

⁵² Dotyczy paragrafu 430 „Zakup usług pozostałych” powiązanego z kontem 402 „Usługi obce”, na którym powinny być księgowane zgodnie z analityką księgową m.in. usługi notarialne oraz paragrafu 461 „Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego” powiązanego z kontem 409 „Pozostałe koszty rodzajowe”, na którym powinny być księgowane opłaty sądowe.

⁵³ Dotyczy kontrahentów o nr: 601052, 606073, 612450, 613286, 610909, 600513.

⁵⁴ Do tyczy kontrahentów o nr: 600643, 606713, 612936.

⁵⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Art. 39 ust. 1 pkt 2 tej ustawy o *finansach publicznych* przewiduje, że wydatki publiczne klasyfikuje się według paragrafów – określających rodzaj wydatku. Klasyfikacja wydatków w samorządowej jednostce budżetowej została ustalona w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w *sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*⁵⁶.

Dyrektor Wydziału Księgowości Urzędu wyjaśniła, że zgodnie z obowiązującą w jednostce Instrukcją *obiegu dokumentów* wskazanie klasyfikacji budżetowej odpowiedzialny jest pracownik komórki organizacyjnej Urzędu odpowiedzialnej merytorycznie za realizację operacji gospodarczej, co następnie implikuje jej ujęcie w ewidencji księgowej.

W odniesieniu do tych wyjaśnień NIK wskazuje, że zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym*, Wydział Księgowości realizuje zadania z zakresu prowadzenia rachunkowości budżetu Miasta i Urzędu oraz nadzoru nad dekretacją, ewidencją i obiegiem dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie.

NIK nie podziela także wyjaśnień Wiceprezydenta Wrocławia Adama Grehla który stwierdził, że wydatki związane były z prowadzonymi postępowaniami sądowymi i dlatego zostały zaklasyfikowane do paragrafu 461. Wydatki te nie wiązały się ze sprawami sądowymi⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str.2812-2829, 6896-12260)

3. W związku z postępowaniem prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, w wyniku którego zawarta została umowa nr WPN-DO/1/2012 z dnia 6 czerwca 2012 r. o wartości 929,9 tys. zł:

3.1. Zamówienia publicznego udzielono wykonawcy, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu, co było niezgodne z art. 7 ust. 3 *Pzp*. Przepis ten stanowi, że zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z postawieniami ustawy.

W przygotowanej dla celów tego postępowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”) ustalono, że warunkiem udziału w nim było wykonanie, co najmniej dwóch usług dla jednostek sektora finansów publicznych lub spółek komunalnych, polegających na przygotowaniu i przeprowadzeniu, lub przygotowaniu i współpracy z zamawiającym przy przeprowadzeniu, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego innego niż zamówienie z wolnej ręki, świadczonego przy realizacji projektu o całkowitej wartości wynoszącej, co najmniej 20.000,0 tys. zł każdy.

Jedyny oferent, który brał udział w ww. postępowaniu i z którym zawarto umowę, wskazał, że spełnia ten warunek. Jednakże, jedna ze zrealizowanych przez niego usług nie dotyczyła przygotowania i przeprowadzenia lub przygotowania i współpracy przy przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego innego niż zamówienie z wolnej ręki, ale postępowania o udzielenie koncesji na usługi⁵⁸, prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o *koncesji na roboty budowlane lub usługi*⁵⁹.

Postępowanie to nie było postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, a mimo to zamawiający nie wezwał wykonawcy, w trybie art. 26 ust. 3 *Pzp*, do uzupełnienia dokumentów w celu wykazania wymaganego doświadczenia, a postępowanie zakończyło się podpisaniem umowy.

Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl wyjaśnił, że zamawiający postąpił prawidłowo. Koncesja na roboty budowlane lub usługi jest instytucją prawa zamówień publicznych. Pomimo odrębnej ustawy dotyczącej koncesji oraz różnic proceduralnych przy zawieraniu umów o zamówienie publiczne i umów koncesji, obie te umowy mieszczą się w pojęciu „zamówienie publiczne”. W warunku określonym w SIWZ nie ograniczono pojęcia „zamówienie publiczne” do zamówień udzielonych na podstawie *Pzp* i bezzasadne jest zawężanie tego pojęcia wyłącznie do pojęcia uregulowanego przepisami *Pzp*. Intencją zamawiającego było dopuszczenie do postępowania wykonawców, którzy posiadali doświadczenie w przygotowaniu i prowadzeniu postępowań „klasycznych”, jak również

⁵⁶ Dz.U. z 2014 r. poz.1053 ze zm.

⁵⁷ Były to np. protokoły z zebrania wspólnoty mieszkaniowej, umowy zmiany wysokości udziałów w nieruchomości wspólnej.

⁵⁸ Obejmujące dostarczenie i eksploatację wiat przystankowych i innych elementów.

⁵⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 113.

postępowania dotyczących partnerstwa publiczno-prawnego oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi. Wiceprezydent wskazał również, że w prawie unijnym, instytucja koncesji na roboty budowlane została uregulowana w Dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, a więc w akcie prawnym obejmującym procedurę udzielania szeroko rozumianych zamówień publicznych.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. W procesie wykładni postanowień SIWZ pierwszorzędne zastosowanie znajduje wykładnia literalna⁶⁰, a nie intencje zamawiającego. W przedmiotowej sprawie z SIWZ jednoznacznie wynika, że wymóg doświadczenia był związany z zamówieniem publicznym. Prawo polskie konsekwentnie rozdziela zamówienia publiczne oraz koncesje na roboty budowlane lub usługi, jako sposoby powierzenia realizacji zadań publicznych. Zamówienie publiczne posiada definicję legalną, sformułowaną

w art. 2 pkt 13 *Pzp*⁶¹. Koncesja na roboty budowlane lub usługi jest natomiast przedmiotem odrębnego uregulowania (ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi). Zamówienia publiczne i koncesje na roboty budowlane lub usługi są również rozdzielone na gruncie prawa europejskiego⁶². Ponadto, w przedmiotowej sprawie nawet sam zamawiający posługiwał się rozdzielnie terminami „zamówienie publiczne” i „koncesja na roboty budowlane lub usługi”, o czym świadczą zapisy załączników nr 7 i 8 do SIWZ.

(akta kontroli str. 1564-1577, 14472-15011)

3.2. Naruszono wynikające z art. 7 ust. 1 *Pzp* zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

W toku postępowania, w dniu 14 maja 2012 r., dokonano istotnej modyfikacji SIWZ (dotyczącej warunków udziału w postępowaniu⁶³) oraz zmiany terminu składania ofert z dnia 16 maja 2012 r. na dzień 18 maja 2012 r. Zmianę ogłoszenia o zamówieniu opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 18 maja 2012 r., co spowodowało, iż potencjalni wykonawcy uzyskali informację o nowych warunkach udziału w postępowaniu i przesunięciu terminu składania ofert w dniu upływu tego terminu, czym ograniczono możliwość przygotowania i złożenia oferty.

Ponadto, ustalając nowy termin składania ofert zamawiający nie uwzględnił, że publikacja zmiany ogłoszenia o zamówieniu nastąpić może do pięciu dni od dnia przekazania jej do publikacji⁶⁴, a termin na złożenie oferty upływał w dniu 18 maja 2012 r. o godz. 9:45. Ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej są zaś oficjalnie publikowane i dostępne od godz. 9:00. Wyznaczając nowy termin składania ofert należało zatem do ww. pięciodniowego terminu dodać okres niezbędny na przygotowanie i złożenie oferty według nowych warunków udziału w postępowaniu i taki ustalony termin wyznaczyć jako nowy termin składania ofert. Co więcej, publikacja zmiany ogłoszenia o zamówieniu nastąpiła już po tym, jak upłynął pierwotny termin składania ofert, a zatem część wykonawców korzystających z oficjalnego publikatora mogła uznać, iż ogłoszenie o zamówieniu jest już nieaktualne.

Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl wyjaśnił, że dokonana zmiana SIWZ łagodziła pierwotny warunek udziału w postępowaniu, a w związku z tym wykonawcy spełniający warunek udziału w brzmieniu przed modyfikacją, tym bardziej spełniali wymogi w brzmieniu

⁶⁰ Por. Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. akt KIO 2411/14, LEX nr 1638736.

⁶¹ Zgodnie z tym przepisem ilekroć w ustawie jest mowa o zamówieniach publicznych - należy przez to rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

⁶² Mimo że kwestie zamówień publicznych i koncesji na roboty budowlane lub usługi były początkowo uregulowane w jednym akcie prawnym, tj. Dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U.UE.L.2004.134.114, Dz.U.UE-sp.06-7-132 ze zm.), instytucje te zostały odrębnie zdefiniowane, a także przewidziano różne tryby, w jakich dochodziło do wyłonienia wykonawców zamówień publicznych i umów o koncesję (Tytuł I – Definicje i zasady ogólne - art. 1 ust. 2 lit. a, b, c, d; art. 2 ust. 3 i 4; Tytuł II – Reguły dotyczące zamówień publicznych i Tytuł III – Reguły dotyczące koncesji na roboty budowlane). Obecnie koncesja na roboty budowlane i usługi jest uregulowana w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, która weszła w życie 17 kwietnia 2014 r. (Dz.U.UE.L.2014.94.1).

⁶³ Zamawiający dopuścił, by w zakresie dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia wykonawca wykaszał te same osoby do realizacji poszczególnych elementów zamówienia.

⁶⁴ Art. 36 ust. 3 Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

po zmianie. Zamawiający, który działał w trybie art. 38 ust. 4 Pzp, nie miał obowiązku przedłużania terminu składania ofert, a przedłużył ten termin o dwa dni, właśnie dla zachowania zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Zdaniem Wiceprezydenta, zamawiający nie miał wpływu na termin publikacji ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu, a wszystkie informacje z przebiegu postępowania publikowane były na bieżąco na stronie internetowej zamawiającego. Ponadto, wszystkie terminy liczone są nie od dnia publikacji, ale od dnia dokonania czynności przez zamawiającego (przekazania do publikacji).

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Zmiana SIWZ łagodziła warunki udziału w postępowaniu, a przez to rozszerzała krąg podmiotów mogących ubiegać się o udzielenie zamówienia. Niezasadne jest zatem odnoszenie skutków tej zmiany do tych wykonawców, którzy już uprzednio spełniali warunki udziału w postępowaniu. Ponadto, opublikowanie zmiany SIWZ na stronie internetowej zamawiającego było niewystarczające. W przedmiotowej sprawie dla zapewnienia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców należało dokonać publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wymaganej w świetle art. 12a ust. 2 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1564-1577, 14472-15011)

3.3. Wbrew postanowieniom SIWZ⁶⁵, wykonawca nie wywiązał się z obowiązku wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w kwocie 55,8 tys. zł⁶⁶, a zamawiający nie wyegzekwował tego zobowiązania⁶⁷.

Zgodnie z § 27 ust. 3 pkt 2 *Regulaminu zamówień publicznych* czynności związane z wyegzekwowaniem wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy należały w tym przypadku do Dyrektora Wydziału Prawnego.

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśnił, że ww. przepis jest nieprecyzyjny, a zabezpieczenie miało być wniesione do innej komórki organizacyjnej. Dyrektor wskazał również, iż nie miał wiedzy o braku wniesienia zabezpieczenia. Ponadto, zdaniem Dyrektora termin wniesienia zabezpieczenia upływał do końca dnia, w którym zawarta została umowa (a nie do chwili jej zawarcia), a zamawiający nie powinien zwracać wykonawcy wadium do czasu wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W złożonych wyjaśnieniach Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl również zwrócił uwagę na nieprecyzyjność przepisów *Regulaminu zamówień publicznych*, wskazując, że wymaga on uściślenia. Jednocześnie stwierdził, iż intencją wydającego *Regulamin* było nałożenie obowiązku wyegzekwowania zabezpieczenia na wnioskującego o udzielenie zamówienia. Zdaniem Wiceprezydenta, jako że wykonawca przez okres realizacji umowy posiadał polisę ubezpieczeniową na kwotę 100 mln zł, ochrona interesów Gminy Wrocław była dostatecznie zabezpieczona.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Postanowienia SIWZ w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy były jednoznaczne i należało ich ściśle przestrzegać, w szczególności, że zostały ustanowione samodzielnie przez zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 1564-1577, 13920-13924, 14468-15011)

3.4. Wykonawcy zwrócono wadium w kwocie 20,5 tys. zł, mimo że nie wniósł on wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Było to niezgodne z art. 46 ust. 5 pkt 2 Pzp, który stanowi, że zamawiający zatrzymuje wadium, jeżeli wykonawca nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Kierownik Działu Zamówień Publicznych wyjaśnił, iż zwrotu wadium dokonał na podstawie przekazania do Wydziału Zamówień Publicznych Urzędu dwóch podpisanych egzemplarzy umowy, co było dla Wydziału potwierdzeniem wypełnienia przez wnioskującego (Dyrektora Wydziału Prawnego) leżących po jego stronie obowiązków, w tym wyegzekwowania

⁶⁵ Pkt XIX.

⁶⁶ Zgodnie z SIWZ, wykonawca był zobowiązany do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 6% maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy. W związku z ustaleniem w umowie kwoty łącznego maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy na 929,9 tys. zł brutto, zabezpieczenie należytego wykonania umowy powinno być wniesione w kwocie 55,8 tys. zł.

⁶⁷ Wykonawca był zobowiązany do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w pełnej wysokości najpóźniej w dniu jej zawarcia. Zabezpieczenie wniesione w pieniądzu miało być wpłacone na rachunek Gminy, zaś wniesione w postaci gwarancji lub poręczeń winno być wystawione na Gminę Wrocław i złożone w oryginale w Likwidaturze Wydziału Księgowości Urzędu lub przesłane pocztą na adres Wydziału Księgowości Urzędu.

wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, i było podstawą skierowania do Wydziału Księgowości pisma w sprawie zwrotu wadium.

Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl wyjaśnił, że Wydział Zamówień Publicznych Urzędu przygotował projekt zmiany zarządzenia w sprawie *Regulaminu zamówień publicznych* udzielanych w Urzędzie, co doprowadzi do udrożnienia przepływu informacji pomiędzy wszystkimi komórkami zaangażowanymi w postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 1564-1577, 14468-15011)

3.5. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego nie zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich⁶⁸ niezwłocznie do publikacji po zawarciu umowy nr WPN-DO/1/2012, tylko po upływie 20 dni od dnia tego zdarzenia. Stanowiło to naruszenie art. 95 ust. 2 *Pzp*, gdyż zgodnie z tym przepisem przekazania należało dokonać niezwłocznie po zawarciu umowy.

Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl wyjaśnił, że ogłoszenie zostało przekazane do publikacji niezwłocznie przez Wydział Zamówień Publicznych, który otrzymał umowę z Wydziału Prawnego Urzędu w dniu 26 czerwca 2012 r.

NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień. Art. 95 ust. 2 *Pzp* jednoznacznie przesądza o obowiązkach zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 3749-3750, 14472-15011)

4. W związku z umową nr WPN-DO/1/2012 z dnia 6 czerwca 2012 r. rozliczono usługi prawnicze świadczone przez wykonawcę po okresie jej obowiązywania, tj. po dniu 6 czerwca 2014 r., za które wypłacono wynagrodzenie w łącznej kwocie 25,2 tys. zł⁶⁹.

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.

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśnił, iż usługi te były wykonywane na podstawie zleceń udzielonych jeszcze w okresie obowiązywania umowy, a zlecenia te stanowiły zaciągnięcie zobowiązań. Zobowiązania te zostały zaciągnięte do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym, a zamówień uzupełniających nie udzielono z tego powodu, że byłyby to zamówienia podwójne – na tę samą usługę, co określona w zleceniu.

NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień. Termin obowiązywania umowy upłynął w dniu 6 czerwca 2014 r., a zatem usługi wykonane po tej dacie nie powinny być kwalifikowane, jako jej realizacja. Ponadto, udzielenie w sprawie zamówień uzupełniających nie stanowiłyby podwójnych zamówień, bowiem umowa podstawowa była ograniczona terminem i udzielone po zakończeniu tego terminu zamówienia uzupełniające stanowiłyby samoistne zobowiązania. W sprawie nie dochowano również procedur wewnętrznych w zakresie zlecenia usług prawniczych oraz uprzedniej weryfikacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2434, 12261-13905, 14022-14086, 14502-14511)

5. W 2014 i 2015 r. na podstawie umów nr 1/BPM/2015⁷⁰ oraz nr 251/2014⁷¹, w Urzędzie udzielono dwóch zamówień publicznych na świadczenia usług prawniczych dla Biura Promocji Miasta i Biura Współpracy z Zagranicą Urzędu bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, na podstawie art. 4 pkt 8 *Pzp*.

Zamówienia te zostały udzielone w tym samym okresie (w odstępnie 44 dni, a wnioski o zaopiniowanie zawarcia tych umów wpłynęły do Dyrektora Wydziału Prawnego odpowiednio w dniu 9 grudnia 2014 r. i 29 października 2014 r.), obejmowały ten sam rodzaj usług (usługi prawnicze), mogły być świadczone przez tego samego wykonawcę, a okresy świadczenia tych usług częściowo się pokrywały.

Łączna wartość tych zamówień wynosiła 275,8 tys. zł, tj. 53,1 tys. euro i przekraczała określoną w art. 4 pkt 8 *Pzp* kwotę 30 tys. euro, tj. kwotę do wysokości, której dopuszczalne jest udzielanie zamówień publicznych bez stosowania przepisów *Pzp*.

⁶⁸ Obecnie Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

⁶⁹ Łącznie z kosztami dojazdu w kwocie 126,69 zł. Usługi te zostały ujęte w fakturach nr 1407001, 1407002, 1407009, 1408040, 1412038, 1412039, 1412037.

⁷⁰ Z dnia 2 stycznia 2015 r. obowiązująca do 31 grudnia 2015 r.

⁷¹ Z dnia 17 listopada 2014 r. obowiązująca do 17 listopada 2016 r.

W związku z powyższym w odniesieniu do przedmiotowych zamówień stosując zwolnienie, o którym mowa w art. 4 pkt 8 Pzp, 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 Pzp. 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 zaniżać jego wartości.

Jak wyjaśnił Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl, w przedmiotowej sprawie nie doszło do podziału zamówienia, bowiem potrzeba obsługi prawnej Biura Promocji Miasta zaistniała po terminie zawarcia umowy przez Biuro Współpracy z Zagranicą.

NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień. Potrzebę realizacji przedmiotowych zamówień można było przewidzieć w oparciu o wcześniejszą wieloletnią praktykę zlecenia usług prawniczych w Biurach Promocji Miasta i Współpracy z Zagranicą. Ponadto, zamówienia te nie zostały zaplanowane zgodnie z *Regulaminem zamówień publicznych*, co pozbawiało Wydział Zamówień Publicznych możliwości ustalenia właściwego trybu ich udzielenia.

W wyniku stwierdzonej nieprawidłowości Urząd niezgodnie z prawem wydatkował (do dnia 30 czerwca 2015 r.) środki publiczne w łącznej kwocie 108,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2086, 2497-2811, 3363-3748)

6. Sekretarz Miasta Wrocławia wyraził zgodę na skorzystanie z usług zewnętrznej kancelarii do obsługi prawnej Biura Promocji Miasta w 2014 r. i 2015 r.⁷² oraz Biura Współpracy z Zagranicą w roku 2013 i 2014 r.⁷³, mimo że zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie regulacjami⁷⁴ decyzje w tym zakresie były zastrzeżone dla Kolegium Prezydenta.

Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił⁷⁵, że równolegle do *Zarządzenia w sprawie obsługi prawnej* obowiązywało *Zarządzenie w sprawie uprzedniej weryfikacji zadań*, zgodnie z którym Kolegium Prezydenta akceptuje planowane do zaciągnięcia zobowiązania o wartości przekraczającej kwotę 500 000 zł. Zgodę na skorzystanie z obsługi prawnej została wyrażona z uwagi na wartość zobowiązań planowanych do zaciągnięcia (nieprzekraczającą 500 000 zł), a także z uwzględnieniem realizacji idei zawartej w § 11 *Zarządzenia w sprawie obsługi prawnej* i zgodnie z wiedzą, jaką posiadał będąc członkiem Kolegium Prezydenta.

NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień. W przedmiotowej sprawie nie zachodziły przesłanki umożliwiające Sekretarzowi Miasta Wrocławia samodzielne podjęcie decyzji o zleceniu usług prawniczych. W szczególności nie umożliwiały tego przepisy *Zarządzenia w sprawie uprzedniej weryfikacji zadań*, które w żaden sposób nie wyłączały stosowania postanowień *Zarządzenia w sprawie obsługi prawnej*.

(dowód: akta kontroli str. 2497-2811, 3363-3748, 4002-4009, 4435-4437, 4594-4597, 4890-4894)

7. Przy prowadzeniu postępowań, w wyniku których zawarto umowy o numerach 5/BPM/2014, 1/BPM/2015, 293/2013, 251/2014, w Urzędzie naruszono wewnętrzne zasady udzielenia zamówień publicznych⁷⁶:

7.1. Dyrektorzy Biur Promocji Miasta oraz Współpracy z Zagranicą przedkładając do akceptacji osobom upoważnionym⁷⁷ *Informacje o planowanej wysokości zobowiązania na realizację zadań bieżących w związku z zamiarem zawarcia ww. umów*⁷⁸, nie dołączyli do tych *Informacji*, co najmniej dwóch ofert uzyskanych od potencjalnych wykonawców dotyczących tych poszczególnych zamówień.

Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 4 pkt 1 *Zarządzenia w sprawie uprzedniej weryfikacji zadań*⁷⁹.

⁷² Umowy z dnia 14 stycznia 2014 r. i 2 stycznia 2015 r.

⁷³ Umowy z dnia 17 października 2013 r. i 17 listopada 2014 r.

⁷⁴ Zgodnie z zapisami § 11 ust. 3 pkt 2 *Zarządzenia w sprawie obsługi prawnej*.

⁷⁵ W przedmiocie zawarcia umów z dnia 14 stycznia 2014 r., 17 listopada 2014 r. i 2 stycznia 2015 r.

⁷⁶ Tj, zasady określone w *Regulaminie zamówień publicznych* oraz *Zarządzeniu w sprawie uprzedniej weryfikacji zadań*.

⁷⁷ Dyrektora Departamentu lub upoważnioną przez niego osobę.

⁷⁸ W przypadku umowy nr 293/2013 Urząd nie przedłożył informacji sporządzanej na podstawie *Zarządzenia w sprawie uprzedniej weryfikacji zadań* ze względu, jak wyjaśnił Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl, na jej zaginięcie.

⁷⁹ Zgodnie z tym zarządzeniem osoby planujące zaciągnięcie zobowiązania winny właściwej osobie upoważnionej do uprzedniej weryfikacji przedłożyć wraz z informacją, dla kwot zobowiązań powyżej 1 000 zł, co najmniej dwie oferty uzyskane od potencjalnych wykonawców, dla umów i zamówień nieprzekraczających kwoty 14 000 lub 30 000 euro.

Osoba zastępująca Dyrektora Biura Promocji Miasta oraz Zastępcę Dyrektora Biura Współpracy z Zagranicą⁸⁰ wyjaśnili, że z uwagi na uproszczoną procedurę negocjacji, o której mowa w § 11 *Zarządzenia w sprawie organizacji obsługi prawnej*, nie złożono ofert pisemnych, gdyż we wnioskach przedkładanych do Sekretarza Miasta wskazywano konkretną kancelarię prawną, której zamierza się udzielić zamówienia. Oznaczało to, iż brak jest możliwości uzyskania co najmniej dwóch ofert. Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl, w odniesieniu do umowy nr 293/2013 wyjaśnił, że dokonano analiz ekonomicznych i zapytań telefonicznych i na tej podstawie dokonano wyboru wykonawcy. Dokonanie analiz ekonomicznych nie zostało udokumentowane w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 2497-2811, 3363-3748, 4265-4266, 4268-4269, 4311-4312)

Ponadto, ww. *Informacje* nie zawierały wymaganego elementu w postaci daty akceptacji zadania, co było niezgodne z załącznikiem do *Zarządzenia w sprawie uprzedniej weryfikacji zadań*.

Dyrektor oraz Zastępcę Dyrektora Departamentu Prezydenta, którzy dokonali akceptacji zadań, wyjaśnili, że nie pamiętają daty akceptowanych wydatków, zaznaczając jednocześnie, że nastąpiło to z pewnością przed datą zawarcia umów.

(dowód: akta kontroli str. 2497-2811, 3363-3748, 4374-4386)

NIK nie uwzględnia wyjaśnień odnoszących się do wskazanych powyżej nieprawidłowości. Warunkiem prawidłowego udzielania zamówień publicznych jest przestrzeganie obowiązujących w tym zakresie regulacji.

7.2. Postępowania zakończone zawarciem umów nr 5/BPM/2014 oraz 1/BPM/2015 zostały przeprowadzone przed określeniem *Harmonogramów zamówień publicznych* na – odpowiednio – 2014 r. i 2015 r. Było to sprzeczne z postanowieniem *Regulaminu zamówień publicznych*, przewidującym, że postępowania o udzielenie zamówień publicznych powinny być wszczynane zgodnie z *Harmonogramem zamówień publicznych*⁸¹.

Ponadto, w planie zamówień publicznych Biura Promocji Miasta na 2015 r. nie uwzględniono żadnych usług prawnych, a mimo to na podstawie umowy nr 1/BPM/2015 udzielono zamówienia w tym zakresie, co było sprzeczne z *Regulaminem zamówień publicznych*⁸².

Osoba zastępująca Dyrektora Biura Promocji potwierdziła w wyjaśnieniach, że nie uwzględniono w projekcie planu zamówień usług na świadczenie obsługi prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 4313-4316, 4335-4338, 4343-4373, 4394-4395)

7.3. Udzielenie zamówień na podstawie umów o numerach 293/2013 i 251/2014, wbrew *Regulaminowi zamówień publicznych*⁸³, nie zostało poprzedzone poinformowaniem Wydziału Zamówień Publicznych przez Biuro Współpracy z Zagranicą o zamiarze dokonania zmiany w harmonogramie zamówień publicznych i udzieleniu wcześniej nieplanowanego zamówienia o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty odpowiednio: 14 tys. euro i 30 tys. euro.

W zakresie umowy nr 293/2013 Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl wyjaśnił, że zgłoszenie tego zamówienia nastąpiło poprzez jego zarejestrowanie w rejestrze zamówień publicznych prowadzonym w komórce organizacyjnej udzielającej zamówienia. Odnośnie umowy nr 251/2014 Zastępcę Dyrektora Biura Współpracy z Zagranicą wyjaśnił, że zamówienie nie zostało zaewidencjonowane w Rejestrze zamówień publicznych prowadzonym w tej komórce, co nastąpiło w wyniku omyłki pracownika.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Czynności rejestracji zamówienia są czynnościami następczymi wobec obowiązku uprzedniego przekazania informacji o zamiarze udzielenia zamówienia do Wydziału Zamówień Publicznych oraz określenia przez wydział trybu udzielenia takiego zamówienia, poprzez ujęcie go w harmonogramie zamówień publicznych. Zaewidencjonowanie zamówienia w rejestrze zamówień jest wypełnieniem innego

⁸⁰ W odniesieniu do umowy nr 251/2014.

⁸¹ § 12.

⁸² Zgodnie z § 6 ww. *Regulaminu*, dyrektorzy komórek organizacyjnych Urzędu niezwłocznie po sporządzeniu planu finansowego na dany rok budżetowy, zobowiązani są dokonać wstępnego podziału środków na zadania i opracować projekt planu zamówień publicznych w części dotyczącej zadań wykonywanych przez te komórki organizacyjne, które powinny być udzielone w ciągu kolejnych 12 miesięcy.

⁸³ § 9 ust. 4.

obowiązku, niż przekazanie informacji o zamiarze udzielenia zamówienia Wydziałowi Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2497-2811, 3363-3748)

7.4. W postępowaniach zakończonych zawarciem umów o numerach 5/BPM/2014 oraz 1/BPM/2015, w Biurze Promocji Miasta nie sporządzono dwóch formularzy zgłoszeniowych w sprawie udzielenia zamówienia na usługi z wyłączeniem stosowania przepisów Pzp, co było sprzeczne z *Regulaminem zamówień publicznych*⁸⁴.

Ponadto, mimo że formularze nie zostały zgłoszone, ww. zamówienia ujęto w Rejestrze zamówień publicznych udzielonych z wyłączeniem obowiązku stosowania przepisów Pzp Biura Promocji Miasta za 2014 r. i 2015 r., co również było sprzeczne z *Regulaminem zamówień publicznych*⁸⁵.

Jak wyjaśniła osoba zastępująca Dyrektora Biura Promocji Miasta nie sporządzono formularzy zgłoszeniowych, jednakże po uzyskaniu akceptacji wniosku Dyrektora Biura wyrażonej przez Sekretarza Miasta Wrocławia, po zapoznaniu się z opinią Dyrektora Wydziału Prawnego, dokonano wpisów w prowadzonych rejestrach zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 4268-4316, 4336, 4338, 4398-4399)

7.5. W Biurze Współpracy z Zagranicą sporządzono formularz zgłoszeniowy związany z zamówieniem udzielonym na podstawie umowy nr 251/2014, jednakże nie dokonano rejestracji tego zamówienia w Rejestrze zamówień publicznych prowadzonych w tej komórce, co stanowiło naruszenie *Regulaminu zamówień publicznych*⁸⁶.

W konsekwencji udzielenie przedmiotowego zamówienia nie było poddane kontroli przeprowadzanej w Biurze przez Wydział Zamówień Publicznych Urzędu.

Zastępca Dyrektora Biura Współpracy z Zagranicą stwierdził, iż nieujęcie ww. zamówienia w rejestrze nastąpiło w wyniku omyłki pracownika odpowiedzialnego za jego prowadzenie.

(dowód: akta kontroli str. 2497-2811, 3363-3748)

7.6. Wartości zamówień udzielonych na podstawie wszystkich ww. wymienionych czterech umów, nie została rzetelnie oszacowana, gdyż nie ustalono skonkretyzowanej wartości tych zamówień.

W przypadku umów o numerach 5/BPM/2014 oraz 1/BPM/2015, Biuro Promocji Miasta we wnioskach o wyrażenie zgody na korzystanie z obsługi prawnej świadczonej przez zewnętrzną kancelarię prawną wskazano jedynie, że wartość umów nie przekroczy równowartości kwot, o których mowa w art. 4 pkt 8 Pzp. W przypadku umów o nr 293/2013 oraz nr 251/2014, Biuro Współpracy z Zagranicą w formularzach zgłoszeniowych zamówień również nie podało konkretnej szacunkowej wartości zamówienia, ograniczając się do stwierdzenia, że wartość zamówienia nie przekroczy odpowiednio 14 i 30 tys. euro. W ww. przypadkach nie określono zatem wartości szacunkowej zamówień, podczas gdy art. 32 Pzp nakazuje zamawiającemu oszacować wartość zamówienia z należytą starannością.

Adam Grehl - Wiceprezydent Wrocławia, osoba zastępująca Dyrektora Biura Promocji Miasta oraz Zastępca Dyrektora Biura Współpracy z Zagranicą wyjaśnili, że szacowanie wartości zamówienia odbyło się w oparciu o wysokość posiadanych przez zamawiającego środków na ten cel, a nadto z uwzględnieniem zakresu wykonywanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2497-2811, 3363-3748, 4259-4263, 4265, 4594-4595, 4890-4891)

8. Pomimo, że zakres usług objętych umowami o numerach 5/BPM/2014 oraz 1/BPM/2015 był taki sam i obejmował obsługę prawną Biura Promocji Miasta i obsługiwanych przez niego projektów, to w umowie nr 1/BPM/2015 wysokość wynagrodzenia wykonawcy wzrosła. Należy jednak zauważyć, że zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy nastąpiło bez weryfikacji ekonomicznego uzasadnienia takiej decyzji.

Wartość maksymalna umowy została ustalona na 155 841 zł brutto (wzrost o 46%), przy stawce godzinowej nie większej niż 200 zł netto (wzrost o 65%), podczas gdy w umowie nr

⁸⁴ Zgodnie z § 48 ust. 2 tego *Regulaminu zamówień publicznych*, formularz zgłoszeniowy podlega akceptacji właściwego dyrektora komórki organizacyjnej urzędu przed udzieleniem zamówienia.

⁸⁵ Zgodnie z § 48 ust. 1 *Regulaminu zamówień publicznych*, podstawą do rejestracji zamówienia jest formularz zgłoszeniowy, zawierający co najmniej informacje wskazane we wzorze tego formularza, stanowiące załącznik do *Regulaminu zamówień publicznych*

⁸⁶ § 46 ust. 1.

5/BPM/2014 maksymalna wartość umowy wynosiła 71 955 zł, a stawka godzinowa nie więcej niż 130 zł netto.

Jak wyjaśniła osoba zastępująca Dyrektora Biura Promocji Miasta, stawka uległa zwiększeniu, gdyż wykonawca, po przeanalizowaniu zakresu zadań przewidzianych do realizacji przez Biuro w 2015 r., obejmujących w szczególności rozszerzenie ich zakresu o kontekst Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław 2016, wskazał, iż realizacja tej obsługi prawnej związana będzie z koniecznością zwiększenia stanu osobowego dedykowanego zespołu zadaniowego po stronie kancelarii.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Powody wzrostu wynagrodzenia nie zostały w żaden sposób uzasadnione we wniosku o wyrażenie zgody na skorzystanie z usług zewnętrznej kancelarii prawnej. Realizacja zadań związanych z projektem Europejskiej Stolicy Kultury była uwzględniana we wnioskach o wyrażenie zgody na skorzystanie z obsługi prawnej zewnętrznej kancelarii prawnej zarówno na 2014, jak i 2015 r. Zarówno w 2014 r., jak i w 2015 r., wykonawca zobowiązał się do zapewnienia możliwości świadczenia obsługi prawnej, przez co najmniej dwóch radców prawnych. Ponadto, w przypadku umów na obsługę prawną Biura Współpracy z Zagranicą stawka wynagrodzenia w umowie nr 251/2014, zawartej ponad miesiąc wcześniej niż umowa nr 1/BPM/2015, uległa obniżeniu w stosunku do poprzednio obowiązującej umowy nr 293/2013, choć jak wyjaśnił Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl zakres projektów realizowanych w ramach programu Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław 2016, przy których pracuje wykonawca umów nr 293/2014 i nr 251/2014, ulega stałemu poszerzaniu.

(dowód: akta kontroli str. 4261-4262, 4267, 4319, 4326, 4890-4891)

9. Powierzono kancelarii prawnej, bez uprzedniego pisemnego zlecenia, prowadzenie negocjacji w sprawie nabycia akcji klubu sportowego działającego w formie spółki akcyjnej oraz rozliczenia nakładów na budowę obiektu handlowo-usługowego. Nastąpiło to bez dopełnienia procedur obowiązujących w Urzędzie w zakresie zlecenia usług prawnych oraz uprzedniej weryfikacji zadań. Czynności te były realizowane w okresie od czerwca do września 2013 r., a zapłata za nie kwoty 19,6 tys. zł brutto nastąpiła w ramach umowy nr WPN-DO/1/2012, w oparciu o zlecenie nr 11/13 z dnia 2 października 2013 r. Taki tryb naruszył również postanowienia ww. umowy, z których wynikało, że pisemne zlecenie zadań powinno poprzedzać ich realizację.

W złożonych w tym zakresie wyjaśnieniach Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl stwierdził, że przedmiotowe zlecenie zostało udzielone w październiku 2013 r. z tego powodu, iż wówczas proces negocjacji wszedł w fazę realizacji.

NIK nie uwzględnia powyższych wyjaśnień. Z raportów dołączonych do faktury nr 1409049, na podstawie której zapłacono za zrealizowane usługi wynika, że negocjacje były prowadzone już przed październikiem 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2086, 13088-13183, 14022-14065)

Uwaga dotycząca badanej działalności

W umowie z dnia 6 czerwca 2012 r. zawartej w wyniku przetargu nieograniczonego oraz w SIWZ obowiązującej w tym postępowaniu przewidziano zwrot wykonawcom kosztów dojazdów i noclegów (za wyjątkiem dojazdów do siedziby Zamawiającego i sądu właściwego dla siedziby Zamawiającego). W postępowaniu przetargowym złożył ofertę tylko jeden wykonawca. Jednym z kryteriów oceny ofert (o wadze 50%) była cena wynikająca z zaproponowanej przez wykonawcę stawki godzinowej. Przyjęcie zasady zwrotu kosztów dojazdów i noclegów, w sytuacji większej liczby ofert, utrudniałoby rzeczywiste porównanie korzystności finansowej ofert wykonawców dla zamawiającego (niezależnie od tego, że nie stanowiły one kryterium oceny ofert), ze względu na okoliczność, iż koszty dojazdów i noclegów nie mogły być znane w chwili składania ofert, a wpływały na koszty ponoszone przez Gminę Wrocław z tytułu realizacji umowy i wynikały ze specyficznych dla wykonawców okoliczności dotyczących sposobu i miejsc prowadzenia przez nich swojej działalności. Wprowadzenie zasady zwrotu ww. kosztów w konsekwencji skutkowało również tym, że najtańsza w kryterium ceny oferta mogła okazać się w istocie najdroższą z uwagi na konieczność zwrotu kosztów dojazdów i noclegów, na co decydujący wpływ miały okoliczności związane z formą organizacji i miejscem prowadzenia swojej działalności przez wykonawcę, które to okoliczności powinny leżeć poza sferą zainteresowania

zamawiającego. Miejsce prowadzenia działalności przez przedsiębiorców jest przez nich swobodnie wybierane.

(dowód: akta kontroli str. 1564-1577, 13913-13919, 14472-15011)

Ocena cząstkowa

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

3. Prawidłowość realizacji umów na usługi prawnicze

1. W zakresie realizacji umów na usługi prawnicze szczegółowym badaniem objęto umowy o numerach: WPN-DO/1/2012, WPN-DO/1/14, 5/BPM/2014, 251/2014 oraz 1/BPM/2015.

W żadnej z tych umów nie dokonywano zmian. Na ich realizację w każdym przypadku w planie finansowym Urzędu zostały zabezpieczone środki finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 2495-2496, 3233-3247, 3365-3401, 3666-3685, 4380-4381, 4563, 4566-4571, 4873-4877, 5123-5129, 12261-13905, 13913-13919, 14022-14087, 14502-14511)

2. W związku z realizacją umowy nr 5/BPM/2014, Urząd otrzymywał w okresie od stycznia do listopada 2014 r. faktury VAT za obsługę prawną.

W związku z realizacją umowy nr 1/BPM/2015, Urząd otrzymywał w okresie od stycznia do czerwca 2015 r. faktury VAT za obsługę prawną.

Zgodnie z § 7 ust. 5 ww. umów, każdorazowo podstawę wystawienia faktury miał stanowić dostarczony przez wykonawcę i zaakceptowany przez zamawiającego protokół odbioru przedmiotu umowy za dany okres rozliczeniowy.

W ostatnim dniu miesiąca strony każdorazowo podpisywały protokół odbioru i w wyniku dokonanych odbiorów komisja dokonująca odbioru przedmiotu umowy postanawiała przyjąć przedmiot zamówienia. Protokoły odbioru zawierały informacje w zakresie terminu wykonania pracy i liczby godzin świadczonej usługi. Każdy protokół odbioru zawierał adnotację, że praca została wykonana terminowo, rzetelnie i bez uchybień.

Te same zasady odbioru i wystawiania faktur stosowano przy realizacji umowy nr 251/2014, w okresie od listopada 2014 r. do czerwca 2015 r.

W przypadku umowy nr WPN-DO/1/2012 w protokołach odbioru potwierdzano realizację poszczególnych zleceń lub ich części i na tej podstawie wykonawca mógł wystawić fakturę.

W związku z realizacją umowy nr WPN-DO/1/14, stosowanie do jej zapisów⁶⁷, wykonawca: [1] udzielał wyczerpujących informacji o stanie sprawy i wykonanych usługach prawnych na każde żądanie zamawiającego, [2] informował o każdym wyznaczonym przez sąd terminie posiedzenia w sprawie, co najmniej z 7-dniowym wyprzedzeniem, [3] przysyłał niezwłocznie po ich doręczeniu lub informował o treści w przypadku ich ogłoszenia, wszelkich orzeczeń sądowych, [4] informował o konieczności uiszczenia opłat sądowych lub innych opłat związanych z prowadzoną sprawą i kosztów egzekucyjnych, na co najmniej siedem dni przed terminem ich uiszczenia. W przypadku tej umowy nie przewidziano dokonywania odbiorów, bowiem wynagrodzenie przysługiwało wykonawcy wyłącznie za sukces (pomyślny wynik sprawy).

(dowód: akta kontroli str. 2495-2496, 3233-3247, 3363-3401, 3666-3685, 4454-4530, 4572-4593, 4878-4889, 12261-13905, 14022-14087, 14502-14511)

3. Płatności z tytułu realizacji umowy nr 5/BPM/2014 za miesiące od stycznia do lutego i od kwietnia do listopada 2014 r., a także z tytułu realizacji umowy nr 1/BPM/2015 od stycznia do czerwca 2015 r. zostały dokonane w terminie wynikającym z § 7 ust. 3 ww. umów, tj. w terminie do 30 dni od dnia złożenia faktury VAT w Urzędzie i po protokolarnym odbiorze przedmiotu zamówienia. Do listopada 2014 r. wydatkowano środki przewidziane na maksymalną wartość umowy nr 5/BPM/2014, wynoszącą 71 955 zł brutto. W przypadku faktur za miesiące od stycznia do października 2014 r. do rozliczeń przyjęto maksymalną stawkę za jedną godzinę pracy, tj. 130 zł netto. Natomiast w przypadku faktury za miesiąc listopad 2014 r. stawka ta wyniosła 114,71 zł netto w związku z tym, że w tym miesiącu wykorzystano maksymalną wartość umowy.

Z kolei w przypadku umowy nr 1/BPM/2015 do końca I półrocza 2015 r. wydatkowano 75 522 zł ze 155 841 zł zaplanowanych do wykorzystania do końca roku. Do rozliczeń przyjęto maksymalną stawkę za jedną godzinę pracy, tj. 200 zł netto.

⁶⁷ § 2 ust. 7 lit. a, b, d i e.

W ramach umowy nr 251/2014, wykonawcy za każdy miesiąc⁸⁸ wypłacano wynagrodzenie miesięczne w kwocie 5,0 tys. zł, natomiast za listopad 2014 r. wypłacono wynagrodzenie w kwocie 2,5 tys. zł, w związku z niepełnym okresem świadczenia usług. Łącznie w okresie od 17 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. wypłacono wynagrodzenie w kwocie 32,5 tys. zł. Płatności zostały dokonane w terminie przewidzianym umową (30 dni od dnia doręczenia faktury), z wyłączeniem płatności faktury za grudzień 2014 r. oraz kwiecień i maj 2015 r.

W ramach umowy nr WPN-DO/1/2012 realizowane usługi rozliczane były na podstawie stawki godzinowej wynoszącej 553,50 zł brutto. W związku z realizacją umowy wykonawcy wypłacono kwotę 929,8 tys. zł. Na usługi wykonane w okresie obowiązywania umowy wydatkowano kwotę 904,6 tys. zł⁸⁹ (w tym 2012 r. wydatkowano 117,6 tys. zł). Na usługi zrealizowane po 6 czerwca 2014 r. (tj. po dniu do którego obowiązywała umowa) wydatkowano kwotę 25,2 tys. zł⁹⁰. Płatności zostały dokonane w terminie 30 dni od dnia otrzymania faktury, z wyłączeniem jednej faktury (nr 1312082 do zlecenia nr 10/13). W tym przypadku wykonawca uzupełniał realizację zlecenia i z tego względu nie dokonano płatności w terminie.

W związku z realizacją umowy nr WPN-DO/1/14 do końca I półrocza 2015 r. wykonawcy nie wypłacono wynikającego z umowy wynagrodzenia za sukces (pomyślny dla zamawiającego wynik sprawy), gdyż nie zakończyło się postępowanie sądowe, na obsługę którego zawarto umowę⁹¹.

(dowód: akta kontroli str. 2495-2496, 3233-3247, 3363-3401, 3666-3685, 4454, 4572-4593, 4878-4889, 12261-13905, 13913-13919, 14022-14087, 14502-14511)

4. W jednym przypadku (dotyczącym umowy nr WPN-DO/1/2012), poza wypłatą na rzecz wykonawcy wynagrodzenia za świadczone usługi, przewidziano również zwrot na jego rzecz kosztów dojazdów (poza dojazdami do siedziby zamawiającego oraz sądu właściwego dla niego miejscowo), noclegów oraz innych wydatków, które poniósł wykonawca, a do których poniesienia z mocy prawa zobowiązany jest zamawiający lub do których zapłaty zostanie wezwany na mocy przepisów obowiązującego prawa przez uprawniony do tego organ władzy publicznej lub sąd. Łącznie w związku z realizacją umowy zwrócono wykonawcy koszty w kwocie 18,3 tys. zł⁹².

W przypadku pozostałych badanych umów wykonawcom nie przysługiwało prawo do zwrotu takich kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 1194-1549, 2067-2434, 4566-4571, 4873-4877, 5123-5129, 12261-13905, 13913-13919, 14022-14087, 14502-14511)

5. Rezultatami zlecenia usług prawniczych w odniesieniu do:

– umowy nr WPN-DO/1/2012 były w szczególności: sporządzone opinie prawne wykorzystywane w działalności Urzędu, zawarte umowy, przygotowanie dokumentacji dotyczącej rządowego Programu wieloletniego pn. „Europejska Stolica Kultury 2016”, udział w reprezentacji procesowej Gminy w sporach sądowych zakończonych oddaleniem pozwołów przeciwko Gminie Wrocław⁹³;

– umów nr 5/BPM/2014, 1/BPM/2015 i 251/2014 były: przygotowane lub zaopiniowane pod względem prawnym umowy związane z zakresem działania Biura Promocji Miasta oraz Biura Współpracy z Zagranicą⁹⁴, udział radców prawnych kancelarii podczas negocjacji z kontrahentami będącymi stronami tych umów i udzielane konsultacje dla pracowników ww. komórek;

⁸⁸ Za okres od grudnia 2014 r. do maja 2015 r.

⁸⁹ Łącznie ze zwrotem kosztów dojazdów, noclegów, opłat pocztowych i kurierskich oraz opłat skarbowych, a także jednej delegacji, w łącznej kwocie 18,2 tys. zł.

⁹⁰ Łącznie z kosztami dojazdu w kwocie 126,69 zł.

⁹¹ Od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu złożona została skarga kasacyjna.

⁹² Koszty dojazdów w kwocie 10818 zł, noclegów w kwocie 7201 zł, opłat pocztowych i kurierskich w kwocie 58 zł, delegacji w kwocie 37 zł oraz opłat skarbowych w kwocie 188 zł.

⁹³ W jednym przypadku, z uwagi na wniesienie skargi kasacyjnej, sprawa jest w toku.

⁹⁴ W przypadku Biura Promocji Miasta w ramach umowy nr 5/BPM/2014 zewnętrzna kancelaria prawna przygotowywała lub opiniowała pod względem prawnym 172 umowy zawarte przez Gminę Wrocław, a ramach umowy nr 1/BPM/2015, do końca I półrocza 2015 r., 107 takich umów, natomiast w przypadku Biura Współpracy z Zagranicą, do 30 czerwca 2015 r., dotyczyło to 17 umów.

– umowy nr WPN-DO/1/14 były: korzystny dla Gminy Wrocław wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu oddalający w całości roszczenia skierowane przez powoda w stosunku do Gminy⁹⁵, a także odpowiedź na skargę kasacyjną, w której wniesiono o odmowę przyjęcia kasacji do rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2434, 4454-4523, 5213-6895, 1095-1112, 12261-13905, 13927-14021)

6. W Urzędzie nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych dotyczących zlecenia usług prawniczych, ani kontroli wewnętrznych w tym zakresie, za wyjątkiem opisanych w niniejszym wystąpieniu kontroli udzielania zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania *Pzp*, które przeprowadził Wydział Zamówień Publicznych Urzędu.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia 23 września 2015 r. w Urzędzie nie zaewidencjonowano żadnej skargi związanej ze zlecaniem usług prawniczych podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 6-13, 2435-2494, 4387-4430, 4439, 4449)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Realizacja postanowień umów nr 5/BPM/2014 i nr 1/BPM/2015 przebiegała nierzetelnie, nie stosowano bowiem zapisów tych umów⁹⁶, które dotyczyły pisemnego sporządzania zleceń na poszczególne usługi, zawierających: zakres prac, termin realizacji i wysokość wynagrodzenia.

Dyrektor Biura Promocji Urzędu wyjaśniła, że potwierdzenie warunków realizacji zamówienia wraz ze wskazaniem terminu realizacji odbywało się między stronami za pośrednictwem poczty elektronicznej, rozmowy telefonicznej, spotkania, zaś potwierdzeniem wykonania danego zadania było każdorazowo przekazanie przez kancelarię kontrasygnowanych przez radcę prawnego kompletnych egzemplarzy umowy zawieranej następnie z wykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 4254, 4317-4320, 4323-4326)

Tego samego rodzaju nieprawidłowości⁹⁷ zaistniały przy realizacji umowy nr 251/2014⁹⁸. Wbrew jej postanowieniom⁹⁹, nie wyegzekwowano od wykonawcy umowy niezwłocznego¹⁰⁰ określenia terminu i formy realizacji zadania.

Zastępca Dyrektora Biura Współpracy z Zagranicą Urzędu wyjaśnił, że udzielanie zleceń może następować również w formie ustnej w czasie spotkań z wykonawcą i w taki sposób to nastąpiło. Wskazał również, że w czasie bezpośrednich spotkań z pracownikami Biura i kontaktów drogą telefoniczną dokonywane były wiążące ustalenia dotyczące informacji związanych z terminem i formą realizacji zadania.

NIK nie uwzględniła powyższych wyjaśnień Dyrektora Biura Promocji i Zastępcy Dyrektora Biura Współpracy z Zagranicą. Sposób akceptacji i realizacji zleceń został przyjęty w zawartych umowach i powinien być ściśle przestrzegany, w szczególności, że opisana powyżej nierzetelna realizacja umów pozbawiła Urząd możliwości dochodzenia kar, które przewidziano w zawartych umowach.

(dowód: akta kontroli str. 2497-2811)

W związku z ww. nieprawidłowościami protokoły odbioru faktur związanych z realizacją umów nr 5/BPM/2014, 1/BPM/2015 i 251/2014 nie były rzetelne. Urząd poprzez brak sporządzania zleceń pozbawił się możliwości weryfikacji terminowego wykonania usług. Pomimo tego w każdym protokole odbioru zamieszczano adnotację, że praca została wykonana terminowo. Ponadto w protokołach odbioru nie określano poszczególnych prac będących przedmiotem odbioru.

⁹⁵ Wykonawca realizował czynności zastępstwa procesowego w tym zakresie również na podstawie uprzedniej umowy nr BPR-190/2009 z dnia 30 listopada 2009 r.

⁹⁶ § 1 ust. 2, § 2 pkt 4 i 5, § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1.

⁹⁷ Z wyłączeniem określenia wysokości wynagrodzenia ustalonego w stałej stawce miesięcznej. Dotyczyło to umów objętych weryfikacją i opiniowaniem nr 20/2015 z dnia 2 lutego 2015 r., nr 57/2015 z dnia 23 marca 2015 r., nr 82/2015 z dnia 30 kwietnia 2015 r., nr 97/2015 z dnia 15 maja 2015 r., nr 137/2015 z dnia 12 czerwca 2015 r., nr 139/2015 z dnia 12 czerwca 2015 r., nr 117/2015 z dnia 8 czerwca 2015 r., nie dokonano przekazania zadań do realizacji za pośrednictwem poczty elektronicznej.

⁹⁸ § 3 pkt 7 lit. a.

⁹⁹ § 3 pkt 8.

¹⁰⁰ Tj. nie dłużej niż w ciągu 24 godzin po otrzymaniu zadania.

2. W ramach umowy nr 5/BPM/2014 zlecono wykonawcy realizację zadań, które wykraczały poza zakres przedmiotowy umowy. Zakresem tej umowy objęte było świadczenie obsługi prawnej na rzecz zamawiającego, dotyczącej określonych projektów¹⁰¹. Urząd powierzył tymczasem wykonawcy czynności dotyczące innych projektów, niż określone w umowie¹⁰².

Osoba zastępująca Dyrektora Biura Promocji Miasta wyjaśniła, że postanowienia zawartej umowy odnoszą się również do zakresu oddziaływania projektów, które nie funkcjonują jako oderwane od siebie zadania, ale stanowią pewien całokształt strategii promocji Miasta Wrocławia, mając również wpływ i będąc celowościowo i funkcjonalnie powiązanymi z dalszymi podprojektami realizowanymi przez Biuro.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, gdyż odbiegają one od istoty faktycznych zapisów umowy, w których enumeratywnie wyszczególniono projekty do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 4321-4322, 4328-4329, 5213-6303)

3. W ramach realizacji umów nr 5/BPM/2014 oraz nr 251/2014 wystąpiły przypadki nieterminowego regulowania płatności. Opóźnienia wyniosły odpowiednio osiem¹⁰³ oraz od jednego do sześciu¹⁰⁴ dni w stosunku do terminów ustalonych w umowach.

Dyrektor Biura Promocji Miasta, jako przyczynę opóźnionego przekazania faktury do zapłaty wskazała pilne czynności służbowe po dniu 2 maja 2014 r. związane z prowadzonymi projektami. Poinformowała także, że kancelaria nie naliczyła odsetek w związku z opóźnieniem w dokonaniu tej płatności.

Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl wyjaśnił, iż było to spowodowane zaangażowaniem pracowników Biura Współpracy z Zagranicą w realizowane zadania – wizytę delegacji z Wilna i Lwowa oraz Bredy. W przypadku faktury za kwiecień 2015 r. Wiceprezydent wskazał, że termin płatności upływał w dniu wolnym od pracy, a faktura została opłacona w najbliższym dniu roboczym. Zastępca Dyrektora Biura Współpracy z Zagranicą tymi samymi okolicznościami uzasadnił terminy przekazywania faktur do Wydziału Finansowego.

NIK nie kwestionując zaangażowania w realizowane zadania zwraca uwagę na relatywnie długi okres związany z zapłatą zobowiązania, bowiem wynoszący 30 dni i możliwość przekazania faktury w terminie wcześniejszym do Wydziału Finansowego celem dokonania zapłaty. W przypadku faktury za kwiecień 2015 r. termin płatności upływał w dniu 3 czerwca 2015 r., który był dniem roboczym, a faktura została opłacona dopiero w dniu 9 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2495-2496, 3233-3247, 3363-3401, 4339-4342, 4576)

4. W przypadku realizacji umowy nr WPN-DO/1/14 Dyrektor Wydziału Prawnego nie egzekwował od zewnętrznej kancelarii prawnej obowiązku przesyłania do Urzędu projektów

¹⁰¹ Tj.: „Europa na widelcu”, „Dzień Życzliwości”, „Festiwal Krasnali”, ogłoszenia w prasie turystycznej, piknik odrzański na Wyspie Słodowej, nowy folder o Wrocławiu, „Tumski Cup – regaty na Odrze”, współpraca z wrocławskimi uczelniami, promocja oferty edukacyjnej, produkcja nowej reklamówki Wrocławia, umowy o dzieło (tłumaczenia, teksty turystyczne), konkurs na amatorski film reklamowy Wrocławia „Kręć Wrocław”, wycieczki krasnalowe.

¹⁰² Projekty te dotyczyły: [1] promocji wydarzenia, tj. Festiwalu Kultury Żydowskiej Simcha, [2] autorskiego opracowania w postaci raportu konsultingowego pn.: „Analiza wartości rynkowej pakietów reklamowych zaoferowanych Miastu Wrocław przez [...]”, [3] usług marketingowych w ramach V Edycji Ogólnopolskiego Kongresu Regionów „Samorząd – Inwestycje – Rozwój”, [4] widowiska multimedialnego w postaci plenerowego pokaz fontanny multimedialnej przy pergoli pn.: „Święty naszych wspomnień. Jan Paweł II we Wrocławiu”, [5] konferencji pn.: „Social Media Day Poland Kids!”, [6] organizacji nocy sylwestrowej 2014; [7] „Prognozy pogody wyjazdowej” w Afrykarium ZOO Wrocław, [8] wystawy fotograficznej pn.: „Dialog o losie i duszy” w Zakładzie Narodowym im. Ossolińskich we Wrocławiu, [9] czynności promujących Miasto podczas IV edycji Złotu Pojazdów Zabytkowych „Motoclassic Wrocław 2014”, [10] wystawy fotograficznej pn.: „Mieszkać wśród zieleni – parki i ogrody Wrocławia” na wrocławskim rynku, [11] wystawy pn.: „Nowe Żemiki – WUWA 2” we WCK we Wrocławiu, [12] występu zespołu Karbido i artyści Jurija Andruchowicza podczas imprezy towarzyszącej Festiwalowi Bruno Schulz Festiwal 2014. W związku z powyższymi projektami zawarto umowy o łącznej wartości 616 344,42 zł brutto.

¹⁰³ Faktura VAT nr FV/15/03/2014 z dnia 31 marca 2014 r., wystawiona przez wykonawcę usługi na rzecz Biura Promocji Miasta, która wpłynęła do Urzędu w dniu 30 marca 2014 r., została zapłacona dopiero w dniu 7 maja 2014 r., tj. 8 dni po terminie wynikającym z umowy.

¹⁰⁴ W przypadku Biura Współpracy z Zagranicą w zakresie realizacji umowy nr 251/2014 nieterminowo opłacono faktury za grudzień 2014 r. oraz kwiecień i maj 2015 r. Termin płatności wynosił 30 dni od dnia wpływu faktury do Urzędu. Faktury te zostały opłacone z opóźnieniem wynoszącym od jednego do sześciu dni (faktura FV/2/212/2014 za grudzień 2014 r. wpłynęła do Biura Współpracy z Zagranicą w dniu 2 stycznia 2015 r., przekazana została do Wydziału Finansowego w dniu 3 lutego 2015 r. a opłacona została w dniu 4 lutego 2015 r.; faktura FV/10/04/2015 za kwiecień 2015 r. wpłynęła do Biura Współpracy z Zagranicą w dniu 4 maja 2015 r., przekazana została do Wydziału Finansowego w dniu 8 czerwca, a opłacona została w dniu 9 czerwca 2015 r.; faktura FV/9/05/2015 za maj 2015 r. wpłynęła do Biura Współpracy z Zagranicą w dniu 2 czerwca 2015 r., przekazana została do Wydziału Finansowego w dniu 3 lipca 2015 r., a opłacona została w dniu 4 lipca 2015 r.).

pism procesowych do akceptacji, na co najmniej trzy dni przed ich złożeniem w sądzie¹⁰⁵. W okresie do I półrocza 2015 r. kancelaria zewnętrzna, co najmniej dwukrotnie składała do sądu pisma procesowe, bez zachowania ww. trybu¹⁰⁶.

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśnił, że nie realizowano tego obowiązku umownego w jego dosłownym znaczeniu, niemniej jednak zawsze po otrzymaniu pism procesowych, jak również na etapie sporządzania odpowiedzi na pisma strony powodowej występował stały kontakt telefoniczny z mecenasem kancelarii, co do pracy nad pismami i zasadniczych istotnych kwestii merytorycznych jakie będą w nich podnoszone. Zdaniem Dyrektora zapis ten okazał się w praktyce dość niefortunny i w ewidentny sposób wpływający negatywnie na skracanie terminów na udzielanie odpowiedzi na pisma procesowe, a strony w trakcie negocjacji nie zwróciły na ten fragment szczególnej uwagi, co do jego potencjalnych negatywnych następstw.

(dowód: akta kontroli str. 4549, 4564-4565)

5. W Urzędzie nie naliczono i nie egzekwowano kar umownych w łącznej kwocie, co najmniej 61,8 tys. zł¹⁰⁷ z tytułu zwłoki w realizacji zleceń nr 10/13 i nr 4/14 do umowy nr WPN-DO/1/2012 z dnia 6 czerwca 2012 r. oraz nienależytego wykonania umowy nr WPN-DO/1/14.

W przypadku zlecenia nr 10/13¹⁰⁸ termin jego wykonania określono na dzień 6 grudnia 2013 r. Zlecenie nie zostało wykonane w terminie, w związku z tym, że przedłożone w wykonaniu zlecenia memorandum z dnia 14 listopada 2014 r. nie odnosiło się do sprawy dotyczącej ryzyka odwołania prezydenta miasta przez Prezesa Rady Ministrów, lecz obejmowało kwestie związane z trybem współdziałania prezydenta miasta przy odwołaniu powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Na brak realizacji tego zamówienia w terminie jednoznacznie wskazuje również treść korespondencji elektronicznej przesyłanej przez Dyrektora Wydziału Prawnego w dniu 11 lutego 2014 r. oraz w dniu 5 marca 2014 r., w której domagał się uzupełnienia memorandum o zagadnienia wskazane w zleceniu. W dokumentacji zlecenia znajdowały się materiały (memorandum i notatka) sporządzone przez wykonawcę, opatrzone datą 30 października 2014 r., dotyczące ryzyka odwołania prezydenta miasta w przypadku odmowy odwołania przez niego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, lecz Urząd nie przedstawił, pomimo żądania NIK, dowodów potwierdzających datę przekazania tych dokumentów.

Dyrektor Wydziału Prawnego i Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl wyjaśnili, iż zlecenie zostało wykonane terminowo, w okresie późniejszym trwał natomiast proces uzupełniania memorandum.

NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień. Memorandum z dnia 14 listopada 2013 r., wskazane jako realizacja zlecenia, nie obejmowało zagadnień objętych zleceniem. Ponadto treść korespondencji elektronicznej prowadzonej przez Dyrektora Wydziału Prawnego dowodzi, że wykonawca nie przekazał przed dniem sporządzenia tej korespondencji, opinii w sprawie ryzyka odwołania prezydenta miasta. Potwierdza to również okoliczność, że zamawiający opłacił dopiero w dniu 2 kwietnia 2014 r. fakturę wykonawcy z tego tytułu dostarczoną w dniu 28 grudnia 2013 r., co spowodowane było uzupełnianiem przez wykonawcę rzeczowej opinii.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2434, 12261-13905, 14022-14086, 14502-14511)

¹⁰⁵ § 2 ust. 7 lit. c umowy.

¹⁰⁶ Tj.: [1] w styczniu 2014 r. złożyła do Sądu Okręgowego we Wrocławiu pismo procesowe w związku z ustosunkowaniem się do pisma biegłego; [2] 28 marca 2014 r. Kancelaria złożyła do Sądu Okręgowego we Wrocławiu pismo procesowe w sprawie podtrzymania w całości stanowiska w sprawie, ze szczególnym uwzględnieniem stanowiska i wniosków procesowych zawartych w piśmie procesowym z dnia 26 sierpnia 2013 r. oraz w pismach procesowych z dnia 24 października 2013 r. i 24 listopada 2013 r.

¹⁰⁷ [1] Przyjmując za podstawę obliczenia kary umownej wartość zlecenia 10/13 określoną w fakturze na 27,1 tys. zł oraz wystąpienie co najmniej 89 dni zwłoki w realizacji zlecenia (od 7 grudnia 2013 r. do 5 marca 2014 r.), kara umowna winna wynosić, zgodnie z § 6 pkt 1 umowy, co najmniej 12,1 tys. zł. [2] Za realizację zlecenia nr 4/14 wypłacono wykonawcy wynagrodzenie w kwocie 69,2 tys. zł. Zatem kara umowna, z tytułu 28 dniowej zwłoki w realizacji tego zlecenia, powinna wynosić 9,7 tys. zł. [3] Zgodnie z § 6 pkt 1 umowy nr WPN-DO/1/14 z dnia 24 lutego 2014 r. zamawiający powinien był obciążyć wykonawcę karą umowną w wysokości 40,0 tys. zł, czego nie uczynił.

¹⁰⁸ Którego przedmiotem było sporządzenie opinii prawnej dotyczącej oceny ryzyka prawnego związanego z odmową odwołania przez Prezydenta Wrocławia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Wrocławia, pomimo złożenia stosownego wniosku przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w szczególności związane z odwołaniem prezydenta miasta przez Prezesa Rady Ministrów w sytuacji powtarzającego się naruszenia prawa, tj. w trybie art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 r., poz.594 ze zm.).

Zlecenie nr 4/14 z dnia 22 kwietnia 2014 r. dotyczyło udzielenia konsultacji prawnych i sporządzenia memorandum¹⁰⁹ w terminie do dnia 3 czerwca 2014 r. Projekt memorandum został przesłany pocztą elektroniczną w dniu 1 lipca 2014 r. W korespondencji elektronicznej wykonawca wskazał, że nieterminowe wykonanie zlecenia było spowodowane chorobą osoby przygotowującej opinię.

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśnił, że nie naliczono kary umownej z powodu choroby osoby odpowiedzialnej za wykonanie zlecenia, a w związku z tym przyjęto, że była to okoliczność, za którą wykonawca nie ponosi odpowiedzialności i na podstawie § 6 pkt 4 umowy, odstąpiono od naliczenia kary. Wiceprezydent Wrocławia Adam Grehl wyjaśnił ponadto, że radca prawny odpowiedzialny za przygotowanie opinii miał ją już w części przygotowaną, a zmiana radcy prawnego skutkowałaby niewykonaniem zlecenia w przewidywanym terminie.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Termin wykonania zlecenia był ustalony na dzień 3 czerwca 2014 r. a wykonawca nie informował, co najmniej do dnia 30 czerwca 2014 r. zamawiającego na jakim etapie jest jego realizacja. Kontrahentem Gminy nie była osoba fizyczna, ale kancelaria wybrana w przetargu. Z jej strony zlecenia miały realizować określone w załączniku do umowy osoby¹¹⁰. Zgodnie z § 6 pkt 17 umowy, wykonawca, w przypadku braku możliwości wykonania zlecenia przez osoby wskazane w umowie z przyczyn, których nie można przewidzieć, był zobowiązany do zapewnienia osoby lub osób na zastępstwo o kwalifikacjach i doświadczeniu nie mniejszym niż osoby zastępowane. Ryzyko związane z prowadzoną działalnością ponosi wykonawca i w związku z tym on był zobowiązany zapewnić terminową realizację zlecenia. W protokole odbioru do tego zlecenia stwierdzono, iż „(...) memorandum zostało przekazane z opóźnieniem z uwagi na przyczyny leżące po stronie wykonawcy”. Przedstawionego w wyjaśnieniach stanowiska, nie potwierdza również treść korespondencji elektronicznej z sierpnia 2014 r. z wykonawcą zlecenia, z której wynika, że Dyrektor Wydziału Prawnego, już po powołaniu się na okoliczność choroby, jako przyczynę nieterminowej realizacji zlecenia, domagał się obniżenia kwoty wynagrodzenia o równowartość kary umownej, a w odpowiedzi wykonawca, nie kwestionując możliwości naliczenia takiej kary, wskazał, w jaki sposób technicznie powinno to nastąpić (poprzez wystawienie przez Gminę noty obciążeniowej), co jednak nie zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str.2067-2434, 12261-13905, 14022-14086, 14502-14511)

Wykonawca umowy WPN-DO/1/14 z dnia 24 lutego 2014 r. dwukrotnie nie przesłał do Urzędu projektów pism procesowych do akceptacji, na co najmniej 3 dni przed ich złożeniem w sądzie, który to obowiązek wynikał z § 2 pkt 7 lit. c umowy. W § 6 pkt 1 umowy ustalono, że w przypadkach niewykonania, nienależytego wykonania bądź nieterminowego wykonania obowiązków z niej wynikających (w szczególności wymienionych w § 2 umowy), wykonawca zobowiązany był do zapłaty zamawiającemu kary umownej w wysokości 20,0 tys. zł, za każdy stwierdzony przypadek niewykonania lub nienależytego wykonania ww. obowiązków. W związku z powyższym zamawiający powinien był obciążyć wykonawcę karą umowną w wysokości 40,0 tys. zł, czego nie uczynił.

Dyrektor Wydziału Prawnego wyjaśnił, że nie realizowano tego obowiązku umownego w jego dosłownym znaczeniu, niemniej jednak zawsze po otrzymaniu pism procesowych, jak również na etapie sporządzania odpowiedzi na pisma strony powodowej występował stały kontakt telefoniczny z mecenasem kancelarii, co do pracy nad pismami i zasadniczych istotnych kwestii merytorycznych, jakie będą w nich podnoszone. Wskazał, że zapis ten okazał się w praktyce dość niefortunny i w ewidentny sposób wpływający negatywnie na skracanie terminów na udzielanie odpowiedzi na pisma procesowe, a strony w trakcie negocjacji nie zwróciły na ten fragment szczególnej uwagi, co do jego potencjalnych negatywnych następstw. Poinformował także, że przy ostatecznym rozliczeniu umowy, przed zapłatą ustalonego wynagrodzenia zastosowanie znajdzie § 6 ust. 1, w związku z ust. 3, w zakresie naliczenia kar umownych za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Ww. umowa nie warunkowała możliwości naliczenia i egzekwowania od wykonawcy kar umownych od zakończenia jej realizacji, wprowadzając

¹⁰⁹ W sprawie projektu pod nazwą „Uruchomienie i zarządzanie miejską wypożyczalnią aut elektrycznych”.

¹¹⁰ Wśród których nie była wymieniona osoba, na której chorobę powołano się w wyjaśnieniach.

uprawnienie dla zamawiającego do potrącenia kar umownych z wynagrodzenia należnego wykonawcy, które w tym przypadku miało charakter wynagrodzenia za sukces (za pomyślny wynik sprawy).

(dowód: akta kontroli str. 4549, 4564-4565, 5115)

6. Nienależnie wypłacono wykonawcy umowy nr WPN-DO/1/2012 zawartej w dniu 6 czerwca 2012 r. - kwotę 10,8 tys. zł z tytułu zwrotu kosztów dojazdów do siedziby zamawiającego i sądu właściwego dla niego miejscowo, a także kosztów delegacji i opłat pocztowych i kurierskich¹¹¹, pomimo tego, że zgodnie z § 4 pkt 10 kwota wynagrodzenia obejmowała już zarówno koszty dojazdu do siedziby zamawiającego, jak i sądu właściwego dla siedziby zamawiającego. Koszty te zostały przez wykonawcę wykazane w fakturach¹¹² dotyczących realizacji zleceń nr 5/12, 7/12, 3/13, 8/13, 11/13 i 4/14, odrębnie poza wynagrodzeniem za świadczenie usług.

Dyrektor Wydziału Prawnego stwierdził, że w jego ocenie zwrot kosztów dojazdów został wypłacony zgodnie z umową, bowiem w fakturach wyszczególniono pozycję kosztów, jako część składników wynagrodzenia, co koresponduje z gramatycznym brzmieniem § 4 pkt 10, a gdyby było inaczej to wykonawca wystawiałby odrębną fakturę, tak jak to wynika z § 4 pkt 11 umowy. Ponadto wyjaśniający powołał się na art. 742 *Kodeksu cywilnego* obligujący do zwrotu wydatków przyjmującemu zlecenie, a przepis ten umową nie został wyłączony. Wskazał również, że przepis § 4 pkt 10 umowy należy zaś rozumieć w ten sposób, iż koszty dojazdów mieszczą się w wynagrodzeniu określonym w § 4 pkt 1 umowy, a nie że prawo do zwrotu kosztów nie przysługuje oraz wskazał, że łączne wynagrodzenie wypłacone wykonawcy nie przekroczyło kwoty określonej w § 4 pkt 1 umowy.

NIK nie podziela zaprezentowanego stanowiska Dyrektora Wydziału Prawnego. W myśl § 4 pkt 1 powołanej umowy strony ustaliły, że łączne wynagrodzenie za realizację przedmiotu umowy w okresie 24 miesięcy wynosić będzie maksymalnie 756,0 tys. zł bez VAT (929,9 tys. zł z VAT). Wysokość łącznego wynagrodzenia została ustalona w oparciu o przyjętą w pkt XV ppkt 7 SIWZ szacowaną liczbę godzin świadczenia usługi, określoną na 1680 godzin¹¹³. Realizacja umowy i płatność wynagrodzenia wykonawcy opierała się na raportach godzinowych z wykonywanych prac. W oparciu o iloczyn godzin i rzeczony stawki godzinowej, która stanowiła podstawę do rozliczeń, wykonawcy wypłacano wynagrodzenie za zrealizowane usługi. Zatem to właśnie wynagrodzenie (za realizację danego zlecenia ustalone według stawki godzinowej) zgodnie z § 4 pkt 10 umowy, obejmowało już koszty dojazdów. W § 4 pkt 2 umowy stawka godzinowa została ustalona na kwotę 450 zł (bez VAT). Inne (niż określone w § 4 pkt 10) koszty dojazdów oraz ewentualnych noclegów, zgodnie z § 4 pkt 11 umowy, miały być zwracane przez zamawiającego według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. *w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju*¹¹⁴. Według powyższej regulacji umownej wykonawcy nie przysługiwał zwrot kosztów dojazdów do siedziby zamawiającego i sądu właściwego miejscowo dla siedziby zamawiającego, jednakże wykonawca otrzymał zwrot tych kosztów. Zgodnie z umową wykonawcy nie przysługiwał również zwrot poniesionych opłat pocztowych i przewozowych oraz kosztów delegacji pracowników. Ponadto przepis § 4 pkt 10 umowy wyłączał częściowo również stosowanie art. 742 k.c.¹¹⁵, który to przepis nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2434, 12261-13905, 13913-13919, 14022-14087, 14502-14511)

7. W przypadku 13 z 20 zleceń w ramach realizacji umowy nr WPN-DO/1/2012 z dnia 6 czerwca 2012 r. nie wyegzekwowano postanowień § 2 pkt 2 umowy, zgodnie z którym wykonawca w terminie 2 dni roboczych od udzielenia zlecenia był zobowiązany do udzielania zamawiającemu informacji ze wskazaniem harmonogramu realizacji zlecenia

¹¹¹ W tym koszty delegacji - 36,90 zł oraz opłat pocztowych i kurierskich - 58,09 zł.

¹¹² Dotyczy kosztów ujętych w fakturach nr 1211193, 1310099, 1310349, 1311123, 1405148, 1409446, 1409049.

¹¹³ Jednocześnie w SIWZ podkreślono, że cena oferty służy jedynie porównaniu ofert, a zamawiający będzie rozliczał się z wykonawcą na podstawie stawki godzinowej (zapis ten powtórzono również w pkt VI załącznika nr 7 do SIWZ). Stawka godzinowa miała zaś obejmować wszelkie koszty związane z realizacją przedmiotu umowy z wyjątkiem kosztów wymienionych w SIWZ i projekcie umowy.

¹¹⁴ Dz. U. z 2002 r., Nr 236, poz. 1990 ze zm.

¹¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2008 r. IV CSK 168/08.

oraz określeniem ilości godzin koniecznych do wykonania zlecenia. Brak określania liczby godzin na realizację zleceń dotyczył zarówno zleceń obejmujących sporządzenie opinii prawnych jak i zastępstwa procesowego.

W złożonych w tym zakresie wyjaśnieniach Dyrektor Wydziału Prawnego stwierdził, że w przypadku zleceń na zastępstwo procesowe (zlecenia nr 7/12, 3/13, 8/13) nie było możliwości przewidzenia czasu niezbędnego na realizację zlecenia. Podobnie było w przypadku zleceń dotyczących konsultacji i negocjacji (zlecenia nr 11/13 2/14, 3/14). Natomiast w przypadku zleceń dotyczących sporządzenia opinii prawnych (zlecenia nr 4/13, 5/13, 6/13, 7/13, 9/13, 10/13, 12/13) nie ustalono liczby godzin ze względu na złożoność tematów objętych opiniami.

NIK nie podziela tego stanowiska, bowiem z umowy opisany obowiązek wynika jednoznacznie i nie zawarto od niego żadnych wyłączeń.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2434, 12261-13905, 14022-14086, 14502-14511)

8. Nie dokonywano rejestracji opinii prawnych sporządzonych przez wykonawcę umowy nr WPN-DO/1/2012 zawartej w dniu 6 czerwca 2012 r., pomimo tego, że zgodnie z § 10 ust. 1 *Zarządzenia w sprawie obsługi prawnej*, opinie prawne sporządzone w toku realizacji umów z zewnętrznymi kancelariami prawnymi podlegały ewidencjonowaniu w rejestrze prowadzonym w Wydziale Prawnym.

W złożonych w tym zakresie wyjaśnieniach Dyrektor Wydziału Prawnego wskazał, między innymi, że było to spowodowane przechowywaniem opinii w dokumentacji dotyczącej realizacji umowy.

NIK zauważa, że posiadanie przedmiotowych opinii w dokumentacji umowy nie wyłącza wskazanego obowiązku ujęcia opinii w prowadzonym w wydziale rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 49-56, 14302-14303)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Urząd dokonywał odbioru usług prawniczych¹¹⁶, polegających na zaopiniowaniu pod względem prawnym umów związanych z realizacją zadań Biura Promocji Miasta. W protokołach odbioru wskazywano, że praca na rzecz Urzędu została wykonana przez kancelarię prawną rzetelnie i bez uchybień. Jednakże analiza rejestrów zamówień wyłączonych ze stosowania *Pzp* wykazała w tym przypadku, że zawierając umowy zarówno w 2014¹¹⁷, jak i w 2015 r. (I półroczu)¹¹⁸ doszło do przekroczenia kwoty 30 000 euro, uprawniającej do niestosowania *Pzp*.

Nadto, nierzetelnie dokumentowano zawieranie umów dotyczących zamówień publicznych realizowanych przez Biuro Promocji Miasta i Biuro Współpracy z Zagranicą, gdyż były one podpisywane później niż data zamieszczana na tych umowach¹¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2497-2811, 4239-4253, 4260-4261, 4270-4310, 4320-4321, 4326-4327, 4391-4402)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie realizacji umów na usługi prawnicze.

Ocena cząstkowa

¹¹⁶ Będących przedmiotem umów nr 5/BPM/2014 i 1/BPM/2015.

¹¹⁷ [1] CPV 71242000-6 (przygotowanie przedsięwzięcia i projektu – wyniosła 376 582,05 zł, [2] CPV 98300000-6 (różne usługi) – wyniosła 232 006,80 zł, [3] CPV 71356000-8 (usługi techniczne) wyniosła – 214 087,65 zł, [4] CPV 39294100-0 (artykuły informacyjne i promocyjne) wyniosła – 193 885,38 zł, tj. przekroczyła kwotę, o której mowa w art. 4 pkt 8.

¹¹⁸ [1] CPV 79340000-9 (usługi reklamowe i marketingowe – wyniosła 483 795,40 zł, [2] CPV 79341400-0 (usługi prowadzenia kampanii reklamowych) – wyniosła 153 750,00 zł, tj. przekroczyła kwotę, o której mowa w art. 4 pkt 8 (zwolnienie do wysokości 126 747 zł).

¹¹⁹ Powyższy fakt potwierdza także numeracja zawieranych umów, która prowadzona była chronologicznie, ale sekwencja dat zawartych na umowach nie była chronologiczna. I tak np. umowa nr 274/BPM/2014 była zawarta dnia 10.12.2014 r., a kolejna umowa nr 275/BPM/2014 była zawarta w dniu 22.04.2014 r., czyli z różnicą sięgającą niemal 8 miesięcy (za 2014 rok było 65 takich przypadków na 172 zawarte umowy). Z kolei np. umowa nr 18/BPM/2015 była zawarta 05.02.2015 r., a kolejna umowa nr 19/BPM/2015 była zawarta w dniu 20.01.2015 r. (za 2015 rok było 61 przypadków na 107 zawartych umów). Nadto np. w odniesieniu do umowy nr 172/BPM/2014 – kancelaria przesłała projekt umowy do Urzędu w dniu 02.07.2014 r., a umowę zawarto w dniu 27.06.2014 r., z terminem realizacji od 1 lipca 2014 r. lub w odniesieniu do umowy nr 143/BPM/2014 – kancelaria przesłała projekt umowy do Urzędu w dniu 09.06.2014 r., a umowę zawarto w dniu 05.06.2014 r., z terminem realizacji 6-7.06.2014 r. (kolportaż ulotek). W przypadku realizacji umowy nr 251/2014 w zakresie obsługi prawnej Biura Współpracy z Zagranicą dotyczyło to umów o numerach: 84/2015, 18/2015, 60/2015, 116/2015, 118/2015, 119/2015, 122/2015, 129/2015. Korespondencja elektroniczna Urzędu z kancelarią prawną świadczyła o tym, że przesyłała ona do Urzędu projekty umów w terminie późniejszym, niż data zawarcia umów zamieszczana w tych umowach.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

1. Podporządkowanie radców prawnych zatrudnionych w Urzędzie bezpośrednio Prezydentowi Wrocławia.
2. Przeprowadzanie ocen okresowych pracowników Urzędu zatrudnionych na stanowiskach radców prawnych.
3. Zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy – *Prawo zamówień publicznych*, w szczególności w odniesieniu do usług notarialnych, oraz regulacji wewnętrznych w zakresie udzielanych zamówień publicznych związanych z obsługą prawną.
4. Zapewnienie niezwłocznego zamieszczania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego w oficjalnych publikatorach.
5. Prawidłowe ujmowanie w księgach rachunkowych Urzędu ponoszonych wydatków na usługi notarialne i opłaty sądowe.
6. Rzetelne rozliczanie zawartych umów na usługi prawnicze zgodnie z ich postanowieniami.
7. Podjęcie działań mających na celu wyegzekwowania kar umownych z tytułu nienależytej realizacji umowy WPN-DO/1/14 oraz nieterminowej realizacji zleceń w ramach umowy WPN-DO/1/2012.
8. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania od wykonawcy umowy WPN-DO/1/2012 nienależnie dokonanych na jego rzecz zwrotów kosztów dojazdów do siedziby zamawiającego oraz sądu właściwego miejscowo.
9. Terminowe regulowanie płatności z tytułu zawartych umów na usługi prawnicze.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

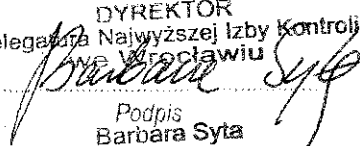
Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków


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 15 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Podpis
Barbara Syta

 R. Kijaniński

