



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.06.2015

P/15/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

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

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

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/106 – Zlecenie usług prawniczych przez jednostki "sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Marek Lewandowski główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94054 z dnia 15 lipca 2015 r.
2. Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94053 z dnia 15 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta w Kłodzku, pl. Bolesława Chrobrego 1, 57-300 Kłodzko (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Michał Piszko, Burmistrz Miasta Kłodzka od dnia 8 grudnia 2014 r.¹ (dalej: „Burmistrz”)

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Urzędu w latach 2013 – 2015 (I półrocze) w zakresie zlecenia usług prawniczych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: [1] nieprzestrzegania obowiązujących regulacji wewnętrznymi w zakresie udzielania zamówień publicznych poprzez faktyczne podjęcie działań przez kancelarię prawną jeszcze przed formalnym dokonaniem wyboru wykonawcy tej usługi; [2] wypłacenia kancelarii prawnej wynagrodzenia w łącznej wysokości 43,1 tys. zł za określone w umowach usługi, które ostatecznie nie zostały zrealizowane.

Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych były także uwagi dotyczące: [1] zlecenia kancelarii prawnej czynności, które biorąc pod uwagę ich specyfikę, powinny zostać wykonane przez pracowników Urzędu, w tym radcę prawnego zapewniającego obsługę prawną Urzędu na podstawie odrębnej umowy; [2] nieustalenie w zawartych umowach wysokości kar umownych z tytułu nieterminowego lub nierzetelnego wykonywania usług.

¹ W okresie od 4 grudnia 2006 r. do 8 grudnia 2014 r. stanowisko Burmistrza Miasta Kłodzka zajmował Bogusław Szpytma.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

W strukturze organizacyjnej Urzędu³ obowiązującej w badanym okresie nie wyodrębniono komórki organizacyjnej ani samodzielnego stanowiska realizującego zadania związane obsługą prawną. Powyższe zadania na rzecz Urzędu realizowane były przez podmiot zewnętrzny zatrudniony na podstawie umowy cywilnoprawnej.

W badanym okresie w Urzędzie sporządzano coroczne harmonogramy zamówień publicznych, w których wykazano zamówienia publiczne związane z wyborem wykonawców usług prawniczych.

(dowód: akta kontroli str.6-7, 172)

W badanym okresie w Urzędzie obowiązywały procedury regulujące zasady udzielenia zamówień publicznych na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁴ (dalej: „Pzp”) oraz zamówień, do których przepisy tej ustawy nie miały zastosowania⁵. Powyższe kwestie regulowały zarządzenia Burmistrza nr 60/2010 z dnia 16 czerwca 2010⁶ r. i nr 32/2014 z dnia 29 maja 2015r.⁷ Określono tym samym zasady i tryb postępowania w przypadku realizacji zamówień publicznych oraz prawa i obowiązki członków komisji przetargowych przeprowadzających postępowania w celu wyłonienia wykonawcy zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 8-55)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Urząd zawarł ogółem 12 umów na świadczenie usług prawniczych na rzecz Miasta Kłodzko (dalej: „Miasto”), a wartość tych świadczeń ustalona została na łączną kwotę 608 245,60 zł. Na podstawie Pzp dokonano wyboru czterech podmiotów świadczących powyższe usługi, a wartość usług ustalona została na kwotę 338 035,80 zł. Pozostali wykonawcy umów wybrani zostali w ramach procedur obowiązujących w Urzędzie w zakresie udzielania zamówień publicznych. Łączna wartość usług prawniczych świadczonych na podstawie tych umów ustalona została na kwotę 270 209,80 zł. W okresie od stycznia 2013 r. do końca czerwca 2015 r. Urząd wykonawcom usług prawniczych zapłacił wynagrodzenie w ogólnej kwocie 399 571,60 zł⁸.

(dowód: akta kontroli str. 56-59)

³ Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta w Kłodzku nadany został zarządzeniem Burmistrza Miasta Kłodzko nr 19/2011 z dnia 1 marca 2011r. (obowiązywał od 1 marca 2011 do 2 marca 2014), zarządzeniem nr 12/2014 z dnia 3 marca 2014 r. (obowiązywał od 3 marca 2014 do 21 czerwca 2015 r.) i zarządzeniem nr 38/2015 z dnia 21 czerwca 2015 r. (obowiązuje od 22 czerwca 2015 r.).

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

⁵ Do dnia 15 kwietnia 2014 r. wartość zamówień wyrażonych w złotych nie przekraczała równowartości 14 000 euro, a od dnia 16 kwietnia 2014 r. wartość takich zamówień nie przekraczała równowartości 30 000 euro.

⁶ Obowiązywało od dnia 16 czerwca 2010 r. do dnia 28 maja 2015r.

⁷ Obowiązuje od dnia 29 maja 2014 r..

⁸ W roku 2013 zapłacono kwotę 117 500 zł, w 2014 r. kwotę 223 451,60 zł i w I półroczu 2015 r. kwotę 58 620 zł

W marcu 2013 r. Urząd podjął próbę wyegzekwowania nadpłaconego przez Miasto podatku od towarów i usług (podatek VAT)⁹. W tym celu w dniu 19 marca 2013 r., po przeprowadzeniu na podstawie art. 5 ust. 1b *Pzp*, postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki z wybranym wykonawcą zawarta została umowa o doradztwo prawne¹⁰. Wykonawca podjął się świadczenia usługi prawniczej polegającej na wykonaniu zastępstwa procesowego przed sądami lub innymi organami orzekającymi w zakresie doradztwa prawnego w postępowaniach o zwrot nadpłaconego podatku VAT. Usługa miała być świadczona w dwóch etapach. Etap pierwszy polegał na działaniach obejmujących analizę zakupów dokonanych przez Miasto w latach 2006-2013, od wartości których podlegał odliczeniu podatek VAT. Etap drugi realizacji tych umów miał natomiast polegać na sporządzeniu projektu deklaracji i przygotowaniu wniosków o stwierdzenie nadpłaty podatku od towarów i usług. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 9,5% wartości odzyskanego nadpłaconego lub nienaliczonego podatku VAT i odsetek zwróconych Miastu z tego tytułu. Urząd zobowiązał się zapłacić wykonawcy usługi kary umowne w wysokości 100% szacunkowego, obliczonego prognostycznie należnego wynagrodzenia w przypadku odstąpienia od umowy lub zlecenia wykonania powyższych czynności innemu podmiotowi. Ponadto Miasto zobowiązało się do zapłaty odszkodowania w wysokości 100% szacunkowego wynagrodzenia w przypadku odstąpienia od umowy, kiedy sporządzone zostały już projekty korekt deklaracji i przygotowane wnioski. W wyniku podjętych na podstawie tej umowy wykonawca nie znalazł podstaw do sporządzenia deklaracji VAT – 7 w sprawie zwrotu nadpłaconej kwoty podatku.

(dowód: akta kontroli str.96-111)

W wyniku przetargu nieograniczonego przeprowadzonego na podstawie *Pzp* dokonano wyboru podmiotu mającego prowadzić w latach 2013-2014¹¹ obsługę prawną Miasta. W umowie¹² zawartej w przedmiotowej sprawie w dniu 2 stycznia 2013 r. z Kancelarią Radcy Prawnego P. ustalony został zakres świadczonych usług prawnych. Świadczący usługi prawne zobowiązał się do: [1] opieki nad prawami majątkowymi Miasta; [2] udzielania porad i konsultacji w zakresie prowadzonej działalności; [3] sporządzania projektów pism związanych z problemami prawnymi; [4] występowania przed sądami i urzędami jak również wszelkimi innymi instytucjami, przed którymi prawo umożliwia zastępstwo prawne w osobie radcy prawnego; [5] dochodzenia roszczeń; [6] opiniowania pism, opiniowania i uzgadniania projektów aktów prawnych w tym aktów prawa miejscowego (uchwał Rady, zarządzeń Burmistrza) i regulaminów pod względem formalno-prawnym; [7] przygotowywania opinii prawnych; [8] prowadzenia spraw sądowych z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego, egzekucji, jak również spraw w postępowaniu polubownym; [9] obsługi prawnej świadczonej w siedzibie urzędu cztery razy w tygodniu w godzinach 7³⁰ – 14³⁰; [10] zapewnienia obsługi prawnej w czasie sesji Rady Miejskiej. W umowie tej nie zawarto uregulowań dotyczących kar umownych z tytułu nieterminowego lub nienależytego wykonania świadczenia. Zawarto jedynie standardowy zapis, iż w sprawach nie uregulowanych niniejszą umową mają zastosowanie przepisy *Pzp* oraz przepisy wykonawcze do niej oraz *Kodeksu cywilnego*. Za świadczone usługi ustalone zostało miesięczne wynagrodzenie w wysokości 9 500 zł brutto. Zgodnie z postanowieniami powyższej umowy strony

⁹ Podatnikowi (w tym przypadku gminie) prowadzącemu działalność gospodarczą i realizującemu w związku z tym różne przedsięwzięcia przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych art. 86 ust. 1 ustawy z dnia o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.).

¹⁰ Wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na 200 000 zł.

¹¹ W okresie od 2 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r.

¹² Umowa nr WO 2/2013.

dokonały jej rozwiązania z dniem 30 września 2013 r. Za świadczenie powyższej usługi wypłacono Wykonawcy kwotę 84 270 zł.

(dowód: akta kontroli str. 60-73)

Od 1 października 2013 r. do 31 stycznia 2015 r. obsługę prawną Miasta na podstawie trzech umów prowadził Radca Prawny J.Z., który zobowiązał się do wykonywania czynności zleconych wcześniej Kancelarią Radcy Prawnego P., za wyjątkiem czynności związanych z występowaniem przed sądami, urzędami i wszelkimi innymi instytucjami, przed którymi prawo umożliwia zastępstwo prawne w osobie radcy prawnego. Wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie uregulowaniami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, do których nie miały zastosowania przepisy Pzp. Obsługa prawna miała być świadczona w siedzibie Urzędu trzy razy w tygodniu w godzinach 9⁰⁰ – 13⁰⁰. W umowach brak było uregulowań dotyczących kar umownych z tytułu nieterminowej lub nierzetelnej realizacji przedmiotu umowy. Za świadczenie powyższych usług wykonawca do końca 2014 r. otrzymywał miesięczne wynagrodzenie w kwocie 2 000 zł brutto¹³, a za styczeń 2015 r. wynagrodzenie to stanowiło kwotę 2 500 zł.

(dowód: akta kontroli str. 74-82)

Dnia 23 stycznia 2015 r. Urząd zawarł w oparciu o uregulowania wewnętrzne umowę¹⁴ z Kancelarią Adwokacką T. w sprawie prowadzenia obsługi prawnej Miasta w okresie od 1 lutego 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. Zakres świadczonych usług prawnych przez tę Kancelarię był taki sam jak w umowie nr WO 2/2014 z dnia 2 stycznia 2013 r. Do końca czerwca 2015 r. z tytułu realizacji przedmiotowej umowy wypłacona została kwota 54 120 zł.

(dowód: akta kontroli str. 83-95)

W okresie od 2 października 2013 r. do 10 września 2014 r. Urząd zawarł ogółem pięć umów z Kancelarią Adwokacką D. w sprawie obsługi spraw procesowych przed sądami powszechnymi i administracyjnymi prowadzonymi z powództwa i przeciwko Miastu. W 2013 r. dwie umowy zawarte zostały na podstawie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki, a w 2014 r. trzy umowy na podstawie wewnętrznych uregulowań obowiązujących w Urzędzie w zakresie zamówień publicznych.

Na podstawie umów zawartych w 2013 r.¹⁵ z powyższą kancelarią, Miasto zleciło prowadzenie 10 spraw sądowych, a na podstawie umów zawartych w 2014 r.¹⁶ osiem spraw sądowych. Spośród zleconych do prowadzenia spraw 11 dotyczyło wypłaty odszkodowania w łącznej kwocie 15 463 922 zł, trzy dotyczyły odmowy udzielenia przez Burmistrza informacji publicznej, i po jednej sprawie w przedmiocie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w zakresie naruszenia dóbr osobistych oraz sporządzenia skargi kasacyjnej na postanowienie Sądu Najwyższego¹⁷. Z treści powyższych umów wynikało, iż honorarium dla wykonawcy przedmiotowych usług ustalone zostało na podstawie rozporządzenia Ministra

¹³ Za trzy miesiące 2013 r. w kwocie łącznej 6 000 zł i za cały rok 2014 w kwocie łącznej w wysokości 24 000 zł.

¹⁴ Umowa WO nr 6/2015.

¹⁵ Umowa WO 3/2013 z dnia 2 października 2013 r. na kwotę 39 060,00 zł (brutto 48 043,80 zł) i umowa o zastępstwo procesowe z dnia 25 listopada 2013 r. na kwotę 50 400 zł (brutto 61 992,00 zł).

¹⁶ Umowa o zastępstwo procesowe z dnia 18 marca 2014 r. na kwotę 25 200 zł (brutto 30 996 zł), umowa o zastępstwo procesowe z dnia 3 czerwca 2014 r. na kwotę 54 060 zł (brutto 66 493,80 zł) i umowa o zastępstwo procesowe z dnia 10 września 2014 r. na kwotę 16 200,00 zł (brutto 19 926 zł)

¹⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2014 r. sygn. akt V CSK 583/13 o odmowie przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej Miasta Miejskiej Kłodzko od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 28 maja 2013 r. sygn. akt I A Ca 435/13.

Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz za udzielenie nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu¹⁸ i obejmowało także koszty przejazdu Zleceniobiorcy na rozprawy. W umowach nie ustalono wysokości kar umownych z tytułu nieterminowego lub nierzetelnego wykonywania przedmiotowych usług. Brak było także uzgodnień co do sposobu i częstotliwości informowania Urzędu o sposobie realizacji zleconych spraw.

(dowód: akta kontroli str. 112-115, 126-136, 141-145, 148-153, 156-161, 164-165)

W sprawie zlecenia zastępstwa procesowego w zakresie prowadzenia powyższych spraw przez Kancelarię Adwokacką D. były Burmistrz wyjaśnił, iż sprawy te miały skomplikowany charakter, dotyczyły wysokich kwot i wymagały skutecznego działania. Powyższa Kancelaria znana była ze skutecznego prowadzenia spraw sądowych na obszarze właściwości Sądu Okręgowego w Świdnicy, dlatego została wybrana do ich prowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 243-252)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Kancelaria Adwokacka D. podejmowała działania związane z zastępstwem procesowym na rzecz Miasta jeszcze przed podpisaniem umów na mocy, których powierzono jej prowadzenie tych spraw. Przykładem tego było postępowanie dotyczące zastępstwa procesowego w jednej sprawie o naruszenie dóbr osobistych Miasta. Wniosek w sprawie zastępstwa procesowego w sześciu sprawach, w tym obejmujący między innymi przywołaną sprawę, został sporządzony przez Kierownika Wydziału Organizacyjnego Urzędu w dniu 2 czerwca 2014 r. i w tym samym dniu został zatwierdzony przez Burmistrza. Umowa w przedmiotowej sprawie podpisana została dnia 3 czerwca 2014 r. Jeszcze przed podpisaniem tej umowy Burmistrz dnia 18 marca 2014 r. udzielił adwokatowi z Kancelarii Adwokackiej D. pełnomocnictwa do reprezentowania Miasta w przedmiotowej sprawie. Dnia 24 marca 2014 r. Kancelaria skierowała do adwersarza Miasta wezwanie do usunięcia naruszenia dóbr osobistych, o zapłatę zadośćuczynienia oraz o zaniechanie dalszych naruszeń dóbr osobistych Miasta.

Postępowaniem tym naruszono obowiązujące w Urzędzie uregulowania związane z udzielaniem przez Miasto zamówień publicznych, z których wynikało, iż procedurę udzielenia zamówienia publicznego rozpoczyna zatwierdzony przez Burmistrza wniosek sporządzony przez pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za realizację danego zamówienia. Przedmiotowy wniosek miał zawierać między innymi szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, termin jego realizacji, wartość zamówienia oraz tryb postępowania. Wniosek w przedmiotowej sprawie podpisany został w dniu 2 czerwca 2014 r., spełniał powyższe wymogi i zawierał informację, że realizacja zamówienia zostanie powierzona Kancelarii Adwokackiej D.

(dowód: akta kontroli str. 8-55, 150-158, 181- 217)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

W umowach zawartych w okresie od 2 października 2013 r. do 10 września 2014 r. z Kancelarią Adwokacką D. w sprawie obsługi spraw procesowych przed sądami powszechnymi i administracyjnymi prowadzonymi z powództwa i przeciwko Miastu, nie ustalono wysokości kar umownych z tytułu nieterminowego lub nierzetelnego wykonywania przedmiotowych usług. NIK zwraca uwagę, że brak przywołanych powyżej zapisów daje wprawdzie pierwszeństwo stosowania zasad ogólnych ustalonych w *Kodeksie cywilnym*, niemniej jednak kodeksowe zasady nie zawsze w pełni chronią interesy Gminy. Powszechnie obowiązujące przepisy dopuszczają szczegółowe uzgodnienia pomiędzy stronami umowy, które mogą korzystniej

¹⁸ Dz. U. z 2013, poz. 461 ze zm.

zabezpieczać realizację konkretnego zadania i trybu dochodzenia ewentualnych roszczeń bez rozstrzygnięcia sporu przez sąd (co do zasady). Wprowadzenie dodatkowych zabezpieczeń lepiej chroni interes Gminy a w szczególności jej finanse.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym obszarze.

3. Prawdliwość realizacji umów na usługi prawnicze

Miasto z tytułu zawartych umów¹⁹ dotyczących obsługi prawnej Urzędu regulowało należności do 10 dnia każdego miesiąca za poprzedni miesiąc, po wystawieniu faktury przez wykonującego powyższą usługę.

(dowód: akta kontroli str. 73,95)

Zgodnie z postanowieniami umów w sprawie usług prawniczych polegających na zastępstwie procesowym, świadczonych przez Kancelarię Adwokacką D. dokonywano zapłaty należności za te usługi. W umowie zawartej dnia 2 października 2013 r.²⁰ ustalono, że honorarium za świadczone na jej podstawie usługi w kwocie 48 043,80 zł wypłacone zostanie w pięciu ratach, a termin zapłaty ostatniej raty ustalony został na dzień 15 lutego 2014 r. W przypadku umowy z dnia 25 listopada 2013 r.²¹ zapłata należności w kwocie 61 992 zł miała nastąpić w dwóch ratach, a termin zapłaty drugiej raty ustalony została na dzień 15 kwietnia 2014 r. W przypadku pozostałych trzech umów²² ustalono, iż honorarium za usługi zostanie wypłacone przez Urząd w terminie 14 dni od dnia wystawienia faktur przez wykonawcę usługi. Termin wystawienie faktur nie był powiązany z realizacją zleconych usług.

Urząd wypłacił łącznie Kancelarii Adwokackiej D. kwotę 227 451,60 zł. W przypadku trzech umów, w których należność do zapłaty nie została podzielona na raty, wypłata ustalonego wynagrodzenia nastąpiła w ciągu 12 – 15 dni od daty podpisania umów²³. W przedmiotowej kwocie 19 926,00 zł stanowiło wynagrodzenie za sporządzenie skargi konstytucyjnej w sprawie zakończonej postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2014 r.²⁴ o odmowie przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej Miasta od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 28 maja 2013 r. Skarga dotyczyła konstytucyjności art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 116-125, 137-140, 146-147, 154-155, 162-163, 112-115, 126-136, 141-145, 148-153, 156-161, 164-165)

Urząd nie nadzorował na bieżąco sposobu realizacji umów zawartych z Kancelarią Adwokacką D. W dniu 6 grudnia 2014 r. Kancelaria ta złożyła Burmistrzowi informację, z której wynikało, że według stanu na dzień jej sporządzenia Kancelaria prowadziła na podstawie udzielonych pełnomocnictw procesowych obsługę prawną w zakresie pięciu procesów sądowych. Prowadzona była sprawa dotycząca wypłaty odszkodowania w kwocie 14 338.841 zł²⁶, dwie sprawy dotyczące wypłaty odszkodowania z tytułu rozliczenia dotacji przedmiotowych dla przedszkoli

¹⁹ Umowy: [1] WO 2/2013 z dnia 2 stycznia 2013 r., [2] WO Nr 6/2015 z dnia 23 stycznia 2015 r.

²⁰ Umowa Nr WO 3/3013

²¹ Umowa o zastępstwo procesowe.

²² Umowy o zastępstwo procesowe z dnia: 18 marca 2014 r., 3 czerwca 2014 r., 10 września 2014 r.

²³ Wypłata wynagrodzenia z tytułu umowy z dnia 18 marca 2014 r. w kwocie 30.996 zł nastąpiła dnia 2 kwietnia 2014 r., z tytułu umowy z dnia 3 czerwca 2014 r. w kwocie 66 493,80 zł dnia 18 czerwca 2014 r. i z tytułu umowy z dnia 10 września 2014 r. w kwocie 19 926 zł dnia 22 września 2014 r.

²⁴ Postanowienie Sadu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2014 r. sygn. akt V CSK 583/13

²⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

²⁶ Sygn. akt I A Ca 617/12

niepublicznych²⁷, sprawa w sprawie wypłaty odszkodowania w kwocie 553 593,30 zł na rzecz Spółdzielni Rzemieślniczej²⁸ oraz postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁹.

(dowód: akta kontroli str.166-171)

Z informacji zebranych w trakcie kontroli przez Urząd wynikało, że na dzień 30 czerwca 2015 r. spośród 18 spraw zleconych do prowadzenia powyższej Kancelarii zakończonych zostało 12, w czterech przypadkach trwało postępowanie, a w dwóch przypadkach odstąpiono od rozstrzygnięcia spraw na drodze postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 175-179)

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku zakończonych postępowań sądowych nie analizowano faktycznych działań Kancelarii w stosunku do poniesionych przez Urząd wydatków na ten cel. Brak takich działań spowodował, iż Kancelaria otrzymała wyższe honoraria za świadczone usługi niż był ich faktyczny zakres.

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

1. Wbrew postanowieniom zawartych umów dokonywano zapłaty za usługi prawnicze polegające na zastępstwie procesowym w ramach postępowań sądowych w drugiej instancji oraz w postępowaniach apelacyjnych, w sytuacji gdy postępowań takich faktycznie nie przeprowadzono. Z tego tytułu Urząd wypłacił Kancelarii Adwokackiej D. nienależne wynagrodzenie w kwocie 16 045,60 zł brutto.

Wynikało to z faktu, że w czterech³⁰ przypadkach nie prowadzono postępowań apelacyjnych, za których prowadzenie Urząd zapłacił kwotę 16 045,60 zł. Kancelaria nie prowadziła postępowań apelacyjnych ponieważ prowadzone w ramach udzielonych pełnomocnictw postępowania sądowe zakończone zostały przed sądami w ramach pierwszej instancji sądowej. Kancelaria nie prowadziła postępowania apelacyjnych w:

- sprawie toczącej się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu, który na rozprawie w dniu 24 października 2013 r. umorzył przedmiotowe postępowanie. Za zastępstwo procesowe w ramach postępowania sądowego prowadzonego w drugiej instancji wypłacono Kancelarii kwotę 147,60 zł;
- w sprawie o zapłatę przez Miasto kwoty 14 750 zł, która toczyła się przed Sądem Rejonowym w Kłodzku. Powyższa sprawa zakończona została przed sądem ugodą, która kończyła postępowanie w sprawie. Pomimo tego, że apelacja w przedmiotowej sprawie nie została wniesiona, Kancelarii zapłacono wynagrodzenie w kwocie 1 476 zł;
- w sprawie ukarania Burmistrza za odmowę udzielenia informacji publicznej, która zakończyła się w pierwszej instancji przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu. Z tytułu udziału w postępowaniu apelacyjnym (drugiej instancji) w tej sprawie Kancelarii wypłacono wynagrodzenie w kwocie 1 138 zł;
- w sprawie o zapłatę przez Miasto kwoty 286 500 zł z tytułu dotacji dla przedszkola niepublicznego. Przedmiotowa sprawa zakończona została

²⁷ Zlecona na podstawie umowy z dnia 2 października 2013 r. i na podstawie umowy z dnia 3 czerwca 2014 r.

²⁸ Zlecona na podstawie umowy z dnia 2 października 2013 r.

²⁹ Zlecona na podstawie umowy z dnia 10 września 2014 r.

³⁰ Dotyczy umowy WO 3/2013 z dnia 2 października 2013 r. umów bez numeru z dnia 25 listopada 2013 r. i z dnia 3 czerwca 2014 r.

przed sądem pierwszej instancji zawarciem ugody. Kancelarii wypłacono kwotę 13 284 zł za postępowanie w ramach drugiej instancji.

(dowód: akta kontroli str. 112-115, 143-149, 150-153)

W przedmiotowej sprawie były Burmistrz wyjaśnił, iż według jego „...wiedzy wynagrodzenia kancelarii prawniczych nie są uzależnione od ilości instancji, a są umowami starannego działania na korzyść klienta. Wynagrodzenia ustalone zostały zgodnie ze standardami zawodowymi adwokatów i radców prawnych wynikającymi z ustawy Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych, a także wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, płacone są z góry za wszystkie instancje i ich zwrot mógłby być dochodzony wyłącznie w sytuacji, gdyby kancelaria odmówiła występowania w którejś z instancji, o ile taka okoliczność wystąpi, bądź też została wypowiedziana jej umowa z winy kancelarii. W innych przypadkach brak jest podstaw prawnych do jakiegokolwiek zwrotu wypłaconych honorariów. Wynagrodzenie ma charakter ryczałtowy, zapłata obejmuje gotowość do działania w imieniu klienta, a każdy możliwy proceduralnie sposób, przed wszystkimi instancjami krajowymi wraz z instancjami odpowiednimi do rozpatrywania spraw w Unii Europejskiej do czasu prawomocnego zakończenia sprawy, które może nastąpić na podstawie ugody, wyroku lub innych czynności wygaszających roszczenia do klienta.”

(dowód: akta kontroli str. 242-253)

NIK nie podziela tego stanowiska. W umowach zawartych przez Urząd z Kancelarią Adwokacką D. w sprawie zastępstwa procesowego w roku 2013 jednoznacznie określano wielkość wynagrodzenia za świadczone usługi prawnicze w postępowaniach sądowych w ramach pierwszej i drugiej instancji natomiast w umowach zawartych w 2014 r. zapisano, że wysokość wynagrodzenia ustalona została na podstawie § 6 i § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz za udzielenie nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu. W § 6 ustalone zostały stawki minimalne w sprawach cywilnych natomiast w § 13 określono wysokość stawki minimalnej za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym: Dokonując takiego zapisu w umowie określono wysokość należnego wynagrodzenia dla wykonawcy usługi w poszczególnych etapach postępowania sądowego.

2. Kancelarii Adwokackiej D. wypłacono wynagrodzenie za zastępstwo procesowe w sprawach³¹, w których nie zostały wniesione pozwy do sądu. W tych przypadkach działania Kancelarii ograniczyły się do przygotowania pozwu co nie było przedmiotem zawartych umów o świadczenie usług prawniczych. Z powyższego tytułu Urząd wypłacił kwotę w łącznej wysokości 27 084,60 zł brutto, pomimo, że:

- nie wniesiono skargi w sprawie stwierdzenia nieważności postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu za co Urząd zapłacił Kancelarii Adwokackiej D. 3 321 zł;
- nie został zrealizowany przez Kancelarię Adwokacką D. §1 pkt a umowy z dnia 3 czerwca 2014 r., na podstawie którego podjęła się ona zastępstwa procesowego przed Sądem pierwszej i drugiej instancji z powództwa Miasta o zapłatę i zadośćuczynienie za naruszenie dóbr osobistych. Za wykonanie powyższej czynności w dniu 18 czerwca 2014 r.³² wypłacono Kancelarii wynagrodzenie w wysokości 23 763,60 zł. W trakcie trwania kontroli Urząd nie dysponował dokumentami potwierdzającymi wykonanie powyższej czynności przez tę Kancelarię. W przekazanej Burmistrzowi przez Kancelarię w dniu 6 grudnia 2014 r. informacji na temat zaawansowania

³¹ Objętych umową WO 3/2013 z dnia 2 października 2013 r. i umową (bez numeru) z dnia 3 czerwca 2014 r.

³² Na podstawie faktury VAT n2/2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.

poszczególnych spraw nie odniesiono się do tego zlecenia³³. Dopiero w trakcie kontroli NIK Urząd uzyskał z Kancelarii Adwokackiej projekt przygotowanego³⁴ przez nią pozwu do Sądu Okręgowego w Świdnicy oraz pisma w sprawie zamieszczenia odnośnych sprostowań w mediach.

(dowód: akta kontroli str. 150-157)

Były Burmistrz wyjaśnił, że zastępstwo procesowe w sprawie o naruszenie dóbr osobistych obejmowało oprócz zastępstwa procesowego także przygotowanie postępowania wyjaśniającego. Pozew nie został złożony ponieważ w powyższej sprawie wszczęte zostało postępowanie wyjaśniające przez Prokuraturę Rejonową w Dzierżoniowie i działania związane ze złożeniem pozwu zostały wstrzymane do czasu zakończenia tego postępowania. W związku z tym, iż powyższe postępowanie zakończone zostało w lutym 2015 r. decyzja w sprawie złożenia powyższego pozwu w sądzie należy do aktualnie urzędującego Burmistrza.

NIK nie podziela tego stanowiska. W umowie zawartej przez Urząd z powyższą Kancelarią w dniu 3 czerwca 2014 r. jednoznacznie określono, iż dotyczy ona „...zastępstwa procesowego przed Sądami pierwszej i drugiej instancji w sprawie z powództwa Miasta Miejskiej Kłodzko przeciwko...”. Z tego zapisu wynika, iż umowa nie obejmowała przygotowania pozwu w przedmiotowej sprawie ani działań w ramach postępowania wyjaśniającego. Nie znajdują uzasadnienia wyjaśnienia byłego Burmistrza, iż zapłacone przez Urząd wynagrodzenie dla Kancelarii stanowiło rekompensatę za „...zaangażowanie w działania, których celem była obrona dobrego imienia Miasta.”

Zapłata ustalonego wynagrodzenia za przedmiotową usługę nastąpiła osiem dni po podjęciu decyzji w sprawie wstrzymania działań związanych ze złożeniem pozwu do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Prokuraturę.

(dowód: akta kontroli str. 242-253)

W trakcie kontroli obecny Burmistrz oświadczył, że nie będzie kontynuował działań swojego poprzednika dotyczących złożenia pozwu w sprawie naruszenia dóbr osobistych Miasta i rezygnuje ze złożenia pozwu przygotowanego w tej sprawie przez Kancelarię Adwokacką z Wrocławia.

(dowód: akta kontroli str. 254)

Mając na względzie specyfikę czynności wykonanych przez Kancelarię Prawną D., NIK zwraca uwagę, że niektóre z tych czynności mogły być wykonane przez pracowników Urzędu oraz radcę prawnego zapewniającego obsługę prawną jednostki. Dotyczy to standardowych spraw związanych z działalnością Urzędu, tj. prowadzenia sprawy ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu w sprawie odmowy udzielenia informacji publicznej, prowadzenia sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej w Kłodzku przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu, oraz dwóch spraw związanych z odmową udzielenia informacji publicznej. Z tytułu prowadzenia tych Urząd zapłacił Kancelarii honorarium w łącznej kwocie 11 070,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 112-115, 126-136, 141-145, 148-153, 156-161, 164-165)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Ocena cząstkowa

³³ Wymienionych i opisanych zostało pięć procesów sądowych, które powyższa Kancelaria prowadziła na podstawie udzielonych pełnomocnictw procesowych.

³⁴ Dnia 20 maja 2014 r..

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁵, wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. Przestrzeganie uregulowań wewnętrznych w toku udzielania zamówień publicznych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy – *Prawo zamówień publicznych*.
2. Dokonanie rozliczenia zrealizowanych czynności prawniczych przez Kancelarię Adwokacką D., zgodnie z zawartymi umowami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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 12 października 2015 r.

Kontroler

Marek Lewandowski

Główny specjalista kontroli państwowej



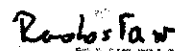

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Z up. Dyrektora

Radostaw Kujawiński

Wicedyrektor


DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.


Podpis
Radostaw Kujawiński
Wicedyrektor

⁸⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.