



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR. 410.016.08.2015

P/15/106

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

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

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

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

A handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page.

## 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. Jerzy Skowroński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96711 z dnia 28 sierpnia 2015 r. 2. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96710 z dnia 28 sierpnia 2015 r. 3. Jakub Mucha, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94062 z dnia 16 lipca 2015 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nowogrodźcu, Rynek 1, 59-730 Nowogrodzkiec (dalej: „Urząd” lub „UM”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Marek Relich, Burmistrz Nowogrodźca

(dowody: akta kontroli str. 1-6)

(dowody: akta kontroli str. 6-10)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność Urzędu w zakresie wydatkowania przez Urząd środków publicznych na usługi prawnicze w latach 2013 – 2015 (I półrocze).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny ogólnej były oceny cząstkowe sformułowane w odniesieniu do działań w zakresie: [1] przyjętych rozwiązań organizacyjnych w zakresie obsługi prawnej, w tym dotyczące zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym, [2] zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*<sup>2</sup> (dalej: „Pzp”) oraz procedurami wewnętrznymi, a także [3] realizacja umów na usługi prawnicze.

**Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:** [1] skrócenia z trzech do jednego miesiąca okresu wypowiedzenia umowy o świadczenie obsługi prawnej, co było działaniem niegospodarnym, gdyż skutkowało koniecznością zwiększenia wydatków na obsługę prawną Urzędu w 2014 r. o kwotę 12,3 tys. zł, [2] braku publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na świadczenie usługi prawnej (zastępstwa procesowego), do czego zobowiązywały zapisy art. 95 ust. 1 Pzp, [3] niezamieszczenia na tablicy ogłoszeń umieszczonej w Urzędzie informacji o wyborze oferty na stałą obsługę prawną, do czego obowiązywały wewnętrzne regulacje wprowadzone przez Burmistrza,

**Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych były także uwagi dotyczące:** [1] niezgodnych ze stanem faktycznym zapisów *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Nowogrodźcu* w zakresie ujęcia stanowiska radcy prawnego jako pracownika podległego Burmistrzowi w strukturze organizacyjnej tej jednostki, [2] braku zabezpieczenia w umowach o świadczenie usług prawniczych należytego wykonania, bądź niewykonania zlecenia, oraz [3] nieujęcia kosztów zastępstwa procesowego i zwrotu poniesionych kosztów za dojazdy na etapie szacowania wartości zamówienia.

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

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Szczegółową organizację, podział zadań i kompetencji oraz tryb pracy Urzędu określono w *Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Nowogrodzcu*<sup>3</sup>. W obowiązującej w latach 2013-2015 (I półroczu) strukturze organizacyjnej UM znajdowały się Wydział Administracyjno-Prawny oraz stanowisko Radcy Prawnego. Zadania Wydziału Administracyjno-Prawnego określono w formie katalogu otwartego. Wśród przykładowych zadań nie wymieniono obsługi prawnej komórek organizacyjnych Urzędu. Według schematu organizacyjnego Urzędu stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego, Radca Prawny był bezpośrednio podległy Burmistrzowi, o czym stanowił także § 19 ust. 3 pkt 6 Regulaminu. Stosownie natomiast do zapisów § 33<sup>4</sup> i § 34<sup>5</sup> tego aktu, do zadań Radcy Prawnego należała obsługa prawna, a w szczególności: [1] opiniowanie pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem i zgodności z techniką legislacyjną projektów: [a] uchwał, [b] zarządzeń, [c] umów, porozumień i ugód, [d] umorzeń, wierzytelności, [e] projektów decyzji administracyjnych, [2] reprezentacja Burmistrza przed urzędami i organami orzekającymi, [3] obsługa prawna i doradztwo na rzecz Burmistrza, Rady Miejskiej i pozostałych komórek organizacyjnych.

W latach 2013-2015 (I połowa) przeciętny stan zatrudnienia w Urzędzie wynosił odpowiednio: 50,5 etatu, 47,5 etatu oraz 49,4 etatu, natomiast koszty wynagrodzeń osobowych wyniosły w tym okresie odpowiednio: 2 454 400,00 zł, 2 566 300,00 zł oraz 1 427 900,00 zł<sup>6</sup> (razem 6 448 600,00 zł). We wskazanym okresie nie zatrudniono pracowników do obsługi prawnej na podstawie umowy o pracę. Obsługa prawna działalności Burmistrza i UM w Nowogrodzcu była zlecona radcy prawnemu na podstawie czterech umów zawartych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*<sup>7</sup> (dalej: „KC”), z tytułu których wydatki wyniosły w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. łącznie 207 972,24 zł. Procentowa relacja kosztów zleconych usług prawnych do kosztów wynagrodzeń osobowych pracowników Urzędu wyniosła w kontrolowanym okresie 3,2%. Wydatkowane na obsługę prawną środki zostały zwrócone Urzędowi w kwocie 58 302,00 zł (28%) przez gminne jednostki organizacyjne<sup>8</sup> na mocy zawartych porozumień w sprawie dofinansowania części kosztów obsługi prawnej świadczonych na ich rzecz. Odnosząc się do przyjętej formy obsługi prawnej Urzędu i braku zatrudnienia radcy prawnego (mimo ujęcia tego stanowiska w schemacie organizacyjnym) Burmistrz wskazał, że rozwiązanie takie skutkowałoby: [1] wyższymi kosztami zatrudnienia, niż obsługa prawna zlecona na zewnątrz (opłacenie składek ZUS, ZFŚS, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, konieczności udzielenia urlopu), brakiem możliwości zastępstwa w przypadku zwolnień lekarskich, koniecznością uzyskania opinii Okręgowej Izby Radców Prawnych na temat ewentualnego rozwiązania stosunku pracy radcy, co wynika z art. 19 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. *o radcach prawnych*<sup>9</sup>, [2] brakiem możliwości obsługi prawnej jednostek Gminy w przypadku zatrudnienia radcy prawnego na umowę o pracę, [3] poniesieniem dodatkowych kosztów związanych z wyposażeniem stanowiska pracy i zaadoptowaniem pomieszczenia. Ponadto Burmistrz uzasadniając przyjęte rozwiązania w zakresie obsługi prawnej wskazał na wieloletnie, pozytywne doświadczenia wynikające ze współpracy z kancelariami prowadzącymi działalność gospodarczą.

(dowody: akta kontroli str. 37-81,449-461, 1001-1048)

<sup>3</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa Regulaminy Organizacyjne Urzędu Miejskiego w Nowogrodzcu wprowadzone Zarządzeniem nr 64/2022 Burmistrza Nowogrodzka z dnia 9 czerwca 2011 r. oraz Zarządzeniem nr 33/2015 Burmistrza Nowogrodzka z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Nowogrodzcu*. Przedmiotowe regulaminy obowiązywały odpowiednio od dnia 1 czerwca 2011 r. i 2 marca 2015 r.

<sup>4</sup> Regulamin obowiązujący do 1 marca 2015 r.

<sup>5</sup> Regulamin obowiązujący od 2 marca 2015 r.

<sup>6</sup> Wg danych zawartych w sprawozdaniach Z-06 Sprawozdanie o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy za rok 2013 i 2014 oraz Z-03 Sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za okres od początku roku do końca II kwartału 2015 r.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 j.t.)

<sup>8</sup> Tj. Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Zakład Obsługi Szkół w Nowogrodzcu.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 507 ze zm.

1.2. W okresie objętym kontrolą nie wprowadzono odrębnych uregulowań dotyczących zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym. Tryb zakupu towarów i usług regulowało obowiązujące<sup>10</sup> Zarządzenie nr 40/2012 Burmistrza Nowogrodźca z dnia 13 kwietnia 2012 r. w sprawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14 000 euro netto w Urzędzie Miejskim w Nowogrodźcu* oraz Zarządzenie nr 42/2014<sup>11</sup> Burmistrza Nowogrodźca z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro netto w Urzędzie Miejskim w Nowogrodźcu*<sup>12</sup> (dalej: „Regulaminy” lub „Regulaminy udzielania zamówień publicznych”). Instrukcje te regulowały ogólne zasady udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy Pzp, o wartości powyżej 6 000,00 zł (do zakupów nieprzekraczających tej kwoty nie wymagano stosowania regulaminu, chyba że wymagała tego specyfika przedmiotu zamówienia - § 3 ust. 4 Regulaminów). W Regulaminach udzielania zamówień publicznych określono i przydzielono zadania w procesie planowania, przygotowania i przeprowadzenia zamówienia poszczególnym pracownikom UM, określono też zasady ogólne prowadzenia postępowań (m.in. jawności, pisemności).

(dowody: akta kontroli str. 94-133)

1.3. Według *Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Nowogrodźcu* obowiązującego do dnia 1 marca 2015 r. do pracowników Wydziału Inwestycji należały zadania związane z udzielaniem zamówień: [1] ustalania trybów zamówień publicznych zgodnie z Pzp, [2] przygotowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, [3] przygotowania i publikowania ogłoszeń o zamówieniach publicznych, [4] prowadzenia dokumentacji związanej z tymi postępowaniami oraz [5] prowadzenia rejestru zamówień publicznych i zawartych umów. Na podstawie *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Nowogrodźcu*, który wszedł w życie 2 marca 2015 r., utworzono samodzielne stanowisko ds. zamówień publicznych, nie zmieniając przedmiotowego zakresu zadań<sup>13</sup>.

(dowody: akta kontroli str. 94-133)

1.4. W Urzędzie obowiązywała *Instrukcja obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów*<sup>14</sup>, która m.in. dotyczyła kontroli dowodów księgowych. Według jej zapisów (rozdział III pkt 4) warunkiem zakwalifikowania dowodu do ujęcia w ewidencji księgowej było jego sprawdzenie i poddanie kontroli zgodności z prawem zamówień publicznych, czyli sprawdzenie zgodności przedmiotu zamówienia, trybu zamówienia, adresu dostawcy czy wykonawcy, ceny jednostkowej oraz wartości (...). Stosując się do zapisów art. 21 ust. 1 i 2 Pzp Burmistrza Nowogrodźca zarządzeniem nr 19/2007 z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie *ustalenia regulaminu pracy komisji przetargowych powołanych do przeprowadzenia postępowań w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych na wyłonienie wykonawców zadań* - wprowadził wewnętrzne zasady działania w Urzędzie komisji przetargowych. Zgodnie z tymi regulacjami, komisje przetargowe, w składzie co najmniej trzyosobowym rozpoczynały działania z dniem ich powołania (zarządzeniem) przez Burmistrza. W *Regulaminie pracy komisji przetargowych* określono także zadania poszczególnych członków komisji, sposób dokumentowania tej działań a także udział biegłych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowody: akta kontroli str. 94-133, 173-244)

1.5. W Regulaminach udzielania zamówień publicznych określono sposób ustalenia wartości zamówienia w przypadkach, gdy nie zastosowano Pzp z uwagi na zwolnienie o którym mowa art. 4 pkt 8 tej ustawy. Określono także sposób dokumentowania czynności związanych z ustaleniem wartości zamówienia.

(dowody: akta kontroli str. 94-133)

<sup>10</sup> Od dnia 7 maja 2012 r.

<sup>11</sup> Od 16 kwietnia 2014 r.

<sup>12</sup> Zgodnie z Pzp – w wersji obowiązującej do dnia 15 kwietnia 2014 r. – wartość wynikająca z art. 4 pkt 8 wynosiła 14 000 EURO, od dnia 16 kwietnia 2014 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 423) obowiązująca wartość kwoty, do której nie mają zastosowania przepisy Pzp to 30 000 EURO.

<sup>13</sup> Od 3 marca 2015 r. powierzono obowiązki pracownikowi na stanowisku inspektora ds. zamówień publicznych.

<sup>14</sup> Stanowiąca załącznik nr 5 do Zarządzenia Nr 92/2009 Burmistrza Nowogrodźca z dnia 24 lipca 2009 roku w sprawie *przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową Gminy* (obowiązującego do dnia 31 grudnia 2013 r.) oraz Zarządzenia Nr 127/2013 Burmistrza Nowogrodźca z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie *przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową Gminy* (obowiązującego od 1 stycznia 2014 r.).

1.6. W kontrolowanym okresie poszczególne wydziały prowadziły, sporządzone na początku roku, plany zamówień publicznych dla zakupów powyżej wartości 14 000,00 EURO (rok 2013 i 2014)/30 000,00 EURO (rok 2015). Spełniające ten warunek dwa przeprowadzone w 2013 r. postępowania o udzielenie zamówień publicznych (w trybie z wolnej ręki) o szacunkowych wartościach 317 073,00 zł oraz 69 601,21 zł dotyczące zlecenia usług prawniczych nie zostały ujęte w planie zamówień publicznych na 2013 r. Jak wskazał Burmistrz, przystępując do planu zamówień publicznych wydziały zwykle ujmowały zadania zaplanowane w budżecie na następny rok oraz takie, które zapewniały ciągłość działań Urzędu (np. obsługa bankowa, ubezpieczenie majątku), natomiast (odnośnie pierwszego zamówienia) decyzja dotycząca zlecenia dodatkowej obsługi prawnej (w zakresie stosowania ulg podatkowych dla firm ze Specjalnej Strefy Ekonomicznej) została podjęta po złożeniu przez największą firmę wniosku o stwierdzenie nadpłaty (28 grudnia 2012 r.), była również spowodowana koniecznością reprezentowania Gminy przed Regionalną Izbą Obrachunkową i Samorządowym Kolegium Odwoławczym (w trakcie 2013 r.), z kolei (odnośnie drugiego zamówienia) po nieudanej próbie wyłonienia wykonawcy w zakresie odzyskiwania podatku VAT w trybie dialogu konkurencyjnego w 2012 r. bezowocnie poszukiwano firmy, która wykonałaby tylko audyt zadań inwestycyjnych (możliwych do odliczenia), dopiero w trakcie 2013 r., ze względu na upływające terminy zezwalające na możliwość korekt rozliczenia podjęto ostateczną decyzję o zleceniu usług w zakresie odzyskania podatku VAT.

(dowody: akta kontroli str. 143-155, 449-461)

1.7. W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie dokonano *restrukturyzacji* stanowiska komórki prawnej, ujęte w Regulaminie organizacyjnym stanowisko radcy prawnego pozostało nieobsadzone, a stałą obsługę prawną (pierwotnie w wymiarze dziewięciu godzin tygodniowo, zwiększoną od sierpnia 2014 r. do piętnastu godzin tygodniowo) świadczyła zewnętrzna kancelaria prawna.

(dowody: akta kontroli str. 94-133)

1.8. Trzech pracowników UM (Skarbnik, inspektor oraz podinspektor ds. księgowości budżetowej) uczestniczyło łącznie w siedmiu szkoleniach<sup>15</sup> podnoszących ich kwalifikacje, dotyczących<sup>16</sup> procedury odzyskiwania przez Urząd podatku od towarów i usług (VAT) (w tym z tytułu realizowanych inwestycji). Dwóch z tych pracowników posiadało wyższe wykształcenie (kierunek: ekonomia i administracja), jeden średnie (technik rachunkowości) - do obowiązków tego pracownika należało sporządzanie i rozliczanie deklaracji podatkowych składanych do Urzędu Skarbowego. Odnosząc się do ewentualnego wykorzystania zdobytej na ww. szkoleniach wiedzy do pomocy w odzyskaniu podatku VAT<sup>17</sup> od prowadzonych inwestycji, (co w 2013 r. zlecono zewnętrznej kancelarii prawnej) Burmistrz wskazał, że pracownicy Urzędu nie posiadali wystarczających kwalifikacji zawodowych do samodzielnego podjęcia się takiego zadania bez wsparcia wyspecjalizowanej w zakresie doradztwa podatkowego jednostki. Burmistrz zauważył, że co do przedmiotowego rozliczenia pozostało wiele wątpliwości, np. możliwość rozliczenia VAT w inwestycjach z udziałem środków unijnych, różnorodna działalność Urzędu, w części bez możliwości odliczenia, procedura odliczania VAT-u odbywała się na zasadzie indywidualnych interpretacji prawa podatkowego, należało przygotowywać obszernie wnioski i znać wstecz prawo podatkowe. Ponadto Burmistrz wskazał, że zakres obowiązków osoby zajmującej się rozliczaniem podatku VAT dotyczy również takich czynności jak prowadzenie ewidencji analitycznej środków trwałych oraz prowadzenie postępowań dotyczących wypłat dla rolników podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, w związku z czym samodzielną próbą zwiększenia dochodów Gminy o zwrócony VAT stanowiłoby duże ryzyko

<sup>15</sup> W 2012 r. jeden pracownik wziął udział w jednym szkoleniu (w przedmiocie: Nowe zasady dokumentowania zdarzeń gospodarczych w ewidencji księgowej jednostek sektora finansów publicznych w kontekście nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług), w 2013 r. dwóch pracowników wzięło udział w trzech szkoleniach (w przedmiocie: [1] VAT w JST z uwzględnieniem zmian od stycznia i kwietnia 2013 r. oraz od stycznia 2014 r., [2] Skutek uchwały NSA z 24.06.2013 r. – od 1 lipca 2013 – gmina musi rozliczyć VAT także od swoich jednostek, [3] Praktyczne skutki uchwały NSA (I FPS 1/13), w 2014 r. dwoje pracowników wzięło udział w dwóch szkoleniach (w przedmiocie: [1] Rewolucja w VAT w JST i ich jednostkach w 2014 roku, [2] Specyfikacja VAT w JST – zmiany wprowadzone w 2014 r. i planowane na 2015 – bieżące sprawy i aktualności, w 2015 r. jeden pracownik wziął udział w jednym szkoleniu (w przedmiocie: Kompleksowo o VAT w budżecie gminy w 2015 r.).

<sup>16</sup> Według określonego w ofercie zakresu przedmiotowego.

<sup>17</sup> Podatnikowi (w tym przypadku gminie) prowadzącemu działalność gospodarczą i realizującemu w związku z tym różne przedsięwzięcia przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych (art. 86 ust. 1 ustawy o VAT).

popęlnienia błędów. Ponadto organ Gminy mógłby narażać się na zarzut niezyskania dochodów prawnie mu przypisanych. Jednocześnie ustawodawca nie powinien tworzyć przepisów prawnych, których komplikacja pozwala nielicznym rozliczanie prawidłowo podatku.

(dowody: akta kontroli str. 82-93, 432-461)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że *Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Nowogrodźcu* uwzględnił w strukturze organizacyjnej stanowisko radcy prawnego jako pracownika Urzędu podległego bezpośrednio Burmistrzowi. Faktycznie jednak stałą obsługę prawną zlecono kancelarii prawnej na podstawie umowy cywilnoprawnej. Zgodnie z postanowieniami art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>18</sup> regulamin organizacyjny nadawany w formie zarządzenia Burmistrza określa organizację i zasady funkcjonowania Urzędu, natomiast w myśl ustępu 5 tego artykułu Burmistrz wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego m.in. w stosunku do pracowników Urzędu. Ustawodawca definicję stosunku pracy zawarł w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>19</sup>, w którym wskazał, że „przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem”. Mając na uwadze praktykowaną od wielu lat formę korzystania przez Urząd z zewnętrznych usług prawnych wskazać należy, iż regulaminowe zapisy dotyczące stanowiska radcy prawnego (m.in. w zakresie bezpośredniej podległości, wyznaczonych zadań, czy też wykonywania poleceń przełożonego) są niezgodne ze stanem faktycznym.

(dowody: akta kontroli str. 11-63, 94-121, 449-461, 501-502)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. w zakresie świadczenia usług prawniczych Urząd zawarł z trzema podmiotami zewnętrznymi (Kancelariami Prawnymi) sześć umów, w tym z:

- Kancelarią Prawną z Jeleniej Góry cztery umowy<sup>20</sup> o łącznej wartości 207 972,24 zł,
- Firmą Prawniczą sp. z o.o. z Warszawy (dalej: Firma Prawnicza) umowę z 15 czerwca 2013 r. o doradztwo w zakresie zastępstwa procesowego, w ramach której podmiot ten zobowiązał się świadczyć na rzecz Gminy usługi doradcze<sup>21</sup> oraz usługi zastępstwa procesowego przed organami podatkowymi oraz sądami administracyjnymi w sprawach związanych z rozliczaniem podatku VAT Gminy;
- Kancelarią Radców Prawnych i Adwokatów z Warszawy (dalej: Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów) umowę z 5 kwietnia 2013 r. o świadczenie usług prawnych, którą strony określiły podstawowe zasady i warunki, na jakich Gmina mogła udzielać odrębnych zleceń na świadczenie doradztwa prawnego oraz zastępstwa procesowego, w szczególności w postępowaniach administracyjnych, cywilnych oraz sądowo administracyjnych w określonych sprawach dotyczących podatników prowadzących

<sup>20</sup> [1] Umowa z dnia 3 stycznia 2013 r. nr WAP.2151.1.2013.KA zawarta na czas określony od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r., [2] umowa z dnia 31 grudnia 2013 r. nr WAP.2151.6.2013 zawarta na czas określony od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r., [3] umowa z dnia 28 lipca 2014 r. nr WAP.2151.24.2014 zawarta na czas określony od 1 sierpnia do 31 grudnia 2014 r., [4] umowa z dnia 31 grudnia 2014 r. nr WAP.2151.26.2014 zawarta na czas określony od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.

<sup>21</sup> Usługi doradcze obejmowały m. in.: [a] ocenę zasadności wszczęcia postępowania podatkowego lub sądowo-administracyjnego, [b] przygotowanie sprawy, [c] wsparcie w toku postępowania przed organami podatkowymi lub sądami administracyjnymi.

działalność gospodarczą na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej<sup>22</sup>. W ramach niniejszej umowy pierwsze zlecenie obejmowało usługi prawne polegające na: [a] doradztwie prawnym i zastępstwie procesowym w postępowaniach podatkowych prowadzonych przez Burmistrza Nowogrodźca wobec dwóch spółek za lata 2007 – 2012 z uwzględnieniem uczestnictwa przed organami odwoławczymi w imieniu Burmistrza Nowogrodźca; [b] zastępstwa procesowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu oraz ew. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie sygn. akt. III SA/Wr 589/12, w której stroną skarżącą jest Rada Miejska w Nowogrodźcu, a stroną przeciwną Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu; [c] zastępstwie procesowym przed Sądem Administracyjnym w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 106/12, w której stroną skarżącą jest Rada Miejska w Nowogrodźcu, a stroną przeciwną Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu.

Cztery spośród sześciu wyżej wymienionych umów (o wartości szacunkowej poniżej 14 000 lub 30 000 EURO) zawarto stosując procedury określone w Regulaminie udzielania zamówień publicznych (Kancelaria Prawna z Jeleniej Góry). Dwie pozostałe umowy zawarto z zastosowaniem przepisów Pzp w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 5 ust. 1b tej ustawy.

W badanym okresie na realizację ww. umów Urząd wydatkował łącznie kwotę 760 589,41 zł, z czego na realizację umów z:

- Kancelarią Prawną z Jeleniej Góry 207 972,24 zł (61 333,44 zł w 2013 r., 90 283,44 zł w 2014 r. i 56 355,36 zł w I połowie 2015 r.),
- Firmą Prawniczą z Warszawy 119 820,03 zł (0,00 zł w 2013 r., 100 377,42 zł w 2014 r. i 19 442,61 zł w I połowie 2015 r.) oraz
- Kancelarią Radców Prawnych i Adwokatów 432 797,14 zł (231 828,72 zł w 2013 r., 112 310,66 zł w 2014 r. i 88 657,76 zł w I połowie 2015 r.).

*(dowody: akta kontroli str. 501-502, 551-559, 698-703)*

Przywołane powyżej umowy dotyczące świadczenia usług prawniczych zaewidencjonowano w prowadzonym w Urzędzie rejestrze umów (w formie elektronicznej w pliku arkusza kalkulacyjnego). Rejestr ten nie był dostępny publicznie, stanowił materiał pomocniczy do ewidencji księgowej. Według wyjaśnień złożonych przez Burmistrza dotyczących braku jego publicznej dostępności powodem tego stanu były zawarte w nim dane osobowe firm i osób prywatnych zawierających umowy z Gminą. W celu publikacji każdy rejestr musiałby być zweryfikowany pod kątem danych stanowiących tajemnicę danych osobowych lub musiałby być prowadzony odrębny - dla celów publikacji na BIP, co stanowi dodatkową pracę. Dotychczas nie rozważano decyzji o jego publikacji, rejestr udostępniany jest na wniosek w ramach informacji publicznej.

*(dowody: akta kontroli str. 1001-1012)*

W kontrolowanym okresie w UM wydatkowano 4 664,84 zł na rzecz kancelarii notarialnych, jako opłaty za czynności dokonane z udziałem notariuszy. Sporządzone przez nich akty notarialne (łącznie sześć) oraz ich wypisy dotyczyły obrotu nieruchomościami oraz poświadczenia autentyczności podpisów. Wybór kancelarii notarialnych, jak podał Naczelnik Wydziału Komunalnego, odbywał się na podstawie ich lokalizacji, ze względu na zminimalizowanie kosztów dojazdu (np. w Bolesławcu, gdzie prowadzone są również ewidencje gruntów i księgi wieczyste) lub był zgodny ze wskazaniem sprzedającego nieruchomość (np. Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział we Wrocławiu).

*(dowody: akta kontroli str. 156-172)*

**2.2.** W Urzędzie nie zatrudniono pracowników zajmujących się obsługą prawną (żadna osoba nie posiadała wykształcenia prawniczego). Stałą ochroną prawną interesów Burmistrza, Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy zajmowała się Kancelaria Prawna z Jeleniej Góry, której zlecono: [1] reprezentację w sprawach przed organami orzekającymi, a przede wszystkim sądami powszechnymi, ogólnymi i szczególnymi organami administracji państwowej, samorządowej oraz sądami polubownymi, [2] reprezentację w mediach, rokowaniach przy zawieraniu umów i innych czynności prawnych, w których Zamawiający uzna udział Wykonawcy za wskazany, [3] opiniowanie projektów umów, uchwał, ugód,

<sup>22</sup> Małej Przedsiębiorczości w Kamiennej Górze obszar Nowogrodziec.

decyzji administracyjnych, porozumień i innych dokumentów według potrzeb [4] doradztwo i poradnictwo prawne w zakresie potrzeb Urzędu, w tym za pośrednictwem poczty elektronicznej, za wyjątkiem doradztwa podatkowego oraz [5] sporządzanie projektów umów, uchwał, decyzji różnego rodzaju, porozumień i innych dokumentów (od 1 sierpnia 2014 r.). W kontrolowanym okresie realizując zawarte umowy Kancelaria Prawna z Jeleniej Góry wzięła udział w sporządzeniu w 2013 r. – 424 umów, 126 zarządzeń Burmistrza oraz 101 uchwał Rady Miejskiej Nowogrodźca, w 2014 r. – 381 umów, 173 zarządzeń Burmistrza oraz 94 uchwał Rady Miejskiej Nowogrodźca, a w I połowie 2015 r. – 209 umów, 128 zarządzeń Burmistrza oraz 73 uchwał Rady Miejskiej Nowogrodźca. Podmiot ten reprezentował Urząd w trzech rozprawach przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym oraz jednej sprawie przed Regionalną Izbą Obrachunkową we Wrocławiu i wydał ponad 600 opinii w sprawach indywidualnych. W kontrolowanym okresie toczyło się 36 spraw sądowo-administracyjnych oraz cywilnych, w których (za jednym wyjątkiem) Gminę reprezentowała Kancelaria Prawna z Jeleniej Góry, z czego 20 spraw zostało rozstrzygniętych na korzyść Gminy, dwie częściowo na korzyść, cztery na niekorzyść, dziewięć spraw pozostawało w toku ponadto zawarto również jedną ugodę. Umowy zawarte w latach 2013 – 2015 z Kancelarią Prawną z Jeleniej Góry nie przewidywały udzielania porad prawnych dla mieszkańców Gminy. Burmistrz podał, że dotychczas nie rozważano takiej możliwości.

(dowody: akta kontroli str. 245-297, 449-96, 1028-1029)

**2.3.** Szczegółowe badanie zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym obejmujące postępowania<sup>23</sup>, poprzedzające zawarcie w latach 2013-2015 (I połowa) sześciu umów na świadczenie usług prawniczych, o łącznej wartości szacunkowej 637 924,21 zł, nie wykazało wydatkowania środków z naruszeniem zasady wyrażonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>24</sup> polegającej na optymalnym doborze metod i środków do osiągnięcia założonych celów. Zakres przedmiotowy zawartych umów na usługi prawnicze wynikał z bieżących potrzeb Urzędu, do których należy zaliczyć m. in. opiniowanie uchwał rady miejskiej jak również kwestie związane ze zwrotem należnego podatku VAT czy prowadzenie spraw dotyczących podatników prowadzących działalność gospodarczą na terenie SSE Małej Przedsiębiorczości w Kamiennej Górze obszar Nowogrodziec.

Na okoliczność zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym, Burmistrz wskazał, że przyczyny braku własnej obsługi prawnej, wynikają m. in.: z konieczność opłacenia składek na ZUS, ZFŚS, ponoszenia kosztów dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzenia za czas urlopu oraz kosztów związanych z utworzeniem stanowiska pracy. W jego ocenie nie ponoszenie tych kosztów uzasadnia powierzenie obsługi prawnej podmiotom zewnętrznym, wyłanianym indywidualnie z uwzględnieniem stopnia skomplikowania prowadzonych spraw.

(dowody: akta kontroli str. 533-550, 624-645)

**2.4.** Wybór wykonawców sześciu zawartych umów (100%) dotyczących usług prawniczych odbył się: w dwóch przypadkach z zastosowaniem przepisów Pzp w trybie udzielenia zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 5 ust. 1b<sup>25</sup>, a w pozostałych czterech przypadkach z zastosowaniem procedur wewnętrznych właściwych dla zamówień poniżej 14 000,00 EURO lub 30 000,00 EURO wyłączonych spod rygoru stosowania ustawy (na podstawie art. 4 pkt 8 Pzp). Badanie w zakresie zgodności z przepisami Pzp oraz z regulacjami wewnętrznymi (Regulaminami udzielania zamówień publicznych) wykazało, iż:

<sup>23</sup> Czterech umów obowiązujących w latach 2013 - 2015 z Kancelarią Prawną z Jeleniej Góry poprzedzonych postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości szacunkowej 251 250,00 zł, (na którą składały się: w 2013 r. – 48 000,- zł, w 2014 r. - 48 000,00 zł (cały rok) i 47 250,00 zł (od sierpnia do grudnia 2014 r.), 2015 r. – 108 000,00 zł oraz umowy z Firma Prawnicza o doradztwo w zakresie zastępstwa procesowego kończące postępowanie o szacunkowej wartości 69 601,21 zł (22,5 % kwoty 282 672,05 zł potencjalnego zwrotu VAT od przeprowadzonych inwestycji w latach 2009 – 2012, oraz umowy z Kancelarią Radców Prawnych i Adwokatów o wartości szacunkowej zamówienia 317 073,00 zł ustalonej, jako iloczyn kwoty 11 604 975,00 zł potencjalnego zwrotu podatku od nieruchomości stanowiącej roszczenie jednej z firm i stawki 3,6 % wynikającej z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 31 stycznia 2011 r. (Dz. U. nr 31, poz. 153)

<sup>24</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>25</sup> Dotyczy postępowań zakończonych podpisaniem umowy z: [1] Firma Prawnicza: postępowanie przeprowadzono w okresie od 18.02 do 15.06.2013 r. (data protokołu i podpisania umowy, negocjacje przeprowadzono 25.02.2013 r.), [2] Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów: postępowanie przeprowadzono w okresie od 15.03. do 5.04.2013 r. (data protokołu i podpisania umowy, negocjacje przeprowadzono 4.04.2013 r.)



- w dwóch przypadkach przedmiotem udzielanych zamówień publicznych były usługi prawnicze zaliczane, na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i nie priorytetowym<sup>26</sup>, do grupy usług o charakterze niepriorytetowym, do których odnoszą się szczególne, sformułowane w art. 5 Pzp zasady wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki. Zgodnie bowiem z treścią art. 5 ust. 1b Pzp, w przypadku zamówień, których przedmiotem są usługi prawnicze, polegające na wykonywaniu zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi lub doradztwie prawnym w zakresie zastępstwa procesowego, lub jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interes Skarbu Państwa, nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących przesłanek wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia oraz przesłanek wyboru trybu z wolnej ręki;
- oszacowania wartości zamówienia dokonano zgodnie art. 32 ust. 1 Pzp, przed określeniem wartości zamówienia (bez podatku od towarów i usług), weryfikując zadania z lat 2009 - 2012 w stosunku do których istniała możliwość zwrotu podatku VAT oraz stosując stawkę 3,6% ustaloną, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz szczegółowych zasad ponoszenia kosztów pomocy prawnej udzielanej przez doradcę podatkowego z urzędu<sup>27</sup>, jak dla przedmiotu zaskarżenia w wysokości 200 000,00 zł i wysokości wynagrodzenia 7 200,00 zł<sup>28</sup>;
- w badanych przypadkach nie zaszła konieczność uwzględnienia zamówień uzupełniających, środki niezbędne do realizacji zamówień zostały zabezpieczone w planie finansowym Urzędu;
- ustalenia wartości zamówienia dokonano z dochowaniem terminów określonych w art. 35 ust. 1 Pzp tj. nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia; przy przeliczeniu zamówienia zastosowano prawidłowy kurs EURO<sup>29</sup>;
- wraz z zaproszeniem do negocjacji, zgodnie z art. 68 ust. 1 Pzp przekazano potencjalnym wykonawcom istotne informacje niezbędne do przeprowadzenia postępowania. Autorami umów o doradztwo w zakresie zastępstwa procesowego w sprawach dot. zwrotu podatku VAT oraz o świadczenie usług prawnych dot. podatników prowadzących działalność gospodarczą na terenie SSE Małej Przedsiębiorczości w Kamiennej Górze obszar Nowogrodziec byli odpowiednio Firma Prawnicza oraz Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów, tj. ich wykonawcy. Jednak, jak Burmistrz wyjaśnił, ostateczne ich zapisy ustalane były w drodze negocjacji;
- prawidłowo tj. zgodnie z dokumentacją źródłową i na odpowiednim wzorze formularzu<sup>30</sup> sporządzono protokół postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki;
- powierzenie stałej obsługi prawnej Urzędu (cztery postępowania o wartości szacunkowej poniżej kwoty wynikającej z art. 4 ust. 8 Pzp) odbyło się (za wyjątkiem dwóch przypadków wymienionych pod literą d) z zachowaniem zasad wynikających z Regulaminów udzielania zamówień publicznych tj.:
  - a) oszacowanie wartości zamówienia potwierdzono notatkami służbowymi,
  - b) sporządzono, zgodny z wewnętrznym wzorem wniosek o wyrażenie zgody na przygotowanie i przeprowadzenie zamówienia publicznego powyżej 6 000,00 zł, który został zatwierdzony przez Burmistrza,
  - c) zaproszenie do złożenia ofert opublikowano poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie co najmniej na trzy dni przed rozpoczęciem postępowania,

<sup>26</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 12, poz. 68.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 31 poz. 153.

<sup>28</sup> Biorąc pod uwagę roszczenie tylko jednej firmy (BDN) wynagrodzenie doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami szacunkowa wartość zamówienia na lata 2013/2014 wyniosła 390 tys. zł

<sup>29</sup> Zgodny z zapisami Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 282, poz. 1650) oraz Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1692).

<sup>30</sup> Zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2010 r. Nr 223, poz. 1458)

d) wybór oferty najkorzystniejszej (w dwóch przypadkach jedynej) został również upubliczniony na tablicy ogłoszeń – w dwóch z czterech poddanych badaniu przypadkach (pozostałe dwa opisano w sekcji dotyczącej nieprawidłowości),

e) przed podpisaniem umowy pracownik merytoryczny sporządził zgodny z wewnętrznym wzorem formularz dokumentujący wydatkowanie środków do 14 000 EURO.

(dowody: akta kontroli str. 245-298, 624-634)

**2.5.** Szczegółowe badanie sześciu (100%) zawartych w kontrolowanym okresie umów na świadczenie usług prawniczych wykazało, że:

- zawierały one podpisy osób upoważnionych określonych m. in. w Regulaminie organizacyjnym oraz w Instrukcji obiegu dokumentów;

- w dwóch umowach, tj. z Firmą Prawniczą spółka z o.o. z Warszawy oraz z Kancelarią Radców Prawnych i Adwokatów nie określono daty ich zakończenia (tj. nie wskazano dnia, miesiąca i roku do upływu których miały zostać one zrealizowane). Stosownie do treści art. 142 ust. 1 Pzp, umowy zawiera się na czas oznaczony. Termin wykonania zamówienia może zostać oznaczony w sposób dowolny, ale musi wskazywać zdarzenie przyszłe i pewne. Może być to zarówno konkretna data, oznaczona liczba dni, miesięcy lub lat, a także odniesienie do konkretnie oznaczonego zdarzenia przyszłego i pewnego<sup>31</sup>. Odnosząc się do przedmiotowych umów, uwzględniając w tej sprawie złożone przez Burmistrza wyjaśnienia, jako oznaczenie tych zdarzeń przyjęto: (w przypadku umowy z Firmą Prawniczą) zakończenie rozliczenia podatku VAT w 2016 r. (brak możliwości złożenia korekty deklaracji VAT w kolejnych latach w zakresie objętych umową inwestycji ze względu na upływ terminu przedawnienia), oraz (w przypadku umowy z Kancelarią Radców Prawnych i Adwokatów) ostateczne orzeczenia sądów w sprawach, których przedmiotem była umowa o zastępstwo procesowe;

- pozostałe cztery umowy (do których zastosowania nie miały przepisy Pzp) zawarto na czas oznaczony (umowy z Kancelarią Prawna z Jeleniej Góry);

- w pięciu umowach nie wprowadzono dodatkowego zabezpieczenia interesu zamawiającego w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia. W umowie z Kancelarią Radców Prawnych i Adwokatów odpowiedzialność Zleceniobiorcy z jakiegokolwiek tytułu, w tym z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania niniejszej umowy, ograniczono do kwoty strat poniesionych przez Zleceniodawcę. Maksymalna kwota odszkodowania określona została jednak, jako trzykrotności wynagrodzenia otrzymanego przez Zleceniobiorcę za okres 12 miesięcy poprzedzających moment, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę wliczając w to miesiąc, w którym zdarzenie to nastąpiło.

(dowody: akta kontroli str. 449-459, 551-559, 703)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

**1.** Urząd nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 95 ust. 1 Pzp tj. niezwłocznego zamieszczania w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego. Nieprawidłowość ta dotyczyła zamówień obejmujących doradztwo w zakresie zastępstwa procesowego udzielonych Firmie Prawniczej w dniu 15 czerwca 2013 r. spółka z o.o. z Warszawy oraz Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów w dniu 5 kwietnia 2013 r. Na powyższą okoliczność Burmistrz wskazał, że powodem tej nieprawidłowości był niezamierzony błąd w organizacji pracy Urzędu.

(dowody: akta kontroli str. 624-634, 1049-1051)

**2.** Badanie zgodności przeprowadzonych postępowań z obowiązującymi w Urzędzie Regulaminami udzielania zamówień publicznych o wartościach poniżej 14 000/30 000 EURO wykazało również, że w dwóch na cztery poddane badaniu przypadki, po wyborze ofert, odpowiednio w dniu 14 grudnia 2012 r. i 25 lipca 2014 r. nie zastosowano się do zasad wynikających z § 6 pkt 4 Regulaminów. Nie upubliczniono wyboru oferty najkorzystniejszej w takiej formie i miejscu jak zostało opublikowane zaproszenie do składania ofert (w tych przypadkach na tablicy ogłoszeń w Urzędzie). Burmistrz wyjaśnił, że zawiadomienie o wynikach postępowania zostało omyłkowo przekazane telefonicznie.

<sup>31</sup> Nowicki Józef Edmund artykuł M.Zam.Pub.2010.5.43 Między Kodeksem cywilnym a Prawem zamówień publicznych, cz. 3. Teza nr 2 115593/2.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. W sześciu skontrolowanych umowach dotyczących świadczenia obsługi prawnej, w sposób niepełny zabezpieczono interesy Gminy pod kątem nienależytego wykonania lub niewykonania tych umów, (poprzez niewprowadzenie zapisów dotyczących naliczania kar umownych czy też innej formy ich zabezpieczenia). Burmistrz wyjaśnił, że jakość wykonywanych usług przez radcę prawnego od 2007 r. nie wymagała stosowania szczególnych zabezpieczeń, głównie ze względu na posiadane przez niego ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. Ponadto w ocenie Burmistrza wadliwe wykonanie usług mogło skutkować rozwiązaniem umowy (za lub bez wypowiedzenia). Odnosząc się do umowy z Firmą Prawniczą spółka z o.o. z Warszawy wskazał na renomę tej kancelarii prawnej, jej obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, które stanowiły o gwarancji i profesjonalizmie w wykonaniu zleconych umową usług. Zdaniem NIK 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 zabezpieczać realizację konkretnego zadania i trybu dochodzenia ewentualnych roszczeń bez rozstrzygania sporu przez sąd (co do zasady). Wprowadzenie dodatkowych zabezpieczeń lepiej chroni interes Gminy a w szczególności jej finanse.

2. Szacując wartość zamówień, do których nie miały zastosowania przepisy Pzp (cztery umowy z Kancelarią Prawną z Jeleniej Góry) bazowano na wydatkach z poprzedniego roku, ale uwzględniono tylko comiesięczne ryczałtowe wynagrodzenie, bez przekazanych radcy prawnemu wyegzekwowanych kosztów zastępstw procesowych czy zwrotów kosztów dojazdów na rozprawy. Nie miało to wprawdzie wpływu na zastosowanie przepisów Pzp (wartość zamówienia z uwzględnieniem tych dodatkowych wydatków dalej była niższa niż 14 000/30 000 EURO), jednak stanowiło o rzetelności dokonanego szacunku. Według złożonych w tej sprawie wyjaśnień Burmistrza, powodem nieuwzględnienia innych, poza głównymi, kosztów była ich nieprzewidywalność w trakcie realizacji umowy.

(dowody: akta kontroli str. 485-487, 1001-1007, 1028-1029)

Ocena cząstkowa

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

### 3. Prawdliwość realizacji umów na usługi prawnicze

3.1. Szczegółowe badanie realizacji umów na usługi prawnicze zawartych w latach 2013-2015 (I połowa) wykazało, że nie dokonano zmian w trakcie ich obowiązywania (nie sporządzono aneksów). Na realizację niniejszych umów, w każdym przypadku zostały zabezpieczone środki w planie finansowym Urzędu. W 2014 r. doszło do rozwiązania jednej umowy na stałą obsługę prawną Urzędu i Burmistrza, co zostało szczegółowo opisane w sekcji dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 501, 918-926)

3.2. W czterech, spośród sześciu zawartych w kontrolowanych okresie umów (dotyczących stałej obsługi prawnej) wprowadzono zapisy dotyczące wynagrodzenia ryczałtowego, i tak, według § 5 - § 7 przedmiotowych umów za usługi świadczone przez Kancelarię Prawną z Jeleniej Góry przysługiwało mu wynagrodzenie w kwocie początkowo 4 000,00 zł + VAT, od 1 sierpnia 2014 r. 9 000,00 zł + VAT miesięcznie, ponadto zwrot kosztów związanych z prowadzeniem spraw (w tym opłat sądowych i skarbowych), a także zwrot zasądzonych i wyegzekwowanych kosztów zastępstwa procesowego. Według zapisów tych samych umów ustalono, że obsługa prawna wykonywana będzie w siedzibie Zamawiającego lub w innych miejscach z zależności od jego potrzeb, w wymiarze do dziewięciu (do lipca 2014 r.) oraz piętnastu (od sierpnia 2014 r.) godzin tygodniowo w zależności od potrzeb Zamawiającego. Z prowadzonej w Urzędzie dokumentacji wynikało, że bezpośredni nadzór nad organizacją pracy radcy prawnego prowadzi inspektor ds. kadr i administracji. Wyjaśniając powód wprowadzenia zasady ryczałtowego wynagradzania usług radcy prawnego Burmistrz podał, że występowało bieżące monitorowanie jego czasu pracy, jednak z uwagi na wielokrotne wykonywanie usług w godzinach innych niż ustalone

Opis stanu  
faktycznego

w ramach umowy odstąpiono od rozliczeń efektywnego czasu pracy (mogło to skutkować żądaniem zwiększenia wynagrodzenia).

Firma Prawnicza wywiązała się wobec Gminy ze zobowiązań określonych umową o doradztwo w zakresie zastępstwa procesowego w sprawach związanych z rozliczeniem podatku VAT. Z tytułu wykonania przedmiotu umowy, z zastosowaniem jej przepisów Firma Prawnicza otrzymała wynagrodzenie w łącznej wysokości 119 820,03 zł stanowiącej sumę jednorazowego wynagrodzenia w wysokości 3 800 zł oraz odpowiednio 17% lub 15% kwoty 563 075,00 zł odzyskanego VAT-u.

Według stanu na 30 czerwca 2015 r. Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów nadal realizowała działania w ramach zawartej z Gminą umowy o świadczenie usług prawnych. Wynagrodzenie do ww. dnia. wyniosło łącznie 432 797,14 zł i stanowiło sumę iloczynu liczby godzin przepracowanych przez prawników oraz asystentów i stawki godzinowej netto mieszczącej się w przedziale od 950 zł do 500 zł powiększone o 2 % ryczału od wynagrodzenia godzinowego za wydatki bezpośrednie (rozmowy telefoniczne, usługi pocztowe itp.). W ramach przedmiotowej umowy Gmina zobowiązała się również do zwrotu wykonawcy wszystkich zindywidualizowanych wydatków (brutto) poniesionych w związku z wykonywaniem zlecenia (np. opłaty sądowe, opłaty skarbowe, podatku od czynności cywilno-prawnych, koszty tłumaczeń, koszty noclegów i przejazdów, przesyłki kurierskie).

(dowód: akta kontroli str. 245-307, 449-490, 501-502)

**3.3.** W badanym okresie wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji sześciu (100%) umów o świadczenie usług prawnych realizowane były po wykonaniu zobowiązań i akceptacji Urzędu. Wypłat wynagrodzeń dla wykonawców dokonano w terminach i kwotach wynikających z umów, na podstawie przedłożonych faktur, stosownie do wynikających z umów terminów płatności. Dokumenty te zostały zaaprobowane w wyniku kontroli wewnętrznej prowadzonej na podstawie obowiązującej w Urzędzie *Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów*, dochowano terminów płatności wynikających z zawartych umów. W przypadku czterech umów dotyczących stałej obsługi prawnej (Kancelaria Prawna z Jeleniej Góry) zasądzone i wyegzekwowane koszty zastępstwa procesowego przekazywane były przez Urząd (po zaewidencjonowaniu jako dochody) na podstawie wystawionych faktur, w których w koszty zastępstwa prawidłowo wliczany był podatek VAT.

(dowód: akta kontroli str. 308-432, 551-559, 582-623, 698-911)

**3.4.** We wszystkich, objętych szczegółowym badaniem sześciu umowach wynagrodzenia z tytułu ich realizacji dokonywano po wykonaniu zleconych usług i ich odbiorze przez zleceniodawcę (szczegółowy opis płatności znajduje się w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia). W przypadku umowy z Kancelarią Radców Prawnych i Adwokatów nie nastąpił obowiązek zapłaty zindywidualizowanych wydatków poniesionych w związku z wykonywaniem zlecenia (np. opłaty sądowe, opłaty skarbowe, podatku od czynności cywilno-prawnych, koszty tłumaczeń, koszty noclegów i przejazdów, przesyłki kurierskie).

W kontrolowanym okresie Kancelarii Prawnej z Jeleniej Góry wykonującej stałą obsługę prawną Urzędu zwrócono, na podstawie przedłożonych faktur 1 492,64 zł, jako koszty dojazdów na rozprawy sądowe. Upoważniał do tego § 6 zawartych umów wskazujący konieczność pokrywania wydatków związanych z prowadzeniem spraw.

(dowody: akta kontroli str. 245-444, 486, 501-502, 698-911)

**3.5.** Efekty realizacji czterech umów o świadczenie usług prawnych zawartych z Kancelarią Prawną z Jeleniej Góry, w tym trzech zakończonych przedstawiono w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Wobec braku ostatecznych rozstrzygnięć w sprawach stanowiących przedmiot umowy z Kancelarią Radców Prawnych i Adwokatów brak jest obiektywnych przesłanek weryfikujących rezultaty jej pracy. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. w konsekwencji zawartej umowy z Firmą Prawniczą Urząd otrzymał zwrot podatku VAT w kwocie 563 100,00 zł. Uwzględniając koszt związany z zapłatą wynagrodzenia w łącznej wysokości 119 800,00 zł obejmującego jednorazowe wynagrodzenie w wysokości 3 800,00 zł oraz odpowiednio 17% lub 15 % wartości odzyskanego VAT efekt finansowy Urzędu z tytułu realizacji umowy z Firmą Prawniczą spółka z o.o. z Warszawy wyniósł 443 300,00 zł

(dowody: akta kontroli str. 308-430, 698-911)

3.6. W latach 2013-2015 (I połowa) Urząd nie był kontrolowany w zakresie zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym, nie wpłynęły też skargi ani wnioski związane z tą tematyką. Dwukrotnie (w 2015 r.) dane na temat zawartych umów na usługi prawnicze udostępniono w ramach informacji publicznej.

(dowody: akta kontroli str. 134-142, 453-457)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

W czasie trwania jednej z czterech poddanych kontroli umów na stałą obsługę prawną Urzędu, wykonawca umowy – Kancelaria Prawna z Jeleniej Góry – pismem z dnia 16 czerwca 2014 r. zwróciła się do Burmistrza o zwiększenia wynagrodzenia z 4 000,00 zł do 9 000,00 zł netto miesięcznie, uzasadniając to tym, że: [1] rzeczywisty wymiar czasu pracy był większy od umownego i wynosił faktycznie 16-17 godzin, [2] pozaumownie świadczona była pomoc w zakresie sporządzania decyzji czy projektów uchwał oraz [3] w ciągu ostatnich trzech lat nastąpił znaczący wzrost kosztów prowadzenia kancelarii. W skierowanej do wykonawcy odpowiedzi z dnia 30 czerwca 2014 r.

Burmistrz uznał ww. pismo za wypowiedzenie umowy na obsługę prawną z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia, mimo że, zgodnie z zawartą umową, pierwotnie przewidziany był dla niej trzymiesięczny okres wypowiedzenia.

W konsekwencji przyjętego przez Burmistrza rozwiązania, Kancelaria Prawna z Jeleniej Góry świadczyła usługi za 4 000,00 zł netto miesięcznie tylko do końca lipca 2014 r. Przy trzymiesięcznym okresie wypowiedzenia świadczenie usług za ww. kwotę trwałoby do końca września 2014 r.

W okresie wypowiedzenia w Urzędzie przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia poniżej 30 000,00 EURO. Najkorzystniejszą ofertę złożyła ta sama Kancelaria Prawna z Jeleniej Góry, która od sierpnia 2014 r. za zwiększoną liczbę godzin (z 9 do 15) pobierała wynagrodzenie w kwocie 9 000,00 zł netto miesięcznie.

W ocenie NIK skrócenie okresu wypowiedzenia z trzech do jednego miesiąca było działaniem niegospodarnym, gdyż skutkowało zwiększeniem wydatków przeznaczonych na stałą obsługę prawną Urzędu za miesiące sierpień i wrzesień 2014 r. o 5 000,00 zł netto miesięcznie plus VAT 23% (12 300,00 zł brutto).

Jak wyjaśnił Burmistrz, zwiększenie zakresu godzinowego przedmiotowej umowy (a w konsekwencji wynagrodzenia) było koniecznością szybszego niż za trzy miesiące zwiększenia zakresu godzinowego usług prawnych ze strony radcy prawnego z uwagi na prośby kierowników jednostek organizacyjnych Gminy, oraz nowego dyrektora SP ZOZ pozbawionego obsługi prawnej, a ze względu na szczupłość posiadanych środków kierownicy jednostek oraz dyrektor SP ZOZ nie mieli środków na zatrudnienie radcy prawnego o podobnych kwalifikacjach zawodowych i doświadczeniu w sprawach samorządu oraz sektora finansów publicznych.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Należy mieć na względzie, że skrócenie okresu wypowiedzenia nastąpiło z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, który podpisując z Gminą Nowogrodzic umowę zgodził się na określone w niej warunki, a jako podmiot profesjonalny mógł i powinien mieć na względzie ewentualność wystąpienia zmiany okoliczności związanych z wykonywaniem umowy. Możliwość reakcji na te zmiany została zapewniona poprzez trzymiesięczny okres wypowiedzenia umowy. Urząd gospodaruje natomiast środkami publicznymi, przy wydatkowaniu których obowiązują ściśle określone w ustawie o finansach publicznych zasady. Przede wszystkim, środki publiczne powinny być wydatkowane w sposób celowy i oszczędny (art. 44 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy). W pierwszej kolejności w Urzędzie powinny być brane te zasady, a nie przyczyny leżące po stronie wykonawcy zamówienia.

(dowody: akta kontroli str. 265-285, 449-484)

Ocena cząstkowa

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

## 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 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>32</sup>, wnosi o zapewnienie publikacji ogłoszeń o udzielonych zamówieniach stosownie do art. 95 ust. 1 Pzp oraz informacji o wyborze oferty, do czego zobowiązują procedury wewnętrzne Urzędu.

## 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.

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

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

Wrocław, dnia 13 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:

Małgorzata Jakubiec-Dzieliński  
Specjalista kontroli państwowej

*Radosław Kujawiński*  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu  
z up. \_\_\_\_\_  
Podpis

Radosław Kujawiński  
Wicedyrektor

*Małgorzata Jakubiec-Dzieliński*  
Podpis

<sup>32</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.