



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.10.2015

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. Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94055 z dnia 15 lipca 2015 r. 2. Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94077 z dnia 4 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str.1-4) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta i Gminy w Radkowie, ul. Rynek 1, 57-420 Radków (dalej: „Urząd”) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Jan Bednarczyk, Burmistrz Miasta i Gminy w Radkowie (dalej: „Burmistrz”) (dowód: akta kontroli str.5-6) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w zakresie wydatkowania przez Urząd środków publicznych na usługi prawnicze w latach 2013 – 2015 (I półrocze).

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 (pozytywna).

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

[1] niesporządzenia protokołu z postępowania o udzielenie w 2012 r. zamówienia na świadczenie usług doradztwa prawnego polegających na zastępstwie procesowym i doradztwie w zakresie zastępstwa procesowego w postępowaniu o zwrot nadpłaty w podatku od towaru i usług VAT², czym naruszono postanowienia art. 96 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³ (dalej: „Pzp”); [2] niewskazania we wniosku o wszczęcie przywołanego powyżej postępowania trybu, w którym miało być udzielone zamówienie publiczne i w konsekwencji, uzasadnienia faktycznego i prawnego wyboru tego trybu, co było niezgodne z wymogami określonymi w zarządzeniu Burmistrza z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie zasad wykonywania w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Radków ustawy Pzp.

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

² Podatnikowi (w tym przypadku gminie) prowadzącemu działalność gospodarczą i realizującemu w związku z tym różne przedsięwzięcia przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych - art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177 poz. 1054 ze zm.)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. - dalej: Pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono stanowisko radcy prawnego podległe bezpośrednio Burmistrzowi⁴. W okresie objętym kontrolą⁵ do obsługi prawnej Urzędu zaangażowana była jedna osoba, zatrudniona na podstawie umowy o pracę na stanowisku radcy prawnego.

Radca prawny został poddany okresowej ocenie Burmistrza w dniu 29 listopada 2013 r. Oceny tej dokonano po zasięgnięciu opinii radcy prawnego wskazanego przez radę Okręgowej Izby Radców Prawnych w Wałbrzychu, wymaganej na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁶.

(dowód: akta kontroli str. 7-70, 71-72, 73, 74-85)

1.2. W Urzędzie nie opracowano procedur regulujących zasady zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały kolejno trzy zarządzenia Burmistrza w sprawie zasad wykonywania w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Radków ustawy Pzp oraz regulaminu pracy komisji przetargowej Urzędu⁷.

(dowód: akta kontroli str.86-102, 103-116, 117-131)

1.3. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono samodzielne stanowisko ds. zamówień publicznych podległe bezpośrednio Burmistrzowi⁸. W ustanowionych przez Burmistrza zasadach wykonywania w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy przepisów Pzp oraz w regulaminie pracy komisji przetargowej Urzędu, wskazano komórki organizacyjne, które realizowały zadania związane ze zlecaniem usług podmiotom zewnętrznym⁹. Wskazane zasady wewnętrzne nie zawierały konieczności przeprowadzenia analizy efektów przed zleceniem realizacji usług prawniczym podmiotom zewnętrznym jak również nie przewidywały weryfikacji zasadności zlecenia usług prawniczych wykonawcom w przypadku objęcia przedmiotem zamówienia obowiązków służbowych osób zatrudnionych w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str.7-70)

⁴⁴ Na podstawie regulaminu organizacyjnego Urzędu ustanowionego zarządzeniem nr 53/04 Burmistrza z dnia 29 czerwca 2004 r., zmienionego zarządzeniem nr 32/06 Burmistrza z dnia 3 kwietnia 2014 r.

⁵ Lata 2012 – 2015 (wg stanu na dzień 30 czerwca 2015 r.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 507 ze zm.

⁷ Nr 138/11 z dnia 8 listopada 2011 r., Nr 10/14 z dnia 20 stycznia 2014 r. oraz Nr 48/14 z dnia 15 kwietnia 2014 r.

⁸⁸ Na podstawie regulaminu organizacyjnego Urzędu ustanowionego zarządzeniem nr 53/04 Burmistrza z dnia 29 czerwca 2004 r., zmienionego zarządzeniem nr 32/06 Burmistrza z dnia 3 kwietnia 2014 r.

⁹ Do Burmistrza lub osoby przez niego upoważnionej należało m.in. powoływanie i odwoływanie członków komisji przetargowych oraz inne osoby biorące udział w jej pracach i zatwierdzanie protokołów postępowań o udzielenie zamówień publicznych w tym wybór oferty najkorzystniejszej lub unieważnienie postępowania. Kierownik komórki merytorycznej, pracownik na samodzielnym stanowisku odpowiadał za: przedłożenie Burmistrzowi lub osobie przez niego upoważnionej propozycji zawarcia umowy o zamówienie wyłączone z ustawy; zgodny z przepisami ustawy i wydanymi na jej podstawie obowiązującymi rozporządzeniami opis przedmiotu zamówienia, ustalenie wartości zamówienia, uzasadnienie faktyczne zastosowania trybu innego niż przetarg; wskazanie wykonawców, z którymi prowadzone będą negocjacje w trybach negocjacji bez ogłoszenia i zamówienia z wolnej ręki i do których wysłane zostaną zaproszenia do złożenia ofert w zapytaniu o cenę. Komórka merytoryczna, każdorazowo przed udzieleniem zamówienia była zobowiązana do złożenia pracownikowi ds. zamówień publicznych, kompletnego i podpisanego przez kierownika komórki merytorycznej lub pracownika na samodzielnym stanowisku wniosku. Wśród obligatoryjnych załączników do wniosku wymieniono: wykaz wykonawców, których należy zaprosić do negocjacji lub do których należy wysłać zapytanie o cenę, jeżeli zamówienia udziela się w trybie negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia lub zapytania o cenę; propozycja zagadnień, które będą przedmiotem negocjacji z wykonawcami, jeżeli zamówienia udziela się w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki oraz propozycja zagadnień do dialogu jeżeli zamówienia udziela się w formie dialogu konkurencyjnego; zaporafowane przez radcę prawnego i podpisane przez kierownika komórki merytorycznej lub pracownika na samodzielnym stanowisku istotne postanowienia umowy, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy oraz ogólne warunki umowy w sprawie zamówienia publicznego. Dla przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, którego wartość przekracza określoną w art. 4 pkt 8 Pzp powoływana była przez Burmistrza komisja przetargowa.

1.4. Kierownik komórki merytorycznej, zatrudniony na samodzielnym stanowisku odpowiadał za: przedłożenie Burmistrzowi lub osobie przez niego upoważnionej propozycji zawarcia umowy o zamówienie wyłączone z Pzp; opis przedmiotu zamówienia zgodny z przepisami tej ustawy i wydanymi na jej podstawie obowiązującymi rozporządzeniami ustalenie wartości zamówienia, uzasadnienie faktyczne zastosowania trybu innego niż przetarg; wskazanie wykonawców, z którymi prowadzone będą negocjacje w trybach negocjacji bez ogłoszenia i zamówienia z wolnej ręki i do których wysłane zostaną zaproszenia do złożenia ofert w zapytaniu o cenę. Komórka merytoryczna, każdorazowo przed udzieleniem zamówienia była zobowiązana do złożenia pracownikowi ds. zamówień publicznych, kompletnego i podpisanego przez kierownika komórki merytorycznej lub pracownika na samodzielnym stanowisku wniosku. Wśród obligatoryjnych załączników do wniosku wymieniono: wykaz wykonawców, których należy zaprosić do negocjacji lub do których należy wysłać zapytanie o cenę, jeżeli zamówienia udziela się w trybie negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia lub zapytania o cenę; propozycja zagadnień, które będą przedmiotem negocjacji z wykonawcami, jeżeli zamówienia udziela się w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki oraz propozycji zagadnień do dialogu jeżeli zamówienia udziela się w formie dialogu konkurencyjnego; zaparafowane przez radcę prawnego i podpisane przez kierownika komórki merytorycznej lub pracownika na samodzielnym stanowisku istotne postanowienia umowy, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy oraz ogólne warunki umowy w sprawie zamówienia publicznego. Dla przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, którego wartość przekracza określoną w art. 4 pkt 8 ustawy kwotę, powoływana była przez Burmistrza komisja przetargowa o przynajmniej trzyposobowym składzie, podejmująca decyzje przy obecności co najmniej połowy jej członków. Organizację, tryb pracy oraz zakres obowiązków komisji przetargowej określał regulamin pracy komisji przetargowej nadany przez Burmistrza. Zapisano w nim m.in., że każdy z członków komisji dokonuje indywidualnej oceny ofert oraz sporządza pisemne uzasadnienie tej oceny z zastrzeżeniem, że przy zastosowaniu kryteriów opisanych wzorami można sporządzić, zbiorcze zestawienie oceny ofert i wówczas pisemne uzasadnienie indywidualnej oceny ofert zastępuje się pisemnym uzasadnieniem wyboru najkorzystniejszej oferty.

(dowód: akta kontroli str. 86-102, 103-116, 117-131)

1.5. Sposób ustalania wartości zamówienia w przypadkach, gdy nie zastosowano Pzp z uwagi na zwolnienie, o którym mowa w art. 4 pkt 8 tej ustawy oraz sposób dokumentowania czynności związanych z ustaleniem wartości zamówienia określono w zarządzeniach Burmistrza wymienionych w punkcie 1.2 niniejszego wystąpienia. Zapisano w nich m.in., że: [1] usługi, dostawy i roboty budowlane, których wartość nie przekraczała kwoty 20 000 zł netto¹⁰ powinny być udzielane na podstawie zamówienia, zlecenia, podpisanego przez Burmistrza; [2] usługi, dostawy i roboty budowlane, których wartość nie przekraczała kwoty 20 000,00 zł¹¹ netto, powinny być udzielane na podstawie zamówienia, zlecenia, podpisanego przez Burmistrza.

Wskazane zamówienia udzielane były na podstawie podpisanego przez Burmistrza zaproszenia do złożenia oferty według przyjętego wzoru oraz zatwierdzonego protokołu również według przyjętego wzoru.

¹⁰ Na podstawie zarządzenia Burmistrza nr 138/11 z dnia 8 listopada 2011 r. oraz zarządzenia Burmistrza nr 10/14 z dnia 20 stycznia 2014 r.. Na podstawie zarządzenia nr 48/14 z dnia 15 kwietnia 2014 r. kwota ta została zwiększona do 50 000 zł.

¹¹ Jak w przypisie poprzedzającym

Ze względu na szczególny charakter lub rodzaj dostaw i usług dopuszczalnym było zlecenie ich realizacji konkretnemu wykonawcy po złożeniu pisemnego wniosku i uzyskaniu akceptacji Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 86-102, 103-116, 117-131)

1.6. W procedurach wewnętrznych Urzędu nie wprowadzono obowiązku sporządzenia planów zamówień publicznych i takich planów nie sporządzano.

(dowód: akta kontroli str. 86-102, 103-116, 117-131)

1.7. W celu zapewnienia, że ponoszone z tytułu powierzenia usług prawniczych wydatki będą dokonywane w sposób gospodarny, w sytuacji, gdy nie opracowano i nie wdrożono uregulowań wewnętrznych według oświadczenia Skarbnika Gminy: podjęto działania polegające na analizie rynku i możliwości zlecenia przygotowania sądowych postępowań nakazowych firmom zewnętrznym. Skarbnik Gminy wskazała również, że decyzja dotycząca poszukiwania podmiotów zewnętrznych była podyktowana tym, że Urząd przejął wierzytelności po zlikwidowanych Gminnych Zakładach Użyteczności Publicznej w Radkowie w likwidacji (dalej: „Zakłady”), a z ich analizy wynikało, że część z nich była przedawniona i powstała w wyniku zaniechania prowadzenia działań windykacyjnych przez Zakłady. Ponadto Zakłady nie dokonywały na bieżąco odpisów przedawnionych wierzytelności, a zapisane na kontach dłużników sumy pozostawały od wielu lat przedawnione. Stąd pilna potrzeba zabezpieczenia wierzytelności Gminy Radków przejmowanych po likwidowanych Zakładach, których roszczenie o zapłatę przedawnia się z upływem trzech lat. Należy również podkreślić, że Urząd w okresie tym nie zwiększył etatów, które wykonywałyby zadania dotyczące windykacji zaległych wierzytelności zarówno w ramach postępowania upominawczego, jak i sądowego; zatrudniony w Urzędzie pracownik ds. obsługi prawnej podejmował nie tylko czynności i działania w ramach bieżącej obsługi zadań samorządu terytorialnego, w tym pomoc prawną przy analizie przejętych wierzytelności Zakładów, jak i dodatkowo czynności likwidatora Zakładu. Dnia 20 maja 2014 r. Burmistrz Miasta i Gminy powołał likwidatora Zakładów¹². Likwidator pełniła swoje obowiązki od dnia 21 maja 2014 r. do czasu zakończenia procesu likwidacyjnego, tj. 30 września 2014 r. W związku z powyższym podjęto decyzję o poszukiwaniu kancelarii prawnej, która będzie świadczyła pomoc prawną na rzecz Gminy. Przyjęto rozwiązanie polegające na wynagradzaniu kancelarii prawnej za każde prowadzenie sprawy w wysokości odpowiadającej kosztom zastępstwa procesowego ustalonym na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w przedmiocie kosztów procesu w danej sprawie oraz, jeżeli w danej sprawie było prowadzone postępowanie egzekucyjne, kosztom zastępstwa procesowego określonym prawomocnym postanowieniem komornika sądowego wydanym w tym przedmiocie w tej sprawie oraz, jeżeli w danej sprawie było prowadzone postępowanie egzekucyjne, kosztom zastępstwa procesowego określonym prawomocnym postanowieniem komornika sądowego wydanym w tym przedmiocie w tej sprawie. Na warunki określone przez gminę przystały dwie kancelarie prawne. Pozostałe kancelarie oferowały usługi za miesięcznym stałym wynagrodzeniem. Czynności dot. analizy rynku i możliwości zlecenia przygotowania sądowych postępowań nakazowych firmom zewnętrznym prowadzone były osobiście przez Skarbnika Gminy i nie zostały utrwalone w formie pisemnej. Według Skarbnika Gminy inne podjęte działania polegały na: (1) analizie potencjalnych kosztów związanych z zatrudnieniem dodatkowych osób ds. obsługi prawnej, którzy podjęliby czynności i działania w zakresie odzyskania podatku VAT w odniesieniu do wartości szacunkowej zamówienia publicznego zlecenia usługi podmiotowi zewnętrznemu

¹² Zarządzeniem nr 66/14 w sprawie powołania likwidatora Gminnych Zakładów Użyteczności Publicznej w Radkowie

(2) analizie rankingów najlepszych i najsukuteczniejszych firm i doradców podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 132, 133-139)

1.8. W kontrolowanym okresie Urząd nie dokonywał restrukturyzacji stanowiska/komórki prawnej poprzez rozwiązanie umowy o pracę, a następnie powierzenie obowiązków (w formie umowy cywilnoprawnej) podmiotom zewnętrznym.

1.9. Radca prawny nie był kierowany przez Burmistrza na szkolenia. Pracownicy Urzędu uczestniczyli w szkoleniach z zakresu prawa podatkowego¹³. Skarbnik Gminy uczestniczyła w jednym szkoleniu (przeprowadzonym w 2013 r.), które dotyczyło procedury odzyskiwania podatku VAT przez jednostki samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str.140)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie Urząd zawarł cztery umowy z podmiotami zewnętrznymi na świadczenie usług prawniczych o łącznej wartości 688 407,00 zł. Realizacja tych umów skutkowałą poniesieniem wydatków w łącznej kwocie 589 774,02 zł¹⁴.

1) W dniu 25 stycznia 2012 r. Urząd zawarł umowę o wartości 627 300,00 zł ze Spółką z o.o.¹⁵ o świadczenie usług doradztwa prawnego polegających na zastępstwie procesowym i doradztwie w zakresie zastępstwa procesowego w postępowaniu o zwrot nadpłaty w podatku od towaru i usług i innych postępowaniach związanych z optymalizacją VAT poprzedzonego analizą zasadności podniesienia roszczeń w wyniku oceny możliwości optymalizacji rozliczeń VAT. Z tytułu zawartej umowy poniesiono wydatki w kwocie 531 107,52 zł¹⁶ Umowa ta została wykazana w Biuletynie Zamówień Publicznych Nr 37376-2012 z dnia 8 lutego 2012 r.

2) W dniu 6 maja 2014 r. Urząd zawarł umowę o wartości 30 000 zł z radcą prawnym¹⁷ o świadczenie usług w zakresie zastępstwa procesowego w postępowaniach cywilnych prowadzonych przed właściwymi sądami powszechnymi w celu uzyskania prawomocnych orzeczeń sądowych (wyroków lub nakazów zapłaty)¹⁸. Z tytułu realizacji tej umowy poniesiono w 2014 r. wydatki w kwocie 28 666,80 zł.

3) W dniu 21 maja 2014 r. Urząd zawarł umowę o wartości 30 000 zł z radcą prawnym¹⁹ o świadczenie usług w zakresie zastępstwa procesowego

¹³ W jednym w 2012 r., w dwóch w 2013 r., w trzech w 2014 r. i w dwóch w 2015 r.

¹⁴ z której 451 618,46 zł przypadало na rok 2013, 62 941,02 zł na rok 2014 i 75 214,54 zł na rok 2015.

¹⁵ Umowa nr ZP.272.1.2012 zawarta w dniu 25 stycznia 2012 r.

¹⁶ z której 451 618,46 zł przypadало na rok 2013, 13 315, 02 zł na rok 2014 i 66 174,04 zł na rok 2015.

¹⁷ Umowa nr FB.076.1.2014.

¹⁸ Na mocy których mogło dojść do zasądzenia świadczeń pieniężnych wynikających z przysługujących Gminie roszczeń o zapłatę powstałych z tytułu braku zapłaty należności, stanowiących świadczenia wzajemnie należne Gminie na mocy zawartych przez nią umów najmu lokali komunalnych oraz dostawy wody, a także w razie braku dobrowolnego uregulowania przez dłużników świadczeń zasądzonych prawomocnym wyrokiem sądowym, zastępstwa prawnego w postępowaniu egzekucyjnym, na warunkach opisanych w § 1 pkt. 2 umowy.

¹⁹ Nr umowy nr FB.076.2.2014.

w postępowaniach cywilnych prowadzonych przed właściwymi sądami powszechnymi w celu uzyskania prawomocnych orzeczeń sądowych (wyroków lub nakazów zapłaty)²⁰. Z tytułu realizacji tej umowy poniesiono wydatki w kwocie 29 999,70 zł²¹.

4) W dniu 29 września 2014 r. Urząd zawarł umowę o wartości 1 107 zł z dnia ze Spółką z o.o. na świadczenie usług pomocy prawnej w zakresie przygotowanie wniosku o interpretację prawa podatkowego, dotyczącego opodatkowania podatkiem VAT. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wykonawca umowy nie wystawił faktury z tytułu świadczonych w ramach umowy usług.

W kontrolowanym okresie Urząd korzystał z usług sześciu kancelarii notarialnych. Z tego tytułu poniósł wydatki w łącznej kwocie 47 388,74 zł²².

(dowód: akta kontroli str.141, 142-151, 152-154, 155 - 158, 159 – 168, 169)

2.2. Zatrudniony w Urzędzie radca prawny w kontrolowanym okresie wydał 80 opinii prawnych²³ i prowadził 33 sprawy sądowe²⁴. W Urzędzie nie prowadzono rejestru konsultacji i porad prawnych udzielanych pracownikom Urzędu, jednostkom organizacyjnym Gminy i mieszkańcom (którym radca prawny udzielał średnio czterech porad prawnych tygodniowo).

(dowód: akta kontroli str.170)

2.3. Zlecenie usług kancelariom prawniczym w przedmiocie zastępstwa procesowego w celu zasądzenia świadczeń pieniężnych²⁵ poprzedzono analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie sporządzoną w formie pisemnej, a uzasadnienie zlecenia udokumentowano w formie pisemnej przed udzieleniem zamówienia.

Zgodnie z postanowieniami Rady Miejskiej w Radkowie, Urząd przejął z dniem 1 kwietnia 2014 r. dodatkowe zadania realizowane na rzecz mieszkańców gminy po likwidowanych Zakładach, związane z prowadzeniem spraw z zakresu gospodarki lokalami mieszkalnymi i użytkowymi oraz rozpoczął proces przejmowania sald rozrachunkowych dotyczących majątku i źródeł ich finansowania. Urząd przejął na stan ksiąg rachunkowych należności w wysokości 572.593,59 zł. Z analizy przejmowanych wierzytelności wynikało, że należało pilnie podjąć działania związane z zabezpieczeniem wierzytelności Gminy, gdyż roszczenia o ich zapłatę przedawniają się z upływem trzech lat. W związku z powyższym pracownik referatu finansowo-budżetowego wraz z pracownikiem ds. obsługi prawnej podjęli czynności polegające na szczegółowej analizie kwot wierzytelności Gminy przekazanej przez Zakłady. Przedmiotowa analiza polegała na sprawdzeniu, czy nie występują przesłanki określone w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²⁶ oraz czy nie wystąpiło przedawnienie roszczeń. Na tej podstawie i w trybie określonym w uchwale Nr LVI/281/10 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 30 czerwca 2010 r.²⁷ przygotowano ponad 100 wniosków o umorzenie

²⁰ Na mocy których może dojść do zasądzenia świadczeń pieniężnych wynikających z przysługujących Gminie roszczeń o zapłatę powstałych z tytułu braku zapłaty należności stanowiących świadczenia wzajemnie należne gminie na mocy zawartych przez nią umów najmu lokali komunalnych oraz dostawy wody, a także, w razie braku dobrowolnego uregulowania przez dłużników świadczeń zasądzonych prawomocnym wyrokiem sądowym, zastępstwa prawnego w postępowaniu egzekucyjnym, na warunkach opisanych w § 1 pkt. 2 zawartej umowy.

²¹ W tym 20 959,20 zł w 2014 r. i 9 040,50 zł w 2015 r.

²² W tym w roku 2013 w kwocie 13 760,52 zł, w roku 2014 w kwocie 27 912,89 zł., i do 30 czerwca 2015 r. w kwocie 5 715,33 zł.

²³ Z których 33 przypadają na rok 2012, 24 - na rok 2013, 14 - na rok 2014 i 9 na rok 2015 (do dnia 30 czerwca)

²⁴ Z których 12 przypadają na rok 2012, wygrane przez Urząd, 5 - na rok 2013, wygrane przez Urząd, 7 - na rok 2014, z których 2 zostały przez Urząd przegrane, 3 wygrane, 1 nie zakończona do dnia zakończenia czynności kontrolnych i 9 na rok 2015 (do dnia 30 czerwca) - nie zakończone do dnia zakończenia czynności kontrolnych (dane pozyskane z rejestru spraw prowadzonych przez radcę prawnego zatrudnionego w Urzędzie)

²⁵ nr FB.076.1.2014 zawartej dnia 6 maja 2014 r., nr FB.076.2.2014, zawartej dnia 21.05.2014 r.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²⁷ W sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odroczenia i rozkładania na raty należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających gminie lub jej jednostkom podległym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej i wskazania organów do tego uprawnionych.

wierzytelności Gminy na ogólną kwotę 134 tys. zł. Wierzytelności zostały umorzone z Urzędu na podstawie § 4 przedmiotowej uchwały.

Równolegle dokonano analizy przejętych zaległości pod kątem przygotowania sądowych postępowań nakazowych, celem zabezpieczenia wierzytelności, wskazując kwoty do zabezpieczenia.

Uzasadnienie zlecenia przed udzieleniem zamówienia udokumentowano w formie notatki służbowej na ofercie kancelarii prawnej wskazując potrzebę pilnego zabezpieczenia wierzytelności, gdyż są to świadczenia okresowe, a roszczenie o ich zapłatę przedawniają się z upływem trzech lat.

(dowód: akta kontroli str.171-235)

Gmina nie posiadała dokumentu potwierdzającego dokonanie analizy potrzeb i korzyści w zakresie przedmiotu umowy z dnia 25 stycznia 2012 r. W latach 2008-2012 odzyskiwano VAT w wysokości około 10,0 tys. zł - 24,1 tys. zł rocznie. Przedmiot zawartej umowy dotyczył optymalizacji odzyskania podatku VAT, przy czym wynagrodzenie Wykonawcy stanowiło udział w uzyskanym efekcie finansowym.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że zlecenie usług stanowiących przedmiot umowy z dnia 25 stycznia 2012 r. nie zostało poprzedzone analizą potrzeb i korzyści w formie pisemnej. Analiza wykonania budżetu za lata poprzednie wskazywała na realizację szeregu projektów finansowanych ze środków UE i budżetu Gminy, więc posiadano świadomość potencjalnych korzyści związanych ze zwrotem podatku VAT. W związku z powyższym, podjęto decyzję o poszukiwaniu podmiotu profesjonalnego, który udzieli wsparcia Gminie zarówno w zakresie sporządzenia szczegółowego badania i zidentyfikowania obszarów odzyskania VAT, jak i możliwości podniesienia roszczeń z tego tytułu. Efektem realizacji umowy był m.in. raport zawierający analizę potrzeb i korzyści, tj. zidentyfikowane możliwości odzyskania podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str.142-151; 375; 449-564; 573)

2.4. Wartość zamówienia dotyczącego zastępstwa procesowego realizowanego przez kancelarie prawnicze w celu zasądzenia świadczeń pieniężnych²⁸ została oszacowana na kwotę 48 000 zł. Zapłacone wynagrodzenie za wykonane usługi na podstawie wskazanych umów wyniosło kwotę 47 696,34 zł (58 666,50 zł brutto). Zgodnie z zarządzeniem nr 48/14 z dnia 15 kwietnia 2014 r. usługi, dostawy i roboty budowlane, których wartość nie przekraczała kwoty 50 000 zł netto²⁹ udzielane były na podstawie zamówienia, zlecenia podpisanego przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 236-239, 117-131)

Wyboru wykonawcy usług stanowiących przedmiot umowy z dnia 25 stycznia 2012 r. dokonano na podstawie art. 5 ust. 1b *Pzp*, zgodnie z którym, w przypadku zamówień na usługi prawnicze, polegające na wykonywaniu zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi lub doradztwie w zakresie zastępstwa procesowego, lub jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa, nie stosuje się przepisów *Pzp* dotyczących przesłanek wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia oraz przesłanek wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki.

Wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego został złożony w dniu 9 stycznia 2012 r. na druku określonym w procedurze wewnętrznej Gminy³⁰ i zatwierdzony przez Burmistrza. Zgodnie z wytycznymi części VII wniosku

²⁸ Na podstawie umów nr FB.076.1.2014 zawartej dnia 6 maja 2014 r., nr FB.076.2.2014, zawartej dnia 21 maja 2014 r.

²⁹ Na podstawie zarządzenia Burmistrza nr 138/11 z dnia 8 listopada 2011 r. oraz zarządzenia Burmistrza nr 10/14 z dnia 20 stycznia 2014 r. Na podstawie zarządzenia nr 48/14 z dnia 15 kwietnia 2014 r. kwota ta została zwiększona do 50 000 zł.

³⁰ Zarządzenie Burmistrza nr 138/11 z 8 listopada 2011 r.

(proponowany tryb udzielenia zamówienia), w przypadku trybu innego niż przetarg nieograniczony lub ograniczony, wymagane było dołączenie do wniosku uzasadnienia faktycznego i prawnego zastosowania wybranego trybu. We wniosku z dnia 9 stycznia 2012 r. wskazano wyłącznie art. 5 ust. 1b ustawy Pzp, tj. bez określenia trybu przewidzianego tą ustawą. Informację, iż postępowanie jest prowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki podano w zaproszeniu z dnia 12 stycznia 2012 r. do negocjacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (jako podstawę wskazano art. 66 i 68 w związku z art. 5 ust. 1b ustawy Pzp) oraz w ogłoszeniu z dnia 8 lutego 2012 r. o zamiarze zawarcia umowy w wyniku przedmiotowego postępowania.

W złożonych wyjaśnieniach, jako uzasadnienie faktyczne wyboru trybu z wolnej ręki Burmistrz wskazał - przedmiot zamówienia, zaś jako uzasadnienie prawne – wyłączenie konieczności stosowania przepisów dotyczących przesłanek wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki w przypadku usług objętych przedmiotem tego zamówienia.

(dowód: akta kontroli str.425-428; 432-433; 446-448; 1120-1123)

Wyboru wykonawcy zamówienia dokonano w oparciu o ofertę sp. z o.o., skierowanej do Gminy e-mailem z dnia 7 lipca 2011 r. (przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia). W odpowiedzi na zapytanie Gminy dotyczące złożonej oferty/projektu umowy: „Czy kwota wynagrodzenia może być negocjowana”, oferent w korespondencji mailowej w dniu 22 września 2011 r. stwierdził, że „Kwota wynagrodzenia za sukces niestety nie podlega negocjacji, wszystkie gminy z którymi pracujemy mają takie same warunki finansowe w tym zakresie”. W dniu 12 stycznia 2012 r. tę samą firmę zaproszono do negocjacji. Zgodnie z zapisami zawartymi w protokole z negocjacji, w dniu 19 stycznia 2012 r. przedstawiciel Gminy omówił zakres świadczonych usług oraz wysokość wynagrodzenia Wykonawcy za realizację przedmiotu zamówienia, wyrażoną w kwocie stałej oraz w % od wartości odzyskanego podatku VAT. W protokole wskazano również, że przeprowadzono negocjacje odnośnie brzmienia poszczególnych paragrafów umowy. Ostatecznie wynagrodzenie Wykonawcy określone w umowie z dnia 25 stycznia 2012 r. było takie samo jak w projekcie umowy przesłanej Gminie w dniu 7 lipca 2011 r. W przypadku uzyskania oszczędności podatkowych w trakcie lub po zakończeniu fazy wdrożeniowej, wynagrodzenie Wykonawcy miało stanowić 30% części kwoty podatku VAT należnego lub naliczonego odzyskanej przez Gminę. Jednocześnie w umowie przewidziano dodatkowe wynagrodzenie na poziomie 50% z tytułu otrzymanych przez Gminę odsetek lub otrzymanego oprocentowania nadpłaty.

Burmistrz wyjaśnił, że ponieważ przedmiotowe zamówienie spełniało przesłanki określone w przepisach art. 5 ust. 1b ustawy Pzp, Gmina prowadziła negocjacje z jednym wykonawcą. Na zawarcie umowy w trybie art. 5 ust. 1b ustawy Pzp i rozmowy z jednym wykonawcą zdecydowano się z uwagi na profesjonalny charakter zamówienia, tj. zastępstwo w postępowaniu podatkowym o zwrot nadpłaconego podatku od towarów i usług oraz doradztwo prawne w zakresie działań objętych wspomnianym zastępstwem procesowym. Jak wskazał Burmistrz, Gmina podejmowała negocjacje w zakresie wynagrodzenia za świadczone usługi. Dodał również, że w wyniku negocjacji, które objęły przede wszystkim kwestie wynagrodzenia, Gmina przyjęła, że warunki oferty były dla niej zarówno korzystne, jak i miały charakter rynkowy, a koszt inicjalny przeglądu w wysokości 1 000 zł (wliczony ostatecznie w wynagrodzenie za sukces zgodnie z § 5 ust. 3 Umowy), należało uznać za wyjątkowo niski. W wyniku samych negocjacji zmianie w stosunku do pierwotnej treści umowy uległy zapisy § 1 ust. 7 – dotyczące wskazania okresu realizacji przedmiotu umowy, § 9 ust. 1 dotyczące ograniczenia

odpowiedzialności Wykonawcy oraz § 16 dotyczące określenia beneficjenta będącego osobą trzecią.

(dowód: akta kontroli str.142-151; 377-430; 432-435; 436-445; 578-594)

Wartość przedmiotowego zamówienia została oszacowana przed wszczęciem postępowania, na kwotę 510 tys. zł netto, na podstawie danych przesłanych przez potencjalnego wykonawcę zamówienia. Ustalenia wartości zamówienia dokonano na podstawie wybranych danych budżetowych dotyczących przybliżonych wartości zidentyfikowanych optymalizacji VAT w innych gminach. W zawartej w dniu 25 stycznia 2012 r. umowie nie określono maksymalnej wartości wynagrodzenia, które może uzyskać Wykonawca.

Burmistrz wyjaśnił, że określenie kwoty maksymalnego wynagrodzenia nie było możliwe ze względu na sposób naliczania wynagrodzenia w umowie, w oparciu o trudną do sklasyfikowania wysokość potencjalnego zwrotu VAT. Jednocześnie wskazał iż charakter wynagrodzenia, opartego w większości na Wynagrodzeniu za sukces stanowił element motywujący dla Wykonawcy, co przełożyło się w ocenie Gminy na odzyskanie przez nią większej ilości środków.

(dowód: akta kontroli str.142-151; 425-431; 578-594)

2.5. W dwóch umowach z radcami prawnymi³¹ zawarto zapisy wskazujące, że:

- każda ze stron może rozwiązać umowę z uprzednim 3-miesięcznym wypowiedzeniem, a w przypadku rażącego naruszenia przez drugą stronę obowiązków z tej umowy wynikających również rozwiązać w trybie natychmiastowym,
- w przypadku rozwiązania umowy zleceniobiorca był zobowiązany rozliczyć się z prowadzonych przez siebie spraw, w formie protokołu zdawczo – odbiorczego, a także przekazania dokumentów i informacji związanych z prowadzonymi sprawami, do końca okresu wypowiedzenia (w przypadku rozwiązania w trybie natychmiastowym, w terminie 14 dni od dnia rozwiązania).

Umowy zostały podpisane przez Burmistrza i Skarbnika Gminy oraz parafowane przez radcę prawnego.

(dowód: akta kontroli str.152-158)

Okres realizacji przedmiotu umowy z dnia 25 stycznia 2012 r. ustalono do dnia 31 października 2015 r. Niemniej jednak, w § 17 ust. 2 umowy, przewidziano możliwość jej rozwiązania w formie pisemnej przez każdą ze Stron, w każdym czasie, z zachowaniem 30-dniowego okresu wypowiedzenia. Odliczeń podatku VAT dokonywano po uzyskaniu przez Wykonawcę w imieniu Gminy pisemnej interpretacji indywidualnej Ministra Finansów, potwierdzającej prawidłowe stanowisko Gminy w zakresie opodatkowania podatkiem VAT zdarzeń wynikających z zadań własnych nałożonych na Gminę, kalkulacji wartości współczynnika struktury sprzedaży, jak też w zakresie dokonania korekty nieodliczonej wcześniej części podatku naliczonego.

(dowód: akta kontroli str.142-151; 595-1074)

2.6. Świadczenie usług będących przedmiotem umowy z dnia 25 stycznia 2012 r. zostało podzielone na fazę diagnostyczną oraz fazę wdrożeniową. W ramach fazy diagnostycznej Wykonawca miał zidentyfikować obszary możliwej optymalizacji rozliczeń VAT dokonywanych przez Zamawiającego i możliwości podniesienia roszczeń z tego tytułu. Czynności te nie zostały objęte osobnym wynagrodzeniem. W ramach fazy wdrożeniowej, strony umowy miały prowadzić działania zmierzające do zrealizowania oszczędności w obszarach rozliczeń VAT dokonywanych przez Zamawiającego, a wskazanych w raporcie zawierającym zidentyfikowane

³¹ Nr FB.076.1.2014 zawarta z dnia 6 maja 2014 r. oraz nr FB.076.2.2014, zawarta dnia 21 maja 2014 r.

możliwości odzyskania podatku VAT. Działania te miały prowadzić do odzyskania kwot podatku VAT w drodze postępowania podatkowego lub sądowno-administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str.142-151)

Burmistrz wskazał, że charakter podejmowanych czynności procesowych w trakcie realizacji zamówienia, w tym reprezentowanie Zamawiającego w postępowaniach przed organami podatkowymi oraz ocena procesowa roszczeń Gminy z punktu widzenia planowanych działań procesowych w w/w sprawach mieściła się w pojęciu zastępstwa procesowego oraz doradztwa prawnego w ramach tego zastępstwa. Okoliczności te według Burmistrza i stanowiły wypełnienie definicji zawartych w przepisie art. 5 ust. 1b Pzp. Zakres usług oczekiwanych przez Gminę w umowie z dnia 25 stycznia 2012 r. obejmował: [1] udzielenie, po przeprowadzeniu odpowiedniej analizy, rekomendacji co do zasadności podjęcia wobec organów podatkowych czynności mających na celu odzyskanie należnego Gminie podatku od towarów i usług; [2] reprezentowanie Gminy w postępowaniach związanych z odzyskaniem podatku od towarów i usług, w tym między innymi przed organami podatkowymi.

Burmistrz wskazał również, że usługi w zakresie zastępstwa procesowego, doradztwa w zakresie zastępstwa procesowego oraz doradztwa podatkowego ząbebiają się, ale się nie pokrywają. Ponadto radcowie prawni i adwokaci mogą podejmować działania w zakresie zastępstwa procesowego szerzej niż doradcy podatkowi oraz świadczyć usługi, które pokrywają się z usługami doradztwa podatkowego w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o *doradztwie podatkowym*³². Mając na uwadze sporny charakter zwrotu podatku VAT i złożoność zagadnienia, kluczowe było dokonanie w ramach usług, oceny zasadności podnoszenia poszczególnych roszczeń. Rozpoznanie rynku wskazało, że podmiotem, który posiada największe doświadczenie w przedmiotowej sprawie (tj. zastępstwa procesowego i doradztwa w zakresie zastępstwa procesowego) jest podmiot z którym zawarto umowę w dniu 25 stycznia 2012 r. Charakter usług, jej przedmiot oraz wola podpisania umowy z kancelarią prawną wskazywały jednoznacznie na konieczność zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego na usługi prawne.

(dowód: akta kontroli str. 565-572)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie sporządziła protokołu z postępowania przeprowadzonego w 2012r. o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług doradztwa prawnego polegających na zastępstwie procesowym i doradztwie w zakresie zastępstwa procesowego w postępowaniu o zwrot nadpłaty w podatku od towaru i usług i innych postępowaniach związanych z optymalizacją VAT poprzedzonego analizą zasadności podniesienia roszczeń w wyniku oceny możliwości optymalizacji rozliczeń VAT, czym naruszyła postanowienia art. 96 Pzp.

Burmistrz wyjaśnił, że brak sporządzenia protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego był efektem niedopatrzenia. Jednocześnie wskazał, że Gmina sporządzi przedmiotowy protokół zgodnie z postanowieniami Pzp, gdyż wszystkie informacje niezbędne do jego uzupełnienia znajdują się w korespondencji i dokumentacji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 1120-1123)

³² Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213 ze zm.

2. W 2012 r. w postępowaniu o udzielenie wskazanego powyżej zamówienia, nie przestrzegano również wymogów określonych w zarządzeniu Burmistrza z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie zasad wykonywania w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Radków ustawy Prawo zamówień publicznych. Złożony w dniu 9 stycznia 2012 r. wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego był niekompletny, gdyż nie zawierał wskazania trybu wyboru wykonawcy zamówienia, a w konsekwencji, uzasadnienia faktycznego i prawnego wyboru tego trybu. Powyższe było niezgodne z wytycznymi części VII wniosku (proponowany tryb udzielenia zamówienia), wskazującymi, że w przypadku trybu innego niż przetarg nieograniczony lub ograniczony, wymagane było dołączenie do wniosku uzasadnienia faktycznego i prawnego zastosowania wybranego trybu.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz przyznał, że sam wniosek nie zawierał pisemnego uzasadnienia faktycznego i prawnego udzielenia zamówienia w trybie art. 5 ust. 1b *Pzp*. Według Burmistrza, wskazanie podstawy prawnej udzielenia zamówienia w postaci wskazania art. 5 ust. 1b *Pzp* było wystarczające dla prawidłowego złożenia i rozpatrzenia wniosku. Jak podał, rozmowy z Wykonawcą toczyły się już przed momentem złożenia wniosku o przeprowadzenie procedury udzielenia zamówienia publicznego i zarówno tryb udzielenia zamówienia jak również uzasadnienie faktyczne i prawne było przeanalizowane i znane władzom Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 425-428; 578-594; 1120-1123)

Ocena cząstkowa

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

3. Prawidłowość realizacji umów na usługi prawnicze

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian postanowień umowy z dnia 25 stycznia 2012 r. a także pozostałych umów na usługi prawnicze.

(dowód: akta kontroli str. 141-151)

3.2. Usługi prawnicze zostały zrealizowane zgodnie z umowami³³, tj. terminowo³⁴ i w zakresach z nich wynikających, z wyjątkiem realizowania w ramach jednej z nich³⁵ tj. odzyskiwania należności Gminy wobec likwidatora Zakładów z tytułu nienależnie wypłaconej zaliczki na poczet jego wynagrodzenia w kwocie 5 811,73 zł. Według oświadczenia Skarbnika Gminy zlecenie zastępstwa procesowego w postępowaniu cywilnym w przedmiocie odzyskiwania należności gminy wobec likwidatora Zakładów podyktowane było koniecznością podjęcia pilnych działań związanych ze ściąganiem kwoty zaliczki pobranej i nierozliczonej przez likwidatora Zakładów.

(dowód: akta kontroli str.240-241, 242-348, 349-353)

Analiza zakresu przedmiotowego trzech faktur³⁶ o łącznej wartości 391,1 tys. zł netto, wykazała, że przedmiot umowy z dnia 25 stycznia 2012 r. został realizowany zgodnie z umową.

(dowód: akta kontroli str.595-1074)

3.3. Wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji przedmiotów umów³⁷ w łącznej kwocie 47 696,34 zł³⁸, dokonywano w kwotach wynikających z tych umów, tj. odrębnie

³³ nr FB.076.1.2014 zawartej dnia 6 maja 2014 r., nr FB.076.2.2014, zawartej dnia 21.05.2014 r.

³⁴ W terminach nie przekraczających jednego roku określonego obydwojoma umowami

³⁵ nr FB.076.2.2014, zawarta dnia 21.05.2014 r.

³⁶ nr DL-1003276 z 29 marca 2013 r., nr DL-1004092 z 30 września 2013 r. oraz nr DL-1008627 z 20 kwietnia 2015 r.

³⁷ nr FB.076.1.2014 zawartej dnia 6 maja 2014 r., nr FB.076.2.2014, zawartej dnia 21.05.2014 r.

³⁸ Z czego 23 306,34 zł na podstawie umowy nr FB.076.1.2014 zawartej dnia 6 maja 2014 r., 24 390 zł na podstawie umowy FB.076.2.2014, zawartej dnia 21.05.2014 r.(w kwocie tej zawarto koszty zastępstwa prawnego w wysokości 3 330,00 zł określone prawomocnym postanowieniem komornika sądowego wydanym w tym przedmiocie w 21 sprawach)

naliczanych za prowadzenie każdej sprawy w wysokości odpowiadającej kosztom zastępstwa procesowego ustalonym na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego. Wyплаты wynagrodzeń w łącznej kwocie 58 666,50 zł³⁹ (w których zawarto podatek VAT w łącznej kwocie 10 970,16 zł⁴⁰) następowały na podstawie faktur VAT wystawionych przez zleceniobiorców po uzyskaniu prawomocności orzeczenia sądu lub komornika sądowego. Termin 21 dni liczony od doręczenia faktury zleceniodawcy został w każdym przypadku zachowany⁴¹. Nie wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji umowy.

(dowód: akta kontroli str.240-241,242-348)

Zgodnie z postanowieniami umowy z dnia 25 stycznia 2012 r., w przypadku uzyskania oszczędności podatkowych w trakcie lub po zakończeniu fazy wdrożeniowej, Wykonawcy należało się wynagrodzenie w wysokości 30% odzyskanej kwoty podatku należnego lub naliczonego VAT. Na podstawie realizacji trzech faktur⁴² o łącznej wartości 391,1 tys. zł netto, ustalono, że wyплаты wynagrodzenia z tytułu realizacji umowy z dnia 25 stycznia 2012 r. dokonano po wykonaniu prac i uzyskaniu przez Gminę efektu w postaci zwrotu podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str.142-151; 595-1074)

3.4. Wykonawcom wypłacano wynagrodzenie wyłącznie z tytułu świadczenia usług prawniczych.

(dowód: akta kontroli str. 240-241,242-348)

Zapisy umowy z dnia 25 stycznia 2012 r. nie obejmowały wyплаты wynagrodzenia z tytułu gotowości do świadczenia usług, czy też kosztów dojazdów, noclegów, wykorzystania środków technicznych itp.

(dowód: akta kontroli str.142-151)

3.5. Z ustalonych przez Urząd wierzytelności Gminy przejętych po zlikwidowanych Zakładach stanowiących świadczenia należne gminie na mocy zawartych przez nią umów najmu lokali komunalnych oraz dostawy wody, w wysokości 225 978,28 zł⁴³ odzyskano kwotę 58 510,78 zł (tj. 25,9%).

Rezultat zlecenia usług prawniczych na podstawie dwóch umów⁴⁴ w kwocie 58 510,78 zł po odjęciu wypłaconego wynagrodzenia kosztów zastępstwa procesowego i prawnego powiększonego o podatek VAT w łącznej kwocie 58 666,50 zł był minusowy (- 155,72 zł).

(dowód: akta kontroli str. 240-241,242-348, 354-357, 358-371)

W wyniku realizacji umowy z dnia 25 stycznia 2012 r., wielkość odzyskanego podatku VAT wyniosła 990,8 tys. zł w latach 2013-2014 i 83,9 tys. zł w I półroczu 2015 r. Ponadto, w wyniku dokonania korekty deklaracji VAT za lata 2008-2012, odzyskano podatek VAT w łącznej kwocie 568,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.567; 573)

3.6. Urząd nie był kontrolowany w zakresie zlecenia usług prawniczych podmiotom zewnętrznym. Do Urzędu nie wpływały skargi związane ze zlecaniem usług prawniczych podmiotom zewnętrznym.

³⁹ Z czego 28 666,80 zł. na podstawie umowy nr FB.076.1.2014 zawartej dnia 6 maja 2014 r., 29 999,70 na podstawie umowy FB.076.2.2014, zawartej dnia 21.05.2014 r.

⁴⁰ Z czego 5 360,46 zł na podstawie umowy nr FB.076.1.2014 zawartej dnia 6 maja 2014 r., 5 609,70 zł na podstawie umowy FB.076.2.2014, zawartej dnia 21.05.2014 r.

⁴¹ Wskazanych ustaleń dokonano na podstawie analizy faktur VAT o numerach 42/11/2014, 44/12/2014, 45/12/2014, o łącznej wartości 19 294,2 zł (tj. 67,3% wartości umowy nr FB.076.1.2014 zawartej dnia 6 maja 2014 r. z pięciu wystawionych przez jej wykonawcę oraz o numerach FV/1/2015, FV/22/2014, FV/23/2014, o łącznej wartości 18 376,2 zł (tj. 61,3% wartości umowy FB.076.2.2014, zawartej dnia 21.05.2014 r., z siedmiu wystawionych przez jej wykonawcę

⁴² nr DL-1003276 z 29 marca 2013 r., nr DL-1004092 z 30 września 2013 r. oraz nr DL-1008627 z 20 kwietnia 2015 r.

⁴³ Z czego: 123 096 zł na podstawie umowy nr FB.076.1.2014 zawartej dnia 6 maja 2014 r.; 102 881,37 zł na podstawie umowy FB.076.2.2014, zawartej dnia 21.05.2014 r.- w kwocie tej zawarta jest wierzytelność gminy wobec likwidatora Zakładów z tytułu nienależnie wypłaconej zaliczki na poczet jego wynagrodzenia w kwocie 5 811,73 zł.

⁴⁴ nr FB.076.1.2014 zawartej dnia 6 maja 2014 r. i nr FB.076.2.2014, zawartej dnia 21.05.2014 r.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Wniosek pokontrolny

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

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 Kontroli⁴⁵, wnosi o dokumentowanie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* oraz regulacjami wewnętrznymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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
Maria Ossowska
Główny specjalista k.p.


podpis


Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.

Radosław Kujawinski
podpis
Wicedyrektor

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.