



Kąty Wrocławskie, dnia 28.06.2023 r.

Radni Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

Katarzyna Sebzda-Sztul

Anna Krawczyk Herbut

Grzegorz Pacyna

Piotr Sobko

Sebastian Kotlarz

Znak sprawy: SG.0003.8.2023

Numer pisma:SG.0003.8.2023/1

**ODPOWIEDŹ NA INTERPELACJĘ
RADNYCH RADY MIEJSKIEJ W KĄTACH WROCŁAWSKICH**

Szanowni Państwo Radni Rady Miejskiej

W odpowiedzi na interpelację z dnia 14.06.2023 r. (data wpływu 15.06.2023 r.) wniesioną przez grupę pięciu Radnych Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich, niniejszym przedstawiam odpowiedź na postawione pytania. Odwołując się do systematyki interpelacji wyjaśniam i informuję co następuje:

Ad. 1

Po pierwsze sprzeciw budzi sposób sformułowania pytania nr 1 interpelacji sugerujący, że po otrzymaniu w dniu 18.05.2023 r. dokumentu pn. „Protokół i sprawozdanie z przeprowadzenia kontroli i oględzin dokumentów oraz wydatków poniesionych w 2022 r. przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej” Burmistrz Miasta i Gminy nie podjął żadnych czynności wyjaśniających.

Czynności wyjaśniające zostały podjęte i miały one charakter adekwatny do zasygnalizowanych w ww. protokole domniemanych nieprawidłowości. Przede wszystkim zwrócono się do kierownika jednostki (ZGM w Kątach Wrocławskich) z poleceniem udzielenia wyjaśnień w odniesieniu do informacji zawartych w ww. protokole. Wyjaśnienia udzielane przez kierownika jednostki były weryfikowane w oparciu o obowiązujące w

ww. jednostce postanowienia Regulaminu udzielenia zamówień publicznych (Zarządzenie nr 18/2021 kierownika ZGM Kąty Wrocławskie), przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, treść umowy nr ZGM/ZP/08/2022 z dnia 12.05.2022 r. oraz dokumenty powstałe w toku jej realizacji, w tym harmonogramy wykonania prac i protokoły odbioru.

Kierownik Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Kątach Wrocławskich złożył następnie obszernie wyjaśnienia pisemne objęte pismem z dnia 2.06.2023 r., które wyczerpują wszelkie kwestie poruszone w protokole radnych oraz uczestniczył w posiedzeniu Komisji Rewizyjnej, której na mocy uchwały nr LXV/830/23 z dnia 25.05.2023 r. została powierzona kontrola w zakresie wykonania umowy, jakiej dotyczył protokół radnych.

Podsumowując, brak jest podstaw do twierdzenia, że nie były podejmowane czynności wyjaśniające w odniesieniu do kwestii poruszonych w protokole radnych.

W ocenie Burmistrza brak jest przesłanek do zlecenia – w oparciu o informacje zawarte w dokumencie „Protokół i sprawozdanie z przeprowadzenia kontroli i oględzin dokumentów oraz wydatków poniesionych w 2022 r. przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej” – audytu wewnętrznego nie tylko z braku podstaw celowościowych, ale także formalnych. Okoliczność ta została zweryfikowana i potwierdzona przez audytora wewnętrznego.

Audyt wewnętrzny, zgodnie z art. 272 ustawy o finansach publicznych jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w jednostce. Audyt jest zatem badaniem, które ma **charakter prewencyjny**. Audytor prowadzi proces badania, w którym chce zebrać informacje; jest poszukiwaniem zgodności, a nie nieprawidłowości.

Dodatkowo, w dniu 25.05.2023 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich na mocy uchwały nr LXV/830/23 zleciła Komisji Rewizyjnej kontrolę „w zakresie oceny prawidłowości wydatków gminy na utrzymanie zieleni na terenie miasta Kąty Wrocławskie w 2022 r.” Rada Miejska posiada zatem możliwość weryfikacji we własnym zakresie i w ramach przydanych jej kompetencji zagadnień opisanych w protokole radnych.

Ad. 2

W odpowiedzi na pytanie o powody i podstawy niezrealizowania wniosku „Sesji Rady Miejskiej” z dnia 25.05.2023 r. dot. wykonania niezależnej opinii prawnej w sprawie oceny wydatkowania środków oraz sposobu rozliczenia umowy z zakresu utrzymania zieleni miejskiej zawartej przez ZGM, pomimo posiadanych i dedykowanych takim celom środków, wyjaśniam co następuje:

Wniosek podjęty przez Radę Miejską w czasie LXV sesji w dniu 25.05.2023 r. w sprawie wystąpienia o „niezależną opinią prawną dotyczącą oceny wydatkowania środków oraz sposobu rozliczenia umowy z zakresu utrzymania zieleni miejskiej zawartej przez ZGM” nie ma charakteru wiążącego i nie kreuje po stronie Burmistrza obowiązku podjęcia określonych czynności wnioskowanych przez Radę Miejską, a co więcej pozbawiony jest podstaw prawnych.

Powyższe stwierdzenie nie stanowi bynajmniej o braku ze strony Burmistrza refleksji nad wyrażonym we wniosku stanowisku Rady Miejskiej, a jest wyłącznie stwierdzeniem stanu prawnego i konieczności względu na ogólne zasady działania gminy jako jednostki samorządowej. Podstawową regułą wynikającą z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, na której opiera się działanie gmin jest podział kompetencji pomiędzy organem stanowiącym jakim jest rada gminy a burmistrzem, który jest organem wykonawczym. Mimo, że rada miejska posiada kompetencje kontrolne, to pomiędzy radą gminy a burmistrzem nie istnieje stan podporządkowania.

To wyłącznie burmistrz ponosi odpowiedzialność za wykonanie budżetu i wszelkie konsekwencje prawne, a także polityczne, związane z podejmowanymi decyzjami na poziomie wykonania budżetu, w tym wydatkowanie środków budżetowych na ściśle określony cel, w tym na zewnętrzne opinie prawne.

Działania Rady Miejskiej, w tym omawiany wniosek o zlecenie „niezależnej” opinii prawnej nie może wykraczać w zakres kompetencji organu wykonawczego wynikających z ustawy. Wprawdzie rada miejska może stanowić o kierunkach działania organu wykonawczego w trybie art. 18 ust. 2 pkt 2) ustawy o samorządzie gminnym, jednak chodzi tu o rozstrzygnięcie co do strategii działania, a nie sposobu postępowania w konkretnej sprawie (wyrok WSA w Lublinie w sprawie III SA/Lu 98/11). **„Stanowienie o kierunkach działania” nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych czy też sposobu załatwienia konkretnej sprawy** (por. wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006r., II SA/Wr 504/06; WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008r., II SA/Gl 575/08; WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009r., II SA/Op 356/09; WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011r., III SA/Lu 454/10 i z dnia 7 kwietnia 2011r., III SA/Lu 98/11; NSA z dnia 11 sierpnia 2011r. II OSK 925/11; WSA we Wrocławiu z dnia 3 czerwca 2014r., III SA/Wr 910/13).

Jako organ odpowiedzialny za wykonanie budżetu i zobowiązany do przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dokonałem oceny wniosku Rady Miejskiej z uwzględnieniem całokształtu okoliczności faktycznych sprawy i podjąłem w ramach swojej kompetencji decyzję o niezleceniu opinii prawnej dot. „oceny wydatkowania środków oraz sposobu rozliczenia umowy z zakresu utrzymania zieleni zawartej przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej” z następujących powodów:

1) Gmina Kąty Wrocławskie korzysta z obsługi prawnej świadczonej przez radców prawnych. Niezależność radców prawnych od ich zleciendawców, również pracodawców zapewniają przepisy ustawy z dnia 6.07.1982 r. o radcach prawnych, w tym w szczególności art. 13 w. ustawy, zgodnie z którym radca prawny nie jest związany poleceniem co do wydania opinii prawnej. Ponadto zgodnie z art. 11 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (załącznik do uchwały nr 8/VIII/2010 Prezydium KRRP z dnia 28.12.2010 r., radcy prawni obowiązani jest przy wykonywaniu obowiązków zawodowych chronić swoją niezależność. Mając na względzie powyższe regulacje prawne już sam sposób sformowania wniosku dot. „niezależnej opinii prawnej” budzi wątpliwości, albowiem każda opinia prawna jest w świetle regulacji prawnych opinią niezależną.

2) Uzasadnieniem dla wydatkowania środków budżetowych na określony cel nie może być sam fakt posiadania takich środków w budżecie. Oczywiście zabudżetowanie środków stanowi warunek ich wydatkowania zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, jednakże nie jedyny. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 3 pkt 1) ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wobec faktu, że Gmina Kąty Wrocławskie posiada zawarte umowy o świadczenie obsługi prawnej zarówno w bieżących sprawach, jak i w sprawach z zakresu Prawa zamówień publicznych, to zlecenie sporządzenia opinii podmiotowi zewnętrznemu o przedmiocie, który nie ma charakteru specjalistycznego i nie wykracza poza ramy zawartych umów o obsługę prawną, stanowiłoby moim zdaniem naruszenie zasady celowości i oszczędności wydatkowania środków budżetowych.

3) Przedmiot opinii określony we wniosku Rady Miejskiej nie wskazuje na jakikolwiek problem prawny, a sprowadza się do „oceny wydatkowania środków i sposobu rozliczenia” określonej umowy. Zagadania te mają charakter pozaprawny dotyczą kwestii wyłącznie stanu faktycznego a nie prawnego. Nie wskazano na żadne wątpliwości natury prawnej uzasadniające sporządzenie opinii.

4) Zagadnienia tożsame z przedmiotem opinii, jakiej zlecenia dotyczy omawiany wniosek, zostały na mocy uchwały nr LXV/830/23 z dnia 25.05.2023 r. poddane kontroli Komisji Rewizyjnej. Komisja Rewizyjna jest zaś, zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, właśnie „narzędziem” Rady Miejskiej do kontroli działalności burmistrza i gminnych jednostek organizacyjnych. Skoro Rada zleciła Komisji Rewizyjnej w trybie art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zadanie z zakresu kontroli wykonywania umowy jakiej dot. również wniosek o opinię prawną, tym bardziej umacnia to moje stanowisko jako Burmistrza co do tego, że wydatki na zewnętrzną opinię prawną są nieuzasadnione, niecelowe i sprzeczne z zasadą gospodarności, skoro sprawa podlega kontroli Rady Miejskiej w ramach działań Komisji Rewizyjnej, która ma w tym obszarze

własne kompetencje i może samodzielnie podjąć czynności kontrolne.

Ad. 3 i 4

Odpowiedzi na pytania interpelacji dotyczące oceny przez Burmistrza decyzji podjętych przez Kierownika Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Kątach Wrocławskich w ramach wykonywania umowy nr ZGM/ZP/08/2022 na utrzymanie zieleni w obrębie miasta Kąty Wrocławskie, poprzedzić należy uwagą ogólną, że za zawarcie i wykonanie każdej umowy odpowiada kierownik jednostki – jako kierownik zamawiającego.

Wszystkie umowy, do których odnosi się protokół radnych, tj.

- a) umowa na remont mieszkania przy ul. 1 Maja 47/17 w Kątach Wrocławskich,
- b) umowa dot. remontu połaci dachu w budynku w Kątach Wrocławskich Nowowiejska 9A i 9B,
- c) umowa na utrzymanie zieleni na terenie miasta Kąty Wrocławskie

zostały zawarte zgodnie z prawem (ustawą Prawo Zamówień Publicznych lub obowiązującym w ZGM Regulaminem zamówień publicznych) a wybrane oferty – co nie jest kwestionowane - były ofertami najniższymi cenowo i najkorzystniejszymi.

Za prawidłową realizację każdej umowy po jej zawarciu, pod każdym względem (prawnym, ekonomicznym etc.) odpowiada pracownik merytoryczny oraz kierownik jednostki. To na kierowniku spoczywa bieżące wykonanie umowy w granicach określonych prawem, jej zapisami oraz - co niezwykle istotne – budżetem. Ponieważ - w szerszym aspekcie - to kierownik, w ramach przypisanych mu umową o pracę kompetencji, swojej wiedzy oraz doświadczenia podejmuje bieżące decyzje co do funkcjonowania całej podległej jednostki, spraw kadrowo – płacowych, organizacyjnych, BHP itp. skończywszy na realizacji umów. Ma on obowiązek przy tym korzystać ze specjalistycznej wiedzy pracowników, ekspertów zewnętrznych (gdy jest taka wyraźna potrzeba) oraz wykonawców umów.

Umowa na utrzymanie zieleni w mieście Kąty Wrocławskie w roku 2022 została wykonana prawidłowo pod względem formalnym, merytorycznym i budżetowym. Co więcej, wydano na jej realizację mniej środków (331.044 zł) niż wynosił budżetowy, górny limit (340.000 zł.).

To do kompetencji kierownika ZGM w Kątach Wrocławskich należała decyzja o sposobie realizacji celu umowy, w tym podejmowania na podstawie jej postanowień konkretnych czynności wykonawczych leżących po stronie zamawiającego. Należy przy tym mieć na względzie, że celem umowy było utrzymanie zieleni w mieście Kąty Wrocławskie. Biorąc powyższe pod uwagę nie można zgodzić się z zawartą w pytaniu nr 3 tezą, jakoby zlecenie wykonawcy, na podstawie obowiązującej umowy, wykonania określonych czynności składających się na jej przedmiot w danym miesiącu kalendarzowym (a nie w innym) mogłoby być oceniane w kontekście zarzutu niegospodarności, skoro odbyło się w ramach procedury przewidzianej umową, służyło realizacji jej celu, zaś prace zlecone wykonawcy zostały – ponad wszelką wątpliwość – wykonane. **Sam fakt różnicowania stawek, wg. których obliczane były wynagrodzenie wykonawcy w listopadzie 2022 i w grudniu 2022 r. nie może stanowić podstawy do podnoszenia zarzutu niegospodarności wydatkowania środków budżetowych.** Ocena decyzji kierownika jednostki, co do takiego, a nie innego sposobu realizacji umowy w danym miesiącu jej obowiązywania ,musi uwzględniać, co oczywiste, szereg innych czynników, takich jak choćby **bieżące potrzeby zamawiającego** wynikające z aktualnego w dacie podejmowania decyzji stanu zieleni miejskiej, czy panujące aktualnie warunki atmosferyczne.

W protokole radnych nie wskazano na jakiegokolwiek okoliczności mające uzasadniać niecelowość realizacji czynności objętych przedmiotem analizowanej umowy w listopadzie 2022 r. w mniejszym wymiarze niż faktycznie wykonany. **Brak jest jakichkolwiek przesłanek do podważania podjętych w tym przedmiocie**

decyzji wykonawczych kierownika jednostki.

Ad. 5 i 6

W odpowiedzi na poruszone wątpliwości co do sposobu sformułowania wynagrodzenia maksymalnego w § 6 ust. 3 umowy nr ZGM/ZP/08/2022 na utrzymanie zieleni w obrębie miasta Kąty Wrocławskie wyjaśniam, że klauzule dotyczące maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy są powszechnie stosowane w umowach, w których mamy do czynienia z wynagrodzeniem obmiarowym.

Przyjęcie w umowie „jako wartości wynagrodzenia maksymalnego (wartości zamówienia), kwoty wynikającej z przeliczenia stawek jednostkowych za 1 m² terenów zielonych objętych umową obowiązujących w poszczególnych miesiącach jej obowiązywania skutkowałby *de facto* sprowadzeniem wynagrodzenia do wynagrodzenia ryczałtowego, a zapisy § 6 ust. 1 umowy określające różne stawki za różne okresy wykonywania umowy w ujęciu za 1 m² w ogóle utraciłyby rację bytu.

Szczegółowo kwestie dotyczące charakteru wynagrodzenia wykonawcy w ww. umowie zostały zawarte w odpowiedzi kierownika ZGM na protokół radnych z dn. 02.06.20223r. sygn. ZGM/1208/2023, które w pełni podzielam.

Postanowienia analizowanej umowy o tym, że wartość całkowitego wynagrodzenia wykonawcy nie może przekroczyć 340.000 zł został wprowadzony do umowy z powodu konieczności restrykcyjnego przestrzegania limitów zapisanych w uchwale budżetowej na rok 2022. Stanowią one zabezpieczenie prawidłowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych i umożliwiają kierownikowi jednostki podejmowanie ekonomicznie uzasadnionych decyzji.

Ad. 7 i 8

Umowa nr ZGM/ZP/08/2022 na utrzymanie zieleni w obrębie miasta Kąty Wrocławskie z dnia 12.05.2022r. została zawarta na wzorcu umownym funkcjonującym w Gminie Kąty Wrocławskie co najmniej od 2016 r. (analogiczne postanowienia zawiera przykładowo umowa z dnia 28.12.2016 r. nr 272/60/2016), który został opracowany przez właściwy wydział merytoryczny UMiG w Kątach Wrocławskich) i opiniowany przez kancelarie prawne świadczące w ww. okresie obsługę prawną, w tym z zakresu prawa zamówień publicznych.

Wzorzec umowy przewidujący wynagrodzenie obmiarowe, wyliczane w oparciu o stawki jednostkowe liczone za 1 m² terenów zielonych objętych umową z rozróżnieniem na różne miesiące obowiązywania umowy funkcjonował we wszystkich umowach na utrzymanie zieleni miejskiej obowiązujących w poszczególnych latach. Wyjątek stanowiła tu umowa z 31.05.2021 r. opiewająca na wynagrodzenie ryczałtowe, zawarta w wyniku postępowania ogłoszonego 14.04.2021 r.

W 2022 r., po zmianie statutu ZGM, na mocy **Uchwały Nr L/638/22 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 24.02.2022 r. zmieniającej uchwałę nr LIII/381/06 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 11.07.2006 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Kątach Wrocławskich, zadania z zakresu utrzymania terenów zielonych na terenie miasta Kąty Wrocławskie przekazano w kompetencje ZGM. Podjęta została również decyzja o powrocie do wzorca umowy stosowanego wielokrotnie w poprzednich latach z modelem wynagrodzenia obmiarowego, a nie ryczałtowego, który był zastosowany wyłącznie jednorazowo w roku 2021.**

Z poważaniem:


mgr Julia Żygadło

