



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.012.04.2022



00706722

Pan
Jan Bolesław Perkowski
Starosta Powiatu Białostockiego
Starostwo Powiatowe
w Białymstoku
ul. Borsucza 2, 15-569 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/074 – Nabywanie usług doradczych i eksperckich przez jednostki samorządu terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Białymstoku ¹ , ul. Borsucza 2, 15-569 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Bolesław Perkowski, Starosta Białostocki od 28 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich.2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom.3. Nadzór nad realizacją zlecanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021. Badaniem zostaną objęte działania jednostki z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Małgorzata Przymierska-Dąbrowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/79/2022 z 6 czerwca 2022 r., (akta kontroli str.1-2)

¹ W dalszej części „Starostwo” lub „Urząd”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, zwana w dalszej części „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęte w Starostwie rozwiązania organizacyjne oraz opracowane i wdrożone procedury udzielania zamówień publicznych oraz kontroli zarządczej zapewniały prawidłowe zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym w latach 2020-2021.

W sposób prawidłowy i gospodarny dokonywano wyboru wykonawców usług doradczych i eksperckich, a zakres zleczanych usług był adekwatny do potrzeb Urzędu i realizowanych zadań. Funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej umożliwiał weryfikację zasadności zlecenia usług oraz monitorowanie ich przebiegu. Ocena stopnia wykonania zadań i ich odbiór prowadzone były zgodnie z postanowieniami zawartych umów, a wypłata wynagrodzeń następowała terminowo i w ustalonej wysokości. W jednym przypadku, nieterminowej realizacji umowy, Starostwo naliczyło karę umowną, którą potrącono z należnego wykonawcy wynagrodzenia.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła wypłacenia wynagrodzenia z tytułu umowy na przygotowanie dokumentacji archiwalnej do przekazania do Archiwum Państwowego, której wydatki w kwocie 16,0 tys. zł błędnie ujęto w klasyfikacji wydatków w § 421 (*zakup materiałów i wyposażenia*) zamiast do § 430 (*zakup usług pozostałych*), co stanowiło naruszenie postanowień art. 39 ust. 1 pkt. 2 i art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

1.1. W Starostwie nie opracowano odrębnych procedur regulujących w latach 2020-2021 zasady zlecenia podmiotom zewnętrznym usług doradczych i eksperckich. Problematykę związaną z udzielaniem i realizacją tego typu zadań ujęto w innych aktach wewnętrznych, w tym: w *zarządzeniu w sprawie planowania i ewidencjonowania zamówień publicznych oraz realizacji zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tysięcy euro ze zm.*⁶, *zarządzeniu w sprawie udzielania zamówień publicznych przez Starostwo Powiatowe w Białymstoku o wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro ze zm.*⁷, *zarządzeniu w sprawie planowania i ewidencjonowania zamówień publicznych oraz realizacji zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130 tys. złotych netto*⁸ oraz *zarządzeniu w sprawie udzielania zamówień publicznych przez Starostwo Powiatowe w Białymstoku o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130 tys. zł netto*⁹.

Zarządzenia te przewidywały m.in., że:

- W przypadku zamówień udzielanych powyżej kwoty 130 tys. zł (wcześniej 30 tys. euro) procedurę przeprowadzał pracownik komórki zamówień publicznych przy ścisłej współpracy z wydziałem merytorycznym odpowiedzialnym za dany przedmiot zamówienia.
- Do udzielenia zamówienia, w tym na usługi doradcze i eksperckie, wymagane jest złożenie odpowiedniego wniosku.
- Pracownicy merytoryczni wydziałów Starostwa, do których kompetencji należały zlecane usługi, zajmowali się przeprowadzeniem rozeznania rynku w celu wyłonienia dostawcy

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Zarządzenie nr 9/2014 Starosty Powiatu Białostockiego z dnia 25 kwietnia 2014 r. zmienione zarządzeniem nr 13/2016 z dnia 22 lutego 2016 r. Dalej: zarządzenie podprogowe w zakresie zamówień publicznych z 2014 roku.

⁷ Zarządzenie nr 5/10 z 15 stycznia 2010 r. zmienione zarządzeniem nr 8/2014 z 25 kwietnia 2014 r. Dalej: zarządzenie na podstawie Pzp z 2014 roku.

⁸ Zarządzenie nr 1/2021 Starosty Powiatu Białostockiego z dnia 7 stycznia 2021 r. Dalej: zarządzenie podprogowe w zakresie zamówień publicznych z 2021 roku.

⁹ Zarządzenie nr 2/2021 Starosty Powiatu Białostockiego z dnia 7 stycznia 2021 r. Dalej: zarządzenie na podstawie NPP z 2021 roku.

spełniającego możliwie w najszerszym zakresie wymagania opisane we wniosku, w szczególności szacowanie wartości zamówienia na podstawie badania cen ofertowych za wykonanie przedmiotu zamówienia. Przy zamówieniach o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 30 tys. zł rozeznanie prowadzone było ustnie, telefonicznie lub pisemnie. Przy zamówieniach o wartości szacunkowej powyżej 30 tys. zł do 80 tys. zł kierowano zapytania faksem, pocztą elektroniczną lub pisemnie do co najmniej dwóch potencjalnych wykonawców (chyba, że wykonanie przedmiotu zamówienia oferował tylko jeden wykonawca), natomiast przy zamówieniach powyżej 80 tys. zł do 30 tys. euro¹⁰ pisemne zapytania kierowano do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców oraz zamieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie internetowej Zamawiającego.

- W szczególnie uzasadnionych sytuacjach wskazanych przez pracownika - Starosta lub upoważniony pracownik wyrażał zgodę na złożenie zamówienia wykonawcy bez przeprowadzonego rozeznania rynkowego.
- Nadzór nad wykonywaniem zarządzeń powierzono Sekretarzowi Powiatu, Skarbnikowi Powiatu, Głównemu Księgowemu Starostwa, dyrektorom wydziałów, koordynatorom stanowisk samodzielnych oraz pracownikom Starostwa zajmującym się planowaniem, realizacją i ewidencjonowaniem zamówień. (akta kontroli str. 52-78, 419-452)

Zasady dokumentowania zakupów oraz postępowania z dowodami księgowymi określone zostały w *Instrukcji sporządzania, obiegu, kontroli i ochrony dokumentów finansowo – księgowych w Starostwie Powiatowym w Białymstoku*¹¹. (akta kontroli str. 79-167)

W regulacjach dotyczących udzielania zamówień Starostwa przewidziano uzyskanie na projekcie umów z potencjalnymi wykonawcami opinii radcy prawnego oraz akceptacji finansowej Skarbnika lub Głównego Księgowego Starostwa. Natomiast w przypadku umów zleceń wymagane było dodatkowo uzgodnienie jej warunków z pracownikiem zatrudnionym na samodzielnym stanowisku ds. pracowniczych. Sekretarz wyjaśniła, że *na wszystkich zawartych umowach, przed ostatecznym podpisaniem przez Zamawiającego (Starostę lub Zarząd Powiatu) uzyskuje się akceptację radcy prawnego, Skarbnika lub głównego księgowego oraz w przypadku umów zlecenia pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. pracowniczych. W przypadku umów zawieranych przez Zarząd Powiatu Białostockiego, na posiedzeniu projekty umów z akceptacją ww. osób były gromadzone. Bez wymaganych podpisów nie zawiera się umów.* (akta kontroli str. 52-78)

W Starostwie nie prowadzono rejestru umów cywilnoprawnych. W latach 2020-2021, na podstawie zarządzeń wewnętrznych Starosty, prowadzono rejestr zamówień, których wartość jest równa i przekracza 30 tys. euro (130 tys. zł) oraz pomocniczy rejestr wydatków w wersji elektronicznej, zakładany oddzielnie na każdy rok. (akta kontroli str. 52-78, 188-205, 453-461)

1.2. W Starostwie nie opracowano procedur regulujących zasady zlecania własnym pracownikom usług doradczych i eksperckich w ramach umów cywilnoprawnych. W latach 2020-2021 Starostwo nie zawierało umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami. (akta kontroli str. 206-222, 343-345)

1.3. W Starostwie obowiązywał *Regulamin organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Powiecie Białostockim* wprowadzony przez Starostę Powiatu Białostockiego¹². Określał on cele, funkcje, zasady i działania kontroli zarządczej realizowanej przez wszystkich pracowników jednostek organizacyjnych. Przyjęte rozwiązania pozwalały na właściwą weryfikację zasadności zlecania usług podmiotom zewnętrznym. (akta kontroli str. 223-248)

1.4. W Starostwie nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju zawodowego pracowników. Sekretarz wyjaśniła, że *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników Starostwa Powiatowego w Białymstoku, odbywało się na podstawie zapisów Kodeksu pracy, Regulaminu Pracy*

¹⁰ Od 80 tys. zł do 130 tys. zł w przypadku zarządzenia podprogowego w zakresie zamówień publicznych z 2021 roku.

¹¹ Wprowadzonej zarządzeniami Starosty Powiatu Białostockiego nr 28/2012 z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu, kontroli i ochrony dokumentów finansowo-księgowych w Starostwie Powiatowym w Białymstoku z późn. zmianami oraz nr 36/2021 Starosty Powiatu Białostockiego z 2 sierpnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Białymstoku.

¹² Wprowadzony zarządzeniem nr 18/2016 z 31 marca 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w Powiecie Białostockim.

Starostwa Powiatowego w Starostwie Powiatowym w Białymstoku i ustawy o pracownikach samorządowych. Nie było konieczności opracowywania dodatkowych procedur. Corocznie w budżecie Starostwa planowane są środki na podnoszenie kwalifikacji pracowników.

(akta kontroli str. 412-413)

W latach 2020-2021 pracownicy Starostwa korzystali ze szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz ze szkoleń z zakresu BHP¹³. W 2020 roku wydatkowano na ten cel 26,5 tys. zł, a w roku następnym 28,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 249-268)

Żaden pracownik nie ukończył specjalistycznych studiów doktoranckich, studiów podyplomowych ani aplikacji zawodowych. W kontrolowanym okresie Starostwo nie zawierało umów szkoleniowych, o których mowa w art. 103⁴ Kodeksu pracy.

(akta kontroli str. 346-374)

Badaniem objęto pięciu pracowników¹⁴, którzy w latach 2020-2021 korzystali ze szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe na danym stanowisku pracy. We wszystkich pięciu przypadkach przydzielone pracownikom, w zakresach obowiązków, zadania pokrywały się z tematyką szkoleń, w których uczestniczyli.

(akta kontroli str. 269-294)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację zlecania usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym. Ujęte w regulacjach wewnętrznych zasady wyboru wykonawców zamówień, podział zadań i kompetencji pracowników Urzędu oraz określone mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiały prawidłową realizację powyższych zadań. Pracownicy korzystali ze szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe, a tematyka szkoleń była powiązana z zadaniami, przydzielonymi pracownikom w zakresach obowiązków.

OBSZAR

2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2020-2021 Starostwo zawarło ogółem 175 umów cywilnoprawnych odpowiednio 103¹⁵ i 72¹⁶. W badanym okresie umowy na usługi doradcze i eksperckie (odpowiednio 71 i 50), zlecane przez Starostwo, dotyczyły m.in. sporządzenia operatów szacunkowych¹⁷, podziałów geodezyjnych¹⁸, opracowania uproszczonych planów urządzania lasu nie będącego własnością Skarbu Państwa¹⁹, sporządzenia dokumentacji do aktualizacji danych ewidencyjnych gruntów i budynków²⁰, sporządzenia dokumentacji do przekazania gruntów w zarząd administracji leśnej²¹. Wysokość wydatków poniesionych na realizację umów cywilnoprawnych wyniosła ogółem 2.877,8 tys. zł, z czego 1.226,6 tys. zł w 2020 roku i 1.651,2 tys. zł w 2021 roku, w tym na usługi doradcze i eksperckie wydatkowano ogółem 1 637,7 tys. zł, z czego 648,3 tys. zł w 2020 roku i 989,4 tys. zł w 2021 roku.

(akta kontroli str. 295-300)

W ramach ww. umów cywilnoprawnych Starostwo zlecało wykonanie usług doradczych i eksperckich dofinansowywanych środkami Unii Europejskiej w ramach realizowanego projektu z Programu Współpracy Transgranicznej PL-BY-UA 2014-2020. Na tej podstawie, zgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie projektu²², Starostwo zlecało usługi specjalistyczne w zakresie: opracowania Zintegrowanej Strategii Zarządzania Transportem Pogranicza, utworzenia strony internetowej Transgranicznej Sieci Zarządzania Transportem,

¹³ 81 pracowników w 2020 roku i 117 w 2021 roku.

¹⁴ Głównego specjalistę w Wydziale Spraw Społecznych i Zarządzania Kryzysowego, głównego specjalistę w Wydziale Organizacyjnym i jednocześnie Inspektora Danych Osobowych, głównego specjalistę w Wydziale Organizacyjnym, głównego specjalistę w Wydziale Budżetu i Finansów-Referat Księgowości, zastępcę kierownika referatu Powiatowej Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości.

¹⁵ W tym jedna na zadania statutowe, 71 na usługi eksperckie oraz 31 na zadania pomocnicze.

¹⁶ W tym 50 na usługi eksperckie i 22 na usługi pomocnicze.

¹⁷ 16 umów w 2020 roku i 20 w roku 2021.

¹⁸ Po dwie umowy w każdym z badanych lat.

¹⁹ Zawierano jedną umowę rocznie.

²⁰ Dwie umowy w 2020 roku i jedna w 2021 roku.

²¹ Dwie umowy w 2020 roku i jedna w 2021 roku.

²² Umowa nr PLUBL.02.01.00-20.0722/17-00.

opracowania sześciu studiów wykonalności kluczowych projektów rozwoju transportu transgranicznego oraz zorganizowano warsztaty Zarządzania Transportem Transgranicznym. (akta kontroli str. 295-306,462)

2.2. Na podstawie wybranej do szczegółowej analizy dokumentacji dotyczącej 20 umów cywilnoprawnych stanowiących podstawę świadczenia przez podmioty zewnętrzne usług doradczych i eksperckich na rzecz Starostwa w latach 2020-2021²³, w tym pięciu umów na świadczenie usług nieodpłatnej pomocy prawnej, realizowanej w ramach zadań zleconych i 15 umów dobranych w sposób celowy o łącznej wartości 871,5 tys. zł stwierdzono, że w Starostwie nie dokumentowano wyników analizy potrzeb udzielania tych zamówień oraz korzyści z ich realizacji przez podmioty zewnętrzne. Dokumentem, w którym uzasadniano potrzebę zakupu usług od podmiotów zewnętrznych były wnioski o udzielenie zamówienia publicznego i wnioski o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego.

Zakres umów objętych analizą dotyczył: [1] badania sprawozdania finansowego Powiatu Białostockiego za rok obrotowy 2021 (okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. oraz za rok obrotowy 2022 (okres od 1 stycznia 2022 do 31 grudnia 2022 r.) za kwotę 34,5 tys. zł; [2] wykonania zadań księgowych w zakresie obsługi dochodów budżetowych uzyskiwanych z tytułu świadczenia usług geodezyjnych i kartograficznych przez Referat Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej za kwotę 8,0 tys. zł; [3] wykonania operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości za kwotę 12,9 tys. zł; [4] wykonania prac geodezyjnych obejmujących opracowanie dwóch dokumentacji geodezyjnej i prawnej oraz wyznaczenie punktów granicznych gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa przekazanych w zarząd administracji leśnej za kwotę 25,0 tys. zł; [5] uporządkowania i zaewidencjonowania materiałów archiwalnych (kat. A) znajdujących się na stanie Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości za kwotę 16,0 tys. zł; [6] przeprowadzenia "Warsztatów zarządzania transgranicznym transportem" w ramach projektu PBU1/0320/16 za kwotę 18,0 tys. zł, [7] utworzenia strony internetowej Transgranicznej Sieci Zarządzania Transportem w ramach projektu PBU1/0320/16 za kwotę 24,0 tys. zł; [8] opracowania sześciu studiów wykonalności kluczowych projektów rozwoju transportu transgranicznego w ramach projektu PBU1/0320/16 za kwotę 35,1 tys. zł; [9] opracowania strategii zarządzania transportem pogranicza oraz opracowania i edycji zawartości strony internetowej w ramach projektu PBU1/0320/16 za kwotę 50,4 tys. zł; [10] opracowania dokumentacji aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów w zakresie przekwalifikowania na gruntu rolnego na grunt leśny za kwotę 4,3 tys. zł; [11] opracowania koncepcji rozbudowy i przebudowy budynku biurowego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w Starostwie Powiatowym w Białymstoku przy ul. Borsuca 2 za kwotę 115,0 tys. zł; [12] wykonania uproszczonych planów urzędowania lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych w 2021 roku za kwotę 137,1 tys. zł; [13] wykonania uproszczonych planów urzędowania lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych w 2020 roku za kwotę 87,2 tys. zł; [14] modernizacji operatu ewidencji gruntów i budynków oraz opracowania bazy danych obiektów topograficznych o szczególności zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000 i bazy danych sieci uzbrojenia terenu (zasadnicza mapa numeryczna) za kwotę 204,0 tys. zł, [15] pełnienia nadzoru inwestorskiego roboty budowlanej polegającej na przebudowie drogi powiatowej za kwotę 40,0 tys. zł, [16] nieodpłatnej pomocy prawnej (pięć umów) za kwotę 60,0 tys. zł.

Na podstawie ww. 20 umów Starostwo wypłaciło wykonawcom wynagrodzenie w wysokości 851,4 tys. zł. (akta kontroli str.301-306)

2.3. Wydatki na wszystkie zbadane umowy zostały przewidziane w uchwale budżetowej lub w trakcie roku zabezpieczone w planie finansowym. Komórka organizacyjna, do której zakresu działania należały zlecane zadania, wszczyniała odpowiednią procedurę,

²³ Umów zlecenie i umów na wykonanie usług wymagających wiedzy eksperckiej. Umowy nr 131/B21-22/2021 z 16 grudnia 2021 r., umowy zlecenia z 24 lipca 2020 r., 272.15.2021 z 5 lipca 2021 r., OR.273.7.2021 z 16 kwietnia 2021 r., OR.271.1.261.2020 z 8 czerwca 2020 r., OR.271.1.317.2021 z 16 czerwca 2021 r., OR.271.1.98.2021 z 23 marca 2021 r., OR.271.2.4.2021 z 23 marca 2021 r., OR.271.2.4.2021 z 23 marca 2021 r., OR.271.2.6.2020 z 31 marca 2020 r., dwie umowy z 31 grudnia 2019 r. i trzy umowy z 30 grudnia 2020 r. (nieodpłatna pomoc prawna), GKN.6641.2.5.2021 z 10 czerwca 2021, OR.271.4.24.2021 z 19 sierpnia 2021 r., OR.273.1.2021 z 26 marca 2021 r., OR.273.9.2020 z 7 kwietnia 2020 r., OR.273.20.2020 z 14 lipca 2020 r. i OR.271.2.7.2020 z 30 kwietnia 2020 r.

uzależnioną od szacowanej wartości zamówienia²⁴. W czterech zamówieniach, których oszacowana wartość zamówienia przekraczała kwotę 130 tys. zł (wcześniej 30 tys. euro) stosowano przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁵, z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo zamówień publicznych²⁶, zarządzenie na podstawie Pzp z 2014 roku oraz zarządzenie na podstawie NPzp z 2021 roku. W 11 zamówieniach o wartości niższej niż wynikająca z wyżej przywołanych ustaw stosowano przepisy zarządzeń podprogowych w zakresie zamówień publicznych z 2014 roku i z 2021 roku. W pięciu zamówieniach (usługi w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej) podstawą zlecenia usług była ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej²⁷, umowy zawarte pomiędzy Wojewodą Podlaskim, a Powiatem Białostockim²⁸ oraz porozumienia zawarte pomiędzy Zarządem Powiatu, a Okręgową Izbą Radców Prawnych w Białymstoku²⁹. (akta kontroli str.304-306)

W przypadku 19, spośród 20, zbadanych umów ich przedmiot i zakres był adekwatny do potrzeb Urzędu i zgodny z charakterem jej działalności. Wykonane usługi służyły realizacji zadań Starostwa, tj. mieściły się w katalogu zadań wykonywanych przez powiat, określonym postanowieniami art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym³⁰. Zakres usług zleczonych umowami podmiotom zewnętrznym nie pokrywał się z zadaniami powierzonymi pracownikom Starostwa. W jednym przypadku Starostwo zawarło umowę z wyspecjalizowaną firmą na archiwizację dokumentów znajdujących się na stanie Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości w Starostwie Powiatowym w Białymstoku, przy czym zakres zleczonych usług pokrywał się całkowicie z zakresem obowiązków pracownika zatrudnionego w Referacie Gospodarki Gruntami Rolnymi, który był zobowiązany m.in. do kompletowania akt do przekazania do Archiwum Państwowego. Starosta wyjaśnił, że *akta będące przedmiotem przekazania pochodziły z różnych okresów działania administracji publicznej. Obejmowały sprawy prowadzone przez różnorodne organy, w tym obecnie nieistniejące, m.in. Kierownika Urzędu Rejonowego, bądź Naczelników Gmin, do których należały zadania, przypisane obecnie Starostom. Między okresem prowadzenia spraw a ich przekazaniem do archiwum zmieniały się także siedziby niektórych Gmin, a nawet ich granice administracyjne. Szeroki zakres, różnorodność oraz ilość spraw do przygotowania i przekazania do archiwum wymagały bardzo wysokiej wiedzy specjalistycznej i dużego doświadczenia. Wymagane umiejętności, wiedza i doświadczenie, aby prawidłowo przygotować i przekazać przedmiotowe akta - zgodnie z wysokimi wymogami Archiwum Państwowego, przekraczały kwalifikacje i możliwości zatrudnionego pracownika, dlatego zdecydowano o zawarciu umowy z firmą zewnętrzną.* (akta kontroli str. 304-306, 346-374)

2.4. Podstawą szacowania wartości zamówienia w 10 zbadanych umowach były oferty złożone przez potencjalnych wykonawców³¹, w dwóch wysokość wydatków planowanych w budżecie na dany cel oraz odniesienie się do ceny usług świadczonych zamawiającemu w roku poprzednim, w dwóch decyzja Dyrektora Lasów Państwowych określająca stawki wynagrodzenia podmiotów sporządzających uproszczone plany urządzania lasu³², w jednej wynagrodzenie pracownika wykonującego te zadania przed dniem podpisania umowy zlecenia³³, a w pięciu wartość umowy wynikała z postanowień umów zawartych pomiędzy Wojewodą Podlaskim, a Powiatem Białostockim. (akta kontroli str. 304-306)

²⁴ W czterech postępowaniach ogłoszono przetarg, w 10 przesłano zapytanie ofertowe lub zaproszenia do składania ofert do potencjalnych wykonawców, w jednym odstąpiono od rozeznania rynku, w pięciu nie przeprowadzono rozeznania rynku ze względu na charakter usługi (nieodpłatna pomoc prawna).

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 294.

²⁸ W 2020 roku była to umowa nr RE-I-6180.28.2.2019 z 16 stycznia 2020 r., a w 2021 roku umowa nr RE-I-6180.66.2.2020 z 12 stycznia 2021 r.

²⁹ Porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze Powiatu Białostockiego z 14 listopada 2019 r. i 25 listopada 2020 r.

³⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528, ze zm.).

³¹ Stanowiły one potwierdzenie prowadzenia rozeznania rynku i stanowiły załącznik do wniosku o udzielenie zamówienia zgodnie z zarządzeniami podprogowymi w zakresie zamówień publicznych z 2014 roku i 2021 roku.

³² Decyzja Dyrektora Lasów Państwowych znak ZU. 60007.3.2016 z 8 grudnia 2016 r. w sprawie określenia orientacyjnego jednostkowego kosztu netto na 1 ha prac dotyczących sporządzania uproszczonego planu urządzania lasu przewidzianego do dofinansowania ze środków funduszu leśnego w 2019 roku.

³³ W dniu zawarcia umowy zlecenie nie było zatrudnionego pracownika do prowadzenia zadań księgowych zlikwidowanego Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, który zakończył działalność 1 stycznia 2019 r., ponieważ podczas zatrudnienia przeszedł na emeryturę, a nowego nie zatrudniono.

Z analizowanej dokumentacji umów wynikało, że Starostwo dokonywało wyboru wykonawców usług doradczych i eksperckich zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi określonymi w zarządzeniu podprogowym w zakresie zamówień publicznych z 2014 roku i z 2021 roku, zarządzeniu na podstawie Pzp z 2014 roku oraz zarządzeniu na podstawie NPzp z 2021 roku. Nie stwierdzono podziału zamówienia na części, a zleceniobiorcy przedstawiali na żądanie Starosty dokumenty potwierdzające wymagane kwalifikacje. Stosownie do postanowień zarządzeń Starosty w siedmiu przypadkach zapytanie ofertowe przesłano drogą mailową³⁴, w trzech zamieszczono na stronie internetowej Starostwa, w sześciu udzielono konkretnemu wykonawcy, ze względu na charakter umowy³⁵. Podstawowym kryterium oceny złożonych ofert była cena, a w ośmiu przypadkach dodatkowo: okres gwarancji, termin płatności, termin realizacji i doświadczenie. (akta kontroli str. 304-306)

Wszystkie zawarte umowy były opatrzone podpisami: skarbnika lub głównego księgowego, radcy prawnego oraz w przypadku umowy zlecenia - pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. pracowniczych. (akta kontroli str. 304-306)

2.5. W latach 2020-2021 Starostwo nie zawierało umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami. (akta kontroli str. 206-222, 343-345)

2.6. W urzędzie nie zatrudniano na podstawie umów cywilnoprawnych doradców, pełnomocników, asystentów oraz innych osób niebędących pracownikami w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy³⁶. (akta kontroli str. 375-376)

2.7. W kontrolowanym okresie zlecenie usług doradczych i eksperckich nie było przedmiotem audytu, ani kontroli wewnętrznej. (akta kontroli str. 346-374)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Starostwo dołożyło należytej staranności przy zlecaniu usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym. Wyboru wykonawców tego typu usług, adekwatnych do potrzeb działalności Urzędu, dokonywano zgodnie z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, w wymiarze nieprzekraczającym środków przyjętych w planie finansowym.

OBSZAR

3. Nadzór nad realizacją zlecanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Starostwie nie wprowadzono ogólnych zasad dokonywania odbioru prac realizowanych na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami/podmiotami zewnętrznymi. Zasady te określone były w treści zawieranych umów. Do odbiorów delegowani byli merytoryczni pracownicy, zatrudnieni w wydziale, na potrzeby, którego zlecana była usługa.

W przypadku wadliwego wykonania przedmiotu umowy, Starostwu przysługiwało prawo do wyznaczenia wykonawcy nowego terminu³⁷ na usunięcie stwierdzonych wad i zastrzeżeń. Analiza 20 spraw omówionych w pkt. 2.2. wykazała, że we 19 zbadanych umowach przyjmowano zlecane usługi na podstawie: protokołów odbioru (8), rachunków i kart pracy (1), wpisów do ewidencji materiałów zasobu geodezyjnego i kartograficznego (2), pism informujących o przekazaniu przedmiotu umowy (3), list obecności oraz dokumentów potwierdzających udzielone porady (5). W przypadku zlecenia usługi przeprowadzenia warsztatów „Zarządzanie Transportem Transgranicznym”, w umowie nie określono warunków odbioru umowy, jednak wykonawca przedstawił listę obecności osób uczestniczących w warsztatach. (akta kontroli str.304-306, 346-376)

3.2. W pięciu umowach zawarto aneksy do umów. Zakres zmian dotyczył m.in.: przesunięcia terminów realizacji umowy, wykreślenia obrębu do wykonania uproszczonego

³⁴ W dwóch dodatkowo ogłoszenie zamieszczono na stronie internetowej Urzędu.

³⁵ Jedna umowa dotyczyła wykonania zadań księgowych, pięć – nieodpłatnej pomocy prawnej.

³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

³⁷ Nie dłuższy niż siedem dni.

planu urządzania lasu, zmiany brzmienia umowy. Zmiany te zostały wprowadzone na wnioski wykonawców w związku z zaistnieniem stanu epidemii SARS-COV2, stwierdzonymi omyłkami pisarskimi oraz przewlekłością procedur administracyjnych. Nie miały one wpływu na oczekiwane efekty. (akta kontroli str.304-306)

3.3. We wszystkich zbadanych sprawach wysokość wynagrodzenia przysługującego Wykonawcy nie przekroczyła kwot określonych w umowach, a zapłata wynagrodzenia należnego wykonawcom odbywała się terminowo, po zrealizowaniu i odebraniu zleconych zadań. Przy czym w przypadku jednej umowy na usługę polegającą na badaniu sprawozdania finansowego Starostwa, wynagrodzenie wykonawcy zostało wypłacone częściowo, ze względu na charakter zleconej usługi i termin jej wykonania³⁸. Dokonując zapłaty za usługę na podstawie umowy OR.271.1.261.2020 na uporządkowanie i zaewidencjonowanie ok 16 metrów bieżących materiałów archiwalnych (kat. A) znajdujących się na stanie Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości zastosowano niewłaściwą klasyfikację wydatków, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 304-339)

3.4. W wszystkich przeanalizowanych umowach nie stwierdzono przypadków braku realizacji zleconych usług bądź niepełnej ich realizacji. (akta kontroli str.304-306)

W 19 umowach, objętych badaniem, nie wystąpiły przesłanki do naliczania i egzekwowania kar umownych lub odstąpienie od zapłaty wynagrodzenia lub żądania ponownego wykonania prac poza jednym przypadkiem. W jednym przypadku wykonawca, któremu zlecono sporządzenie operatów szacunkowych³⁹ nie dotrzymał terminu realizacji umowy. Przekazał bowiem wykonane operaty po upływie 51 dni od wyznaczonego terminu⁴⁰. Zgodnie z postanowieniami umowy Starostwo naliczyło z tytułu zwłoki karę umowną w kwocie 1.976 zł, którą potrącono z wynagrodzenia należnego wykonawcy.

(akta kontroli str. 304-306)

3.5. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wszystkie zrealizowane usługi zostały wykorzystane w toku bieżącej działalności Starostwa m.in.: wykonana koncepcja rozbudowy i przebudowy budynku biurowego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną Starostwa Powiatowego w Białymstoku przy ul. Borsuczej 2 stanowiła podstawę do zawarcia, 16 marca 2022 r., umowy na roboty budowlane w ww. zakresie, nieodpłatna pomoc prawna przyczyniła się do zwiększenia dostępu mieszkańców do porad udzielanych przez specjalistów z dziedziny prawa, zlecane usługi geodezyjne uaktualniły zasób geodezyjny, sporządzone uproszczone plany urządzania lasów nie stanowiących własności Skarbu Państwa stanowiły podstawę do prowadzenia właściwej gospodarki leśnej prowadzonej na terenach objętych planem. (akta kontroli str. 304-306)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 2021 roku Starostwo dokonało błędnego zakwalifikowania wynagrodzenia za realizację jednej z 20 umów objętych badaniem, której przedmiotem było przygotowanie dokumentacji archiwalnej do przekazania do Archiwum Państwowego. Po zweryfikowaniu i uznaniu umowy za zrealizowaną w pełni, Urząd błędnie zakwalifikował wynagrodzenie wykonawcy w kwocie 16,0 tys. zł ujętej w przedstawionej fakturze do wydatków § 421 (*zakup materiałów i wyposażenia*) klasyfikacji budżetowej, zamiast do wydatków § 430 (*zakup usług pozostałych*), czym naruszono postanowienia art. 39 ust. 1 pkt. 2 i art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzona nieprawidłowość miała wpływ na dane prezentowane w sporządzonych sprawozdaniach budżetowych, jednak nie miała wpływu na wynik finansowy jednostki. (akta kontroli str. 307-339, 463)

Sekretarz oraz Główna księgowa Starostwa, jako osoba zatwierdzająca wydatek wyjaśniły, że wydatek na usługę porządkowania materiałów archiwalnych (akt kat. A) (...) został na Fakturze Nr FV2020/12/5 z 15.12.2020 r. omyłkowo zatwierdzony do wypłaty w Rozdziale

³⁸ Badanie sprawozdania finansowego za 2022 rok nastąpi do 15 maja 2023 r.

³⁹ Umowa nr 272.15.2021 z 5 lipca 2021 r.

⁴⁰ Termin realizacji umowy upłynął 15 października 2021 r., a dokumentację przekazano 6 grudnia 2021 r.

75020 ze środków §4210 – zakup materiałów i wyposażenia zamiast §4300 – zakup usług pozostałych, zgodnie ze szczegółową klasyfikacją dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Etapem poprzedzającym powyższy wydatek było dokonane w dniu 29.06.2020 r. zaangażowanie Umowy Nr OR.271.1.261.2020, które ujęto w prawidłowej klasyfikacji tj. §4300, a zatem zachowano limit wydatku określony w planie finansowym 2020 roku. Mylna realizacja omawianego wydatku z §4210 nie spowodowała również przekroczenia planu finansowego Starostwa, o czym świadczą dane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2020 rok. W rozdziale 75020 w §4210 z zaplanowanych 785 700,00 zł wykonano 779 412,65 zł oraz wykazano zobowiązanie w wysokości 2 841,71 zł. W tym samym rozdziale w §4300 wykazano wykonanie w kwocie 2 387 389,40 zł wraz z zobowiązaniem w wysokości 80 177,61 zł, co łącznie nie przekroczyło planu 3 054 464,00 zł. (akta kontroli str. 375-411)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo prowadziło właściwy nadzór nad realizacją zleczanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystywało ich wyniki w swojej bieżącej działalności. Oceny stopnia wykonania zadań i ich odbiór prowadzone były zgodnie z postanowieniami zawartych umów, a wypłata wynagrodzeń następowała terminowo, po odbiorze wykonanych prac i w wysokości wynikającej z umów. W jednym przypadku błędnie zakwalifikowano wypłacane wynagrodzenie wykonawcy jako wydatek na zakup materiałów i wyposażenia (§ 421 klasyfikacji budżetowej) zamiast jako zakup pozostałych usług (§ 430). Nie miało to jednak wpływu na kontrolowaną działalność.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o prawidłowe klasyfikowanie dokonywanych wydatków budżetowych, w szczególności dotyczących rozliczania wynagrodzeń za wykonane usługi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

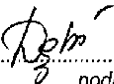
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Białystok, 24 sierpnia 2022 r.

Kontroler
Małgorzata Przymierska-Dąbrowska
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk


.....
podpis