



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.012.03.2022



00706622

Pan
Jakub Michał Banaszek
Prezydent Miasta Chełm
Urząd Miasta Chełm
ul. Lubelska 65, 22-100 Chełm

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Chełm ¹ , ul. Lubelska 65, 22-100 Chełm
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Michał Banaszek, Prezydent Miasta Chełm ² od 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom3. Nadzór nad realizacją zleczanych 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Tomasz Jarocki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/61/2022 z 30 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne oraz opracowane i wdrożone procedury udzielania zamówień publicznych zapewniały zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym w latach 2020-2021 w sposób rzetelny i gospodarny, adekwatny do potrzeb Urzędu. Wybór wykonawców usług doradczych i o charakterze eksperckim poprzedzono oszacowaniem niezbędnych środków na ich realizację, a funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej umożliwiał z kolei weryfikację zasadności zlecenia usług oraz monitorowanie ich przebiegu. Wykonanie zleceń oraz ich odbiór potwierdzano w sposób zgodny z postanowieniami umów, a w przypadkach niewłaściwej lub nieterminowej realizacji zleconych usług podejmowano na ogół właściwe działania. W sześciu (z 35 badanych) przypadkach, Urząd zastosował kary umowne wobec wykonawców realizujących umowy z opóźnieniem, a w kolejnych czterech odmówił wypłaty wynagrodzenia, ponieważ wykonawca nie realizował zakontraktowanych usług lub wystawił faktury niezgodnie z warunkami umowy. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezamieszczenia opisu przedmiotu zamówienia we wnioskach o wszczęcie postępowań o udzielenie zamówienia na obsługę prawną Urzędu, co stanowiło naruszenie obowiązującego w Urzędzie Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Chełm i miejskich jednostkach organizacyjnych⁵,
- niedokumentowania przebiegu postępowania prowadzonego w trybie negocjacji o udzielenie zamówienia na realizację usługi doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług oraz usługi doradztwa prawnego w zakresie podatków i opłat lokalnych w 2021 roku, wbrew wymaganiom ww. Regulaminu,
- podejmowania z opóźnieniem wynoszącym ponad 19 miesięcy działań wobec wykonawcy nieterminowo realizującego dwie umowy na opracowanie wielobranżowych dokumentacji projektowo-kosztorysowych⁶,
- podejmowania opieszalych działań zmierzających do wyegzekwowania kar umownych naliczonych wykonawcy dwóch ww. umów z tytułu braku ich realizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

1.1 W Urzędzie nie opracowano odrębnych procedur regulujących zasady zlecenia usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym. Usługi takie zlecane były na zasadach ogólnych obowiązujących w Urzędzie przy udzielaniu zamówień publicznych.

Zagadnienia związane ze zlecaniem usług podmiotom zewnętrznym, w tym usług doradczych i eksperckich, ujęto w następujących regulacjach wewnętrznych:

[1] Regulaminie organizacyjnym Urzędu⁷, w którym ustalono, że zadania z zakresu zlecenia usług podmiotom zewnętrznym należały do kompetencji Biura Zamówień Publicznych⁸ oraz poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. W szczególności Biuro zajmowało się: przygotowaniem i przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych na rzecz Urzędu, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi oraz koordynowaniem i nadzorem nad zamówieniami publicznymi realizowanymi w Urzędzie.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Załącznik do Zarządzeń Prezydenta Miasta Chełm Nr 307/19 z dnia 29 lipca 2019 r. oraz Nr 964/21 z dnia 4 lutego 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Chełm i miejskich jednostkach organizacyjnych. Dalej: „Regulamin zp”.

⁶ Umowy nr: W/DIR/73/2020 z 12 maja 2020 r. i W/DIR/74/2020 z 12 maja 2020 r. zawarte z Ekkom Sp. z o.o.

⁷ Wprowadzonym Zarządzeniami Prezydenta Miasta Chełm Nr 974/21 z dnia 9 lutego 2021 r. oraz Nr 50/19 z dnia 9 stycznia 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Chełm.

⁸ Dalej: „Biuro”.

- [2] Regulaminie zp, w myśl postanowień którego:
- Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu odpowiedzialni byli m.in. za: 1/ przygotowanie i uzasadnienie wniosku o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia; 2/ sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia z należytą starannością; 3/ należyte oszacowanie wartości zamówienia oraz realizację zamówienia; 4/ sporządzenie projektowanych postanowień umowy.
 - Skarbnik kontrasygnował wszystkie wnioski o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia⁹.
 - Radca prawny, który m.in.: współdziałał przy konstruowaniu wzorów umów lub projektowanych postanowień umów, opiniował projekty umów, zatwierdzał umowy i aneksy do umów oraz wydawał opinie prawne w sprawie zamówień.
 - Prezydent¹⁰ podpisywał umowy w sprawie zamówień.
- [3] Procedurach kontroli operacji finansowych i gospodarczych, wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków oraz obiegu dokumentów księgowych¹¹, które określały m.in.: 1/ zasady realizacji zadań oraz formy i sposób dokonywania czynności kontrolnych; 2/ przedmiot kontroli; 3/ osoby odpowiedzialne za realizację kontroli; 4/ zasady dokonywania wydatków przez Urząd.
(akta kontroli str. 13, 37, 49, 54-55, 63, 121, 126-128, 133, 170-205)

W Urzędzie funkcjonowały następujące rejestry:

- Rejestr umów zawierający m. in.: 1/ numer umowy; 2/ nazwę kontrahenta; 3/ datę zawarcia umowy; 4/ określenie przedmiotu umowy; 5/ wartość umowy, prowadzony przez Departament Organizacyjny.
- Rejestr zamówień klasycznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 tys. zł netto¹², który wskazywał m.in.: 1/ nazwę przedmiotu zamówienia; 2/ wartość zamówienia / wartość umowy; 3/ tryb udzielenia zamówienia; 4/ cenę wybranej oferty, 5/ dane wybranego wykonawcy oraz numer i datę zawartej umowy, prowadzony przez Biuro.
- Ewidencja zamówień o wartości mniejszej niż 130 tys. zł netto¹³ z informacjami m.in. o: 1/ nazwie przedmiotu zamówienia; 2/ wartości szacunkowej zamówienia; 3/ rodzaju procedury; 4/ danych wykonawcy oraz wartości zawartej umowy, prowadzona przez Biuro.
(akta kontroli str. 206-233, 1014-1033)

1.2 W Urzędzie nie opracowano procedur regulujących zasady zlecenia usług własnym pracownikom w ramach umów cywilnoprawnych. Prezydent wyjaśnił, że: *Tego typu umowy zawierane są w przypadku organizacji wyborów parlamentarnych, samorządowych lub wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zarządzeniem Prezydenta powoływany jest zespół do wykonywania zadań związanych z wyborami, na podstawie czego przygotowywane są zlecenia dla powołanych członków Zespołu określające zakres czynności, a następnie umowa zlecenie, na podstawie której wystawiany jest końcowo rachunek wraz z ewidencją godzin, w czasie których wykonywano ww. czynności.*

W centralnym rejestrze umów Urzędu wykazano 36 umów cywilnoprawnych które Urząd zawarł z własnymi pracownikami, dotyczących obsługi wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2020 roku.
(akta kontroli str. 206-233, 976, 991)

⁹ Potwierdzając zabezpieczenie środków finansowych na realizację zamówienia, według stanu na dzień złożenia podpisu.

¹⁰ Lub jego zastępy lub osoby upoważnione przez Prezydenta, stosownie do udzielonych pełnomocnictw lub upoważnień.

¹¹ Stanowiące Załączniki do Zarządzeń Prezydenta Miasta Chełm Nr 06/19 z dnia 11 marca 2019 r. oraz Nr 12/21 z dnia 23 kwietnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli operacji finansowych i gospodarczych, wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków oraz obiegu dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta Chełm.

¹² Do końca 2020 roku Rejestr zamówień publicznych o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro.

¹³ Do końca 2020 roku Ewidencja zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 tys. euro.

1.3 Opisane w pkt 1.1 wystąpienia pokontrolnego procedury zapewniały prawidłowość zawierania umów na realizację usług doradczych i eksperckich oraz gospodarność wydatkowania środków przeznaczonych na wynagrodzenia wynikające z takich umów.

W urzędzie obowiązywał System kontroli zarządczej oraz zasady jej koordynacji w Urzędzie Miasta Chełm i jednostkach organizacyjnych Miasta Chełm¹⁴, który określał w szczególności organizację kontroli zarządczej, obowiązki w jej zakresie, funkcje poszczególnych osób, wzory obowiązujących dokumentów z zakresu kontroli zarządczej. (akta kontroli str. 234-246)

1.4 Pracownicy Urzędu mieli zapewnioną możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju zawodowego. W oparciu o obowiązującą procedurę szkoleń¹⁵, na podstawie kart szkoleń zawierających potrzeby uzupełnienia kwalifikacji i umiejętności pracowników w odniesieniu do zakresu ich obowiązków oraz propozycji zgłaszanych przez dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu, sporządzano plan szkoleń na dany rok. W razie potrzeby przeszkolenia pracownika z wybranego zakresu tematycznego, kierowano go na szkolenie.

(akta kontroli str. 247-258, 260-280)

W latach 2020-2021 192 pracowników Urzędu ukończyło kursy i szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe na danym stanowisku pracy, w tym odpowiednio: 116 i 76 osób. W 2021 roku zawarto pięć umów, o których mowa w art. 103⁴ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁶, na ww. kursy i szkolenia. W okresie objętym kontrolą wydatki poniesione przez Urząd na podniesienie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników na kursy i szkolenia wyniosły 35,4 tys. zł, w tym odpowiednio: 16,1 tys. zł i 19,3 tys. zł.

W latach 2020-2021 pracownicy Urzędu nie brali udziału w studiach podyplomowych, studiach doktoranckich ani nie ukończyli aplikacji zawodowych. (akta kontroli str. 259)

Analiza dokumentacji dotyczącej ukończenia w latach 2020-2021 przez pięciu pracowników¹⁷ Urzędu kursów i szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe na danym stanowisku pracy wykazała, że:

- wnioski o skierowanie pracownika na szkolenie / kurs zawierały uzasadnienie potrzeby podniesienia ich kwalifikacji,
- tematyka ukończonych kursów / szkoleń odpowiadała zadaniom wykonywanym przez pracowników wynikającym z ich zakresów czynności. (akta kontroli str. 281-313)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne w zakresie zlecenia usług doradczych i eksperckich. W Urzędzie opracowano i wdrożono procedury regulujące zasady zlecenia usług podmiotom zewnętrznym, a przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewniały zlecenie usług w sposób rzetelny i gospodarny. Wśród pracowników dokonano podziału zadań w ww. zakresie i wskazano osoby odpowiedzialne za prawidłowość ich zlecenia. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiały weryfikację zasadności zlecenia usług. Pracownikom zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju zawodowego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1 W latach 2020-2021 w Urzędzie zawarto ogółem 719 umów cywilnoprawnych, w tym: 428 w 2020 roku i 291 w 2021 roku. Wydatki poniesione na ich realizację wyniosły łącznie 142.002 tys. zł, tj. odpowiednio: 83.387,7 tys. zł w 2020 roku i 58.614,3 tys. zł w 2021 roku. Struktura zawieranych umów była następująca:

¹⁴ Stanowiący Załącznik do Zarządzenia Nr 620/16 Prezydenta Miasta Chełm z dnia 26 września 2016 r. w sprawie określenia systemu kontroli zarządczej oraz zasad jej koordynacji w Urzędzie Miasta Chełm i jednostkach organizacyjnych Miasta Chełm.

¹⁵ Wprowadzoną Zarządzeniem Nr 23/15 Prezydenta Miasta Chełm z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia procedury szkoleń pracowników Urzędu Miasta Chełm.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm. Dalej: „ustawa Kodeks pracy”.

¹⁷ Przeprowadzona analiza nie obejmowała umów, o których mowa w art. 103⁴ ustawy Kodeks pracy.

- 521 umów o wartości wydatków 137.434,9 tys. zł zawarto na realizację podstawowych zadań Urzędu zlecone podmiotom zewnętrznym (odpowiednio 299 umów o wartości wydatków 81.212,3 tys. zł w 2020 roku i 222 o wartości wydatków 56.222,6 tys. zł w 2021 roku), umowy dotyczyły realizacji m.in.: 1/ zadań publicznych Miasta Chelmu¹⁸ w zakresie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, turystyki, krajoznawstwa i sportu; 2/ zadań wynikających z miejskich programów społecznych w zakresie promocji i ochrony zdrowia, przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii; 3/ zadań proekologicznych; 4/ inwestycji infrastrukturalnych; 5/ utrzymania zieleni, czystości i porządku oraz infrastruktury komunalnej i oświetlenia w mieście, 6/ prac w komisjach egzaminacyjnych nauczycieli; 7/ prac związanych z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej podczas kwalifikacji wojskowej,
- 36 umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami zawarte¹⁹ na realizację podstawowych zadań jednostki: wydatkowano wartości 64,3 tys. zł,
- 122 umowy na usługi doradcze i eksperckie zlecane podmiotom zewnętrznym, w tym innym osobom fizycznym: 74 w 2020 roku i 48 w 2021 roku, wydatki wyniosły łącznie 2.611,3 tys. zł, w tym odpowiednio: 1.233,4 tys. zł i 1.377,9 tys. zł,
- 40 umów na zadania pomocnicze²⁰, w tym: 19 w 2020 roku i 21 w 2021 roku, wydatki wyniosły łącznie 1.891,5 tys. zł, w tym odpowiednio: 877,7 tys. zł i 1.013,8 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zlecał usług doradczych i eksperckich własnym pracownikom. (akta kontroli str. 314, 1038-1041)

2.2 Analizie poddano dokumentację 20 umów stanowiących podstawę świadczenia przez podmioty zewnętrzne usług doradczych i eksperckich na rzecz Urzędu w latach 2020-2021. Umowy te dotyczyły: opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowych (dziewięć), świadczenia usług nadzoru inwestorskiego dla zadań inwestycyjnych (cztery), świadczenia usługi asysty technicznej systemów działających w Urzędzie (dwie) oraz usług prawnych (pięć, w tym: jedna obejmowała usługę doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług oraz usługę doradztwa prawnego w zakresie podatków i opłat lokalnych, a cztery – obsługę prawną Urzędu). Łączna wartość ww. umów wyniosła 3.148,8 tys. zł. Na ich podstawie Urząd wypłacił wykonawcom wynagrodzenie w wysokości 2.576,7 tys. zł (tj. o 572,1 tys. zł niższej niż określona w umowach). Było to konsekwencją zastosowania przez Urząd w trzech przypadkach kar umownych w kwocie 64 tys. zł za nieterminową realizację zadań (sprawa opisana w pkt 3.4 wystąpienia pokontrolnego), odstąpienia w dwóch przypadkach od umów o wartości 327,4 tys. zł z powodu braku realizacji zleconych zadań (sprawa opisana w pkt 3.4 wystąpienia pokontrolnego) oraz odmowy w dwóch przypadkach wypłaty wynagrodzenia w kwocie 180,7 tys. zł, ponieważ faktury wystawione przez wykonawcę nie spełniały warunków określonych w umowach (sprawa opisana w pkt 3.3 wystąpienia pokontrolnego). (akta kontroli str. 315-318, 329-772)

Ponadto ustalono, że w 17 (z 20) przypadkach:

- [1] Wnioski o wszczęcie postępowań o udzielenie zamówienia, w tym zlecenia usług doradczych i eksperckich sporządzono zgodnie z wymogami Regulaminu zp, tj. posiadały formę pisemną, zawierały m.in.: uzasadnienie celowości ich udzielenia, podstawy wyceny i szacowaną wartość, termin realizacji, kryteria oceny ofert, proponowany tryb postępowania, a ich przedmiot mieścił się w katalogu zadań własnych gminy²¹.
- [2] Wnioski zostały złożone przez upoważnione osoby, zaopiniowane przez Skarbnika i radcę prawnego oraz zatwierdzone przez uprawnione osoby²².
- [3] Zakres zleconych usług nie pokrywał się z zakresem obowiązków pracowników Urzędu z wyjątkiem czterech umów dotyczących obsługi prawnej, których zakres częściowo pokrywał się z zakresem czynności dwóch radców prawnych zatrudnionych w Zespole

¹⁸ Dalej: „Miasto”.

¹⁹ Wszystkie umowy zostały zawarte w 2020 roku.

²⁰ Umowy na sprzątnięcie pomieszczeń, szkolenia, utrzymanie nieruchomości i pojazdów, usługi transportowe, remonty lub inne zadania pomocnicze

²¹ Zadania określone w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

²² Prezydenta oraz jego zastępców.

Radców Prawnych²³ Urzędu, w tym dotyczyło to: 1/ sporządzania opinii prawnych; 2/ opiniowania pod względem prawnym aktów prawnych; 3/ uczestniczenia w rokowaniach, których celem jest nawiązanie, zmiana lub rozwiązanie stosunku cywilnoprawnego; 4/ zastępstw prawnych i procesowych przed sądami; 5/ informowania o zmianach w obowiązującym stanie prawnym.

Odnosnie umów dotyczących obsługi prawnej Urzędu Prezydent wyjaśnił, że w latach 2020-2021 Urząd zatrudniał trzech radców prawnych w ramach umowy o pracę, z tym, że jeden z nich był długotrwale nieobecny w pracy i w tym okresie nie wykonywał żadnych czynności. W tym czasie zlikwidowano Zarząd Dróg Miejskich w Chelmie wraz z przejściem jego zadań przez Miasto oraz dokonano reorganizacji obsługi kadrowo-księgowej oświatowych jednostek organizacyjnych, pracownicy Zarządu Dróg Miejskich oraz pracownicy oświatowych jednostek organizacyjnych stali się pracownikami Urzędu. Jednocześnie zasób kadrowy komórki radców prawnych nie zwiększył się. W 2019 roku przeprowadzono rozeznanie rynku w zakresie obsługi prawnej i oferowane kwoty były zbyt wysokie, przy uwzględnieniu liczby dyżurów radców prawnych. Dwoje radców prawnych, z którymi zawarto umowy, zostali zarekomendowani przez etatowych radców prawnych Urzędu jako osoby mogące usprawnić bieżącą obsługę prawną. Wykonywali zadania, które dotychczas realizowała długotrwale nieobecna radca prawny, polegające na bieżącej obsłudze Departamentu Komunalnego, Finansowego i Oświaty. Radcy ci prowadzili sprawy sądowe, m.in. z zakresu windykacji należności, o eksmisję oraz o zapłatę z tytułu dotacji oświatowych i zapewniali bieżącą obsługę komórek organizacyjnych, sporządzając projekty uchwał, zarządzeń oraz umów. Z kolei przedmiotem umowy zawartej z kancelarią adwokacką była bieżąca obsługa prawna Urzędu ze szczególnym uwzględnieniem Gabinetu Prezydenta i kierownictwa Urzędu. Umowa została podpisana, gdyż Miasto od 2019 roku współpracowało z adwokatem w ramach obsługi prawnej projektu pn. "Przebudowa drogi krajowej nr 12 w granicach administracyjnych miasta Chelme", współfinansowanego z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Wykonawca Budimex S.A. wysuwał szereg roszczeń względem Miasta. Adwokat reprezentowała Miasto w sporze z wykonawcą, w wyniku czego została zawarta ugoda sądowa, a Budimex S.A. przebudował drogę krajową DK-12 w granicach administracyjnych Miasta. (akta kontroli str. 319-321, 335-777, 976, 982, 995-996)

Sprawę braku opisu przedmiotu zamówienia w trzech wnioskach o udzielenie zamówienia na obsługę prawną Urzędu opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 51-52, 103, 754-755, 749-760, 764-755, 946, 981-982)

2.3 Stosownie do postanowień Regulaminu zp, przed uruchomieniem każdego postępowania o udzielenie zamówienia, w tym na świadczenie usług doradczych i eksperckich przez podmioty zewnętrzne, dyrektorzy lub pracownicy komórek organizacyjnych Urzędu wnioskujących o realizację zamówienia oszacowali ich wartość, w szczególności w celu ustalenia, czy istnieje obowiązek stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ / ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁵ oraz czy wydatek ma pokrycie w uchwale budżetowej lub w zapewnieniu finansowania. Szacowanie wartości przeprowadzano stosując narzędzia przewidziane w Regulaminie zp, w tym analizy cen rynkowych, wydatków poniesionych wcześniej na tego rodzaju zamówienia²⁶ i analizy cen ofertowych²⁷. Stosowano również zapytania dotyczące szacowania wartości zamówienia za pośrednictwem strony internetowej Urzędu. I tak:

- W przypadku 13 umów dotyczących opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowych oraz świadczenia usług nadzoru inwestorskiego dla zadań inwestycyjnych

²³ Do 14 lutego 2021 r. Biuro Obsługi Prawnej

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: „ustawa Pzp”.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm. Dalej: „ustawa NPzp”.

²⁶ Z uwzględnieniem prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

²⁷ Cen złożonych w postępowaniach o udzielenie zamówienia prowadzonych przez Miasto lub zamówień publicznych udzielonych przez innych zamawiających, obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia, z uwzględnieniem prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem

koszt oszacowano w oparciu o wskaźnik procentowy²⁸ w stosunku do przewidywanych kosztów robót budowlanych, odniesiono się do cen tożsamyh usług świadczonych na rzecz zamawiającego w latach ubiegłych.

- Z pięciu badanych umów w zakresie usług prawnych: w jednym postępowaniu koszt oszacowano na podstawie wartości dotychczasowych umów zawartych z wykonawcą, a w czterech – na podstawie informacji rynkowych zebranych w oparciu o orientacyjne ceny uzyskane w rozmowach telefonicznych z przedstawicielami kancelarii prawnych
- W dwóch analizowanych umowach na świadczenie usługi asysty technicznej systemów informatycznych działających w Urzędzie oszacowanie wartości zamówień nastąpiło na podstawie analizy danych z innych postępowań o udzielenie zamówienia, informacji rynkowych zebranych w oparciu o zapytania cenowe oraz ogólnodostępne źródła (katalogi, cenniki, strony www). Przy ustalaniu wartości zamówienia wzięto pod uwagę cenę tego typu usług oraz cenę usług wykonawcy świadczącego przedmiotową usługę.

We wszystkich badanych umowach czynności zmierzające do ustalenia wartości zamówienia udokumentowano w formie notatek służbowych oszacowania wartości zamówienia lub z czynności szacowania wartości zamówienia.

(akta kontroli str. 50-51, 92, 122-124, 153, 322-325)

Na podstawie przeprowadzonego szacowania wartości zamówień objętych badaniem: 11 postępowań przeprowadzono w trybie: przetargu nieograniczonego, cztery²⁹ zamówienia z wolnej ręki, a pięć w trybie negocjacji na podstawie Regulaminu zp.

We wszystkich postępowaniach przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego (11 postępowań) sporządzono Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia³⁰ zawierającą elementy wskazane w art. 36 ustawy Pzp. Ogłoszenia zleczanych usług, zawierające m.in. kryteria oceny ofert, dokonywano w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu³¹. W przypadku pozostałych dziewięciu analizowanych umów SIWZ / SWZ nie była wymagana³². Cztery postępowania, w których zastosowano tryb zamówienia z wolnej ręki, ogłoszono w Biuletynie Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 315-318, 326-328)

Kwestię udokumentowania postępowania w sprawie udzielenia zamówienia na realizację usługi doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług oraz usługi doradztwa prawnego w zakresie podatków i opłat lokalnych opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 66-67, 106-107, 731-741, 976, 979)

2.4 W umowach objętych badaniami wybór zewnętrznych wykonawców usług został dokonany zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie zp. Nie stwierdzono też przypadków dzielenia zamówienia na części.

Urząd przeprowadził trzy odrębne postępowania o udzielenie zamówienia na obsługę prawną w 2021 roku. Łączna wartość ww. zamówień wyniosła 171,1 tys. netto (210,4 tys. zł brutto). Prezydent wyjaśnił, że: *Miasto w 2020 roku przeprowadziło dwa postępowania o udzielenie zamówienia na obsługę prawną Urzędu na 2021 rok (na okres od 2 stycznia do 31 grudnia 2021 r.) (...). Oba zamówienia ujęte były w planie zamówień publicznych na 2020 rok. Łączna wartość zamówień wyniosła 97,6 tys. zł netto, tym samym planowane zamówienia nie przekraczały kwoty 130 tys. zł (...). Zamówienie na obsługę prawną dla kierownictwa Urzędu oraz Gabinetu Prezydenta (...) zostało uruchomione w 2021 roku jako zamówienie nie ujęte w planie zamówień publicznych (ani na 2020 rok, ani na 2021 rok). Potrzeba udzielenia przedmiotowego zamówienia ujawniła się dopiero po udzieleniu zamówień na obsługę prawną zaplanowanych i udzielonych w 2021 roku (...). Zamówienie WOA-1.271.18.2021 [na obsługę prawną dla kierownictwa Urzędu oraz Gabinetu Prezydenta] było*

²⁸ W badanych postępowaniach wskaźnik procentowy wynosił od 1,1% do 4,1%.

²⁹ W trzech przypadkach uzasadnieniem wyboru tego trybu była ochrona praw wyłącznych wykonawców, a w jednym – unieważnienie postępowania prowadzonego uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego z powodu braku złożonych ofert.

³⁰ Dalej: „SIWZ / SWZ”.

³¹ <https://umchelm.bip.lubelskie.pl>.

³² W czterech postępowaniach zastosowano tryb zamówienia z wolnej ręki, a w pięciu zamówienia nie przekraczały wartości 30 tys. euro netto / 130 tys. zł netto.

pierwotnie nieplanowane i nieujęte zarówno w planie budżetowym, jak i w planie zamówień. Stanowiło odrębne zamówienie, którego przedmiot oraz wartość opisuje się i szacuje oddzielnie od zamówienia już udzielonego (...).

(akta kontroli str. 43-169, 315-318, 326-328, 759-772, 977, 983-984)

Jednym z elementów decydującym o wyborze wykonawcy usług doradczych i eksperckich było doświadczenie zawodowe i kwalifikacje³³. Wymogi wobec zleceniobiorców określano i weryfikowano w następujący sposób:

- [1] Kryterium doświadczenia zawodowego projektanta / inspektora nadzoru oraz warunki udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej w przypadku sześciu umów zawartych w trybie przetargu nieograniczonego.
- [2] Warunki udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej dla pięciu umów zawartych w trybie przetargu nieograniczonego oraz jednej umowy zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki.
- [3] W przypadku trzech umów zawartych w trybie zamówienia z wolnej ręki nie wskazano wymagań w zakresie kwalifikacji zleceniobiorców, ponieważ usługi wykonywane były przez podmioty posiadające prawa wyłączne w tym zakresie.
- [4] Odnośnie umowy na świadczenie usługi doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług oraz usługi doradztwa prawnego w zakresie podatków i opłat lokalnych w 2021 roku, Dyrektor Departamentu Finansów wyjaśniła, że: *Miasto w 2017 roku przeprowadziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „Usługę doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług oraz podatków i opłat lokalnych”. Ze złożonych ofert, wyłoniona została najkorzystniejsza pod względem cenowym – firma Acan Doradcy Podatkowi Paweł Kowalczyk. W związku z tym, że doradcy podatkowi z firmy Acan zaangażowani byli już w sprawy i problemy występujące w Mieście jak i jednostkach budżetowych miasta, w zakresie zadań jakie obejmowała zawarta umowa, umowy na lata następne jak i na 2021 rok w zakresie doradztwa zawierane były po przeprowadzeniu negocjacji.*
- [5] Trzy (z czterech) umów na obsługę prawną Urzędu zawarto z radcami prawnymi, którzy, jak wyjaśnił Prezydent, zostali zarekomendowani przez etatowych radców prawnych Urzędu jako osoby mogące usprawnić bieżącą obsługę prawną. Czwartą z badanych umów na obsługę prawną Urzędu została zawarta z kancelarią adwokacką, z którą Urząd współpracuje od 2019 roku.

(akta kontroli str. 326-328, 337-339, 366-368, 398-400, 453-455, 507, 527-529, 617, 665-666, 689, 709, 976, 979, 982, 985-986)

W umowach dotyczących opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowych (dziewięć) i świadczenia usług nadzoru inwestorskiego dla zadań inwestycyjnych (cztery) przedmiot zlecenia był niezbędny dla realizacji zaplanowanych inwestycji. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁴, za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, m.in. działalność obejmującą projektowanie oraz wykonywanie nadzoru inwestorskiego.

W przypadku dwóch umów obejmujących świadczenia usługi asysty technicznej systemów działających w Urzędzie, wykonawca był właścicielem praw autorskich do oprogramowań aplikacyjnych i jedynym podmiotem świadczącym usługę asysty technicznej i aktualizacji tych systemów.

Usługi prawne (pięć umów) dotyczyły doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług oraz usługi doradztwa prawnego w zakresie podatków i opłat lokalnych (jedna umowa) oraz obsługi prawnej Urzędu (cztery umowy).

Realizację jednej usługi nadzoru inwestorskiego dofinansowano środkami z Unii Europejskiej w ramach Projektu pn. „Chelmskie Centrum Aktywności Gospodarczej” w ramach

³³ W postępowaniach dotyczących badanych umów przyjmowano następujące kryteria oceny ofert: 1/ cena (12 umów); 2/ doświadczenie zawodowe (sześć umów); 3/ wysokość kary umownej (11 umów); 4/ okres gwarancji (jedna umowa)

³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020³⁵. Wydatki Urzędu na realizację umowy nadzoru inwestorskiego wyniosły łącznie 420,8 tys. zł, z czego 342,1 tys. zł stanowiły wydatki kwalifikowalne. Dofinansowanie z RPO WL wyniosło 290,8 tys. zł (85% wydatków kwalifikowalnych). Wymogi warunkujące sposób realizacji wydatków w ramach projektu zostały spełnione. Wykonawcę usług wybrano w trybie przetargu nieograniczonego, usługi wykonano, odebrano i rozliczono. Wniosek o płatność końcową został pozytywnie zweryfikowany 25 lipca 2022 r. i zaakceptowany przez Instytucję Zarządzającą RPO WL. (akta kontroli str. 315-318, 326-328, 397, 416-449)

2.5 W okresie objętym kontrolą Urząd zawarł z własnymi pracownikami 36 umów cywilnoprawnych, wszystkie dotyczyły obsługi wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2020 roku. Badanie 15 umów³⁶ o najwyższych wartościach poniesionych wydatków wykazało, że:

- [1] Komórką organizacyjną Urzędu inicjującą usługi było Biuro Rady Miasta, do którego zadań, zgodnie z § 30 Regulaminu organizacyjnego Urzędu, należały m.in. sprawy związane z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- [2] We wszystkich przypadkach podpisanie umowy było poprzedzone wystawieniem przez Urząd pracownikowi zlecenia wykonania zadań poza godzinami pracy związanych z przygotowaniem przeprowadzenia głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na 28 czerwca 2020 r. (oraz na 12 lipca 2020 r. w przypadku ponownego głosowania), m.in. w zakresie: 1/ sprawdzania zgodności danych osobowych kandydatów do komisji obwodowych; 2/ składania, aktualizacji oraz udostępniania spisów wyborczych; 3/ wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania; 4/ sporządzania statystyki wyborczej; 5/ dyżuru przy spisach dnia wyborów; 6/ prac związanych z głosowaniem korespondencyjnym. Pracownik był zobowiązany do ewidencjonowania czasu pracy wykonywania ww. czynności.
- [3] Zakres zleconych usług nie pokrywał się z zakresem obowiązków pracowników, a zadania były realizowane przez nich poza godzinami pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę. Po wykonaniu zadań, z pracownikiem podpisywana była umowa zlecenie z określeniem wynagrodzenia ustalonym na podstawie Ewidencji godzin pracy zleceniobiorcy. Wartość umów wyniosła 42,4 tys. zł brutto, zleceniobiorcom wypłacono 31,2 tys. zł, środki pochodziły z budżetu Miasta. (akta kontroli str. 778-863)

2.6 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zatrudniano na podstawie umów cywilnoprawnych doradców, pełnomocników lub asystentów, a także innych osób niebędących pracownikami w rozumieniu art. 2 ustawy Kodeks pracy.

(akta kontroli str. 206-233, 976, 985)

2.7 Zlecenie usług doradczych i eksperckich nie było w latach 2020-2021 przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli str. 864-899)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech (z 20) badanych wnioskach o wszczęcie postępowań o udzielenie zamówienia brakowało opisu przedmiotu zamówienia wymaganego postanowieniami § 10 Regulaminu zp. Jak wyjaśnił Prezydent: (...) *błąd spowodowany był formatowaniem wniosku, a następnie był używany jako szablon do innych postępowań. Zaproszeni Wykonawcy otrzymali inne dokumenty, które zawierały opis przedmiotu zamówienia (...).* (akta kontroli str. 51-52, 103, 754-755, 749-760, 764-755, 946, 981-982)
2. W jednym przypadku z 20 zbadanych Urząd nie udokumentował przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia na realizację usługi doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług oraz usługi doradztwa prawnego w zakresie podatków i opłat lokalnych. W dokumentacji brakowało protokołów z przebiegu postępowania i prowadzonych negocjacji z oferentem, co było wymagane postanowieniami § 28 ust. 3 Regulaminu

³⁵ Umowa nr RPLU.03.01.00-06-0001/19-06, Oś priorytetowa 3, Konkurencyjność przedsiębiorstw, Działanie 3.1. Tereny inwestycyjne. Dalej: „RPO WL”.

³⁶ Wartość próby wyniosła łącznie 42,4 tys. zł.

zp. Dyrektor Departamentu Finansów wyjaśniła, że: *Brak protokołów z negocjacji z jednym wykonawcą oraz postępowania w trybie negocjacji z jednym wykonawcą w sprawie DF-KB.271.1.2020 wynika z pomyłki popełnionej przez pracownika podczas zakończenia prowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia. Negocjacje z wykonawcą zaproszonym do negocjacji zostały przeprowadzone, czego dowodem jest korespondencja mailowa znajdująca się w aktach postępowania. Umowa została zawarta z wykonawcą, z którym przeprowadzono negocjacje.*

(akta kontroli str. 66-67, 106-107, 731-741, 976, 979)

OCENA CZĄSTKOWA

Przedmiot i zakres usług doradczych i eksperckich zleczanych podmiotom zewnętrznym był adekwatny do potrzeb Urzędu i zgodny z charakterem jego działalności, a wykonane usługi służyły realizacji zadań Urzędu. Wyboru wykonawców usług, w tym doradczych i eksperckich dokonywano zgodnie z obowiązującymi przepisami i z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień. Wybór ten wynikał również z uzasadnionych potrzeb Urzędu, a ich wartość ze starannie przeprowadzonych oszacowań. Jednocześnie stwierdzono cztery przypadki nieprzestrzegania obowiązującego w Urzędzie Regulaminu zp, dotyczyły one braku opisu przedmiotu zamówienia w trzech wnioskach o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia oraz nieudokumentowaniu jednego postępowania prowadzonego w trybie negocjacji.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1 W Urzędzie nie opracowano procedur dotyczących warunków oraz zasad odbioru i oceny zadań wykonywanych w ramach umów. Zasady takie zawarto w zawieranych umowach.

Spośród 35 badanych umów, w tym: 20 zawartych z podmiotami zewnętrznymi oraz 15 z własnymi pracownikami, 25 zostało zrealizowanych terminowo i w pełnym zakresie. Przeprowadzona analiza dokumentacji wykazała, że:

- Odbiór i zakończenie realizacji dziewięciu zadań objętych umowami na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowych oraz świadczenia usług nadzoru inwestorskiego dla zadań inwestycyjnych przeprowadzono na podstawie protokołów odbioru podpisanych przez przedstawicieli Urzędu i wykonawców. Sześć z tych umów zrealizowano z opóźnieniem wynoszącym od 56 dni do 286 dni, we wszystkich przypadkach naliczono wykonawcom kary umowne, co szerzej opisano w pkt 3.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
- Realizacja siedmiu zadań, w tym objętych dwoma umowami na świadczenia usługi asysty technicznej systemów działających w Urzędzie oraz pięcioma umowami dotyczącymi usług prawnych, była potwierdzona poprzez wystawione przez wykonawcę zadania faktury, które upoważnieni pracownicy Urzędu zweryfikowali pod kątem ich prawidłowości i poprawności w ramach kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej oraz poprzez zamieszczenie właściwych opisów na fakturze potwierdzających wykonanie zleconych usług.
- Potwierdzenia odbioru i wykonania w całości 15 umów zawartych przez Urząd z własnymi pracownikami na realizację zadań dotyczących obsługi wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2020 roku, dokonano przez upoważnionego pracownika na przedłożonych rachunkach.
- Dwie umowy na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowych nie zostały zrealizowane. W obu przypadkach Urząd odstąpił od ich realizacji z winy wykonawcy, co szerzej opisano w pkt 3.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
- Dwie umowy dotyczyły pełnienia nadzoru inwestorskiego w ramach realizowanych zadań inwestycyjnych, które zostały zakończone, ale Urząd odmówił podpisania protokołów odbioru i zapłaty należności za nadzór, co szerzej opisano w pkt 3.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 329-334, 347-348, 354-355, 376-377, 385-386, 405-406, 416-424, 458-464, 480-496, 538, 543, 554, 559, 564, 571, 580, 629-630, 636-638, 662, 674-675, 687-688, 717, 725-727)

3.2 Pięć umów (z 35 badanych) zmieniono w trakcie ich realizacji. Wprowadzone korekty umów dotyczyły:

- Zmiany terminu wykonania zamówienia na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej wraz ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych na rewitalizację budynku tzw. "Młynu Michałenki" wraz z przyległą działką – z 30 października 2020 r. na 24 kwiecień 2021 r., co było spowodowane brakiem uzyskania uzgodnienia w Narodowym Instytucie Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów w założonym przez obie strony terminie.

Ustalono też dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 19,7 tys. zł za dodatkowe prace projektowe kinotechniki w sali widowiskowo-teatralnej. Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że na poszerzenie zakresu działalności obiektu o seanse kinowe wpłynęła obserwacja sposobów funkcjonowania instytucji kultury w czasie pandemii COVID-19 oraz zwiększenie funkcjonalności obiektu.

- Przedłużono termin realizacji umowy o nadzór inwestorski nad realizacją zadania Chelmskie Centrum Aktywności Gospodarczej – z 15 października 2021 r. do 30 listopada 2021 r. w związku ze zmianami w zakresie terminu realizacji kontraktu budowlanego.
- Zmieniono terminy zakończenia poszczególnych etapów umowy na opracowanie dokumentacji projektowej w ramach zadania pn. "Rewitalizacja Parku Międzyosiedlowego - Oś. XXX-lecia w Chełmie", w tym: II etapu z 15 października 2020 r. na 9 marzec 2021 r. oraz III etapu z 30 listopada 2020 r. na 4 maja 2021 r. Jak wyjaśnił Prezydent, powodem podpisania aneksu były okoliczności prawne i administracyjne niemożliwe do przewidzenia na etapie podpisania umowy (brak możliwości otrzymania aktualizacji warunków technicznych ze strony Polskiej Grupy Energetycznej S.A., wydłużenie terminu wydania przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego decyzji dotyczących zagospodarowania terenu) oraz epidemia COVID-19, utrudniająca realizację umowy z powodu pracy zdalnej / naprzemiennej zespołu projektowego, jednostek administracyjnych oraz jednostek opiniujących.
- Zmieniono termin wykonania umowy na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej na "Remont drogi wojewódzkiej nr 812 - ul. Włodawskiej i ul. Zawadówka w Chełmie" – z 20 stycznia 2021 r. na 5 lutego 2021 r. z powodu: wyznaczenia przez laboratorium terminu wykonania badań geotechnicznych na 19 stycznia 2021 r., przebywania głównego projektanta branży drogowej na kwarantannie z powodu COVID-19, zwiększenia zakresu zamówienia o zaprojektowanie remontu zjazdów indywidualnych celem przystosowania do nowej nawierzchni.
- Zmieniono zapisy regulujące zasady płatności w umowie o świadczenie usługi nadzoru inwestorskiego dla zadania Przebudowa ul. Okszowskiej w Chełmie – zrezygnowano z dwóch płatności częściowych i końcowej na rzecz jednej płatności końcowej.

Wszystkie umowy, do których wprowadzone zostały zmiany, zostały zrealizowane, a zmiany zapewniły uzyskanie oczekiwanych efektów realizacji umów.

(akta kontroli str. 315-318, 329-334, 383-384, 391, 415, 422, 637, 681-682, 721-722, 986-991, 1002-1004)

3.3 W 28 (z 35) badanych umowach wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji zleczanych usług dokonywano po ich wykonaniu i odbiorze przez Urząd, w wysokości i terminach zgodnych z postanowieniami zawartych umów. W pozostałych przypadkach Urząd:

- obniżył o ogółem 64 tys. zł wynagrodzenie jednego wykonawcy realizującego trzy umowy³⁷ (odpowiednio o 25,3 tys. zł, 15,5 tys. zł i 23,2 tys. zł), co wynikało z naliczonych przez Urząd kar umownych za opóźnienia w wykonaniu umów,

³⁷ Firmie Ekkom Sp. z o.o. realizatorowi umów nr: W/DIR/70/2020 z 12 maja 2020 r., W/DIR/71/2020 z 12 maja 2020 r. i W/DIR/72/2020 z 12 maja 2020 r. zawartych na opracowanie wielobranżowych dokumentacji projektowo-kosztorysowych o wartości ogółem 320,2 tys. zł, tj. odpowiednio 126,7 tys. zł, 77,6 tys. zł i 115,9 tys. zł

- odstąpił od realizacji dwóch umów z jednym wykonawcą³⁸ i wypłaty wynagrodzenia o łącznej wartości 327,4 tys. zł (odpowiednio: 152,6 tys. zł i 174,8 tys. zł) z powodu niezrealizowania przez wykonawcę zakontraktowanych usług,
- odmówił podpisania protokołów odbioru i zapłaty wynagrodzenia wykonawcy za realizację dwóch umów³⁹ na łączną kwotę 180,7 tys. zł (odpowiednio: 96,8 tys. zł i 83,9 tys. zł), ponieważ faktury zostały wystawione przez wykonawcę niezgodnie z postanowieniami § 3 ust. 5 umowy (wystawienie faktury przez wykonawcę było uwarunkowane wystawieniem faktury przez wykonawcę robót budowlanych), kwoty faktur były też sprzeczne z postanowieniami § 3 ust. 4 umowy (uzgodniono płatność w trzech równych ratach); do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK wykonawca nie skorygował wadliwie wystawionych faktur.

(akta kontroli str. 315-318, 329-334, 480-499, 544547, 560-563, 578-579, 592-596, 608-612, 900-969)

3.4 Urząd podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania terminowego i należytego wykonania umów cywilnoprawnych na usługi doradcze i eksperckie. W ośmiu przypadkach zostały podjęte właściwe działania wobec wykonawców. I tak:

- [1] W trzech badanych przypadkach⁴⁰, zgodnie z § 10 zawartych umów, Urząd obciążył wykonawcę maksymalnymi kwotami kar umownych w wysokości 20% wynagrodzenia umownego brutto, tj.: 25,3 tys. zł, 15,5 tys. zł i 23,2 tys. zł (łącznie 64 tys. zł) za opóźnienie wykonania umów wynoszące odpowiednio: 237, 152 i 286 dni. Kary zostały potrącone z należności wynikających z wystawionych przez zleceniobiorcę faktur VAT, wykonawcy wypłacono odpowiednio: 101,4 tys. zł zamiast 126,7 tys. zł, 62,1 tys. zł zamiast 77,6 tys. zł, 92,7 tys. zł zamiast 115,9 tys. zł (łącznie wypłacono 256,2 tys. zł zamiast 320,2 tys. zł).
- [2] W jednej poddanej analizie realizacji umowy⁴¹ Urząd poinformował wykonawcę o obciążeniu go, zgodnie z postanowieniami § 11 umowy, maksymalną kwotą w wysokości 39 tys. zł (30% wynagrodzenia umownego brutto) tytułem kar umownych za opóźnienie wykonania umowy wynoszące 132 dni. W odpowiedzi na korespondencję zleceniobiorcy wskazującą na wpływ epidemii COVID-19 na terminowość realizacji umowy, Urząd na podstawie art. 15r¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴² zaniechał potrącenia kar umownych z należności wynikającej z faktury VAT. Wykonawcy wypłacono całość należności w wysokości 129,9 tys. zł. Jednocześnie Urząd poinformował wykonawcę o podtrzymaniu swojego stanowiska w sprawie braku wpływu przedstawionych przez niego okoliczności na należyte wykonanie umowy oraz o zamiarze dochodzenia kar umownych w wysokości 39 tys. zł na zasadach ogólnych. Prezydent wyjaśnił, że: *Sprawa o zapłatę kar umownych zostanie przekazana do Zespołu Radców Prawnych Urzędu celem skierowania na drogę postępowania sądowego. W niniejszej sprawie potrącenie z wynagrodzenia wykonawcy nie zostało dokonane z uwagi na treść przepisu art. 15r¹ ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, zgodnie z którym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19, i przez 90 dni od dnia odwołania stanu, który obowiązywał jako ostatni, zamawiający nie może potrącić kary umownej zastrzeżonej na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, o której mowa w art. 15r ust. 1, z wynagrodzenia wykonawcy lub z innych jego wierzytelności, a także nie może dochodzić zaspokojenia z zabezpieczenia należytego wykonania tej umowy, o ile zdarzenie, w związku z którym zastrzeżono tę karę, nastąpiło*

³⁸ Ekkom Sp. z o.o. - umowy nr: W/DIR/73/2020 z 12 maja 2020 r. i W/DIR/74/2020 z 12 maja 2020 r. na opracowanie wielobranżowych dokumentacji projektowo-kosztorysowych.

³⁹ Firmie Arkadis Sp. z o.o. - umowy nr: W/DIR/62/2020 z 2 grudnia 2020 r. i W/DIR/63/2020 z 2 grudnia 2020 r. na świadczenie usług nadzoru inwestorskiego dla zadań inwestycyjnych.

⁴⁰ Umowy nr: W/DIR/70/2020 z 12 maja 2020 r., W/DIR/71/2020 z 12 maja 2020 r. i W/DIR/72/2020 z 12 maja 2020 r. zawarte z Ekkom Sp. z o.o. na opracowanie wielobranżowych dokumentacji projektowo-kosztorysowych.

⁴¹ Umowa nr W/DIR/57/2020 z 11 maja 2020 r. zawarta z LubCom Sp. z o.o. na opracowanie wielobranżowych dokumentacji projektowo-kosztorysowych.

⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm. Dalej: „ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19”.

w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Jednocześnie, stosownie do ust. 2 tego przepisu, bieg przedawnienia nie rozpoczyna się.

- [3] W dwóch przypadkach⁴³ Urząd obciążył wykonawców tytułem kar umownych za opóźnienie wykonania umów: 1/ zgodnie z postanowieniami § 11 umowy maksymalną, łączną kwotą w wysokości 47,3 tys. zł (30% wynagrodzenia umownego brutto) za opóźnienie wykonania umowy wynoszące 69 dni; 2/ zgodnie z postanowieniami § 10 umowy łączną kwotą 40,8 tys. zł za opóźnienie wykonania umowy wynoszące 56 i 64 dni (II i III etap realizacji).

Wykonawcy poinformowali Urząd o wpływie okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19 na należyte wykonanie umów i potwierdzili ten wpływ przedstawiając oświadczenia i dokumenty, o których mowa w art. 15r ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Na podstawie art. 15r¹ ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 Urząd nie potrącił kar umownych wypłacając wykonawcom całość należności, odpowiednio: 216,7 tys. zł i 170 tys. zł.

- [4] W związku z niewykonaniem przez świadczeniobiorcę dwóch umów⁴⁴ w terminie, na podst. § 11 ust. 1 pkt 3 umowy Urząd oświadczył o odstąpieniu od umów z winy wykonawcy, jednocześnie naliczając maksymalne kary umowne w wysokości odpowiednio: 30,5 tys. zł i 35 tys. zł. Wezwanie wykonawcy do prawidłowego wykonania umów nastąpiło po ponad 19 miesiącach od upływu terminów wykonania zamówień wskazanych w umowach, ostateczne wezwania do zapłaty kar umownych za niezrealizowanie umów wysłano do wykonawcy po 75 dniach od upływu terminu zapłaty kar, a pozew przeciwko wykonawcy o zapłatę kar umownych złożono do Sądu Rejonowego w Chełmie po 76 dniach od upływu tego terminu, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 329-334, 356-363, 387-394, 541, 544, 547, 557, 560-563, 576-579, 590-596, 606-612, 639-661, 900-969, 986-988)

3.5 Zakontraktowane usługi doradcze i eksperckie objęte badaniem zostały wykorzystane adekwatnie do potrzeb w realizacji zadań Urzędu. Analiza wyników realizacji 33 umów (z 35 objętych badaniem⁴⁵) wykazała, że:

- Opracowane wielobranżowe dokumentacje projektowe⁴⁶ oraz świadczenie związanych z tym usług nadzoru inwestorskiego⁴⁷ umożliwiły zrealizowanie pięciu inwestycji.
- W dwóch przypadkach opracowana dokumentacja projektowo-kosztorysowa⁴⁸ stanowiła podstawę ogłoszenia postępowań przetargowych na realizację zadań inwestycyjnych.
- W dwóch przypadkach opracowania wielobranżowych dokumentacji projektowo-kosztorysowych⁴⁹ Prezydent stwierdził, że dokumentacja ta będzie podstawą do ubiegania się o dofinansowanie na remont Pałacu oraz dofinansowania z Rezerwy Budżetu Państwa. Urząd jest w trakcie planowania ogłoszeń w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na remont drogi wojewódzkiej nr 812, ul. Włodawskiej i ul. Zawadówka.
- Dwa opracowania wielobranżowej dokumentacji⁵⁰, zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, zostały wykorzystane do aktualizacji dokumentacji.

⁴³ Umowy: 1/ nr W/DIR/59/2020 z 11 maja 2020 r. zawarta z Zen - Pracownia Architektów Jacek Mielewski na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej; 2/ nr W/DIR/106/2020 z 6 sierpnia 2020 r. zawarta z Grima Architektura i Krajobraz sp. z o.o. na opracowanie dokumentacji projektowej.

⁴⁴ Umowy nr: W/DIR/73/2020 z 12 maja 2020 r. i W/DIR/74/2020 z 12 maja 2020 r. zawarte z Ekkom Sp. z o.o. na opracowanie wielobranżowych dokumentacji projektowo-kosztorysowych.

⁴⁵ Urząd odstąpił od dwóch umów w związku z niewykonaniem ich przez świadczeniobiorcę.

⁴⁶ Przebudowa ul. Lubelskiej.

⁴⁷ 1/ Nad realizacją Chełmskiego Centrum Aktywności Gospodarczej; 2/ dla zadania pn. Budowa Alei 3-go Maja wraz z rondem Wojsławicka-Mościckiego; 3/ dla zadania pn. Przebudowa ul. Kolejowej i Obiońskiej w Chełmie; 4/ dla zadania Przebudowa ul. Okszowskiej.

⁴⁸ 1/ Rewitalizacja budynku tzw. "Młyn Michałenki" wraz z przyległą działką; 2/ w ramach zadania pn. "Rewitalizacja Parku Międzyosiedlowego - Os. XXX-lecia w Chełmie".

⁴⁹ 1/ Pałac Kretzchmarów; 2/ remont drogi wojewódzkiej nr 812, ul. Włodawskiej i ul. Zawadówka w Chełmie.

⁵⁰ 1/ Przebudowa ul. Wiercieńskiego-Bazylany; 2/ przebudowy ul. Pławnej i ul. Złotej.

- W przypadku dwóch umów świadczenia usług asysty technicznej systemów Otago i Edicta działających w Urzędzie, wykonawca zapewniał m.in.: 1/ telefoniczną pomoc i doradztwo w sprawie używania systemów; 2/ usuwanie błędów; 3/ aktualizację systemów; 4/ telefoniczną lub elektroniczną pomoc i doradztwo w administrowaniu systemami, eksploatacji i administrowaniu bazami danych; 5/ zdalne administrowanie bazą danych; 6/ zdalne monitorowanie stanu systemów; 7/ zdalne instalowanie poprawek i nowych wersji systemów; 8/ zdalne bieżące interwencje w ramach na zgłoszone przez administratora i użytkowników problemy.
- W przypadku realizacji umów na obsługę prawną Urzędu Prezydent wyjaśnił, że poprzez ich zawarcie z dwójgim radców prawnych Urząd m.in. zabezpieczył obsługę departamentów Urzędu, zagwarantował zgodność z prawem projektów uchwał, zarządzeń oraz umów w zakresie swego działania, zapewnił reprezentację w postępowaniach przed sądami. Z kolei efektem umowy zawartej z adwokatem było m.in. usprawnienie obsługi spraw wynikających z zadań własnych Miasta, właściwe reprezentowanie Miasta w postępowaniach przed sądami powszechnymi, pomoc w rozwiązywaniu tematów niestandardowych, innowacyjnych, które dotychczas nie były realizowane przez Miasto, w celu zwiększenia atrakcyjności Miasta dla przedsiębiorców oraz kreowania i rozwoju przedsiębiorczości na jego terenie.
- W ramach przepracowanych godzin doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług oraz usługi doradztwa prawnego w zakresie podatków i opłat lokalnych pracownicy kancelarii wspomagali pracę Urzędu m.in. w zakresie: 1/ analizy wyroków sądowych; 2/ załatwiania skarg na wyroki sądów; 3/ reprezentowania Urzędu przed sądami; 4/ analizy pism procesowych; 5/ weryfikacji rozliczeń podatku VAT; 6/ wydawania opinii i komentarzy prawnych; 7/ przeprowadzania analiz prawnych; 8/ przygotowywania odpowiedzi na zapytania w sprawach podatkowych; 9/ przygotowywania wniosków o indywidualną interpretację podatkową.
- Zadania zlecone pracownikom Urzędu, dotyczące obsługi wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2020 roku, zostały zrealizowane w całości, co zostało każdorazowo potwierdzone przez upoważnionego pracownika Urzędu.
(akta kontroli str. 416-424, 500-505, 565-566, 728-730, 742-754, 783-863, 970-975, 986-996)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie wyegzekwował terminowej realizacji usług zleconych na podstawie dwóch umów⁵¹, bowiem dopiero po upływie 19 miesięcy wezwał wykonawcę do prawidłowego ich wykonania. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 umów, terminy wykonania zamówień zostały określone na „nie później niż do dnia 8 lipca 2020 r.". Wezwania do prawidłowego wykonania umów Urząd wystosował do wykonawcy 16 lutego 2022 r., natomiast oświadczenia o odstąpieniu od umów z winy wykonawcy – 31 marca 2022 r.

Prezydent wyjaśnił, że: *Z wykonawcą były prowadzone, mimo bezspornych opóźnień w realizacji umowy, negocjacje zmierzające do zakończenia (...) prac zgodnie z zawartymi umowami. Zamówienie to bowiem miało istotne znaczenie dla Miasta (...). Ponadto Wykonawca zrealizował część umów i z uwagi na powyższe Zamawiający liczył, że pozostała część zamówienia zostanie zrealizowana zgodnie z podpisanymi umowami, szczególnie, że Wykonawca zapewniał, iż zrealizuje zamówienie. Prowadzona była korespondencja z wykonawcą (...), a także w sprawie prowadzone były również spotkania w formie telekonferencji, z których ostatnia odbyła się w dniu 18 stycznia 2022 r. Przedłużające się nadmiernie negocjacje spowodowały, że mimo znacznego zaawansowania w realizacji zamówienia, Zamawiający podjął decyzję o odstąpieniu od umowy.*
(akta kontroli str. 585-586, 592-594, 601-602, 608-610, 986-1001)

⁵¹ Umowy: Nr W/DIR/73/2020 z 12 maja 2020 r. oraz Nr W/DIR/74/2020 z 12 maja 2020 r. dotyczące opracowania wielobranżowych dokumentacji projektowo-kosztorysowych.

2. Urząd nie podjął niezwłocznych działań w celu wyegzekwowania od wykonawcy naliczonych 31 marca 2022 r. kar umownych za niezrealizowanie dwóch umów⁵². Ostateczne wezwania do ich zapłaty wysłano wykonawcy 75 dni po wyznaczonym terminie, a dzień później złożono do Sądu Rejonowego w Chełmie pozew o zapłatę.

W związku z niewykonaniem przez świadczeniobiorcę ww. umów w terminie, na podstawie § 11 ust. 1 pkt 3 umów, 31 marca 2022 r. Urząd oświadczył o odstąpieniu od umów z winy wykonawcy. Jednocześnie Urząd naliczył maksymalne kary umowne w wysokości odpowiednio: 30,5 tys. zł i 35 tys. zł wzywając wykonawcę do ich zapłaty w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania i not obciążeniowych. Wykonawca odebrał wezwanie wraz z notami 8 kwietnia 2022 r. Termin zapłaty minął 22 kwietnia 2022 r., a roszczenie stało się wymagalne 23 kwietnia 2022 r. Ostateczne wezwania do zapłaty kar umownych wraz z notami księgowymi zostały wysłane wykonawcy 7 lipca 2022 r. Pozew przeciwko wykonawcy o zapłatę kar umownych Urząd złożył do Sądu Rejonowego w Chełmie 8 lipca 2022 r. Jak wyjaśnił Prezydent: *rzeczywiście ostateczne wezwanie do zapłaty wysłane w dniu 7 lipca 2022 r. było zbędne, z uwagi na niezaprzeczalny fakt wezwania do zapłaty kar umownych w piśmie z dnia 31 marca 2022 r., znak: DAGI-IDT.033.2022, którym jednocześnie odstąpiono od umów W/DIR/73/2020 i W/DIR/74/2020 z dnia 12 maja 2020 r.* Ponadto Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że po złożeniu pozwu Sąd Rejonowy w Chełmie nadał sprawie bieg i w dniu 22 lipca 2022 r. zarządził doręczenie odpisu pozwanej spółce. Sprawa toczy się pod sygnaturą akt: I C 414/22.

(akta kontroli str. 590, 593-596, 606, 609-615, 986-989, 1005-1013)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd sprawował na ogół właściwy nadzór nad wykonaniem zleconych usług doradczych i eksperckich. Realizację zleceń oraz ich odbiór prowadzono zgodnie z postanowieniami umów, korzystano również z narzędzi dyscyplinujących nierzetelnych wykonawców. Urząd zaniedbał jednak w dwóch przypadkach termin wezwania wykonawcy do prawidłowego wykonania dwóch umów. Dopiero po upływie niemal dwóch lat wezwał niesumiennego wykonawcę do prawidłowego wykonania umów, a następnie opieszale, po upływie kolejnych czterech miesięcy (w trakcie kontroli NIK) podjął czynności w celu wyegzekwowania naliczonych kar umownych.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski
pokontrolne

1. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Regulaminem udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Chełm i miejskich jednostkach organizacyjnych.
2. Bezzwłoczne podejmowanie działań przewidzianych prawem wobec wykonawców, którzy nie wywiązują się z postanowień zawartych umów.
3. Bezzwłoczne podejmowanie działań zmierzających do egzekwowania od wykonawców kar umownych za nienależyte wykonanie umów.

⁵² J.w.

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
wykonania
wniosków

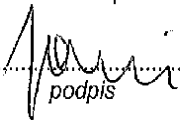
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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, dnia 24 sierpnia 2022 r.

Kontroler:

Tomasz Jarocki
Inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis