



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.010.03.2022

Pan  
Michał Mróz  
Starosta Tucholski  
Starostwo Powiatowe w Tucholi  
ul. Poczтовая 7  
89-500 Tuchola

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Tucholi <sup>1</sup> , ul. Pocztowa 7, 89-500 Tuchola
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Mróz, Starosta Tucholski <sup>2</sup> , od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich.</li><li>2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom.</li><li>3. Nadzór nad realizacją zlecanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021. Badaniem zostaną objęte działania jednostki z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie. <sup>3</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/80/2022 z 10 maja 2022 r.

(akta kontroli str.1-8)

---

<sup>1</sup> Dalej „Starostwo” lub „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej „Starosta”.

<sup>3</sup> Do 30 czerwca 2022 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starostwa w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Zlecenie usług doradczych i eksperckich oraz nadzór nad ich realizacją, w ocenie NIK, Starostwo zorganizowało prawidłowo.

Mimo braku regulacji wewnętrznych dotyczących zlecenia usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym oraz własnym pracownikom, powierzenie realizacji zadań odbywało się w sposób rzetelny i gospodarny.

Kontrola nie wykazała, aby zamawiane usługi skutkowały nieefektywnym gospodarowaniem środkami finansowymi.

Nadzór nad prawidłową realizacją zadań wykonywanych przez podmioty zewnętrzne oraz nad ich jakością pozwalał uzyskiwać zakładane cele oraz efektywnie gospodarować środkami finansowymi.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku w zakresie obowiązków pracownika zadania dotyczącego prowadzenia rejestru umów zlecenia oraz umów o dzieło i nie miała zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności.

OBSZAR

### 1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W Starostwie prowadzono następujące rejestry umów: zlecenia, o dzieło, innych oraz rejestr porozumień. Za ich prowadzenie odpowiedzialny był Wydział Organizacyjny. Realizację obowiązków potwierdzały postanowienia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tucholi<sup>7</sup>.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym w zakresie zamówień publicznych do kompetencji Wydziału Organizacyjnego należało: [1] planowanie zamówień publicznych w Starostwie; [2] prowadzenie i dokumentowanie postępowań o udzielanie zamówień publicznych, kompletowanie i weryfikowanie materiałów źródłowych Wydziałów, stanowiących podstawę do wszczęcia procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych; [3] udzielanie wyjaśnień Wydziałom przy opracowywaniu materiałów źródłowych stanowiących podstawę udzielenia zamówień na dostawy, roboty budowlane i usługi; [4] dokumentowanie i ewidencjonowanie udzielonych zamówień publicznych oraz przekazywanie ich do archiwum; [5] prowadzenie dla Starostwa rejestru udzielonych zamówień publicznych o wartości przekraczającej kwotę 130 tys. złotych; [6] prowadzenie rejestru odwołań; [7] prowadzenie korespondencji w zakresie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym odwołań; [8] sporządzanie sprawozdań określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych; [9] przygotowywanie projektów Zarządzeń Starosty, uchwał Zarządu oraz uchwał Rady Powiatu w sprawach dotyczących zamówień publicznych.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Uchwała Nr 140/252/2021 Zarządu Powiatu Tucholskiego z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Tucholi, dalej „Regulamin Organizacyjny”; <http://bippowiat.tuchola.pl/?cid=67>.

Wyznaczony pracownik posiadał zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności dostosowany do realizacji zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 9-54; 99-101; 151-157)

W Starostwie przyjęto dodatkowe rozwiązania organizacyjne dotyczące udzielania zamówień publicznych, do których zastosowanie mają przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup>. Zarząd Powiatu Tucholskiego zarządzeniami wprowadził do stosowania regulamin komisji przetargowej oraz udzielania zamówień publicznych, których wartość jest równa, lub przekracza kwotę 130 tys. zł (poprzednio 30 tys. euro)<sup>9</sup>.

W regulaminie opisano: [1] definicje, [2] postanowienia ogólne, [3] czynności związane z przygotowaniem i wszczęciem postępowania, [4] zadania i tryb pracy komisji, [5] prawa i obowiązki członków komisji oraz czynności w trakcie postępowania, [6] środki ochrony prawnej, jawność postępowania – udostępnianie informacji, [7] przechowywanie dokumentacji postępowania oraz ogłoszenie o wykonaniu umowy oraz [8] planowanie zamówień. Regulamin nie wyodrębnił zlecenia usług doradczych i eksperckich.

(akta kontroli str. 55-98)

Procedur udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej progów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych w Starostwie nie opracowano.

Starosta w złożonych wyjaśnieniach podał, że:

- proces zlecenia podmiotom zewnętrznym usług o wartości poniżej progów ustawowych następował z uwzględnieniem zasad, o których mowa w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup>. Wydatki publiczne były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- zgodnie z § 14 Regulaminu Organizacyjnego Naczelnicy i Kierownicy mają obowiązek zapewnienia wykonania przypisanych im zadań, a w szczególności sprawują bezpośredni nadzór i koordynują działalność podległego im Wydziału, Referatu lub Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, a także czuwają nad przestrzeganiem dyscypliny finansów publicznych i w tym zakresie ponoszą odpowiedzialność m.in. przed Starostą. Należy do nich zatem odpowiedzialność za realizację niektórych zadań, które powodują konieczność zlecenia usług podmiotom zewnętrznym;
- Naczelnicy i Kierownicy wskazywali na potrzebę zlecenia usług podmiotom zewnętrznym i uzyskiwali aprobatę Starosty, Wicestarosty lub Członka Zarządu, a w sprawach tego wymagających Zarządu Powiatu. Stosownie do § 22 ust. 2 pkt 15 Regulaminu Organizacyjnego do zadań Naczelników Wydziałów należy nadzór nad zakupami oraz usługami dokonywanymi dla Wydziału. Ze względu na

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.) oraz poprzednio obowiązująca - ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

<sup>9</sup> Uchwały Zarządu Powiatu Tucholskiego Nr 85/235/2016 z 21 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu komisji przetargowej oraz udzielania zamówień publicznych, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równoważność kwoty 30 000 euro i Nr 124/213/2021 z 11 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu komisji przetargowej oraz udzielania zamówień publicznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 zł. Dalej „Regulamin komisji przetargowej”.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

różnorodność zadań każdy musi podejmować takie działania, które będą adekwatne do okoliczności konkretnego zamówienia i realiów rynkowych mając na uwadze powołany już art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Na fakturach związanych z każdym poniesionym wydatkiem Naczelnicy powinni odnotowywać, że sprawdzono je pod względem merytorycznym, celowości, gospodarności i legalności<sup>11</sup>. Należy do nich również składanie do pracownika ds. zamówień publicznych informacji o planowanych zamówieniach w danym roku budżetowym. Pracownik ten zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz stosownie do § 9 ust. 2 Regulaminu komisji przetargowej, nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego powinien sporządzić plan postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewiduje przeprowadzić Zamawiający w danym roku finansowym oraz zamieścić go w Biuletynie Zamówień Publicznych na zasadach określonych w ustawie oraz na stronie internetowej Zamawiającego;

- zarówno wcześniej obowiązująca ustawa, jak również nowa nie wprowadza obowiązku stosowania regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej progów w niej określonych;
- zgodnie z zapisem w rozdziale III § 3 ust. 8 Regulaminu komisji przetargowej oraz udzielania zamówień publicznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych.<sup>12</sup> w przypadku zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne wnioskujący, przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia, dokonuje analizy potrzeb i wymagań, uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia. Analizę zatwierdza kierownik zamawiającego, a skład osobowy komisji przetargowej aprobeuje Zarząd Powiatu w drodze uchwały Stosownie do rozdziału VI § 6 ust. 6 Regulaminu komisji przetargowej oraz udzielania zamówień publicznych komisja kończy prace z dniem zatwierdzenia protokołu postępowania przez kierownika zamawiającego. Monitorowanie przebiegu realizacji zawartej umowy należy do osoby, która sprawuje nadzór nad prawidłowym wykonaniem umowy, wskazanej we wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego stanowiącym Załącznik nr 1 do regulaminu lub do osoby wskazanej w zawartej umowie z Wykonawcą. Nadzór nad realizacją zamówienia obejmuje również nadzór związany z odbiorem jakościowym przedmiotu zamówienia. W przypadku wykonanych robót budowlanych ich odbioru powinna dokonać Komisja powołana Zarządzeniem Starosty Tucholskiego;
- stosownie do rozdziału VIII § 8 ust. 3 powyższego Regulaminu osoba, która sprawuje nadzór nad prawidłowym wykonaniem umowy zobowiązana jest do przekazywania pracownikowi ds. zamówień publicznych w formie pisemnej informacji o konieczności wprowadzenia zmian w umowie, a także informacji o wykonaniu umowy zawierającej w szczególności: informację, czy umowa została wykonana; termin wykonania umowy, w tym informację czy umowę wykonano w pierwotnie określonym terminie; łączną wartość wynagrodzenia wypłaconą z tytułu zrealizowanej umowy; informację, czy umowa została wykonana należycie; informację, czy podczas realizacji zamówienia, zamawiający dokonywał kontroli, czy wykonawca spełnił przewidziane w zawartej umowie wymagania związane z realizacją zamówienia (jeżeli dotyczy).

(akta kontroli str. 127-131; 1193-1207)

<sup>11</sup> Zgodnie z zarządzeniem Nr 61/2020 Starosty Tucholskiego z dnia 1 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznej procedury kontroli finansowej w Starostwie Powiatowym w Tucholi.

<sup>12</sup> Wprowadzonego Uchwałą nr 124/213/2021 Zarządu Powiatu Tucholskiego z dnia 11 stycznia 2021 r.

**1.2.** Dokumentacja organizacyjna Starostwa nie wyodrębniła procedur związanych ze zlecaniem usług doradczych i eksperckich własnym pracownikom.

Starosta w złożonych wyjaśnieniach podał, że:

- zawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami występuje „stosunkowo rzadko”. Wynika to najczęściej z pilnej potrzeby zapewnienia realizacji zadań będących w zakresie danego wydziału, referatu czy jednoosobowego stanowiska pracy. Wydatki te są dokonywane w sposób celowy, oszczędny i umożliwiają terminową realizację zadań urzędu;
- kierownicy mają obowiązek monitorować na bieżąco pracę podległych im komórek organizacyjnych i w przypadku wystąpienia konieczności zgłaszają do starosty potrzebę zlecenia dodatkowych zadań pracownikom starostwa. Sytuacja taka występuje, co do zasady w przypadku konieczności zapewnienia terminowej realizacji zadań danej komórki organizacyjnej urzędu (okresowe zwiększenie ilości zadań przypadających na jednego pracownika, zmiana przepisów prawa, przypadki losowe itp.).

(akta kontroli str. 127-131)

Starostwo zlecone usługi własnym pracownikom ewidencjonowało w prowadzonym rejestrze umów zlecenia. W zakresie obowiązków pracownika prowadzącego ten rejestr, tych spraw nie ujęto.

W latach 2020-2021 zawarto sześć takich umów<sup>13</sup> na kwotę łączną netto 7,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 9-26; 154-157; 159-161)

**1.3.** Zarządzeniami Starosta wprowadził do stosowania:

- Procedury zarządzania ryzykiem w Starostwie<sup>14</sup>;
- Regulamin przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Starostwie oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych<sup>15</sup>;
- Regulamin funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych Powiatu Tucholskiego<sup>16</sup>;
- Plan kontroli Zarządczej realizowanej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych Powiatu Tucholskiego w latach 2020-2022<sup>17</sup>,
- Wewnętrzną procedurę kontroli finansowej w Starostwie Powiatowym w Tucholi. Uchwałami Zarząd Powiatu Tucholskiego zatwierdził Księgi procedur audytu wewnętrznego w Starostwie oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych<sup>18</sup>.

Na podstawie umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi Starostwo zleciło przeprowadzenie audytu wewnętrznego w latach 2020-2022<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 9-21; 163-404; 1193-1207)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą liczba pracowników, którzy byli objęci podnoszeniem kwalifikacji wynosiła odpowiednio: 27 i 43 osoby, w tym w 2021 r.

---

<sup>13</sup> Przeprowadzenie kontroli, monitoringu oraz aktualizacja dokumentacji wynikająca z przepisów o ochronie danych osobowych w Powiatowym Zespole Orzekającym o Niepełnosprawności – jedna umowa; Wykonanie czynności polegających na przeprowadzeniu Powiatowego Zespołu Orzekającego o Niepełnosprawności do nowej siedziby – dwie umowy; Wykonanie prac polegających na podłączeniu sprzętu komputerowego w związku z przeprowadzeniem Powiatowego Zespołu Orzekającego o Niepełnosprawności do nowej siedziby – jedna umowa; Wykonanie prac polegających na księgowym rozliczeniu środków pozyskanych z PFRON – dwie umowy.

<sup>14</sup> Zarządzenie Nr 58/2021 z 3 listopada 2021 r.

<sup>15</sup> Zarządzenie Nr 54/2020 z 24 sierpnia 2020 r.

<sup>16</sup> Zarządzenie Nr 57/2021 z 3 listopada 2021 r.

<sup>17</sup> Zarządzenia Nr 2/2020 z 3 stycznia 2020 r.; Nr 1/2021 z 4 stycznia 2021 r.; Nr 1/2022 z 4 stycznia 2022 r.

<sup>18</sup> Uchwały Nr 149/271/2021 z 27 lipca 2021 r. i Nr 44/112/2015 z 14 grudnia 2015 r.

<sup>19</sup> Umowy OR.2150.29.2020 z 31 grudnia 2020 r. i OR.2150.27.2021 z 31 grudnia 2021 r.

jedna osoba ukończyła aplikację zawodową<sup>20</sup>, pozostali pracownicy odbywali kursy i szkolenia podnoszące kwalifikacje na danym stanowisku pracy.

Kwota wydatków poniesionych przez Starostwo na szkolenia wynosiła odpowiednio 8,1 tys. zł i 18,4 tys. zł.

Umów na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w trybie art. 103 Kodeksu Pracy nie zawierano.

(akta kontroli str. 162)

W sprawie opracowania i wdrożenia regulacji wewnętrznych dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju zawodowego pracowników Starosta podał, że Starostwo takich regulacji wewnętrznych nie posiada. W art. 24 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>21</sup> uregulowany został szczególny obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Ma on istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego. Z kolei w art. 29 ww. ustawy uregulowano sposób realizacji tego obowiązku przez jednostkę samorządu terytorialnego, jako pracodawcę. Aby wypełnić te obowiązki Starostwo, jako pracodawca zapewnia w planach finansowych Powiatu Tucholskiego środki na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników. Przepisy nie wymagają jednak wydania regulaminu podnoszenia takich kwalifikacji.

Kierownicy komórek organizacyjnych zgodnie z § 21 Regulaminu Organizacyjnego współdziałali ze Skarbnikiem w zakresie opracowywania projektu budżetu określając m. in. potrzeby szkoleniowe na następny rok kalendarzowy. Na tej podstawie formułowano plan finansowy określający, jakie środki finansowe zostaną przeznaczone na realizację szkoleń.

W ciągu roku indywidualnie kierownicy komórek organizacyjnych decydowali o skierowaniu pracownika do udziału w jednej z form doształcania zawodowego oceniając poziom merytoryczny szkolenia. Natomiast pracownik biorący udział w szkoleniu zobowiązany był do przedłożenia do kadr dyplomu, certyfikatu lub zaświadczenia ukończenia szkolenia. Każdorazowo wydatek szkoleniowy konsultowano ze Skarbnikiem Powiatu.

(akta kontroli str. 127-131)

Pracownik, który w okresie objętym kontrolą nabył specjalistyczne uprawnienia (kategoria 2 – rozgraniczanie i podział nieruchomości oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych) podał, że po ich zdobyciu Starosta przydzielił mu obowiązki geodety powiatowego.

(akta kontroli str. 132-133;1208-1211)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika Starostwa nie ujęto prowadzenia rejestrów umów zlecenia i umów o dzieło, co stanowiło naruszenie standardów kontroli zarządczej określonych w rozdziale II A Środowisko wewnętrzne pkt 3 Struktura organizacyjna i pkt 4 Delegowanie uprawnień<sup>22</sup>. Wskazują one, że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a aktualny zakres obowiązków, uprawnień

<sup>20</sup> Rozgraniczanie i podziały nieruchomości oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 530, dalej „ustawa o pracownikach samorządowych”.

<sup>22</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

(akta kontroli str. 154-157)

W tej sprawie Starosta podał, że nieprzekazanie obowiązków pracownikowi Starostwa prowadzącemu rejestry umów zlecenia i umów o dzieło wyniknęło z powodu przeoczenia. Uprawnienie to zostało delegowane pracownikowi ds. kadr do zakresu czynności w dniu 22 czerwca 2022 r. Pomimo pisemnego braku jednoznacznego zapisu w zakresie obowiązków pracownika, zadanie to było przez niego realizowane na bieżąco zgodnie z pkt 25 zakresu czynności w brzmieniu: „wykonywanie innych związanych z pełnioną funkcją zadań oraz poleceń przełożonych”.

(akta kontroli str. 1181-1186; 1192)

W toku kontroli Starosta aneksem nr 2 z 22 czerwca 2022 r. uzupełnił zakres obowiązków pracownika o prowadzenie rejestru umów zleceń i umów o dzieło.

(akta kontroli str. 1192)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w kontrolowanym obszarze.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W Starostwie ogółem w latach 2020-2021 zawarto odpowiednio 59 i 42 umowy cywilnoprawne (o wartości 786,4 tys. zł i 292,4 tys. zł), w tym na:

- realizację podstawowych (statutowych) zadań Starostwa zleconych podmiotom zewnętrznym, w tym innym osobom fizycznym - 34 i 17 (o wartości 443,2 tys. zł i 178,7 tys. zł), z tego z własnymi pracownikami: jedną i dwie (o wartości 2,0 i 1,9 tys. zł);
- usługi doradcze i eksperckie (w tym usługi prawnicze, informatyczne) zleczone podmiotom zewnętrznym, w tym innym osobom fizycznym – 13 i dziewięć (o wartości 314,5 tys. zł i 87,6 tys. zł), z tego jedną tego rodzaju umowę zawarto w 2020 r. z pracownikiem Starostwa (2,0 tys. zł);
- zadania pomocnicze - 10 i 12 (o wartości 24,7 i 24,2 tys. zł).

Liczba zatrudnionych pracowników wynosiła 74 i 72 osoby. Kwoty wynagrodzeń wraz z pochodnymi wynosiły odpowiednio 5 367,2 tys. zł i 5 621,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 9-54, 158)

**2.2.** Badaniu poddano 26 wybranych umów<sup>23</sup>, w tym 20 z podmiotami zewnętrznymi o wartości 445,4 tys. zł brutto<sup>24</sup> i sześć (wszystkie) z pracownikami Starostwa o wartości 9,9 tys. zł brutto.

<sup>23</sup> Doborem próby objęto populację z wyłączeniem umów [1] dotyczących dotacji dla NGO, [2] dotyczących dotacji celowych np. na kwalifikację wojskową, [3] na zakup materiałów, [4] użyczenia, [5] o usługi telekomunikacyjne, energię elektryczną, ciepło, wywóz śmieci, [6] zawartych z innymi samorządami (np. o realizację zadań drogowych), [7] z Wojewodą, PFRON, innymi instytucjami państwowymi na realizację zadań publicznych, [8] na transport zbiorowy.

<sup>24</sup> Umowy z podmiotami zewnętrznymi: [1] Opiniowanie projektów robót geologicznych i dokumentacji geologicznych, [2] Przeprowadzenie kontroli kompleksowej w Liceum Ogólnokształcącym w Tucholi, [3] Wykonanie prac związanych z pomocą przy obsłudze systemu komputerowego Starostwa, [4] Przeprowadzenie audytu wewnętrznego w terminie do końca grudnia 2021 r., [5] Udostępnienia aplikacji internetowej InfoAlert., [6] Wykonanie uproszczonych planów urządzania lasu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa., [7] Świadczenie usług polegających na sprawowaniu opieki autorskiej nad systemami., [8] Usługi chmury obliczeniowej w postaci: powierzchni



Analiza dokumentacji wykazała, że konieczność zlecenia wybranych zadań podmiotom zewnętrznym wynikała z:

- braku pracowników z wymaganymi uprawnieniami geologicznymi;
- siły wyższej - na skutek nawałnicy, która zniszczyła ok. 400 ha (330 działek) lasu powstała potrzeba zaktualizowania uproszczonych planów urządzenia lasów;
- wniosku inwestora o odpłatne ustanowienie służebności przesyłu na nieruchomości Skarbu Państwa;
- aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nad sześcioma nieruchomościami Powiatu Tucholskiego (zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami<sup>25</sup>);
- cyfryzacji zasobów wynikającej z przepisów;
- realizacji obowiązków nałożonych przepisami;
- systemowych rozwiązań umożliwiających obsługę finansowo-księgową oraz sporządzanie jednolitych plików kontrolnych we wszystkich jednostkach budżetowych;
- realizacji obowiązku wynikającego z umowy z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- sprawowania opieki autorskiej nad oprogramowaniem;
- absencji chorobowej pracownika;
- braku zatrudnienia pracownika na stanowisku audytora wewnętrznego;
- zabezpieczania danych w formie elektronicznej, wytworzonych i przetwarzanych w urzędzie na wypadek awarii lub ataku hakerskiego;
- funkcjonowania systemu, który przekazuje mieszkańcom Powiatu Tucholskiego informacji o potencjalnej możliwości wystąpienia zagrożeń;
- korzystania z usług lekarza posiadającego certyfikat uprawniający do orzekania o niepełnosprawności.

W wyjaśnieniach podano, że zlecenie usługi poprzedzono analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie.

Ponadto wykonane usługi służyły realizacji zadań Starostwa oraz zaspokajaniu potrzeb mieszkańców Powiatu Tucholskiego.

W przypadku pracownika zatrudnionego na stanowisku Inspektora Ochrony Danych, zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pokrywał się z przedmiotem zawartej z nim umowy zlecenia na przeprowadzenia kontroli, monitoringu oraz aktualizacji dokumentacji wynikającej z przepisów o ochronie danych osobowych w Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności.

W tej sprawie Wicestarosta podał, że realizacja zadania w ramach umowy zlecenia wynikała z pilnej potrzeby zapewnienia realizacji zadań PZOON, w związku ze

---

dyskowej, pamięci operacyjnej oraz mocy obliczeniowej., [9] Prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie Powiatu Tucholskiego w 2021 r., [10] Uruchomienie usług oprogramowania modułu teleinformatycznego PRZP i udzielenia samoodnawialnej licencji rocznej na użytkowanie oprogramowania modułu., [11] Wykonanie aktualizacji map glebowo-rolniczych dla powiatu tucholskiego (III)., [12] Sporządzenie operatu szacunkowego., [13] Sporządzenie operatu szacunkowego (dotyczy wyceny 6 operatów szacunkowych)., [14] Digitalizacja operatów technicznych wraz z integracją dokumentu cyfrowego z bazą danych PZGiK., [15] Świadczenie usług orzeczniczych w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Tucholi., [16] Świadczenie pomocy prawnej w zakresie obsługi prawnej Powiatu oraz jednostek organizacyjnych., [17] Wykonywanie nieodpłatnej pomocy prawnej (cztery umowy); umowy z własnymi pracownikami: [1] Przeprowadzenie kontroli, monitoringu oraz aktualizacji dokumentacji wynikającej z przepisów o ochronie danych osobowych w Powiatowym Zespole Orzekania o Niepełnosprawności (PZOON), [2] Wykonanie czynności polegających na przeprowadzeniu PZOON do nowej siedziby przy ul. Kościuszki 16 (dwie umowy)., [3] Wykonanie prac polegających na podłączeniu sprzętu komputerowego w związku z przeprowadzeniem PZOON do nowej siedziby przy ul. Kościuszki 16., [4] Wykonanie prac polegających na księgowym rozliczeniu środków pozyskanych z PRON (dwie umowy).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

zmianą siedziby, przeprowadzenia analizy ryzyka i przeprowadzenie oceny spełnienia obowiązków zakresie ochrony danych osobowych. Temat przeprowadzki pojawiał się na naradach z Naczelnikami Starostwa i był traktowany przez Kierownictwo Urzędu, jako priorytetowy. Prace te były wykonywane poza godzinami pracy.

Mimo silnego ograniczenia aktywności społeczno-gospodarczej w pierwszym roku pandemii COVID-19 w Powiecie udało się zachować ciągłość wykonywania zadań zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym. W związku z pandemią COVID – 19 od kwietnia 2020 r. posiedzenia składów orzekających odbywały się zaocznie na podstawie przedłożonej dokumentacji medycznej do wniosku. Pod koniec 2020 r. spora liczba pracowników zatrudnionych w Starostwie przebywała na izolacji domowej, kwarantannie, zwolnieniu lekarskim, itp. Za wykonaną pracę na rzecz PZOON można było przyznać pracownikowi dodatek specjalny, ale w związku z wykonaniem zadań wykraczających poza normowany czas pracy na rzecz Zespołu wyodrębniono poniesione wydatki celem właściwego rozliczenia z budżetem wojewody (środki na wydatki związane z umową zlecenia pochodziły z dotacji celowej). Ponadto Inspektor Ochrony Danych w grudniu 2020 r. był zatrudniony w starostwie na umowę o pracę w wymiarze pół etatu, co znacząco ograniczało możliwość wykonania powyższych czynności w ramach etatowych godzin pracy.

(akta kontroli str. 9-26; 134-150; 159-161; 439-468; 530-559; 565-580; 1137-1173; 1187-1189)

W sprawach objętych badaniem wnioski o sfinansowanie planowanych zadań złożone były przez naczelników wydziałów w październiku 2019 r. do planu wydatków budżetowych na 2020 r. (17 wniosków) i również w październiku 2020 r. do planu wydatków budżetowych na 2021 r. (jeden wniosek). W przypadku konieczności zrealizowania zadań po ustaleniu planu finansowego na dany rok budżetowy, wnioski kierowano do Zarządu Powiatu (pięć w 2020 r. i jeden w 2021 r.). Dwie umowy finansowano ze środków pozabudżetowych (środki PFRON). Środki na realizację tych przedsięwzięć ujęto w planie finansowym klasyfikując do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 1174-1175)

**2.3.** Populacja zleceń o charakterze doradczym lub eksperckim nie zawierała zadań przekraczających progi zobowiązujące do stosowania procedur ustawowych.

Spośród 20 badanych zadań realizowanych przez podmioty zewnętrzne 11 zlecono w trybie z wolnej ręki, bez stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych, przy trzech zastosowano zapytanie cenowe, w jednym przypadku przeprowadzono konkurs ofert, w jednym zapytanie ofertowe, natomiast przy czterech zleceniach nieodpłatnej pomocy prawnej wykonawców wskazały Okręgowa Izba Radców Prawnych w Bydgoszczy lub Okręgowa Rada Adwokacka w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 159-161, 439-468)

W wyjaśnieniach Wicestarosta podał, że kalkulację cen zlecanych usług wykonywano na podstawie rozpoznania cen rynkowych. Oprócz kryterium ceny pod uwagę brano również: doświadczenie wykonawcy, rzetelność, posiadane referencje i rekomendacje.

(akta kontroli str. 159-161; 581-1173)

**2.4.** Analiza dokumentacji wybranej próby zadań zleconych podmiotom zewnętrznym lub własnym pracownikom nie wykazała przypadków, aby oszacowanie wartości zlecanej usługi skutkowało podziałem zamówienia. Stosowane kryteria wyboru wykonawcy zleceń zapewniły wybór najkorzystniejszej oferty a zleceniobiorcy posiadali wymagane kwalifikacje.

Kwalifikacje potwierdzano: świadectwami, dyplomami, certyfikatami, informacjami od jednostek samorządowych korzystających z usług zleceniobiorców, referencjami od podmiotów korzystających z usług zleceniobiorców.

(akta kontroli str. 159-161; 439-468; 560-564; 581-1173;)

**2.5.** W okresie objętym kontrolą udzielono sześciu zleceń pięciu pracownikom Starostwa. Wartość tych zadań wynosiła 9,9 tys. zł brutto<sup>26</sup>.

Uzasadnieniem dla czterech umów było przeniesienie siedziby Powiatowego Zespołu Orzekania o Niepełnosprawności do nowej lokalizacji, a dla dwóch realizacja postanowień porozumienia z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dotyczących rozliczenia przekazanych środków pozabudżetowych. Okoliczności, skala i wartość zleconych zadań własnym pracownikom nie wskazywała na stosowanie praktyk zastępowania pracy w godzinach nadliczbowych zlecaniem usług na podstawie umów cywilnoprawnych. Zbadane przypadki zleceń realizowano poza godzinami pracy wykonywanej w Starostwie. W pięciu przypadkach przedmiot zleceń nie był zbieżny z przydzielonymi zakresami obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, jeden opisano w punkcie 2.2. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 9-26; 134-150; 439-458)

W starostwie nie opracowano i nie wdrożono do stosowania regulacji wewnętrznych określających zasady powierzania dodatkowych zadań własnym pracownikom, na podstawie umów cywilnoprawnych.

W tej sprawie Starosta podał, że zawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami występuje stosunkowo rzadko. Wynika to najczęściej z pilnej potrzeby zapewnienia realizacji zadań będących w zakresie danego wydziału, referatu czy jednoosobowego stanowiska pracy. Wydatki te są dokonywane w sposób celowy, oszczędny i umożliwiają terminową realizację zadań urzędu. W przypadkach zlecenia zadań pracownikom Starostwa rozważano możliwość powierzenia tego rodzaju czynności w innej formie niż umowa cywilnoprawna, w tym poprzez przewidziane w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych przyznanie dodatku specjalnego z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań ewentualnie modyfikacji istniejącego stosunku pracy poprzez rozszerzenie zakresu powierzonych obowiązków. Ze względu jednak na jednorazowy i krótkotrwały charakter zleconych zadań wybierano formę umowy cywilnoprawnej (umowy zlecenia).

(akta kontroli str. 127-131; 1212-1213)

**2.6.** W Starostwie nie zatrudniano na podstawie umów cywilnoprawnych doradców, pełnomocników lub asystentów, ani też nie zatrudniano innych osób niebędących pracownikami w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy<sup>27</sup>.

(akta kontroli str. 1181-1186)

<sup>26</sup> Cztery umowy po 1,5 tys. zł netto oraz dwie umowy - po 1,0 i 0,4 tys. zł netto.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

2.7. Zlecenie usług doradczych i eksperckich nie było przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli str. 163-404)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w kontrolowanym obszarze.

OBSZAR

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

3.1. W badanej próbie 26 umów zlecane usługi zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami, w tym terminowo i w pełnym zakresie. Ich wykonanie i odbiór potwierdzano protokołarnie lub adnotacjami na fakturach.

Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w wewnętrznych procedurach kontroli finansowej w Starostwie odbioru wykonanych prac dokonywali: Skarbnik Powiatu, Sekretarz Powiatu, naczelnicy poszczególnych wydziałów, kierownicy referatów lub ich zastępcy.

(akta kontroli str. 169-161; 581-1173; 1193-1207)

3.2. W trakcie realizacji badanych zleceń dokonano jednej zmiany umowy. Zmiana dotyczyła przesunięcia o 15 dni terminu jej realizacji. Przedmiot umowy faktycznie zrealizowany w ciągu 10 dni od pierwotnie założonego terminu<sup>28</sup>. Przyczyną zmiany terminu były przedłużające się procedury opiniowania w planów urządzenia lasów w instytucjach zewnętrznych, na które wykonawca zlecenia nie miał wpływu. Zmiana umowy nastąpiła na wniosek wykonawcy. W momencie składania wniosku całość prac została wykonana i była gotowa do przekazania.

(akta kontroli str. 159-161; 581-1173; 1210-1211)

3.3. W badanych umowach wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji zlecanych usług dokonywano po ich wykonaniu i odbiorze przez zleceniodawcę oraz w wysokościach i terminach zgodnych z postanowieniami zawartych umów.

(akta kontroli str. 169-161; 581-1173)

3.4. Badanie 26 umów wykazało, że wyniki realizacji tych umów były w pełni wykorzystywane w realizacji zadań Starostwa. W dziewięciu przypadkach w celu zabezpieczenia należytego wykonania umowy przewidziano możliwość naliczania kar umownych, a w ośmiu natychmiastowe wypowiedzenie umowy. Dziewięć umów takich zabezpieczeń nie przewidywało.

W analizowanych przypadkach nie ziściły się podstawy do naliczania kar umownych.

(akta kontroli str. 169-161; 439-468; 581-1173)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

<sup>28</sup> Przedmiot umowy „Wykonanie uproszczonych planów urządzenia lasu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa.” - termin przesunięty aneksem nr 1 z 30 października 2020 r. do 15 listopada 2020 r., wykonano 10 listopada 2020 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w kontrolowanym obszarze.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

#### **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 Bydgoszczy. 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.

Bydgoszcz, 22 sierpnia 2022 r.

Kontroler  
(-) Karol Gromotka  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy  
p.o. Dyrektor  
(-) Tomasz Sobecki