



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.008.04.2022

Pan
Tomasz Brzoskowski
Wójt Gminy Stężycza

Urząd Gminy Stężycza
ul. Parkowa 1
83-322 Stężycza

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Stężycza, ul. Parkowa 1, 83-322 Stężycza (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Brzoskowski, Wójt Gminy Stężycza od 20 listopada 2018 r. (dalej: „Wójt”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich.2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom.3. Nadzór nad realizacją zleczonych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021. Badaniem zostały 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Jacek Żmurko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/81/2022 z 3.06.2022 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania Wójta dotyczące zlecenia podmiotom zewnętrznym oraz pracownikom Urzędu usług doradczych i eksperckich³ były gospodarne i na ogół realizowane w sposób prawidłowy, tj. zgodny z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w Urzędzie. Zapewniły również uzyskanie zamierzonych rezultatów.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne pozwalały na prawidłowe zlecenie podmiotom zewnętrznym oraz pracownikom Urzędu usług doradczych i eksperckich, jak również umożliwiały weryfikację zasadności zlecenia usług oraz zapewniały wystarczający nadzór nad ich wykonywaniem. W kontrolowanym okresie realizowano również działania mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu. Przedmiot oraz zakres usług doradczych i eksperckich, zleczonych podmiotom zewnętrznym oraz pracownikom Urzędu, był adekwatny do potrzeb Urzędu i zgodny z charakterem jego działalności. Zlecenia usług poprzedzono analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie. Wyboru wykonawców dokonano z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych. Przy zlecaniu usług stwierdzono przypadki nieprzestrzegania obowiązujących w Urzędzie procedur.

Wójt sprawował rzetelny nadzór na wykonaniem zleczonych usług doradczych i eksperckich. Rozliczenia z wykonawcami były prowadzone terminowo i zgodnie z postanowieniami zawartych umów, za wyjątkiem jednej faktury, która została zapłacona w innym terminie ustalonym z wykonawcą. W przypadku dwóch umów

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Pojęcie usług doradczych i eksperckich nie jest zdefiniowane w przepisach prawa. Do umów o charakterze doradczym i eksperckim zakwalifikowano umowy, których przedmiotem były usługi świadczone przez specjalistów posiadających ekspercką wiedzę w określonej dziedzinie bądź dziedzinach, jak również usługi o charakterze doradztwa technicznego, informatycznego, gospodarczego, prawniczego, związane z marketingiem, reklamą, promocją, zarządzaniem kapitałem ludzkim, itp.

zawartych w formie pisemnej, pomimo zmniejszenia zakresu przedmiotowego, nie dokonano stosownych zmian, jednak nie miało to wpływu na osiągnięcie zakładanych efektów a wskazane w umowach wartości usług zostały obniżone o wartość nie zrealizowanych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niesporządzenia przed podpisaniem czterech umów tzw. „druku zamówienia”, na którym dokonuje się wstępnej oceny celowości i oszczędności zaciągania zobowiązań;
- braku złożenia na czterech umowach wymaganej kontrasygnaty Skarbnika;
- niesporządzenia aneksów do dwóch umów, dla których uległ zmianie zakres przedmiotowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

- 1.1. W latach 2020-2021 w Urzędzie obowiązywały opracowane i wdrożone regulacje wewnętrzne dotyczące zasad zlecenia usług (w tym doradczych i eksperckich) podmiotom zewnętrznym, w tym udzielania zamówień publicznych, tj.:
- a) zarządzenie w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. euro (obowiązujące do 31.12.2020 r.)⁵ oraz zarządzenie w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie o wartości poniżej 130 tys. zł (obowiązujące od 1.01.2021 r.)⁶, dalej: „regulaminy udzielania zamówień publicznych”;
 - b) zarządzenie w sprawie procedur kontroli finansowej⁷;
 - c) zarządzenie w sprawie ustalenia zasad przygotowywania i rejestrowania umów w Urzędzie⁸;
 - d) Regulamin organizacyjny Urzędu⁹, w którym określono m.in. zadania kierownictwa Urzędu, zakres działania kierowników i pracowników komórek organizacyjnych, zakres przedmiotowy pracy poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zasady podpisywania pism;
 - e) zarządzenia w sprawie stosowania instrukcji dotyczącej obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie¹⁰.

(akta kontroli str. 4-308)

W ww. uregulowaniach:

- nie wyodrębniono zasad odnoszących się wprost do zlecenia usług doradczych i eksperckich lub zlecenia usług podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom,

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Zarządzenie Wójta Gminy Stężycy nr 17/2018 z dnia 5 lutego 2018 r.

⁶ Zarządzenie Wójta Gminy Stężycy nr 189/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r.

⁷ Zarządzenie Wójta Gminy Stężycy nr 23/2018 r. z dnia 26 września 2018 r., zmienione: zarządzeniem nr 1/2019 z dnia 11 stycznia 2019 r., nr 27/2019 z dnia 9 września 2019 r. oraz nr 8/2021 z dnia 1 czerwca 2021 r. (dalej: „zarządzenie w sprawie procedur kontroli finansowej”).

⁸ Zarządzenie Wójta Gminy Stężycy nr 1/2011 r. z dnia 7 stycznia 2011 r.

⁹ Zarządzenie wewnętrzne Wójta Gminy Stężycy nr 21/2019 z dnia 5.07.2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu oraz Zarządzenie wewnętrzne nr 3/2020 Wójta Gminy Stężycy z dnia 20.03.2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

¹⁰ Zarządzenie wewnętrzne Wójta Gminy Stężycy Nr 52/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. obowiązującej do 28 grudnia 2020 r. oraz zarządzenie wewnętrzne Wójta Gminy Stężycy Nr 40/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. obowiązującej od 29 grudnia 2020 r. (dalej: „zarządzenia w sprawie stosowania instrukcji dotyczącej obiegu i kontroli dokumentów”).

- w strukturze organizacyjnej Urzędu nie wyodrębniono jednej komórki organizacyjnej, której przypisano zadania w zakresie zlecenia usług dla całego Urzędu. Zadania te przypisano komórkom merytorycznym właściwym ze względu na przedmiot zlecenia. Za czynności związane z przygotowaniem, przeprowadzaniem i udzielaniem zamówienia przypisano właściwej merytorycznie osobie odpowiedzialnej za jego realizację. Pracownik ten był również odpowiedzialny za prawidłowe jej wykonanie, a umowy podpisywał Wójt Gminy. Wstępnej oceny celowości dokonywano na druku zamówienia, a zatwierdzenie celowości zakupu dokonywane było przez wyznaczonych pracowników w zależności od rodzaju wydatku¹¹,
- określono stanowiska, którym przypisano nadzorowanie zlecenia i wykonania usług,
- określono sposób weryfikacji zasadności zlecenia usług,
- nie wprowadzono obowiązku sporządzania pisemnych analiz zasadności takich zleceń (wstępnej oceny celowości wydatku z jego uzasadnieniem dokonywano na druku zamówienia), jak też możliwości ich wykonywania przez osoby zatrudnione w Urzędzie w ramach stosunku pracy (możliwość wykonywania zadań przez osoby zatrudnione określały zakresy czynności pracowników oraz Regulamin Organizacyjny Urzędu),
- określono sposób dokumentowania czynności związanych z ustaleniem wartości zamówienia i był on uzależniony od wartości usługi (uregulowania w tym zakresie zawarto w regulaminach udzielania zamówień publicznych),
- nie wprowadzono obowiązku weryfikacji umowy pod względem prawnym i finansowym przed jej zawarciem (obowiązek przygotowania projektu umowy lub uzgodnienia zapisów, w przypadku kiedy projektodawcą był wykonawca usługi, należało do kierownika właściwego wydziału lub pracownika),
- wprowadzono obowiązek ewidencjonowania zawartych umów w rejestrze zawieranych umów¹², do prowadzenia którego we własnym zakresie zobowiązani byli kierownicy wydziałów i pracownicy właściwi w sprawach objętych zawieraną umową i odpowiedzialni za jej stronę merytoryczną. Ponadto zgodnie z § 3 załącznika nr 1 do regulaminu udzielania zamówień publicznych każdy pracownik zobowiązany był do prowadzenia Rejestru Zamówień Publicznych¹³.

(akta kontroli str. 4-308, 321-332)

Wójt wyjaśnił, że przyjęte uregulowania w zakresie udzielania zamówień publicznych jak również tzw. zamówień podprogowych w wystarczającym stopniu regulowały proces ich udzielania. W zakresie braku regulacji dotyczących zatwierdzania przygotowanych przez pracowników lub kierowników projektów umów, Wójt wyjaśnił, że w Urzędzie przyjęto niespisaną praktykę w tym zakresie polegającą na analizie przygotowanych umów przez osobę nadzorującą (zgodnie z zakresem czynności) i dokonywanie ewentualnych korekt w tym zakresie. W przypadku wątpliwości zapisy konsultowane były z prawnikiem. Ponadto umowy analizowane były również przez Wójta lub jego zastępcę i w przypadku takiej potrzeby dokonywano stosownych zmian. Z uwagi na przyjętą praktykę sprawdzania i podpisywania umów w formie niespisanych procedur, brak jest możliwości pisemnego potwierdzenia ww. procesu.

(akta kontroli str. 321-332, 385-396)

¹¹ Zlecenia usług realizowane i nadzorowane były przez Wydział Gospodarki (3 pracowników), Wydział Rozwoju Przestrzennego (3 pracowników), Wydział Administracyjno-organizacyjny (4 pracowników), Wydział Kultury i Sportu (1 pracownika), Wydział Edukacji (1 pracownika), Wydziału Spraw Społecznych i Lokalnych (1 pracownika), Wydziału Spraw Obywatelskich (1 pracownika) oraz pracownika na stanowisku ds. kontroli i analiz.

¹² Zgodnie z § 5 zarządzenia nr 1/2011 w sprawie ustalenia zasad przygotowania i rejestrowania umów.

¹³ Do którego należało wpisać każde zamówienie poniżej 30,0 tys. euro (do 31.12.2020 r.) oraz poniżej 130,0 tys. zł (od 1.01.2021 r.).

1.2. W uregulowaniach wewnętrznych, o których mowa w ww. pkt. 1.1.:

- nie wyodrębniono zasad odnoszących się wprost do zlecenia usług własnym pracownikom w ramach umów cywilnoprawnych,
- zadania służące zapewnieniu gospodarności wydatków ponoszonych na realizację ww. umów nie zostały w badanym okresie odrębnie uregulowane i wynikały z zapisów procedury kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości i oszczędności zaciągania zobowiązań finansowych, dokonywania wydatków oraz udzielania zamówień publicznych stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia w sprawie procedur kontroli finansowej w Urzędzie;
- nie wprowadzono obowiązku sporządzania pisemnych analiz zasadności zlecenia usług pod kątem wyeliminowania przypadków powierzenia pracownikom, w ramach dodatkowych umów, realizacji zadań wynikających z zakresu czynności wykonywanych na podstawie umowy o pracę.

(akta kontroli str. 4-308, 321-332)

Wójt wyjaśnił, że procedury w ww. zakresie nie zostały opracowane i wdrożone, ponieważ zadania własne Gminy realizowane były przez pracowników w ramach umowy o pracę, a zakres powierzonych zadań został określony w zakresach czynności pracowników. Zawarte w badanym okresie umowy zlecenia z pracownikami¹⁴ dotyczyły realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i nie były objęte zakresem czynności pracowników. Nadzór nad ich wykonaniem należał do p.o. Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich. Proces zlecenia dodatkowych zadań pracownikom Urzędu, jak wyjaśnił Wójt, przebiegał zgodnie z ogólnymi regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w Urzędzie w zakresie zlecenia usług.

(akta kontroli str. 321-332)

Umowy zlecenia rejestrowano w rejestrze umów prowadzonym przez Wydział Administracyjno-Organizacyjny, w związku z regulacjami w tym zakresie zawartymi w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, które przypisane było do zakresu obowiązków podinspektora ds. kadr. W badanym okresie prowadzone były dwa rejestry umów z podziałem na prace zlecone bez składki na ubezpieczenie społeczne oraz ze składką¹⁵. W rejestrze zamówień publicznych, o którym mowa w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia także ewidencjonowano zawarte umowy cywilnoprawne, zlecające usługi pracownikom Urzędu.

(akta kontroli str. 4-126, 157-185, 321-366)

1.3. W latach 2020-2021 w Urzędzie zapewniona była bieżąca analiza działań podejmowanych na poszczególnych etapach zlecenia usług w oparciu o wypracowane i przyjęte procedury, które zapewniały prawidłowość zawierania umów oraz gospodarność wydatkowania środków. Obowiązujące w tym zakresie zasady dotyczyły:

- a) przygotowania oraz przeprowadzenia zamówienia i uregulowane były w regulaminach udzielania zamówień publicznych. Zgodnie z nimi za czynności związane z przygotowaniem, przeprowadzeniem i udzieleniem zamówienia odpowiedzialna była właściwa merytorycznie osoba odpowiedzialna za realizację zamówienia zgodnie z przypisanymi zadaniami w zakresie czynności i była zobowiązana m.in. do:

¹⁴ Były to umowy dot.: prowadzenia i aktualizacji rejestru wyborców (w dwóch turach), obsługi urzędnika wyborczego, sporządzenia aktów pełnomocnictwa, doręczenia kart do głosowania – łącznie osiem umów, dezynfekcję lokalu wyborczego – łącznie cztery umowy oraz dwie umowy na obsługę informatyczną Gminnych Obwodowych Komisji Wyborczych.

¹⁵ Taki podział umów zlecenia wynika z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14 poz. 67).

- wykonywania czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający bezstronność i obiektywizm;
- dokonania zamówienia zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁶, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań z zachowaniem zasad jawności, uczciwej konkurencji oraz równego traktowania Wykonawców,
- przed udzieleniem zamówienia, do przeprowadzenia rozeznania rynku i oszacowania wartości zamówienia,
- przechowywania dokumentacji z przeprowadzonego postępowania,
- prowadzenia korespondencji z wykonawcami w formie wybranej przez prowadzącego postępowanie tj.: pisemnie, telefonicznie lub drogą elektroniczną,
- prowadzenia Rejestru Zamówień Publicznych.

W ww. regulacjach w zależności od kwoty zamówienia obowiązywały następujące zasady :

- do kwoty 30,0 tys. zł (dla obydwu regulaminów udzielania zamówień publicznych) rozeznanie rynku polegało na ustaleniu ceny u co najmniej jednego potencjalnego wykonawcy z wykorzystaniem w szczególności: Internetu, łączności telefonicznej lub faksowej, a zamawiający mógł przeprowadzić z wybranym wykonawcą negocjacje dotyczące ceny lub warunków realizacji zamówienia. Czynności rozeznania rynku nie wymagały sporządzania notatek, ani protokołów a rozeznanie rynku i ustalenie ceny stanowiło podstawę do sporządzenia zamówienia lub umowy,
- dla kwoty powyżej 30,0 tys. zł a do 60,0 tys. zł (dla regulaminu obowiązującego do 31.12.2020 r.) oraz powyżej 30,0 tys. zł a do 130,0 tys. zł (dla regulaminu obowiązującego od 1.01.2021 r.) rozeznanie rynku polegało na ustaleniu cen u co najmniej dwóch potencjalnych wykonawców z wykorzystaniem w szczególności: Internetu lub łączności telefonicznej lub skierowaniu zapytań ofertowych do co najmniej dwóch Wykonawców i zebraniu ofert. Zapytanie mogło zostać wysłane faxem, e-mailem lub przesyłką listową (dodatkowo osobiście w przypadku regulaminu obowiązującego od 1.01.2021 r.). Wymóg ten nie obowiązywał, jeżeli zachodziły obiektywne okoliczności uzasadniające udzielenie zamówienia określonemu wykonawcy a fakt ten wymagał opisanie w protokole. Ponadto sprecyzowano co należy określić w zapytaniach (m.in. przedmiot zamówienia, termin realizacji, warunki płatności, termin złożenia oferty, kryteria oceny ofert, jeżeli stosowane będą inne kryteria niż cena). Zamawiający mógł przeprowadzić z wybranym Wykonawcą negocjacje dotyczące ceny lub warunków realizacji zamówienia. Na podstawie rozeznania rynku pracownik proponował wybór najkorzystniejszej oferty i przedkładał do zatwierdzenia kierownikowi Zamawiającego w formie protokołu. Zatwierdzony protokół stanowił podstawę do sporządzenia zamówienia lub umowy,
- dla kwoty powyżej 60,0 tys. zł a do 30,0 tys. euro (dla regulaminu obowiązującego do 31.12.2020 r.) obowiązywały zasady takie same jak w przypadku poprzedniego progu z wyjątkiem obowiązku ustalenia cen u co najmniej trzech potencjalnych wykonawców;
- regulaminy udzielania zamówień publicznych przewidywały odstępianie od ich stosowania w szczególności: jeżeli wykonawcą była spółka z 100% udziałem

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm), dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

Gminy, dla zamówień na usługi społeczne, gdy do postępowania nie złożono ofert lub wszystkie zostały odrzucone, w przypadku zastosowania ustawy pzp¹⁷ lub w sytuacjach wyłączonych ze stosowania tej ustawy i w uzasadnionych przypadkach na podstawie decyzji kierownika zamawiającego (przy czym okoliczności te należało wskazać w notatce służbowej). Odstąpienie od procedur w ww. przypadkach nie zwalniało od stosowania zasad dokonywania wydatków wynikających z innych aktów prawnych, w szczególności dotyczących finansów publicznych, a także wytycznych wynikających z przepisów prawnych i dokumentów określających sposób udzielania zamówień współfinansowanych ze środków europejskich lub innych mechanizmów finansowania,

- b) kontrola wstępna zamówienia dokonywana była na podstawie obowiązujących procedur kontroli finansowej w Urzędzie i polegała na ocenie celowości i oszczędności zaciągania zobowiązań oraz dokonywania wydatków. Ocena dokonywana na druku zamówienia powinna zawierać: datę, rodzaj zobowiązania, wartość, termin realizacji, uzasadnienie i podpis pracownika) po czym następowało zatwierdzenie celowości zakupu przez uprawnione osoby (wskazane w ww. procedurze). Upoważnienia dla ww. osób, powierzające obowiązki w zakresie zatwierdzania celowości zakupów dla poszczególnych wydatków w określonych działach, stanowiły załączniki do przedmiotowego zarządzenia. Na druku zamówienia dokonywana była również kontrola wstępna dotycząca zamówień publicznych jak również potwierdzenie zgodności zamówienia z planem finansowym,
- c) sposób rozliczenia wykonanej usługi uregulowany był w obowiązujących instrukcjach dotyczących obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie oraz zarządzeniu w sprawie procedur kontroli finansowej, które zakładały m.in. że po wykonaniu usługi pracownik merytorycznie odpowiedzialny za przygotowanie, przeprowadzenie i zlecenie wykonania usługi przedkładał do księgowości dowód księgowy (fakturę) opatrzoną na odwrocie opisem operacji gospodarczej oraz własnoręcznym podpisem. Procedury zakładały sprawdzenie dokumentu księgowego pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zgodności z ustawą prawo zamówień publicznych co miało zostać potwierdzone na dokumencie księgowym. Dowody dotyczące wypłat, faktury za wykonane usługi po ich sprawdzeniu przez pracowników merytorycznych podlegały zatwierdzeniu przez Wójta i Skarbnika lub, w przypadku ich nieobecności, przez pracowników pisemnie upoważnionych.

(akta kontroli str. 4-308, 468-473)

1.4. W latach 2020-2021 w Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju zawodowego pracowników.

(akta kontroli str. 321-332)

Wójt wyjaśnił, że przyczyną braku regulacji w tym zakresie był fakt, że w badanym okresie nie wpłynęły wnioski od pracowników związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych w tym w formie studiów doktoranckich, podyplomowych czy aplikacji zawodowych. Urząd kierował się zasadą podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników poprzez kierowanie ich na szkolenia, które miały na celu podniesienie ich wiedzy i kompetencji przede wszystkim w sytuacjach zmiany obowiązujących

¹⁷ 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.), dalej: „ppz”, oraz ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.), która weszła w życie 1 stycznia 2021 r. (dalej: „ustawa pzp”).

przepisów lub wprowadzania nowych regulacji prawnych a także pogłębiania i uzupełnienia wiedzy już posiadanej.

(akta kontroli str. 326-332)

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą:

- a) w latach 2020-2021 Urząd nie podpisywał z pracownikami umów w zakresie realizacji studiów doktoranckich, podyplomowych i aplikacjach zawodowych;
- b) łącznie 61 pracowników ukończyło kursy i szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe na danym stanowisku pracy (z tego 30 pracowników w 2020 r. i 31 w 2021 r.). Na realizację wszystkich kursów i szkoleń w poszczególnych latach Urząd poniósł wydatki w wysokości 19,4 tys. zł (z tego 9,5 tys. zł w 2020 r. i 10,7 tys. zł w 2021 r.).

(akta kontroli str. 357)

Wójt wyjaśnił, że osobą inicjującą zgłoszenia na szkolenia w większości był pracownik, zgłaszając Sekretarzowi potrzebę podniesienia kwalifikacji poprzez uzyskanie wiedzy niezbędnej do realizacji wykonywanych zadań. Po stwierdzeniu celowości udziału w szkoleniu następowało zgłoszenie wysyłane do firmy szkolącej a płatność za szkolenia była dokonywana bezpośrednio z Urzędu do organizatora.

(akta kontroli str. 321-332)

Badanie szkoleń odbytych przez pięciu pracowników wykazało, że zakres szkoleń i uzyskane w ich wyniku kwalifikacje były zgodne z zakresem obowiązków i przydzielanymi do wykonania w Urzędzie zadaniami.

(akta kontroli str. 367-376)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizację zlecenia usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2020-2021 Urząd zawarł łącznie 350 umów cywilnoprawnych na realizację zadań zleconych podmiotom zewnętrznym (w zakresie usług doradczych¹⁸), dla których wydatki wyniosły łącznie 2.516,6 tys. zł (w tym: w 2020 r. 204 umowy dla których wydatki wyniosły 847,3 tys. zł i 146 umów w 2021 r. dla których wydatki wyniosły 1.669,3 tys. zł.). Zawarte w badanym okresie umowy dotyczyły:

- a) podstawowych zadań jednostki - łącznie 85 umów w 2020 r., dla których wydatki w tym roku wyniosły 479,1 tys. zł oraz 55 umów w 2021 r., dla których wydatki wyniosły 1.276,9 tys. zł. Z ww. umów 78 w 2020 r. i 54 w 2021 r. zawarto z podmiotami zewnętrznymi, a osiem umów (siedem w 2020 r. i jedna w 2021 r.) z pracownikami Urzędu;
- b) usług doradczych i eksperckich (w tym prawniczych i informatycznych) - łącznie 62 umowy w 2020 r., dla których wydatki w tym roku wyniosły 354,6 tys. zł oraz 59 umów w 2021 r., dla których wydatki wyniosły 373,1 tys. zł. Z ww. umów 119 zawarto z podmiotami zewnętrznymi (60 umów w 2020 r. i 59 w 2021 r.), a dwie umowy (w 2020 r.) z pracownikami Urzędu;
- c) zadań pomocniczych - łącznie 57 umów w 2020 r. (wydatki w tym roku wyniosły 13,6 tys. zł) oraz 32 umowy w 2021 r. (19,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 333-334)

¹⁸ Do kalkulacji przyjęto wyłącznie umowy zawarte, wykonane i rozliczone w okresie objętym kontrolą.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą 20 umów¹⁹, na które wydatkowano łącznie 501,2 tys. zł., z tego: 10 umów innych niż dotyczące usług prawniczych, o najwyższych wartościach poniesionych wydatków, cztery umowy, których przedmiotem były usługi prawnicze²⁰ oraz sześć umów dobranych celowo. Ustalenia wynikające z badania przedstawiono w kolejnych punktach niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 377-378)

2.2. W wyniku badania 20 umów (wskazanych w pkt. 2.1 wystąpienia) ustalono, że:

- a) przedmiot i zakres usług doradczych i eksperckich zleczanych podmiotom zewnętrznym był adekwatny do potrzeb Gminy i zgodny z charakterem jej działalności, tj. mieścił się w katalogu zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹;
- b) zlecenie usługi poprzedzono analizą potrzeb i korzyści, z czego w trzech przypadkach (tj. we wszystkich wymaganych) sporządzono protokół z przeprowadzonych czynności;
- c) dla wszystkich przypadków uzasadnienie zlecenia udokumentowano w formie pisemnej (na druku zamówienia), a ponoszone wydatki przewidziane były w uchwale budżetowej;
- d) wszystkie wnioski o zawarcie zamówienia zostały złożone przez upoważnioną osobę i zawierały m.in.: wysokość wynagrodzenia, uzasadnienie konieczności powierzenia usługi a jej przedmiot był zgodny z przedmiotem działania Urzędu. Wszystkie złożone wnioski zostały zatwierdzone przez wyznaczone osoby;
- e) zakres przedmiotowy ww. usług nie pokrywał się z zadaniami należącymi do obowiązków pracowników Urzędu, z wyjątkiem pięciu umów (dwóch na usługi związane z prowadzeniem obsługi prawnej oraz trzech związanych z prowadzeniem nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót budowlanych), dla których zakres pokrywał się częściowo z zakresami czynności odpowiednio: zatrudnionego radcy prawnego oraz kierownika Wydziału Gospodarki;
- f) przed podpisaniem czterech²² umów nie sporządzono tzw. „druku zamówienia”, na którym dokonuje się wstępnej oceny celowości i oszczędności zaciągania zobowiązań. Druki zamówień sporządzono dopiero odpowiednio po trzech, 74, 107 i 164 dniach po podpisaniu umów, co było niezgodne z obowiązującym w Urzędzie zarządzeniem w sprawie procedur kontroli finansowej.

Ponadto w przypadku jednej z ww. umów²³ na druku zamówienia wskazano niższą kwotę niż w podpisanej umowie. Zatwierdzony wydatek wynikający z druku zamówienia wyniósł 2,0 tys. zł a umowa podpisana została na kwotę 3,1 tys. zł (co wynikało z przyjętej oferty wskazanej przez usługobiorcę). W badanym okresie Urząd nie podpisał z usługobiorcą aneksu lub innego porozumienia do umowy mogącego świadczyć o korekcie zakresu usługi w niej wskazanej, a wartość wypłaconego wynagrodzenia wyniosła 2,0 tys. zł i była zgodna z zatwierdzonym po podpisaniu umowy drukiem zamówienia.

(akta kontroli str. 379-381, 418-420)

¹⁹ 12 zawartych w 2020 r. i osiem zawartych w 2021 r.

²⁰ Przy czym Wójt Gminy nie zawierał umów na usługi prawnicze związane z zachowaniem przez jst zasady równowagi budżetowej (art. 242 ustawy o finansach publicznych), jak również dot. indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243 ww. ustawy), tj. pośrednictwa w możliwości uzyskania kredytu lub pożyczki.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

²² Tj. dla zamówienia z 3.08.2020 r. na usługi geodezyjne na kwotę 13,3 tys. zł (po upływie 164 dni od podpisania umowy), dla zamówienia z dnia 20.08.2020 na usługi geodezyjne na kwotę 19,0 tys. zł (po upływie 74 dni od daty podpisanej umowy), dla zamówienia z dnia 13.04.2021 r. na usługi geodezyjne na kwotę 8,5 tys. zł (po upływie 107 dni od podpisania umowy) oraz dla zamówienia z 2.02.2021 r. na wycenę nieruchomości na kwotę 2,0 tys. zł (po upływie dwóch dni od podpisania umowy).

²³ Nr RP-B.272.4.1.2021.ET z 2.02.2021 r.

Wójt wyjaśnił, że:

- w przypadku pięciu umów, których zakres pokrywał się częściowo z zakresem obowiązków pracowników Urzędu wynikało: w przypadku obsługi prawnej – z faktu, iż jeden radca prawny zatrudniony w Urzędzie na umowę o pracę nie był w stanie świadczyć pomocy prawnej w zakresie wszystkich zadań realizowanych przez Gminę. Obsługuje on jedynie wybraną część zadań²⁴ (co wskazane zostało w zakresie jego obowiązków) a resztę spraw z uwagi na ich ilość i zakres oraz mając na względzie konieczność ich prawidłowego i rzetelnego wykonywania powierzono firmie zewnętrznej, która wykonuje obsługę prawną dla pozostałych wydziałów Urzędu²⁵. Dla trzech umów w zakresie nadzoru inwestorskiego z uwagi na fakt, iż sprawowanie takiego nadzoru wykracza poza kompetencje kontroli pracownika zatrudnionego do obsługi inwestycji na stanowisku Naczelnika Wydziału Gospodarki, który nie posiada uprawnień budowlanych, ani wykształcenia z zakresu budownictwa. Ponadto zlecenie usług w tym zakresie zapewnia fachowy nadzór, a tym samym przekłada się na jakość wykonywanych robót, dbałość o należyłą realizację zadań opłacanych ze środków publicznych, zgodność z przepisami i normami oraz dokumentacją. Gmina prowadząc inwestycje nie tylko drogowe, ale także kubaturowe, sieciowe itp. nie jest w stanie zapewnić kontroli inwestycji w rozumieniu nadzoru inwestorskiego opisanego w Prawie budowlanym dla robót z tak zróżnicowanych branż przez etat pracownika. Pracownik przede wszystkim w oparciu o fachowe, zleczone na zewnątrz nadzory i doradztwo, zapewnia koordynację i kontrolę realizacji założeń i nie sprawuje on kontroli w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego odnoszących się do nadzoru inwestorskiego. Zatrudnienie inspektora nadzoru stanowi działanie mające na celu zapewnienie właściwego wydatkowania środków na inwestycje budowlane, których wartość w budżecie przekracza co roku od kilku do kilkunastu milionów złotych;
- wskazanie w jednej z umów kwoty niższej od wartości na druku zamówienia wynikało z braku potrzeby sporządzenia operatu szacunkowego dla trzech działek, którego nie można było przewidzieć na etapie składania zamówienia. Ponadto z uwagi na przeoczenie nie sporządzono aneksu do ww. umowy. Obniżoną cenę usługi z wykonawcą ustalono ustnie wobec stwierdzenia przez wykonawcę braku konieczności wykonania operatów szacunkowych dla trzech działek. Wykonawca przedłożył operaty szacunkowe, które sporządził dla działek, w przypadku których nastąpił wzrost ich wartości w wyniku podziału, wystawił fakturę, a pracownik merytorycznie odpowiedzialny potwierdził wykonanie usługi na fakturze.

(akta kontroli str. 382-401, 426-444)

W badanym okresie do zadań Kierownika Wydziału Gospodarki należało m.in. zadanie pn. „kontrola i nadzór nad prowadzonymi inwestycyjnymi na terenie gminy”, jednak jak ustalono, nie posiadał on uprawnień budowlanych, ani wykształcenia z zakresu budownictwa, w związku z tym wskazane w ww. zakresie zadania nie mogły być przez niego w pełni realizowane.

²⁴ Tj. Wydział Edukacji, Wydział Spraw Społecznych i Lokalnych, placówki oświatowe gminy, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Stężycy, Dom Pomocy Społecznej w Stężycy i Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Stężycy.

²⁵ Tj. Wydziału Finansowego, Wydziału Gospodarki, Wydziału Podatków i Opłat, Wydziału Rozwoju Przestrzennego i Wydziału Administracyjno-Organizacyjnego. Są to sprawy przede wszystkim dotyczące inwestycji, zamówień publicznych, gospodarki komunalnej, planowania przestrzennego, gospodarowania nieruchomościami, podatków i opłat lokalnych (w tym: podatek od nieruchomości, podatek rolny i leśny, podatek od środków transportowych, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości, opłata planistyczna, opłata miejscowa, opłata eksploatacyjna), postępowania egzekucyjnego, ochrony środowiska, rolnictwa, gospodarki mieszkaniowej, kultury, sportu i turystyki, spraw kadrowych, spraw biura obsługi Rady Gminy, które często są sprawami skomplikowanymi i wymagającymi dogłębnej analizy prawnej.

Wójt wyjaśnił, że pojęcie nadzoru wskazane w ww. zakresie czynności nie było tożsame z nadzorem określonym w przepisach prawa budowlanego. Wskazując zadanie w tym zakresie, jego intencją było sprawowanie ogólnej koordynacji inwestycji gminnych i monitorowanie terminowości ich realizacji, a wykonujący je pracownik uczestniczył w bieżącym monitorowaniu postępu robót budowlanych, natomiast samodzielnie nie dokonywał odbioru tych prac.

W związku z powyższym w trakcie kontroli (tj. w dniu 8.08.2022 r.) Wójt przedłożył nowy zakres czynności ww. pracownika, w którym dokonano zmiany wskazanego zapisu na „monitorowanie i koordynowanie realizowanych inwestycji gminnych”.

(akta kontroli str. 419, 385-396, 454-457)

2.3. Szacunkowa wartość usług zleconych do wykonania na podstawie 20 umów objętych badaniami NIK, w każdym przypadku nie przekraczała w 2020 r. wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro, a w 2021 r. była mniejsza niż 130 tys. zł. W związku z tym przy udzielaniu 20 zamówień nie stosowano: w 2020 r. pzp (zgodnie z art. 4 pkt 8), a w 2021 r. ustawy pzp (art. 2 ust. 1 pkt 1). Do udzielenia tych zamówień zastosowanie miały postanowienia Regulaminów udzielania zamówień z 2018 r. i z 2020 r. Badanie tych zamówień wykazało, że:

- a) kalkulacji cen oraz wybór wykonawcy dla wszystkich zamówień dokonali wyznaczeni pracownicy na podstawie rozpoznania rynku, w sposób zgodny z obowiązującymi w Urzędzie regulaminami zamówień publicznych oraz procedurami kontroli finansowej i w każdym przypadku zostały one potwierdzone przez wyznaczone do tego osoby;
- b) kalkulacja przeprowadzana była w czterech przypadkach na podstawie zapytań ofertowych skierowanych do więcej niż jednego przedsiębiorcy²⁶, a w pozostałych 16 przypadkach w wyniku oferty lub zapytania skierowanego do wybranego przedsiębiorcy (w ośmiu przypadkach nie dokonywano udokumentowania skalkulowanej ceny zamówienia a jedynie jej wartość wykazano na druku zamówienia, o którym mowa w zarządzeniu w sprawie procedury kontroli finansowej, co było zgodne z obowiązującymi procedurami w tym zakresie);
- c) we wszystkich przypadkach podstawą do wyboru oferty była najniższa cena.

(akta kontroli str. 398-401)

Wójt wyjaśnił, że w przypadku 16 ww. zamówień ich wartość została skalkulowana zgodnie z przyjętymi w Urzędzie procedurami określonymi w Regulaminie zamówień publicznych, a żaden z obowiązujących aktów prawnych nie wymaga by Urząd posiadał takie uregulowania dla wydatków poniżej wskazanych progów, gdyż nie mają dla nich zastosowania przepisy ustawy pzp dotyczące prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Tym niemniej pomimo zapisu w tym zakresie w regulaminie, tj. obowiązku dokonania rozeznania rynku polegającego na ustaleniu ceny u co najmniej jednego potencjalnego wykonawcy, pracownik merytorycznie odpowiedzialny za jego realizację (dla ww. przypadków), zgodnie z przyjętą dobrą praktyką dokonywał telefonicznie rozeznania rynku usług o tym samym lub podobnym charakterze u więcej niż jednego usługodawcy i na tej podstawie dokonywał szacowania wartości usługi, zapewniając zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, dokonując wyboru wykonawcy oferującego najniższą cenę, a czynności rozeznania rynku nie wymagały sporządzania notatek, ani protokołów. Ponadto pracownik Urzędu udzielając zamówienia w tak małych kwotach kieruje się zawsze regułą, aby uzyskać niską cenę i najlepszą dostępną na rynku usługę, np. dzwoniąc i rozmawiając kto i gdzie na rynku ma najlepsze ceny. Procedury są dlatego tak przyjęte, aby Urząd działał sprawnie i efektywnie, a nie

²⁶ W tym w dwóch na podstawie trzech ofert a w dwóch na podstawie dwóch ofert skierowanych do przedsiębiorców.

w przypadku tak małych zamówień był obłożony biurokratycznymi procedurami, które rodzą tylko niepotrzebne koszty dla Gminy.

(akta kontroli str. 382-396)

2.4. Wybór wykonawców usług świadczonych na podstawie umów objętych badaniami NIK został dokonany przy zachowaniu wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych.

Na podstawie badania dokumentacji 20 zamówień (wskazanych w pkt. 2.1 wystąpienia) ustalono, że wybór wykonawcy usług:

- a) w przypadku 16 spraw dokonany został zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami, z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych;
- b) nie stwierdzono oszacowania wartości zlecanej usługi skutkującego podziałem zamówienia;
- c) we wszystkich przypadkach przyjęte kryteria wyboru zapewniały wybór najkorzystniejszej oferty a wybrani zleceniobiorcy posiadali wymagane, weryfikowane przez Urząd kwalifikacje;
- d) zamówień udzielono z wyłączeniem przepisów pzp i ustawy pzp, a realizowane wydatki na badane zlecenia nie były finansowane ze środków UE;
- e) określone warunki ich udzielania były: obiektywne, proporcjonalne do przedmiotu zamówienia i nie ograniczały uczciwej konkurencji;
- f) w czterech przypadkach²⁷ podpisanie umowy z wykonawcą nastąpiło wcześniej niż zatwierdzenie wyboru wykonawców, a na umowach brak było podpisów potwierdzających złożenie kontrasygnaty Skarbnika Gminy, co było wymagane § 3 zarządzenia w sprawie ustalenia zasad przygotowywania i rejestrowania umów w Urzędzie.

(akta kontroli str. 402-404)

2.5. W badanym okresie wystąpiły dwa przypadki powierzenia dodatkowych zadań własnym pracownikom na podstawie umów cywilnoprawnych w zakresie usług doradczych i eksperckich. Ww. umowy zawarte zostały w 2020 r. z jednym pracownikiem - Inspektorem ds. informatyki (podlegającym bezpośrednio Zastępcy Wójta Gminy), któremu zlecono obsługę informatyczną dla Gminnej Komisji Wyborczej oraz koordynowanie prac informatycznych w poszczególnych Okręgowych Komisjach Wyborczych. Wyznaczony pracownik, na podstawie § 6 ust. 3 i 4 uchwały Nr 43/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 marca 2020 r. w sprawie warunków oraz sposobu pomocniczego wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach Prezydenta RP został powołany zarządzeniem Wójta²⁸ do pełnienia funkcji koordynatora gminnego ds. informatyki w wyborach Prezydenta RP z określeniem jego zadania w tym zakresie. Przedmiotem umów były zadania, które nie były przypisane w zakresie czynności tego pracownika wykonywanych w ramach umowy o pracę. Zadania te zostały zrealizowane w budynku Urzędu (w którym mieściło się biuro wyborcze) poza godzinami pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę. Na realizację ww. zleceń poniesiono wydatki w łącznej wysokości 1,3 tys. zł, które sfinansowano z dotacji celowej przekazanej przez Krajowe Biuro Wyborcze, zgodnie z wytycznymi i wskaźnikami przekazanymi do jej wyliczenia. Wydatki te mieściły się w planie finansowym Urzędu. Powierzenie ww. zadań nastąpiło zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, o których mowa w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 349, 405-416)

²⁷ Opisanych w pkt. 2.2 litera e niniejszego wystąpienia.

²⁸ Zarządzenie Wójta Nr 33/2020 z dnia 9 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia koordynatora gminnego ds. informatyki w wyborach Prezydenta RP.

2.6. W latach 2020-2021 w Urzędzie nie zatrudniano na podstawie umów cywilnoprawnych doradców, pełnomocników i asystentów ani innych osób niebędących pracownikami w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁹.

(akta kontroli str. 348)

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

(akta kontroli str. 321-332, 359-366)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przed podpisaniem czterech³⁰ z 20 objętych badaniem umów na usługi doradcze i eksperckie zlecone podmiotom zewnętrznym (na wykonanie których poniesiono wydatki 42,8 tys. zł), nie sporządzono tzw. „druku zamówienia”, na którym dokonuje się wstępnej oceny celowości i oszczędności zaciągania zobowiązań. Było to niezgodne z § 2 załącznika nr 1 do zarządzenia w sprawie procedur kontroli finansowej w Urzędzie. Druki zamówień sporządzono dopiero odpowiednio po trzech, 74, 107 i 164 dniach po podpisaniu umów.

Wójt wyjaśnił, że wykonanie tych zleceń wymagało podjęcia szybkich działań i znalezienia firmy geodezyjnej, a w jednym przypadku rzeczoznawcy majątkowego, którzy podjęliby się terminowego wykonania usługi, co umożliwiło dalsze postępowanie w procesach. W związku z tym jak tylko firma w tym zakresie wyraziła wolę przyjęcia zlecenia za cenę nie wyższą aniżeli obowiązująca na rynku tych usług, pracownik przygotowywał umowę, aby firma mogła jak najszybciej przystąpić do realizacji prac. Pisemne sporządzenie druku zamówienia zostało w ww. przypadkach sporządzone niezgodnie z wewnętrznymi procedurami przyjętymi w Urzędzie z uwagi na przeoczenie pracownika. Tym niemniej zamówienia sporządzono następczo po podpisaniu umowy, a przed wykonaniem usługi i płatności za ich wykonanie.

(akta kontroli str. 382-397, 402-404)

Zdaniem NIK potrzeba podjęcia szybkich działań w celu podpisania umów nie uzasadnia braku stosowania obowiązujących w Urzędzie procedur, w szczególności, że w trzech przypadkach od momentu podpisania umów do sporządzenia druku zamówienia upłynęło więcej niż dwa miesiące.

2. Na czterech³¹ (z 20 objętych badaniem) umowach, na wykonanie których poniesiono wydatki w wysokości 42,8 tys. zł, nie złożono kontrasygnaty Skarbnika Gminy, wymaganej § 3 zarządzenia w sprawie ustalenia zasad przygotowywania i rejestrowania umów w Urzędzie.

Wójt wyjaśnił, że w przypadku ww. umów brak kontrasygnaty Skarbnika wynikał z niedopatrzenia pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za przygotowanie, przeprowadzenie i udzielenie zamówienia. Kontrasygnata Skarbnika została przez niego wyrażona następczo podczas zatwierdzenia wydatku wynikającego z umów. Jak wyjaśnił Wójt, brak kontrasygnaty na etapie podpisywania umów stanowił więc uchybienie formalne, wynikające z wewnętrznego zarządzenia obowiązującego w jednostce, jednak uchybienie to nie miało ostatecznie wpływu na ważność

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

³⁰ Tj. nr RP.GN.272.3.58.2020.KR z 3.08.2020 r., nr RP.GN.272.3.70.2020.KR z 20.08.2020, nr RP.GN.272.3.23.2021.JS z 13.04.2021 r. oraz nr RP-B.272.4.1.2021.ET z 2.02.2021 r.

³¹ Tj. nr RP.GN.272.3.58.2020.KR z 3.08.2020 r., nr RP.GN.272.3.70.2020.KR z 20.08.2020, nr RP.GN.272.3.23.2021.JS z 13.04.2021 r. oraz nr RP-B.272.4.1.2021.ET z 2.02.2021 r.

i zgodność z prawem zawartych umów. Ponadto wyjaśnił, że środki na realizację ww. umów były zabezpieczone w planie finansowym Urzędu, co zostało sprawdzone i uzgodnione z księgową przez odpowiedzialnego za przygotowanie umowy pracownika przed ich podpisaniem. Niedopatrzenie pracownika spowodowało, że powyższe ustalenie nie zostało usankcjonowane na stosownym druku zamówienia, które w tych przypadkach sporządzono po podpisaniu umowy.
(akta kontroli str. 382-397, 402-404)

OCENA CZĄSTKOWA Przedmiot i zakres usług doradczych i eksperckich, zleczanych podmiotom zewnętrznym i pracownikom Urzędu był adekwatny do potrzeb Gminy i zgodny z charakterem jej działalności a wyboru wykonawców dokonano z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych. Przy zlecaniu usług stwierdzono przypadki nieprzestrzegania obowiązujących w Urzędzie procedur.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W Urzędzie nie wprowadzono ogólnych zasad dokonywania odbioru prac realizowanych na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z pracownikami Urzędu oraz innymi osobami/podmiotami. W obowiązujących w Urzędzie zarządzeniach wewnętrznych w sprawie stosowania instrukcji dotyczącej obiegu i kontroli dokumentów ww. czynności przypisano do kontroli bieżącej (pod względem merytorycznym), którą wykonywać miał pracownik uczestniczący w jej przeprowadzeniu, poprzez potwierdzenie tego faktu na odwrocie faktury³².

Wójt wyjaśnił, że Urząd nie uregulował zasad dokonywania odbiorów wykonania usług w regulacjach wewnętrznych, ponieważ nie było takiej potrzeby. Przyjęta praktyka stosowana w Urzędzie polegająca na tym, że ten sam pracownik odpowiada za cały proces realizacji usługi począwszy od tego że przygotowuje, przeprowadza, udziela zamówienia, aż do końcowej oceny jakościowej wykonanie usługi i odbioru wykonanej usługi, zapewniało rzetelny odbiór wykonanych usług i nie wymagało odrębnej procedury w tym zakresie.

(akta kontroli str. 426-444)

W wyniku badania 22 zleceń usług eksperckich podmiotom zewnętrznym oraz pracownikom Urzędu ustalono, że:

- a) w przypadku siedmiu z badanych umów, zasady dokonywania odbioru zleczonych usług zawarto w umowach, a odbioru zleczonych usług dokonano na podstawie sporządzonych protokołów. W pozostałych przypadkach odpowiednio: poświadczenie realizacji usług wynikało z informacji na fakturze, przedłożonych dokumentów lub oświadczeń (odnośnie 13 zleceń), a w przypadku dwóch³³ wykonanie usługi nie zostało pisemnie potwierdzone. Wójt wyjaśnił, że potwierdzenie realizacji usługi na obsługę prawną wynikał z zapisu na odwrocie faktury „Płatność dotyczy świadczonej obsługi prawnej zgodnie z umową, wpisano do rejestru zamówień publicznych”, a brak sformułowania "Potwierdzam wykonanie usługi" wynika z faktu, iż używając ww. sformułowania doszło do poświadczenia wykonania usługi. Ponadto wyjaśnił, że w wyniku wykonania ww. umów zaopiniowanych zostało 125 projektów uchwał w 2020 r. i 113 w 2021 r., (które po uchwaleniu przez Radę Gminy dały upoważnienie i podstawę do realizowania zadań przez Wójta), a tylko drogą elektroniczną pracownicy kontaktowali się z prawnikiem 1270 razy w 2020 r. i 1184 razy w 2021 r. (oprócz

³² Zgodnie z zawartymi regulacjami w tym zakresie kontrola ta obejmować miała m.in. osiągnięcie zamierzonych celów, zgodność z ustaleniami (umową) oraz ilości, jakości, kosztu, miejsca oraz czasu i rzetelności jej wykonania.

³³ Dotyczących prowadzenia obsługi prawnej w zakresie doradztwa prawnego zawartych w 2020 i 2021 r.

dyżurów osobistych w urzędzie dwa razy w tygodniu). Jednocześnie wyjaśnił, że Urząd nie prowadził ewidencji wykonywania tych czynności, z uwagi na ich ilość i zakres jak również nie była prowadzona odrębna ewidencja czasu pracy radcy prawnego. Ponadto wyjaśnił, że z uwagi na prowadzoną przez wykonawcę działalność gospodarczą nie było takiego wymogu prawnego. Poza dniami pełnienia przez radcę prawnego stałych dyżurów w Urzędzie, był on w stałym kontakcie mailowym i telefonicznym z pracownikami Urzędu,

- b) usługi zrealizowano zgodnie z zawartą umową, w tym terminowo, przy czym dwie³⁴ z 22 umów nie w pełnym zakresie, co wynikało z:
- niedostarczenia przez Urząd materiału promocyjnego potrzebnego do jego emisji (w związku z tym nie dokonano dwóch emisji w Tygodniku Kartuzy oraz jednej emisji w Hallo Kartuzy, a tym samym nie dokonano płatności w tym zakresie). Jak wyjaśnił Wójt, ww. wynikało z okresu pandemii i związane było z nieodbyciem się planowanych wydarzeń gminnych, co skutkowało niesporządzeniem stosownych materiałów promocyjnych;
 - niewykonania operatu szacunkowego dla trzech z siedmiu działek objętych umową, co wynikało z braku konieczności ich sporządzenia (zmniejszona została wartość usługi wynikająca z umowy). Jak wyjaśnił Wójt, pracownik przygotowując zlecenia nie posiada odpowiedniej wiedzy, a przede wszystkim uprawnień co do dokonania oceny, czy w wyniku podziału nie doszło do zwiększenia wartości podzielonej nieruchomości, a dokonanie stosownej analizy w tym zakresie leży po stronie wykonawcy;
- c) w przypadku wszystkich z badanych umów Wójt sprawował rzetelny nadzór nad ich realizacją, jak również dokonano kontroli dowodów księgowych m.in. pod względem formalnym, merytorycznym oraz zgodności z pzp i ustawą pzp.

(akta kontroli str. 426-446)

W badanej dokumentacji 22 umów nie stwierdzono przypadków odbioru lub rozliczenia wykonanego zadania, którego wykonany zakres przedmiotowy odbiegał by od ustaleń zawartych w umowie, za wyjątkiem dwóch przypadków (opisanych w pkt. 3.1 wystąpienia), dla których w związku z niepełnym wykonaniem usług płatności zostały stosownie obniżone. Odbiory realizowanych usług dokonywane były przez wyznaczonych pracowników Urzędu odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację zamówienia.

Zmiany w formie aneksu bądź porozumienia wprowadzono w umowach dotyczących sześciu zamówień, co nie miało wpływu na osiągnięcie zakładanych efektów, z czego:

- a) w pięciu przypadkach dotyczyły wydłużenia okresu realizacji usług, które dotyczyły w trzech przypadkach usługi nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót drogowych, a w dwóch - wykonania dokumentacji projektowej przebudowy drogi;
- b) w jednym przypadku zmiany terminu wypłaty należnego wynagrodzenia (dla usługi w zakresie audytu wewnętrznego) i dotyczyło wypłaty wynagrodzenia za II półrocze jednorazowo w grudniu, po wykonaniu zadania audytowego;
- c) w żadnym z badanych przypadków dokonane zmiany nie wiązały się ze skutkiem finansowym.

(akta kontroli str. 445-449)

Wójt wyjaśnił, że przyczyną podpisania ww. aneksów i zmian do umów były m.in. wydłużenie się okresu realizacji nadzorowanych robót budowlanych, przedłużenie się procesu uzgadniania dokumentacji (co było niezależne od wykonawcy) oraz

³⁴ Nr KS-SR.4.2021.MK z 18.01.2021 r. dotycząca usługi promocji gminy w prasie oraz RP-B.272.4.1.2021.ET z 2.02.2021 r. dotycząca wyceny działek w celu naliczenia opłaty planistycznej i opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości.

dotatkowe zabezpieczenie interesów Gminy poprzez wypłatę wynagrodzenia po przedłożeniu przez wykonawcę sprawozdania z wykonania usługi.

(akta kontroli str. 426-444)

W przypadku dwóch umów zrealizowanych w niepełnym zakresie, Urząd pomimo posiadanej wiedzy nie dokonał zmiany ich zakresu przedmiotowego poprzez sporządzenie stosownych aneksów bądź porozumień.

(akta kontroli str. 426-449)

3.2. W wyniku weryfikacji rozliczeń 22 umów stwierdzono, że:

- a) dla wszystkich zleceń zatwierdzenie płatności następowało zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie procedurami, w tym m.in. instrukcjami dotyczącymi obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz zarządzeniem w sprawie procedur kontroli finansowej;
- b) dla wszystkich zleceń płatności zrealizowano terminowo, z czego w 21 przypadkach zgodnie z ustaleniami zawartymi w umowach (wraz z aneksami), a w jednym³⁵ z uwagi na ustalenia telefoniczne, w innym terminie, który miał swoje odzwierciedlenie na otrzymanej przez Urząd fakturze;
- c) w przypadku 20 usług płatności dokonano po odbiorze wykonanych usług, a w dwóch przypadkach³⁶ dokonywano ich ryczałtowo (z góry), zgodnie z zapisami wynikającymi z podpisanych umów.

(akta kontroli str. 445-446)

Wójt wyjaśnił, że dla dwóch umów dla których płatności realizowane były ryczałtowo (i w takiej formie ustalone w umowie) powyższe wynikało:

- a) z wykonywania usługi w sposób ciągły oraz nie związanie jej z wykonaniem w danym miesiącu określonego zadania, lecz z koniecznością bycia w ciągłej gotowości w zakresie doradczym i prowadzenia postępowania w sytuacji stwierdzenia incydentu naruszenia ochrony danych;
- b) z zawarcia takiego zapisu w umowie, który wskazany został przez zleceniobiorcę. Jednocześnie wyjaśnił, że gdyby zleceniobiorca nie wywiązywał się z prawidłowej realizacji umowy, Urząd wzywałby wykonawcę do korekt faktur. Ponadto w umowie strony zobowiązały się rozwiązywać ewentualne spory na drodze polubownej, jednakże w sytuacji braku porozumienia, Urząd dochodziłby swoich praw na drodze postępowania cywilnego.

(akta kontroli str. 426-444)

3.3. W wyniku badania realizacji 22 umów na świadczenie usług doradczych i eksperckich nie stwierdzono przypadków nieterminowej ich realizacji, wobec tego brak było przesłanek do naliczania i egzekwowania kar umownych, odstąpienia od zapłaty wynagrodzenia lub żądania ponownego wykonania prac. Przypadki niepełnej realizacji umowy (dla dwóch umów objętych badaniem opisanych w pkt. 3.1 wystąpienia) były uzasadnione i nie leżały po stronie wykonawcy, a ich niewykonanie zostało z nim uzgodnione, co skutkowało odpowiednim obniżeniem wypłaconego wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 426-446, 450-453)

3.5. Wyniki realizacji 20 umów (z 22 objętych badaniami) zostały w pełni wykorzystane w realizacji zadań Urzędu. Wykonane usługi były adekwatne do potrzeb zidentyfikowanych na etapie poprzedzającym zawarcie umów.

W przypadku realizacji dwóch pozostałych umów, które dotyczyły:

³⁵ Dotyczącym prowadzenia obsługi prawnej zawartej w 2021 r. dla której faktury od stycznia do listopada 2021 r. były wystawiane z terminem płatności na 25 dzień każdego miesiąca (wynikającym z umowy) natomiast faktura za grudzień została wystawiona z terminem płatności do 30.12.2021 r. i w tym terminie opłacona.

³⁶ Dotyczących realizacji usług związanych z usługą inspektora danych osobowych oraz usługą promocji Gminy.

- usługi sporządzenia koncepcji rozbudowy kompleksu sportowego, wykonana dokumentacja została wykorzystana w celu umożliwienia rozpoczęcia prac nad dokumentacją rozbudowy kompleksu, która jest w trakcie opracowywania. Termin realizacji inwestycji planowany jest na lata 2023-2025;
- usługi projektowej dotyczącej przebudowy drogi gminnej (w tym formalności koniecznych do jej wybudowania), która pozwoliła na rozpoczęcie procesu budowy drogi. Zakończenie budowy przewidziane jest w 2023 r.

(akta kontroli str. 397, 450-453)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Nie dokonano zmian zakresu przedmiotowego dwóch umów zawartych w formie pisemnej, pomimo iż faktycznie w trakcie ich realizacji, zakres ten został zmniejszony³⁷, tj.:

- a) w przypadku umowy na usługi związane z promocją Gminy³⁸ nie dokonano dwóch emisji w Tygodniku Kartuzy oraz jednej emisji w Hallo Kartuzy,
- b) w przypadku umowy na usługi związane z wyceną działek w celu naliczenia opłaty planistycznej i opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości³⁹ nie wykonano operatu szacunkowego dla trzech z siedmiu działek objętych umową.

Wójt wyjaśnił, że w pierwszym przypadku nie doszło do pełnej realizacji umowy z uwagi na okres pandemii, natomiast w drugim – z braku konieczności sporządzenia wszystkich zaplanowanych operatów.

Ponadto według Wójta niedokonanie zmian podpisanych umów w formie aneksu bądź porozumienia wynikało z niedopatrzenia pracowników odpowiedzialnych za ich realizację.

(akta kontroli str. 426-449)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd sprawował nadzór na wykonaniem zleconych usług doradczych i eksperckich. Rozliczenia z wykonawcami były prowadzone zgodnie z postanowieniami zawartych umów, z wyjątkiem jednej faktury, która została zapłacona w innym terminie ustalonym z wykonawcą i potwierdzonym na fakturze. W przypadku dwóch umów zawartych w formie pisemnej, pomimo zmniejszenia zakresu przedmiotowego, nie dokonano stosownych zmian, jednak nie miało to wpływu na osiągnięcie zakładanych efektów a wskazane w umowach wartości usług zostały obniżone o wartość nie zrealizowanych zadań.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie przestrzegania obowiązujących w Urzędzie procedur kontroli finansowej w zakresie sporządzania druku zamówienia.
2. Składanie kontrasygnaty Skarbnika na wszystkich umowach, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych.
3. W przypadku zmian zakresu przedmiotowego umów zawartych w formie pisemnej, zapewnienie ich dokonywania we właściwej formie.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

³⁷ W związku z niepełnym wykonaniem usług dla ww. umów płatności z nich wynikające zostały stosownie obniżone.

³⁸ Umowa nr KS-SR.4.2021.MK z 18.01.2021 r. (wydatki wyniosły 14,6 tys. zł).

³⁹ Umowa nr RP-B.272.4.1.2021.ET z 2.02.2021 r. (2,0 tys. zł).

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 Gdańsku. 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 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.

Gdańsk, dnia 25 sierpnia 2022 r.

Kontroler

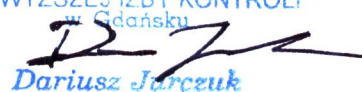
Jacek Żmurko
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku



.....
podpis

tu
Hoye

LGD.410.008.04.2022

Gdańsk, dnia 25.08.2022r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Pana Dariusza Jurczuka - p.o. wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli P/22/074 – „Nabywanie usług doradczych i eksperckich przez jednostki samorządu terytorialnego” , przeprowadzonej w URZĘDZIE GMINY STĘŻYCA

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Tomasz Staboszowski
Tomasz Staboszowski

