



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.007.03.2022

Pan
Paweł Masełko
Starosta
Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu
Plac Wolności 13
47-220 Kędzierzyn-Koźle

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie Koźlu, Plac Wolności 13,47-220 Kędzierzyn-Koźle ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Maselko, Starosta Powiatu, od 20 maja 2021 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Małgorzata Tudaj, Starosta Powiatu, od 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom3. Nadzór nad realizacją zleczonych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystywanie ich wyników
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021. Badaniem zostaną objęte działania jednostki z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Wojciech Goleński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/58/2022 z 2 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Starostwo lub Urząd.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organizacja Starostwa umożliwiła realizację objętych kontrolą zadań. W kontrolowanej jednostce opracowano i wdrożono m.in. regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała kwot określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, jak też przepisy wewnętrzne odnoszące się do kontroli zarządczej. W latach 2020-2021 podejmowano również działania w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Starostwa.

Wyboru wykonawców usług doradczych i eksperckich dokonywano z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych i zasad prawidłowego szacowania ich wartości. W latach 2020-2021 w jednostce kontrolowanej nie zawierano z własnymi pracownikami umów cywilnoprawnych, których przedmiot stanowiły usługi doradcze i eksperckie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na zawarciu aneksu do umowy dotyczącej realizacji usług archiwistycznych bez dopełnienia obowiązku wynikającego z art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵, tj. bez kontrasygnaty Skarbnika Powiatu, zawarciu umowy cywilnoprawnej dotyczącej usług doradztwa, która miała charakter stosunku pracy oraz zaniechania prowadzenia centralnego rejestru umów cywilnoprawnych w Starostwie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

Opis stanu faktycznego

1.1. Zasady zlecenia usług, w tym doradczych i eksperckich, o wartości nieprzekraczającej progów określonych w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷ oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁸, wynikały z wewnętrznych regulaminów obowiązujących w latach 2015-2021⁹. Do zlecenia usług, których wartość przekraczała progi określone w ustawie Pzp/Npzp stosowane były zapisy ww. ustaw.

Kierownik Wydziału Zamówień Publicznych i Administracji¹⁰ wyjaśnił: *nie przyjęto dodatkowych rozwiązań organizacyjnych dotyczących udzielania zamówień publicznych podlegających przepisom ustawy Pzp. W przypadku regulacji dotyczących udzielania tzw. zamówień podprogowych jedynym dokumentem obowiązującym jest Zarządzenie Nr 4/2021 Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 15 stycznia 2021 r.* Wykonanie ww. zarządzenia zostało powierzone kierownikom wydziałów i referatów oraz pracownikom zajmującym samodzielne stanowiska pracy w Starostwie. Dodatkowo, w Starostwie obowiązywała instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych¹¹,

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

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.

⁶ 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.

⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm., dalej: ustawa Pzp.

⁸ Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm., dalej: ustawa NPzp.

⁹ Zarządzenia Starosty: 1/ Nr 51/2015 z dnia 2 grudnia 2015 r.; 2/ Nr 57/2018 z dnia 5 grudnia 2018 r.; 3/ Nr 4/2021 z dnia 15 stycznia 2021 r..

¹⁰ Dalej Kierownik WZPiA.

¹¹ Zarządzenie Nr 24/2017 Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 23 sierpnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia obowiązującej w Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

której zapisy regulowały m.in. kwestie: 1/ gospodarki finansowej w jednostce; 2/ kontroli dokumentów; 3/ obiegu dokumentów; 4/ dowodów księgowych; 5/ zasad finansowania i współfinansowania wydatków.

W strukturze organizacyjnej Starostwa funkcjonował Wydział Zamówień Publicznych i Administracji¹², do którego zakresu działania należało m.in.: organizowanie zamówień publicznych na dostawy, usługi, roboty budowlane oraz prowadzenie ewidencji zamówień publicznych zgodnie z obowiązującym prawem, we współdziałaniu z kierownikami wydziałów Starostwa.

Sekretarz Powiatu¹³ wyjaśniła: *w zależności od rodzaju sprawy dokumentowanie potrzeby zawarcia konkretnej umowy odbywa się w różny sposób. Realizacja umowy i nadzór nad jej przebiegiem przypisywany jest do wydziału merytorycznego odpowiedzialnego za dany obszar.*

W Starostwie nie był prowadzony jednolity rejestr zawartych umów cywilnoprawnych, co szczegółowo opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 62-64, 337-341, 565-605)

Regulacje wewnętrzne Starostwa nie określały obowiązku analizy zasadności zlecenia usług na zewnątrz w odniesieniu do możliwości wykonania tych zadań przez zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Wewnętrzne regulacje nie określały także sposobu weryfikacji zasadności takich zleceń. Sekretarz wyjaśniła: *nie mamy takowej procedury. Zlecamy takie usługi dlatego, że nie posiadamy odpowiednich zasobów kadrowych w Starostwie.* W odniesieniu do weryfikacji zasadności zlecenia usług na zewnątrz Sekretarz wyjaśniła ponadto: *ja zastałam taki stan, że poszczególne wydziały Starostwa są przypisane np. poszczególnym prawnikom i w tym konkretnym przypadku zlecenie takich zadań wynika po prostu z kontynuacji umowy. Analiza prowadzona przez poszczególnych kierowników dotyczy bieżących działań, które należy wykonać. Kierownicy wiedzą, czy zlecenie danej usługi jest zasadne i czy należy ją zrealizować. W zależności od skomplikowania danej sprawy zlecenie danej usługi wynika zazwyczaj z konieczności wykonania jakiegoś konkretnego zadania. Ich szczegółowa weryfikacja pod kątem zasadności jest prowadzona w poszczególnych komórkach organizacyjnych lub przez kilka wydziałów jednocześnie. W sprawach istotnych w porozumieniu z tymi komórkami decyzyjną dotyczącą tej zasadności podejmuje Zarząd.*

(akta kontroli str. 565-605)

1.2. W strukturze Starostwa nie wyodrębniono komórki ani stanowiska, któremu przypisano zadania w zakresie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym oraz własnym pracownikom, jak też nadzorowania ich wykonania. W okresie objętym kontrolą Urząd nie zlecał usług doradczych i eksperckich własnym pracownikom. W odniesieniu do zlecenia ww. usług podmiotom zewnętrznym Sekretarz wyjaśniła: *generalnie w większości przypadków inicjatorem zawarcia danej umowy jest wydział merytoryczny odpowiedzialny za dany rodzaj sprawy. (...) Kierownik wydziału merytorycznego przygotowuje pismo wyjaśniające istniejący problem (...) w gestii kierownika pozostaje rozeznanie rynku w celu wskazania optymalnego rozwiązania. Starosta (...) decyduje, czy sprawa wymaga podjęcia decyzji kolegialnej; jeżeli tak – kieruje ją na najbliższe posiedzenie Zarządu. Po przeprowadzonej dyskusji (...) Zarząd podejmuje decyzję w zakresie sposobu załatwienia danej sprawy (np. zawarcia umowy ze wskazanym podmiotem). W dalszej kolejności sprawa jest kierowana do wydziału finansowego, który przygotowuje stosowną uchwałę w zakresie zabezpieczenia środków finansowych na zadanie. Jeżeli decyzja w tym zakresie leży w gestii Zarządu, stosowna uchwała jest najczęściej podejmowana na kolejnym posiedzeniu, jeżeli w gestii Rady Powiatu – sprawa jest kierowana pod jej*

¹² Dalej: Wydział ZPIA.

¹³ Dalej: Sekretarz.

najbliższe obrady. (...) W przypadku spraw istotnych dla funkcjonowania Starostwa lub realizacji ważnego zadania powiatu decyzję w zakresie potrzeby zawarcia danej umowy podejmuje Starosta, który może poinformować o tym fakcie Zarząd lub zasięgnąć opinii Zarządu w temacie planowanego sposobu załatwienia danej sprawy. Potrzeba nawiązania umowy z podmiotem zewnętrznym może wynikać z braku kompetentnej kadry w Starostwie lub niewystarczających zasobów ludzkich do prawidłowej realizacji danego zadania.

(akta kontroli str. 58-61, 339-341,512)

1.3. Starosta określił sposób organizacji kontroli zarządczej w Starostwie oraz w jednostkach organizacyjnych Powiatu. W obowiązujących dokumentach¹⁴ ustalono m.in. cele i zasady kontroli zarządczej oraz jej charakter i rodzaje; system kontroli zarządczej; organizację, przygotowanie, przeprowadzenie i dokumentowanie kontroli zarządczej; mechanizmy kontroli zarządczej oraz procedury zarządzania ryzykiem.

(akta kontroli str. 516-562)

1.4. W okresie 2020-2021 żaden z pracowników jednostki kontrolowanej nie realizował studiów doktoranckich, studiów podyplomowych ani nie uczestniczył w aplikacjach zawodowych. W 2020 r. 28 pracowników brało natomiast udział w kursach i szkoleniach podnoszących kwalifikacja zawodowe. Z tego tytułu Starostwo poniosło wydatki w wysokości 9,7 tys. zł. W 2021 r. we wskazanej formie podnoszenia kwalifikacji zawodowych uczestniczyło 133 pracowników jednostki kontrolowanej, a wydatki z tego tytułu wyniosły 42,4 tys. zł. W ww. okresie z pracownikami zawarto łącznie 85 umów, o których mowa w art. 103⁴ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁵. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą pięciu pracowników Starostwa (zakresy czynności oraz certyfikaty uzyskanych kwalifikacji/ukończonych szkoleń)¹⁶. Wskazani pracownicy uzyskali w okresie objętym kontrolą specjalistyczne kwalifikacje, a ich uczestnictwo w kursach i szkoleniach podnoszących kwalifikacja zawodowe było bezpośrednio związane z powierzonymi obowiązkami służbowymi.

(akta kontroli str. 58-61, 449-511)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W jednostce kontrolowanej nie podjęto rzetelnych działań zapewniających prowadzenie jednolitego, centralnego rejestru umów cywilno-prawnych, co w konsekwencji istotnie ograniczało możliwość jednoznacznego ustalenia liczby umów dotyczących realizacji usług przez podmioty zewnętrzne, zawartych przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych Starostwa oraz przez Starostę i Sekretarza.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej (II D. *Informacja i komunikacja*), określonym w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷ osoby zarządzające powinny mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków, a system komunikacji powinien umożliwiać

¹⁴ Zarządzenie Nr 7/2012 Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie organizacji kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu i jednostkach organizacyjnych Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego oraz procedur zarządzania ryzykiem oraz Zarządzenie Nr 30/2018 Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego ws. zmiany ww. zarządzenia.

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1510.

¹⁶ W tym: 1/ Kierownik Wydziału Promocji, Kultury i Sportu; 2/ Skarbnik Powiatu; 3/ Informatyk w Wydziale Organizacyjnym; 4/ Główny Specjalista w Zespole ds. Audytu Wewnętrznego i Kontroli; 5/ Kierownik Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Zdrowia.

¹⁷ Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84.

przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym.

W powyższej sprawie Sekretarz wyjaśniła, że *kierownicy przygotowujący umowy w zakresie działalności danego wydziału prowadzą pomocniczo własne rejestry, a to dla potrzeb ustalenia numeru porządkowego kolejnej umowy. Do obowiązków Wydziału Organizacyjnego Starostwa należy prowadzenie zbioru umów. (...) W ramach obowiązków pracownik ww. wydziału prowadzi pomocniczo w postaci elektronicznej zestawienie otrzymanych umów pod nazwą „Rejestr umów [rok]”. (...) Do rejestru nie są wprowadzane umowy zlecenia i umowy o dzieło, gdyż ich przygotowanie nadzoruje Zespół ds. Kadr i Płac, który pomocniczo prowadzi własny rejestr. (...) Poprosiłam kierowników poszczególnych wydziałów o przekazanie rejestrów pomocniczych, w celu przygotowania kompleksowej informacji o zawartych umowach, w tym umowach zlecenie i o dzieło. Z porównania otrzymanych rejestrów pomocniczych z zestawieniem otrzymanych umów prowadzonym w Wydziale Organizacyjnym wywnioskowałam, że część podpisanych umów nie została przekazana do zbioru; Wydział Organizacyjny nie miał wiedzy w zakresie zawarcia danej umowy i nie ujął jej w prowadzonym w wydziale zestawieniu. Zidentyfikowana sytuacja nie pozwala na ustalenie ilości i wartości wszystkich zawartych przez Starostwo umów, gdyż informacje cząstkowe znajdują się w wydziałach, a dane prowadzone w formie zbioru nie zapewniają pełnej informacji w tym zakresie. W związku ze zidentyfikowaną sytuacją (...) planuję wprowadzenie zmiany do regulaminu organizacyjnego, tj. prowadzenie centralnego rejestru umów w Starostwie.*

(akta kontroli str. 47-50, 62-64)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanej jednostce opracowano i wdrożono regulacje wewnętrzne zapewniające prawidłowe zlecenie usług, w tym doradczych i eksperckich. W Starostwie nie prowadzono jednak jednolitego, spójnego rejestru zawartych umów cywilnoprawnych, co istotnie ograniczało możliwość jednoznacznego ustalenia liczby zawieranych umów na usługi zewnętrzne.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2020-2021 Powiat zawarł łącznie 342 umowy cywilnoprawne (178 w 2020 r. i 164 w 2021 r.), na podstawie których dokonano wydatków z tytułu ich realizacji w łącznej kwocie 10 254,8 tys. zł w 2020 r. oraz 10 756,3 tys. zł w 2021 r. W ww. latach zawarto odpowiednio: 1/ 90 i 80 umów, których przedmiot stanowiła realizacja zadań wpisujących się w podstawowe (statutowe) zadania jednostki o łącznej wartości 8 943,1 tys. zł i 8 679,5 tys. zł; 2/ 50 i 33 umowy na usługi doradcze i eksperckie (w tym usługi prawnicze i informatyczne) o łącznej wartości 795,1 tys. zł i 704,4 tys. zł; 3/ 38 i 51 umów na zadania pomocnicze o łącznej wartości 516,6 tys. zł i 1 372,40 tys. zł.

(akta kontroli str. 58-61A)

2.2. Badaniem kontrolnym objęto dokumentację 20 umów stanowiących podstawę świadczenia usług doradczych i eksperckich przez podmioty zewnętrzne w latach 2020-2021 o łącznej wartości 791,7 tys. zł¹⁸. Objęte szczegółowym badaniem

¹⁸ Umowy: 1/ nr: G.6641.4.2020.WN; 2/ nr: OR.0147.30.2020; 3/ nr: RZ2/2020; 4/ nr: 30/2020; 5/ nr: ZP.273.2.10.2020; 6/ nr: ZP.273.3.12.2020; 7/ nr: ZP.273.2.17.2020; 8/ nr: ZP.273.2.34.2020; 9/ nr: ZP.273.2.43.2020; 10/ nr: PR.032.2.2021; 11/ nr: G.6641.1.2021.WN; 12/ nr: G.6641.5.2021.WN; 13/ nr: RZ/2/2/2021; 14/ nr: RZ/6/2/2021; 15/ nr: RZ/5/2/2021; 16/ nr.: RZ/3/2/2021; 17/ nr: ZP.273.2.4.2021; 18/ nr: ZP.273.2.6.2021; 19/ nr: ZP.273.2.7.2021; 20/ brak numeru, umowa z dnia 30 marca 2021 r. dot. świadczenia usług doradczych związanych z organizacją publicznego transportu zbiorowego.

umowy dotyczące usług świadczonych w 2020 r. o łącznej wartości 292,9 tys. zł obejmowały: 1/ digitalizację operatów geodezyjnych (52,2 tys. zł); 2/ usługi archiwistyczne dotyczące zbioru Powiatowego Zarządu Dróg (10,9 tys. zł); 3/ publikację ogłoszeń z powiatu na antenie radia DOXA (7,5 tys. zł); 4/ doradztwo Staroście w sprawie SARS-CoV-2 (5,1 tys. zł); 5/ obsługę prawną Starostwa w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. (81,2 tys. zł); 6/ usługę prawną zastępstwa procesowego (26,3 tys. zł); 7/ usługi wyceny majątku trwałego zdolnego do sprzedaży (4,4 tys. zł); 8/ usługę dostawy, instalacji, przeprowadzenia szkoleń i uruchomienia systemu zarządzania ruchem klientów w Wydziale Komunikacji i Transportu Starostwa (42,2 tys. zł); 9/ opracowanie dokumentacji technicznej zwiększenia skrajni drogi (63,1 tys. zł).

Przedmiot umów dotyczących usług świadczonych w 2021 r. o łącznej wartości 498,8 tys. zł stanowiły: 1/ realizacja kampanii informacyjnej na temat funkcjonowania gastronomii w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim podczas epidemii (9 tys. zł); 2/ usługa serwisu i subskrypcji oprogramowania GEO-INFO (56,3 tys. zł); 3/ wykonanie osnowy geodezyjnej (108,1 tys. zł); 4/ wykonanie usług związanych z obsługą medialną Powiatu na antenie Radia Park (35,1 tys. zł); 5/ publikacja materiałów promocyjnych oraz ogłoszeń na portalach internetowych i w mediach społecznościowych (35,1 tys. zł); 6/ publikacja materiałów promocyjnych oraz ogłoszeń w Informatorze Powiatowym (35,1 tys. zł); 7/ promocja antenowa Powiatu na antenie Radia DOXA (13,5 tys. zł); 8/ obsługa prawna wybranych komórek organizacyjnych Starostwa w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. (81,2 tys. zł); 9/ usługa prawna zastępstwa procesowego (29,5 tys. zł); 10/ obsługa prawna wybranych komórek organizacyjnych Starostwa w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. (66,4 tys. zł); 11/ usługi doradztwa związanego z organizacją publicznego transportu zbiorowego (29,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 194-323, 446-448, 878-880)

2.3. W odniesieniu do sposobu dokumentowania kalkulacji cen zleczanych usług oraz przyjętych kryteriów do ich ustalenia, na podstawie analizy ww. dokumentacji 20 spraw stwierdzono, że w sześciu przypadkach szacowanie wartości zamówienia miało miejsce poprzez analizę rynku – przegląd ofert i/lub negocjacje oraz uzgodnienia z wykonawcą. W pozostałych przypadkach, nie dokonywano szacowania wartości oferowanych usługi lub po realizacji ww. czynności nie pozostawiono śladu rewizyjnego w dokumentacji prowadzonych spraw, co było zgodne z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi¹⁹.

(akta kontroli str. 46-57 512, 694-846, 849-851, 879-880)

2.4. Z przedłożonej dokumentacji dotyczącej umów objętych badaniem wynikało, że we wszystkich przypadkach wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków nierzetelnego szacowania wartości zamówienia, np. w celu uniknięcia konieczności stosowania przepisów ustawy Pzp/NPzp. Opisy przedmiotu zamówień nie były dokonywane w sposób mogący ograniczać uczciwą konkurencję i umożliwiały wybór wykonawcy o wymaganych kwalifikacjach na podstawie jednoznacznie określonych kryteriów.

(akta kontroli str. 847-851, 879-880)

2.5. W latach 2020-2021 nie były zawierane dodatkowe umowy cywilnoprawne z pracownikami Starostwa.

(akta kontroli str. 60, 512)

¹⁹ Zarządzenie Nr 51/2015 Starosty z dnia 2 grudnia 2015 r. oraz zarządzenie Nr 4/2021 Starosty z dnia 15 stycznia 2021 r.

2.6. Powiat zawarł umowę zlecenia²⁰ dotyczącą m.in. działalności doradczej i koordynacyjnej związanej z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 w okresie od 24 listopada do 31 grudnia 2020 r., co szczegółowo opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 215-231)

2.7. W latach 2020-2021 zlecenie podmiotom zewnętrznym lub pracownikom jednostki kontrolowanej usług doradczych i eksperckich nie było przedmiotem audytu i/lub kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli str. 58-61)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Na podstawie umowy 30/2000 r. zwartej w dniu 24 listopada 2020 r. osobie fizycznej zlecono m.in.: 1/ doradzanie Staroście oraz osobom upoważnionym, tj. Wicestarście oraz Sekretarzowi w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzeniania się ww. pandemii; 2/ koordynację działań pomiędzy jednostką kontrolowaną a SP ZOZ Kędzierzyn-Koźle w zakresie zwalczania COVID-19; 3/ gromadzenie, przetwarzanie i analiza sytuacji dotyczącej pandemii SARS-CoV-2. Umowa została zawarta na okres od 24 listopada do 31 grudnia 2020 r., a łączne wynagrodzenie Zleceniobiorcy wynosiło 5,1 tys. zł. W §5 ww. umowy wskazano, że Zleceniobiorca nie może powierzyć wykonywania swoich obowiązków innej osobie bez pisemnej zgody Zleceniodawcy oraz będzie wykonywał swoje czynności w porozumieniu z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego i Zdrowia. Jednocześnie z umowy wynikało, że ww. komórka organizacyjna zapewni zleceniobiorcy środki techniczne niezbędne do wykonywania przedmiotu umowy.

Zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²¹, przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem, oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Zatrudnienie w takich warunkach jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy. Jednocześnie w myśl 22 §1² ww. ustawy nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1.

Z treści opisanych wyżej postanowień zawartej umowy, jak też złożonych przez Starostę w trakcie kontroli wyjaśnień wynika, że stosunek prawny łączący strony na podstawie ww. umowy zlecenia zawierał elementy charakterystyczne dla stosunku pracy. Charakter pracy i zakres ustalonych przez strony czynności wskazywał na konieczność osobistego jej świadczenia i wykonywania pod kierownictwem, o czym świadczą postanowienia dotyczące działania w porozumieniu z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego i Zdrowia, jak też faktycznie sprawowany przez kierownika tego Wydziału nadzór nad realizacją zadań. Z umowy wynikało także, że będzie ona wykonywana z wykorzystaniem środków technicznych zapewnionych przez ww. Wydział, co w konsekwencji oznaczało, że miejscem wykonywania objętych umową czynności był budynek Starostwa, a czas ich wykonywania odpowiadał godzinom pracy Starostwa (wykonywanie zadań w wymiarze ośmiu godzin dziennie, potwierdza ewidencja prowadzona na podstawie §3 umowy). Powyższe wskazuje zatem na brak swobody zleceniobiorcy co do wyboru czasu i miejsca realizacji powierzonych zadań. Zadania nie miały także charakteru doraźnego czy okresowego, gdyż obowiązki z zakresu zarządzania kryzysowego

²⁰ Umowa 30/2020.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, dalej: Kodeks pracy

i/lub ochrony zdrowia wymagają ich bieżącej realizacji. Świadczy o tym również ogłoszenie 26 listopada 2020 r. naboru na wolne stanowisko inspektora w ww. Wydziale. W wyniku rozstrzygnięcia konkursu od dnia 4 stycznia 2021 r. osoba, której udzielono opisywanego powyżej zlecenia, podjęła zatrudnienie w Starostwie. Ustalony dla tego pracownika zakres obowiązków obejmował m.in.: 1/ realizację zadań związanych z reagowaniem i usuwaniem zagrożeń; 2/ wykonywanie innych zadań zleconych przez Kierownika Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Zdrowia.

(akta kontroli str. 883-889)

W odniesieniu do przyjętej formy zatrudnienia Sekretarz wyjaśniła, że: *od dnia 26 czerwca 2020 r. Wydziale Zarządzania Kryzysowego i Zdrowia istniał wakat na stanowisku pracy (...). Wydział ten pod koniec 2020 r. miał bardzo dużo pracy związanej z koordynacją działań dotyczących pandemii koronawirusa SARS-Co V-2. W październiku 2020 r. rozpoczęła się II fala pandemii w związku z powyższym pracownicy Wydziału (...) pracowali w systemie pracy rotacyjnej, dodatkowo mieli liczne nieobecności chorobowe. Wszystko to spowodowało pilną potrzebę uzupełnienia wakatu. Ówczesna Starosta podjęła decyzję o ogłoszeniu konkursu i przeprowadzenia procedury konkursowej w warunkach reżimu sanitarnego. Jednocześnie rozpoczęto poszukiwania osoby, która mogłaby od razu wesprzeć pracę Wydziału. W związku z tym zawarto umowę zlecenia z osobą niebędącą pracownikiem, w pełni dyspozycyjną „od zaraz”. W dalszej kolejności w dniu 26 listopada 2020 r. ogłoszony został konkurs. Do konkursu przystąpiła wyłącznie jedna osoba, która następnie została z dniem 4 stycznia 2021 r. zatrudniona w Wydziale. Umowę zlecenie zakończono.*

(akta kontroli str. 58-61, 215-231, 339-341, 883-889)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że opisane okoliczności nie mogą stanowić uzasadnienia dla postępowania zmierzającego do obejścia przywołanych powyżej przepisów prawa pracy, a zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²², stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę nawiązuje się na czas nieokreślony lub na czas określony. Jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności. Ponadto, w ust. 2 ww. przepisu podano, że w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż sześć miesięcy.

OCENA CZĄSTKOWA

Na podstawie objętej badaniem dokumentacji stwierdzono, że wyboru wykonawców usług doradczych i o charakterze eksperckim dokonywano (poza jednym zbadanym przypadkiem) na zasadach przewidzianych w regulaminach udzielania tzw. zamówień podprogowych. Stwierdzono natomiast jednostkowy przypadek zawarcia umowy cywilnoprawnej, mimo że łączący strony stosunek prawny zawierał elementy charakterystyczne dla stosunku pracy.

OBSZAR

3. Nadzór nad realizacją zleconych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystywanie ich wyników.

Opis stanu faktycznego

3.1. Pracownicy Starostwa sprawowali nadzór nad realizacją zleconych usług na zasadach określonych w zawartych umowach. W odniesieniu do spraw objętych

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 530, dalej: ustawa o pracownikach samorządowych.

szczegółowym badaniem, w przypadku siedmiu zasady dokonywania odbioru wykonanych prac określono w treści zawartych umów. Zgodnie z postanowieniami tych umów, warunkiem dokonania płatności był odbiór przez Zamawiającego przedmiotu umowy potwierdzony protokołem zdawczo-odbiorczym²³. W odniesieniu do umów zlecenia weryfikacja wykonania zobowiązań umownych dokonywana była na podstawie ewidencji godzin wykonywania umowy zlecenia²⁴.

W przypadku pięciu umów²⁵ w ich treści nie wskazano sposobu weryfikacji realizacji zobowiązań umownych. W ośmiu umowach zastrzeżono obowiązek przedłożenia Zamawiającemu wyniku prowadzonych prac²⁶. We wszystkich objętych szczegółowym badaniem przypadkach Zleceniobiorcy wystawili Zleceniodawcy faktury VAT za wykonaną usługę, a prawidłowość realizacji zobowiązań umownych została potwierdzona adnotacją sporządzoną przez upoważnionego pracownika Starostwa na fakturze VAT. Sekretarz wyjaśniła: *procedury jako takiej nie ma. W zależności od skomplikowania spraw może być to określone w umowach. W przypadku mniej skomplikowanych spraw nie jest to określone. Zgodnie z Regulaminem Zamówień Publicznych pracownik merytoryczny potwierdza wykonanie danej usługi poprzez, np. opis na fakturze.*

(akta kontroli str. 565-605, 694-851)

3.2. Szczegółowe badanie dokumentacji 20 spraw dotyczących świadczenia usług doradczych i eksperckich przez podmioty zewnętrzne wykazało, że w dwóch przypadkach w trakcie realizacji zlecenia do umów wprowadzone zostały zmiany. Zawarcie w tych przypadkach pisemnych aneksów było uzasadnione i służyło uzyskaniu oczekiwanych efektów realizacji usług zewnętrznych.

W odniesieniu do usługi archiwizacji dokumentacji zlikwidowanej jednostki organizacyjnej Powiatu – Powiatowego Zarządu Dróg w Kędzierzynie-Koźlu²⁷, do umowy wprowadzono zmiany dotyczące: 1/ wydłużenia terminu realizacji zlecenia; 2/ zwiększenia kwoty wynagrodzenia wykonawcy. Powyższe wynikało z niedoszacowania przez Zamawiającego liczby dokumentów podlegających usłudze archiwizacji. W przypadku jednego z ww. aneksów stwierdzono brak kontrasygnaty Skarbnika, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku usługi polegającej na opracowaniu dokumentacji technicznej zwiększenia skrajni drogi²⁸, do umowy wprowadzone zostały trzy aneksy, które dotyczyły: 1/ terminu obowiązywania umowy; 2/ terminu obowiązywania umowy oraz wysokości wynagrodzenia za usługę; 3/ zakresu wykonywanej usługi, terminu obowiązywania umowy oraz wysokości wynagrodzenia. Wykonawca, na temat przyczyn konieczności dokonania zmian umowy oraz opóźnień w realizacji zadania stwierdził, że *przyczyny były dwie. Po pierwsze wszystkie obostrzenia covidowe ograniczały możliwość spotkania i dyskusji w trakcie pandemii z przedstawicielami Starostwa. Ważne były także uzgodnienia ze spółkami kolejowymi i niemożność dokonania uzgodnień w stosownym czasie z tymi spółkami. W tym wypadku należy wysłać swoje propozycje do trzech spółek, jak się otrzyma uzgodnienia do tych spółek występuje się do kolejnej spółki PKP i po uzyskaniu tych ustaleń występuje się do spółki PKP*

²³ Umowy nr.: 1/ G.6641.4.2020.WN; 2/ OR.0147.30.2020; 3/ RZ2/2020; 4/ ZP.273.2.34.2020; 5/ ZP.273.2.43.2020; 6/ G.6641.1.2021.WN.

²⁴ Umowa nr.: 30/2020.

²⁵ Tj. umowy nr.: 1/ ZP.273.2.10.2020; 2/ ZP.273.2.12.2020; 3/ ZP.273.2.4.2021; 4/ ZP.273.2.6.2021; 5/ ZP.273.2.7.2021.

²⁶ Umowy nr.: 1/ ZP.273.2.17.2020; 2/ 032.2.2021; 3/ G.6641.5.2021.WN; 4/ RZ/2/2/2021; 5/ RZ/6/2/2021; 6/ RZ/5/2/2021; 7/ RZ/3/2/2021; 8/ Umowa o świadczenie usług doradczych z 30 marca 2021 r.

²⁷ Umowa nr. OR.0147.30.2020.

²⁸ Umowa ZP.273.2.43.2020 - zamówienie: „Opracowanie dokumentacji technicznej zwiększenia skrajni drogi pod wiaduktem na linii kolejowej nr 137 Katowice-Legnica zlokalizowanym przy ul. Spacerowej w ciągu drogi powiatowej nr 1402 O w Kędzierzynie-Koźlu”.

odpowiedzialnej za nieruchomości. To wydłuża czas realizacji inwestycji. W jednej z tych spółek nastąpiło kilkumiesięczne opóźnienie w procesie uzgadniania dokumentacji, co było przyczyną opóźnienia w realizacji inwestycji.

(akta kontroli str.201-210, 251-262, 345-361, 513-515)

3.3. W 19 spośród 20 zbadanych przypadków Powiat jako zleceniodawca usług doradczych i eksperckich dokonywał wypłaty wynagrodzeń w wysokościach zgodnych z postanowieniami zawartych umów. Wypłat dokonywano po wykonaniu danej usługi i jej odbiorze przez zleceniodawcę, a także w uzgodnionych przez strony terminach. W jednym przypadku wynagrodzenie zostało wypłacone jedynie w części, z uwagi na niepełne wykonanie zleconej usługi²⁹.

(akta kontroli str. 194-323, 878-881)

3.4. W odniesieniu do 19 zbadanych umów nie zaistniały przesłanki do naliczania kar umownych lub egzekwowania zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W przypadku jednej umowy ZP 273.2.43.2020, w której termin wykonania usługi przez Wykonawcę upłynął 30 listopada 2021 r. (a usługa do dnia 18 sierpnia 2022 r. nie została w pełni wykonana) Powiat na podstawie § 11 ust. 4 ww. umowy miał możliwość potrącenia należnej mu kary umownej z wierzytelności Wykonawcy bez jego wzywania do zapłaty kary umownej i wyznaczenia terminu jej zapłaty. Zastępca kierownika Wydziału Infrastruktury Drogowej wyjaśnił: *wynagrodzenia dla Wykonawcy zostanie pomniejszone o kwotę kar umownych po wykonaniu całości zadania. Wykonawca oświadczył, że zdaje sobie sprawę z obniżenia jego wynagrodzenia, ale mimo tego dokończy wykonanie usługi objętej umową.* Określona umową wysokość ww. kary na dzień 18 sierpnia 2022 r. wyniosła 21,8 tys. zł (wysokości drugiej raty wynagrodzenia przewidzianego za wykonanie usługi wynosiła natomiast 42,1 tys. zł). Sekretarz wyjaśniła: *To jest jednostkowa rzecz. W związku z tym, że pojawiły się nowe sposoby uzyskania środków na przebudowę pojawiła się potrzeba znalezienia projektanta, który wykona dodatkową część. I nic nie wskazywało na problem niezrealizowania umowy w wyznaczonym terminie. Nie mogliśmy przewidzieć, że wysokość kar przewidziana umową nie będzie gwarantować całkowitej spłaty naliczonych należności przez Wykonawcę z powodu opóźnienia. Prawdopodobnie konstrukcja samej umowy jest wynikiem naszych doświadczeń i pewnym szablonem który wykorzystujemy w naszej praktyce.*

(akta kontroli str. 251-262, 879-882)

3.5. Wyniki realizacji objętych szczegółowym badaniem umów zostały wykorzystane w realizacji zadań kontrolowanej jednostki. Uzyskane w wyniku zlecenia usług produkty i wykonane czynności zaspokajały potrzeby zidentyfikowane na etapie poprzedzającym zawarcie umów.

(akta kontroli str. 694-846, 852-863, 881)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 48 ust 3. ustawy o samorządzie powiatowym, aneks nr 2 z 16 listopada 2020 r. do umowy nr. OR.0147.30.2020, zwiększający m.in. wynagrodzenie Zleceniobiorcy, nie został opatrzony kontrasygnatą Skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej.

Sekretarz wyjaśniła: *Aneks nr 2 (...) posiada na odwrocie podpis osoby upoważnionej przez Skarbnika do kontrasygnowania umów w przypadku jego nieobecności (...). Podpis jednakże znajduje się wyłącznie na kopii dokumentu złożonego do zbioru prowadzonego przez Wydział Organizacyjny; nie został natomiast uzupełniony na oryginale dokumentu przechowywanego przez Wydział*

²⁹ Umowa ZP 273.2.43.2020.

Finansowy, na odwrocie umowy – w miejscu pieczęci „sprawdzono pod względem finansowym”. Można przypuszczać, że brak uzupełnienia podpisu na oryginale dokumentu wynika z przeoczenia pracownika zastępującego w tym czasie Skarbnika.

Zdaniem NIK, pomimo że brak kontrasygnaty Skarbnika na aneksie do umowy, który dotyczy powstania zobowiązań pieniężnych przez Starostwo, nie powoduje nieważności czynności prawnej, to jednak okoliczność ta nie zwalnia z obowiązku określonego w przywołanym przepisie.

(akta kontroli str. 201-210, 251-259D)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie wykorzystywano efekty zleconych usług doradczych i eksperckich. Wynagrodzenia przysługujące wykonawcom zostały wypłacone tym podmiotom na warunkach zgodnych z umową, i z wyjątkiem jednego przypadku, na w pełnej wymaganej wysokości. Tylko w jednym przypadku stwierdzono brak wymaganej kontrasygnaty Skarbnika na aneksie do umowy, w którym m.in. zwiększono wynagrodzenie przysługujące jej wykonawcy.

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 uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Najwyższa Izba kontroli wnosi o podjęcie działań zapewniających dostęp do rzetelnej informacji dotyczącej liczby zawieranych umów cywilnoprawnych.
2. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących zlecenia usług doradczych oraz eksperckich.

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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Opole, 12 września 2022 r.

Kontroler

Wojciech Goleński
specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor



DYREKTOR
z up.
Janusz Madej
Wiceprezident
Delegatury NIK w Opolu
podpis

