



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.007.04.2022

Pan
Jan Woźniak
Burmistrz Otmuchowa
Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie
ul. Zamkowa 6, 48-385 Otmuchów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie, ul. Zamkowa 6, 48-385 Otmuchów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Woźniak, Burmistrz Otmuchowa, od 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom3. Nadzór nad realizacją zleczanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Jarosław Pałęga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/47/2022 z 10 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organizacja Urzędu umożliwiała realizację objętych kontrolą zadań. W jednostce tej opracowano oraz wdrożono regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała kwot określonych na podstawie art. 11 ust 8 ustawy 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴, jak też regulamin kontroli zarządczej. Pracownikom Urzędu zapewniono możliwość uczestniczenia w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe.

Na podstawie objętej badaniem próby stwierdzono, że wyboru wykonawców usług doradczych i o charakterze eksperckim dokonywano zgodnie z ww. regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień. W zawieranych w formie pisemnej umowach określone były zasady odbioru wykonanych zadań, a z objętych weryfikacją protokołów zdawczo-odbiorczych wynikało, że zlecone zadania zostały wykonane w pełnym zakresie. W jednym przypadku, z uwagi na naruszenie ustalonego przez strony terminu, kontrolowana jednostka prawidłowo naliczyła karę umowną i potrąciła ją z należnego wykonawcy wynagrodzenia.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. zawarcia trzech umów zlecenia, których przedmiot wykraczał poza zakres zadań gminy (własnych oraz zleconych odrębnymi ustawami), co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵; przypadków braku kontrasygnaty Skarbnika Miasta i Gminy⁶ w stosunku do zawartych umów zlecenia, co było niezgodne z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, jak też przypadków dokonania wypłaty zleceniobiorcom wynagrodzenia w kwotach wyższych niż kwoty należne.

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

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm. Dalej: Pzp.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

⁶ Dalej: Skarbnik.

⁷ Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie w latach 2020-2021 zasady zlecenia usług, w tym doradczych i eksperckich, określone zostały w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Otmuchowie o wartości poniżej 30 000 euro*, wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Otmuchowa nr 136/2018 z 6 sierpnia 2018 r.⁹ oraz *Regulaminie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Otmuchów o wartości poniżej 130 000 PLN*, wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Otmuchów nr 20/2021 z 1 lutego 2021 r.¹⁰ Nadzór nad wykonaniem zarządzeń powierzono kierownikom komórek organizacyjnych, które przygotowywały i prowadziły postępowania. Regulaminy przewidywały, że przed wszczęciem procedury udzielenia zamówienia, pracownik merytoryczny prowadzący dane postępowanie, szacuje z należytą starannością wartość zamówienia. Czynność ta nie musiała być dokumentowana. Zgodnie z ww. regulaminami zakupy o wartości do 10 tys. euro (do 40 tys. zł w przypadku regulaminu zamówień z 2021 r.) nie wymagały dokumentowania trybu wyłonienia wykonawcy. Zamówienia o wartości od 10 tys. euro do 20 tys. euro (od 40 tys. zł do 80 tys. zł w przypadku regulaminu zamówień z 2021 r.) wymagały wyboru wykonawcy, spośród co najmniej dwóch podmiotów, natomiast postępowania dotyczące zamówień o wartości od 20 tys. euro do 30 tys. euro (od 80 tys. zł do 130 tys. zł w przypadku regulaminu zamówień z 2021 r.) musiały być przygotowywane i przeprowadzane przez pracownika merytorycznego w porozumieniu z pracownikiem realizującym obowiązki w zakresie zamówień publicznych. Postępowanie mogło być przeprowadzone poprzez zaproszenie do składania ofert skierowanych do co najmniej dwóch podmiotów, umieszczenie zaproszenia do składania ofert na stronie internetowej Urzędu lub rozeznanie rynku poprzez porównanie ofert zamieszczonych na stronach internetowych potencjalnych wykonawców.

(akta kontroli str. 16-30, 70-71, 111)

Zasady dokumentowania zakupów oraz postępowania z dowodami księgowymi określone zostały w *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Otmuchowie*¹¹.

(akta kontroli str. 139-166)

Ww. regulacje nie przewidywały obowiązku uprzedniej, dodatkowej weryfikacji treści umowy pod względem formalno-prawnym, jednak jak wyjaśnił Sekretarz, przyjętą praktyką było przedkładanie radcy prawnemu egzemplarza umowy do analizy prawnej.

(akta kontroli str. 1033)

⁸ 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.

⁹ Dalej: Regulamin zamówień z 2018 r.

¹⁰ Dalej: Regulamin zamówień z 2021 r.

¹¹ Wprowadzonej zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Otmuchów nr 46/2019 z 14 marca 2019 r. (zmienionej zarządzeniem nr 50/2021 z 8 marca 2021 r. i nr 2/2022 z 3 stycznia 2022 r.).

Z dniem 1 marca 2021 r. w strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono Wydział Pozyskiwania Środków Zewnętrznych i Zamówień Publicznych, do którego zadań należało m.in. przygotowanie dokumentów wymaganych w toku prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z Pzp. Realizacja czynności w tym zakresie została powierzona trzem pracownikom tego wydziału¹².

(akta kontroli str. 57, 70-71, 175-183, 656-658)

Zarządzeniem nr 236/2019 z 9 grudnia 2019 r. Burmistrz określił zasady funkcjonowania Centralnego Rejestru Umów, do którego prowadzenia zobowiązano pracowników sekretariatu. Zgodnie z ww. zarządzeniem w rejestrze ujmowano wszystkie umowy zawarte w formie pisemnej, z którymi wiązały się skutki finansowe, z wyjątkiem umów o pracę oraz umów o dzieło i umów zlecenia, zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej. W rejestrze tym w 2020 r. zaewidencjonowano 165 umów, a w 2021 r. 184 umowy. W odniesieniu do umów zleceń i o dzieło w latach 2020-2021 prowadzono spis spraw w zakresie prac zleconych. W 2020 r. zawarto 172 takie umowy, a w 2021 r. 90 umów.

(akta kontroli str. 112-133)

1.2. Regulamin zakupów do 30 tys. euro¹³ oraz regulamin zakupów do 130 tys. zł¹⁴ nie wprowadzał obowiązku udokumentowania weryfikacji możliwości realizacji zadań planowanych do zlecenia na podstawie umowy cywilnoprawnej, przez pracowników Urzędu w ramach zadań wykonywanych na podstawie umowy o pracę. W sprawie zlecenia pracownikom Urzędu dodatkowych zadań na podstawie umów cywilnoprawnych Burmistrz wyjaśnił: *w związku z otrzymywaniem przez pracownika dodatkowych obowiązków innych niż wynikających z umowy o pracę, poza godzinami pracy wynikającymi z kodeksu pracy, na podstawie umowy zlecenia zobowiązywano przyjmującego zlecenie do dokonania określonych czynności dla dającego zlecenie.*

(akta kontroli str. 16-30, 111, 1024-1025)

1.3. W Urzędzie obowiązywał regulamin kontroli zarządczej wprowadzony przez Burmistrza Otmuchowa¹⁵. Regulamin ten określał m.in. cele, zasady, organizację i sposób funkcjonowania kontroli zarządczej realizowanej przez pracowników tej jednostki.

(akta kontroli str. 5-15)

1.4. W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju zawodowego pracowników. Sekretarz wyjaśnił, że nie opracowywano takich regulacji, gdyż wynikają one z art. 29 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁶.

(akta kontroli str. 1033)

W latach 2020-2021 pracownicy Urzędu uczestniczyli łącznie w 31 szkoleniach i kursach związanych z wykonywanymi obowiązkami służbowymi. Obejmowały one m.in. problematykę sporządzania sprawozdań finansowych, uchwalania budżetu i długoterminowej prognozy finansowej, wydawania decyzji środowiskowych, udzielania zamówień publicznych, jak też prowadzenia archiwum zakładowego. W 2020 r. na ww. cel wydatkowano 5,2 tys. zł, a w roku następnym 6,9 tys. zł.

¹² W zakresach obowiązków sporządzonych w formie pisemnej.

¹³ Obowiązującym do 31 stycznia 2021 r.

¹⁴ Obowiązującym do 1 lutego 2021 r.

¹⁵ Wprowadzone zarządzeniem nr 19/2014 z 5 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia jednolitego tekstu zarządzenia nr 102/2010 z 17 sierpnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Otmuchowie i w pozostałych jednostkach organizacyjnych Gminy Otmuchów.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 530.

Żaden z pracowników nie ukończył specjalistycznych studiów doktoranckich, studiów podyplomowych ani aplikacji zawodowych¹⁷. Urząd nie zawierał również umów z pracownikami dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

(akta kontroli str. 171-172)

Na podstawie analizy treści zakresów obowiązków sześciu pracowników¹⁸ stwierdzono, iż kursy i szkolenia, w których osoby te uczestniczyły w latach 2020-2021, odpowiadały zakresowi zadań powierzonych im do realizacji.

(akta kontroli str. 171-172, 173-188, 451, 456-458, 536-538, 656-658)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie opracowano i przyjęto do stosowania wewnętrzne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych, do których nie miały zastosowania przepisy Pzp. Pracownikom kontrolowanej jednostki przydzielone zostały zadania w zakresie objętym niniejszą kontrolą. Osobom tym zapewniono również możliwość uczestniczenia w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2020-2021 w Urzędzie zawarto łącznie 189 umów cywilnoprawnych (odpowiednio 90 i 99), a wysokość wydatków poniesionych na ich realizację wyniosła odpowiednio 478,2 tys. zł w 2020 r. i 490 tys. zł w 2021 r. Liczba umów na zadania pomocnicze, tj. sprzątnięcie pomieszczeń, szkolenia, utrzymanie nieruchomości i pojazdów, usługi transportowe, remonty itp. wyniosła odpowiednio 51 i 50, a wysokość wydatków z tego tytułu wyniosła 276,6 tys. zł i 236,6 tys. zł. W badanym okresie w Urzędzie zawarto 15 umów, których przedmiotem były usługi doradcze i eksperckie zlecone podmiotom zewnętrznym o łącznej wartości 38,4 tys. zł, w tym pięć umów o wartości 11,2 tys. zł w 2020 r. oraz 10 umów o wartości 27,2 tys. zł w 2021 r. W ww. okresie nie zlecano realizacji usług doradczych i eksperckich pracownikom Urzędu.

(akta kontroli str. 167)

2.2. Na podstawie dokumentacji dotyczącej 23 umów¹⁹, stwierdzono, że w Urzędzie nie dokumentowano wyników analizy potrzeb udzielenia tych zamówień oraz korzyści z ich realizacji przez podmiot zewnętrzny. Objęte szczegółowym badaniem umowy obejmowały: a/ świadczenie usług audytu wewnętrznego w 2021 r. za kwotę 8 tys. zł; b/ wykonanie projektu zagospodarowania terenu

¹⁷ Pracodawca nie otrzymał wniosków pracowników o dofinansowanie takich form podnoszenia kwalifikacji, ani nie kierował pracowników do udziału w ww. formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

¹⁸ K.M.; K.W.; S.L.; J.M.; B.W.; T.G.

¹⁹ Umów zlecenia oraz umów na wykonanie usług wymagających eksperckiej wiedzy. Umowy: Nr 10/ST/1720/1/2021 z 28 stycznia 2021 r.; nr WS/7011/91/18/2020 z 8 czerwca 2020 r.; nr 25/1/2020 z 15 stycznia 2020 r.; nr 114/WS/7011/27/2020 z 13 lipca 2020 r.; nr 94/WS/7011/14/2021 z 13 maja 2021 r.; nr 68.WI.6720.1.2020 z 8 maja 2020 r.; nr 74/WS/7011/10/2021 z 22 marca 2021 r.; nr 102.WS.7011.17.2021 z 21 czerwca 2021 r.; nr 16/WS/7011/5/2021 z 9 lutego 2021 r.; nr 1.WI.673.1.2021 z 5 stycznia 2021 r.; nr WO.2150.86.2021 z 1 października 2021 r.; nr WO.2150.175.2020 z 14 grudnia 2020 r.; nr WO.2150.52.2020 z 29 maja 2020 r.; nr WO.2150.168.2020 z 16 września 2020 r.; nr WO.2150.166.2020 z 16 września 2020 r.; nr WO.2150.22.2021 z 1 stycznia 2021 r.; nr WO.2150.3.2022 z 31 grudnia 2021 r.; nr 5/WS/7011/1/2021 z 1 stycznia 2021 r.; umowa z 3 marca 2021 r.; nr 13/WI/7011/1/2021 z 1 lutego 2021 r.; nr 49/WI/7011/2/2021 z 15 marca 2021 r.; nr 160/WI/7011/11/2020 z 20 listopada 2020 r.; nr 154/SM/3364/3/2020 z 25 listopada 2020 r.

rekreacyjno-wypoczynkowego przy ul. Franklina Roosevelta w Otmuchowie za kwotę 7,3 tys. zł; c/ przygotowanie i emisję na antenie Radia Nysa audycji i informacji dot. Gminy Otmuchów za kwotę 1 tys. zł netto miesięcznie; d/ aktualizację gminnej ewidencji zabytków na lata 2020-2023 oraz sporządzenie Gminnego Programu Opieki na Zabytkami Gminy Otmuchów na lata 2020-2023 za łączną kwotę 26,6 tys. zł; e/ sporządzenie opracowania ekofizjograficznego oraz opracowanie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Otmuchów w granicach administracyjnych gminy w zakresie aktualnego stanu zagospodarowania terenu oraz obiektów i obszarów objętych ochroną na podstawie odrębnych przepisów, w tym udokumentowanych złóż kopalin²⁰ za kwotę 30,8 tys. zł; f/ sporządzenie projektu budowy terenowych urządzeń sportowych - skateparku przy ulicy Władysława Jagiełły za kwotę 9,6 tys. zł; g/ wykonanie dokumentacji projektowo-wykonawczej dla zadania pn. Utworzenie Centrum Różnorodności Biologicznej na terenie Subregionu Południowego w ramach projektu *Ochrona Różnorodności Biologicznej na terenie Subregionu Południowego* za kwotę 68,4 tys. zł; h/ wykonanie studium wykonalności projektu *Poprawa jakości życia mieszkańców Gminy Otmuchów poprzez rewitalizację i modernizację obiektów sportowych* oraz sporządzenie wniosku o dofinansowanie ww. projektu za kwotę 17,2 tys. zł; i/ aktualizację Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Otmuchów za kwotę 12,3 tys. zł; j/ sporządzanie projektów decyzji: o warunkach zabudowy, o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o odmowie ustalenia warunków zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego, o zmianie decyzji o warunkach zabudowy, oraz projektów postanowień o umorzeniu postępowania w przypadku braku podstaw do wydania ww. decyzji²¹; k/ wydawanie opinii prawnych, uczestniczenie w posiedzeniach organów, reprezentowanie na rozprawach i posiedzeniach przez sądami, organami administracji rządowej i samorządowej i innymi instytucjami; l/ wykonywanie prac biurowych i archiwizacyjnych (17 zł za godzinę); ll/ prace polegające na wprowadzaniu zmian geodezyjnych związanych z wymiarem podatków lokalnych (17 zł za godzinę pracy); m/ pracę poborcy zaległości komunalnych, zaległych zobowiązań podatkowych, zaległych opłat dzierżawnych i czynszowych, zaległych opłat za użytkowanie wieczyste i zaległej opłaty adiacenckiej (17 zł za godzinę w 2020 r., 18,3 zł za godzinę w 2021 r. oraz 19,70 zł za godzinę w 2022 r. wraz z prowizją w wysokości 7% od zebranych zaległości); n/ wykonanie dokumentacji projektowo-wykonawczej w ramach zadania pn. *Przebudowa obiektu Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Grądach w cel utworzenia Żłobka w Grądach 32*, za kwotę 55,5 tys. zł; o/ opracowanie dokumentacji projektowej wraz z niezbędnymi uzgodnieniami, dotyczącej remontu nabrzeża zbiornika wodnego Otmuchów na wysokości obiektu budowlanego „Sandacz” w ramach zadania pn. *Remont i przebudowa obiektu wypoczynkowego „Sandacz” w Otmuchowie na ośrodek wypoczynkowo-rehabilitacyjno-szkoleniowy z zapleczem konsumpcyjnym Otmuchów ul. Plażowa 2*, za kwotę 28,3 tys. zł; p/ wykonanie dokumentacji programowo-koncepcyjnej kanalizacji sanitarnej dla miejscowości i ich przysiółków w południowej części gminy Otmuchów: Jasienica Górna, Ratnowice, Meszno, Piotrowice Nyskie, Zwanowice, Broniszowice, Wierzbno, Jarnołów, Łąka, Jodłów, Buków, Kwiatków, Kijów, Nadziejów i Kamienna Góra w ramach zadania pn. *Budowa sieci kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Otmuchów* za kwotę 30,7 tys. zł; q/ obliczenie pre-współczynnika VAT i współczynnika VAT, pomoc w kalkulacji kwoty tzw. korekty rocznej za kwotę 2,9 tys. zł.

²⁰ Dalej: opracowanie ekofizjograficzne oraz opracowanie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Otmuchów.

²¹ Dalej: sporządzanie projektów decyzji m.in. o warunkach zabudowy.

Na podstawie ww. 23 umów kontrolowana jednostka poniosła wydatki w łącznej kwocie 556,7 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 200, 225, 239, 266, 271, 312, 329, 369, 410, 439, 539, 551, 564, 583, 603, 720-721, 769-770, 888, 965, 975)

Burmistrz wyjaśnił: *Mając na uwadze art. 44 ustawy o finansach publicznych, brak jest wymagań dotyczących dokumentowania uzasadnienia i celu wydatków (...) Wszystkie opracowania zostały zrealizowane przez Wydział Pozyskiwania Środków Zewnętrznych, Inwestycji i Zamówień Publicznych po uprzedniej weryfikacji potrzeb i oczekiwań mieszkańców miasta Otmuchów i sołectw będących częścią Gminy. Każde z tych przedsięwzięć zostało dogłębnie przeanalizowane i są odpowiedzią na bieżące potrzeby Gminy. Ich realizacja jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego.*

(akta kontroli str. 1053-1054)

2.3. W przypadku 20 spośród zbadanych 23 umów ich przedmiot i zakres był adekwatny do potrzeb Urzędu, i zgodny z charakterem jego działalności. Wykonane usługi służyły realizacji zadań gminy, a ich zakres nie pokrywał się z zadaniami powierzonymi pracownikom tej jednostki. Wyjątkiem były prace biurowe i archiwizacyjne oraz dotyczące wprowadzania zmian geodezyjnych, jednak zawarcie tych umów wynikało z konieczności zastąpienia pracowników, którzy byli nieobecni w pracy z uwagi na ich stan zdrowia.

W sprawie zasadności zlecenia podmiotowi zewnętrznemu wykonania zadania polegającego na sporządzaniu projektów decyzji m.in. o warunkach zabudowy Burmistrz i Kierownik Wydziału Mienia Komunalnego, Geodezji i Drogownictwa wyjaśnili, że *W Urzędzie Miasta i Gminy w Otmuchowie, nie została zatrudniona osoba, posiadająca kwalifikacje do przygotowywania projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 50, ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) „Sporządzanie projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, powierza się osobie, o której mowa w art. 5 w/w ustawy albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej”. Zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekty decyzji o warunkach zabudowy, przygotowuje osoba o takich samych uprawnieniach.*

W wyniku weryfikacji ww. umów stwierdzono, że trzy z nich dotyczyły wykonywania prac wykraczających poza zadania własne gminy (prace poborcy m.in. zaległości podatkowych oraz zaległości z tytułu należności publicznoprawnych). Ustalenia w tym zakresie zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1029, 1079, 1089)

2.4. Urządzenie nie dokumentowano sposobu oszacowania wartości zamówień objętych ww. 23 umowami. Burmistrz wyjaśnił: *Przed wszczęciem procedury udzielania zamówień z należytą starannością oszacowano wartość każdego zamówienia. W myśl art. 28 ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością - w ustawie brak jest wymagań dotyczących dokumentowania szacowania zamówienia. Nadto zgodnie z regulaminem udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Otmuchowie o wartości poniżej 30 tys. euro brak jest również wymogu dot. dokumentowania czynności ustalenia szacunkowej*

wartości danego zamówienia. Sekretarz wyjaśnił, że Z zarządzenia nr 136/2018 Burmistrza Otmuchowa z dnia 6 sierpnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Otmuchowie nie wynika obowiązek dokumentowania szacowania wartości zamówienia do 10 tys. euro. Pracownicy szacują wartość zamówienia poprzez analizę rynku (najczęściej przez internet) co jest podstawą dalszych działań.

(akta kontroli str. 1026, 1069-1070)

2.5. Z przedłożonej dokumentacji dotyczącej umów objętych badaniem wynikało, że wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi określonymi w regulaminie udzielania zamówień z 2018 r. oraz regulaminie udzielania zamówień z 2021 r. Nie stwierdzono przypadków podziału zamówienia na części, a zleceniobiorca – tam gdzie były wymagane – posiadał odpowiednie kwalifikacje. Ogłoszenia o zamówieniu i zaproszenia do składania ofert publikowano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu. Jako kryteria ocen przyjmowano: cenę i termin wykonania przedmiotu umowy - w przypadku zadania polegającego na aktualizacji Gminnej Ewidencji Zabytków oraz wykonania dokumentacji projektowo-wykonawczej dla inwestycji „Utworzenie Centrum Ochrony Różnorodności Biologicznej”; cenę - w przypadku wykonania projektu budowy terenowych urządzeń sportowych - skateparku przy ulicy Władysława Jagiełły, sporządzenia dokumentacji wykonawczej dotyczącej przebudowy Zespołu Szkolno-Przedszkolnego, opracowania ekofizjograficznego oraz opracowania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Otmuchów oraz sporządzania projektów decyzji m.in. o warunkach zabudowy. Opisy przedmiotu zlecenia nie ograniczały uczciwej konkurencji i zapewniały wybór wykonawcy o wymaganych kwalifikacjach. W przypadkach, gdy w prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wpłynęła więcej niż jedna oferta²² każdorazowo wybrano najkorzystniejszą ofertę.

Stwierdzono jednak, że 15 spośród 31 umów objętych badaniem zostało zawartych bez kontrasygnaty Skarbnika, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 218, 222, 251, 288, 300, 336-337, 340, 425, 427, 546, 566)

2.6. W latach 2020-2021 z pracownikami Urzędu zawarto łącznie 10 umów, z tego cztery w 2020 r. i sześć w 2021 r. Wydatki na ten cel wyniosły łącznie 54,3 tys. zł, z tego 20 tys. zł w 2020 r. i 34,3 tys. zł w 2021 r. Ww. umowy dotyczyły: nakręcania i konserwacji zegara miejskiego w Ratuszu (po jednej w każdym roku), koordynacji prac na rzecz funkcjonowania nowych osiedli (po dwie w każdym roku), wykonania albumu *Otmuchów dawniej i współcześnie* (jedna w 2020 r.), roznoszenia decyzji podatkowych (jedna w 2021 r.), sprawowania nadzoru inwestorskiego podczas przebudowy Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Grądach (jedna w 2021 r.), pracy sygnalisty²³ (jedna w 2021 r.). W Urzędzie, w odniesieniu do zbadanych umów, nie stwierdzono stosowania praktyk zastępowania pracy w godzinach nadliczbowych zleceniem własnym pracownikom wykonania usług na podstawie umów cywilnoprawnych.

²² W przypadku zadań polegających na: a/ aktualizacji Gminnej Ewidencji Zabytków, b/ sporządzenie projektu budowy terenowych urządzeń sportowych - skateparku przy ulicy Władysława Jagiełły, c/ wykonania dokumentacji projektowej dla zadania pn. Utworzenie Centrum Ochrony Różnorodności Biologicznej, d/ sporządzanie projektów decyzji m.in. o warunkach zabudowy, e/ dokumentacji wykonawczej dot. przebudowy Zespołu Szkolno-Przedszkolnego, f/ wykonanie dokumentacji programowo-koncepcyjnej kanalizacji sanitarnej dla miejscowości i ich przysiółków w południowej części gminy Otmuchów: Jasienica Górna, Ratnowice, Meszno, Piotrowice Nyskie, Zwanowice, Broniszowice, Wierzbno, Jarnoltów, Łąka, Jodłów, Buków, Kwiatków Kijów, Nadziejów i Kamienna Góra w ramach zadania pn. Budowa sieci kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Otmuchów.

²³ W trakcie kontroli NIK zmieniono przedmiot umowy na obsługę sygnalistów.

Stwierdzono jednak, że działania podejmowane w związku z zawarciem i realizacji umowy zlecenia nr WO.2150.88.2021 nie były rzetelne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 167-169, 571)

W Urzędzie nie dokumentowano wyników analizy potrzeb zlecenia własnym pracownikom dodatkowych zadań w ramach umów cywilnoprawnych. Decyzję w tym zakresie podejmował Burmistrz, który wyjaśnił, że *zlecenie usługi zawsze było poprzedzone analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie. Brak jest jednak wymagań dotyczących dokumentowania takiego uzasadnienia i celu wydatku.*

(akta kontroli str. 163-164)

Zakres zleczanych zadań nie pokrywał się z zakresem obowiązków pracowników, a wydatki na ten cel były ujęte w planie finansowym Urzędu.

(akta kontroli str. 189-199, 451, 456-458, 536-538, 656-658)

Zgodnie z treścią umów zlecenia potwierdzeniem wykonywania czynności określonych w umowach zawartych z pracownikami Urzędu (z wyjątkiem umowy o dzieło dotyczącej wykonania albumu oraz koordynacji prac na rzecz funkcjonowania nowych osiedli) miała być *ewidencja godzin wykonywania umowy zlecenia*. Obejmowała ona jednak ogólną liczbę przepracowanych godzin w danym dniu, bez wskazania w jakich godzinach praca ta była wykonywana. W przypadku prac objętych ww. umową WO.2150.88.2021 wykonawca przedkładał jedynie oświadczenie o liczbie przepracowanych godzin w danym miesiącu. Z uwagi na powyższe, na podstawie ww. ewidencji nie było możliwe ustalenie, czy prace wynikające z zawartych z pracownikami Urzędu umów cywilnoprawnych były realizowane poza godzinami pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę. Burmistrz wyjaśnił, że *Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu z dnia 10 października 2002 roku (Dz.U. z 2020 r. poz. 2207) w żaden sposób nie przybliżyła tego, jak potwierdzanie liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług ma wyglądać. Przykładowo potwierdzenie liczby godzin może przybrać formę zestawienia tabelarycznego przepracowanych godzin w każdym dniu realizacji umowy potwierdzane każdorazowo przez zleceniodawcę i zleceniobiorcę lub oświadczenia zawierającego samą ilość godzin wykonywania usług składanego po wykonaniu zlecenia. W myśl komentarza Marka Rotkiewicza z dnia 1 września 2021 roku (Legalis), w praktyce zdecydowanie najczęściej liczbę godzin realizacji usług wskazuje się poprzez zapis na rachunku lub fakturze wystawianych po realizacji zlecenia (lub przed rozliczeniem za dany okres jego realizacji). Taki sam zapis na wystawionym rachunku lub fakturze, z podaniem zbiorczej liczby godzin realizacji usługi jest wystarczający. Przepisy nie narzucają jakiegokolwiek większej szczegółowości ani tego, by był to odrębny dokument (oświadczenie). Wobec powyższego, informuję, iż pracownicy (...) pracując w oparciu o umowy o pracę wykonują swoje obowiązki w wyznaczonych godzinach w danym miejscu pod nadzorem pracodawcy, zatem nie ma możliwości, ażeby w tym czasie wykonywały inne czynności niż określone umową o pracę. (...) wyjaśniam, iż dodatkowe obowiązki wynikające z zawartych umów zleceń, ww. osoby wykonywały poza godzinami pracy wynikającymi z umowy o pracę. Ponadto, ww. ustawa nakłada obowiązek potwierdzenia liczby godzin wykonywania zlecenia lub świadczenia usług. Oznacza to, że wymóg ewidencji dotyczy tylko przepracowanych godzin, a nie dotyczy np. konieczności ewidencjonowania dni, w których praca jest wykonywana, czy też przedziałów czasowych wykonywania pracy (pór dnia).*

(akta kontroli str. 446-451, 459-538, 620-719, 570-583, 1082-1083)

2.7. W Urzędzie nie zatrudniano doradców, pełnomocników, asystentów ani innych osób niebędących pracownikami w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁴ na podstawie umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli str. 138)

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

(akta kontroli str. 1087)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 15²⁵ spośród 16 objętych badaniem umów cywilnoprawnych zawartych z podmiotami zewnętrznymi i pracownikami Urzędu, przewidujących zobowiązanie do zapłaty przez Gminę wynagrodzenia w łącznej wysokości 190,2 tys. zł brak było kontrasygnaty Skarbnika, o której mowa w art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z tym przepisem, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. Ponadto w świetle § 10 ust. 1 i 5 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Otmuchowie, wszelkie zakupy towarów, materiałów i usług muszą być potwierdzone przez kierownika jednostki lub osobę upoważnioną z kontrasygnatą skarbnika lub osoby upoważnionej. Każdy zakup należy bezwzględnie konsultować z kierownikiem jednostki i skarbnikiem miasta celem odpowiedniego zabezpieczenia środków finansowych w budżecie gminy.

(akta kontroli str. 146-147, 446-447, 452-453, 459-462, 584, 603-604, 620-621, 646, 669-670, 720-722, 769-770, 965-968)

Burmistrz wyjaśnił: W świetle obowiązujących przepisów należy rozpatrując art. 46 ustawy w całości takie rozstrzygnięcie dokonała RIO w Szczecinie z dnia 11 lutego 2008 r. nr K-0542-5/UG/08 cyt. Kontrasygnata skarbnika stanowi potwierdzenie, że gmina dysponuje środkami niezbędnymi do wykonania zaciągniętego zobowiązania. Nie jest jednak ona zgodą skarbnika na dokonanie czynności prawnej. Brak kontrasygnaty skarbnika na przedmiotowej umowie nie powoduje uznania tej czynności za nieważną.

(akta kontroli str. 1060)

Zdaniem NIK, pomimo iż brak kontrasygnaty Skarbnika na umowach zlecenie, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, nie powoduje nieważności czynności prawnej, to jednak nie zwalnia z konieczności realizacji ww. obowiązku wynikającego zarówno z przepisów powszechnie obowiązujących, jak też regulacji wewnętrznych.

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

²⁵ Umowy WO.2150.175.2020 z 14 grudnia 2020 r. wraz z aneksami z 1 marca 2021 r., z 31 marca 2021 r. i z 30 kwietnia 2021 r.; WO.2150.86.2021 z 1 października 2021 r.; WO.2150.25.2020 z 1 stycznia 2020 r. z aneksem z 17 lipca 2020 r.; WO.2150.4.2021 z 1 stycznia 2021 r.; WO.2150.26.2020 z 1 stycznia 2020 r. z aneksem z 17 lipca 2020 r.; WO.2150.5.2021 z 1 stycznia 2021 r. z aneksem z 1 lutego 2021 r.; WO.2150.73.2021 z 5 lipca 2021 r.; WO.2150.33.2021 z 8 marca 2021 r. z aneksem z 10 marca 2021 r.; WO.2150.166.2020 z 16 września 2020 r.; WO.2150.22.2021; WO.2150.168.2020 z 16 września 2020 r.; WO.2150.52.2020 z 29 maja 2020 r. wraz z aneksem z 27 lipca 2020 r. oraz umowa o dzieło, przewidująca przeniesienia autorskich praw majątkowych WO.2151.5.2020 z 24 sierpnia 2020 r.

2. Działania podejmowane w Urzędzie w związku z zawarciem i realizacją umowy zlecenia nr WO.2150.88.2021 z 15 listopada 2021 r. były nierzetelne.

Na podstawie ww. umowy Skarbnikowi powierzono prace sygnalisty, czyli osoby, która działając w dobrej wierze zgłasza informacje o podejrzeniu działań nielegalnych lub nieetycznych, kierując się dobrem swojego miejsca pracy, troską o interes organizacji czy też interesem publicznym za wynagrodzeniem 4,1 tys. zł brutto miesięcznie. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że przedmiot realizowanych przez Zleceniobiorcę czynności stanowiło m.in. opracowanie projektów dokumentów wewnętrznych przyjętych Zarządzeniem 252/2021 Burmistrza Miasta i Gminy Otmuchów w sprawie wdrożenia w Gminie Otmuchów i w gminnych jednostkach organizacyjnych procedury zgłaszania przypadków nieprawidłowości oraz ochrony osób dokonujących zgłoszeń, jak też obsługa zgłoszeń osób ujawniających wskazane wyżej naruszenia (tzw. sygnalistów). Ponadto, strony opisanej wyżej umowy zlecenia w dniu 22 czerwca 2022 r. zawarły aneks dostosowujący postanowienia dotyczące jej zakresu przedmiotowego do faktycznie realizowanych czynności, lecz zmiany tej dokonano po upływie terminu realizacji zlecenia, który obejmował okres od 15 listopada 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 570-583)

Burmistrz wyjaśnił: *Wprowadzenie dyrektywy 2019/1937 stanowi element kontroli wewnętrznej w jednostce samorządu terytorialnego i jej jednostkach organizacyjnych jako element kontroli zewnętrznej. W dniu 18.10.2021 roku opublikowany został projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, tj. tzw. sygnalistów (Legalis C.H.Beck). Również rekomendacje do możliwości a nawet obowiązku wprowadzania pojawiały się na szkoleniach oraz artykułach prasowych tj. „Prawo.pl” czy „Śląski Związek Gmin i Powiatów”. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 roku w sprawie ochrony osób zgłaszających (sygnalistów), wskazuje że w każdej instytucji – publicznej czy prywatnej, będzie musiała powstać procedura wewnętrzna zgłaszania nieprawidłowości oraz nadużyć w miejscu pracy. W związku z dużym doświadczeniem w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz doświadczenia zawodowego w zakresie Przeciwdziałaniu Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu oraz Audytu Wewnętrznego i Kontroli Finansowej powierzono obowiązki obsługi sygnalistów Panu (...), który miał za zadanie przygotowania jednostki do terminu obowiązywania Dyrektywy w jst, tj. do dnia 17.12.2021 r. Dyrektywa wyznacza przygotowanie nowej roli w organizacji w zakresie osoby odpowiedzialnej za odbiór zgłoszeń oraz ich procedowania. Dyrektywa dopuszcza aby ta funkcja pełniona była bądź przez jedną osobę bądź też przez wydział właściwy do podejmowania odpowiednich kroków następczych i prowadzenie wewnętrznych postępowań wyjaśniających. W zakresie prac jakie miał do wykonania było: opracowanie dokumentów wewnętrznych, przeprowadzenie szkolenia w zakresie wprowadzonych rozwiązań, opracowania materiałów informacyjnych, przygotowania kanałów zgłaszania nieprawidłowości, prowadzenia prac przyjmowania zgłoszeń i rozpatrzenia (prowadzenia postępowań wyjaśniających). Wobec powyższego Pan (...) przedstawił certyfikat ukończenia szkolenia zgłaszania nieprawidłowości i ochrony sygnalistów w jednostkach sektora finansów publicznych oraz opracował niezbędną dokumentację. W dniu 14.12.2021 r. wprowadzono procedury Zarządzeniem 252/2021 Burmistrza Miasta i Gminy Otmuchów w sprawie wdrożenia w Gminie Otmuchów i w gminnych jednostkach organizacyjnych procedury zgłaszania przypadków nieprawidłowości oraz ochrony osób dokonujących zgłoszeń. Wprowadzono również na stronie BIP Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie specjalny bezpieczny kanał umożliwiający „sygnalizowanie nieprawidłowości”. Pan (...) nie jest sygnalistą (choć może być) ale*

osobą która zajmuje się obsługa sygnalistów. Zlecenie pracy wynika bezpośrednio z obowiązku wdrożenia czasu wejścia Dyrektywy 2019/1937 nakładając ten obowiązek bezpośrednio na instytucje publiczne (...).

(akta kontroli str. 1007-1023, 1073-1074)

Bezspornym jest, że zakres wykonywanych prac był inny niż przedmiot zlecenia określony w umowie, a działania podejmowane w związku z zawarciem i realizacją tej umowy nie były rzetelne. Potwierdzają to nie tylko przywołane powyżej wyjaśnienia, ale i treść oraz okoliczności zawarcia aneksu do tej umowy.

(akta kontroli str. 571, 1008-1019)

3. Umowy zlecenia w sprawie powierzenia czynności poborcy m.in. zaległości z tytułu należności podatkowych oraz zaległości z tytułu należności publicznoprawnych, zostały zawarte pomimo braku podstawy prawnej w tym zakresie, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁶ (art. 6 ust. 12, art. 19 pkt 2), ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym²⁷ (art. 6b), ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym²⁸ (art. 6 ust. 8) oraz ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁹ (art. 61 ust. 2) przewidują jedynie możliwość poboru w drodze inkasa podatku od nieruchomości, opłat określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, podatku rolnego, podatku leśnego oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tym samym nie jest dopuszczalny pobór w drodze inkasa zaległości podatkowych, które – stosownie o definicji zawartej w art. 51 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁰ – stanowią podatek niezapłacony w terminie płatności. Również przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³¹ nie przewidują możliwości poboru zaległości z tytułu należności podatkowych oraz zaległości z tytułu należności publicznoprawnych dochodzonych na rzecz gminy przez pracownika urzędu lub inną osobę, w tym na podstawie zawartej z taką osobą umowy cywilnoprawnej. W świetle art. 1a pkt 9 ww. ustawy przez poborcę skarbowego rozumie się pracownika obsługującego organ egzekucyjny, uprawnionego do dokonywania czynności egzekucyjnych w egzekucji obowiązku o charakterze pieniężnym.

W trakcie kontroli NIK ustalono, że w latach 2020-2022 jednemu z inkasentów powierzono również prace poborcy zaległości komunalnych, zaległych zobowiązań podatkowych, zaległych opłat dzierżawnych i czynszowych, zaległych opłat za użytkowanie wieczyste i zaległej opłaty adiacenckiej. Na podstawie umowy nr WO.2150.166.2021 z 16 września 2020 r. zleceniobiorcy przysługiwało wynagrodzenie w kwocie 17 zł brutto za jedną godzinę pracy³², na podstawie umowy WO.2150.22.2021 z 1 stycznia 2021 r. - 18,30 zł brutto za jedną godzinę pracy³³ oraz na podstawie umowy nr WO.2150.3.2022 z 31 grudnia 2021 r. - 19,70 zł brutto za jedną godzinę pracy³⁴. Dodatkowo w każdej z umów przewidziano wypłatę 7% od zebranych zaległości płatniczych w danym okresie. Należy w tym miejscu wskazać, że zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 333.

²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 888, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1297.

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

³² Za okres od 16 września 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

³³ Za okres od 4 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

³⁴ Za okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso. Stosowną uchwałą nr V/54/2019 z 14 marca 2019 r. Rada Miejska w Otmuchowie zarządziła pobór ww. opłaty w drodze inkasa, wyznaczając uprawnionych do tych czynności inkasentów, jednak zarówno przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i przedmiotowa uchwała nie upoważniają do poboru w formie inkasa zaległości z tytułu tej opłaty. W tym stanie rzeczy, zawarcie umowy zlecenia poboru tego rodzaju należności nie znajdowało podstaw prawnych w obowiązujących w tym zakresie przepisach.

(akta kontroli str. 720, 769, 888)

W latach 2020-2022³⁵ w ramach realizacji ww. umów, dłużnicy przekazali osobie wykonującej to zlecenie łącznie 85,2 tys. zł zaległości³⁶ z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego oraz podatku od środków transportowych, z tego 2,7 tys. zł w 2020 r., 50 tys. zł w 2021 r. oraz 32,5 tys. zł w 2022 r. (do maja włącznie).

(akta kontroli str. 765-768, 883-886, 948-951)

Na podstawie zawartych umów zleceniobiorcy wypłacona została kwota 5,9 tys. zł stanowiąca 7% z ww. 85,2 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

(akta kontroli str. 720-764, 769-882, 888-947)

Burmistrz wyjaśnił: *Informuję, że Pani (...) zlecono prace poborcy zaległości z tytułu należności podatkowych oraz należności publicznoprawnych, celem polubownego załatwienia sprawy z dłużnikami. Podatnik, mógł po prostu „przegapić” termin zapłaty, dlatego też przed prowadzeniem egzekucji administracyjnej, organ podatkowy jako wierzyciel skorzystał z możliwości zastosowania tzw. „miękkiej egzekucji”. „Miękką egzekucją” to działania informacyjne i dyscyplinujące poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, prowadzone w stosunku do podatników z zastosowaniem środków komunikacji bezpośredniej, mające na celu doprowadzenie do zwiększenia dobrowolnego wykonania zobowiązania podatkowego bez stosowania przymusu egzekucyjnego, a także poinformowanie o konsekwencjach wynikających z nieuregulowania zobowiązania (kosztach przymusowego ściągnięcia zaległości). Celem czynności Pani (...) było właśnie podejmowanie działań informacyjnych względem dłużnika, które miały doprowadzić do wykonania obowiązku w sposób dobrowolny, bez konieczności wszczynania oraz prowadzenia egzekucji administracyjnej, która jest kosztowna i uciążliwa dla zobowiązanego. Zlecając prace Pani (...), gmina kierowała się ważnym interesem społecznym, nie chcąc narażać dłużników na dodatkowe koszty związane z upomnieniem bądź kosztami egzekucyjnymi. Ponadto, działania Pani (...) miały na celu uniknięcie ryzyka zmniejszenia wpływów gminy. Zaś gmina nie chciała naruszyć dyscypliny finansów publicznych, której głównym zadaniem jest dbanie o to, by finanse publiczne nie ulegały znaczącemu uszczupleniu (m.in. art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 18 c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).*

(akta kontroli str. 1068-1069)

³⁵ Od września 2020 r. do maja 2022 r.

³⁶ Wraz z odsetkami i kosztami upomnień.

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień NIK zauważa, iż wprawdzie ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dopuszcza - przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych - podejmowanie przez wierzyciela wobec zobowiązanego działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku (art. 6 § 1b), to jednak nie dopuszcza do pobierania należności z tytułu zaległości podatkowych przez osobę inną niż poborca skarbowy, tj. pracownik obsługujący organ egzekucyjny, uprawniony do dokonywania czynności egzekucyjnych w egzekucji obowiązku o charakterze pieniężnym.

OCENA CZĄSTKOWA

Na podstawie objętej badaniem próby stwierdzono, że wyboru wykonawców usług dokonywano zgodnie z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Stwierdzono jednak przypadki zawierania umów zlecenia, których przedmiot wykraczał poza zakres zadań gminy (własnych oraz zleconych odrębnymi ustawami), jak też przypadki braku dokonania przez Skarbnika kontrasygnaty niektórych umów cywilnoprawnych, pomimo tego, że skutkowały one zaciągnięciem przez Gminę zobowiązań pieniężnych.

OBSZAR

3. Nadzór nad realizacją zleczonych 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. Zasady te, określone były w treści zawieranych umów. Kierownik Wydziału Pozyskiwania Środków Zewnętrznych, Inwestycji i Zamówień Publicznych została zobowiązana do przeprowadzania odbiorów zadań inwestycyjnych i remontowych zgodnie z wymogami wynikającymi z zawartych umów oraz innymi dokumentami stanowiącymi podstawę ich zawarcia. W przypadku wadliwego wykonania przedmiotu umowy, zamawiającemu przysługiwało prawo do odmowy jego odbioru. Okoliczności dotyczące odmowy odbioru, wraz ze wskazaniem przyczyny oraz ustaleń co do sposobu i terminu usunięcia wad, strony zobowiązały się odnotowywać w protokole rozbieżności.

(akta kontroli str. 182, 202, 227, 240, 274, 313, 329, 412, 440, 541, 553, 564)

W przypadku 13 spośród objętej szczegółowym badaniem dokumentacji 31 umów³⁷ wykonanie przedmiotu umowy potwierdzano protokołem zdawczo-odbiorczym. W pozostałych przypadkach potwierdzeniem wykonania zadania była *ewidencja godzin wykonywania umowy zlecenia*, która była podstawą do ustalenia wysokości wynagrodzenia i jego wypłaty.

(akta kontroli str. 211, 232, 246, 286, 328, 417, 444, 544, 560, 569, 587-590, 608-610, 651-655, 671-682, 730-736, 789-811, 895-937)

3.2. W badanej dokumentacji 31 umów nie stwierdzono przypadków odbioru lub rozliczenia wykonanego zadania, którego wykonany zakres przedmiotowy odbiegałby od ustaleń zawartych w umowie. Zmiany terminów realizacji umowy wprowadzone zostały do umów dotyczących: a/ aktualizacji Gminnej Ewidencji Zabytków oraz opracowania Gminnego Programu Opieki na Zabytkami; b/ aktualizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Otmuchów; c/ sporządzenia

³⁷ W tym umów na wykonanie zadań związanych z wykonaniem dokumentacji projektowej, opracowaniem ekofizjograficznym oraz opracowaniem Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Otmuchów, studium wykonalności oraz wniosku o dofinansowanie dla projektu pn. *Poprawa jakości życia mieszkańców Gminy Otmuchów poprzez rewitalizację i modernizację obiektów sportowych* oraz sporządzanie projektów decyzji m.in. o warunkach zabudowy.

projektu budowy skateparku; d/ wykonania opracowania ekofizjograficznego oraz opracowania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Otmuchów; e/ wykonania projektu zagospodarowania terenu rekreacyjno-wypoczynkowego przy ul. Franklina Roosevelta w Otmuchowie; f/ opracowanie dokumentacji projektowej wraz z niezbędnymi uzgodnieniami, dotyczącej remontu nabrzeża zbiornika wodnego Otmuchów na wysokości obiektu budowlanego „Sandacz” w ramach zadania pn. Remont i przebudowa obiektu wypoczynkowego „Sandacz” w Otmuchowie na ośrodek wypoczynkowo-rehabilitacyjno-szkoleniowy z zapleczem konsumpcyjnym Otmuchów ul. Plażowa 2. Zmiany te zostały wprowadzane na wniosek wykonawców i nie wpływały na ograniczenie oczekiwanych przez kontrolowaną jednostkę efektów realizacji umów. Termin obowiązywania umów został zmieniony również w przypadku umów dotyczących koordynacji prac na rzecz funkcjonowania nowych osiedli obejmującą nadzór nad prawidłowym przebiegiem prac porządkowo-estetycznych i inicjowania nowych potrzebnych zadań (z 2020 r.), prac biurowych i archiwizacyjnych oraz dotyczących obsługi prawnej. Umowa dotycząca wykonania audytu w 2021 r. także została zmieniona i w konsekwencji wykonawcy zlecono przeprowadzenia audytu również w roku 2022.

(akta kontroli str. 200-206, 225-231, 239-241, 260-264, 271-280, 312-319, 460, 551-557, 604, 621, 966-9671030)

Dodatkowo: a/ w umowie WO.2150.33.2021 z 8 marca 2021 r. zwiększono liczbę godzin wykonywania zlecenia polegającego na roznoszeniu decyzji podatkowych z 13 na 15; b/ w umowie WO.2150.4.2021 z 1 stycznia 2021 r. zwiększono liczbę godzin wykonywania zlecenia z 14 na 18 oraz zmniejszono wynagrodzenia z 30 zł na 23 zł brutto za godzinę; c/ w umowie WO.2150.5.2021 z 1 stycznia 2021 r. zwiększono liczbę godzin wykonywania zlecenia z 14 na 20 oraz zmniejszono wynagrodzenia z 30 zł na 20 zł brutto za godzinę.

(akta kontroli str. 447, 463, 670, 722)

3.3. W wyniku weryfikacji rozliczeń realizacji ww. 31 umów stwierdzono, że w przypadku czterech z nich wystąpiły rozbieżności pomiędzy wynagrodzeniem przysługującym, a wypłaconym wykonawcy. Powyższe szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 200-952)

3.4. W odniesieniu do 31 umów objętych badaniem nie stwierdzono przypadków braku realizacji zleczonych usług bądź niepełnej ich realizacji. W jednym przypadku wykonawca nie wykonał w terminie³⁸ przedmiotu umowy (dokumentacji projektowo-wykonawczej w ramach zadania pn. *Przebudowa obiektu Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Grądach w celu utworzenia Żłobka w Grądach 32*). W konsekwencji kontrolowana jednostka naliczyła kary umowne w wysokości 450 zł, które potrącono z należnego wykonawcy wynagrodzenia.

W pozostałych przypadkach nie zaistniały przesłanki do naliczania kar umownych lub egzekwowania zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Nie stwierdzono również podstaw do odstąpienia od zapłaty lub żądania ponownego wykonania prac.

(akta kontroli str. 539-549)

3.5. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, jedynie dokumentacja projektowo-wykonawcza dla zadania pn. *Utworzenie Centrum Różnorodności Biologicznej na terenie Subregionu Południowego oraz Projekt zagospodarowania terenu rekreacyjno-wypoczynkowego przy ul. Franklina Roosevelta w Otmuchowie* nie zostały wykorzystane w realizacji zadań Gminy, tj. nie rozpoczęto ww. inwestycji.

³⁸ Zgodnie z umową z 1 lutego 2021 r. termin upływał 30 kwietnia 2021 r., a dokumentacja została przekazana dopiero 10 maja 2021 r.

W odniesieniu do pierwszego zadania Kierownik Wydziału Pozyskiwania Środków Zewnętrznych, Inwestycji i Zamówień Publicznych wyjaśniła, że brak jego realizacji wynikał ze wzrostu kosztów, tj. *kwota ofert była znacząco wyższa niż kwota, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację tego zadania (...)* Burmistrz zwrócił się do Lidera projektu z pismem, iż *Gmina nie jest w stanie zrealizować swojej części projektu, jednocześnie prosząc o możliwość wykorzystania rzeczowego dofinansowania na inny cel. Aktualnie oczekujemy na odpowiedź.*

W odniesieniu do *Projektu zagospodarowania terenu rekreacyjno-wypoczynkowego przy ul. Franklina Roosevelta w Otmuchowie*, ww. osoba wyjaśniła m.in., że *Urząd oczekuje na nabór wniosków o dofinansowanie związanych z dalszą rewitalizacją miasta.*

(akta kontroli str. 312-328, 410-438, 1031-1032)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Kontrolowana jednostka dokonała wypłaty wynagrodzenia z tytułu realizacji czterech umów zlecenia³⁹ w kwocie wyższej o 1 571,80 zł niż kwota należna, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

a/ Zgodnie z zawartą 1 stycznia 2021 r. umową zlecenia nr WO.2150.5.2020 zleceniobiorcy powierzono w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. koordynację prac na rzecz funkcjonowania nowych osiedli obejmującą nadzór nad prawidłowym przebiegiem prac porządkowo-estetycznych i inicjowanie nowych potrzebnych zadań, za wynagrodzeniem w kwocie 30 zł brutto za jedną godzinę pracy w styczniu i 20 zł brutto za jedną godzinę pracy od miesiąca lutego do grudnia. Miesięczną liczbą godzin pracy ustalono na 14 w miesiącu styczniu oraz na 20 w pozostałych miesiącach.

Pomimo, że wg danych zawartych w *ewidencji godzin wykonywania umowy zlecenia* czynności objęte przedmiotem umowy zleceniobiorca wykonywał w miesiącach od kwietnia do września oraz w listopadzie i grudniu przez 20 godzin, to wypłacono wynagrodzenie za 20,5 godziny w każdym z tych miesięcy, tj. w kwocie o 10 zł brutto wyższej niż kwota należna w każdym z tych miesięcy. Ponadto, w październiku czynności objęte umową zleceniobiorca wykonywał przez 18 godzin, a wynagrodzenie wypłacono za 20,5 godzin pracy, tj. w wysokości o 50 zł brutto wyższej niż należna.

(akta kontroli str. 669-719)

b/ Zgodnie z zawartą 1 stycznia 2021 r. umową zlecenia nr WO.2150.22.2021 zleceniobiorcy powierzono wykonywanie, w okresie od 4 stycznia do 31 grudnia 2021 r., prac poborcy zaległości komunalnych, zaległych zobowiązań podatkowych, zaległych opłat dzierżawnych i czynszowych, zaległych opłat za użytkowanie wieczyste i zaległej opłaty adiacenckiej w wymiarze 153 godzin miesięcznie, za wynagrodzeniem w kwocie 18,30 zł brutto za jedną godzinę oraz 7% od zebranych zaległości płatniczych. Zleceniobiorca był zobowiązany do dostarczenia *ewidencji godzin wykonywania umowy zlecenia* do akceptacji zleceniodawcy.

Z tytułu realizacji ww. umowy zleceniobiorcy za miesiące od stycznia do czerwca oraz za listopad 2021 r. wypłacono wynagrodzenie w wysokości nieodpowiadającej liczbie godzin wykazanej w przedłożonej ewidencji, tj. za styczeń zapłacono za 159 a nie za 153 godziny; za luty - za 153 zamiast za 160 godzin; za marzec za 168 zamiast za 167 godzin; za kwiecień za 152 zamiast za 144 godziny; za maj za 145

³⁹ Nr WO.2150.5.2020 z 1 stycznia 2021 r., nr WO.2150.22.2021 z 1 stycznia 2021 r., nr WO.2150.168.2020 z 16 września 2020 r. oraz nr WO.2150.52.2020 z 29 maja 2020 r.

zamiast za 136 godzin; za czerwiec zapłacono za 160 godzin, zamiast za 152 godziny oraz za listopad za 182 godziny zamiast za 160 godzin. W 2021 r. osobie tej wypłacono wynagrodzenie z tytułu realizacji ww. umowy, w kwocie o 841,80 zł wyższej od kwoty należnej.

(akta kontroli str. 769-770, 789-800, 814-882)

c/ Zgodnie z zawartą 16 września 2020 r. umową zlecenia nr WO.2150.168.2020 zleceniobiorcy powierzono wykonanie, w okresie od 16 września 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., *prac polegających na wprowadzaniu zmian geodezyjnych związanych z wymiarem podatków lokalnych*, w wymiarze 160 godzin miesięcznie, za wynagrodzeniem w kwocie 17 zł brutto za jedną godzinę pracy. Zleceniobiorca był zobowiązany do dostarczenia *ewidencji godzin wykonywania umowy zlecenia* do akceptacji zleceniodawcy.

Zgodnie z ww. ewidencją w październiku osoba ta realizowała zlecenie przez 144 godziny, a pomimo tego kontrolowana jednostka wypłaciła wynagrodzenie za 160 godzin pracy, a w listopadzie pomimo wykonywania zlecenia przez 164 godziny, wypłacone wynagrodzenie obejmowało 172 godzin pracy. Osobie tej wypłacono wynagrodzenie z tytułu realizacji ww. umowy, w kwocie 408 zł wyższej od kwoty należnej.

(akta kontroli str. 584, 587-602)

d/ Zgodnie z zawartą 29 maja 2020 r. umową nr WO.2150.52.2020⁴⁰ zleceniobiorcy powierzono wykonanie, w okresie od 8 czerwca 2020 r. do 31 sierpnia 2020 r., prac biurowych i archiwalnych, za wynagrodzeniem w kwocie 17 zł brutto za jedną godzinę. Również i w tym przypadku zleceniobiorca był zobowiązany do dostarczenia *ewidencji godzin wykonywania umowy zlecenia* do akceptacji zleceniodawcy.

Z tytułu realizacji ww. umowy za miesiąc czerwiec 2020 r. zleceniobiorcy wypłacono wynagrodzenie obejmujące 136 godzin pracy, pomimo że umowa była realizowana jedynie przez 120 godzin. Wypłacone za ten miesiąc wynagrodzenie było o 272 zł wyższe od należnej kwoty.

(akta kontroli str. 603-608)

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną wypłaty wynagrodzeń niezgodnie z zawartą umową i ewidencją godzin wykonywania zleceń było niedopatrzenie pracownika rozliczającego czas pracy zleceniobiorców. Wskazał też, że wszystkie osoby, którym zawyżono wypłatę wynagrodzenia wyraziły zgodę na dokonanie potrącenia z przyszłego wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 1054-1057, 1063-1064, 1069, 1071)

OCENA CZĄSTKOWA

W umowach określano warunki odbioru wykonanych zadań, a ze sporządzonych protokołów zdawczo-odbiorczych oraz pozostałej dokumentacji wynikało, że zadania zostały wykonane w pełnym zakresie. W jednym przypadku zaistniały przesłanki do naliczania kary umownej w kwocie 450 zł, które potrącono z należnego wykonawcy wynagrodzenia. Wypłaty wynagrodzeń przysługujących wykonawcom objętych kontrolą umów dokonywane były z zachowaniem obowiązujących terminów. Stwierdzono jednak przypadki wypłaty wynagrodzenia w wysokości wyższej, niż wynikającej z przedłożonych *ewidencji godzin wykonywania umowy zlecenia*.

⁴⁰ Zmienioną aneksem nr 1 z 27 lipca 2020 r.

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 Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:
1. Zwiększenie nadzoru nad dokonywaniem rozliczeń, w ramach których podstawą do ustalenia wysokości wynagrodzenia w danym okresie jest *ewidencja godzin wykonywania umowy zlecenia*.
 2. Wyeliminowanie przypadków braku udzielania kontrasygnaty przez skarbnika w odniesieniu do czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych.

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 wykorzystania 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, 25 lipca 2022 r.

Kontroler
Jarosław Pałęga
główny specjalista kontroli
państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


.....
Dyrektor
Delegatury NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman

