



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.007.05.2022

Pan Sebastian Baca
Wójt Branice
Urząd Gminy w Branicach
48-140 Branice, ul. Słowackiego 3

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Branicach, 48-140 Branice ul. Słowackiego 3 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sebastian Baca, Wójt Branic, od 8 grudnia 2014 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich 2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom 3. Nadzór nad realizacją zlecanych 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Agnieszka Broszczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/68/2022 z 13 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organizacja Urzędu umożliwiała realizację objętych kontrolą zadań. W kontrolowanej jednostce opracowano i wdrożono m.in. regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała kwot określonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵, jak też przepisy wewnętrzne odnoszące się do kontroli zarządczej. W latach 2020-2021 podejmowano również działania w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu.

Wyboru wykonawców usług doradczych i eksperckich dokonywano z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych i zasad prawidłowego szacowania ich wartości. Gmina Branice⁶, jako zleceniodawca, sprawowała nadzór nad realizacją zobowiązań przez wykonawców na zasadach określonych w zawartych umowach. Zapewniono także terminową wypłatę należnego z tytułu realizacji ww. umów wynagrodzenia w wysokości zgodnej z treścią zaciągniętych zobowiązań. Zakres przedmiotowy zrealizowanych usług odpowiadał treści zawartych umów, a ich rezultaty wpisywały się w zadania Gminy.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na dopuszczeniu do realizacji usługi bez uprzedniego zawarcia pisemnej umowy i powierzenia realizacji zadań publicznych na podstawie umowy zlecenia zamiast umowy o pracę. Wystąpił także przypadek zaniechania opisanego przedłożonego przez wykonawcę umowy rachunku zgodnie z obowiązującą w Urzędzie *Instrukcją kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych*⁷, polegający na nieopatrzaniu ww. dokumentu datą wpływu do Urzędu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ 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, określał *Regulamin ramowych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro* wprowadzony zarządzeniem Nr 8U/14 Wójta Gminy Branice z 17 kwietnia 2014 r.⁹ oraz *Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych netto*, wprowadzony zarządzeniem Wójta Gminy Branice Nr 1U/21 z 4 stycznia 2021 r.¹⁰

W regulaminie zamówień z 2014 r. zdefiniowano pojęcie *wartości szacunkowej zakupu* jako całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością i z odpowiednim zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Regulamin ten nie zawierał postanowień zobowiązujących do dokumentowania

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

⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 1129. Dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych.

⁶ Dalej: Gmina.

⁷ Wprowadzoną Zarządzeniem Nr 13U/12 Wójta Gminy Branice z 22 lutego 2012 r. Załącznik nr 2 do ww. zarządzenia. Dalej: Instrukcja kontroli i obiegu dokumentów.

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 Zmieniony zarządzeniem Nr 22U/16 z 21 marca 2016 r. Dalej: Regulamin zamówień z 2014 r.

¹⁰ Dalej: Regulamin zamówień z 2021 r.

wskazanych wyżej czynności. Stosownie natomiast do postanowień Regulaminu zamówień z 2021 r. ustalenie szacunkowej wartości zamówienia należało udokumentować w postaci notatki służbowej i załączonych do niej dokumentów.

Zakres obowiązywania ww. aktów nie obejmował zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości 10 000 zł netto, udzielanych w związku z zaistnieniem nieprzewidywalnych awarii, a także zamówień, których przedmiot stanowiły indywidualne szkolenia otwarte pracowników zamawiającego oraz umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami fizycznymi.

W regulaminach określono, że dokonanie zakupu dostaw, usług i wykonywania robót budowlanych o wartości szacunkowej powyżej kwoty 10 000 zł netto do kwoty 80 000 zł netto powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem rozeznania cenowego w formie pisemnej, sondażu telefonicznego, internetowego lub przy wykorzystaniu innych źródeł informacji¹¹. Dla zamówień o wartości szacunkowej powyżej 80 000 zł netto przewidziano postępowanie w trybie zapytania cenowego, które powinno być przeprowadzone w formie pisemnej. Do składania ofert należało zaprosić taką liczbę wykonawców, która zapewnia konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty (preferowane było uzyskanie ofert co najmniej dwóch wykonawców)¹². Formularz zapytania cenowego należało przekazać wykonawcom za pośrednictwem poczty elektronicznej lub udostępnić do pobrania na stronie internetowej Urzędu. Pracownik wyznaczony do przeprowadzenia postępowania zobowiązany był do sporządzenia protokołu z porównania złożonych ofert i przekazania dokumentacji z podjętych czynności Wójtowi lub osobie przez niego upoważnionej, celem udzielenia zamówienia w formie pisemnej.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) W Urzędzie Gminy w Branicach nie obowiązują żadne inne regulacje wewnętrzne dotyczące zlecenia usług podmiotom zewnętrznym/własnym pracownikom, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto dodała, że (...) W Urzędzie Gminy w Branicach realizacją zadań polegających na zleceniu usług podmiotom zewnętrznym/ własnym pracownikom, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych, zajmują się wszyscy pracownicy w ramach działania poszczególnych stanowisk. (...) Ostateczna decyzja o zleceniu zadania należy do Wójta Gminy Branice.

(akta kontroli str. 209-212)

W kontrolowanym okresie zadania w zakresie przygotowania¹³ i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, do których stosuje się ustawę Prawo zamówień publicznych realizowała powołana w tym celu stała Komisja Przetargowa¹⁴, jako zespół pomocniczy kierownika zamawiającego. Zakres obowiązków poszczególnych członków komisji określono w załącznikach do

¹¹ Z rozeznania cenowego należało sporządzić notatkę służbową. Regulamin zamówień publicznych z 2021 r. dopuszczał również zastosowanie zapytania cenowego w postępowaniach o wartości szacunkowej zamówienia poniżej 80 000 zł netto.

¹² Udzielenie zamówienia możliwe było w przypadkach otrzymania jednej ważnej oferty, jeśli do upływu terminu składania ofert nie wpłynęło ich więcej (w takich przypadkach zgodnie z zapisami Regulaminu zamówień publicznych z 2021 r. zapytanie cenowe należało również zamieścić na stronie internetowej zamawiającego).

¹³ Obejmującym przygotowanie i przekazanie do zatwierdzenia kierownikowi zamawiającego lub jego pełnomocnikowi dokumentów, w tym: opis przedmiotu zamówienia wraz z udokumentowaniem wartości szacunkowej, projekty SWZ zawierające m.in. warunki udziału w postępowaniu, kryteria oceny ofert, wykaz wymaganych oświadczeń i dokumentów, istotne dla stron postanowienia umowy oraz inne niezbędne dokumenty.

¹⁴ Zarządzenie Nr 32G/17 Wójta Gminy Branice z 4 kwietnia 2017 r. w sprawie powołania stałej Komisji Przetargowej do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Nr 49G/17 z 16 czerwca 2017 r., Nr 22G/18 z 9 kwietnia 2018 r., Nr 64G/18 z 30 listopada 2018 r., Nr 89G/19 z 30 grudnia 2019 r. oraz Zarządzenie Nr 5G/21 Wójta Gminy Branice z 4 stycznia 2021 r. w sprawie powołania stałej Komisji Przetargowej do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

zarządzeń powołujących ww. komisję w każdym z lat kalendarzowych¹⁵. Ponadto, prowadzenie całości spraw związanych z zamówieniami publicznymi zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu¹⁶ należało do zakresu działania Referatu Budownictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami.

(akta kontroli str. 33, 209-211, 296-311)

W przyjętych w Urzędzie *Procedurach kontroli finansowej*¹⁷, stanowiących integralną część kontroli zarządczej wskazano, że czynności kontroli finansowej obejmują kontrolę wstępną, bieżącą¹⁸ i następną¹⁹. Kontrola wstępna polegała na sprawdzeniu projektów umów, porozumień i innych dokumentów powodujących powstanie zobowiązań. Szczególną uwagę w tym zakresie należało zwrócić na: a/ zgodność postanowień w nich zawartych z przepisami prawa, b/ zaproponowanie ustaleń, przede wszystkim w zakresie kosztów, korzystnych dla jednostki i mających pokrycie w planie finansowym, c/ określenie innych warunków zabezpieczających interes jednostki, jak okres wypowiedzenia, zmiany umowy (porozumienie), zabezpieczenie przed wypadkami losowymi, zmiany cen itp.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *Konsultacje dotyczące weryfikacji zawieranych umów pod względem prawnym odbywają się z radcą prawnym osobiście podczas pełnionych dyżurów w budynku Urzędu Gminy, e-mailowo lub też, dodatkowo, poprzez złożenie podpisu radcy na projekcie umowy. Umowy mające charakter powtarzalny, niepowodujące wątpliwości pracownika, nie są dodatkowo konsultowane z radcą prawnym obsługującym tut. Urząd Gminy.*

(akta kontroli str. 172-175, 952, 956, 958, 965, 982-983, 986)

Zarządzeniem Nr 6U/12 Wójta Gminy Branice z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie *zasad rejestrowania umów w Urzędzie Gminy Branice*²⁰, w celu zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej wprowadzono zasady rejestrowania umów w Urzędzie. Rejestracji podlegała każda umowa, ugoda lub porozumienie, którego stroną była Gmina. Odpowiedzialnym za przedłożenie umowy do rejestru był kierownik komórki organizacyjnej, która umowę przygotowała lub do której umowa wpłynęła, niezwłocznie po jej podpisaniu. Zgodnie z zarządzeniem za prowadzenie rejestru umów odpowiedzialny był Sekretarz Gminy²¹. W ww. rejestrze, w 2020 r. zaewidencjonowano 170 umów, a w 2021 r. 106 umów.

(akta kontroli str. 2-3, 213-261)

1.2. W strukturze Urzędu nie wyodrębniono komórki ani stanowiska, któremu przypisano zadania w zakresie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym oraz własnym pracownikom i nadzorowania ich wykonania. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *w Urzędzie Gminy w Branicach nie obowiązując żadne inne regulacje zewnętrzne dotyczące zlecenia usług podmiotom zewnętrznym/własnym pracownikom, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych.*

¹⁵ Tj. w Regulaminie Stałej Komisji Przetargowej do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych oraz Regulaminie Stałej Komisji Przetargowej do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

¹⁶ Zarządzenie Nr 16U/17 Wójta Gminy Branice z 29 marca 2017 r. ze zmianami. Dalej: Regulamin organizacyjny.

¹⁷ Przyjęte Zarządzeniem Nr 13U/12 Wójta Gminy Branice z 22 lutego 2012 r. (Załącznik nr 1) . Dalej: Procedury kontroli finansowej.

¹⁸ Polegała na sprawdzeniu czynności i wszelkiego rodzaju operacji gospodarczych na każdym etapie ich wykonywania, w celu stwierdzenia czy wykonywanie to przebiega prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

¹⁹ Dotyczyła sprawdzenia dokumentów odzwierciedlających czynności już dokonane.

²⁰ Dalej: Zarządzenie w sprawie zasad rejestrowania umów w Urzędzie.

²¹ Umowy, które mogły spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych przed rejestracją powinny być zostać opatrzone kontrasygnatą Skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej.

W zakresie zlecenia pracownikom dodatkowych zadań Sekretarz Gminy wyjaśniła natomiast, że (...) *Zlecenie dodatkowych zadań własnym pracownikom na podstawie umów cywilnoprawnych poprzedzone było, według przyjętej praktyki, nieformalną (niepisaną) analizą potrzeb i korzyści przez kierownictwo Urzędu. Zawarcie danej umowy inicjowała właściwa rzeczowo komórka organizacyjna, w której gestii pozostawała dana sprawa.*

(akta kontroli str. 209-212, 981, 985)

1.3. W kontrolowanym okresie Zarządzeniem Nr 50U/13 Wójta Gminy Branice z 3 grudnia 2013 r. określono zasady i tryb wyznaczania celów, zadań dla Urzędu oraz w gminnych jednostkach organizacyjnych, określania mierników ich realizacji oraz zasad monitorowania ich osiągnięcia. Przyjęte zostały także zasady szacowania ryzyk w Urzędzie oraz gminnych jednostkach organizacyjnych²², jak też wprowadzono *Instrukcję kontroli i obiegu dokumentów.*

(akta kontroli str. 172-206, 380-395, 988)

1.4. W Urzędzie nie obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju zawodowego pracowników. W latach 2020-2021 żaden z pracowników kontrolowanej jednostki nie ukończył studiów doktoranckich, studiów podyplomowych, czy też aplikacji zawodowych oraz nie występował z wnioskiem o dofinansowanie w tym zakresie. W ww. okresie 31 pracowników ukończyło specjalistyczne kursy i szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe na danym stanowisku pracy, z tego w 2020 r. – 15 oraz w 2021 r. – 16. Na podnoszenie kwalifikacji zawodowych wydatkowano w Urzędzie w 2020 r. – 30,3 tys. zł, a w 2021 r. – 25 tys. zł. Na ww. formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych nie zawierano umów, o których mowa w art. 103⁴ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy²³.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *Prawo do podnoszenia kwalifikacji wynika z ustawy Kodeks Pracy. Pracodawca nigdy nie utrudniał pracownikom realizacji tego uprawnienia. Na samym początku rozpoczęcia pracy w Urzędzie pracownicy informowani są o możliwościach dofinansowania kształcenia.*

(akta kontroli str. 209-212, 983, 987)

Na podstawie próby obejmującej zakresy obowiązków sześciu pracowników Urzędu, którzy w latach 2020-2021 uczestniczyli w kursach i szkoleniach, ustalono, że zakres realizowanych przez nich obowiązków był zgodny z uzyskanymi kwalifikacjami.

(akta kontroli str. 312-379, 1003-1005)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie opracowano i przyjęto do stosowania wewnętrznie regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych, do których nie miały zastosowania przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Wprowadzone zostały również mechanizmy zapewniające funkcjonowanie kontroli zarządczej. Pracownikom kontrolowanej jednostki przydzielone zostały zadania w zakresie objętym niniejszą kontrolą. Osobom tym zapewniono również możliwość uczestniczenia w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje.

²² Zarządzenie Nr 51U/13 Wójta Gminy Branice z 3 grudnia 2013 r.

²³ Dz. U. z 2020 r., poz. 1320, ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2020-2021 Gmina zawarła łącznie 273 umowy cywilnoprawne (192 w 2020 r. i 81 w 2021 r.) oraz poniosła wydatki na realizację zadań zleconych na podstawie tych umów w łącznej wysokości 3 802,1 tys. zł (w 2020 r. – 794 tys. zł i w 2021 r. – 3 008,1 tys. zł). W ramach ww. umów 23 (18 w 2020 r. i pięć w 2021 r.) zawarte w latach 2020-2021 dotyczyły usług doradczych i eksperckich zleconych podmiotom zewnętrznym, na które wydatkowano łącznie 232 tys. zł (w 2020 r. – 113,8 tys. zł i w 2021 r. 118,2 tys. zł). W latach 2020-2021 z pracownikami Urzędu zawarto pięć umów ww. zakresie (cztery w 2020 r. i jedną w 2021 r.), na których realizację wydatkowano 8 tys. zł (w 2020 r. – 6,9 tys. zł i w 2021 r. – 1,1 tys. zł). Liczba umów na zadania pomocnicze, tj. na sprzątanie pomieszczeń, szkolenia, utrzymanie nieruchomości i pojazdów, usługi transportowe, remonty itp. wyniosła odpowiednio 61 i 33, a wysokość wydatków z tego tytułu wyniosła 155,4 tys. zł i 235,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 979-980)

2.2. Na podstawie dokumentacji dotyczącej 20 umów zlecających usługi doradcze i eksperckie w latach 2020-2021 o łącznej wartości 290,1 tys. zł stwierdzono, że w Urzędzie nie dokumentowano czynności podejmowanych w celu identyfikacji potrzeb, jak również wyników analizy korzyści wynikających z powierzenia wykonania ww. usług podmiotom zewnętrznym. Przedmiot zawieranych przez Gminę w kontrolowanym okresie umów stanowiły następujące czynności: a/ zapewnienie stałej obsługi prawnej (dwie umowy)²⁴; b/ pomoc w przygotowaniu ksiąg rachunkowych do sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych i bilansu Urzędu; c/ utrzymanie strony www i BIP; d/ opracowanie projektów budowlanych (dwie umowy); e/ opracowanie projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy; f/ pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego; g/ przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup energii elektrycznej dla obiektów zamawiającego; h/ opracowanie aktualizacji planu aglomeracji Branice w związku ze zmianą granic aglomeracji; i/ wykonanie dokumentacji projektowej na potrzeby inwestycji; j/ opracowanie cyfrowego archiwum gminnej ewidencji zabytków wraz z weryfikacją stanu obiektów; k/ opracowanie dokumentacji techniczno-kosztorysowej wraz z projektem docelowej organizacji ruchu na potrzeby realizacji zadania inwestycyjnego; l/ wykonanie studium wykonalności oraz wniosku o dofinansowanie projektu "Eko-Branice. Wymiana źródeł ciepła w budynkach użyteczności publicznej".

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) Według przyjętej praktyki przed zleceniem wszelkich zadań dokonywana jest nieformalna analiza (niepisana) potrzeb i korzyści przez kierownictwo Urzędu. Uzasadnienie zakresu zlecenia odbywa się przez nieformalne, lecz rzetelne ustalenie przyczyny i zasadności zlecenia danej usługi wynikającej z bieżącej działalności Urzędu. Nie dokonywano udokumentowania takich potrzeb i zasadności zlecenia usług, ponieważ nie nakładają takiego obowiązku żadne wewnętrzne regulacje.

Przedmiot i zakres zbadanych w kontroli usług zleconych podmiotom zewnętrznym był adekwatny do potrzeb Urzędu oraz zgodny z charakterem jego działalności, a wykonane usługi służyły realizacji zadań Urzędu.

(akta kontroli str. 957, 962, 999-1001)

²⁴ Jedna z umów została zawarta 31 grudnia 2019 r. na okres od 2 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Wartość umowy 60,1 tys. zł.

W przypadku trzech z ww. umów zakres zleconych prac pozostawał zbieżny z czynnościami ujętymi w pisemnych zakresach obowiązków zatrudnionych w Urzędzie pracowników. Dotyczyło to:

a/ usługi obejmującej pomoc w przygotowaniu ksiąg rachunkowych do sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych i bilansu Urzędu; potrzeba zawarcia tej umowy, jak wyjaśniła Sekretarz Gminy, wynikała z (...) odejścia na emeryturę doświadczonego pracownika i objęciem przez nowego pracownika stanowiska Głównego specjalisty ds. realizacji budżetu oraz dużym natężeniem spraw bieżących, tj. zamknięcie roku budżetowego, przeprowadzenie inwentaryzacji kont, przygotowanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz finansowych za 2020, a jednocześnie prowadzenie bieżącej rachunkowości roku 2021;

b/ usługi na wykonanie studium wykonalności i wniosku o dofinansowanie projektu *Eko-Branice. Wymiana źródeł ciepła w budynkach użyteczności publicznej*; do obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku do spraw funduszy zewnętrznych i promocji gminy (1 etat) w Referacie Oświaty, Promocji i Pozyskiwania Funduszy Zewnętrznych należało m.in. prowadzenie spraw związanych z pozyskiwaniem funduszy zewnętrznych (w tym przygotowywanie, kompletowanie oraz składanie wniosków o dofinansowanie)²⁵; Sekretarz Gminy wyjaśniła, że potrzeba zawarcia tej umowy wynika z dużej ilości zadań przypisanych referatowi m.in. z zakresu oświaty, kultury, sportu, promocji i funduszu soleckiego, oraz że (...) *Pracownicy referatu nie mają możliwości czasowych, ani odpowiedniej wiedzy i umiejętności, żeby w tak krótkim czasie przygotować Studium Wykonalności dla projektu RPO WO na lata 2014-2020, które jest opracowaniem bardzo rozbudowanym pod kątem finansowym i merytorycznym (...). Pracownicy referatu w pełni w ramach swoich zakresów obowiązków przygotowują projekty mniej rozbudowane, typu: PROW, RFRD, ministerialne, RFIL, Polski Ład, itp. ponadto samodzielnie prowadzą wszystkie projekty dofinansowane ze środków zewnętrznych od momentu uzyskania dofinansowania do jego rozliczenia*;

c/ przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup energii elektrycznej dla obiektów Gminy i jej jednostek organizacyjnych²⁶. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że potrzeba zawarcia tej umowy wynika z tego, iż (...) *Urząd nie posiada wyodrębnionej, samodzielnej komórki zajmującej się stricte i wyłącznie organizacją postępowań przetargowych zamówień publicznych, w których zatrudnieni są specjaliści z Prawa Zamówień Publicznych. Regulamin organizacyjny faktycznie przypisuje do działania Referatu Budownictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami, czynności z zakresu „spraw związanych z zamówieniami publicznymi oraz prowadzenie całości spraw związanych z oświetleniem ulicznym w tym współpraca z dostawcami i dystrybutorami energii”, lecz czynności te sprowadzają się do przygotowania wkładu merytorycznego i koordynacji toku prowadzonego postępowania zleconego podmiotowi zewnętrznemu. W tym przypadku wiedza i doświadczenie pracowników na stanowiskach pracy ds. inwestycji i remontów w zakresie dynamicznie zmieniającego się rynku energetycznego była niewystarczająca do samodzielnego przygotowania przetargu na zakup energii elektrycznej dla potrzeb gminy na rok*

²⁵ Oprócz ww. zadania stanowisko to realizowało 21 innych zadań.

²⁶ Do obowiązków wykonawcy należało m.in.: przygotowanie wartości szacunkowej zamówienia, przygotowanie szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawierającego m.in. charakterystyki elektroenergetyczne obiektów zamawiającego objętych zamówieniem publicznym oraz przygotowanie prognozy zapotrzebowania; opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia wraz z załącznikami; publikacja w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu i o udzieleniu zamówienia; umieszczenie przygotowanych ogłoszeń, dokumentacji oraz wszelkich informacji i innych niezbędnych danych do przeprowadzenia postępowania na platformie internetowej OpenNexus; sporządzenie protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia wraz z załącznikami; udzielenie zamawiającemu pomocy (przygotowanie projektów pism, wyjaśnień, odpowiedzi na zarzuty wykonawcy) w przypadku skorzystania przez wykonawcę ze środków ochrony prawnej, z wyłączeniem udziału przez Krajową Izbą Odwoławczą i sądami powszechnymi.

2021. Ponadto dodała, że (...) W Urzędzie Gminy w Branicach w kontrolowanym okresie powołana była Komisja Przetargowa składająca się głównie z pracowników Urzędu Gminy w Branicach Referatu Budownictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami oraz Referatu Oświaty, Promocji i Pozyskiwania Funduszy Zewnętrznych jako jednostek, których działania powodują powstanie konieczności przeprowadzenia postępowania w zakresie zamówień publicznych. Członkowie Komisji nie zajmowali się jednak wyłącznie czy nawet w znaczącym stopniu zamówieniami publicznymi i nie dysponują w tym zakresie szeroką wiedzą i doświadczeniem. Nie jest to zatem gremium składające się ze specjalistów. Z tych względów w tym przypadku, korzystniejsze było skorzystanie z wiedzy i doświadczenia osoby trzeciej.

(akta kontroli str. 33-35, 104-108, 397-405, 660-661, 801-804, 919-922, 957-977)

2.3. Szczegółowa analiza dokumentacji objętych badaniem umów wykazała, że w Urzędzie nie dokumentowano sposobu dokonywania kalkulacji cen zlecanych usług oraz przyjętych kryteriów ich ustalania, z wyjątkiem zamówień, co do których należało stosować Regulamin zamówień publicznych z 2021 r. Zgodnie z treścią tego regulaminu ustalenie szacunkowej wartości zamówienia wymagało udokumentowania w formie notatki służbowej wraz z załącznikami²⁷. Podstawę szacowania tego rodzaju zamówień stanowiła kwota wydatków dotychczas poniesionych przez zamawiającego w związku z realizacją zleconych czynności.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) W Urzędzie Gminy w Branicach w badanym okresie obowiązywały Zarządzenie (...) z 17 kwietnia 2014 r. (...) oraz Zarządzenie (...) z 4 stycznia 2021 r. zgodnie, z którymi dokonywane były zlecenia usług. Brak zapisów w regulaminie z 2014 r. odnośnie ustalenia szacunkowej wartości zamówienia nie oznacza braku takiego działania. Kalkulacja cen usług jak ich kryteria do ich ustalenia dokonywana była zawsze, choć w zakresie usług, do których nie miały zastosowania powyższe regulacje nie było to zawsze udokumentowane. Kalkulacja cen zleconych usług oraz ustalenie kryteriów do ich ustalenia odbywało się odrębnie dla poszczególnych przypadków. Kryterium ustalenia ceny był poziom cen rynkowych na lokalnym rynku, w przypadku powtarzalnych usług ceny poprzednio świadczonych usług. Przewidywana kwota, którą planowano przeznaczyć na realizację zadania poprzedzona była rozeznaniem rynkowym. Szacowanie wartości zlecanej usługi dokonane zostało z należytą starannością. Między innymi szacowanie wartości odbywało się poprzez analizę cen rynkowych, wydatków poniesionych na podobne zadania w okresie poprzedzającym zlecenie. W przypadku, gdy nie można było dokładnie oszacować wartości zamówienia, przyjęto najszerszy możliwy zakres przedmiotowy.

(akta kontroli str. 262-288, 760-761, 796, 999-1001, 1006-1069)

2.4. Wyboru wykonawców usług świadczonych na podstawie opisanych wyżej umów dokonano zgodnie z przyjętymi w Urzędzie regulacjami wewnętrznymi. W żadnym przypadku nie stwierdzono dokonania nieuprawnionego podziału zamówienia na części, a zleceniobiorca - tam, gdzie były wymagane - posiadał odpowiednie kwalifikacje.

²⁷ Dokumentami potwierdzającymi ustalenie szacunkowej wartości zamówienia były: zapytania cenowe skierowane do potencjalnych wykonawców i uzyskane od nich odpowiedzi, wydruki ze stron internetowych zawierające ceny usług i towarów, kopie ofert lub umów z innych postępowań (obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia) z okresu poprzedzającego moment szacowania wartości zamówienia.

W przypadkach, gdy w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wpłynęła więcej niż jedna oferta, wybrano ofertę zgodnie z przyjętymi kryteriami oceny ofert²⁸.

(akta kontroli str. 916, 1006-1069)

2.5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zawarto 27 umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami na łączną kwotę 30,5 tys. zł²⁹.

Szczegółowym badaniem objęto 16 umów cywilnoprawnych zawartych z ww. osobami na łączną kwotę 20,7 tys. zł, które dotyczyły: a/ wykonania projektów organizacji ruchu (tymczasowego i docelowego) w miejscowości Bliszczycze i Jędrychowice oraz map poglądowych opisujących docelową sieć dróg publicznych w ww. miejscowościach; b/ pełnienia funkcji kierownika budowy podczas rozbudowy sieci wodociągowej na działkach nr: 4, 6, 8, 9, 10, 165 w miejscowości Jakubowice w celu zapewnienia zasilania w wodę do celów bytowych; c/ dostarczania decyzji podatkowych (sześć umów); d/ prowadzenia i aktualizacji stałego rejestru wyborców mieszkańców gminy Branice (trzy umowy - stwierdzoną w tym zakresie nieprawidłowość opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*); e/ roznoszenia zawiadomień o zmianie stawki wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (trzy umowy); f/ prowadzenia drużyny piłkarskiej „Juniorów” i „Trampkarzy” (dwie umowy).

W Urzędzie nie dokumentowano czynności obejmujących analizę potrzeb zlecenia własnym pracownikom dodatkowych zadań, a decyzję w tym zakresie podejmował Wójt. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *Według przyjętej praktyki przed zleceniem wszelkich zadań dokonywana jest nieformalna analiza (niepisana) potrzeb i korzyści przez kierownictwo Urzędu. Uzasadnienie zakresu zlecenia odbywało się przez nieformalne, lecz rzetelne ustalenie przyczyny i zasadności zlecenia danej usługi wynikającej z bieżącej działalności Urzędu. Nie dokonywano udokumentowania takich potrzeb i zasadności zlecenia usług, ponieważ nie nakładają takiego obowiązku żadne wewnętrzne regulacje. (...) Zawarcie danej umowy inicjowała właściwa rzeczowo komórka organizacyjna, w której gestii pozostawała dana sprawa. Ponadto wyjaśniła, że (...) Dotychczas nie stwierdzono potrzeby wprowadzania regulaminów, które dodatkowo formalizowałyby procedurę powierzania dodatkowych zadań własnym pracownikom na podstawie umów cywilnoprawnych. (...) Zlecenie usług było zasadne ze względu na doraźne potrzeby wynikające z realizacji bieżących zadań Urzędu. Jednocześnie usługi te były potrzebne rzadko lub w niewielkim wymiarze, co nie uzasadniało zatrudniania pracownika na stanowisku, związanym ze stałym ich wykonywaniem.*

(akta kontroli str. 949-956, 978-980, 996-998)

Wydatki związane z zapłatą wynagrodzeń należnych z tytułu realizacji wszystkich objętych szczegółowym badaniem umów ujmowano w planie finansowym Urzędu. W badanych przypadkach zakres zlecanych zadań nie pokrywał się z zakresem obowiązków pracowników, a czynności te realizowano poza godzinami pracy świadczonej na podstawie umowy o pracę. 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.

(akta kontroli str. 414-420, 950-951, 954-955, 1070-1101)

²⁸ Zadania: opracowanie aktualizacji planu aglomeracji Branice w związku ze zmianą granic aglomeracji, opracowanie cyfrowego archiwum Gminnej Ewidencji Zabytków wraz z weryfikacją stanu obiektów, wykonanie mapy do celów projektowych dla celów realizacji inwestycji budowy pn: "Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Dzbańce Os.", opracowanie dokumentacji techniczno-kosztorysowej wraz z projektem docelowej organizacji ruchu dla zadania „Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Włodzienin”.

²⁹ Z tego w 2020 r. 22 na kwotę 24,4 tys. zł oraz w 2021 r. pięć na kwotę 6,1 tys. zł.

2.6. Na podstawie dwóch umów cywilnoprawnych³⁰, osobie fizycznej powierzono realizację obowiązków z zakresu kadr i finansów oświaty, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 409-411, 709-734)

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

(akta kontroli str. 397, 400)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Umowa zlecenia dotycząca prowadzenia i aktualizacji stałego rejestru wyborców – mieszkańców Gminy Branice nr OP.2150.23.2020.SB została zawarta z pracownikiem Urzędu 5 marca 2020 r., tj. w trakcie realizacji usługi wykonywanej począwszy od 1 stycznia 2020 r., co było działaniem nierzetelnym.

Z tytułu realizacji ww. usług w okresie poprzedzającym zawarcie umowy wypłacono wykonawcy wynagrodzenie w łącznej wysokości 190 zł w oparciu o postanowienia umowy z 5 marca 2020 r. i oświadczenie zleceniobiorcy z 31 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 424-430)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *Umowa nr OP.2150.23.2020.SB obejmowała okres wcześniejszy, ponieważ zadanie polegające na prowadzeniu i aktualizacji rejestru wyborców zostało wykonane zarówno w miesiącu styczniu jak i lutym. (...) Zawarcie umowy zlecenia i objęcie nią okresu dwa miesiące przed jej zawarciem wynikało z załatwiania bieżących spraw Urzędu w okresie poświątecznym i związanym z feriami szkolnymi, w czasie których brane są zwykle urlopy pracowników. Jednocześnie warunki umowy i podjęcie się zadań przez Panią (...) było ustnie ustalone, co doprowadziło do zawarcia umowy. Przepisy art. 734 i następne Kodeksu cywilnego, dotyczące umowy zlecenia, nie przewidują bowiem dla niej formy pisemnej pod rygorem nieważności, w związku z czym umowa taka na podstawie art. 73 §1 Kodeksu cywilnego, zawarta w formie ustnej, pozostaje ważna. Potwierdzenie umowy w formie pisemnej nastąpiło nieco później, co stanowi wypadek jednostkowy. Jednocześnie z uwagi na to, że Pani (...) jest długoletnim pracownikiem Urzędu postępowanie takie w tym przypadku nie było obarczone ryzykiem.*

(akta kontroli str. 951, 955, 981-982, 985-986)

NIK zauważa, że z uwagi na określone w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹ zasady wydatkowania środków publicznych Gmina powinna zapewnić pisemne ustalenie wymogów dotyczących sposobu, terminów i warunków zapłaty wynagrodzenia z tytułu realizacji zlecenia. Nieustalenie treści wzajemnych zobowiązań stron przed przystąpieniem do wykonywania powierzonych usług, świadczy o braku rzetelnego działania w tym zakresie.

2. W Urzędzie na podstawie dwóch umów cywilnoprawnych zawartych z jedną osobą fizyczną, tj. umów zleceń Nr OP.2151.47.2021.SB z 22 listopada 2021 r. (obejmującej okres od 23 listopada do 31 grudnia 2021 r.) oraz Nr OP.2151.54.2021.SB z 29 grudnia 2021 r. (obejmującej okres od 1 do 31 stycznia 2022 r.) powierzono wykonywanie obowiązków z zakresu *kadr i finansów oświaty*.

(akta kontroli str. 707-734)

³⁰ Tj. umów zleceń Nr OP.2151.47.2021.SB z 22 listopada 2021 r. (obejmującej okres od 23 listopada do 31 grudnia 2021 r.) oraz Nr OP.2151.54.2021.SB z 29 grudnia 2021 r. (obejmującej okres od 1 do 31 stycznia 2022 r.).

³¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 305, ze zm.

Zgodnie z ww. umowami zlecone czynności obejmować mogły w szczególności: a/ przygotowanie miesięcznych wynagrodzeń dla pracowników Szkoły Podstawowej w Branicach i we Włodzieninie (m.in. poprzez tworzenie listy płac, przygotowywanie przelewów indywidualnych, rozliczanie składek społecznych, zdrowotnych oraz funduszu pracy dla podanych pracowników, a także wysyłanie całej dokumentacji zgłoszeniowej i rozliczeniowej do ZUS, rozliczanie miesięczne i roczne podatku dochodowego od osób fizycznych, a także przesyłanie całej dokumentacji podatkowej do Urzędu Skarbowego, współpracę z dyrektorami szkół, pracownikami kadr szkół, a także współpracę z Głównym Specjalistą ds. finansów oświaty i realizacji budżetu gminy oraz Inspektorem ds. finansowych oraz prowadzenie ewidencji środków trwałych); b/ wykonywanie czynności kadrowych w stosunku do pracowników Urzędu, Ośrodka Pomocy Społecznej w Branicach, Samorządowego Zakładu Budżetowego Gospodarki Komunalnej w Branicach, Publicznego Przedszkola w Branicach i we Włodzieninie, Gminnego Żłobka w Branicach, Gminnej Biblioteki Publicznej w Branicach, a także dyrektorów Szkół (m.in. poprzez: tworzenie dokumentacji z zakresu nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, w tym prowadzenie akt osobowych; przygotowywanie całej dokumentacji dotyczącej umów cywilnoprawnych; prowadzenie rejestrów kadrowych, ewidencji czasu pracy, urlopów i absencji chorobowej; przygotowywanie i organizację konkursów na stanowiska kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz innych pracowników Urzędu; prowadzenie całości spraw związanych z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników interwencyjnych, zatrudnianych w ramach robót publicznych, absolwentów, a także całości spraw związanych z refundacją kosztów zatrudnienia). Zgodnie z § 2 umów zlecenie miało być wykonywane w budynku Urzędu Gminy w Branicach, a szczegółowe określenie zadań i ustalenie harmonogramu i czasookresu ich wykonywania miało zostać ustalone w toku realizacji zlecenia. Ponadto zgodnie z zapisami umów zleceniodawca upoważnił pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. kadrowych i finansów oświaty do przekazywania zleceniobiorcy zadań i dokonywania ustaleń w zakresie wykonywanego zlecenia. W ramach umowy z 22 listopada 2021 r. ustalono wynagrodzenie w wysokości 18,30 zł brutto za jedną godzinę wykonania zlecenia, natomiast w ramach umowy z 29 grudnia 2021 r. w wysokości 19,70 zł brutto za jedną godzinę wykonania zlecenia. W przypadku obu umów potwierdzeniem wykonania czynności objętych umową było oświadczenie zleceniobiorcy o ilości przepracowanych godzin, potwierdzone przez pracownika ds. kadrowych i finansów oświaty. Należne wynagrodzenie, obliczone jako iloczyn faktycznie poświęconej na wykonywanie zadań liczby godzin i ustalonej stawki było płatne przelewem ostatniego dnia roboczego każdego miesiąca. W wyniku realizacji zlecenia objętego pierwszą umową za miesiąc listopad 2021 r. należne wynagrodzenie wyniosło 375,15 zł brutto (20,5 godzin), natomiast za grudzień 2021 r. 585,60 zł brutto (32 godziny). W wyniku realizacji zlecenia objętego drugą umową za miesiąc styczeń 2022 r. należne wynagrodzenie wyniosło 2 009,40 zł brutto (102 godziny). W dniu 1 lutego 2022 r. zawarto z ww. pracownikiem umowę o pracę na czas określony od dnia 1 lutego 2022 r. w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, na stanowisku podinspektor ds. kadrowych i finansów oświaty na pełny etat. Zakres obowiązków ustalony dla ww. pracownika od 1 lutego 2022 r. był zbieżny z zakresem zadań, które wykonywane były w ramach poprzednich dwóch umów zleceń oraz z zakresem obowiązków podinspektora ds. kadrowych i finansów oświaty, który zatrudniony był w Urzędzie w okresie realizacji dwóch umów zleceń³².

(akta kontroli str. 709-734)

³² Zakres obowiązków z 3 sierpnia 2020 r.

Zgodnie z art. 22 ustawy *Kodeks pracy*, 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. Z treści opisanych wyżej postanowień zawartej umowy wynika, że stosunek prawny łączący strony na podstawie ww. umów 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 ustalania harmonogramu i szczegółowego określania zadań przez pracownika Urzędu, jak również obowiązku uzyskiwania zgody Zleceniodawcy na wnoszenie dokumentacji poza budynek Urzędu. W umowie określono także precyzyjnie miejsce wykonywania czynności, tj. budynek Urzędu, nie dopuszczając możliwości realizacji umowy w innym, wybranym przez Zleceniobiorcę miejscu. Ponadto, wykonywanie powierzonych zadań pozostawało w ścisłym związku ze świadczeniem pracy przez innych pracowników Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych, z uwagi na wynikające z treści umowy obowiązki Zleceniobiorcy dotyczące przekazywania pracownikom informacji odnośnie ich wynagrodzeń, współpracy z dyrektorami szkół i pracownikami Urzędu oraz prowadzenia rejestrów kadrowych, ewidencji czasu pracy, urlopów i absencji chorobowej. Czynności te mogły być wykonywane tylko w godzinach pracy Urzędu i pozostałych gminnych jednostek organizacyjnych, co wskazuje na brak swobody Zleceniobiorcy co do czasu i miejsca ich realizacji. Powierzone zadania nie miały także charakteru doraźnego czy okresowego, gdyż obowiązki z zakresu kadr i finansów oświaty wymagają stałego ich wykonywania.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *Zawarcie umów zleceń na wykonywanie czynności w zakresie kadr i finansów wynikało z zaawansowanej ciąży pracownika ds. kadrowych i finansów oświaty, co mogło wiązać się z nagłym przejściem pracownika na świadczenie chorobowe. Nabór na stanowisko urzędnicze odbywa się jedynie, gdy posiadamy wakat na danym stanowisku. Stanowisko ds. kadrowych i finansów było obsadzone. Umowa o pracę na zastępstwo może być zawarta dopiero z chwilą nieobecności pracownika. Zatrudnienie cywilnoprawne zapewniało w tej sytuacji niezbędną elastyczność, a także oszczędność (tworzenie dodatkowego stanowiska pracy i zatrudnienie kolejnej osoby na podstawie umowy o pracę spowodowałoby dodatkowe obciążenie finansowe urzędu). Nie doszło także do substytuowania taką formą zatrudnienia umowy o pracę, bowiem przy podobnym rodzaju obowiązków inny był sposób ich wykonywania – bez stałych godzin. Charakter obowiązków umożliwiał ich realizację w sposób samodzielny, nie stanowiły one typowej pracy pod kierownictwem. Zawarcie umowy zlecenia było niezbędne w celu przygotowania się do pracy na stanowisku ds. kadrowych i finansów oświaty w sposób nie powodujący utrudnień i negatywnych konsekwencji we wszystkich jednostkach. Należy podkreślić, że zakres obowiązków pracownika ds. kadrowych i finansów oświaty jest obszerny i związany z bardzo ważną tematyką wpływającą nie tylko na pracę tutaj, Urzędu, lecz również jednostek organizacyjnych (Ośrodek Pomocy Społecznej, Samorządowy Zakład Budżetowy Gospodarki Komunalnej oraz placówki oświatowe). Jednocześnie należy dodać, że początek roku 2022 był dodatkowo obciążony m.in. ze względu na zbliżający się termin rozliczeń podatkowych, jak również nowymi przepisami (obowiązkami) wynikającymi z wprowadzenia „Polskiego Ładu”. Osoba, z którą zawarta została umowa zlecenie obecnie zatrudniona jest w tutaj, Urzędzie na czas zastępstwa nieobecnego pracownika ds. kadrowych i finansów oświaty na podstawie już umowy o pracę (umowy zlecenie zawarte w 2021 r. z Panią (...)) pozwoliły również na sprawdzenie*

predyspozycji pracownika do obecnie wykonywanych obowiązków na zajmowanym stanowisku). Nastąpiło to w chwili przejścia zastępowanego pracownika na świadczenie chorobowe. Sekretarz Gminy wyjaśniła ponadto, że (...) Pani (...) wykonując zadania wynikające z zawartych umów (...) wykonywała je w obecności pracownika ds. kadrowych i finansów oświaty (...). Zgodnie z zapisami § 3 ust. 2 pod oświadczeniem o licznie godzin wykonania zlecenia pracownik tut. Urzędu Pani (...) potwierdzała wykonanie czynności przez zleceniobiorcę. Zadania i harmonogram ich realizacji ustalano na bieżąco z pracownikiem ds. kadrowych i finansów oświaty (...). Podczas wykonywania zlecenia obecny był ówczesny pracownik ds. kadrowych i finansów oświaty. Sekretarz Gminy dodała ponadto, że zadania wykonywane były w budynku Urzędu, oraz, że dostęp do sprzętu i programów posiadał pracownik Urzędu ds. kadrowych i finansów oświaty i tylko on wprowadzał dane (jeden komputer). Natomiast Pani (...) posiadała jedynie dostęp do niezbędnych dokumentów źródłowych. (...) nie posiadała dostępu do programów, ponieważ nie była pracownikiem Urzędu Gminy w Branicach.

(akta kontroli str. 396-399, 959-960, 966-967, 989-991, 994)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że opisane okoliczności nie mogą stanowić uzasadnienia dla postępowania zmierzającego do obejścia przepisów prawa pracy. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³³, 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.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) Dołączono oświadczenie Pani (...) dotyczące braku wcześniejszego zatrudnienia na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, w jednostkach, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Nie zatrudniono Pani (...) na czas określony do sześciu miesięcy zgodnie z art.16 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, ponieważ w tym przypadku nie miał on zastosowania. Spełnienie łącznie wszystkich elementów, takich jak: stałe miejsce pracy, stałe godziny pracy, wykonywanie pracy w podporządkowaniu, osobiste świadczenie pracy, wykonywanie pracy za wynagrodzeniem decydują o tym, że mamy do czynienia z umową o pracę, a nie umową cywilnoprawną. W tym konkretnym przypadku, zabrakło tych elementów, dlatego wykonanie zadania zostało powierzone na podstawie umowy cywilnoprawnej, tj. umowy zlecenie. W związku z powyższym oraz udzielonymi wyjaśnieniami (...) nie można było zastosować przepisu art. 16 ust. 2 ustawy (...).

(akta kontroli str. 728-731, 989-992)

Odnosząc się do treści złożonych wyjaśnień należy wskazać, że z osobą, której powierzono realizację obowiązków z zakresu kadr i finansów oświaty na podstawie ww. umów zlecenia po upływie okresu ich obowiązywania, tj. 1 lutego 2022 r. została zawarta umowa o pracę na stanowisku podinspektora ds. kadrowych i finansów oświaty, na czas określony w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności. Biorąc pod uwagę, że ustalony dla pracownika szczegółowy zakres obowiązków pokrywał się z zakresem czynności zleconych na

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 530.

podstawie umów cywilnoprawnych nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że w okresie poprzedzającym zawarcie umowy o pracę czynności te nie mogły być realizowane w ramach stosunku pracy.

OCENA CZĄSTKOWA
OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanej jednostce wyboru wykonawców usług dokonywano zgodnie z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, a wydatki na ich realizację zostały ujęte w planie finansowym Urzędu. Ponadto zleceń udzielano podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom posiadającym wymagane kwalifikacje. Stwierdzono jednak przypadki zawarcia umów cywilnoprawnych, mimo że łączący strony stosunek prawny zawierał elementy charakterystyczne dla stosunku pracy.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Urzędzie nie wprowadzono procedur odbioru prac realizowanych na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z pracownikami oraz osobami niezatrudnionymi w Urzędzie i podmiotami trzecimi. Zasady te określano w treści zawieranych umów. W przypadku objętej szczegółowym badaniem dokumentacji umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi (20) oraz pracownikami Urzędu (16), powierzane czynności zostały zrealizowane w ustalonym w umowie terminie, z wyjątkiem umowy dotyczącej wykonania prac związanych z opracowaniem projektu budowlanego *Zmiana sposobu użytkowania pomieszczeń biurowych na gabinet rehabilitacyjny w budynku CAS w miejscowości Branice*. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *Okres, w którym planowano ukończenie zlecenia (31 maja 2020 r.) przypadał w czasie stanu epidemii (...). Ówczesne obowiązywały ograniczenia w wykonywaniu zadań administracji publicznej, polegające na wykonywaniu wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom (...). Przekazanie i odebranie przedmiotu umowy, który w części miał charakter tradycyjny, wymagało jego przybycia do Urzędu i przynajmniej pobieżnego przejrzania, co stwarzało niebezpieczeństwo zakażenia. W tym czasie Urząd starał się ograniczyć kontakty pracowników z innymi osobami do niezbędnego minimum. Z tych względów pomimo deklaracji Wykonawcy, że wykona terminowo przedmiot umowy, ustalono telefonicznie, że dokumentacja zostanie przekazana później. Mając dobre doświadczenie z Wykonawcą (tj. wysoka jakość usług oraz terminowość) i zaufanie do niego – mieliśmy pewność, że usługa zostanie wykonana rzetelnie i nie skupiliśmy się nad dotrzymaniem pierwotnej daty realizacji. Z uwagi na ww. okoliczności nie było potrzeby egzekwowania terminowego wykonania umowy, problem stanowiły bowiem względy związane z epidemią i zagrożeniami, które ze sobą niosła. W natłoku obowiązków, w związku z realizacją pozostałych zadań równolegle realizowanych na stanowisku ds. inwestycji i remontów, jak również utrudnioną organizacją pracy w czasie epidemii (praca zdalna, niespodziewane braki kadrowe spowodowane nieobecnością pracowników w miejscu pracy i wiążąca się z tym również konieczność wzajemnego zastępowania) nadzorujący nie sporządził pisemnego wyjaśnienia (...).*

We wszystkich zbadanych przypadkach wykonana usługa została odebrana zgodnie z zasadami określonymi w umowach, w tym w dziesięciu przypadkach na podstawie protokołu odbioru/ protokołu przekazania prac. W treści tych dokumentów wskazywano zakres dokonanej weryfikacji oraz osobę dokonującą tych czynności.

W badanej dokumentacji nie stwierdzono przypadków odbioru lub rozliczenia wykonanego zadania, którego zakres przedmiotowy lub wynagrodzenie odbiegałoby od ustaleń zawartych w umowie.

Stosownie do art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁴, wszystkie objęte szczegółowym badaniem umowy, skutkujące powstaniem zobowiązań pieniężnych zostały opatrzone kontrasygnatą Skarbnika Gminy, co odpowiadało także wymogom zarządzenia w sprawie zasad rejestrowania umów w Urzędzie.

(akta kontroli str. 951, 955, 958-959, 964, 966, 995, 1006-1101)

3.2. W toku realizacji zwartych przez Gminę umów dokonywano zmian ich postanowień w następującym zakresie: a/ w umowie nr OP.2150.2.2021.SB z 27 stycznia 2021 r. wydłużono o jeden miesiąc w stosunku do pierwotnie zakładanego tj. do 31 marca 2021 r. okres realizacji czynności polegających na pomocy w przygotowaniu ksiąg rachunkowych do sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych i bilansu Urzędu Gminy w Branicach³⁵. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *Aneks do umowy został podpisany ze względu na stwierdzoną konieczność świadczenia usług przez jeszcze jeden miesiąc w celu osiągnięcia zakładanego rezultatu. Pierwotnie wskazany termin był niewystarczający do przygotowania bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowych*; b/ w umowie o dzieło z 21 września 2021 r., której przedmiot stanowiło wykonanie muralu artystycznego dokonano zmiany sposobu dokonania rozliczeń i terminu płatności³⁶. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *Konieczność wprowadzenia aneksu wynikała z błędnego zapisu w umowie dot. sposobu i terminu uregulowania zapłaty za wykonane usługi*; c/ w umowie nr BG.271.7.2020.BS z 19 czerwca 2020 r. dotyczącej opracowania cyfrowego archiwum Gminnej Ewidencji Zabytków wraz z weryfikacją stanu obiektów wydłużono termin realizacji umowy do 31 grudnia w miejsce pierwotnie określonego na 30 września 2020 r. Konieczność wprowadzenia tej zmiany wynikała z wprowadzonych w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Opolu obostrzeń sanitarnych i utrudnionego kontaktu z pracownikami. Powyższe zmiany były uzasadnione i zapewniały uzyskanie oczekiwanych efektów realizacji tych umów.

Ponadto, umowa zlecenia Nr OP.2150.39.2020.SB z 18 sierpnia 2020 r.³⁷ na prowadzenie drużyny piłkarskiej „Trampkarzy”, na mocy porozumienia stron z 28 sierpnia 2020 r. uległa rozwiązaniu z dniem 1 września 2020 r.

(akta kontroli str. 593-595, 660-677, 866-872, 957-970, 1006-1101)

3.3 W wyniku weryfikacji rozliczeń realizacji objętych szczegółowym badaniem 36 umów stwierdzono, że we wszystkich przypadkach należne wynagrodzenie zostało wypłacone w terminach i w wysokości wynikającej z zaciągniętych zobowiązań, na podstawie dokumentacji potwierdzającej ich wykonanie. W jednym przypadku stwierdzono brak zamieszczenia na przedłożonym do Urzędu rachunku do umowy o dzieło daty przyjęcia dokumentu celem prawidłowego ustalenia terminu płatności, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 192, 933, 961, 969-970, 1006-1101)

3.4. W odniesieniu do wszystkich zbadanych umów nie stwierdzono przypadków niewykonania lub nienależytego wykonania zleconych usług lub powierzonych zadań. W jednym przypadku wykonawca nie wykonał w terminie przedmiotu umowy³⁸, tj. opracowania projektu budowlanego pn. *Zmiana sposobu użytkowania*

³⁴ Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.

³⁵ Do 25 godzin miesięcznie za wynagrodzeniem w wysokości 1 tys. zł brutto.

³⁶ Pierwotne zapisy umowy stanowiły, że wynagrodzenie zostanie zapłacone w jednej racie w terminie siedmiu dni od dnia wykonania dzieła stanowiącego przedmiot umowy, natomiast zmienione zapisy umowy stanowiły, że wynagrodzenie zostanie zapłacone w jednej racie w terminie 14 dni od dnia otrzymania rachunku od wykonawcy dzieła.

³⁷ Zawartej na okres od 18 sierpnia do 30 listopada 2020 r. w ilości 20 godzin miesięcznie.

³⁸ Nr BG.7013.2.1.2020.BS z 6 marca 2020 r.

pomieszczeń biurowych na gabinet rehabilitacyjny w budynku CAS w miejscowości Branice. W treści umowy nie zawarto postanowień zabezpieczających interesy Gminy w postaci kar umownych z tytułu nienależytego jej wykonania, stąd brak było podstaw do ich naliczenia. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) Uznano przepisy Kodeksu Cywilnego za wystarczające zabezpieczenie interesów Zamawiającego, także w kontekście dobrych doświadczeń z Wykonawcą. W tym przypadku kary umowne nie były idealnym środkiem do zabezpieczenia umowy, która była stosunkowo niskiej wartości. Są one zastrzegane w praktyce jako określona część (procent wynagrodzenia). Stosowanie kary umownej nie jest też obligatoryjne a w okolicznościach niniejszego przypadku byłoby nieuzasadnione.

(akta kontroli str. 746- 754, 959, 966, 1006-1101)

3.5. Wyniki realizacji objętych szczegółowym badaniem 36 umów³⁹, zostały wykorzystane w realizacji zadań Urzędu. Na podstawie szczegółowej analizy dokumentacji ww. umów stwierdzono, że uzyskane w wyniku zlecenia usług produkty i czynności zaspokajały potrzeby zidentyfikowane na etapie poprzedzającym ich zawarcie. W szczególności na podstawie:

a/ dokumentacji projektowej na potrzeby realizacji inwestycji pn: *Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Lewice (dz. 872 k.m.2) – etap II*⁴⁰ oraz pn: *Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Bliszczycze (dz. 809, 809/1 k.m.2)*⁴¹ Gmina zrealizowała obie ww. inwestycje;

b/ studium wykonalności oraz wniosku o dofinansowanie projektu *Eko-Branice. Wymiana źródeł ciepła w budynkach użyteczności publicznej*⁴², projekt został wybrany do dofinansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020⁴³;

c/ projektu zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Branice*⁴⁴ - Rada Gminy Branice 8 lutego 2021 r. przyjęła uchwałę Nr XXVII/274/21 uwzględniającą ww. zmianę.

W przypadku umów zawartych z pracownikami jednostki kontrolowanej Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *W wyniku realizacji zawartych umów osiągnięto zakładane efekty, które umożliwiły realizację zadań i usprawniły działalność Urzędu. Zlecane usługi były potrzebne rzadko lub w niewielkim wymiarze, miały one także charakter rodzajowo inny niż podstawowe zadania na stanowisku.*

Ponadto, w odniesieniu do umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi poinformowała m.in., że (...) *Wyniki realizacji zawartych umów były w pełni wykorzystane (...) umożliwiły realizację bieżących zadań wykonywanych w Urzędzie, jak również przyczyniały się do usprawnienia działalności Urzędu. Usługi prawne (...) zapewniły realizację zadań i ochronę interesów Gminy. (...) Umowy związane z zadaniami inwestycyjnymi przyczyniły się do realizacji podstawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego poprzez zaspokojenie potrzeb mieszkańców i realizację zadań, na które w większości otrzymano dofinansowanie zewnętrzne. (...) Brak było możliwości realizacji zadań zleconych podmiotom zewnętrznym przez pracowników tutejszego Urzędu ze względu na specyfikę zadań, ich skomplikowany charakter, brak odpowiednich umiejętności (programowania, tworzenia stron internetowych, umiejętności artystycznych),*

³⁹ W tym 20 zawartych z osobami niezatrudnionymi w Urzędzie i podmiotami zewnętrznymi oraz 16 zawartych z pracownikami Urzędu.

⁴⁰ Nr BG.7013.7.2.2020.KF z 16.06.2020 r.

⁴¹ Nr BG.7013.7.1.2020.KF z 16.06.2020 r.

⁴² Z 8 października 2020 r.

⁴³ Oś priorytetowa V Ochrona środowiska, dziedzictwa kulturowego i naturalnego, Działanie 5.5 Ochrona powietrza.

⁴⁴ Nr BG.6720.1.3.2020.KF z 6 marca 2020 r.

kwalifikacji (radcy prawnego lub adwokata, urbanisty, architekta) jak i niemożność ich wykonania ze względu na ograniczony czas pracy.

(akta kontroli str. 785, 857, 864-865, 952, 955-956, 957-958, 963-964, 1006-1101)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Na rachunku sporządzonym w związku z wykonaniem umowy o dzieło Nr OP.2152.4.2020.SB z 12 lutego 2020 r., dotyczącej przeprowadzenia w miejscowości Branice warsztatów na temat prowadzenia kanałów na stronie internetowej *YouTube*, nie zamieszczono daty przyjęcia tego dokumentu, mimo obowiązku wynikającego z § 18 *Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów*. Zgodnie z tą regulacją, dowody księgowe zewnętrzne obce wpływają do Sekretariatu Urzędu, gdzie dokonuje się wskazania daty przyjęcia dokumentu celem prawidłowego ustalenia terminu płatności.

W § 4 ust. 2 ww. umowy strony ustaliły, że termin zapłaty należnego wykonawcy wynagrodzenia wynosił siedem dni od dnia dostarczenia rachunku przez Wykonawcę. Powyższe zaniechanie stwarzało ryzyko niewywiązania się przez Gminę z obowiązku zapłaty wynagrodzenia w terminie wynikającym z zaciągniętego zobowiązania, skutkującego obowiązkiem zapłaty odsetek za opóźnienie.

(akta kontroli str. 191-192, 931-935)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *Rachunek do umowy o dzieło został w dniu 13 lutego 2020 r. wystawiony, a niedostarczony do Urzędu Gminy w Branicach. Płatność przelewem bankowym została dokonana w dniu 30 marca 2020 r. ze względu na fakt dostarczenia rachunku w ostatnich dniach miesiąca. Fakt dostarczenia w takim terminie nie został jednak omyłkowo potwierdzony datą wpływu dokumentu do Urzędu.*

(akta kontroli str. 191-192, 931-935, 961, 969)

OCENA CZĄSTKOWA

W umowach zawieranych przez Gminę Branice określano warunki odbioru wykonanych zadań, a ze sporządzonych na tą okoliczność dokumentów wynikało, że zadania zostały wykonane w pełnym zakresie. Zapłata wynagrodzeń należnych na podstawie objętych badaniem umów dokonywana była terminowo. Stwierdzony w trakcie kontroli jednostkowy przypadek naruszenia postanowień *Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów*, polegający na braku prawidłowego opisanie rachunku do umowy o dzieło, nie miał negatywnego wpływu na rozliczenia stron tej umowy.

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 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
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, 26 sierpnia 2022 r.

Kontroler

Agnieszka Broszczak
specjalista kontroli państwowej


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura NIK w Opolu

Tomasz Zyman

