



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.006.04.2022

Pani  
Małgorzata Musiałowska  
Wójt Gminy Bledzew

Urząd Gminy w Bledzewie  
ul. T. Kościuszki 16  
66-350 Bledzew

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Bledzewie (dalej: <i>Urząd</i> ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Musiałowska Małgorzata – Wójt Gminy Bledzew (dalej: <i>Wójt</i> lub <i>Organ</i> ). (akta kontroli str. 3-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich.</li><li>2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom.</li><li>3. Nadzór nad realizacją zlecanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021. Badaniem objęte były działania jednostki z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Krzysztof Hofman, specjalista k.p., na podstawie upoważnienia nr LZG/50/2022 z 16 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Urząd był w kontrolowanym okresie należycie przygotowany do udzielania zleceń na usługi eksperckie i doradcze. Przyjęte regulacje wewnętrzne pozwalały na prowadzenie nadzoru nad ich zlecaniem i realizacją umów.

Wszystkie zlecone usługi doradcze i eksperckie wynikały z potrzeb Urzędu, a przedmiot tych usług nie wykraczał poza zakres zadań kontrolowanej jednostki i nie pokrywał się z zadaniami realizowanymi przez pracowników. Urząd nie zawierał umów zlecenia usług doradczych i eksperckich z własnymi pracownikami. Zlecenie usług podmiotom zewnętrznym (posiadającym wymagane kwalifikacje) następowało zgodnie z regulacjami obowiązującymi w Urzędzie. Zlecane usługi były zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami, a ich efekty zostały wykorzystane przy realizacji zadań Urzędu.

Stwierdzono jednakże przypadki, w których nadzór nad przygotowaniem, realizacją i rozliczeniem zleceń nie był prowadzony przez Urząd w sposób w pełni prawidłowy. W czterech przypadkach nie sporządzono pisemnych aneksów do umów – w zakresie wydłużenia okresu realizacji zlecenia, a w jednym przypadku Urząd dokonał rozliczenia umowy zlecenia powyżej wartości zawartej umowy<sup>3</sup>. Stwierdzono również trzy przypadki nierzetelnego oszacowania wartości zlecenia.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

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

<sup>3</sup> Nie doszło jednak do przekroczenia planu finansowego Urzędu.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie nie opracowano odrębnych zasad i procedur regulujących zasady zlecenia usług doradczych i eksperckich. Zasady zlecenia usług podmiotom zewnętrznym i wewnętrznym zawarte były w Zarządzeniu Wójta Gminy Bledzew Nr 90/2014 z 31 grudnia 2014 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych (dalej: *regulamin*), a konkretne wymogi uzależniono od wartości zamówienia. W regulaminie określono, że do zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup> nie stosuje się tejże ustawy, jednakże zamówienia takie muszą być dokonywane zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>.

W regulaminie zapisano ponadto, iż wartość szacunkowa przedmiotu zamówienia ustalana jest co do zasady poprzez procedurę badania rynku, niemniej dla zamówień do 30 tys. zł netto – nie było konieczne badanie rynku, jak również nie było obowiązku zawierania umów na piśmie<sup>7</sup>. Do zamówień tych nie był także konieczny wniosek, a jedynie zamówienie. Warunkiem uruchomienia postępowania było posiadanie odpowiednich środków finansowych na realizację przedmiotu zamówienia, co potwierdzał Skarbnik Gminy w momencie składania wniosku lub zamówienia. Zamówienia od 30 do 60 tys. zł wymagały przeprowadzenia rozeznania cenowego w postaci notatki z rozmowy telefonicznej lub wydruków internetowych (wymagano także zawarcia umowy na piśmie). Natomiast dla zamówień powyżej 60 tys. zł netto do równowartości w zł - kwoty 30 tys. euro - wymagane były zapytania ofertowe. Dodatkowo w przypadku tych zamówień wymagano sporządzenia pisemnego protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia.

(akta kontroli str. 53-93, 210-214)

Z wyjaśnień Sekretarz Gminy wynika, że choć regulacje wewnętrzne w przypadku zamówień o wartości do 30 tys. zł dopuszczały brak konieczności rozeznania rynku oraz brak konieczności zawierania umowy pisemnej – to w praktyce nie występowały przypadki udzielenia zlecenia bez zawarcia umowy pisemnej, a wszystkie umowy niezależnie od ich wartości zostały zaewidencjonowane w centralnym rejestrze umów.

W odniesieniu do dopuszczalności braku badania rynku – Sekretarz Gminy wyjaśniła, że *w praktyce było ono każdorazowo dokonywane, choć w niektórych przypadkach być może tego nie dokumentowano*. Dodała, że *zarządzenia wewnętrzne są okresowo aktualizowane i Urząd dokona przeglądu wszystkich procedur w celu ich ewentualnego uszczegółowienia i poprawienia*.

(akta kontroli str. 160-161)

Wniosek/zamówienie w sprawie podjęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego sporządzany był przez pracownika właściwej dla przedmiotu zamówienia

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

<sup>7</sup> W praktyce jednakże Urząd dokonywał rozeznania rynku i zawierał umowy pisemne nawet przy zamówieniach poniżej progu 30 tys. zł.

komórki organizacyjnej, po uprzednim potwierdzeniu posiadania środków (zabezpieczenia) na realizację zamówienia przez Skarbnika Gminy.

W przypadku zamówień udzielanych w trybie pilnym, nagłym/awaryjnym ze względu na interes publiczny, lub za względu na specyfikę przedmiotu zamówienia, a także w przypadku zamówień dotyczących utworów/usług artystycznych lub prawniczych – regulamin dopuszczał możliwość odstąpienia od obowiązku przeprowadzenia procedur poprzedzających zawarcie umowy opisanych powyżej.

(akta kontroli str. 210-214)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) *przyjęte zapisy wynikały ze specjalistycznej specyfiki zamówienia w przypadku usług prawnych. Dodała, że (...) udzielając zamówienia na usługi prawnicze stosowano ograniczenie rynku do podmiotów sprawdzonych, a zamawiający dokonywał analizy i weryfikacji takich podmiotów przed udzieleniem zamówienia.*

(akta kontroli str. 153-159)

W ramach obowiązującej struktury organizacyjnej nie wyodrębniono dedykowanych komórek organizacyjnych, którym przypisano zadania w zakresie zlecenia usług doradczych i eksperckich oraz nadzorowaniem ich wykonania.

Zadania w zakresie prowadzenia postępowań o zamówienia publicznego na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień Publicznych przypisano do zakresu działania referatu rozwoju gospodarczego w ramach którego wyodrębniono stanowisko ds. gospodarowania gruntami i zamówień publicznych. Komórka ta prowadziła również rejestr umów zawartych w ramach udzielania zamówień publicznych. W pozostałym zakresie odpowiedzialność za prawidłową realizację zamówień w Urzędzie ponosiły osoby kierujące komórkami inicjującymi udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie regulacjami obowiązkowi zaewidencjonowania w rejestrze umów prowadzonym przez pracownika odpowiedzialnego za zamówienia publiczne podlegały jedynie umowy dla zamówień o wartości równej lub przekraczającej (w zł) 30 tys. euro<sup>8</sup>.

W prowadzonym w Urzędzie centralnym rejestrze umów ujmowano (niezależnie od ww. regulacji) wszystkie umowy cywilnoprawne zwarte przez Gminę bez względu na wartość zleczonej usługi.

(akta kontroli str. 8-27, 63-93, 160-161)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że *Urząd Gminy w Bledzewie zatrudnia około 20 osób, w tym 15 pracowników merytorycznych. Uznano, że aktualny regulamin organizacyjny i zarządzenia wewnętrzne dotyczące zasad udzielania zamówień publicznych w sposób wystarczający regulują kwestie zlecenia usług, w tym eksperckich i doradczych w Urzędzie. Wszystkie zamówienia podlegają nadzorowi ze strony Skarbnika i Wójta. Dodatkowo każdy projekt umowy przed jej podpisaniem jest opiniowany przez radcę prawnego świadczącego usługi na rzecz Urzędu.*

(akta kontroli str. 160)

**1.2.** W odniesieniu do zlecenia usług (w tym eksperckich i doradczych) pracownikom Urzędu nie opracowano odrębnych regulacji wewnętrznych. Jednostka nie posiadała opracowanych zasad udzielania zleceń dot. usług, w tym eksperckich i doradczych osobom fizycznym, w tym własnym pracownikom.

(akta kontroli str. 210-214)

<sup>8</sup> W praktyce jednak rejestr ten zawierał także umowy poniżej progu wskazanego z zarządzeniu Wójta Gminy Bledzew.

Z wyjaśnień Sekretarz Gminy wynika, że w Urzędzie przyjęto zasadę, iż nie zleca się usług eksperckich czy doradczych osobom fizycznym niebędącym przedsiębiorcami, w tym własnym pracownikom i nie było potrzeby tworzenia regulacji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 160)

**1.3.** W Urzędzie przyjęto mechanizmy kontroli zarządczej - polegające na składaniu zamówienia/wnioskowaniu o zgodę na udzielenie zlecenia, wymóg kontrasygnaty Skarbnika Gminy, parafowanie umów przez radcę prawnego oraz wprowadzanie umów do Centralnego Rejestru Umów – co pozwalało na prowadzenie nadzoru nad wykonaniem zadań.

(akta kontroli str. 63-93)

**1.4.** W kursach i szkoleniach specjalistycznych podnoszących kwalifikacje na poszczególnych stanowiskach uczestniczyli wszyscy<sup>9</sup> pracownicy Urzędu<sup>10</sup>. W badanym okresie żaden z pracowników Urzędu nie brał udziału w studiach doktoranckich studiach podyplomowych czy aplikacjach zawodowych. Pracownicy uczestniczyli natomiast w kursach i szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe. W 2020 roku 23 pracowników uczestniczyło w 58 szkoleniach, a w 2021 roku 20 pracowników uczestniczyło w 76 szkoleniach.

Z pracownikami nie zawierano umów szkoleniowych o których mowa w art. 103<sup>4</sup> Kodeksu pracy<sup>11</sup>. Wydatki poniesione przez Urząd na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników wyniosły 8,6 tys. zł w 2020 roku oraz 9,3 tys. zł w 2021 roku.

Większość szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy Urzędu realizowane było bezpłatnie, gdyż Gmina jest członkiem stowarzyszenia Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych w Poznaniu i w ramach opłacanych składek członkowskich<sup>12</sup>, pracownicy Urzędu korzystali z nieodpłatnych szkoleń, doradztwa prawnego, i innych usług oferowanych przez ww. Ośrodek Kształcenia.

(akta kontroli str. 28-43)

Badanie w zakresie ponoszenia kwalifikacji zawodowych pięciu wybranych losowo pracowników Urzędu wykazało, że odbyte szkolenia były zgodne z zakresem obowiązków powierzonych tym pracownikom.

(akta kontroli str. 44-47)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

Urząd był przygotowany do zlecania usług doradczych i eksperckich. Przyjęte regulacje wewnętrzne pozwalały na nadzorowanie procesu ich zlecania podmiotom zewnętrznym, a zlecenia usług doradczych i eksperckich pracownikom Urzędu wykluczono. Pracownicy Urzędu podnosili kwalifikacje zawodowe zgodnie z posiadanymi zakresami obowiązków.

<sup>9</sup> Na szkolenia te nie zawierano umów z pracownikami.

<sup>10</sup> W 2020 roku było łącznie zatrudnionych 23 pracowników, a w 2021 roku 20 pracowników.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy - Dz. U. 2022 r. poz. 1510.

<sup>12</sup> Składki te wynosiły 745 zł miesięcznie.

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W kontrolowanym okresie w Urzędzie zawarto ogółem 176 umów cywilnoprawnych (90 w 2020 roku i 86 w 2021 roku) skutkujących wydatkami na łączną kwotę 17.683,1 tys. zł ( 2.553,7 tys. zł w 2020 roku i 15.129,4 tys. zł w 2021 r.).

W ramach wszystkich umów 40 dotyczyło zlecenia usług eksperckich i doradczych (o łącznej kwocie wydatków 821,4 tys. zł), przy czym ich liczba wzrosła z 16 zawartych w 2020 roku do 24 umów zawartych w roku 2021. Wartość wydatków poniesionych na ten cel wyniosła w 2020 roku 435,6 tys. zł, a w 2021 roku 385,8 tys. zł. Pozostałych umów zawartych na realizację podstawowych zadań Urzędu było w 2020 roku 19, a w 2021 roku 12. Wartość tych umów w 2020 roku wyniosła 1.344,3 tys. zł, a w 2021 roku 12.671,8 tys. zł. Największą grupą spośród zawartych w badanym okresie umów cywilnoprawnych były umowy na zadania pomocnicze. W 2020 roku zawarto ich 55 o wartości 773,8 tys. zł, a w 2021 roku 50 o wartości 2.071,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 147)

**2.2.** Zakres zlecanych w Urzędzie podmiotom zewnętrznym usług eksperckich i doradczych był adekwatny do potrzeb Urzędu oraz charakteru realizowanych zadań, a wyniki zleconych prac związane były z zadaniami/projektami realizowanymi przez Urząd. W Urzędzie nie sporządzano pisemnych analiz uzasadniających potrzeby i korzyści wynikające ze zlecenia poszczególnych usług.

(akta kontroli str. 210-214)

Według wyjaśnień Sekretarza Gminy (...) *nie wprowadzono obowiązku pisemnej analizy w tym zakresie, ale obowiązek uwzględniania wymogów art. 44 ustawy o finansach publicznych jest wprost zapisany w zarządzeniu dotyczącym udzielania zamówień publicznych w Urzędzie. Każdy pracownik inicjujący udzielenie takiego zamówienia ma obowiązek uwzględnienia tych wymogów. Jest to także weryfikowane na etapie zatwierdzania wniosku lub zamówienia, a także przy rozliczeniu umowy zlecenia.*

(akta kontroli str. 161)

Badanie 20 umów o wartości 743,9 tys. zł dotyczących zlecenia podmiotom zewnętrznym usług doradczych i eksperckich<sup>13</sup> wykazało m.in., że:

- jedna z umów dotyczyła obsługi prawnej Urzędu<sup>14</sup>;
- jedna z umów dotyczyła opracowania operatów wodnoprawnych i uzyskania pozwoleń wodnoprawnych;
- jedna umowa dotyczyła opracowania Strategii Rozwoju Gminy Bledzew;
- dwie umowy dotyczyły doradztwa informatycznego i doradztwa z zakresu cyberbezpieczeństwa;
- cztery umowy dotyczyły opracowania dokumentacji projektowej do inwestycji realizowanych przez Urząd;
- cztery umowy dotyczyły opracowania lub zmian planów zagospodarowania przestrzennego;

<sup>13</sup> W badanej próbie ujęto dziesięć umów o najwyższej wartości poniesionych wydatków, jedna umowa których przedmiotem były usługi prawnicze oraz dziewięć umów dobranych w sposób celowy według osądu kontrolującego.

<sup>14</sup> Umowa nr 82/2021 z dnia 11 grudnia 2020 r. o wartości 50,4 tys. zł.

- siedem umów dotyczyło usług specjalistycznych z zakresu nadzoru (pięciokrotnie nadzoru inwestorskiego, raz nadzoru autorskiego i raz nadzoru archeologicznego).

(akta kontroli str. 148-151, 215-561)

W przypadku dziesięciu zleceń podstawą rozliczenia był protokół przekazania materiałów objętych zleceniem, w zleceniach dotyczących prowadzenia nadzoru wymagano przedkładania okresowych raportów z realizacji zlecenia (poza jednym przypadkiem)<sup>15</sup>, natomiast w przypadku trzech zleceń (dotyczących: obsługi prawnej, doradztwa z zakresu cyberbezpieczeństwa i doradztwa informatycznego monitorowanie realizacji umowy odbywało się na bieżąco.

(akta kontroli str. 210-214)

**2.3.** Spośród 20 objętych badaniem postępowań o udzielenie zamówienia na usługi eksperckie lub doradcze kalkulacji cen zlecanych usług dokonano poprzez:

- w siedmiu przypadkach poprzez wcześniejsze rozeznanie rynku w drodze zapytań ofertowych pocztą tradycyjną lub drogą elektroniczną;
- w czterech przypadkach we wnioskach o udzielenie zamówienia wskazano, że wartość zamówienia oszacowano według planu finansowego Urzędu<sup>16</sup>;
- w trzech przypadkach dotyczących zlecenia nadzoru inwestorskiego<sup>17</sup> wartość zlecenia oszacowano w oparciu wskaźnik procentowy wartości nadzorowanej inwestycji, w konsekwencji czego oszacowanie wartości zlecenia znacząco odbiegało od faktycznej wartości zlecenia, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w jednym przypadku dotyczącym zlecenia nadzoru autorskiego – poprzez negocjacje z autorem dokumentacji projektowej do inwestycji realizowanej przez Urząd;
- w pięciu przypadkach dotyczących udzielenia zlecenia z wolnej ręki (ze względu na wartość poniżej progu obligującego do stosowania regulaminu) nie udokumentowano sposobu szacowania wartości zamówienia.

(akta kontroli str. 210-214)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) w przypadku zlecenia usług obsługi prawnej zastosowano zapis zarządzenia dotyczący specjalistycznej specyfiki tego zamówienia – uznano, że zamówienie na usługi prawnicze zostanie ograniczone do podmiotów sprawdzonych. Dodała, że (...) zamawiający dokonuje analizy i weryfikacji podmiotów przed udzieleniem zamówienia. W odniesieniu do zlecenia usług Inspektora Ochrony Danych i doradztwa informatycznego Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) do udzielenia zlecenia doszło po porównaniu obowiązującej umowy w tym zakresie z ofertą otrzymaną od innego podmiotu, który w swej ofercie przedstawił szerszy zakres usług, w tym m.in. przeprowadzenie audytu informatycznego w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych. Natomiast zlecenie doradztwa w zakresie cyberbezpieczeństwa wynikało z woli spełnienia wymogów ustawy z dnia 5 lipca

<sup>15</sup> W umowie nr 10/2021 dot. zlecenia nadzoru inwestorskiego nie przewidywano obowiązku raportowania jego przebiegu.

<sup>16</sup> Dane przyjęte w planie finansowym opierały się na rozeznaniu sprzed wielu miesięcy. W dwóch przypadkach złożone oferty opiewały dokładnie na kwotę wynikającą z planu finansowego Urzędu.

<sup>17</sup> Dotyczyły do zleceń objętych umowami o numerach: 10/2021, 53/2021 i 57/2021.

2018r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa<sup>18</sup>. Ze względu na nowe obowiązki wynikające z przepisów prawa oraz ograniczone zatrudnienie (brak środków finansowych na stworzenie nowych etatów pracowniczych) postanowiono o zleceniu tych usług podmiotowi zewnętrznemu. Podmiot ten został ustalony w wyniku otrzymanej oferty i przeprowadzonych negocjacji. W odniesieniu do zlecenia usługi nadzoru archeologicznego oraz opracowania Strategii Rozwoju Gminy Bledzew - zamówienia te zostały udzielone w oparciu o § 4 ust. 8 pkt 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, który nie przewidywał konieczności badania rynku.

(akta kontroli str. 153-159)

**2.4.** W czternastu z dwudziestu zbadanych postępowań wyboru wykonawcy zlecenia dokonano w oparciu o kryteria wskazane na etapie rozpoczynania postępowania o udzielenie zamówienia tj. kryterium najniższej ceny. Dodatkowo na etapie zapytań ofertowych formułowano kryteria udziału w postępowaniu odnoszące się do wiedzy i doświadczenia potencjalnych zleceniobiorców składających oferty lub też wymagano przedłożenia referencji potwierdzających posiadanie kwalifikacji i zdolności do zrealizowania zlecenia.

(akta kontroli str. 210-561)

W sześciu przypadkach nie formułowano kryteriów wyboru wykonawcy, a zamówienia udzielono w pięciu przypadkach zgodnie z postanowieniami regulaminu (o wartości do 30 tys. zł netto, a w przypadku zlecenia obsługi prawnej skorzystano z przewidzianego w regulaminie uprawnienia do odstąpienia od przeprowadzenia procedur wyboru wykonawcy<sup>19</sup>) – z wolnej ręki, jednak z uwzględnieniem kwalifikacji zleceniobiorców.

(akta kontroli str. 63-93, 210-214)

**2.5.** W badanym okresie Urząd nie powierzał własnym pracownikom na podstawie umów cywilnoprawnych zadań statutowych, jak również nie zlecał im usług doradczych i eksperckich.

(akta kontroli: str. 147, 152, 210-214)

**2.6.** W kontrolowanym okresie Urząd nie zatrudniał na podstawie umów cywilnoprawnych doradców, pełnomocników, asystentów. W Urzędzie nie zatrudniano osób niebędących pracownikami Urzędu na tzw. kontraktach menadżerskich.

(akta kontroli: str. 7, 210-214)

**2.7.** W kontrolowanym okresie zlecenie usług doradczych i eksperckich nie było przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli: str. 5, 210-214)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W trzech przypadkach stwierdzono brak rzetelności w dokonywaniu szacowania wartości zamówienia z uwagi na znaczne rozbieżności między wartością zlecenia oszacowaną we wniosku a wartością wybranej oferty, tj.: w przypadku umowy nr:

<sup>18</sup> Dz.U. 2018 poz. 1560 ze zm.

<sup>19</sup> Zapis § 4 ust.8 pkt 4) obowiązującego w Urzędzie Regulaminu udzielania zamówień publicznych stanowił, że: (...) w przypadku zamówień dotyczących utworów/usług artystycznych lub prawniczych – dopuszcza się odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia procedur poprzedzających zawarcie umowy (...).



- 53/2021<sup>20</sup> wartość zlecenia oszacowano na 101,6 tys. zł netto, a faktyczna wartość wybranej oferty wyniosła 39,0 tys. zł netto;
- 57/2021<sup>21</sup> wartość zlecenia oszacowano na 70,7 tys. zł netto, a faktyczna wartość wybranej oferty wyniosła 39,0 tys. zł netto;
- 10/2021<sup>22</sup> wartość zlecenia oszacowano na 25,0 tys. zł, a faktyczna wartość wybranej oferty wyniosła 5,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 150-151, 210-214)

Z wyjaśnień Sekretarz Gminy wynika, że dla zleceń nadzoru inwestorskiego wartość zamówienia szacowano w oparciu o wartość nadzorowanej inwestycji (dla nadzoru przyjmowano wartość około 3% wartości nadzorowanej inwestycji). Odnośnie zlecenia objętego umową nr 10/2021 wyjaśniła, że (...) dla zamówień o wartości poniżej równowartości 30 tys. euro netto zapisy Regulaminu udzielania zamówień publicznych nie nakładały obowiązku badania ofert w zakresie rozbieżności ceny oferty do wartości oszacowanej we wniosku.

Odnośnie zlecenia objętego umową 57/2021 Sekretarz Gminy wyjaśniła, że rozbieżność ceny wykonania usługi, a szacunkową wartością zamówienia wynikała z przeprowadzonej procedury zapytania ofertowego i cen złożonych ofert.

(akta kontroli str. 153-159, 162)

Zdaniem NIK, tak istotne różnice pomiędzy oszacowaną przez Urząd wartością zamówienia, a złożonymi ofertami – przy braku obiektywnych materiałów uzasadniających te rozbieżności – wskazuje na brak należytej staranności w dokonaniu szacowania wartości zamówienia przez Urząd.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Zlecenie usług podmiotom zewnętrznym następowało zgodnie z regulacjami obowiązującymi w Urzędzie, a przedmiot tych usług nie wykraczał poza zakres zadań kontrolowanej jednostki. Ponadto zlecenia tych usług były udzielane podmiotom posiadającym wymagane kwalifikacje. Urząd nie zlecał usług eksperckich i doradczych własnym pracownikom. W trzech przypadkach stwierdzono natomiast nierzetelne oszacowanie wartości zamówienia.

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

3.1. We wszystkich dwudziestu zbadanych przypadkach zlecane usługi były zrealizowane zgodnie z zawartą umową, tj. w pełnym zakresie. Wykonanie zlecenia oraz jego odbiór potwierdzano w sposób zgodny z zasadami (procedurami) obowiązującymi w Urzędzie i postanowieniami umowy.

(akta kontroli str. 102-146, 210-214)

3.2. Spośród 20 zbadanych umów w czterech przypadkach sporządzono aneksy do zawartych umów<sup>23</sup> w zakresie wydłużenia terminu realizacji zlecenia, przy czym każdorazowo przyczyną tej zmiany było oczekiwanie na uzyskanie pozwolenia na budowę. I tak:

<sup>20</sup> Umowa zlecenia nadzoru inwestorskiego dla przebudowy drogi gminnej Osiecko II.

<sup>21</sup> Umowa zlecenia nadzoru inwestorskiego dla przebudowy budynku szkoły w Nowej Wsi.

<sup>22</sup> Umowa zlecenia nadzoru inwestorskiego dla budowy sieci wodociągowej Goruńsko-Chycina.

<sup>23</sup> Dotyczyło to umów o nr: 27/2020, 24/2020, 26/2021 oraz 79/2020.

1/ W zleceniu dot. wykonania dokumentacji projektowej dla budowy drogi gminnej w miejscowościach Popowo i Osiecko<sup>24</sup> – aneksem wydłużono termin realizacji zlecenia (o miesiąc).

2/ W zleceniu dot. wykonania dokumentacji projektowej dla budowy drogi gminnej w miejscowościach Templewo oraz Nowa Wieś<sup>25</sup> – aneksem wydłużono termin realizacji zlecenia (o jedenaście miesięcy).

3/ W zleceniu dot. wykonania dokumentacji projektowej dla odwodnienia pasa drogowego w miejscowości Stary Dworek<sup>26</sup> – aneksem wydłużono termin realizacji zlecenia (o miesiąc).

4/ W zleceniu dot. wykonania dokumentacji projektowej dla budowy sieci wodociągowej w miejscowości Chycina<sup>27</sup> – aneksem wydłużono termin realizacji zlecenia (o pięć miesięcy).

(akta kontroli str. 102-146, 148-151, 210-214)

W czterech przypadkach wykonawcy przekroczyli (z przyczyn od nich niezależnych) termin realizacji zlecenia wskazany w umowie<sup>28</sup>, jednak nie zawarto z nimi stosowanego aneksu, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 102-146, 148-151, 210-214)

**3.3.** We wszystkich dwudziestu badanych przypadkach zlecenia usług podmiotom zewnętrznym - wypłata wynagrodzenia za zleczone usługi eksperckie lub doradcze następowała w terminie wskazanym w umowie po wykonaniu zlecenia przez zleceniobiorcę i potwierdzeniu odbioru wykonania usług.

(akta kontroli str. 102-146, 148-151, 210-214)

W jednym przypadku – zlecenia nadzoru autorskiego<sup>29</sup> – Urząd zapłacił za wykonane usługi powyżej wartości wynagrodzenia określonego w zawartej umowie, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 425-437)

**3.4.** W przypadku 20 zbadanych umów nie stwierdzono przesłanek do naliczenia zleceniobiorcy kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 102-146, 210-214)

**3.5.** Wyniki/efekty zleconych usług w każdym z 20 zbadanych zleceń realizowanych przez podmioty zewnętrzne - były wykorzystywane do realizacji zadań kontrolowanej jednostki.

Przekazane dokumentacje projektowe, opracowania i analizy zmian w zakresie zagospodarowania przestrzennego, opracowania Strategii Rozwoju Gminy operaty wodnoprawne oraz zleczone nadzory (inwestorskie, autorski i archeologiczny)<sup>30</sup> służyły zrealizowaniu prowadzonych na terenie gminy inwestycji.

Z kolei zlecenia dotyczące obsługi prawnej, zlecenie zapewnienia realizacji zadań Inspektora Ochrony Danych, doradztwa informatycznego i w zakresie

<sup>24</sup> Zlecenie objęte umową nr 27/2020.

<sup>25</sup> Zlecenie objęte umową nr 79/2020.

<sup>26</sup> Zlecenie objęte umową nr 24/2020.

<sup>27</sup> Zlecenie objęte umową nr 26/2021.

<sup>28</sup> Dotyczyło to zleceń objętych umowami nr: 27/2020, 36/2020, 70/2020, 11/2021.

<sup>29</sup> Umowa nr 64/2021.

<sup>30</sup> Łącznie siedemnaście z dwudziestu zbadanych zleceń.

cyberbezpieczeństwa stanowiły realizację obowiązków nałożonych na gminy obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli str. 102-146, 210-214)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie rozliczono zlecenie dot. nadzoru autorskiego, które nastąpiło powyżej wartości zawartej umowy. Umowa 64/2021 z 9 listopada 2021 r. przewidywała kwotę wynagrodzenia w wysokości 26 tys. zł. Urząd wypłacił natomiast na podstawie pięciu faktur wystawionych przez zleceniobiorcę kwotę 26.937 zł, tj. o 937 zł więcej niż przewidywała to umowa.

(akta kontroli str. 425-437, 210-214)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że w trakcie rozliczania tej umowy doszło do przekroczenia wartości zawartej umowy. Pracownik merytoryczny potwierdził faktyczne wykonanie umowy. Ze względu na złożoność prowadzonej inwestycji i innych bieżących obowiązków pracownik ten przeoczył, że została przekroczona wartość umowy. Po stwierdzeniu nieścisłości, pismem z 14 czerwca 2022 r. realizator umowy został o tym poinformowany i poproszony o skorygowanie faktury oraz zwrotu nadpłaty na konto Gminy Bledzew<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 157-158, 435-437)

2. W czterech przypadkach<sup>32</sup> Urząd zgodził się na przesunięcie terminu realizacji zlecenia bez dopełnienia wymaganego postanowieniami umowy obowiązku dokonywania zmian w formie pisemnej – nie zawarto stosownych aneksów zmieniających umowę<sup>33</sup>. I tak:

1/ W przypadku zlecenia dotyczącego opracowania Strategii Rozwoju Gminy Bledzew<sup>34</sup> stwierdzono, iż Urząd przesunął termin realizacji tego zlecenia bez sporządzenia i podpisania stosownego aneksu do zawartej umowy nr 23/2021 z 8 lutego 2021 roku. Treść umowy zastrzegła, że ewentualne zmiany wymagają pisemnego aneksu pod rygorem nieważności. Urząd aneksu nie sporządził, a wskazany w umowie termin realizacji 31 sierpnia 2021 roku został przekroczony, gdyż protokół odbioru zleconej Strategii odebrano 15 listopada 2021 roku.

(akta kontroli str. 102-146, 148-151, 210-214, 374-391)

Z informacji przedłożonej przez Sekretarz Gminy wynika, że w związku z procedowaniem do 8 listopada 2021 roku projektu strategii, przeoczone konieczność sporządzenia aneksu do umowy w zakresie terminu wykonania przedmiotu zamówienia<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 392-399)

<sup>31</sup> Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie nie odzyskano nadpłaconych środków finansowych.

<sup>32</sup> Tj. 1/ umowy nr 23/2021 z 8 lutego 2021 r. na opracowania Strategii Rozwoju Gminy Bledzew o wartości brutto 6,4 tys. zł, 2/ umowa nr 27/2020 na opracowanie dokumentacji projektowej dla budowy drogi gminnej w m. Popowo i Osiecko o wartości brutto 65,2 tys. zł, 3/ umowa nr 11/2021 na usługę nadzoru archeologicznego o wartości brutto 6 tys. zł, 4/ umowa nr 70/2020 na opracowanie operatów wodnoprawnych o wartości brutto 58,8 tys. zł.

<sup>33</sup> W umowach tych zastrzeżono że wszelkie zmiany muszą być dokonywane na piśmie pod rygorem nieważności.

<sup>34</sup> Zlecenie objęte umową 23/2021.

<sup>35</sup> W związku ze zmianami przepisów ustawy o samorządzie gminnym w listopadzie 2020 roku została podjęta Uchwała Rady Gminy Bledzew nr XX/191/20 w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania Strategii Rozwoju Gminy Bledzew na lata 2021-2025. Na jej podstawie ustalono termin realizacji umowy, tj. 31 sierpnia 2021 roku. Z uwagi na panującą pandemię i dla zapewnienia czynnego udziału lokalnej społeczności w maju 2021 roku przyjęto uchwałę zmieniającą nr XXV/220/21. Zmieniony harmonogram przewidywał przeprowadzenie konsultacji wśród lokalnej społeczności. Elektroniczny projekt ww. strategii został przekazany przez Zleceniobiorcę 15 lipca 2021 roku. Wersja ta podlegała konsultacjom i opiniowaniu różnych podmiotów. Papierowa wersja wobec braku opinii i wniosków nie uległa zmianie – została ona odebrana za protokołem 15 listopada 2021 roku.

2/ W zleceniu dot. wykonania dokumentacji projektowej dla budowy drogi gminnej w miejscowościach Popowo i Osiecko<sup>36</sup> pomimo wydłużenia terminu realizacji do 31 sierpnia 2020 r. odbioru dokumentacji za protokołem dokonano 16 września 2020 r.<sup>37</sup> (kolejnego aneksu przesuwającego termin realizacji nie sporządzono)<sup>38</sup>.

3/ W przypadku umowy dotyczącej zlecenia nadzoru archeologicznego<sup>39</sup> także nie sporządzono aneksu do umowy, która przewidywała realizację tego nadzoru do 31 marca 2021 roku. Protokół zakończenia nadzoru archeologicznego podpisano 24 czerwca 2021 roku.

4/ W przypadku opracowania operatów wodnoprawnych<sup>40</sup>, zleceniobiorca zmuszony był oczekiwać na uzyskanie przez Gminę – pozwolenia na użytkowanie sieci wodociągowej do której miało nastąpić przyłączenie nowej sieci objętej opracowywanymi operatami wodnoprawnymi. Protokół zdawczo-odbiorczy na kompletną realizację umowy podpisano 14 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 102-146, 148-151, 210-214)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że (...) w niektórych przypadkach, gdy inwestycje objęte zleconymi usługami nadzoru przesuwają się w czasie – zapominano o konieczności zawarcia aneksu do umowy zlecającej nadzór. Wynikało to z natłoku obowiązków pracowników nadzorujących realizację poszczególnych umów. Dodała, że (...) nie wiązało się to z koniecznością naliczania kar umownych, gdyż przesunięcia realizacji usług nadzoru nie były wynikiem błędów po stronie wykonawców, lecz wynikało z obiektywnych przesłanek.

(akta kontroli str. 162)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Zlecane usługi były zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami, a ich efekty zostały wykorzystane przy realizacji zadań Urzędu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niesporządzenia w czterech przypadkach pisemnych aneksów do umów w zakresie wydłużenia okresu realizacji zlecenia oraz jednostkowego przypadku dokonania rozliczenia umowy zlecenia powyżej wartości zawartej umowy.

## IV. Wnioski

#### Wnioski

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

1. Rzetelne szacowanie wartości zlecanych usług eksperckich i doradczych.
2. Rozliczanie wynagrodzeń wykonawcy za wykonane usługi zgodnie z postanowieniami zawartych umów.
3. Dokonywanie zmian w umowach na usługi eksperckie i doradcze w formie pisemnych aneksów do umów.

<sup>36</sup> Zlecenie objęte umową nr 27/2020.

<sup>37</sup> Wójt Gminy sporządziła w tej sprawie notatkę, w której wskazano, że wykonawca dołożył wszelkich starań by dotrzymać terminu wskazanego w umowie, w związku z czym odstąpiono od naliczania kar umownych.

<sup>38</sup> Wymagane umową pozwolenie na budowę uzyskano 9 września 2020 r.

<sup>39</sup> Zlecenie objęte umową nr 11/2021.

<sup>40</sup> Zlecenie objęte umową nr 70/2020.

## 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 Zielonej Górze. 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 30 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

Zielona Góra, dnia 2 września 2022 r.

Kontroler

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze  
p.o. Dyrektor  
Andrzej Aleksandrowicz

Krzysztof Hofman  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*