



LOP.430.002.2022

Nr ewid. 142/2022/P/22/074/LOP

Informacja o wynikach kontroli

Nabywanie usług doradczych
i eksperckich przez jednostki
samorządu terytorialnego

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

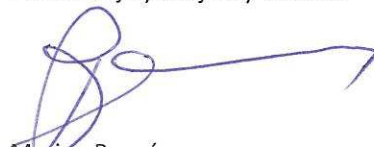
Dyrektor Delegatury NIK w Opolu



Iwona Zyman

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia

20. 12. 2022

Najwyższa Izba Kontroli
Ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA.....	7
3. SYNTEZA	9
4. WNIOSKI	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. ORGANIZACJA ZLECANIA USŁUG DORADCZYCH I EKSPERCKICH.....	15
5.2. ZLECANIE USŁUG DORADCZYCH I EKSPERCKICH PODMIOTOM ZEWNĘTRZNYM I WŁASNYM PRACOWNIKOM	18
5.3. NADZÓR NAD REALIZACJĄ ZLECANYCH USŁUG DORADCZYCH I EKSPERCKICH ORAZ WYKORZYSTANIE ICH WYNIKÓW ...	31
6. ZAŁĄCZNIKI	40
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	40
6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK	42
6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH.....	53
6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	59
6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	60

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

usługi doradcze i eksperckie	pojęcie nie jest zdefiniowane w przepisach prawa; do umów o charakterze doradczym i eksperckim należy zakwalifikować umowy, których przedmiotem są usługi świadczone przez specjalistów posiadających ekspercką wiedzę w określonej dziedzinie bądź dziedzinach, jak również usługi o charakterze doradztwa technicznego, informatycznego, gospodarczego oraz prawniczego; mogą to być także usługi związane z: a/ reklamą i promocją (artykuły promocyjne, audycje telewizyjne i radiowe, kampanie reklamowe), b/ zarządzaniem finansowym, c/ zarządzaniem kapitałem ludzkim, d/ szeroko rozumianą obsługą prawną
zlecenie usług	pod pojęciem zlecenia usług, należy rozumieć powierzanie przez jst - na podstawie umowy zlecenia, o dzieło lub innych umów nienazwanych - podmiotom zewnętrznym (osobom fizycznym, prawnym lub innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej) zarówno zadań publicznych (własnych) przypisanych ustawami i innymi aktami prawnymi, jak również innych zadań, których realizacja wiąże się z zadaniami własnymi jst, w tym np. usług doradczych czy promocyjnych
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.)
jst	jednostki samorządu terytorialnego
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.)
NPzp	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.). Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2021 r.
standardy kontroli zarządczej	standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiące załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, (Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84)
Kodeks pracy	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.)

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy jednostki samorządu terytorialnego nabywając usługi doradcze i eksperckie działały prawidłowo i gospodarnie, uzyskując zamierzone rezultaty?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewniały prawidłowość zlecania usług doradczych i eksperckich?

Czy w sposób legalny, gospodarny i rzetelny zlecano usługi doradcze i eksperckie?

Czy realizacja usług doradczych i eksperckich była prawidłowo nadzorowana, a ich wyniki zostały wykorzystane w działalności kontrolowanych jednostek?

Jednostki kontrolowane

25 - w tym - pięć urzędów marszałkowskich, 10 starostw powiatowych i 10 urzędów gmin/miast

Okres objęty kontrolą

Lata 2020-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie

Obowiązujące przepisy nakładają na jednostki samorządu terytorialnego szereg zadań publicznych. W głównej mierze realizowane są one przez pracowników urzędów obsługujących organy jst zatrudnionych na podstawie umów o pracę oraz samorządowe jednostki organizacyjne.

Zadania te, jak również czynności wpierające (w tym o doradczym i eksperckim charakterze), mogą być zlecane - na podstawie umów cywilnoprawnych, pomiotom zewnętrznym oraz pracownikom tych urzędów. Umowy cywilnoprawne z pracownikami mogą być zawierane tylko w sytuacji, gdy ich przedmiotem są zadania inne niż zadania wynikające ze stosunku pracy.

Zgodnie z danymi zawartymi w *Sprawozdaniu z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jst*, w latach 2020-2021 jst w Polsce wykonały wydatki ogółem na poziomie odpowiednio 299 240 623,8 tys. zł oraz 315 967 267,6 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne pracowników stanowiły w ww. latach odpowiednio 31,7% (94 828 711,9 tys. zł) oraz 32,3% (102 172 453,6 tys. zł) wydatków ogółem.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły odpowiednio 20,2% (60 563 002,6 tys. zł) oraz 18,7% (59 207 360,7 tys. zł) wydatków ogółem. Powyższe dane nie obrazują jednak skali wydatków ponoszonych na realizację usług doradczych i eksperckich, z uwagi na brak wyodrębnienia takiej kategorii w księgach rachunkowych jst, a w konsekwencji w sprawozdaniach budżetowych, do których sporządzenia jednostki te są zobowiązane.

Zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ufp - wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów lub optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Dlatego też priorytetem przy zlecaniu usług doradczych i eksperckich powinno być zapewnienie wysokiej jakości realizacji zadania, co wymusza kierowanie takich zleceń do osób lub podmiotów wyspecjalizowanych w świadczeniu określonych usług.

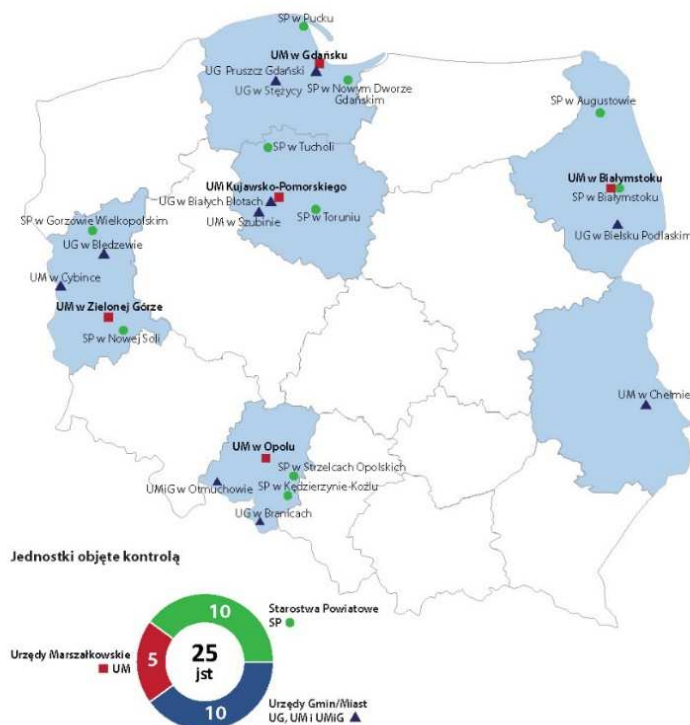
Decyzja o zleceniu powinna być poprzedzona rzetelną analizą potrzeb jednostki oraz wyeliminowaniem możliwości ich zaspokojenia w ramach posiadanych zasobów. Wyłonienie wykonawcy powinno nastąpić na zasadach wynikających z regulacji wewnętrznych i przepisów powszechnie obowiązujących. Ważnym jest również zapewnienie rzetelnego nadzoru nad realizacją zawieranych umów, w celu ograniczenia ryzyka braku osiągnięcia zamierzonych rezultatów.

Mając na uwadze powyższe - zasadnym była weryfikacja: 1/ czy zadania obejmujące świadczenie usług doradczych i eksperckich były prawidłowo powierzane podmiotom zewnętrznym lub pracownikom; 2/ czy zobowiązania wynikające z zawartych umów zostały należycie zrealizowane; 3/ czy uzyskane rezultaty były wykorzystane w realizacji zadań nałożonych na samorządy. Istotnym była też ocena skuteczności funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w tym obszarze.

Uzasadnieniem podjęcia kontroli było także występowanie znacznego ryzyka popełnienia wykroczenia polegającego na zastępowaniu umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Zatrudniona w ten sposób osoba pozbawiona jest uprawnień wynikających z Kodeksu pracy i przepisów o ubezpieczeniach społecznych, w tym praw do urlopu wypoczynkowego, do zachowania okresu wypowiedzenia oraz do wynagrodzenia za czas choroby.

Kontrola przeprowadzona została w 25 urzędach obsługujących organy jst na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Infografika nr 1 Jednostki objęte kontrolą



¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Uzyskanie rezultatów zleconych usług doradczych i eksperckich, w wielu przypadkach nastąpiło z naruszeniem przepisów i skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem środków

Jednostki samorządu terytorialnego uzyskiwały zamierzone rezultaty umów na usługi doradcze i eksperckie. Jednak podejmowane w tym celu działania, zarówno na etapie udzielania zamówień, ich realizacji oraz dokonywania rozliczeń, nie były w pełni prawidłowe. W wielu przypadkach skutkowały niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych.

Powyższe, w ocenie NIK, świadczy nie tylko o braku wymaganej staranności w realizacji zadań, ale i też o ograniczonej skuteczności funkcjonujących w urzędach mechanizmów kontroli zarządczej. Stwierdzone nieprawidłowości skutkowały finansowymi rezultatami kontroli w łącznej wysokości 2 745,7 tys. zł.

Kontrolowane jednostki korzystały z możliwości nabywania usług doradczych i eksperckich, zarówno w ramach umów cywilnoprawnych zawieranych z podmiotami zewnętrznymi, jak też z pracownikami tych jednostek. Na ten cel, w okresie objętym kontrolą, wydatkowano łącznie 82,5 mln zł.

Pomimo właściwego przygotowania organizacyjnego skontrolowanych urzędów do powierzania usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym oraz własnym pracownikom, w aż 32% skontrolowanych urzędów stwierdzono przypadki wypłaty wynagrodzeń w wysokościach wyższych niż wynikały one z zawartych umów.

W 20% z nich stwierdzono przypadki nielegalnego, nierzetelnego oraz niegospodarnego powierzania dodatkowych zadań własnym pracownikom, polegające na: zleceniu zadań niewykraczających poza zakres obowiązków zatrudnionych pracowników; naruszaniu procedur wewnętrznych dotyczących zlecenia zadań; dopuszczeniu do wykonywania zleconych zadań w tych samych godzinach, w których była świadczona praca na podstawie umowy o pracę; ustaleniu i wypłaceniu wynagrodzenia za dodatkową pracę w kwotach niższych niż minimalna stawka godzinowa.

Najwyższa Izba Kontroli, za niegospodarne uznała stwierdzone przypadki zlecenia usług doradczych i eksperckich (w dwóch jednostkach za 30,5 tys. zł) wykraczających poza zakres ich ustawowej działalności. Naruszało to zasadę oszczędnego wydatkowania środków publicznych wynikającą z przepisów o finansach publicznych.

Pracownicy kontrolowanych urzędów dokonywali rzetelnych analiz potrzeb, a działania związane z szacowaniem wartości planowanych zamówień, prowadzone były w większości przypadków z należytą starannością. Wybór zewnętrznych wykonawców usług, poza jednostkowymi przypadkami, dokonywany był zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami, jednak aż w 44% skontrolowanych urzędów, przy dokonywaniu wyboru naruszane były wewnętrzne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych. Spośród zbadanej w kontroli dokumentacji obejmującej 517 umów o wartości 30 859,4 tys. zł, nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 53 umów na łączną kwotę 1 813,6 tys. zł.

W trzech jednostkach zastępowano umowy o pracę umowami cywilnoprawnymi, co stanowiło naruszenie przepisów Kodeksu pracy. Osoby zatrudnione na takiej podstawie nie korzystały z praw przysługujących pracownikom, jak też nie były objęte rygorami wynikającymi z przepisów antykorupcyjnych. Nie dotyczyły ich ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, co mogło utrudniać kierownikom jednostek rozpoznanie istnienia konfliktu interesów.

Pracownicy objętych kontrolą urzędów, w większości przypadków sprawowali prawidłowy nadzór nad realizacją zlecanych usług doradczych i eksperckich. W odniesieniu jednak do dziewięciu umów na kwotę 227,6 tys. zł, wprowadzone do ich treści zmiany nie zostały dokonane w wymaganej formie pisemnej. Uniemożliwiało to rzetelną weryfikację prawidłowości ich wykonania.

Stwierdzono również przypadki nieuzasadnionego zaniechania naliczania i dochodzenia kar umownych w łącznej kwocie 81,7 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli, w dwóch jednostkach nie zostały wykorzystane efekty zleconych usług, na których realizację wydatkowano łącznie 57,2 tys. zł. W ocenie NIK, świadczy to o niegospodarnym wydatkowaniu tych środków.

3. SYNTEZA

W kontrolowanych jednostkach wdrożono procedury regulujące zasady zlecania usług

Organizacja zlecania usług doradczych i eksperckich

Wszystkie skontrolowane urzędy (25) opracowały i wdrożyły procedury regulujące zasady zlecania usług. Procedury te dotyczyły zlecania usług podmiotom zewnętrznym, jak też własnym pracownikom.

Jednak żadna ze skontrolowanych jednostek nie opracowała odrębnych procedur regulujących zasady zlecania usług doradczych i eksperckich oraz nie wyodrębniła w strukturze organizacyjnej komórki lub stanowiska pracy odpowiedzialnego za zlecenie tego typu usług.

W trzech skontrolowanych jednostkach² stwierdzono brak ujęcia w zakresach obowiązków pracowników zadania dotyczącego prowadzenia rejestru umów lub brak sporządzenia indywidualnych zakresów czynności dla pracowników sprawujących nadzór nad realizacją zleceń oraz rejestrujących zawierane umowy.

(str. 15)

Wystąpiły przypadki nierzetelnie prowadzonych rejestrów umów

Spośród 25 urzędów objętych kontrolą, **w pięciu (20%)³ pomimo wprowadzenia regulacji wewnętrznych określających zasady prowadzenia rejestrów umów, dane zawarte w tych rejestrach były nierzetelne.** Przeprowadzone w tych jednostkach kontrole wykazały, że prowadzone na podstawie wewnętrznych regulacji rejestry, nie obejmowały części udzielonych zamówień publicznych oraz zawartych w tym zakresie umów. W czterech ww. urzędach⁴ stwierdzone braki dotyczyły łącznie 178 zawartych umów cywilnoprawnych.

(str. 16)

Mechanizmy kontroli zarządczej nie zawsze były skuteczne

We wszystkich skontrolowanych urzędach zostały wdrożone systemy kontroli zarządczej umożliwiające m.in. weryfikację zasadności zlecania usług podmiotom zewnętrznym, jak również własnym pracownikom. **Stwierdzone w kontroli NIK nieprawidłowości świadczą jednak o niepełnej skuteczności tych systemów.**

W czterech przypadkach⁵ (16%) wystąpiły istotne nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.: bezpodstawnego odstępowania od wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych; zlecania zadań podmiotom zewnętrznym, które pokrywały się z zadaniami przypisanymi komórkom organizacyjnym urzędów; zaniechania naliczania i dochodzenia należnych kar umownych; jak też dokonywania wypłaty wynagrodzenia w sposób niezgodny z postanowieniami zawartych umów. Dodatkowo, w jednym przypadku (Urząd Miejski w Cybince) zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej nie były aktualizowane, i nie uwzględniały zmian w powszechnie obowiązujących przepisach.

(str. 16-18)

Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom

W latach 2020–2021 we wszystkich 25 skontrolowanych urzędach zawierane były umowy cywilnoprawne stanowiące podstawę zlecania usług doradczych i eksperckich. W ww. latach skontrolowane jednostki zawarły ogółem **26 216 umów cywilnoprawnych z podmiotami zewnętrznymi na łączną kwotę wydatków 893 585,9 tys. zł.** Spośród tych umów **4 325 dotyczyło usług doradczych i eksperckich, a na ich realizację wydatkowano**

² Starostwo Powiatowe w Tucholi, Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim, Urząd Gminy Pruszcz Gdański.

³ Urząd Gminy Bielsk Podlaski, Urząd Gminy Białe Błota oraz Starostwa Powiatowe w Pucku, Nowym Dworze Gdańskim i Kędzierzynie-Koźlu.

⁴ W Urzędzie Gminy Bielsk Podlaski, w Urzędzie Gminy Białe Błota, w Starostwie Powiatowym w Pucku, w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim.

⁵ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Urząd Gminy Białe Błota, Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich, Starostwo Powiatowe w Tucholi.

81 669,3 tys. zł. Ww. umowy stanowiły **16,5%** wszystkich umów cywilnoprawnych zawartych z podmiotami zewnętrznymi, a wydatki - **9,1% kwot wydatkowanych** na rzecz podmiotów zewnętrznych i **8%** wydatków poniesionych na wynagrodzenia zatrudnionych w kontrolowanych urzędach pracowników. Przedmiotem tych umów były m.in. doradztwo prawne i podatkowe; opracowanie dokumentów planistycznych, projektów budowlanych i geologicznych; opracowanie raportów i programów ochrony środowiska, a także usługi związane z promocją.

(str. 18-20)

W 20 skontrolowanych urzędach (80%) zawierane były również dodatkowe umowy cywilnoprawne z pracownikami tych jednostek. Łącznie zawarto **354 takie umowy na kwotę 866,3 tys. zł.** Większość umów obejmowała realizację zadań podstawowych jst (307 umów na 674 tys. zł), takich jak archiwizacja dokumentacji, pełnienie dyżurów w centrach zarządzania kryzysowego, udział w komisjach wyborczych lub egzaminacyjnych, sporządzanie raportów o stanie gminy. Pozostałe dotyczyły usług doradczych i eksperckich (47 umów o wartości 192,3 tys. zł), takich jak wykonanie analiz terenowych, dokonanie oceny prawidłowości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, sporządzenie opracowań geodezyjnych i kartograficznych, jak też obsługi informatycznej i sprawowania nadzoru inwestorskiego.

Na podstawie badania próby obejmującej **204 dodatkowe umowy cywilnoprawne o łącznej wartości 631,9 tys. zł** zawarte z pracownikami kontrolowanych jednostek stwierdzono, że w **pięciu** urzędach⁶ (20%) wystąpiły przypadki niezgodnego z prawem, nierzetelnego lub niegospodarnego zlecenia pracownikom dodatkowych zadań. Nieprawidłowości te polegały m.in. na: naruszaniu procedur wewnętrznych dotyczących zlecenia zadań; zlecaniu zadań pokrywających się z zakresem obowiązków pracownika; dopuszczeniu do wykonywania zleconych zadań w tych samych godzinach, w których powinna być świadczona praca na podstawie umowy o pracę; ustaleniu i wypłaceniu wynagrodzenia za pracę dodatkową w kwotach niższych niż minimalna stawka godzinowa.

Ponadto w trzech jednostkach⁷ wystąpiły przypadki nieuprawnionego zastępowania umowy o pracę, umową cywilnoprawną, co stanowiło naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów Kodeksu pracy.

W skontrolowanych urzędach nie zatrudniano na podstawie umów cywilnoprawnych doradców, asystentów zarządu oraz osób na kontraktach menadżerskich. W jednym przypadku⁸ umowa cywilnoprawna obejmowała swoim zakresem przedmiotowym również działalność doradczą na rzecz Starosty, jednak pozostałe jej elementy wskazywały na pracowniczy charakter tej umowy, a w konsekwencji na naruszenie przepisów Kodeksu pracy oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁹.

(str. 20-25)

W większości skontrolowanych jednostek przed zleceniem usług doradczych i eksperckich prowadzono analizę potrzeb i korzyści realizacji takich zadań w ramach umów cywilnoprawnych. Zlecane usługi służyły wykonywaniu ustawowych zadań kontrolowanych jednostek i były zgodne z charakterem ich działalności, z wyjątkiem dwóch z nich¹⁰. W ww. jednostkach stwierdzono przypadki powierzania wykonania usług, których zakres wykraczał poza zakres zadań własnych tych jednostek oraz zadań zleconych odrębnymi ustawami. Dotyczyło to zlecenia dodatkowych mediacji o charakterze cywilnym, poza

Wystąpiły przypadki nierzetelnego, nielegalnego lub niegospodarnego zlecenia dodatkowych zadań własnym pracownikom

W skontrolowanych urzędach nie zatrudniano doradców, asystentów zarządu, osób na kontraktach menadżerskich

Część usług doradczych wykraczała poza zakres działalności jst

⁶ Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Urząd Miejski w Szubinie, Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie, Urząd Gminy Białe Błota, Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim.

⁷ Urząd Gminy w Branicach, Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu, Urząd Gminy Białe Błota.

⁸ Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 530, dalej: ustawa o pracownikach samorządowych.

¹⁰ Urząd Miasta i Gminy Otmuchów, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego.

prowadzonym postępowaniem administracyjnym, jak też powierzenia wykonywania czynności poborcy podatkowego oraz zaległości z tytułu należności publicznoprawnych. Ww. nieprawidłowości skutkowały niegospodarnym wydatkowaniem 30,5 tys. zł.

(str. 25-27)

Szacowanie wartości usług doradczych i eksperckich nie zawsze było rzetelne

W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie stwierdzono przypadków szacowania wartości zamówienia na usługi doradcze i eksperckie skutkującego nieuprawnionym podziałem zamówienia publicznego. W większości (20) badanych urzędów szacowanie wartości zamówień na usługi doradcze i eksperckie dokonywane było z należytą starannością oraz z zachowaniem dbałości o prawidłowe dokumentowanie tych czynności. **W pięciu jednostkach¹¹**, stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości przy szacowaniu zleczanych usług doradczych i eksperckich. Dotyczyły one nierzetelnego szacowania kosztów nadzoru inwestorskiego oraz realizacji usługi doradczej polegającej na przygotowaniu do wdrożenia zadania „Pilotażowe rejsy towarowe na drodze wodnej E40 i E70”, a także braku udokumentowania oszacowania wartości usługi świadczenia pomocy i doradztwa w zakresie udzielanych przez gminę zamówień publicznych i przeprowadzenia egzaminów o awans na stopień nauczyciela mianowanego. **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego** wystąpiły również jednostkowe przypadki nieuzasadnionego zaniechania przeprowadzenia wymaganego regulacjami wewnętrznymi rozeznania rynku, co stwarzało ryzyko niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

(str. 27-28)

W prawie połowie skontrolowanych jednostek nie przestrzegano zasad wyboru wykonawców usług

Aż w 11 skontrolowanych jednostkach (44%) wybór wykonawców usług doradczych i eksperckich dokonany został z naruszeniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych. Na podstawie zbadanej w kontroli dokumentacji dotyczącej **517 umów** o wartości **30 859,4 tys. zł** stwierdzono, że wyboru ich wykonawców w **53 przypadkach umów na kwotę 1 813,6 tys. zł** dokonano m.in. z zaniechaniem: wszczęcia procedury udzielenia zamówienia; sporządzenia pisemnego wniosku o udzielenie zamówienia (lub wymaganego druku zamówienia) oraz uzasadnienia konieczności zawarcia umowy; sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia oraz dokumentowania przebiegu prowadzonego postępowania.

(str. 28-30)

Ponadto **w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego** stwierdzono naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych, polegające na udzieleniu dwóch zamówień publicznych (na łączną kwotę 804,6 tys. zł) w trybie zamówienia z wolnej ręki, pomimo braku zaistnienia przesłanek do jego zastosowania. W konsekwencji z naruszeniem Pzp zawarte zostały dwie umowy: na przygotowanie kampanii informacyjno-promocyjnej dotyczącej przeciwdziałania skutkom koronawirusa (na 395 tys. zł) oraz na opracowanie koncepcji i architektury Platformy Miejskiej (za 409,6 tys. zł).

(str. 30)

Tylko w jednej jednostce¹² przeprowadzony został audyt oraz kontrole wewnętrzne, których przedmiotem było zlecenie usług doradczych i eksperckich.

(str. 31)

¹¹ Urząd Gminy w Bledzewie, Urząd Miejski w Cybince, Urząd Gminy Pruszcz Gdański, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego.

¹² Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego.

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

W większości jednostek prawidłowo realizowano umowy dotyczące usług doradczych i eksperckich

W większości przypadków zlecane usługi doradcze i eksperckie zostały **zrealizowane zgodnie z umową, terminowo i w pełnym zakresie**. W 21 skontrolowanych jednostkach sprawowany był rzetelny nadzór nad realizacją takich umów oraz w sposób prawidłowy dokonywany był odbiór wykonanych prac. Niemniej jednak w czterech urzędach¹³ kontrola wykazała brak właściwego nadzoru nad realizacją powierzonych usług doradczych i eksperckich oraz nierzetelny odbiór ich efektów. Brak właściwego nadzoru przejawiał się w zaniechaniu weryfikowania prawidłowości wykonanych prac oraz egzekwowania należytego ich wykonania pomimo dokonania zapłaty, jak też obioru zleconych prac przez nieupoważnione osoby.

(str. 31- 33)

Zmiany do umów nie zawsze były wprowadzane w wymaganej formie

W ramach objętej szczegółowym badaniem próby **517 umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi, których przedmiotem były usługi doradcze i eksperckie o wartości 30 859,4 tys. zł**, dokonywane w trakcie ich realizacji zmiany były korzystne dla jst, a ich wprowadzenie było uzasadnione i zapewniało uzyskanie oczekiwanych efektów. Stwierdzono jednak, że w odniesieniu do **dziewięciu umów o łącznej wartości 227,6 tys. zł** dokonano ich zmian bez zachowania formy pisemnej (sporządzenia aneksu) odzwierciedlającej rzeczywiste oczekiwania zamawiających, co spowodowało rozbieżności pomiędzy treścią zawartej umowy, a uzyskanym świadczeniem. Powyższe dotyczyło przesunięć terminów wykonania umów, zwiększenia wynagrodzenia przysługującego wykonawcy, jak również niepełnej realizacji pierwotnie zakładanego zakresu przedmiotowego umowy.

(str. 33-34)

Wypłaty wynagrodzeń wykonawcom usług – z wyjątkiem kilku przypadków – były dokonywane zgodnie z postanowieniami zawartych umów

Jst jako nabywcy usług doradczych i eksperckich dokonywały wypłaty przysługujących wykonawcom wynagrodzeń zgodnie z postanowieniami zawartych umów, tj. w wymaganych wysokościach oraz po wykonaniu i odbiorze zleconych prac. Jednakże **w ośmiu urzędach¹⁴ (stanowiących 32% skontrolowanych jednostek) stwierdzono przypadki** wypłaty wynagrodzeń: w wysokościach wyższych niż określono w umowie; nieprzewidzianych w umowie; po terminie wskazanym w umowie; w sposób niezgodny z postanowieniami umowy; bez wymaganej kontrasygnaty Skarbnika oraz w sposób naruszający zasady określone w wewnętrznych regulacjach obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Ujawnione przez NIK nieprawidłowości stanowiły naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub były przejawem nieuprawnionego naruszania wewnętrznych regulacji.

(str. 35-36)

Kary umowne w kwocie 81,7 tys. zł nie zostały naliczone

W przypadkach niepełnej lub nieterminowej realizacji umów na usługi doradcze lub eksperckie, skontrolowane urzędy podejmowały działania w celu naliczenia i wyegzekwowania kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umowy. Spośród 25 skontrolowanych jednostek, w dwóch z nich¹⁵ wystąpiły jednak przypadki nienaliczenia kar umownych za nieterminową realizację umów oraz w jednym (Urząd Miasta Chełm) opieszałość w ich dochodzeniu. Stanowiło to naruszenie art. 42 ust. 5 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego

¹³ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Gminy Pruszcz Gdański.

¹⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego; Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego; Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie; Urząd Gminy Pruszcz Gdański; Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Gminy w Bledzewie, Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich; Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim.

¹⁵ Urząd Gminy Białe Błota, Starostwo Powiatowe w Pucku.

podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. **Wartość nienaliczonych i niewyegzekwowanych kar umownych wyniosła łącznie 81,7 tys. zł.**

(str. 36-37)

Stwierdzono przypadki niewykorzystywania efektów zleconych usług

Spośród zbadanych w kontroli **517 umów na usługi doradcze i eksperckie** zlecone podmiotom zewnętrznym o wartości **30 859,4 tys. zł, w przypadku pięciu umów stwierdzono niewykorzystanie ich efektów.** Skutkowało to niegospodarnym wydatkowaniem środków w dwóch jednostkach¹⁶, gdzie nie zostały wykorzystane wyniki zleconych usług doradczych lub eksperckich, **na których realizację wydatkowano łącznie 57,2 tys. zł.** Ww. przypadki dotyczyły wypłaty wynagrodzeń dla zleceniobiorców za wykonane prace, których faktyczna realizacja została zakwestionowana przez NIK lub ich efekt do dnia zakończenia kontroli NIK nie był możliwy do zweryfikowania. Dotyczyło to umów doradztwa w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi; niewykorzystania opracowanych przez podmioty zewnętrzne projektów regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz procedury dotyczącej realizacji obowiązków podatkowych.

(str. 38-39)

¹⁶ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Urząd Gminy Białe Błota.

4. WNIOSKI

Organy wykonawcze jst

1. Najwyższa Izba Kontroli mając na uwadze stwierdzone w toku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości wnosi o podjęcie skutecznych działań w celu zwiększenia nadzoru nad prawidłowością zlecania i realizacji usług doradczych i eksperckich. Działania takie umożliwiłyby osiągnięcie celu kontroli zarządczej ustanowionego przepisami ufp.
2. Zaniechanie zawierania z pracownikami dodatkowych umów cywilnoprawnych obejmujących czynności i zadania, których obowiązek realizacji wynika z ich stosunku pracy.
3. Zaniechanie zlecania podmiotom zewnętrznym zadań, których realizacja przypisana została pracownikom jednostki zlecającej.
4. Korzystanie z innych form wynagradzania własnych pracowników w związku z wykonywaniem przez nich dodatkowych zadań, w szczególności z dodatków specjalnych, o których mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. ORGANIZACJA ZLECANIA USŁUG DORADCZYCH I EKSPERCKICH

W urzędach wprowadzone zostały procedury wewnętrzne oraz podziały zadań w zakresie zlecania usług

Przyjęte w skontrolowanych jednostkach rozwiązania organizacyjne nie wyeliminowały nieprawidłowości przy zlecaniu usług doradczych i eksperckich. Świadczyło to o ograniczonej skuteczności funkcjonujących w kontrolowanych jednostkach, mechanizmów kontroli zarządczej.

Wszystkie skontrolowane 25 jednostki opracowały i wdrożyły procedury regulujące zasady zlecania usług. Przyjęte przez nie zasady zlecania usług dotyczyły także zlecania usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym oraz własnym pracownikom. Żadna ze skontrolowanych jednostek nie opracowała odrębnych procedur regulujących zasady zlecania usług doradczych i eksperckich oraz nie wyodrębniła w strukturze organizacyjnej komórki lub stanowiska pracy odpowiedzialnego za zlecenie tego typu usług. Zadania te były realizowane przez różne komórki organizacyjne/stanowiska pracy, których obowiązki wynikały z regulaminów organizacyjnych, procedur wewnętrznych oraz indywidualnych zakresów czynności.

W trzech skontrolowanych jednostkach¹⁷ nie uwzględniono w zakresach obowiązków pracowników zadania dotyczącego prowadzenia rejestru umów lub stwierdzono brak indywidualnych zakresów czynności pracowników prowadzących takie rejestry oraz sprawujących nadzór nad realizacją udzielonych zleceń. Zgodnie natomiast ze standardami kontroli zarządczej, II A Środowisko wewnętrzne, pkt 3 Struktura organizacyjna oraz pkt 4 Delegowanie uprawnień, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, a ponadto należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Jak wykazała kontrola przyczynami powyższych nieprawidłowości było przeoczenie lub natłok zadań.

W **Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim** zatrudnieni kierownicy Wydziału Obsługi Jednostek, Wydziału Architektury i Budownictwa, Wydziału Infrastruktury, Główna Księgowa oraz referent w Wydziale Finansowo-Księgowym i referent ds. społecznych, którzy sprawowali nadzór nad realizacją umów i weryfikowali faktury pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym, a także pod kątem legalności, celowości i gospodarności wydatków, nie posiadali zakresów zadań i obowiązków. Było to niezgodne z obowiązującymi w Starostwie regulacjami określonymi w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

W **Urzędzie Gminy Pruszcz Gdański** dla Skarbnika Gminy nie został określony szczegółowy zakres jego obowiązków, co było niezgodne z regulaminem organizacyjnym Urzędu.

¹⁷ Starostwo Powiatowe w Tucholi – dla jednego pracownika, Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim – dla sześciu pracowników, oraz Urząd Gminy Pruszcz Gdański – dla jednego pracownika.

Rejestry umów nie
zawsze były
prowadzone rzetelnie

Na podstawie wewnętrznych regulacji kontrolowane urzędy prowadziły rejestry umów stanowiących podstawę powierzenia usług doradczych i eksperckich. Spośród 25 jednostek objętych kontrolą, w pięciu (20%) z nich (**Urząd Gminy Bielsk Podlaski, Urząd Gminy Białe Błota oraz Starostwa Powiatowe w Pucku, Nowym Dworze Gdańskim i Kędzierzynie-Koźlu**) pomimo obowiązywania regulacji wewnętrznych określających zasady prowadzenia rejestrów umów (zamówień publicznych), dane w nich zawarte były nierzetelne. Kontrola wykazała, że nie obejmowały one części zawartych umów cywilnoprawnych. W czterech ww. urzędach¹⁸ stwierdzono bowiem brak ujęcia w prowadzonych rejestrach łącznie 178 zawartych umów. Powyższe wynikało z ograniczonej rzetelności działań pracowników kontrolowanych jednostek. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej (II D. Informacja i komunikacja), osoby zarządzające powinny mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków, a system komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym.

W **Urzędzie Gminy Białe Błota** prowadzono rejestr udzielonych zamówień publicznych oraz wyodrębniono komórkę organizacyjną, której zadaniem było rzetelne jego prowadzenie, tj. Referat Zamówień Publicznych i Pozyskiwania Funduszy. Kontrola NIK wykazała, jednak że w ww. rejestrze **nie zostały uwzględnione trzy zamówienia publiczne** udzielone w 2021 r.¹⁹ o łącznej wartości 92 tys. zł. Powyższe skutkowało brakiem ujęcia tych zamówień w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych za 2021 r., co stanowiło naruszenie art. 82 NPzp.

W **Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim** do rejestru umów nie zostało wprowadzonych **57 umów** zawartych w 2020 r. z podmiotami zewnętrznymi na łączną kwotę 579,9 tys. zł, a w **Starostwie Powiatowym w Pucku** w latach 2020-2021 nie zarejestrowano **116 takich umów**, pomimo takiego wymogu określonego w wewnętrznych procedurach, tj. odpowiednio wewnętrznym regulaminie udzielania zamówień publicznych oraz zarządzeniu w sprawie zasad rejestracji umów.

W **Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu** kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych w zakresie działalności własnego wydziału prowadzili własne odrębne rejestry umów. W Starostwie nie podjęto rzetelnych działań zapewniających prowadzenie jednolitego, centralnego rejestru zawartych umów cywilnoprawnych. W konsekwencji, istotnie ograniczało to możliwość jednoznacznego ustalenia liczby umów dotyczących realizacji usług przez podmioty zewnętrzne.

Stwierdzone
nieprawidłowości
świadczą
o nieskutecznej kontroli
zarządczej

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 upf, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki. Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych, w myśl art. 68 ust. 1 upf stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny

¹⁸ Odpowiednio: w Urzędzie Gminy Bielsk Podlaski brak dwóch umów; w Urzędzie Gminy Białe Błota trzech umów; w Starostwie Powiatowym w Pucku 116 umów; w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim 57 umów; w Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu prowadzono kilka rejestrów.

¹⁹ Tj. dotyczących: [1] sporządzenia projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków [2] analizy poprawności w zakresie VAT zadeklarowania przez Urząd Gminy podatku należnego z tytułu zbycia w drodze wyłączenia nieruchomości przeznaczonych pod budowę infrastruktury drogowej w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2021 r. [3] przygotowania projektu procedury podatkowej w zakresie realizacji obowiązków wynikających z przepisów rozdziału 11 a działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa i przeprowadzenie szkolenia w tym zakresie.

i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: a/ zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; b/ skuteczności i efektywności działania; c/ ochrony zasobów; d/ przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; e/ efektywności i skuteczności przepływu informacji; f/ zarządzania ryzykiem.

Wszystkie skontrolowane jednostki posiadały systemy kontroli zarządczej wprowadzone, w wymaganej formie, przez ich kierowników. Umożliwiały one weryfikację zasadności zlecenia usług podmiotom zewnętrznym, jak również własnym pracownikom. Stwierdzone w kontroli NIK nieprawidłowości świadczyły jednak o braku skuteczności przyjętych rozwiązań.

W czterech jednostkach (**Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Urząd Gminy Białe Błota, Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich, Starostwo Powiatowe w Tucholi**) stwierdzone w kontroli nieprawidłowości świadczyły o braku skuteczności wdrożonych mechanizmów takiej kontroli. Dotyczyły one m.in.: bezpodstawnego odstępowania od wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych; nieuzasadnionego zlecenia usług podmiotom zewnętrznym na zadania, które należały do zadań komórek organizacyjnych urzędu; niegospodarnego wydatkowania środków publicznych; nienaliczania kar umownych; dokonywania wypłaty wynagrodzenia w sposób niezgodny z postanowieniami zawartej umowy; braku delegowania uprawnień dotyczących prowadzenia rejestru umów cywilnoprawnych. Dodatkowo, w jednym przypadku (**Urząd Miejski w Cybince**) kontrola wykazała brak aktualnych regulacji określających system kontroli zarządczej.

W Starostwie Powiatowym w Strzelcach Opolskich stwierdzone w kontroli NIK nieprawidłowości polegały na: wypłacie wynagrodzenia w wysokości 8,6 tys. zł dla wykonawcy zleconej usługi niezgodnie z umową; braku podejmowanych działań zmierzających do zapewnienia prawidłowej i pełnej realizacji umowy na opracowanie Strategii Rozwoju Powiatu na lata 2021-2030 o łącznej wartości 14,6 tys. zł; wyboru wykonawcy umowy o wartości 12,3 tys. zł z naruszeniem regulacji wewnętrznych. Zdaniem NIK stwierdzone ww. nieprawidłowości wskazywały, iż wprowadzone i obowiązujące w Starostwie mechanizmy kontroli zarządczej nie były w pełni skuteczne.

W Urzędzie Gminy Białe Błota przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej podkreślały wagę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym zasady wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny oraz umożliwiający terminową realizację zadań, a także zasady optymalnego doboru metod i środków w celu uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Pracownicy pełniący funkcje kierownicze w Urzędzie zostali zobowiązani do sprawowania ciągłego nadzoru nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej, skutecznej i efektywnej realizacji. Wprowadzone procedury nie były jednak przestrzegane, na co wskazywały ustalenia kontroli NIK. Dotyczyły one m.in. przypadków nierzetelnego rozliczania wykonawców z realizacji obowiązków umownych; nieustalenia i niedochodzenia kar umownych z tytułu niewłaściwego wykonania zobowiązań umownych w łącznej kwocie 11,6 tys. zł; wypłaty wynagrodzenia dla kancelarii prawnej nieprzewidzianego umową w kwocie 0,8 tys. zł za nocleg i przejazd do Warszawy; zaciągnięcia zobowiązania w wysokości 32,5 tys. zł na zakup usługi doradztwa podatkowego w przedmiocie uzyskania nienależnie zapłaconego podatku VAT, pomimo iż ww. usługa powinna być wykonana w ramach posiadanej umowy na bieżącą obsługę Urzędu.

W Urzędzie Miejskim w Cybince obowiązywało zarządzenie Burmistrza Cybinki Nr 8a/2010 z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Cybince i jednostkach organizacyjnych Gminy Cybinka, przy czym nie było ono

aktualizowane od ponad 12 lat, a w konsekwencji w uregulowaniach wewnętrznych nie uwzględniono aktualnych regulacji w tym obszarze²⁰. W trakcie kontroli NIK, zarządzeniem Burmistrza Nr 38/2022 z dnia 8 sierpnia 2022 r. wprowadzono Regulamin kontroli zarządczej Urzędu, w którym określono m.in. definicje i cele kontroli zarządczej, elementy systemu i standardy kontroli zarządczej, wymaganą dokumentację (wraz ze wzorami) oraz opis procesu zarządzania ryzykiem.

5.2. ZLECANIE USŁUG DORADCZYCH I EKSPERCKICH PODMIOTOM ZEWNĘTRZNYM I WŁASNYM PRACOWNIKOM

Skontrolowane urzędy w większości przypadków w sposób legalny, gospodarny i rzetelny zlecały usługi doradcze i eksperckie. Przedmiot i zakres usług doradczych i eksperckich powierzonych podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom, w większości przypadków, był adekwatny do potrzeb skontrolowanych urzędów oraz zgodny z charakterem ich działalności. Wybór wykonawców usług, poza jednostkowymi przypadkami, dokonywany był zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami, jednak w aż 11 jednostkach przy zlecaniu tych usług podmiotom zewnętrznym naruszone zostały wewnętrzne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych. W pięciu urzędach stwierdzono też przypadki nielegalnego, nierzetelnego oraz niegospodarnego zlecania pracownikom dodatkowych zadań. Ponadto w trzech urzędach stwierdzono przypadki zastępowania umowy o pracę umową cywilnoprawną.

Wydatki jst na usługi doradcze i eksperckie stanowiły 8,8% wydatków poniesionych na wynagrodzenia zatrudnionych pracowników

W skontrolowanych jednostkach wydatki na wynagrodzenia pracowników wyniosły w latach 2020-2021 łącznie 924 932 tys. zł, z tego 444 760,4 tys. zł w 2020 r. oraz 480 171,6 tys. zł w 2021 r.

W ww. latach skontrolowane urzędy zawarły ogółem 26 216 umów cywilnoprawnych z podmiotami zewnętrznymi na łączną kwotę wydatków 893 585,9 tys. zł. W 2020 r. zawartych zostało 13 128 takich umów na kwotę 430 657,9 tys. zł, a w 2021 r. - 13 088 umów na kwotę 462 928 tys. zł.

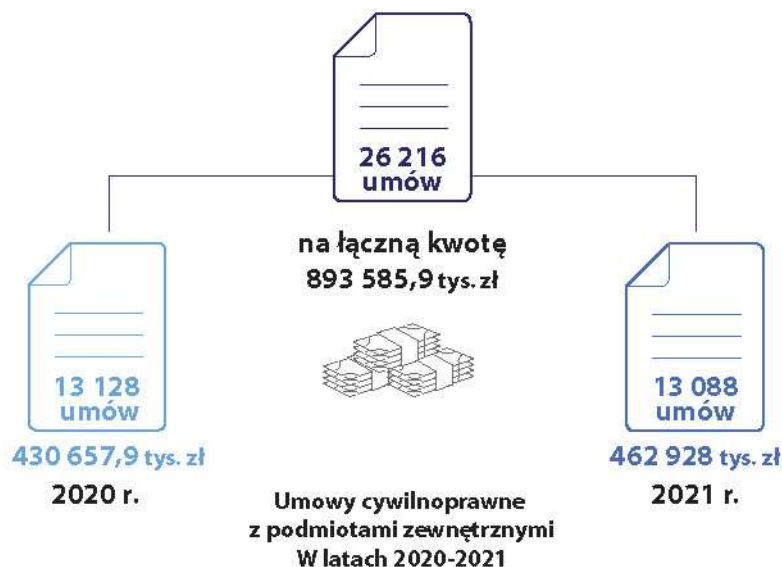
²⁰ Komunikatu Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11); Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56).

Infografika nr 2
Wynagrodzenia zatrudnionych pracowników



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z kontrolowanych jednostek

Infografika nr 3
Umowy cywilnoprawne z podmiotami zewnętrznymi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z kontrolowanych jednostek

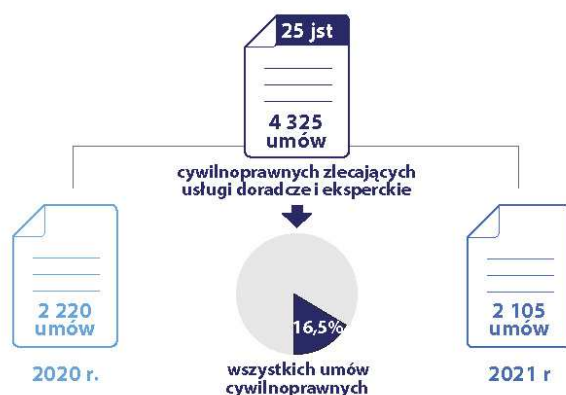
W latach 2020-2021 we wszystkich 25 skontrolowanych jednostkach zawierane były umowy cywilnoprawne, których przedmiotem były usługi doradcze i eksperckie. Ich liczba wyniosła **ogółem 4 325 na łączną kwotę wydatków 81 669,3 tys. zł**. W 2020 r. skontrolowane urzędy zawarły łącznie 2 220 umów na usługi doradcze i eksperckie na kwotę wydatków 34 738,3 tys. zł, a w 2021 r. 2 105 takich umów na kwotę 46 931,02 tys. zł.

Umowy na usługi doradcze i eksperckie stanowiły **16,5%** wszystkich umów cywilnoprawnych zawartych przez skontrolowane jednostki z podmiotami zewnętrznymi **oraz 9,1% kwot wydatkowanych** na zlecenia usług tym podmiotom.

Środki wydatkowane na podstawie umów cywilnoprawnych, których przedmiotem były usługi doradcze i eksperckie (**81 669,3 tys. zł**) stanowiły w skontrolowanych urzędach ponad **8%** wydatków poniesionych na wynagrodzenia zatrudnionych w nich pracowników (**924 932 tys. zł**).

Kontrolą NIK objęto **517 umów**, których przedmiot stanowiły **usługi doradcze i eksperckie** na łączną wartość wydatków **30 859,4 tys. zł**.

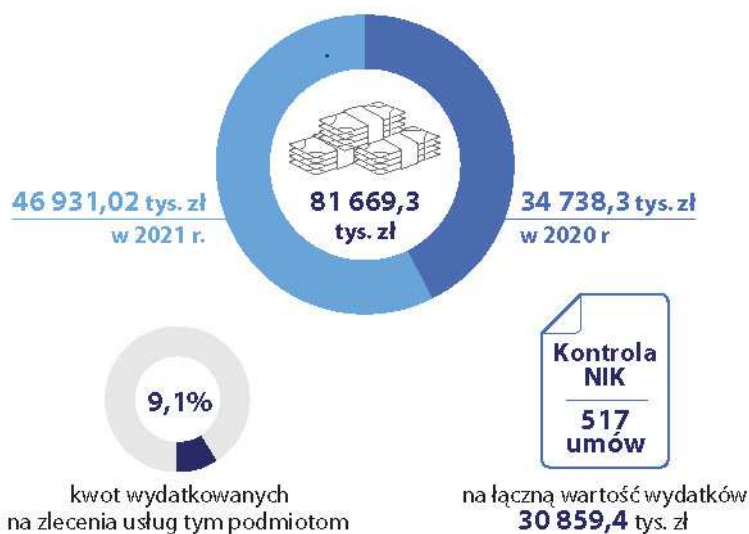
Infografika nr 4
Liczba umów na usługi doradcze i eksperckie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z kontrolowanych jednostek

Infografika nr 5
Wydatki poniesione na usługi doradcze i eksperckie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z kontrolowanych jednostek



Kontrolowane jednostki korzystały z możliwości zawierania dodatkowych umów z pracownikami

Spośród 25 skontrolowanych urzędów, w 20 (80%) wystąpiły przypadki zawierania dodatkowych umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami. W jednostkach tych zawarte zostały łącznie **354 umowy na łączną kwotę 866,3 tys. zł**. Dotyczyły one zarówno realizacji zadań podstawowych (307 umów na 674 tys. zł), jak też wykonywania usług doradczych i eksperckich (47 umów o wartości 192,3 tys. zł). Do pierwszej kategorii wchodziły umowy obejmujące m.in. archiwizację dokumentacji, pełnienie dyżurów w centrach zarządzania kryzysowego, udział w komisjach wyborczych lub egzaminacyjnych, sporządzanie raportów o stanie gminy. Do drugiej - wykonanie analiz terenowych, dokonanie oceny prawidłowości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, sporządzenie opracowań geodezyjnych

i kartograficznych, zapewnienie obsługi informatycznej, a także sprawowanie nadzoru inwestorskiego. W badanym okresie największą liczbę umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami, zawarto w Urzędzie Gminy Pruszcz Gdański (69 umów na łączną kwotę wydatków 96,6 tys. zł), a zadania doradcze lub eksperckie powierzano najczęściej własnym pracownikom w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego (łącznie 17 razy o łącznej wartości umów 97,1 tys. zł).

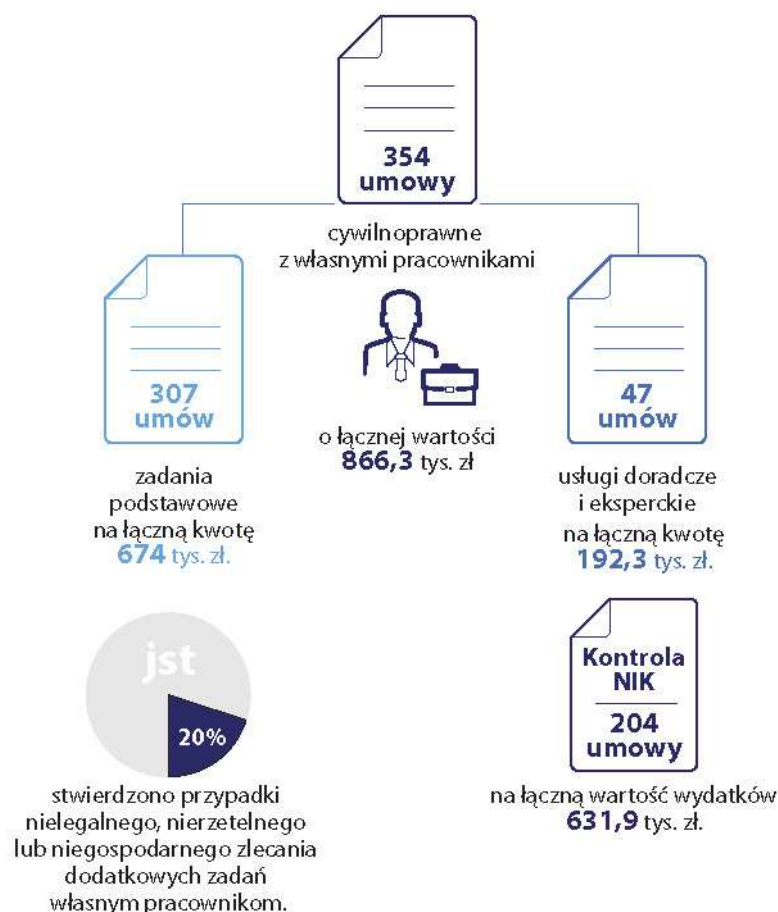
Kontrolą NIK objęto łącznie **204 umowy cywilnoprawne zawarte z własnymi pracownikami, o łącznej wartości 631,9 tys. zł.**

Spośród 20 skontrolowanych jednostek, w których zlecano dodatkowe zadania własnym pracownikom na podstawie umów cywilnoprawnych, w 12 z nich nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. Pracownicy tych urzędów, wykonujący zlecenia, realizowali je po godzinach pracy, poza siedzibą urzędu, a zakres przedmiotowy zlecenia nie był zbieżny z zakresami obowiązków zatrudnionych pracowników. Powierzanie dodatkowych zadań własnym pracownikom na podstawie umów cywilnoprawnych było uzasadnione potrzebami jednostki i następowało zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi.

W pięciu pozostałych urzędach nie zawierano takich umów²¹.

Infografika nr 6

Umowy cywilnoprawne z własnymi pracownikami



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z kontrolowanych jednostek.

²¹ Starostwo Powiatowe w Białymstoku; Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego; Urząd Gminy Pruszcz Gdański; Urząd Gminy w Bledzewie; Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu.

Nieprawidłowości przy powierzaniu dodatkowych zadań własnym pracownikom wystąpiły w 20% skontrolowanych jednostek

Niemniej jednak kontrola NIK wykazała **istotne nieprawidłowości** w tym zakresie aż w **20% kontrolowanych** jednostkach²². Stwierdzono przypadki nielegalnego, nierzetelnego lub niegospodarnego powierzania dodatkowych zadań własnym pracownikom, polegające na: zlecaniu zadań niewykraczających poza zakres obowiązków zatrudnionych pracowników; naruszaniu procedur wewnętrznych dotyczących zlecania zadań; dopuszczeniu do wykonywania zleconych zadań w tych samych godzinach, w których była świadczona praca na podstawie umowy o pracę; ustaleniu i wypłaceniu wynagrodzenia za pracę dodatkową w kwotach niższych niż minimalna stawka godzinowa. W szczególności:

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego spośród 17 umów zlecających usługi doradcze i eksperckie własnym pracownikom, **aż w 13 przypadkach zlecone czynności o wartości 87,1 tys. zł nie wykraczały poza zakres obowiązków realizowanych przez pracowników Urzędu w ramach stosunku pracy**. Zawarcie umów nastąpiło też z naruszeniem regulacji wewnętrznych obowiązujących w Urzędzie. I tak, **w dwóch przypadkach** zlecone zostały czynności (za 5,6 tys. zł) z zakresu dokonywania ocen postępowań o udzielenie zamówienia publicznego pracownikowi, który w swoich obowiązkach w ramach stosunku pracy posiadał zadanie o nazwie: *współpraca z departamentami Urzędu przy prowadzeniu spraw związanych z udzielaniem zamówień publicznych, a także udzielanie bieżących informacji i wyjaśnień pracownikom Urzędu z zakresu zamówień publicznych*. **W pięciu przypadkach** zawarte zostały umowy z pracownikami Departamentu Rolnictwa (...), na „Uporządkowanie dokumentacji” po likwidacji Lubuskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze oraz Melioracji Lubuskiej w Gorzowie Wlkp.”, a także realizację zadań bieżących, na podstawie wpływających dokumentów z Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Łączna wartość wypłaconego wynagrodzenia za te zlecenia wyniosła 17,5 tys. zł. Porządkowanie przejętej dokumentacji po zlikwidowanych jednostkach melioracyjnych oraz obsługa bieżącej korespondencji z Wodami Polskimi nie należały do czynności wykraczających poza czynności i zadania realizowane przez tych pracowników, gdyż ich zakresy obowiązków pokrywały się częściowo z obowiązkami wynikającymi z umów zlecenia. W jednostce tej zawarto **także sześć umów na wykonanie analiz i opracowań terenowych związanych z przygotowywaniem audytu krajobrazowego** Województwa Lubuskiego na łączną kwotę 64 tys. zł. Zlecenia te zostały udzielone pracownikom Urzędu, którzy w ramach stosunku pracy realizowali czynności związane z opracowywaniem audytu krajobrazowego Województwa Lubuskiego.

W ocenie NIK, w ww. przypadkach nie zostały spełnione warunki do zawarcia umów zlecenia z własnymi pracownikami, gdyż zakres zleczanych usług nie wykraczał poza obowiązki pracowników Urzędu - zleceniobiorców. Zgodnie bowiem z procedurami wewnętrznymi obowiązującymi w Urzędzie, zlecenie osobom fizycznym usług mogło dotyczyć jedynie czynności wykraczających poza zakres obowiązków pracowniczych. Ponadto wbrew obowiązującemu Zarządzeniu Marszałka Województwa Lubuskiego Nr 123/2016 przed zawarciem ww. umów nie przeprowadzono prawidłowego rozeznania rynku (nie zebrano informacji o cenach tego typu usług oferowanych przez podmioty zewnętrzne) i nie sporządzono stosownych notatek w tym zakresie.

²² Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Urząd Miejski w Szubinie, Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie, Urząd Gminy Białe Błota, Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim.

W Urzędzie Miejskim w Szubinie dokonano zlecenia świadczenia usług, byłemu Dyrektorowi Wydziału Gospodarki Przestrzennej, w zakresie doradztwa eksperckiego dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy. Zakres przedmiotowy tej usługi był jednak zbieżny z zadaniami osób zatrudnionych w tej jednostce na podstawie umowy o pracę. W wyniku zawarcia i realizacji tej umowy **doszło do niegospodarnego wydatkowania 28,7 tys. zł.**

W Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim, Starosta zawarł z Sekretarzem Powiatu dodatkową umowę zlecenia **o wartości 3,9 tys. zł** na wykonywanie czynności ewidencjonowania i dekretoowania dokumentów księgowych zgodnie z zakładowym planem kont. Część czynności z tytułu umowy zlecenia, Sekretarz Powiatu wykonywała w tych samych godzinach, w których świadczyła pracę na podstawie umowy o pracę. Główna Księgowa Starostwa wyjaśniła, że *nie weryfikowała przedkładanych ewidencji godzin wykonywania umowy zlecenia za kolejne miesiące.*

Burmistrz Miasta i Gminy Otmuchów zlecił Skarbnikowi Gminy **za dodatkowym wynagrodzeniem miesięcznym w wysokości 4,1 tys. zł** wykonywanie pracy sygnalisty, czyli osoby, która działając w dobrej wierze zgłasza informacje o podejrzeniu działań nielegalnych lub nieetycznych. Działania podejmowane w związku z zawarciem i realizacją tej umowy były nierzetelne. Zakres wykonywanych przez Skarbnika prac w ramach ww. umowy był inny niż przedmiot zlecenia - nie były bowiem wykonywane prace sygnalisty, a jedynie Skarbnik był osobą, która zajmowała się obsługą sygnalistów, czyli osób zgłaszających nieprawidłowości do Urzędu. Wątpliwości NIK dotyczyły także braku obowiązujących w polskim systemie prawnym zapisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających (sygnalistów). Obowiązujące krajowe regulacje prawne nie przewidywały wykonywania takiego zadania przez jst, a tym samym brak było podstaw do wydatkowania środków publicznych na realizację takiego zadania. W wyniku powyższych działań Urzędu, w 2021 r. z tytułu ww. umowy zlecenia **wydatkowano łącznie 8,2 tys. zł.**

W Urzędzie Gminy Białe Błota stwierdzono trzy przypadki zlecenia pracownikom Urzędu dodatkowych zadań polegających na przygotowaniu i organizacji wyborów, w których **wysokość wynagrodzenia za pracę ustalono w kwotach niższych niż minimalna stawka godzinowa**, co było niezgodne z art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę²³. W kwestionowanych przypadkach wysokość ustalonego wynagrodzenia za godzinę wyniosła odpowiednio 16,72 zł; 15,05 zł i 16,72 zł, w sytuacji gdy minimalna stawka godzinowa w 2020 r. była na poziomie 17 zł.

Wystąpiły przypadki nieuprawnionego zastępowania umowy o pracę umową cywilnoprawną

W trzech przypadkach (**Urząd Gminy w Branicach, Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu, Urząd Gminy Białe Błota**) stwierdzono zastępowanie umowy o pracę, umową cywilnoprawną, co naruszało art. 22 § 1² Kodeksu pracy. Zgodnie z tym przepisem, 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.

²³ Dz.U. z 2020 r. poz. 2207 ze zm.

Przyczyną tych nieprawidłowości, jak wynika ze składanych wyjaśnień, była w szczególności potrzeba niezwłocznego powierzenia wykonania objętych tymi umowami zadań. We wszystkich ww. urzędach podjęte zostały działania naprawcze i wyeliminowano stwierdzone przypadki zastępowania umowy o pracę umową cywilnoprawną.

W **Urzędzie Gminy w Branicach** na podstawie dwóch umów cywilnoprawnych zawartych z jedną osobą fizyczną powierzono wykonywanie obowiązków z zakresu *kadr i finansów oświaty*. Z osobą, której powierzono realizację ww. obowiązków na podstawie ww. umów zlecenia, po upływie okresu ich obowiązywania, 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 podstawie umów cywilnoprawnych, stanowiło to w ocenie NIK naruszenie regulacji zawartych w ustawie o pracownikach samorządowych, zgodnie z którymi stosunek pracy pracownika samorządowego nawiązuje się na czas nieokreślony lub na czas określony na podstawie umowy o pracę (art. 16). 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. Z treści tych umów zlecenia wynikało zatem, że stosunek prawny łączący strony zawierał elementy charakterystyczne dla stosunku pracy.

W **Urzędzie Gminy Białe Błota** w ramach dwóch umów zleceń zawartych w 2021 r. dotyczących prowadzenia punktu konsultacyjnego programu Czyste Powietrze zleceniobiorcy będący pracownikami Urzędu otrzymali za miesiące wrzesień-listopad 2021 r. wynagrodzenie w stawce godzinowej dwukrotnie wyższej niż wynagrodzenie za godzinę tej samej pracy realizowane w ramach stosunku pracy, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym. Ponadto, zawierając umowę zlecenia odstąpiono od zasady zatrudniania pracowników samorządowych na podstawie umowy o pracę.

Kontrolowane jednostki nie zatrudniały doradców, asystentów lub innych osób na podstawie tzw. kontraktów menadżerskich

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie: **1/ wyboru** – w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa (jeżeli statut województwa tak stanowi); w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu (jeżeli statut powiatu tak stanowi); w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta); **2/ powołania** – zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa;

3/ umowy o pracę – pozostali pracownicy samorządowi. Stosownie do art. 4 ust. 2 ww. ustawy, pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach: urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych oraz pomocniczych i obsługi.

W skontrolowanych 25 jednostkach, z wyjątkiem jednego przypadku (**Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu**), nie zatrudniano na podstawie umów cywilnoprawnych doradców, asystentów zarządu oraz osób na kontraktach menadżerskich.

Kontrola NIK, w ww. jednostce wykazała, że zawarta umowa cywilnoprawna dotycząca usług doradztwa miała charakter umowy o pracę, gdyż łączący strony stosunek prawny zawierał elementy charakterystyczne dla stosunku pracy. Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała taki sposób zatrudnienia doradcy. Osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych nie są objęte rygorami wynikającymi z przepisów antykorupcyjnych, w szczególności nie mają obowiązku składania oświadczenia majątkowego oraz nie dotyczą ich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, co może utrudniać kierownikom jednostek rozpoznanie istnienia konfliktu interesów. Ponadto, celowe zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika, a zatrudnioną w ten sposób osobę pozbawia uprawnień wynikających z Kodeksu pracy i przepisów o ubezpieczeniach społecznych, w tym praw do urlopu wypoczynkowego i do zachowania okresu wypowiedzenia oraz wynagrodzenia za czas choroby.

W **Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu** zawarta została w 2020 r. umowa zlecenia obejmującą swym przedmiotem **działalność doradcą i koordynacyjną** związaną z pandemią koronawirusa. Na podstawie tej umowy osobie fizycznej zlecono m.in.: 1/doradzanie Staroście oraz osobom upoważnionym, tj. Wicestarście oraz Sekretarzowi w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzeniania się ww. pandemii; 2/ koordynację działań pomiędzy jednostką kontrolowaną a SP ZOZ Kędzierzyn-Koźle w zakresie zwalczania COVID-19; 3/ gromadzenie, przetwarzanie i analiza sytuacji dotyczącej pandemii SARS-CoV-2. **Łączne wynagrodzenie wypłacone Zleceniobiorcy wyniosło 5,1 tys. zł.** Zgodnie z zapisami umowy Zleceniobiorca wykonywał swoje czynności w porozumieniu z Wydziałem Zrządzania Kryzysowego i Zdrowia Starostwa. Jednocześnie, ww. komórka organizacyjna zapewniła zleceniobiorcy środki techniczne niezbędne do wykonywania przedmiotu umowy. W wyniku rozstrzygnięcia konkursu na wolne stanowisko pracy w Starostwie, od dnia 4 stycznia 2021 r. osoba, której udzielono opisywanego powyżej zlecenia, podjęła zatrudnienie w Starostwie. Ustalony dla tego pracownika zakres obowiązków obejmował m.in.: 1/ realizację zadań związanych z reagowaniem i usuwaniem zagrożeń; 2/ wykonywanie innych zadań zleconych przez Kierownika Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Zdrowia. Zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. 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. Kontrola NIK ustaliła, że zatrudnienie w takich warunkach jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy.

Wystąpiły przypadki zlecenia usług doradczych wykraczających poza zadania jst

Środki przeznaczone na wydatki ponoszone w związku z powierzaniem realizacji zadań podmiotom zewnętrznym zostały przewidziane w uchwałach budżetowych i planach finansowych skontrolowanych jednostek. W większości z nich (23) dokonywanie wydatków na usługi doradcze i eksperckie nie naruszało zasad określonych w art. 44 ust. 3 ufp, tj. wymogów oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Zakres zleconej usługi wynikał z uzasadnionych i udokumentowanych potrzeb jednostki, a zlecenie zadań było niezbędne dla prawidłowej i efektywnej realizacji zadań. Wyjątkiem w tym

zakresie były **dwie jednostki (Urząd Miasta i Gminy Otmuchów, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego)**, w których stwierdzono przypadki zlecenia usług doradczych i eksperckich niezgodnych z charakterem działalności. Dotyczyło to zlecenia dodatkowych mediacji o charakterze cywilnym, poza prowadzonym postępowaniem administracyjnym, jak również powierzenia wykonywania czynności poborcy podatkowego oraz zaległości z tytułu należności publicznoprawnych. W wyjaśnieniach kierowników jednostek kontrolowanych, osoby te błędnie wskazywały na potrzebę realizacji takich zadań. Powyższe nieprawidłowości **skutkowały niegospodarnym wydatkowaniem 30,5 tys. zł**, a szczegółowo polegały na:

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego nierzetelnie przygotowano i rozliczono **(za 24,6 tys. zł)**, a także niegospodarnie zlecono przeprowadzenie mediacji pomiędzy przedsiębiorcą z siedzibą w Żarach a przedstawicielami lokalnej społeczności Żar i okolic w związku z wątpliwościami dotyczącymi przestrzegania zasad ochrony środowiska przez ww. podmiot. Zlecenie tych mediacji nastąpiło w trybie ekstraordynaryjnym, tj. z wolnej ręki bez przeprowadzenia rozeznania rynku w zakresie ewentualnych kosztów takiej mediacji. Kontrola NIK wykazała, że pomimo iż w Urzędzie prowadzone było postępowanie administracyjne wobec ww. spółki, która w ramach tego postępowania wносиła o przeprowadzenie mediacji w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego. Marszałek podjęła decyzję o udzieleniu zlecenia przeprowadzenia - poza prowadzonym postępowaniem administracyjnym - mediacji o charakterze cywilnym, których celem było rozwiązanie konfliktu społecznego, co nie należało do zakresu zadań realizowanych przez Urząd. Dodatkowo umowę rozliczono, pomimo że mediator nie przedstawił żadnych dokumentów wskazanych w umowie niezbędnych do jej rozliczenia, tj. z treści umowy wynikało, że mediacja ulega zakończeniu, kiedy: a/ co najmniej jedna ze stron złoży mediatorowi oświadczenie o rezygnacji z mediacji; b/ strony zawrą pisemną ugody; c/ mediator złoży pisemne oświadczenie o bezcelowości lub niemożności dalszego prowadzenia mediacji; d/ mediator stwierdzi w protokole, że mediacja nie doprowadziła do zawarcia ugody.

W Urzędzie Miasta i Gminy Otmuchów stwierdzono przypadki zawierania umów zlecenia, których przedmiot wykraczał poza zakres zadań gminy własnych oraz zleconych odrębnymi ustawami. Dotyczyło to wypłaty zleceniobiorcy wynagrodzenia prowizyjnego w kwocie **5,9 tys. zł**, które stanowiło równowartość 7% kwoty zebranych zaległości podatkowych (85,2 tys. zł), pomimo braku podstaw prawnych do powierzenia zleceniobiorcy czynności poborcy zaległości z tytułu należności podatkowych oraz zaległości z tytułu należności publicznoprawnych. Przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁴ (art. 6 ust. 12, art. 19 pkt 2), ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym²⁵ (art. 6b), ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym²⁶ (art. 6 ust. 8) oraz ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁷ (art. 61 ust. 2) przewidywały jedynie możliwość poboru w drodze inkasa podatku od nieruchomości, opłat określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, podatku rolnego, podatku leśnego oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Tym samym nie był dopuszczalny pobór w drodze inkasa zaległości podatkowych, które - stosownie do definicji zawartej w art. 51 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa²⁸ - stanowią podatek niezapłacony

²⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 333.

²⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 888, ze zm.

²⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1297.

²⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

w terminie płatności. Również przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁹ nie przewidywały możliwości poboru zaległości z tytułu należności podatkowych oraz zaległości z tytułu należności publicznoprawnych dochodzonych na rzecz gminy przez pracownika urzędu lub inną osobę, w tym na podstawie zawartej z taką osobą umowy cywilnoprawnej. W świetle art. 1a pkt 9 ww. ustawy przez poborcę skarbowego rozumie się pracownika obsługującego organ egzekucyjny, uprawnionego do dokonywania czynności egzekucyjnych w egzekucji obowiązku o charakterze pieniężnym. Pomimo tego w latach 2020-2022 jednemu z inkasentów powierzono również prace poborcy zaległości komunalnych, zaległych zobowiązań podatkowych, zaległych opłat dzierżawnych i czynszowych, zaległych opłat za użytkowanie wieczyste i zaległej opłaty adiacenckiej. W latach 2020-2022 w ramach realizacji ww. umów, dłużnicy przekazali osobie wykonującej to zlecenie łącznie 85,2 tys. zł zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego oraz podatku od środków transportowych. Powyższe stanowiło zatem, naruszenie art. 44 ust. 2 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W większości przypadków wartość zamówień dotyczących usług doradczych i eksperckich była rzetelnie szacowana

W 20 skontrolowanych jednostkach z należytą starannością szacowano wartości zamówień dotyczących usług doradczych i eksperckich, z jednoczesnym zachowaniem dbałości o prawidłowe dokumentowanie tych czynności. Szacowania dokonywali pracownicy komórek merytorycznych w ramach tzw. rozeznania rynku. Zgodnie z obowiązującymi w tych urzędach wewnętrznymi zasadami zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków kierowane były do usługodawców zapytania ofertowe, dokonywano porównywania cen z ogólnodostępnych cenników, jak również szacowania cen zlecanych usług dokonywano na podstawie tożsamyh usług realizowanych w latach ubiegłych. W żadnym ze skontrolowanych urzędów nie stwierdzono przypadków nierzetelnego szacowania wartości zamówienia w celu uniknięcia konieczności stosowania przepisów ustawy Pzp lub NPzp, ani też nieuprawnionego podziału zamówienia. Opisy przedmiotu zamówień nie były dokonywane w sposób mogący ograniczać uczciwą konkurencję i umożliwiały wybór wykonawcy o wymaganych kwalifikacjach na podstawie jednoznacznie określonych kryteriów.

W pięciu jednostkach (Urząd Gminy w Bledzewie, Urząd Miejski w Cybince, Urząd Gminy Pruszcz Gdański, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego), stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości przy szacowaniu wartości zlecanych usług doradczych i eksperckich. Dotyczyły one nierzetelnego szacowania kosztów nadzoru inwestorskiego oraz realizacji usługi doradczej polegającej na przygotowaniu do wdrożenia zadania „Pilotażowe rejsy towarowe na drodze wodnej E40 i E70”, a także braku udokumentowania oszacowania wartości usługi świadczenia pomocy i doradztwa w zakresie udzielanych przez gminę zamówień publicznych i przeprowadzenia egzaminów o awans na stopień nauczyciela mianowanego.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego** stwierdzono również zaniechanie przeprowadzenia wymaganego regulacjami wewnętrznymi rozeznania rynku.

²⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego zlecając usługi własnym pracownikom na wykonanie czynności o łącznej wartości **87,1 tys. zł** – na dokonywanie ocen postępowań o udzielenie zamówień publicznych, uporządkowywanie dokumentacji oraz wykonanie analiz i opracowań terenowych związanych z przygotowaniem audytu krajobrazowego - nie przeprowadzono prawidłowego rozeznania rynku, tj. nie zebrano informacji o cenach tego typu usług oferowanych przez podmioty zewnętrzne. Powyższe stanowiło naruszenie wewnętrznych regulacji określonych przez Marszałka.

W Urzędzie Gminy w Bledzewie w ramach szacowania wartości trzech zamówień na potrzeby zlecenia usług sprawowania nadzoru inwestorskiego, stwierdzono brak rzetelności przy dokonywaniu szacowania wartości zamówienia z uwagi na znaczne rozbieżności między wartością zlecenia oszacowaną we wniosku, a wartością wybranej oferty. I tak: a/ w przypadku umowy nr: 53/2021 wartość zlecenia oszacowano na 101,6 tys. zł, a faktyczna wartość wybranej oferty wyniosła 39,0 tys. zł; b/ w przypadku umowy nr 57/2021 wartość zlecenia oszacowano na 70,7 tys. zł, a faktyczna wartość wybranej oferty wyniosła 39 tys. zł; c/ w przypadku umowy nr 10/2021 wartość zlecenia oszacowano na 25 tys. zł, a faktyczna wartość wybranej oferty wyniosła 5,8 tys. zł. W ocenie NIK, tak istotne różnice pomiędzy oszacowaną przez Urząd wartością zamówienia, a złożonymi ofertami - przy braku obiektywnych dowodów uzasadniających te rozbieżności - wskazywał na brak należytej staranności w dokonaniu szacowania wartości zamówienia.

W Urzędzie Gminy Pruszcz Gdański nie udokumentowano ustalenia wartości szacunkowej zamówienia na usługę dotyczącą przeprowadzenia przez eksperta w 2021 r. egzaminów dla siedmiu nauczycieli ubiegających się o awans na stopień nauczyciela mianowanego (za 1,6 tys. zł), pomimo takiego wymogu wynikającego z wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych. W innych postępowaniach o udzielenie tożsamyh zamówień publicznych, przeprowadzonych w 2020 r. i 2022 r, pracownicy Referatu Oświaty i Spraw Społecznych sporządzali notatki w sprawie ustalenia wartości szacunkowej wysokości wynagrodzenia eksperta w pracach komisji egzaminacyjnej (według nich średnie wynagrodzenie za godzinę pracy eksperta kształtowało się na poziomie 180 zł brutto). Wewnętrzne zasady udzielania zamówień publicznych zobowiązywały pracowników Urzędu do starannego oszacowania zamówienia oraz udokumentowania tej czynności.

W prawie połowie skontrolowanych jednostek nie przestrzegano wewnętrznych zasad wyboru wykonawców usług doradczych i eksperckich

W 11 skontrolowanych jednostkach³⁰ (44%) wybór wykonawców usług doradczych i eksperckich dokonany został z naruszeniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych. Na podstawie zbadanej w kontroli dokumentacji dotyczącej **517 umów** o wartości **30 859,4 tys. zł**, stwierdzono, że wyboru ich wykonawców w **53 przypadkach umów o łącznej wartości 1 813,6 tys. zł** dokonano z naruszeniem takich regulacji. Nieprawidłowości dotyczyły m.in.: przypadków całkowitego odstąpienia od stosowania procedur wyboru wykonawców usług; niesporządzenia opisu przedmiotu zamówienia; braku udokumentowania przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia; braku sporządzenia wniosku o wszczęcie procedury

³⁰ Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego; Urząd Miejski w Cybince; Starostwo Powiatowe w Nowej Soli; Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich; Urząd Gminy Białe Błota; Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim; Urząd Gminy Stężycy; Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego; Starostwo Powiatowe w Augustowie; Urząd Miasta Chełm; Urząd Gminy Bielsk Podlaski.

udzielenia zamówienia; braku pisemnego druku zamówienia oraz uzasadnienia zlecenia. Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości było w większości przypadków niedochowanie należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków służbowych.

W Urzędzie Miasta Chełm stwierdzono cztery przypadki nieprzestrzegania obowiązującego w Urzędzie regulaminu zamówień publicznych w odniesieniu do umów o łącznej wartości 238,6 tys. zł. Ww. przypadki dotyczyły braku opisu przedmiotu zamówienia w trzech wnioskach o wszczęcie postępowania na udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego obsługi prawnej Urzędu oraz w jednym przypadku nieudokumentowania przebiegu postępowania prowadzonego w trybie negocjacji na realizację usługi doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług oraz usługi doradztwa prawnego w zakresie podatków i opłat lokalnych. Jak wyjaśnił Prezydent, ww. błąd spowodowany był formatowaniem wniosku, a następnie był używany jako szablon do innych postępowań. Zaproszeni Wykonawcy otrzymali inne dokumenty, które zawierały opis przedmiotu zamówienia (...). Dyrektor Departamentu Finansów Urzędu wyjaśniła natomiast, że: brak protokołów z negocjacji z jednym wykonawcą oraz postępowania w trybie negocjacji z jednym wykonawcą wynikał z pomyłki popełnionej przez pracownika podczas zakończenia prowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia. Negocjacje z wykonawcą zaproszonym do negocjacji zostały przeprowadzone, czego dowodem jest korespondencja mailowa znajdująca się w aktach postępowania. Umowa została zawarta z wykonawcą, z którym przeprowadzono negocjacje.

W Urzędzie Gminy Stężycza przed podpisaniem czterech umów na usługi doradcze i eksperckie zlecane podmiotom zewnętrznym (**na wykonanie których poniesiono wydatki 42,8 tys. zł**), nie sporządzono tzw. „druku zamówienia”, na którym dokonuje się wstępnej oceny celowości i oszczędności zaciągania zobowiązań. Było to niezgodne z zarządzeniem Wójta w sprawie procedur kontroli finansowej obowiązującej w Urzędzie. Druki zamówień sporządzono dopiero odpowiednio po trzech, 74, 107 i 164 dniach po podpisaniu umów. Wójt wyjaśnił, że wykonanie tych zleceń wymagało podjęcia szybkich działań i znalezienia firmy geodezyjnej, a w jednym przypadku rzeczoznawcy majątkowego, którzy podjęliby się terminowego wykonania usługi, co umożliwiło dalsze postępowanie w procesach. W związku z tym jak tylko firma w tym zakresie wyraziła wolę przyjęcia zlecenia za cenę nie wyższą aniżeli obowiązująca na rynku tych usług, pracownik przygotowywał umowę, aby firma mogła jak najszybciej przystąpić do realizacji prac. Pisemne sporządzenie druku zamówienia zostało w ww. przypadkach sporządzone niezgodnie z wewnętrznymi procedurami przyjętymi w Urzędzie z uwagi na przeoczenie pracownika. Zdaniem NIK potrzeba podjęcia niezwłocznych działań w celu podpisania umów nie uzasadnia braku stosowania obowiązujących w Urzędzie procedur, w szczególności, że w trzech przypadkach od momentu podpisania umów do sporządzenia druku zamówienia upłynęło więcej niż dwa miesiące.

W Urzędzie Gminy Białe Błota w przypadku trzech umów na łączną wartość 109,6 tys. zł wniosków o odstąpienie od stosowania regulacji wewnętrznych przy wyłanianiu wykonawcy dla zamówienia podprogowego sporządzono niezgodnie z przyjętymi w Urzędzie wymogami. W sprawach tych wniosku nie zamieszczono na formularzu określonym w zarządzeniu Wójta, co skutkowało m.in. nieprzedłożeniem decydentowi informacji o terminie realizacji zamówienia, źródle finansowania oraz nieuzyskaniem akceptacji od kierownika komórki właściwej ds. zamówień publicznych. W sprawach tych nie sporządzono ponadto dokumentacji z szacowania wartości zamówienia.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego Sekretarz Województwa w przypadku 18 umów o łącznej wartości 451 tys. zł zezwolił na odstąpienie od stosowania procedur określonych w wewnętrznym regulaminie udzielania zamówień publicznych. W wyjaśnieniu stwierdził, że w uzasadnionych przypadkach Sekretarz Województwa może, na wniosek dyrektora departamentu odpowiedzialnego za realizację zamówienia, wyrazić zgodę na odstąpienie od stosowania w całości lub części procedur, jeżeli przemawia za tym interes zamawiającego. Regulamin nie przewiduje ograniczeń ilościowych w tym zakresie. Zdaniem NIK, wielokrotne wykorzystywanie przez Sekretarza Województwa przyznanego mu uprawnienia, *de facto* ograniczało możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty i nie odpowiadało wyrażonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a-b ufp zasadzie, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Zdaniem NIK, takie działania Urzędu mogły również sprzyjać niegospodarności w wydatkowaniu środków publicznych.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego stwierdzono, że w siedmiu przypadkach zlecono wykonanie dodatkowych usług prawnych o łącznej wartości 65,2 tys. zł z naruszeniem wewnętrznych uregulowań - tj. zarządzeń Marszałka Województwa w sprawie zasad podziału obsługi prawnej realizowanej w Urzędzie, które nie przewidywały możliwości zawierania odrębnych umów dotyczących usług prawnych. Zarządzenia te wyczerpująco regulowały zasady obsługi prawnej poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu ze strony zatrudnionych w Urzędzie czterech radców prawnych oraz trzech kancelarii zewnętrznych - świadczących te usługi na podstawie umów o świadczenie kompleksowej obsługi prawnej.

Wystąpiły przypadki niegospodarnego wydatkowania środków publicznych

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego stwierdzono naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych, polegające na udzieleniu dwóch zamówień publicznych (na łączną kwotę 804,6 tys. zł) w trybie zamówienia z wolnej ręki, pomimo braku zaistnienia przesłanek do jego zastosowania. W konsekwencji z naruszeniem Pzp zawarte zostały dwie umowy: na przygotowanie kampanii informacyjno-promocyjnej dotyczącej przeciwdziałania skutkom koronawirusa (na 395 tys. zł) oraz na opracowanie koncepcji i architektury Platformy Miejskiej (za 409,6 tys. zł). W pierwszym z ww. przypadków naruszony został art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp, wskazujący przesłanki umożliwiające udzielenie zamówienia z wolnej ręki. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zamawiający nie był ograniczony do wyboru jednego wykonawcy, lecz jedynie przekonany, że koncepcja proponowanego wykonawcy – jako pomysłodawcy przedmiotu zamówienia – jest najlepsza i jedyna możliwa do zrealizowania. Zdaniem NIK, było to niewystarczające do udzielania zamówienia w ww. trybie.

W odniesieniu do drugiego z ww. zamówień, udzielonego w trybie zamówienia z wolnej ręki, kontrola NIK wskazała, że, zamawiający nie uzyskał wiarygodnych danych potwierdzających spełnienie wymogu określonego w art. 67 ust. 1 pkt 12 lit. b Pzp. Przepis ten wskazywał na warunki, które tylko spełnione łącznie, dopuszczały do zawarcia umowy tzw. „in-house” w trybie zamówienia z wolnej ręki. Jednym z tych warunków było, aby ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczyło wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę. Zamawiający nie przedstawił dokumentów potwierdzających spełnianie ww. wymogu. Nie wskazał przy tym ani na dokument, na którym oparto kalkulację ww. 90%, ani na sposób dokonania obliczeń.

Audyt oraz kontrola wewnętrzna w obszarze zlecania usług doradczych i eksperckich była prowadzona tylko w jednym urzędzie

Tylko w jednej kontrolowanej jednostce (**Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego**) przeprowadzony został audyt oraz kontrole wewnętrzne, których przedmiotem było zlecenie usług doradczych i eksperckich. W ocenie NIK brak wewnętrznego nadzoru w tym zakresie skutkowało występowaniem nieprawidłowości oraz nieefektywnym wydatkowaniem środków.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego (UMWO), zlecenie usług było przedmiotem audytu oraz dwóch kontroli wewnętrznych przeprowadzanych w latach 2020-2021. Po przeprowadzeniu wewnętrznych kontroli problemowych nie formułowano zaleceń pokontrolnych. W efekcie przeprowadzonego audytu w temacie: *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w obszarze zawierania umów cywilnoprawnych* sformułowano następujące zalecenia końcowe: 1/ wskazać miejsce rejestracji umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej oraz wprowadzić rozwiązanie systemowe w zakresie określenia informacji jakie powinien zawierać rejestr; 2/ przypisać zadania związane z prowadzeniem rejestru wyznaczonej osobie/osobom; 3/ zachowywać w dokumentacji biura/departamentu egzemplarz umowy zawierający kontrasygnatę Skarbnika/Głównego Księgowego; 4/ wprowadzić mechanizm kontrolny ograniczający/zakazujący zawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami UMWO na zadania ujęte w zakresie obowiązków; 5/ wzmocnić nadzór i kontrolę wewnętrzną w departamentach/biurach UMWO w zakresie przestrzegania zakazu zawierania umów z pracownikami na zadania ujęte w zakresach obowiązków; 6/ dokonywać oceny zadań UMWO pod kątem efektywności powierzania ich realizacji na podstawie umowy cywilnoprawnej; 7/ wprowadzić rozwiązania systemowe zwiększające nadzór nad cyklicznym zawieraniem umów cywilnoprawnych z tymi samymi osobami na ten sam przedmiot; 8/ wprowadzić w dokumentach systemowych dodatkowe mechanizmy kontrolne w celu zwiększenia nadzoru dyrektorów komórek organizacyjnych UMWO nad zawieraniem umów cywilnoprawnych; 9/ wprowadzić w dokumentach systemowych mechanizm zabezpieczający zapewnienie minimalnej stawki godzinowej w ramach zawieranych umów cywilnoprawnych. W odniesieniu do powyższych zaleceń dyrektorzy poszczególnych departamentów i biur UMWO wskazali sposób i termin ich realizacji.

5.3. NADZÓR NAD REALIZACJĄ ZLECANYCH USŁUG DORADCZYCH I EKSPERCKICH ORAZ WYKORZYSTANIE ICH WYNIKÓW

Skontrolowane urzędy w większości przypadków sprawowały prawidłowy nadzór nad realizacją powierzanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystywały ich wyniki. Niemniej jednak kontrola NIK stwierdziła przypadki nierzetelnego nadzoru nad realizacją zleconych usług doradczych i eksperckich oraz niewykorzystanie ich efektów, co doprowadziło do naruszenia zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Pomimo prawidłowego zabezpieczenia interesów zamawiającego w treści zawieranych umów, uprawnienia te nie były w pełni skutecznie egzekwowane. Stwierdzono bowiem przypadki nienaliczonych i niewyegzekwowanych kar umownych.

Większość zawartych umów została prawidłowo zrealizowana

W większości przypadków zlecane usługi doradcze i eksperckie zostały **zrealizowane zgodnie z umową, terminowo i w pełnym zakresie**. W skontrolowanych 21 jednostkach sprawowany był rzetelny nadzór nad realizacją takich umów oraz dokonywany był prawidłowy odbiór ich efektów. W treści zawieranych umów strony określały zasady kontroli sposobu ich realizacji oraz uprawnienia stron umowy. Na podstawie zbadanej w kontroli dokumentacji umów dotyczących powierzenia wykonania usług podmiotom zewnętrznym oraz własnym pracownikom stwierdzono, że: usługi te zostały zrealizowane terminowo i w pełnym zakresie; w urzędach znajdowała się dokumentacja potwierdzająca wykonanie przedmiotu umowy w sposób zgodny z jej postanowieniami; sporządzane dokumenty odbiorowe (protokoły odbioru/protokoły przekazania/otrzymania prac) wskazywały na zakres dokonanej weryfikacji oraz osobę dokonującą tych czynności; osoby odpowiedzialne potwierdzały wykonanie usługi i dokonywały dekretacji faktur i rachunków w zakresie merytorycznym i finansowym.

Nadzór nad realizacją umów nie był w pełni rzetelny

W czterech jednostkach (**Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Gminy Pruszcz Gdański**) kontrola wykazała brak właściwego nadzoru nad realizacją zleconych usług oraz nierzetelny ich odbiór. Przyczyny powyższych nieprawidłowości wynikały z nieuzasadnionego zaniechania prawidłowej realizacji działań przez pracowników kontrolowanych jednostek.

Pracownicy **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego**, nie weryfikowali rzetelności przedkładanych w Urzędzie przez zleceniobiorcę raportów oraz sprawozdań z realizowanych zadań w ramach pięciu zawartych umów. Ich przedmiotem było m.in. wykonanie prac koncepcyjnych w zakresie treści multimedialnych i materiałów video produkowanych w Urzędzie oraz koordynacja i ścisły nadzór nad publikacją powstałych materiałów video. Z raportów przedłożonych w Urzędzie przez zleceniobiorcę wynikało natomiast, że w całym roku współpracował on przy powstawaniu 150 materiałów video. W raportach zleceniobiorca nie odniósł się do zadania, które dotyczyło wykonania przez niego osobiście prac koncepcyjnych w zakresie treści multimedialnych i materiałów video produkowanych w Urzędzie, oraz czy i w jaki sposób koordynował i sprawował ścisły nadzór nad publikacją powstałych materiałów video, do czego zobowiązywała go zawarta umowa. Wynagrodzenie wykonawcy z tytułu realizacji pięciu umów wynosiło **148,2 tys. zł.**

Nie wyegzekwowano także od zleceniobiorcy wykonania przedmiotu umowy na *Doradztwo w zakresie możliwości optymalizacji działalności spółek prawa handlowego nadzorowanych przez Zarząd Województwa Podlaskiego*. Wykonawca umowy nie przedłożył w formie pisemnej rekomendacji, a mimo to Urząd wypłacił wykonawcy wynagrodzenie za kwiecień 2020 r. **w wysokości 3,6 tys. zł.** Rachunek przedłożony przez zleceniobiorcę został pozytywnie zaopiniowany przez pracowników Departamentu Organizacyjnego i Departamentu Finansów. Urząd nie naliczył także wykonawcy kary umownej z tytułu niewykonania postanowień umowy. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa *zapisy umowy nie przewidywały przedłożenia rekomendacji w formie pisemnej. Z uwagi na to zleceniobiorca nie był do tego zobligowany, przedkładał rekomendacje w formie ustnej.* NIK nie podzieliła tego stanowiska i zawnioskowała o zwiększenie nadzoru nad procesem zlecania i realizacji usług doradczych i eksperckich.

W Urzędzie Gminy Białe Błota nierzetelnie sprawowany był nadzór nad wywiązywaniem się przez urbanistę z obowiązków nałożonych na niego zawartą umową. Mimo wpisania do ww. umowy postanowień dotyczących terminów wykonania zadania oraz sankcji za ich niedochowanie, w części przypadków nie udokumentowano stanów niezbędnych do określenia, czy występują przesłanki do naliczenia kar umownych, tj. dat przekazania

materiałów do wykonania, dat odbioru przedmiotu zlecenia, lub okoliczności zwalniających wykonawcę z winy za opóźnienia. Kontrola wykazała tymczasem, że w 51 spośród badanych 296 przypadków projekt decyzji urbanistycznej przekazany został po terminie wynikającym z umowy, a w 54 nie można było tego ustalić, gdyż brakowało protokołu przekazania albo zwrotu sprawy. W wyniku kontroli NIK, Wójt podjął działania zmierzające do usunięcia ww. nieprawidłowości oraz sprawowania rzetelnego nadzoru nad zleconymi usługami eksperckimi, w tym naliczania należnych kar umownych w łącznej wysokości 9,9 tys. zł.

W Urzędzie Gminy Pruszcz Gdański odbiorów przedmiotów zamówień wykonanych na podstawie **siedmiu umów na łączną kwotę 176,9 tys. zł** zlecających usługi eksperckie dokonali pracownicy Referatu Inwestycji i Remontów, mimo iż nie wskazano ich w umowach jako osoby reprezentujące zamawiającego, tj.: 1/ koncepcję techniczną możliwości budowy sieci sanitarnej w miejscowości Borzęcin dokumentację projektowo-kosztorysową budowy parku w Straszynie oraz dokumentację badań archeologicznych - budowa ul. Ogrodowej w Juszkuwie - etap II odebrała pracownica zajmująca kolejno stanowiska podinspektora i inspektora ds. drogownictwa, która nie była wskazana w umowach z wykonawcami jako osoba upoważniona do takiej czynności; 2/ dokumentację projektowo-kosztorysową budowy drogi dojazdowej i sieci kanalizacji deszczowej ul. Stokrotki w Juszkuwie odebrała główny specjalista, która nie była wskazana w umowie z wykonawcą jako osoba upoważniona do takiej czynności; 3/ dwie dokumentacje projektowo-kosztorysowe: przebudowy „Rowu Melioracyjnego szczegółowego R4 w Radunicy na odcinku 150” oraz „Zastawki na zbiornikach wodnych w parku w Wojanowie” odebrała inspektor, która nie była wskazana w umowach z wykonawcami jako osoba upoważniona do takiej czynności; 4/ wykonanie rocznych przeglądów kominarskich oraz usług czyszczenia przewodów kominowych odebrał podinspektor, mimo że w umowie do kontaktu z wykonawcą został wskazany inny pracownik Referatu. Stwierdzono, że również zakresy czynności ww. pracowników nie obejmowały czynności związanych z dokonywaniem odbiorów usług. Gminę jako osobę prawną, która działa przez swoje organy, na zewnątrz reprezentuje ją wójt. Wójt działa w imieniu jednostki samorządowej w sferze zarówno publicznoprawnej, jak i cywilnoprawnej. Podpisując umowy na wykonanie usług eksperckich i doradczych, działał jako strona, na rzecz której zleceniobiorca zobowiązał się do wykonania określonych prac. Zatem rozliczenie się wykonawcy z podjętego zobowiązania winno się odbyć wobec Wójta lub osoby posiadającej stosowne upoważnienie.

Zmiany umów na usługi doradcze i eksperckie w większości przypadków były korzystne dla jst

Dokonywane zmiany umów na usługi doradcze i eksperckie były korzystne dla skontrolowanych jednostek, a ich wprowadzenie było uzasadnione i zapewniało uzyskanie oczekiwanych efektów. Spośród skontrolowanych 517 umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi, których przedmiotem były usługi doradcze i eksperckie, w 106 z nich dokonano zmian z zachowaniem wymaganej formy pisemnej, poprzez sporządzenie aneksu do umowy. Zmiany dotyczyły: terminów realizacji przedmiotów umów; wysokości wynagrodzeń dla wykonawców usług; zasad rozliczania z wykonawcami; dodatkowego opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej; zwiększenia zakresu zlecenia obsługi prawnej; zmian godzin i dni świadczonych usług prawnych. Stwierdzono jednakże, że w odniesieniu do skontrolowanych **dziwięciu umów o łącznej wartości 227,6 tys. zł³¹**, dokonano ich zmian bez zachowania formy pisemnej (sporządzenia aneksu), w celu dostosowania jej postanowień do

³¹ W: Urzędzie Miejskim w Cybince; Urzędzie Gminy w Bledzewie; Starostwie Powiatowym w Strzelcach Opolskich; Urzędzie Gminy Stężyca; Starostwie Powiatowym w Augustowie.

rzeczywistego zakresu świadczenia wykonawcy. Dotyczyło to przypadków przesunięcia terminów realizacji umów, zwiększenia miesięcznego wynagrodzenia dla wykonawcy oraz zmiany zakresu przedmiotowego umowy.

W Urzędzie Miejskim w Cybince w przypadku umowy dotyczącej doradztwa w zakresie udzielanych przez Gminę zamówień publicznych aneksem z dnia 1 marca 2022 r. zwiększono wynagrodzenie wykonawcy (z kwoty 3 075 zł do kwoty 4 920 zł miesięcznie, tj. o 60%). Przedmiotowa zmiana nastąpiła po dwóch miesiącach od wejścia w życie pierwotnej umowy (akceptacji przez strony ustalonego wynagrodzenia), a w dokumentacji Urzędu brak było jakichkolwiek dowodów uzasadniających wzrost wynagrodzenia wykonawcy - w szczególności wniosku wykonawcy, kalkulacji, udokumentowanych analiz. W konsekwencji powyższego niespełniony (niewykazany) został określony w przepisie art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp wymóg dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny.

Urząd Gminy w Bledzewie w czterech umowach o łącznej wartości **136,4 tys. zł** zgodził się na przesunięcie terminu realizacji zlecenia bez dopełnienia wymaganego postanowieniami umowy obowiązku dokonywania zmian w formie pisemnej - nie zawarto stosownych aneksów zmieniających umowę, pomimo że w umowach tych zastrzeżono że wszelkie zmiany muszą być dokonywane na piśmie pod rygorem nieważności. 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 wynikały z obiektywnych przesłanek.*

W Starostwie Powiatowym w Strzelcach Opolskich zaniechano podjęcia rzetelnych działań zmierzających do zapewnienia prawidłowej realizacji umowy dotyczącej opracowania *Strategii Rozwoju Powiatu na lata 2021-2030*. Nie wyegzekwowano bowiem od wykonawcy realizacji pełnego zakresu przedmiotowego tej umowy lub nie zapewniono wprowadzenia do tej umowy zmian, w formie pisemnego aneksu, odzwierciedlających rzeczywiste potrzeby zamawiającego. W konsekwencji wykonawcy wypłacone zostało wynagrodzenie w pełnej kwocie przewidzianej w umowie tj. **14,6 tys. zł**, pomimo że ww. opracowanie nie zawierało jednego z wymaganych umową elementów, tj. analizy realizacji dotychczasowej Strategii Rozwoju Powiatu w latach 2014-2020.

W Urzędzie Gminy Stężyca nie dokonano pisemnej zmiany zakresu przedmiotowego dwóch umów (na 16,6 tys. zł), pomimo iż faktycznie w trakcie ich realizacji, zakres ten został zmniejszony, tj.: a/ w przypadku umowy na usługi związane z promocją Gminy nie dokonano dwóch emisji w Tygodniku Kartuzi oraz jednej emisji w Hallo Kartuzi; b/w przypadku umowy na usługi związane z wyceną działek w celu naliczenia opłaty planistycznej i opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości nie wykonano operatu szacunkowego dla trzech z siedmiu działek objętych umową. Wójt wyjaśnił, że *w pierwszym przypadku nie doszło do pełnej realizacji umowy z uwagi na okres pandemii, natomiast w drugim w związku z brakiem konieczności sporządzenia wszystkich zaplanowanych operatów. Niedokonanie zmian podpisanych umów w formie aneksu bądź porozumienia wynikało z niedopatrzenia pracowników odpowiedzialnych za ich realizację. W związku z niepełnym wykonaniem usług dla ww. umów, płatności z nich wynikające zostały proporcjonalnie obniżone.*

**Wystąpiły przypadki
nieprawidłowego
gospodarowania
środkami publicznymi**

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz **w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.**

W 17 skontrolowanych jednostkach dokonywano wypłaty wynagrodzeń, jedynie za prawidłowo wykonaną usługę doradczą/ekspertką oraz w wysokościach i terminach określonych w umowach.

Aż w ośmiu urzędach (stanowiących 32% skontrolowanych) stwierdzono jednak **przypadki wypłaty wynagrodzeń: w wysokościach wyższych niż określono je w umowie** (Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Urząd Miasta i Gminy Otmuchów, Urząd Gminy Bledzew); **nieprzewidzianych w umowie** (Urząd Gminy Białe Błota); **po terminie wskazanym w umowie** (Urząd Gminy Pruszcz Gdański); **w sposób niezgodny z zapisami umowy** (Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego); **bez kontrasygnaty Skarbnika oraz w sposób naruszający zasady określone w wewnętrznych regulacjach obiegu dokumentów finansowo-księgowych** (Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim, Urząd Miasta i Gminy Otmuchów). Powyższe nieprawidłowości wynikały z niezachowania należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków służbowych przez pracowników tych jednostek, realizujących powierzone zadania oraz sprawujących nadzór w tym zakresie.

W Urzędzie Gminy Białe Błota dokonano wypłaty wynagrodzenia **nieprzewidzianego w umowie**. Kancelarii radcy prawnego obsługującej Urząd wypłacono w 2021 r. nieprzewidziane umową wynagrodzenie w kwocie 0,8 tys. zł obejmujące nocleg i przejazd do i z Warszawy. Do pokrycia ww. wydatków nie zobowiązywały Gminy żadne postanowienia łączącej strony umowy. W wyniku kontroli NIK kwota została zwrócona na rachunek Gminy.

W Urzędzie Miasta i Gminy w Otmuchowie dokonano wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji czterech umów zlecenia³² w kwotach wyższych o **1,6 tys. zł** niż kwoty należne, wynikające z umowy. Dodatkowo Gmina dokonała wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego dla zleceniobiorcy w kwocie **5,9 tys. zł**, które stanowiło 7% od zebranych zaległości podatkowych, pomimo iż brak było podstaw prawnych do powierzenia temu zleceniobiorcy czynności poborcy zaległości z tytułu należności podatkowych oraz zaległości z tytułu należności publicznoprawnych. Jednocześnie w przypadku 15 spośród 16 objętych badaniem umów cywilnoprawnych zawartych z podmiotami zewnętrznymi i pracownikami Urzędu, przewidujących zobowiązanie do zapłaty przez Gminę wynagrodzenia w łącznej wysokości **190,2 tys. zł** brak było kontrasygnaty Skarbnika, o której mowa w art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym³³.

W Urzędzie Gminy Pruszcz Gdański zobowiązanie w wysokości **18,5 tys. zł**, wynikające z faktury wystawionej po realizacji umowy na wykonanie rocznego okresowego przeglądu technicznego budynków użyteczności publicznej oraz komunalnych zostało uregulowane dwa dni po terminie określonym w umowie. Kierownik Referatu Finansowego wyjaśniła, że *faktura została opłacona dwa dni po terminie wskazanym w umowie, ponieważ pracownik przy dokonywaniu płatności zasugerował się*

³² Umowa na: koordynację prac porządkowo-estetycznych i inicjowanie zadań na rzecz nowych osiedli; prace poborcy zaległości komunalnych; wprowadzenie zmian geodezyjnych związanych z wymiarem podatków lokalnych; prace biurowe i archiwalne.

³³ Dz.U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

terminem wskazanym przez pracownika merytorycznego (opis na fakturze - termin zapłaty 14 dni od daty dostarczenia faktury). Z tytułu powyższego opóźnienia nie zapłacono odsetek od nieterminowej zapłaty zobowiązania, a wykonawca złożył oświadczenie o rezygnacji z dochodzenia ww. odsetek.

Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich dokonało zapłaty wynagrodzenia (**8,6 tys. zł**) przysługującego Wykonawcy umowy nr 83/2021 z 5 lutego 2021 r. z naruszeniem postanowień określających sposób jego zapłaty. Na podstawie ww. umowy, Powiat powierzył opracowanie dokumentacji składającej się z: a/ Raportu z wykonania programu ochrony środowiska za lata 2019-2020; b/ Powiatowego Programu Ochrony Środowiska (POŚ) na lata 2021-2024 z perspektywą na lata 2025-2028; c/ Strategicznej oceny oddziaływania na środowisko POŚ. Zgodnie z zawartą umową (§ 5), wynagrodzenie powinno zostać zapłacone: a/ po protokolarnym odbiorze przedmiotu zamówienia; b/ po uzyskaniu pozytywnej opinii Zarządu Województwa; c/po prawomocnym przyjęciu przedmiotu niniejszej umowy przez Radę Powiatu, nie później jednak niż w terminie trzech miesięcy od daty protokolarnego odbioru przedmiotu umowy. Wynagrodzenie dla Wykonawcy umowy, w kwocie 8,6 tys. zł zostało wypłacone przed prawomocnym przyjęciem jej przedmiotu przez Radę Powiatu, co stanowiło naruszenie § 5 ww. umowy.

W umowach wprowadzane były klauzule zabezpieczające interesy zamawiającego

Zgodnie z art. 483 i 484 Kodeksu cywilnego można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna). W razie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania kara umowna należy się wierzycielowi w zastrzeżonej na ten wypadek wysokości bez względu na wysokość poniesionej szkody. W skontrolowanych jednostkach w większości przypadków nie stwierdzono niepełnej lub nieterminowej realizacji umów na usługi doradcze lub eksperckie. Nie występowały zatem przesłanki do naliczania i egzekwowania kar umownych, odstąpienia od zapłaty wynagrodzenia lub żądania ponownego wykonania przedmiotu umowy. W sytuacji wystąpienia braku realizacji zleconych usług lub niepełnej ich realizacji, jednostki podejmowały działania w celu naliczenia i wyegzekwowania kar umownych zapisanych w umowach.

Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, w przypadku umowy dotyczącej zlecenia opracowania analizy ex-ante na potrzeby RPO 2021-2027, i w związku z opóźnieniami w realizacji trzeciego etapu umowy (118 dni), który został odebrany z istotnymi wadami - wystawił dwie noty obciążeniowe, w których naliczono kary dla wykonawcy: za nienależyte wykonanie umowy - 23,5 tys. zł oraz za zwłokę w realizacji umowy - 138,7 tys. zł.

W Starostwie Powiatowym w Białymstoku wykonawcy operatu szacunkowego, który nie dotrzymał terminu realizacji umowy (przekazał przedmiot umowy po upływie 51 dni od terminu określonego w umowie), naliczono karę umowną z tytułu zwłoki w wysokości 2,0 tys. zł. Karę potrącono z należnego wykonawcy wynagrodzenia.

Wystąpiły przypadki zaniechania naliczenia i dochodzenia kar umownych

Spośród 25 skontrolowanych urzędów, w dwóch z nich (**Urząd Gminy Białe Błota, Starostwo Powiatowe w Pucku**) wystąpiły przypadki nienaliczenia kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji umów oraz w jednym (**Urząd Miasta Chełm**) opieszałość w ich dochodzeniu. Powyższe nieprawidłowości wynikały z przeoczenia oraz niedopełnienia wymaganych obowiązków pracowniczych. Stanowiło to także naruszenie art. 42 ust. 5 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do

zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. **Wartość nienaliczonych i niewyegzekwowanych kar umownych wyniosła łącznie 81,7 tys. zł.**

W Urzędzie Gminy Białe Błota zaniechano naliczenia kar umownych w łącznej wysokości 11,6 tys. zł. W trzech przypadkach, mimo wystąpienia ku temu przesłanek, nie zostały naliczone kary przewidziane umowami z wykonawcami usług doradczych i eksperckich. Łączna kwota nieustalonych w związku z tym dochodów Gminy wynosiła 9,9 tys. zł. I tak: 1/ w związku z 17-dniowym opóźnieniem w przekazaniu Urzędowi czterech z sześciu elementów zamówienia, spółce kapitałowej będącej wykonawcą zadania polegającego na opracowaniu raportu o stanie gminy za rok 2019 nie naliczono przewidzianej w umowie kary umownej w kwocie 110,82 zł; 2/ w związku z niewykonaniem umowy przez wykonawcę zadania polegającego na pełnieniu funkcji inspektora nadzoru w specjalności elektrycznej nie naliczono przewidzianej w umowie kary umownej w kwocie 9 594 zł; 3/ w związku z nienależytym wykonaniem przez inspektora nadzoru branży sanitarnej obowiązków, tj. niepotwierdzenie w dzienniku budowy podpisem i datą zapoznania się z wpisem kierownika budowy - nie naliczono przewidzianej § 7 ust. 1 umowy kary umownej w kwocie 245,98 zł. Dodatkowo, Gmina Białe Błota zawarła z wykonawcą aneks wydłużający o 30 dni termin opracowania projektu gminnej ewidencji zabytków oraz projektu gminnego programu opieki nad zabytkami, pomimo braku obiektywnych przesłanek, czym pozbawiła się możliwości naliczenia kar za zwłokę w wysokości 1 697,40 zł.

Urząd Miasta Chełm w dwóch przypadkach nie dochował należytej staranności przy wezwaniu wykonawcy do prawidłowego wykonania umów. Dopiero po upływie niemal dwóch lat (po 19 miesiącach) wezwał wykonawcę do prawidłowego wykonania umów, a następnie opieszale, po upływie kolejnych czterech miesięcy (**podczas kontroli NIK**) podjął czynności w celu wyegzekwowania naliczonych kar umownych. Dotyczyło to realizacji usług zleconych na podstawie dwóch umów dotyczących opracowania wielobranżowych dokumentacji projektowo-kosztorysowych. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 umów, terminy wykonania zamówień zostały określone na „nie później niż do dnia 8 lipca 2020 r.” Wezwania do prawidłowego wykonania umów Urząd wystosował do wykonawcy dopiero 16 lutego 2022 r., a oświadczenia o odstąpieniu od umów z winy wykonawcy - 31 marca 2022 r. Urząd nie podjął także niezwłocznych działań w celu wyegzekwowania od wykonawcy naliczonych 31 marca 2022 r. **(w wysokości 65,5 tys. zł)** kar umownych za niezrealizowanie tych dwóch umów. Ostateczne wezwania do ich zapłaty wysłano wykonawcy 75 dni po wyznaczonym terminie, a dzień później złożono do Sądu Rejonowego w Chełmie pozew o zapłatę.

W Starostwie Powiatowym w Pucku, nie naliczono kar umownych z tytułu opóźnień w realizacji dwóch umów w łącznej wysokości 4,6 tys. zł. Podmiot realizujący umowę dotyczącą wykonania ewidencji gruntów pod morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, której termin realizacji przypadał na 30 listopada 2021 r., spełnił świadczenie 6 grudnia 2021 r., tj. z sześciodniowym opóźnieniem. Jak wyjaśnił Starosta zaniedbanie dotyczące braku naliczenia kar umownych wynikało z faktu, że *pracownik merytoryczny, obecnie przebywający na emeryturze, zapomniał o naliczeniu odsetek w wyniku natłoku spraw i obowiązków związanych z realizacją umowy i domknięciem spraw na koniec roku.* Druga umowa, dotyczyła wykonania opracowania „Programu opieki nad zabytkami powiatu puckiego na lata 2021 - 2024”, której termin realizacji przypadał na 30 marca 2021 r., a została zakończona 12 kwietnia 2021 r. tj. po 13 dniach od terminu umownego.

Starosta Pucki, w ramach realizacji wniosków pokontrolnych NIK, poinformował o wystawieniu i wysłaniu not księgowych z tytułu nieterminowej realizacji ww. umów.

Nie wykorzystano efektów powierzonych usług doradczych na łączną kwotę wydatków 57,2 tys. zł

W dwóch skontrolowanych urzędach (**Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego oraz Urząd Gminy Białe Błota**) wystąpiły przypadki niewykorzystania efektów powierzonych usług doradczych na łączną kwotę wydatków 57,2 tys. zł.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego zawarte zostały trzy umowy, których przedmiotem było doradztwo w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi w dziedzinie kultury fizycznej i upowszechniania sportu. **Z tytułu ww. doradztwa Urząd wypłacił wynagrodzenie podmiotowi zewnętrznemu w łącznej wysokości 44,3 tys. zł.** W Urzędzie brak było dokumentów świadczących o wykorzystaniu przez Zarząd Województwa efektów prac wykonanych przez zleceniobiorcę. Sekretarz Województwa wyjaśnił, że *w przedmiocie umowy określono ogólne zadania zleceniobiorcy, ponieważ realizacja doradztwa ma dynamiczny charakter i zależy od potrzeb zlecającego (...). Nie żądano od zleceniobiorcy pisemnego sprawozdania z wykonywanych zadań, ponieważ zapisy umowy tego nie przewidywały.*

W Urzędzie Gminy Białe Błota, powierzony do opracowania przez kancelarię radców prawnych projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków za **6,1 tys. zł,** nie został uchwalony przez Radę Gminy Białe Błota z powodu wydania negatywnej opinii dla tego projektu przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Dodatkowo w innej umowie, przygotowana przez podmiot zewnętrzny za **6,8 tys. zł** procedura w zakresie realizacji obowiązków podatkowych gminy³⁴ (odebrana w listopadzie 2021 r.) nie została wprowadzona do obiegu prawnego odpowiednimi zarządzeniami Wójta. Ten wskazał, że *od września 2020 r. dokonywana jest analiza istniejących procedur wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową Gminy. Projekty wymagają weryfikacji nie tylko pod kątem zgodności z przepisami prawa, ale również pod kątem spójności zapisów w danym obszarze oraz stosowaną praktyką w jednostce. Dodał także, że po dokonaniu stosowanych uzgodnień, niezwłocznie zostaną podjęte czynności zmierzające do wdrożenia przedmiotowych procedur, co planowane jest w III kwartale 2022 r. Okres analizy i wdrażania zmian rozpoczął powołany 1 września 2020 r. Skarbnik Gminy. Częste nieobecności pracowników w okresie pandemii wpłynęły na wydłużenie terminu wdrożenia przedmiotowych procedur w Urzędzie.*

W pozostałych skontrolowanych urzędach wyniki i efekty powierzonych usług doradczych i eksperckich zostały w pełni wykorzystane w realizacji ich zadań. Uzyskane, w wyniku zlecenia ww. usług, produkty zaspokajały potrzeby zidentyfikowane na etapie poprzedzającym zawarcie umowy oraz wpisywały się w zadania przewidziane do realizacji przez skontrolowane jednostki.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, wykorzystano przedmiot umowy jakim było wykonanie badania ewaluacyjnego pt. „Ocena wdrażania polityk horyzontalnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020”. Badanie było wymagane zgodnie z Wytycznymi Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie ewaluacji polityki spójności 2014-2020 i zostało uwzględnione w Planie Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Raport

³⁴ Tj. projekt procedury MDR. MDR to skrót od Mandatory Disclosure Rules – są to przepisy prawa związane z obowiązkiem przekazywania (raportowania) do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) informacji o schematach podatkowych.

końcowy z badań został upubliczniony i przekazany Krajowej Jednostce Ewaluacji. Wyniki badania zostały zaprezentowane członkom Komitetu Monitorującego i uwzględnione w sprawozdaniu rocznym z wdrażania programu, a wypracowane rekomendacje zostały uwzględnione w ramach działań podejmowanych przez Instytucję Zarządzającą. Ponadto badania były formą kontroli i audytu, a wnioski i rekomendacje stanowiły dla urzędu narzędzie doradcze. Rekomendacje z badania zostały ukierunkowane na perspektywę finansową 2021-2027 dla Programu Fundusze Europejskie dla Pomorza i zostaną także wykorzystane na etapie opracowania dokumentów wdrożeniowych.

W Urzędzie Miejskim w Szubinie zlecona ekspertyza dendrologiczna pozwoliła na dokonanie obiektywnej oceny kondycji fitosanitarnej drzewa stanowiącego pomnik przyrody. Przyczyniła się także do określenia wymaganych zabiegów pielęgnacyjnych w obrębie tego drzewa. W efekcie ekspertyzy usunięto posusz z korony, obniżono wysokość drzewa poniżej czubków sąsiadujących drzew, celem zmniejszenia jego podatności na uszkodzenia.

Starostwo Powiatowe w Nowej Soli opracowaną przez eksperta dokumentację projektowo-kosztorysową wykorzystało przy realizacji inwestycji, których przedmiotem była modernizacja placówek oświatowych i kształcenia zawodowego, dla których organem prowadzącym był Powiat.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy jednostki samorządu terytorialnego nabywając usługi doradcze i eksperckie działały prawidłowo i gospodarnie, uzyskując zamierzone rezultaty?
Cele szczegółowe	Czy przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewniały prawidłowość zlecania usług doradczych i eksperckich? Czy w sposób legalny, gospodarny i rzetelny zlecano usługi doradcze i eksperckie? Czy realizacja usług doradczych i eksperckich była prawidłowo nadzorowana, a ich wyniki zostały wykorzystane w działalności kontrolowanych jednostek?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 25 urzędów jst, w tym pięć urzędów marszałkowskich, 10 starostw powiatowych oraz 10 urzędów gmin/miast.
Kryteria kontroli	Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj.: legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Termin przeprowadzenia kontroli	Kontrola została przeprowadzona w okresie od 9 maja do 23 września 2022 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach przygotowania do kontroli pozyskano informacje od regionalnych izb obrachunkowych w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Opolu i Zielonej Górze. Dotyczyły one kwot poniesionych wydatków w latach 2020 i 2021 przez jst na wynagrodzenia bezosobowe, wynagrodzenia osobowe pracowników oraz na zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, opinii i analiz. Pozyskane ww. dane posłużyły do wytypowania jednostek do kontroli.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli.
Pozostałe informacje	Kontrola P/22/074 została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Wyniki kontroli przedstawiono w 25 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 60 wniosków pokontrolnych, z których dotychczas 58 zostało zrealizowanych. Spośród wysłanych 25 wystąpień pokontrolnych, do jednego z nich zgłoszono zastrzeżenia (Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego).
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	
Zawiadomienia	Do dnia sporządzenia niniejszej informacji przygotowane zostały dwa zawiadomienia, jedno dotyczące naruszeniu dyscypliny finansów publicznych i jedno do Państwowej Inspekcji Pracy w związku z naruszeniem przepisów Kodeksu pracy (dane na dzień 29 listopada 2022 r.).
Rezultaty finansowe kontroli	Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości skutkowały finansowymi rezultatami kontroli w łącznej kwocie 2 745,7 tys. zł.

Wykaz
skontrolowanych
jednostek

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Opolu	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Andrzej Buła
2.		Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich	Józef Swaczyna
3.		Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu	Paweł Masełko
4.		Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie	Jan Woźniak
5.		Urząd Gminy w Branicach	Sebastian Baca
6.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Artur Kosicki
7.		Starostwo Powiatowe w Augustowie	Jarosław Szlaszyński
8.		Starostwo Powiatowe w Białymstoku	Jan Perkowski
9.		Urząd Gminy Bielsk Podlaski	Raisa Rajeczka
10.		Urząd Miasta w Chełmie	Jakub Banaszek
11.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki
12.		Starostwo Powiatowe w Tucholi	Michał Mróz
13.		Starostwo Powiatowe w Toruniu	Marek Olszewski
14.		Urząd Gminy Białe Błota	Dariusz Fundator
15.		Urząd Miejski w Szubinie	Mariusz Piotrkowski
16.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Mieczysław Struk
17.		Starostwo Powiatowe w Pucku	Jarosław Białk
18.		Starostwo Powiatowe w Nowym	Jacek Gross

		Dworze Gdańskim	
19.		Urząd Gminy Pruszcz Gdański	Magdalena Kołodziejczak
20.		Urząd Gminy Stężycza	Tomasz Brzoskowski
21.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	Elżbieta Anna Polak
22.		Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wielkopolskim	Magdalena Pędziwiatr
23.		Starostwo Powiatowe w Nowej Soli	Iwona Brzozowska
24.		Urząd Miejski w Cybince	Marek Kołodziejczyk
25.		Urząd Gminy w Bledzewie	Małgorzata Musiałowska

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	w formie opisowej	Usługi doradcze i eksperckie zlecano podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie wewnętrznymi regulacjami. Zakres udzielonych usług był adekwatny do potrzeb jednostki i zgodny z charakterem jej działalności. Prawidłowo nadzorowana była realizacja umów na usługi doradcze i eksperckie. Wszystkie zlecone usługi zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami, w tym terminowo i w pełnym zakresie. W Urzędzie zapewniona została także terminowa wypłata wynagrodzeń należnych z tytułu realizacji ww. umów, a efekty zleczanych usług – poza jednym przypadkiem - zostały wykorzystane w realizacji zadań Województwa.	Dokonanie wypłaty wynagrodzenia dla wykonawcy z naruszeniem postanowień umowy określających jego wysokość oraz w jednym przypadku, brak spójności pomiędzy powierzonym pracownikowi zakresem obowiązków, a faktycznie wykonywanymi czynnościami.
2.	Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich	w formie opisowej	Wyboru wykonawców usług doradczych i eksperckich dokonywano (poza jednym przypadkiem) zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie regulacjami wewnętrznymi. Przedmiot i zakres takich usług był adekwatny do potrzeb Powiatu oraz zgodny z charakterem działalności kontrolowanej jednostki. Umowy cywilnoprawne zawierane z pracownikami Starostwa, wykonywane były poza godzinami pracy świadczonej na podstawie umowy o pracę, a czynności w nich przewidziane nie	Wypłata wynagrodzenia dla jednego wykonawcy dokonana została z naruszeniem postanowień umowy określających sposób jego zapłaty oraz w jednym przypadku nie podjęto działań zmierzających do zapewnienia prawidłowej realizacji umowy. Wyboru jednego wykonawcy

			pokrywały się z zakresami obowiązków tych pracowników, przypisanych do danego stanowiska pracy. Starosta zapewnił także terminową wypłatę wynagrodzeń należnych z tytułu realizacji ww. umów, a efekty zlecanych usług były wykorzystywane w realizacji zadań Powiatu.	dokonano z naruszeniem regulacji wewnętrznych.
3.	Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu	w formie opisowej	Wyboru wykonawców usług doradczych i eksperckich dokonywano z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych i zasad prawidłowego szacowania ich wartości.	Zawarcie aneksu do umowy dotyczącej realizacji usług archiwistycznych bez kontrasygnaty Skarbnika Powiatu. Zawarcie umowy cywilnoprawnej dotyczącej usług doradztwa, która miała charakter stosunku pracy. Zaniechanie prowadzenia centralnego rejestru umów cywilnoprawnych w Starostwie.
4.	Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie	w formie opisowej	Wyboru wykonawców usług doradczych i eksperckich dokonywano zgodnie z regulacjami wewnętrznymi. W zawieranych w formie pisemnej umowach określone były zasady odbioru wykonanych zadań, a z objętych weryfikacją protokołów zdawczo-odbiorczych wynikało, że zlecone zadania zostały wykonane w pełnym zakresie.	Burmistrz zlecił realizację - zawarł trzy umowy zlecenia, których przedmiot wykraczał poza zakres zadań gminy własnych oraz zleconych. W kontroli stwierdzone zostały także przypadki braku kontrasygnaty Skarbnika w stosunku do zawartych umów zlecenia, oraz przypadki dokonania wypłaty zleceniobiorcom wynagrodzenia w kwotach wyższych niż kwoty należne.
5.	Urząd Gminy w Branicach	w formie opisowej	Gmina 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.	Dopuszczenie do realizacji usługi bez uprzedniego zawarcia pisemnej umowy i powierzenie 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 <i>Instrukcją kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych</i> , polegający na nieopatrzaniu ww. dokumentu datą wpływu do Urzędu.
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	w formie opisowej	Prawidłowo ustalono procedury w obszarze zlecania usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym. Szczegółowe zasady zawarte zostały w uregulowaniach wewnętrznych, w tym w regulaminach udzielania zamówień publicznych. Komórkom organizacyjnym określono zadania w	W blisko 86% zbadanych przez NIK sprawach na łączną kwotę 451 tys. zł, odstąpiono w Urzędzie od stosowania procedur określonych w wewnętrznym regulaminie udzielania zamówień publicznych, co ograniczało możliwości wyboru

			zakresie zlecenia usług oraz wyznaczono osoby odpowiedzialne.	najkorzystniejszej oferty i nie odpowiadało zasadzie, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Ww. działania Urzędu mogły również sprzyjać niegospodarności. Nie zabezpieczono również w należyty sposób interesów Samorządu Województwa Podlaskiego przy zawieraniu dziewięciu z 21 zbadanych umów cywilnoprawnych w zakresie zlecenia usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym. Postanowienia tych umów utrudniały prawidłowe rozliczenie usługi i nie gwarantowały skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego lub nienależytego wykonania zleconych prac. Nie dochowano także należytej staranności w procesie dokumentowania szacowania wartości zamówienia publicznego. Zastrzeżenia NIK dotyczyły także zlecenia usług podmiotom zewnętrznym na zadania, które w istocie należały do zadań komórek organizacyjnych i do obowiązków służbowych pracowników Urzędu. Miało to miejsce w siedmiu spośród 21 zbadanych umów, przy czym w pięciu z nich nierzetelnie uszczegółowiono zakres przedmiotowy zleconych prac. Stwierdzone w toku kontroli w Urzędzie nieprawidłowości wskazywały na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej.
7.	Starostwo Powiatowe w Augustowie	w formie opisowej	Wdrożone W Starostwie zasady udzielania zamówień publicznych oraz funkcjonująca kontrola zarządcza zapewniały prawidłowe zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym w latach 2020-2021. Starostwo w sposób prawidłowy i gospodarny wybierało wykonawców zleceń, których zakres był adekwatny do	Zawarcie czterech umów z pominięciem sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania, wymaganego postanowieniami Instrukcji udzielania zamówień publicznych w Starostwie oraz przesunięcie terminu

			potrzeb i realizowanych zadań oraz nie pokrywał się z zakresem obowiązków powierzonych pracownikom Starostwa. Wdrożony mechanizm kontroli zarządczej umożliwiał z kolei weryfikację zasadności zlecania usług oraz wystarczający nadzór nad ich wykonywaniem. Wszystkie usługi zlecone na podstawie umów objętych badaniem zostały zrealizowane w uzgodnionym terminie, w pełnym zakresie, a ich realizacja służyła zadaniom Powiatu lub zaspokajaniu potrzeb jego mieszkańców.	realizacji zakontraktowanych usług bez zachowania wymaganej umową formy pisemnej.
8.	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	w formie opisowej	Przyjęte w Starostwie rozwiązania organizacyjne oraz opracowane i wdrożone procedury udzielania zamówień publicznych oraz kontroli zarządczej zapewniały prawidłowe zlecanie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym. W sposób prawidłowy i gospodarny dokonywano wyboru wykonawców usług doradczych i eksperckich, a zakres zleczanych usług był adekwatny do potrzeb Urzędu i realizowanych zadań. Funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej umożliwiał weryfikację zasadności zlecania usług oraz monitorowanie ich przebiegu. Ocena stopnia wykonania zadań i ich odbiór prowadzone były zgodnie z postanowieniami zawartych umów, a wypłata wynagrodzeń następowała terminowo i w ustalonej wysokości.	Błędne zaklasyfikowanie wydatków w wysokości 16 tys. zł z tytułu wypłaconego wynagrodzenia za przygotowanie dokumentacji archiwalnej.
9.	Urząd Gminy Bielsk Podlaski	w formie opisowej	Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne oraz opracowane i wdrożone procedury udzielania zamówień publicznych oraz kontroli zarządczej zapewniały prawidłowe zlecanie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym. W sposób prawidłowy i gospodarny dokonywano wyboru wykonawców usług, w tym doradczych i eksperckich, a zakres zleczanych usług był adekwatny do potrzeb Urzędu i realizowanych zadań. Funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej umożliwiał weryfikację zasadności zlecania usług oraz monitorowanie ich przebiegu. Ocena stopnia wykonania zadań i ich odbiór prowadzone były zgodnie z postanowieniami zawartych umów, a wypłata wynagrodzeń następowała terminowo i w ustalonej wysokości. W Urzędzie nie wyodrębniono komórki organizacyjnej lub stanowiska pracy odpowiedzialnego za zlecanie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym. Prowadzono ewidencje i rejestry, w których odnotowywano postępowania zakończone zawarciem umów, w tym z pracownikami Urzędu.	Brak ujęcia w ewidencji zamówień publicznych dwóch spraw oraz udzielenie zamówienia na świadczenie usług doradztwa podatkowego podmiotowi wybranemu nieprawidłowo.

10.	Urząd Miasta w Chełmie	w formie opisowej	Stosowane w Urzędzie rozwiązania organizacyjne oraz opracowane i wdrożone procedury udzielania zamówień publicznych zapewniały zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym w sposób rzetelny i gospodarny, adekwatny do potrzeb Urzędu. Wybór wykonawców usług doradczych i o charakterze eksperckim poprzedzono oszacowaniem niezbędnych środków na ich realizację, a funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej umożliwiał z kolei weryfikację zasadności zlecenia usług oraz monitorowanie ich przebiegu. Wykonanie zleceń oraz ich odbiór potwierdzano w sposób zgodny z postanowieniami umów, a w przypadkach niewłaściwej lub nieterminowej realizacji zleconych usług podejmowano na ogół właściwe działania.	Niezamieszczenie opisu przedmiotu zamówienia we wnioskach o wszczęcie postępowań o udzielenie zamówienia na obsługę prawną Urzędu, co stanowiło naruszenie obowiązującego w Urzędzie Regulaminu udzielania zamówień publicznych. Brak udokumentowania przebiegu postępowania prowadzonego w trybie negocjacji o udzielenie zamówienia na realizację usługi doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług oraz usługi doradztwa prawnego w zakresie podatków i opłat lokalnych, wbrew wymaganiom ww. Regulaminu. Podejmowanie z opóźnieniem wynoszącym ponad 19 miesięcy działań wobec wykonawcy nieterminowo realizującego dwie umowy na opracowanie wielobranżowych dokumentacji projektowo-kosztorysowych. Podejmowanie opieszaleń działań zmierzających do wyegzekwowania kar umownych naliczonych wykonawcy dwóch ww. umów z tytułu braku ich realizacji.
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	w formie opisowej	Uregulowanie w Urzędzie kluczowych zagadnień dotyczących zlecenia usług, w tym doradczych i eksperckich zewnętrznym wykonawcom. Określanie odpowiednich kryteriów lub warunków odnoszących się do potencjału i doświadczenia wykonawców, a następnie dokonywanie prawidłowych ocen w tym zakresie. Zawieranie w umowach warunków zabezpieczających interesy zamawiającego. Niedokonywanie nieuzasadnionych, niekorzystnych dla Urzędu zmian w umowach.	Zlecenie usługi doradczej (5% zbadanych) na zewnątrz w sposób niegospodarny, tj. bez przeprowadzenia rzetelnej analizy rynku. Ponadto dwie usługi doradcze i eksperckie zlecono z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.
12.	Starostwo Powiatowe w Tucholi	pozytywna	Zlecenie usług doradczych i eksperckich oraz nadzór nad ich realizacją zorganizowano prawidłowo. Kontrola nie wykazała, aby zamawiane usługi skutkowały nieefektywnym gospodarowaniem środkami finansowymi. Nadzór nad prawidłową realizacją zadań wykonywanych przez podmioty zewnętrzne oraz nad ich jakością pozwalał uzyskiwać zakładane cele oraz efektywnie gospodarować środkami finansowymi.	W kontroli stwierdzono brak w zakresie obowiązków pracownika zadania dotyczącego prowadzenia rejestru umów zlecenia oraz umów o dzieło.

13.	Starostwo Powiatowe w Toruniu	pozytywna	Starostwo zapewniło organizacyjne warunki do udzielania i realizacji zadań polegających na zlecaniu usług, w tym doradczych oraz eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom. Usługi doradcze i eksperckie zlecano podmiotom zewnętrznym oraz własnym pracownikom zgodnie z obowiązującymi w Starostwie zasadami, w tym zasadami udzielania zamówień publicznych. Zakres udzielonych usług był adekwatny do potrzeb jednostki i zgodny z charakterem jej działalności, a jednocześnie nie pokrywał się z zadaniami powierzonymi pracownikom Starostwa. Starostwo prawidłowo nadzorowało realizację umów na usługi doradcze i eksperckie oraz umowy zlecenia zawarte z własnymi pracownikami. Wszystkie zlecone usługi zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami, w tym terminowo i w pełnym zakresie, a ich realizacja służyła zadaniom Powiatu lub zaspokajaniu potrzeb obywateli.	
14.	Urząd Gminy Białe Błota	w formie opisowej	Pozytywnie oceniono działania Wójta skutkujące określeniem mechanizmów nadzorczych mających na celu zagwarantowanie gospodarnego wydatkowania środków publicznych na usługi doradcze i eksperckie. W Urzędzie dbano o terminową wypłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Udzielając zamówień na usługi doradcze i eksperckie pracownicy Urzędu nie naruszali przepisów regulujących tryby wyłaniania wykonawców. Zakres zleconych usług służył wsparciu urzędników w wykonywaniu ich obowiązków lub realizacji zadań na rzecz obywateli. Pracownicy Urzędu, w ramach posiadanych kompetencji, nadzorowali wykonanie umów na usługi doradcze i eksperckie oraz umowy zlecenia zawarte z własnymi pracownikami, dopilnowując, aby zlecone umowami usługi zostały rzeczywiście wykonane.	Stwierdzono dwa przypadki, w których za wynagrodzeniem zlecono wykonawcom zewnętrznym realizację zadań w wyniku niewykorzystania możliwości zagwarantowanych w ramach innych umów lub zwolnienia z tych zadań jednostek podległych o odrębnym budżecie. Nie we wszystkich przypadkach wykonawcy zostali rzetelnie rozliczeni z realizacji obowiązków umownych. Negatywnie oceniono trzy przypadki, w których nie naliczono kary umownej za naruszenia warunków umów. Jednemu z wykonawców wypłacono wynagrodzenie nieprzewidziane umową, a trzem w stawkach niższych niż przewidywały to przepisy powszechnie obowiązujące.
15.	Urząd Miejski w Szubinie	w formie opisowej	W Urzędzie obowiązywały uregulowania wewnętrzne dotyczące zlecenia usług, zapewniające monitorowanie przebiegu realizacji zawartej umowy. W Urzędzie wykorzystano wyniki realizacji podpisanych umów na usługi doradcze i eksperckie. Wypłata wynagrodzeń nastąpiła po wykonaniu zadań w wysokościach zgodnych z zawartą umową i aneksami. Nie stwierdzono zawierania niekorzystnych aneksów do umów, a w przypadku wystąpienia okoliczności uzasadniających naliczenie kar, Urząd wezwał wykonawcę do ich uiszczenia.	Niedostosowanie struktury organizacyjnej w Wydziale Gospodarki Przestrzennej do aktualnych celów i zadań poprzez powierzenie zadań merytorycznych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych oraz obsługi, jak również niezapewnienie obsady stanowisk Wydziału wymaganej regulaminem organizacyjnym Urzędu, w tym nieobsadzenie przez okres ponad ośmiu miesięcy stanowiska Dyrektora

				Wydziału, co było przyczyną zlecenia doradztwa eksperckiego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego byłemu dyrektorowi tego Wydziału. Nieprzedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały zawierającej zasady wynagradzania w 2020 r. członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Wprowadzenie do stosowania druku potwierdzającego wykonanie zadań z zakresu podpisanych umów, generowanego z oprogramowania nieujętego w polityce rachunkowości. Stosowania błędnej klasyfikacji budżetowej wydatków poniesionych na szkolenia i doszktałanie pracowników.
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	pozytywna	Nabywanie usług doradczych i eksperckich było realizowane w sposób gospodarny i prawidłowy, umożliwiające uzyskanie zamierzonych rezultatów. Przyjęte rozwiązania organizacyjne pozwalały na prawidłowe zlecenie takich usług. Struktura wewnętrzna Urzędu oraz organizacja pracy uwzględniały realizację powyższych zadań. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiały weryfikację zasadności zlecania usług oraz zapewniały wystarczający nadzór nad ich wykonywaniem. W kontrolowanym okresie realizowano również działania mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu. Przedmiot oraz zakres zleczanych usług doradczych i eksperckich był adekwatny do potrzeb i zgodny z charakterem działalności Urzędu. Zlecenia usług poprzedzono analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie. Wyboru wykonawców dokonano z uwzględnieniem przepisów i wewnętrznych procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych. Sprawowano także nadzór nad wykonaniem zleconych usług doradczych i eksperckich zapewniając ich pełną i terminową realizację.	
17.	Starostwo Powiatowe w Pucku	w formie opisowej	Przyjęte w Starostwie rozwiązania organizacyjne zapewniały prawidłowość zlecania podmiotom zewnętrznym usług doradczych i eksperckich. Przedmiot i zakres zleconych usług odpowiadał potrzebom jednostki, był zgodny z charakterem jej działalności i realizowany w sposób zgodny z przyjętymi regulacjami. Usługi doradcze i eksperckie zostały wykonane w pełnym zakresie. Wypłaty wynagrodzeń	Brak naliczenia kar umownych w odniesieniu do nieterminowej realizacji dwóch umów. Niewprowadzenie do rejestru umów Starostwa 116 umów cywilnoprawnych. Nieustalenie jednemu pracownikowi Starostwa zakresu obowiązków,

			dokonywane były terminowo, po zakończeniu i odbiorze wykonanej usługi, a w przypadku umów o charakterze ciągłym, w wyznaczonych w umowie terminach.	uprawnień i odpowiedzialności.
18.	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim	w formie opisowej	Przyjęte rozwiązania organizacyjne pozwalały na prawidłowe zlecenie usług doradczych i eksperckich. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiały weryfikację zasadności zlecenia usług. W kontrolowanym okresie Przedmiot oraz zakres zlecanych usług doradczych i eksperckich był adekwatny do potrzeb powiatu nowodworskiego i zgodny z charakterem jego działalności. Wyboru wykonawców dokonano z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych. Sprawowano nadzór na wykonaniem przez podmioty zewnętrzne usług doradczych i eksperckich. Rozliczenia z wykonawcami były prowadzone zgodnie z postanowieniami zawartych umów.	Niewpisanie zawartych w 2020 r. umów cywilnoprawnych do rejestru umów prowadzonego w Starostwie. Brak zakresów zadań i obowiązków niektórych pracowników Starostwa. Realizowanie przez Sekretarza Powiatu, na podstawie umowy zlecenia, niektórych czynności określonych w tej umowie w tym samym czasie, w którym świadczyła pracę w Starostwie na podstawie umowy o pracę. Nieprzestrzeganie obowiązujących w jednostce procedur przy zlecaniu usług, polegających na niesporządzaniu lub niezatwierdzaniu dokumentów wymaganych regulaminami wewnętrznymi.
19.	Urząd Gminy Pruszcz Gdański	w formie opisowej	Przyjęte rozwiązania organizacyjne pozwalały na prawidłowe zlecenie, podmiotom zewnętrznym usług doradczych i eksperckich. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiały weryfikację zasadności zlecenia usług oraz zapewniały wystarczający nadzór nad ich wykonywaniem. W kontrolowanym okresie realizowano również działania mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu. Przedmiot oraz zakres usług doradczych i eksperckich, zlecanych podmiotom zewnętrznym, był adekwatny do potrzeb Gminy i zgodny z charakterem jej działalności. Zlecenia usług poprzedzono analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie. Wyboru wykonawców dokonano z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych. Wójt sprawował nadzór na wykonaniem zleconych usług doradczych i eksperckich. Rozliczenia z wykonawcami były prowadzone zgodnie z postanowieniami zawartych umów.	W kilku przypadkach naruszono obowiązujące w Urzędzie procedury, tj. w czterech wnioskach o zaangażowanie środków budżetowych obciążających plan finansowy wydatków na dany rok budżetowy nie zamieszczono uzasadnienia celowości dokonania wydatku w związku z realizacją zadań jednostki; na jednej umowie brak było kontrasygnaty Skarbnika; a na drugiej brak parafy radcy prawnego; nie udokumentowano ustalenia wartości szacunkowej jednego zamówienia. Dodatkowo w jednym przypadku zobowiązanie Gminy z tytułu wynagrodzenia za wykonaną usługę, zostało uregulowane z dwudniowym opóźnieniem. Ponadto stwierdzono, że odbioru przedmiotu zamówień wykonanych na podstawie siedmiu umów, dokonali pracownicy Urzędu, mimo iż nie wskazano ich w umowach jako osoby reprezentujące zamawiającego.
20.	Urząd Gminy Stężyca	w formie opisowej	Przyjęte rozwiązania organizacyjne pozwalały na prawidłowe zlecenie podmiotom zewnętrznym oraz pracownikom Urzędu usług doradczych i eksperckich, jak również umożliwiały	Przy zlecaniu usług stwierdzono przypadki nieprzestrzegania obowiązujących w Urzędzie procedur, w tym

			weryfikację zasadności zlecenia usług oraz zapewniały wystarczający nadzór nad ich wykonywaniem. Przedmiot oraz zakres usług doradczych i eksperckich, zleczanych podmiotom zewnętrznym oraz pracownikom Urzędu, był adekwatny do potrzeb Urzędu i zgodny z charakterem jego działalności. Zlecenia usług poprzedzono analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie. Wyboru wykonawców dokonano z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych.	niesporządzenia przed podpisaniem czterech umów tzw. „druku zamówienia”, na którym dokonuje się wstępnej oceny celowości i oszczędności zaciągania zobowiązań. Stwierdzono także brak złożenia na czterech umowach wymaganej kontrasygnaty Skarbnika oraz niesporządzenie aneksów do dwóch umów, dla których uległ zmianie zakres przedmiotowy.
21.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	w formie opisowej	Organizacja Urzędu umożliwiała realizację objętych kontrolą zadań. Opracowano i przyjęto do stosowania wewnętrzne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych, do których miały zastosowania przepisy ogólne, a także poniżej progów przewidzianych w tych przepisach. Poszczególnym pracownikom/ komórkom organizacyjnym przydzielone zostały zadania w zakresie objętym kontrolą. Pracownicy Urzędu podnosili kwalifikacje zawodowe zgodnie z posiadanymi zakresami obowiązków. Zlecone usługi doradcze i eksperckie wynikały z potrzeb Urzędu, a przedmiot tych usług, poza jednym przypadkiem, nie wykraczał poza zakres zadań kontrolowanej jednostki. Zlecenie usług podmiotom zewnętrznym (posiadającym wymagane kwalifikacje) następowało zgodnie z regulacjami obowiązującymi w Urzędzie. Urząd - poza przypadkiem umowy zlecenia mediacji - prawidłowo nadzorował umowy zlecenia i ich rozliczanie. Umowy te zostały zrealizowane i rozliczone w pełnym zakresie, a ich efekty zostały wykorzystane przy realizacji zadań Urzędu.	Brak prawidłowo udokumentowanych efektów zleconych mediacji, oraz brak realizacji umowy na mediację w pełnym zakresie. Zawarcie odrębnych umów (siedmiu) na dodatkowe zlecenia dotyczące usług prawnych, niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami. Dokonywane zleceń pracownikom Urzędu zadań, które nie wykraczały poza ich zakresy obowiązków. Niedokonanie wymaganego uregulowania rynku w odniesieniu do zleceń dla własnych pracowników.
22.	Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wielkopolskim	pozytywna	Przyjęte i wdrożone regulacje wewnętrzne pozwalały na nadzorowanie procesu ich zlecenia zarówno podmiotom zewnętrznym jak i pracownikom własnym. Pracownicy Starostwa podnosili kwalifikacje zawodowe zgodnie z posiadanymi zakresami obowiązków. Zlecenie usług następowało zgodnie z regulacjami obowiązującymi w Starostwie, a przedmiot tych usług nie wykraczał poza zakres zadań kontrolowanej jednostki. Zleceniobiorcy posiadali odpowiednie kwalifikacje do wykonywania usług eksperckich i doradczych, które ze względu na specyfikę nie mogły być wykonywane przez pracowników Starostwa. Starosta prawidłowo nadzorował realizację umów dotyczących zlecenia usług eksperckich i doradczych, a wynagrodzenia były	

			regulowane po zrealizowaniu usług, terminowo i zgodnie z zawartymi umowami. Efekty zleconych usług zostały wykorzystane w działalności Starostwa.	
23.	Starostwo Powiatowe w Nowej Soli	w formie opisowej	Przedmiot i zakres usług doradczych i eksperckich zleczanych podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom przez Starostwo był adekwatny do potrzeb jednostki i zgodny z charakterem jej działalności. Zlecenie usług było poprzedzane rzetelną analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie, a uzasadnienie ich zawarcia sporządzano w formie pisemnej. Szacowanie ich wartości było dokonywane z należytą starannością oraz prawidłowo udokumentowane. Pracownicy podmiotów zewnętrznych, którym zlecano wykonanie usług posiadali wymagane kwalifikacje, a zakres przedmiotowy usług wykonywanych przez pracowników Starostwa nie pokrywał się z powierzonymi im zadaniami na podstawie zawartych umów o pracę. Zlecane usługi były realizowane zgodnie z zawartymi umowami, w tym terminowo i w pełnym zakresie. Potwierdzano wykonanie zlecenia oraz jego odbiór w sposób zgodny z zasadami (procedurami) obowiązującymi w Starostwie i postanowieniami umowy. Rozliczenie za wykonane usługi następowało po ich realizacji na podstawie otrzymanych faktur oraz po ich odbiorze poprzedzonym weryfikacją kompletności ich wykonania. Zmiany w zawieranych umowach były uzasadnione i zapewniały ich prawidłową realizację.	Zawarcie dwóch aneksów do umowy na kompleksową obsługę prawną z pominięciem procedury określonej w wewnętrznym regulaminie zamówień publicznych.
24.	Urząd Miejski w Cybince	w formie opisowej	Wszystkie zlecone usługi doradcze i eksperckie zbadane w kontroli wynikały z potrzeb Urzędu, a przedmiot tych usług nie wykraczał poza zakres zadań kontrolowanej jednostki i nie pokrywał się z zadaniami realizowanymi przez pracowników. Zleceniobiorcy posiadali odpowiednie kwalifikacje do wykonywania usług doradczych i eksperckich. Prawidłowo nadzorowano również realizację umów dotyczących zlecenia usług doradczych i eksperckich, a wynagrodzenia regulowano po zrealizowaniu usług, terminowo i zgodnie z zawartymi umowami. Efekty zleconych usług zostały wykorzystane w działalności Urzędu.	Brak aktualizacji dokumentacji dotyczącej kontroli zarządczej. Stwierdzono przypadki naruszania procedur wewnętrznych w zakresie: sporządzenia wniosku/zlecenia na zamówienie, oszacowania wartości usługi oraz odstąpienia od wymaganego trybu ofertowego przy wyborze wykonawcy, a także braku wykazania zasadności zmiany umowy zwiększającej wynagrodzenie wykonawcy.
25.	Urząd Gminy w Bledzewie	w formie opisowej	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. Zlecenie usług podmiotom zewnętrznym (posiadającym wymagane kwalifikacje) następowało zgodnie z regulacjami obowiązującymi w	Przypadki nieprawidłowego nadzoru nad przygotowaniem, realizacją i rozliczeniem zleczanych usług. W czterech przypadkach nie sporządzono pisemnych aneksów do umów - w zakresie wydłużenia okresu realizacji zlecenia, a w

			Urzędzie. Zlecane usługi zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami, a ich efekty wykorzystane przy realizacji zadań Urzędu.	jednym przypadku Urząd dokonał rozliczenia umowy zlecenia powyżej wartości zawartej umowy. Stwierdzono także trzy przypadki nierzetelnego oszacowania wartości zlecenia.
--	--	--	--	--

*) pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Zadania i struktury organizacyjne

Zadania publiczne jednostek, do realizacji których zostały one powołane i przedmiot ich działalności określone zostały w aktach prawnych, statucie oraz regulaminie organizacyjnym. Wykonanie tych zadań następuje na podstawie umów o pracę, zawieranych z pracownikami tych jednostek. Realizowane zadania powinny zostać przypisane do odpowiednich komórek organizacyjnych i stanowisk pracy. Podstawowym elementem dokumentacji struktury organizacyjnej jest opis stanowiska pracy. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁵ stanowi, między innymi, że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, ich poszczególnych komórek organizacyjnych, oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie i delegowanie uprawnień powinno być potwierdzone podpisem³⁶. Zadania planowane przez jednostkę do realizacji na każdy rok powinny zostać ujęte w planie rocznym.

Formy zatrudnienia

Organy władzy publicznej poza umowami o pracę mogą też korzystać z innych form zatrudnienia, opartych na przepisach Kodeksu cywilnego. Umowy cywilnoprawne najczęściej stosowane są wówczas, gdy jednostka nie planuje zatrudniać pracownika, a zależy jej na wykonaniu określonych czynności lub zadań.

Podstawowa różnica pomiędzy umową o pracę a umową cywilnoprawną polega na tym, że pracownik jest podporządkowany poleceniom przełożonych i ma obowiązek wykonywać pracę w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Wykonując pracę na podstawie umowy zlecenie lub umowy o dzieło, wykonuje swoje zadania samodzielnie i bez zwierzchnictwa zleceniodawcy lub zamawiającego. Zgodnie z art. 281 § 1 pkt 1 ustawy Kodeks pracy zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę, jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika.

Umowa o pracę i zakres obowiązków pracownika

Zgodnie z art. 29 § 1 ustawy Kodeks Pracy, umowa o pracę określa strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności: rodzaj pracy, miejsce wykonywania pracy, wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia, wymiar czasu pracy, termin rozpoczęcia pracy. Umowę o pracę zawiera się na piśmie. Jeżeli umowa o pracę nie została zawarta z zachowaniem formy pisemnej, pracodawca powinien, najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika, potwierdzić pracownikowi na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków. Zmiana warunków umowy o pracę wymaga formy pisemnej. Na podstawie art. 94 pkt 1 Kodeksu pracy pracodawca jest obowiązany w szczególności: zaznajamiać pracowników podejmujących pracę z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonych stanowiskach oraz ich podstawowymi uprawnieniami. Ogólne

³⁵ Dziennik Urzędowy Ministra Finansów poz. 84.

³⁶ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., II Standardy kontroli zarządczej, A Środowisko wewnętrzne pkt. 3 i 4.

przepisy prawa pracy nie zawierają obowiązku sporządzania dla pracownika pisemnego zakresu jego czynności. Pracodawca zgodnie z art. 94 pkt 1 Kodeksu pracy zobligowany jest tylko do zaznajomienia pracownika podejmującego pracę z zakresem jego obowiązków. Również owo zaznajomienie nie zostało określone przez ustawodawcę w sposób ścisły i nie narzucono ogólnie w jakiej formie pracodawca miałby zapoznawać pracowników. Ponadto, już z samej umowy o pracę wynika rodzaj powierzonej pracownikowi pracy. Często jednak wskazany tam rodzaj pracy jest bardzo ogólny, można go doprecyzować i jednocześnie spełnić obowiązek zaznajomienia pracownika właśnie poprzez tzw. Zakres lub wykaz czynności, zawierający obowiązki i uprawnienia konkretnego pracownika w jego stosunku pracy. Zakres czynności jest konkretyzacją rodzaju pracy wskazanego w umowie o pracę, nie może jednak wykraczać poza wskazane tam ramy.

Zgodnie z art. 100 Kodeksu pracy pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę (§ 1). Pracownik jest obowiązany w szczególności (§ 2): przestrzegać czasu pracy ustalonego w zakładzie pracy, przestrzegać regulaminu pracy i ustalonego w zakładzie pracy porządku, przestrzegać przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów przeciwpożarowych, dbać o dobro zakładu pracy, chronić jego mienie oraz zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, przestrzegać tajemnicy określonej w odrębnych przepisach, przestrzegać w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego.

Umowa cywilnoprawna

Umowy cywilnoprawne są innymi niż umowy o pracę formami powierzenia pracy, które są regulowane przez przepisy kodeksu cywilnego. Jako podstawowe cechy świadczenia pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej, odróżniające je od pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę, w przypadku umowy cywilnoprawnej należy wskazać: istnienie większej swobody podejmowania działań przez świadczącego pracę oraz dopuszczalność podzlecenia pracy. Można w niej określić miejsce i czas wykonywania pracy, ale nie jest to konieczne, bardziej liczy się samo wykonanie pracy, a nie jej czas i miejsce. Do najczęściej zawieranych umów cywilnoprawnych należy zaliczyć umowę zlecenie i umowę o dzieło. Zgodnie z art. 734 § 1 ustawy - Kodeks cywilny przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie. W razie odpłatnego zlecenia wynagrodzenie należy się przyjmującemu dopiero po wykonaniu zlecenia, chyba że co innego wynika z umowy lub z przepisów szczególnych. Dający zlecenie może je wypowiedzieć w każdym czasie. Powinien jednak zwrócić przyjmującemu zlecenie wydatki, które ten poczynił w celu należytego wykonania zlecenia; w razie odpłatnego zlecenia obowiązany jest uiścić przyjmującemu zlecenie część wynagrodzenia odpowiadającą jego dotychczasowym czynnościom, a jeżeli wypowiedzenie nastąpiło bez ważnego powodu, powinien także naprawić szkodę. Przyjmujący zlecenie może je wypowiedzieć w każdym czasie. Jednakże gdy zlecenie jest odpłatne, a wypowiedzenie nastąpiło bez ważnego powodu, przyjmujący zlecenie jest odpowiedzialny za szkodę (art. 746 k.c.).

Na podstawie art. 627 Kodeksu cywilnego przez umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Wysokość wynagrodzenia za wykonanie dzieła można określić przez wskazanie podstaw do jego ustalenia. Jeżeli strony nie określiły wysokości wynagrodzenia ani nie wskazały podstaw do jego ustalenia, poczytuje się w razie wątpliwości, że strony miały na myśli zwykłe wynagrodzenie za dzieło tego rodzaju. Jeżeli także w ten sposób nie da się ustalić wysokości wynagrodzenia, należy się wynagrodzenie odpowiadające uzasadnionemu nakładowi pracy oraz innym nakładom przyjmującego zamówienie. Jeżeli przyjmujący zamówienie wykonuje dzieło w sposób wadliwy

albo sprzeczny z umową zamawiający może wezwać go do zmiany sposobu wykonania i wyznaczyć mu w tym celu odpowiedni termin. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu zamawiający może od umowy odstąpić albo powierzyć poprawienie lub dalsze wykonanie dzieła innej osobie na koszt i niebezpieczeństwo przyjmującego zamówienie (art. 636 k.c.). W braku odmiennej umowy przyjmującemu zamówienie należy się wynagrodzenie w chwili oddania dzieła (art. 642 k.c.).

Umowa o dzieło to tzw. umowa rezultatu, umowa zlecenia jest natomiast tzw. umową starannego działania, co oznacza, że przyjmujący zlecenie nie ponosi odpowiedzialności za niewykonanie zlecenia, jeżeli przy wykonywaniu powierzonych mu czynności zachowa należytą staranność. Umowa o dzieło różni się od umowy zlecenia koniecznością uzyskania rezultatu, którym jest dzieło. Przy umowie o dzieło wynagrodzenie należy się za osiągnięty rezultat (wykonane dzieło), a nie za samo wykonywanie określonych czynności, jak przy umowie zlecenia.

Ustawa o finansach publicznych (ufp)

Zgodnie z art. 44 ust. 4 ufp, jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 44 ust. 1 ufp wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego bądź planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie natomiast z art. 44 ust. 3 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W celu prawidłowej realizacji ww. przepisu niezbędne jest staranne określenie przez jednostki swoich potrzeb, tak aby wydatek jaki nastąpi na skutek zrealizowania tych potrzeb mógł zostać uznany za legalny i gospodarny. Ufp wprowadziła instytucję kontroli zarządczej. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ufp kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Szczegółowe cele tej kontroli określono w ust. 2. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy m.in. wójta (burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jst) oraz kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp).

Stosownie do art. 227 ust. 1 ufp wieloletnia prognoza finansowa budżetu jednostek samorządu terytorialnego (dalej WPF) obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Wymagany zakres WPF zdefiniowany został w art. 226 ust. 1 ufp i zaliczono do niego m.in. obowiązek określenia planowanych dochodów budżetowych i wydatków budżetowych (w tym bieżących i majątkowych). Ponadto, w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: nazwę i cel; jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; okres realizacji i łączne nakłady finansowe; limity wydatków w poszczególnych latach; limit zobowiązań.

Ustawa o samorządzie gminnym (usg)

Zgodnie z art. 26 ust. 1 w zw. z ust. 3 i 4 usg organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do kompetencji wójta, stosownie do art. 31 tej ustawy, należy kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego organizację i zasady funkcjonowania określa w regulamin organizacyjnym, nadanym w drodze zarządzenia. Wójt, będący jednocześnie kierownikiem urzędu, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do

pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 usg).

Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. W przypadku odmowy kontrasygnaty skarbnik gminy zobowiązany jest jednak do jej dokonania na pisemne polecenie zwierzchnika, przy czym zobowiązany jest powiadomić o tym fakcie radę gminy oraz regionalną izbę obrachunkową (art. 46 usg).

Zgodnie z art. 60 usg wójt również odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy i przysługuje mu wyłączne prawo m.in. do: zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy; dokonywania wydatków budżetowych; zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy, czy też dysponowania rezerwami budżetu gminy.

Stosownie do art. 58 omawianej ustawy uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte, a wspomniane uchwały rady gminy, o zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Ustawa o samorządzie powiatowym (usp)

Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu. W skład zarządu wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie (art. 26 ust. 1 i ust. 2 usp). Do zadań zarządu powiatu należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady; wykonywanie uchwał rady; opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; gospodarowanie mieniem powiatu; wykonywanie budżetu powiatu; zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu; uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego. W realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu. Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu określa statut powiatu (art. 32 usp). Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 35 ust. 2 usp).

Za prawidłowe wykonanie budżetu powiatu odpowiada zarząd powiatu. Zarządowi powiatu przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu (art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 usp). Oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej. Skarbnik powiatu, który odmówił kontrasygnaty, ma jednak obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie starosty, przy równoczesnym powiadomieniu o tym rady powiatu i regionalnej izby obrachunkowej (art. 48 usp).

Ustawa o samorządzie województwa (usw)

Organem wykonawczym samorządu województwa jest zarząd województwa, który wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Do zadań zarządu województwa należy w m.in. wykonywanie uchwał sejmiku województwa; gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo;

przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa; uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego. Zasady i tryb działania zarządu województwa określa statut województwa (art. 41 usw).

Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. Ponadto, jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 43 ust. 1 i ust. 3 usw).

Czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga do jej skuteczności kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez niego upoważnionej. Główny księgowy budżetu województwa, który odmówi kontrasygnaty, dokonuje jej jednak na pisemne polecenie marszałka województwa, informując równocześnie o tym sejmik województwa oraz regionalną izbę obrachunkową. Zarząd województwa może upoważnić pracowników urzędu marszałkowskiego do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności województwa (art. 57 ust. 3-5 usw).

Podstawą samodzielnej gospodarki finansowej województwa jest uchwała budżetowa przyjmowana przez sejmik województwa (art. 61 w zw. z art. 18 pkt. 6 usw). Za prawidłowe wykonanie budżetu województwa odpowiada zarząd województwa (organ wykonawczy), któremu przysługuje wyłączne prawo m.in. do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielanych przez sejmik województwa, czy też dokonywania wydatków budżetowych (art. 70 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 usw)

**Ustawa o
odpowiedzialności za
naruszenie dyscypliny
finansów publicznych**

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in.: dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11); zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych (art. 15). Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych, m.in.: opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję; ustalenie wartości zamówienia publicznego lub jego części, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości; opisanie sposobu dokonania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia (art. 17). Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest także niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono m.in. wpływ na: dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki; zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych; udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 18c).

Pod pojęciem postępowania o udzielenie zamówienia należy rozumieć postępowanie wszczynane przez przekazanie albo zamieszczenie ogłoszenia, przekazanie zaproszenia do negocjacji albo zaproszenia do składania ofert, prowadzone jako uporządkowany ciąg czynności, których podstawą są warunki zamówienia ustalone przez zamawiającego, prowadzące do wyboru najkorzystniejszej oferty lub wynegocjowania postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego, kończące się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo jego unieważnieniem, z tym że zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stanowi czynności w tym postępowaniu. Postępowanie o udzielenie zamówienia kończy się zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego albo unieważnieniem postępowania.

Z dniem 1 stycznia 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁷ (tzw. nowe Prawo zamówień publicznych, NPzp”) i utraciła moc ustawa z dnia 29 stycznia 2004r.r. Prawo zamówień publicznych³⁸ („Pzp”). Należy mieć na uwadze przepisy przejściowe, w myśl których do postępowań o udzielenie zamówienia, o których mowa w Pzp, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe (tj. przepisy Pzp; patrz art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych³⁹.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 NPzp zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, zaniżać wartości zamówienia lub konkursu, lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. Stosownie także do art. 2 NPzp, przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych, przez zamawiających publicznych; zamówień sektorowych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających sektorowych; zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających publicznych oraz zamawiających sektorowych; zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza progi unijne, przez zamawiających subsydiowanych w okolicznościach, o których mowa w art. 6. W NPzp wskazano także wyłączenia podmiotowe (art.10) oraz przedmiotowe (art. 11).

³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

³⁹ Dz. U. poz. 2020, ze zm.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
5. Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).
10. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289).
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375).
14. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. z 2018 r. poz. 506).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) (Dz. U. poz. 1676, ze zm.).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. Nr 251, poz. 1885, ze zm.).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
12. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie miast/gmin
