



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.012.05.2022



00708522

Pani  
Raisa Rajecka  
Wójt Gminy  
Bielsk Podlaski  
ul. Adama Mickiewicza 46  
17-100 Bielsk Podlaski

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Bielsk Podlaski <sup>1</sup> , ul. Adama Mickiewicza 46, 17-100 Bielsk Podlaski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Raisa Rajecka, Wójt Gminy od 6 grudnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nabywanie usług doradczych i eksperckich przez jednostki samorządu terytorialnego
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021. Badaniem zostały objęte działania jednostki z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Andrzej Juchnicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/83/2022 z 13 czerwca 2022 r. (akta kontroli str. 1)

<sup>1</sup> Zwany dalej „Urzędem”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, zwana w dalszej treści „ustawą o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne oraz opracowane i wdrożone procedury udzielania zamówień publicznych oraz kontroli zarządczej zapewniały prawidłowe zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym w latach 2020-2021. W sposób prawidłowy i gospodarny dokonywano wyboru wykonawców usług, w tym doradczych i eksperckich, a zakres zlecanych usług był adekwatny do potrzeb Urzędu i realizowanych zadań. Funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej umożliwiał weryfikację zasadności zlecenia 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 zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym. Zadania te były realizowane przez pracowników wszystkich komórek organizacyjnych. Prowadzono ewidencje i rejestry, w których odnotowywano postępowania zakończone zawarciem umów, w tym z pracownikami Urzędu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieujęcia w ewidencji zamówień publicznych dwóch spraw,
- udzielenia zamówienia na świadczenie usług doradztwa podatkowego podmiotowi wybranemu nieprawidłowo, gdyż zapytanie ofertowe skierowano do jednego podmiotu, bez uzasadnienia przyczyn w formie notatki służbowej.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie nie opracowano odrębnych procedur regulujących w latach 2020-2021 zasady zlecenia podmiotom zewnętrznym usług, w tym doradczych i eksperckich. Nie wyodrębniono też w strukturze Urzędu komórki organizacyjnej lub stanowiska pracy odpowiedzialnego za zlecenie tego typu usług. Wójt Gminy wyjaśnił, że *proces zlecania wszystkich usług podmiotom zewnętrznym w Urzędzie przebiegał zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, a w przypadkach nie objętych tą ustawą, zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych obowiązującym w Urzędzie. W stosunku do usług zlecanych pracownikom nie miały zastosowania przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych ze względu na wartość tych umów. Nie stosowano również Regulaminu udzielania zamówień publicznych obowiązującego w Urzędzie ze względu na charakter i okoliczności świadczenia tych usług. Przykładowo, usługi związane z zapewnieniem obsługi wyborów były związane z realizacją zadań zleconych gminie (art. 156 § 1 Kodeksu wyborczego) i w ramach otrzymanej na ten cel dotacji. Z kolei umowy zawierane na doręczenie korespondencji oraz nakazów płatniczych były związane z wydawaniem w określonych terminach nakazów zapłaty bądź innych dokumentów i konieczności ich doręczenia. Doręczenie korespondencji co do zasady następuje za pośrednictwem Poczty Polskiej zgodnie z zawartą umową. W celu uzyskania oszczędności, zlecano doręczanie korespondencji pracownikom stosując przy tym niższą stawkę niż stawka przewidziana w umowie z Poczta Polska. Decyzje w zakresie zlecenia usług podejmował Wójt Gminy.* (akta kontroli str. 2-19, 20-23, 43-46)

Zagadnienia związane ze zlecaniem w latach 2020-2021 usług doradczych i eksperckich były w Urzędzie realizowane przy wykorzystaniu wewnętrznych dokumentów.

1. W regulaminie organizacyjnym<sup>4</sup> określono m.in. a/ organizację wewnętrzną Urzędu; b/ zadania wspólne referatów; c/ zakresy działania komórek organizacyjnych. Sprawami związanymi ze zlecaniem usług doradczych i eksperckich zajmowało się w Urzędzie 21 pracowników, w tym sześciu Referatu Rolnictwa i Gospodarki Przestrzennej, czterech

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

<sup>4</sup> Zarządzenie Nr 59/04 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 27 października 2004 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Bielsk Podlaski.

Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej, trzech Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich oraz trzech Referatu Finansowego. (akta kontroli str. 2-19, 92)

2. W zarządzeniach wewnętrznych Wójta Gminy Bielsk Podlaski ustalono zasady udzielania zamówień publicznych:

- Nr 31/2017<sup>5</sup> (dotyczyło wszystkich postępowań przetargowych) ustalono m.in., że: 1/ za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odpowiadają kierownicy wydziałów, pracownicy zajmujący samodzielne stanowiska pracy oraz inne osoby w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania; 2/ podstawą do uruchomienia procedury o udzielenie zamówienia są wnioski wynikające z planów budżetowych oraz wnioski o udzielenie zamówień pozaplanowych wynikające z bieżących niezaplanowanych potrzeb lub zaistnienia okoliczności, których nie można było wcześniej przewidzieć; 3/ podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością; (akta kontroli str. 100-118)
- Nr 8/2021<sup>6</sup> (dotyczy postępowań o wartości szacunkowej do 30.000 zł) ustalono, m.in. że za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odpowiadali kierownicy wydziałów, pracownicy zajmujący samodzielne stanowiska pracy oraz inne osoby w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania. Zgodnie z ustalonymi zasadami: 1/ podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością; 2/ jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia następowala zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenia, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia; 3/ w celu udzielenia zamówienia publicznego sporządza się opis przedmiotu zamówienia i wartości szacunkowej zamówienia na druku stanowiącym załącznik nr 1 do regulaminu; 4/ opis przedmiotu i wartości szacunkowej zamówienia podlega przekazaniu skarbnikowi, który potwierdza możliwość realizacji zamówienia (dostępność środków w budżecie Gminy); 5/ przygotowane dokumenty przekazywane są wójtowi do zatwierdzenia; (akta kontroli str. 119-130)
- Nr 39/2021<sup>7</sup> (dotyczy postępowań o wartości szacunkowej przekraczającej 130.000 zł) ustalono m.in., że właściwym do przeprowadzania postępowań przetargowych zgłaszanych przez inne referaty Urzędu był Referat Inwestycji i Gospodarki Komunalnej. Zgodnie z przyjętymi zasadami: 1/ wniosek rozpoczynający procedurę udzielania zamówienia publicznego wraz ze sporządzoną szacunkową wartością zamówienia przygotowany jest przez komórkę wnioskującą i przekazywany do Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej; 2/ wartość szacunkowa zamówienia obliczana jest zgodnie z art. 28–36 ustawy Prawo zamówień publicznych, a jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia następuje zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenia, komórka wnioskująca zobowiązana jest przed wszczęciem postępowania dokonać zmiany wartości zamówienia powiadamiając o tym fakcie referat właściwy do prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; 3/ umowa pod względem jej zgodności z ustawą Prawo zamówień publicznych oraz obowiązującymi przepisami prawa podlega parafowaniu przez radcę prawnego i skarbnika gminy. (akta kontroli str. 131-150)

<sup>5</sup> Zarządzenie Nr 31/2017 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych (zmienione zarządzeniem Nr 49/2019 z dnia 5 czerwca 2019 r.) zwane dalej „zarządzeniem Nr 31/2017” – obowiązywało od 1 lipca 2017 r. do 11 stycznia 2021 r.

<sup>6</sup> Zarządzenie Nr 8/2021 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości do 130.000 zł zwane dalej „zarządzeniem Nr 8/2021” – obowiązuje od dnia podpisania.

<sup>7</sup> Zarządzenie Nr 39/2021 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej 130.000 zł oraz Regulaminu pracy stałej komisji przetargowej do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, do których stosuje się ustawę Prawo zamówień publicznych zwane dalej „zarządzeniem Nr 39/2021” – obowiązuje od dnia podpisania.

Sprawy związane z udzielaniem zamówień publicznych przypisano w zakresach czynności sześciu pracowników Urzędu, do których należał m.in. udział w przygotowaniu i prowadzeniu postępowań (przetargów, negocjacji, zapytań o cenę), przygotowywanie opisu przedmiotu zamówienia, koordynowanie i kontrola czynności związanych z zawarciem umowy z wybranym oferentem poprzez dokonywanie wstępnej kontroli projektów umów przed przedłożeniem ich do akceptacji radcy prawnemu, kontrolowanie poprawności innych dokumentów przygotowanych w związku z zamówieniami publicznymi. (akta kontroli str. 73-90)

3. W zarządzeniu Nr 63/2011<sup>8</sup> określono zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie, cel i zakres kontroli zarządczej, środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, zasady informacji i komunikacji oraz zasady monitorowania i oceny. Podano m.in., że: 1/ w ramach kontroli zarządczej wyróżnia się samokontrolę, kontrolę wewnętrzną prowadzoną przez: a/ osoby zarządzające i pracowników Urzędu, zgodnie z podziałem zadań i kompetencji (kontrola wstępna, bieżąca i następcza), b/ osoby znajdujące się na stanowiskach kierowniczych w Urzędzie w zakresie zadań i kompetencji określonych regulaminem, statutem lub uchwałą Rady Gminy Bielsk Podlaski<sup>9</sup> lub innym aktem prawnym (kontrola funkcjonalna); 2/ nadzór sprawowany jest przez wójta, zastępcę wójta, skarbnika oraz osoby pełniące funkcje kierownicze, zgodnie z podziałem zadań i kompetencji oraz referaty Urzędu wykonujące zadania w zakresie nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi Gminy oraz podmiotami nadzorowanymi; 3/ kontrolę finansową prowadzi skarbnik gminy i pracownicy Referatu Finansowego; 4/ kontrolę zewnętrzną sprawują organy kontroli zewnętrznej i zespoły powoływane doraźne przez wójta gminy; 5/ kontrola wewnętrzna wykonywana jest w zakresie oceny i funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie. (akta kontroli str. 24-42)

Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej<sup>10</sup>:

- II A Środowisko wewnętrzne, pkt 3 Struktura organizacyjna, w Urzędzie określono strukturę organizacyjną Urzędu, zakres zadań i uprawnień poszczególnych komórek organizacyjnych oraz pracowników Urzędu, w tym: 1/ w Regulaminie organizacyjnym Urzędu – organizację wewnętrzną jednostki, zadania referatów, zakresy działania komórek organizacyjnych; 2/ w zakresach obowiązków pracowników – czynności, uprawnienia i odpowiedzialność tych osób; w zakresach czynności pracowników Urzędu nie wyodrębniono zadań polegających na zlecaniu usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym,
- II A Środowisko wewnętrzne, pkt 4 Delegowanie uprawnień, w zakresach czynności osób zarządzających określono delegowane uprawnienia, których przyjęcie zostało potwierdzone podpisami pracowników. (akta kontroli str. 2-19, 43-46, 64-91)

W 2020 i 2021 roku kierownicy referatów Urzędu sporządzili arkusze identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku oraz kwestionariusze samooceny. Po otrzymaniu tych dokumentów Koordynator kontroli zarządczej sporządziła wymagane dokumenty: 1/ sprawozdania z samooceny kontroli zarządczej w Urzędzie; 2/ sprawozdania z koordynowania działań zarządzania ryzykiem w Urzędzie.

(akta kontroli str. 47-63)

4. W zarządzeniach w sprawie systemu funkcjonowania kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie<sup>11</sup> ustalono zasady sprawdzania,

<sup>8</sup> Zarządzenie Nr 63/2011 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie kontroli zarządczej w Gminie Bielsk Podlaski zwane dalej „zarządzeniem w sprawie kontroli zarządczej”.

<sup>9</sup> Zwana dalej „Radą Gminy”.

<sup>10</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych

<sup>11</sup> Zarządzenie Nr 27/2015 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 2 lipca 2015 r. (obowiązywało od 2 lipca 2015 r. do 24 sierpnia 2021 r.), zarządzenie Nr 65/2021 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 25 sierpnia 2021 r. (obowiązywało od 25 sierpnia 2021 r. do 26 grudnia 2021 r.) i zarządzenie Nr 103/2021 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 27 grudnia 2021 r. zwanych dalej „zarządzeniami w sprawie systemu funkcjonowania kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych”.

dekretacji i zatwierdzania do wypłaty dokumentów finansowych, co szerzej omówiono w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia. (akta kontroli str. 194-201)

1.2. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono procedur regulujących zasady zlecenia (w ramach umów cywilnoprawnych) usług doradczych i eksperckich własnym pracownikom. Zadania w tym zakresie nie zostały przypisane żadnej komórce organizacyjnej Urzędu. Wójt Gminy wyjaśniła, że w Urzędzie Gminy nie opracowano odrębnych procedur regulujących zasady zlecenia (w ramach umów cywilnoprawnych) usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym oraz własnym pracownikom ze względu na brak obowiązku prawnego w tym zakresie, jak również z uwagi na sporadyczne korzystanie z tego typu usług. Ustawa prawo zamówień publicznych również nie przewiduje osobnego trybu udzielania zamówień w zakresie usług doradczych i eksperckich. Brak było zatem uzasadnionych podstaw do wyodrębnienia osobnego trybu udzielania zamówień w zakresie usług doradczych i eksperckich w Urzędzie. (akta kontroli str. 2-19, 20-23, 43-46)

W 2020 i 2021 roku w Urzędzie prowadzono ewidencje i rejestry, w których odnotowywano postępowania zakończone zawarciem umów, w tym z pracownikami Urzędu. Żadna z tych umów nie dotyczyła usług doradczych i eksperckich. (akta kontroli str. 151-193)

1. W ewidencji udzielonych zamówień, których wartość szacunkowa nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 Euro<sup>12</sup> (prowadzonej do 11 stycznia 2021 r.) odnotowano 13 umów zawartych w 2020 roku (od 27 kwietnia do 28 grudnia), w ewidencji udzielonych zamówień publicznych o wartości do 50.000 złotych (bez podatku od towarów i usług)<sup>13</sup> 41 umów zawartych od 25 stycznia do 21 grudnia 2021 r., a w ewidencji zamówień publicznych o wartość od 50.000 zł do 130.000 zł (bez podatku od towarów i usług)<sup>14</sup> osiem umów zawartych od 11 maja do 30 listopada 2021 r. W ewidencjach tych nie ujęto dwóch (z 20 analizowanych) umów, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 151-162)

2. W rejestrze umów cywilnoprawnych zawartych „w wyniku postępowań w trybie zamówień publicznych” ujęto w 2020 roku 128 umów, w tym osiem z pracownikami Urzędu i w 2021 roku 109 umów, z których żadna nie została zawarta z własnymi pracownikami. Umowy z 2020 roku zawarte z pracownikami Urzędu dotyczyły: 1/ wykonania czynności wchodzących w zakres zespołu prowadzącego konsultacje społeczne w celu realizacji Indywidualnego Planu Konsultacji stanowiącego integralną część umowy<sup>15</sup> udziału w projekcie i powierzenia grantu w ramach projektu „Partycypacja w Planowaniu” (pięciu pracowników); 2/ świadczenia usług związanych z zapewnieniem opieki nad bezdomnymi i odebranymi w wyniku interwencji zwierzętami gospodarskimi z terenu Gminy<sup>16</sup> (jeden pracownik); 3/ pełnienia obowiązków członka komisji urbanistyczno-architektonicznej Gminy<sup>17</sup> (dwóch pracowników). (akta kontroli str. 163-183, 728-729)

3. W rejestrze prac zleconych odnotowano w 2020 roku 67 umów, w tym 57 z pracownikami Urzędu i w 2021 roku 43 umowy, w tym 19 z własnymi pracownikami. Umowy zawarte z pracownikami Urzędu dotyczyły: roznoszenia nakazów płatniczych, obsługi komisji obwodowych w trakcie wyborów na Prezydenta RP, roznoszenia listów do mieszkańców Gminy informujących o wyłożeniu projektu planu urządzenia lasu i konserwacji sprzętu Ochotniczej Straży Pożarnej w miejscowości Bańki przez pracownika będącego członkiem ochotniczej straży pożarnej. (akta kontroli str. 184-193)

1.3. Przyjęte w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiały weryfikację zasadności zlecenia usług podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom. W zarządzeniu w sprawie

<sup>12</sup> Załącznik nr 2 do zarządzenia Nr 31/2017.

<sup>13</sup> Załącznik nr 2 do zarządzenia Nr 8/2017.

<sup>14</sup> Załącznik nr 3 do zarządzenia Nr 8/2017.

<sup>15</sup> Umowa (Nr POWR.02.19.00-00-KP13/18) Nr 17/2019/PwP zawarta 15 maja 2019 r. z Fundacją Stabilo z siedzibą w Toruniu.

<sup>16</sup> Obowiązek określony w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 poz. 572).

<sup>17</sup> Obowiązek powołania komisji wynikał z art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503).

kontroli zarządczej w Gminie ustalono m.in., że: 1/ w Gminie prowadzony jest nadzór nad wykonywaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji (§ 24 ust. 1); 2/ nadzór ten jest prowadzony przez: a/ wójta, zastępcę wójta oraz skarbnika Gminy zgodnie z podziałem kompetencji i zadań, b/ kierowników referatów Urzędu w stosunku do pracowników, c/ kierowników referatów Urzędu w zakresie określonym Regulaminem organizacyjnym Urzędu wynikającym z realizacji zadań (§ 24 ust. 2); 3/ nadzór prowadzony jest w formie i zakresie określonym przez wyznaczone osoby i jednostki organizacyjne, zgodnie z podziałem zadań i kompetencji oraz uwzględnieniem specyfiki danej jednostki organizacyjnej Urzędu i obejmuje w szczególności środki oddziaływania merytorycznego i środki nadzoru personalnego (§ 24 ust. 3); 4/ nadzór realizowany jest w szczególności poprzez: a/ monitorowanie działań podejmowanych przez podległych pracowników, b/ weryfikację dokumentów przedkładanych przez podległych pracowników, c/ udzielanie pracownikom instruktażu i wyjaśnień, d/ przeprowadzanie kontroli instytucjonalnych w referatach Urzędu, e/ przeprowadzanie kontroli wstępnej lub bieżącej, dokumentów lub stopnia realizacji zadań przez podległych pracowników, f/ organizowanie roboczych spotkań, dyskusji i posiedzeń w celu rozwiązywania bieżących problemów, g/ wydawanie, w razie stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu podległych pracowników Urzędu, wiążących poleceń mających na celu usunięcie tych nieprawidłowości (§ 24 ust. 4); 5/ w Urzędzie obowiązuje zasada dokumentowania systemu kontroli zarządczej (§ 23 ust. 1); 6/ kierownicy referatów Urzędu określają sposób dokumentowania systemu kontroli zarządczej w odniesieniu do merytorycznej działalności referatu, uwzględniając specyfikę referatu (§ 23 ust. 3); 7/ szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych określone są w zarządzeniach Wójta w sprawie systemu funkcjonowania kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 Euro (§ 28). (akta kontroli str. 26-42)

W zarządzeniach w sprawie systemu funkcjonowania kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych ustalono m.in., że: 1/ warunkiem zakwalifikowania dowodu do ujęcia w ewidencji księgowej jest jego sprawdzenie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (pkt III.10); 2/ dekretacją dokumentów określa się ogół czynności związanych z przygotowaniem dokumentów do księgowania, wydaniem dyspozycji co do sposobu ich księgowania i pisemnych potwierdzeniem jej wykonania (pkt III.11); 3/ sprawdzony dokument podlega zatwierdzeniu do wypłaty przez upoważnione osoby, które składają swoje podpisy na wyznaczonych miejscach (pkt III.13); 4/ złożenie dokumentu przez skarbnika gminy oznacza, że dokonał kontroli wstępnej dokumentu (pkt III.15); 5/ dokument sprawdzony i podpisany podlega zaksięgowaniu we właściwych urządzeniach księgowych (pkt III.18). (akta kontroli str. 194-201)

1.4. W latach 2020-2021 pracownicy Urzędu nie kończyli studiów doktoranckich lub podyplomowych oraz aplikacji zawodowych. Uczestniczyli natomiast w kursach i szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe. (akta kontroli str. 202-210)

1. W 2020 roku 18 pracowników wzięło udział w 27 szkoleniach, na co wydatkowano 7,9 tys. zł. Szkolenia dotyczyły m.in. spraw księgowo-rachunkowych (rachunkowość budżetowa, zamykanie ksiąg rachunkowych, inwentaryzacja), podatków i opłat, BHP, pomocy publicznej, zamówień publicznych (nowelizacja przepisów i elektronizacja zamówień), zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, gospodarki wodno-ściekowej, archiwizacji dokumentów). (akta kontroli str. 202-205)

2. W 2021 roku 21 pracowników wzięło udział w 35 szkoleniach, na co wydatkowano 13,2 tys. zł. Szkolenia obejmowały m.in. sprawy podatkowe (wymiar i pobór, opodatkowania budynków i budowli, rozliczanie VAT, elektroniczne doręczanie pism), zasiłków ZUS, sprawozdawczości budżetowej, nowych dowodów osobistych, pomocy publicznej, stypendiów socjalnych. (akta kontroli str. 206-210)

Z pracownikami uczestniczącymi w szkoleniach Wójt Gminy nie zawarła pisemnych umów. Wszyscy omawiani pracownicy byli 30 czerwca 2022 r. zatrudnieni w Urzędzie.

(akta kontroli str. 205, 210)

Analiza sześciu spraw (po trzy z 2020 i 2021 roku) wykazała, że przydzielane zadania pracownikom Urzędu, którzy ukończyli szkolenia były zgodne z uzyskanymi kwalifikacjami.  
(akta kontroli str. 211)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieujęciu:

- jednej sprawy<sup>18</sup> (z 13 analizowanych) w ewidencji zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 Euro (obowiązującej w 2020 roku i o 11 stycznia 2021 r.), co było niezgodne z § 11 zarządzenia Nr 31/2017 Wójta Gminy Bielsk Podlaski w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych,
- jednej sprawy<sup>19</sup> (z siedmiu analizowanych) w ewidencji zamówień publicznych o wartości do 50.000 zł (bez podatku od towarów i usług) obowiązującej w 2021 roku, co było niezgodne z § 4 ust. 4 zarządzenia Nr 8/2021 Wójta Gminy Bielsk Podlaski w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości do 130.000 złotych.

(akta kontroli str. 151-161)

Wójt Gminy wyjaśniła, że w sprawie z 2020 roku szacunkowa wartość przedmiotu zamówienia przekraczała wprawdzie równowartość 10.000 Euro, jednakże miała ona charakter potencjalny. Wysokość prowizyjnego wynagrodzenia zależała od wysokości odzyskanego podatku VAT przez Gminę. W związku z tym mogło być tak, że w przypadku nie odzyskania podatku VAT lub odzyskania go w niewielkiej wysokości wykonawca usługi nie otrzymałby wynagrodzenia prowizyjnego lub otrzymałby wynagrodzenie poniżej 10.000 Euro. Z tego względu zamówienie to nie zostało ujęte w ewidencji. W ewidencji zamówień publicznych o wartości do 50.000 zł netto prowadzonej w 2021 roku nie ujęto jednego zamówienia przez przeoczenie. Z przedłożonych do kontroli dokumentów wynika, że zostało ono zrealizowane w pełnym zakresie, a przeoczenie wynikało z powodu Covid-19. W tym okresie zadania nieobecnych pracowników były realizowane przez pracowników obecnych w pracy. Duże obciążenie pracowników spowodowało powyższe przeoczenie. (akta kontroli str. 212-215)

Ocena częściowa

Struktura wewnętrzna i organizacja pracy Urzędu zapewniała właściwe zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym. Wdrożone zasady wyboru wykonawców zamówień, czytelny podział zadań oraz przyjęte w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiały weryfikację zasadności zlecenia usług podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom. Prowadzono też ewidencje i rejestry, w których odnotowywano postępowania zakończone zawarciem umów, w tym na realizację usług doradczych i eksperckich. Jednakże w ewidencjach zamówień publicznych nie ujęto dwóch spraw.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W latach 2020-2021 w Urzędzie zawarto 234 umów cywilnoprawnych, na realizację których wydatkowano 3.774,4 tys. zł, w tym na:

- 95 umów zawartych na realizację podstawowych (statutowych) zadań zleczanych podmiotom zewnętrznym i osobom fizycznym – 3.116,2 tys. zł<sup>20</sup>;
- 54 umowy z własnymi pracownikami zawarte na realizację podstawowych (statutowych) zadań Urzędu – 42,2 tys. zł<sup>21</sup>,
- 32 umowy na usługi doradcze i eksperckie (w tym prawnicze i informatyczne) zlecone podmiotom zewnętrznym i osobom fizycznym – 332,5 tys. zł<sup>22</sup>,

<sup>18</sup> Zamówienie na usługę doradztwa prawopodatkowego.

<sup>19</sup> Zamówienie na usuwanie wyrobów zawierających azbest z nieruchomości położonych na terenie Gminy Bielsk Podlaski.

<sup>20</sup> Najwięcej umów (w 2020 roku 29 na kwotę 942 tys. zł i w 2021 roku 43 na kwotę 1.321,1 tys. zł) realizował Referat Rolnictwa i Gospodarki Przestrzennej Urzędu.

<sup>21</sup> Najwięcej umów (w 2020 roku 24 na kwotę 15,2 tys. zł i w 2021 roku 21 na kwotę 18 tys. zł) realizował Referat Organizacyjny i Spraw Obywatelskich Urzędu.

<sup>22</sup> Najwięcej umów (w 2020 roku 11 na kwotę 29,7 tys. zł i w 2021 roku trzy na kwotę 18,8 tys. zł) realizował Referat Organizacyjny i Spraw Obywatelskich Urzędu.



- 53 umowy na zadania pomocnicze (sprzątanie pomieszczeń, utrzymanie nieruchomości i pojazdów, usługi transportowe, remonty lub inne zadania) – 283,5 tys. zł<sup>23</sup>.

W analizowanych latach nie zlecano pracownikom Urzędu zadań w ramach umów na usługi doradcze i eksperckie (w tym usługi prawnicze, informatyczne). (akta kontroli str. 216-218)

**2.2.** Badaniem objęto dokumentację 20 umów cywilnoprawnych o łącznej wartości 3.177 tys. zł (jedna z 2013 roku<sup>24</sup>, 12 z 2020 roku i siedem z 2021 roku), w tym 13 umów o najwyższej wartości poniesionych wydatków, dwie umowy na usługi prawnicze oraz pięć umów wybranych według osądu kontrolera. Najwyższe wartościowo cztery umowy z wynagrodzeniem przekraczającym 100 tys. zł dotyczyły: 1/ odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach położonych na terenie Gminy (1.093,8 tys. zł i 627,6 tys. zł); 2/ oczyszczania wyrobisk z zalegających odpadów na trzech działkach na terenie Gminy (696,4 tys. zł); 3/ świadczenia usług doradztwa podatkowego (144,5 tys. zł); 4/ odbioru, transportu i unieszkodliwiania folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej (100,7 tys. zł). Pozostałe umowy dotyczyły obsługi prawnej Urzędu, prowadzenia spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, odłowu bezdomnych zwierząt, ochrony danych osobowych, pełnienia funkcji trenera drużyny piłkarskiej, poboru i badania próbek wody, ścieków i wód popłucznych, odłowu bezdomnych zwierząt, opracowania programu ochrony środowiska, świadczenia usług pocztowych, usuwania wyrobów zawierających azbest, prac zespołu prowadzącego konsultacje społeczne na realizację projektu „Rewitalizacja wsi Pilipki poprzez modernizację świetlicy wiejskiej wraz z zagospodarowaniem terenu”. Analiza wybranych do badania dokumentacji wykazała, że:

1. Przed dokonaniem ww. zamówień określono ich przedmiot, dokonano opisu przedmiotu zamówienia i oszacowano ich wartość, a wyniki prac pisemnie udokumentowano. W 19 (z 20) sprawach sporządzono pisemne wnioski o udzielenie zamówień na formularzach określonych w załącznikach nr 1 do zarządzeń: Nr 31/2017, Nr 8/2021 i Nr 39/2021, a w jednej sprawie z 2013 roku wniosku nie sporządzono<sup>25</sup>. W 18 sprawach wnioski zostały podpisane przez osoby sporządzające, kierowników referatów, Skarbnika Gminy i Wójta Gminy, a w jednej<sup>26</sup> sprawie na formularzu wniosku nie było wymaganych podpisów kierownika referatu i Skarbnika Gminy.
2. Wszystkie analizowane zamówienia (20) służyły realizacji zadań Urzędu lub zaspokajania potrzeb mieszkańców, a ich zakres przedmiotowy nie pokrywał się z zadaniami powierzonymi pracownikom Urzędu w zakresach czynności. (akta kontroli str. 219-425)

**2.3.** Analiza 20 spraw omówionych w pkt. 2.2 wystąpienia wykazała, że pracownicy Urzędu dokonali – zgodnie z wewnętrznymi wymogami określonymi w zarządzeniach Nr 39-K/09<sup>27</sup>, Nr 31/2017, Nr 8/2021 i Nr 39/2021 – kalkulacji wysokości wynagrodzeń przewidywanych do zapłacenia podmiotom zewnętrznym. Wyceny zamówień dokonano poprawnie, na podstawie: 1/ wydatków ponoszonych w latach poprzednich, przy uwzględnieniu współczynników wzrostu cen; 2/ przewidywanej ilości zamówień i cen obowiązujących na rynku; 3/ zapytań kierowanych oferentów; 4/ postępowań przetargowych przeprowadzonych w trzech sprawach, w których wartość szacunkowa zamówienia przekraczała 30.000 Euro (w 2020 roku) lub 130.000 zł (w 2021 roku). W jednej (z 20) sprawie z 2020 roku<sup>28</sup> ustalenia szacunkowej wartości zamówienia dokonała 6 maja 2020 r. Skarbnik Gminy na podstawie rozpoznania telefonicznego, z którego wynikało że przedmiotowa usługa będzie stanowiła wartość na poziomie 17% wartości odliczonego podatku VAT.

<sup>23</sup> Najwięcej umów (w 2020 roku 39 na kwotę 31,3 tys. zł i w 2021 roku 10 na kwotę 44,5 tys. zł) realizował Referat Organizacyjny i Spraw Obywatelskich Urzędu.

<sup>24</sup> Jedyna umowa zlecenie na usługi prawne obowiązująca w latach 2020-2021.

<sup>25</sup> Zgodnie z § 11 załącznika nr 1 do zarządzenia Nr 39-K/09.

<sup>26</sup> Umowa na świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek o wadze do 2000 g.

<sup>27</sup> Zarządzenie Nr 39-K/09 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 Euro<sup>27</sup> (obowiązywało od 1 marca 2010 r. do 25 kwietnia 2014 r.) zwane dalej „zarządzeniem Nr 39-K/09”.

<sup>28</sup> Przedmiotem zamówienia była usługa doradztwa podatkowego.

Z przeprowadzonej w Urzędzie kalkulacji podatku VAT do odliczenia wynikało, że w latach 2017-2019 do odliczenia pozostawało 751,9 tys. zł, a łączna wartość usługi prawnopodatkowej (751,9 tys. zł x 17%) wynosiła 127,8 tys. zł. We wniosku o udzielenie zamówienia podano, że zgodnie z zarządzeniem Nr 31/2017 „usługa prawna nie wymaga sporządzenia zapytania ofertowego”. (akta kontroli str. 426-445)

**2.4.** Badanie 20 spraw omówionych w pkt 2.2 i 2.3 wystąpienia wykazało, że wyboru 19 wykonawców dokonano zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. I tak w zależności od wartości zamówienia :

- jednego wykonawcę (sprawa z 2013 roku) wybrano na zasadach określonych w zarządzeniu Nr 39-K/09 (bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>29</sup>),
- 10 wykonawców wybrano na zasadach określonych w zarządzeniu Nr 31/2017,
- pięciu wykonawców wybrano na zasadach określonych w zarządzeniu Nr 8/2021,
- jednego wykonawcę wybrano w przetargu nieograniczonym przeprowadzonym zgodnie z ustawą Pzp, a dwóch wykonawców zgodnie z zarządzeniem wewnętrznym Nr 39/2021, na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>30</sup> (tryb podstawowy bez negocjacji); analiza tych spraw wykazała m. in., że: 1] powołano co najmniej pięcioposobowe komisje przetargowe, których członkowie złożyli pisemne oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp i art. 56 ust.4 nPzp; 2] przedmioty zamówień i ich wartość zostały prawidłowo określone; 3/ zamawiający wyznaczył prawidłowe terminy składania ofert; 4/ ogłoszenia o zamówieniach oraz specyfikacje istotnych warunków zamówienia zostały udostępnione na stronie internetowej zamawiającego i w Biuletynie Zamówień Publicznych; 5] zainteresowanym udostępniano dokumentację przetargową; 6] zawiadamiano uczestników o wyborze najkorzystniejszej oferty; 7] sporządzano protokoły postępowania o udzielenie zamówień i załączano do nich dokumentację przetargową; 8] udzielano zamówień oferentom, którzy przedstawiali najkorzystniejsze oferty.

(akta kontroli str. 507-727)

Sprawę wyboru jednego wykonawcy na świadczenie usług prawnych<sup>31</sup> z pominięciem wymogów zarządzenia Nr 31/2017 opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 219-221, 426-428)

W analizowanej grupie 20 spraw wystąpiły dwie umowy zawarte przez Gminę w 2020 roku na usuwanie wyrobów zawierających azbest z nieruchomości położonych na terenie Gminy za wynagrodzeniem w kwocie 21,1 tys. zł i 44,5 tys. zł. Z korespondencji z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku (WFOŚiGW) wynika, że w pierwszym etapie (pismo z 15 czerwca 2020 r.) na realizację tego zadania Gmina otrzymała 14,8 tys. zł, a po otrzymaniu informacji o nierozdysponowanych środkach WFOŚiGW zwiększył Gminie (na jej wniosek z 29 września 2020 r.) środki na realizację tego zadania o kolejne 44,8 tys. zł. (akta kontroli str. 429-463)

**2.5.** Jak pisano w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia, w Urzędzie w latach 2020-2021 nie zlecano pracownikom, na podstawie umów cywilnoprawnych, wykonywania usług doradczych i eksperckich. Spośród pozostałych umów zleconych pracownikom, analizą objęto 15 umów zleceń o łącznej wartości 21 tys. zł (10 z 2020 roku i pięć z 2021 roku), w tym 10 o najwyższej

<sup>29</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ustawa zwana dalej „Pzp”.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm. Ustawa zwana dalej „nPzp”.

<sup>31</sup> Umowa na świadczenie usług doradztwa podatkowego w zakresie: a/ analizy prawa do odliczania podatku VAT przez Zamawiającego w zakresie inwestycji i kosztów bieżących związanych z siecią wodno-kanalizacyjną w latach 2017-2020, obejmującej m.in. określenie związków wydatków ze sprzedażą opodatkowaną VAT, ustalenie zakresu prawa do odliczania VAT (pełne lub częściowe prawo do odliczenia), określenie możliwości zastosowania tzw. współczynnika i przewspółczynnika VAT oraz wskazanie ich wysokości, ustalenie momentu powstania prawa do odliczenia podatku VAT oraz dokumentów dających takie prawo; b/ asysty w zakresie rozliczenia podatku naliczonego VAT wskazanego w literze a/ w deklaracjach VAT, w szczególności pomocy w przygotowaniu ewidencji VAT, deklaracji VAT oraz korekt ewidencji i deklaracji, jak również innych dokumentów wymaganych przez przepisy prawa; c/ reprezentowania Zamawiającego w postępowaniach podatkowych i powiązanych z nimi postępowaniach sądowych związanych z przedmiotem umowy.

wartości poniesionych wydatków. Najwyższe wartościowo umowy dotyczyły: 1/ obsługi obwodowych komisji wyborczych oraz pełnienia funkcji operatora informatycznego Obwodowej Komisji Wyborczej Nr 5 w wyborach na Prezydenta RP (2,2 tys. zł), prac zespołu prowadzącego konsultacje społeczne w celu realizacji Indywidualnego Planu Konsultacji w projekcie „Partycypacja w Planowaniu” (2,0 tys. zł), przygotowania i aktualizacji spisu wyborców, aktów pełnomocnictw oraz obsługi Obwodowych Komisji Wyborczych w wyborach na Prezydenta RP (1,9 tys. zł), roznoszenia 267 sztuk nakazów płatniczych za 2021 rok (1,9 tys. zł).  
(akta kontroli str. 426-428)

We wszystkich analizowanych sprawach zawarto z pracownikami Urzędu umowy zlecenia, w których określono: 1/ strony zawierające umowy; 2/ nazwę i termin realizacji zleczanych zadań; 3/ wysokość wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy; 4/ numery rachunków bankowych, na które należało przekazać wynagrodzenie. Powierzone pracownikom do realizacji zadania pokrywały się z ich zakresami czynności wykonywanymi na podstawie umów o pracę<sup>32</sup>. Wszystkie omawiane umowy zostały podpisane przez Wójta i Skarbnika Gminy, a ich wykonanie nastąpiło poza godzinami pracy Urzędu. W siedmiu sprawach (z 15) dotyczących roznoszenia do mieszkańców Gminy nakazów płatniczych za 2020 i 2021 rok i w dwóch sprawach dotyczących roznoszenia listów informujących o pracach nad projektem planu urządzenia lasu, zastosowano niższe stawki (5 zł i 6 zł brutto) niż w umowie z Poczta Polska, co pozwoliło na oszczędności w kwocie 4,8 tys. zł, w trzech sprawach dotyczących wyborów na Prezydenta RP zastosowano stawki przyznane na to zadanie przez Krajowe Biuro Wyborcze<sup>33</sup>, w dwóch sprawach dotyczących prowadzenia konsultacji społecznych zastosowano stawki godzinowe ustalone w § 3 umowy zawartej z Fundacją Stabilo<sup>34</sup>, a w jednej sprawie dotyczącej pracy Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ustalono stawkę (150 zł) określoną w pkt II.6.1 załącznika do uchwały Rady Gminy<sup>35</sup>.  
(akta kontroli str. 426-445)

W Urzędzie nie obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące powierzania zadań własnym pracownikom na podstawie umów cywilnoprawnych. W toku kontroli nie stwierdzono stosowania praktyk zastępowania pracy w godzinach nadliczbowych, zlecaniem usług na podstawie umów cywilnoprawnych.  
(akta kontroli str. 464-493)

2.6. W latach 2020-2021 w Urzędzie na podstawie umów cywilnoprawnych nie zatrudniano doradców, pełnomocników, asystentów lub innych osób niebędących pracownikami w podobnym charakterze.  
(akta kontroli str. 20-23)

2.7. W analizowanym okresie zlecenie usług doradczych i eksperckich nie było przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej.  
(akta kontroli str. 20-23)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na udzieleniu w dniu 1 czerwca 2020 r. przez Wójta Gminy i Skarbnika Gminy zamówienia na świadczenie usług doradztwa podatkowego podmiotowi (umowa Nr 37/2020) wybranemu w postępowaniu przeprowadzonym z naruszeniem postanowień zarządzenia Nr 31/2017, za wynagrodzeniem wynoszącym 17% zmniejszenia podatku VAT należnego lub zwiększenia VAT naliczonego faktycznie uzyskanego przez Urząd na skutek zastosowania się do rekomendacji wykonawcy. Zapytanie ofertowe skierowano bowiem do jednego podmiotu, bez udokumentowania w formie notatki służbowej uzasadnienia przyjęcia takiego trybu wyboru wykonawcy. Stosownie do wymogów zawartych w § 8 ust. 1 pkt 3 zarządzenia Nr 31/2017 zamawiający zobowiązany był do skierowania zapytania ofertowego przynajmniej do trzech wykonawców (od trzech do pięciu), a w przypadku gdy

<sup>32</sup> W zakresach obowiązków, czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników zawarto zapis „prowadzenie innych spraw zleconych przez przełożonych”.

<sup>33</sup> Pismo nr DBŁ-802-1/2/20 z 26 lutego 2020 r.

<sup>34</sup> Umowa udziału w projekcie i powierzenie grantu w ramach projektu „Partycypacja w Planowaniu” (POWR.02.19.00-00-KP13/18), Nr umowy: 17/2019/PwP na realizację Indywidualnego Planu Konsultacji (IPK) w ramach projektu grantowego „Partycypacja w Planowaniu” realizowanego przez Fundację Stabilo i WiseEuropa – Fundację Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Działania 2.19 Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 zawarta w dniu 15 maja 2019 r.

<sup>35</sup> Uchwała Nr XXIV/178/2020 Rady Gminy z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2021.

z uwagi na charakter usług na rynku nie występują przynajmniej trzy podmioty mogące złożyć ofertę, dopuszczalne było skierowanie zapytania do mniejszej liczby podmiotów z uzasadnieniem ograniczenia liczby w formie notatki służbowej, którego w dokumentacji przedmiotowej sprawy nie było. (akta kontroli str.219-221, 311-320, 494-496)

Wójt Gminy i Skarbnik Gminy wyjaśnili, że na podstawie informacji uzyskanych z ościennych gmin, które współpracowały z wybraną firmą wiadomo było, że jest ona bardzo skuteczna w prowadzonych przez siebie postępowaniach związanych z odzyskiwaniem przez gminy podatku VAT od zrealizowanych inwestycji w latach 2017-2020. Nie była nam znana inna firma, która zajmowałaby się odzyskiwaniem przez gminy podatku VAT i zdecydowaliśmy, że nie będziemy szukać innych firm, które prowadzą doradztwo podatkowe w tym zakresie. W związku z tym, zapytanie skierowano do jednej firmy, a nie przynajmniej trzech, jak wymagało tego zarządzenie Nr 31/2017. Zdecydowano, że skoro jest to sprawdzona i skuteczna instytucja to należy podjąć negocjacje w celu zawarcia umowy, aby odzyskać dochody, których sami nie byliśmy w stanie odzyskać. W wyniku przeprowadzonych rozmów oraz negocjacji zdecydowaliśmy się na zawarcie umowy. Firma okazała się bardzo skuteczna. W 2021 roku odzyskana kwota wyniosła 741.666 zł z tytułu podatku VAT należnego za lata 2018-2020. Był to ogromny przyływ gotówki do budżetu, który można było przeznaczyć na wydatki Gminy. Z prowadzonych negocjacji nie została jednak sporządzona żadna notatka służbowa. (akta kontroli str. 212-215)

Ocena częściowa

W Urzędzie procedura zlecania usług podmiotom zewnętrznym, w tym doradczych i eksperckich przebiegała prawidłowo. Przedmiot i zakres zleconych usług tego typu był adekwatny do potrzeb Urzędu. Przed dokonaniem zamówień określono ich przedmiot i oszacowano ich wartość, a wyniki prac pisemnie udokumentowano. W przypadku jednej umowy, spośród 20 objętych badaniem, wykonawcę usługi wybrano nie przestrzegając obowiązujących w Urzędzie wewnętrznych procedur.

OBSZAR

### **3. Nadzór nad realizacją zleconych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników.**

Opis stanu faktycznego

3.1. Analiza 35 umów (20 opisanych w pkt 2.2-2.4 i 15 w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia) wykazała, że pracownicy Urzędu prawidłowo sprawowali nadzór nad realizacją zadań zleconych tymi umowami.

1. Wszystkie zbadane w kontroli zlecenia (35) zostały zrealizowane w pełnym zakresie i w terminach ustalonych w umowach. W czterech sprawach<sup>36</sup> zawarto aneksy, z czego: 1/ w dwóch – na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 3 nPzp – zwiększono zakres robót (większa o 38,3% ilość odpadów i gruzu do wywiezienia z wyrobisk oraz większa o 11,1% ilość odpadów komunalnych do odbioru i zagospodarowania) i wynagrodzenie wykonawcy o odpowiednio 38,3% i 11,1%; 2/ w dwóch innych sprawach przesunięto z 30 czerwca na 30 listopada 2020 r. termin wykonania zadań (każde o wartości 2 tys. zł).

(akta kontroli str. 219-221, 396-408, 416-424, 426-428, 437-440)

2. Zgodnie z zapisami w zawartych umowach, potwierdzono wykonanie zadań oraz ich odbiór. W Urzędzie nie określono wewnętrznych zasad dokonywania odbioru zakontraktowanych usług doradczych i eksperckich.

(akta kontroli str. 219-221, 426-428, 506)

3.2. Analiza 35 umów (tych samych co w pkt 3.1 wystąpienia) wykazała, że w czterech sprawach dokonano zmian zapisów umownych. W dwóch umowach o wartości zamówień w wysokości 696,4 tys. zł i 1.256,1 tys. zł wprowadzono zapisy odnoszące się do warunków dokonywania w nich zmian<sup>37</sup>, a w dwóch innych o wartości zamówień wynoszących po 2 tys. zł, że „w sprawach nieuregulowanych niniejszą umową mają zastosowanie postanowienia kodeksu cywilnego”. Wprowadzenie zmian do wszystkich omawianych umów

<sup>36</sup> Umowa zlecenie nr 3/2020 zawarta 2 stycznia 2020 r., umowa zlecenie nr 7/2020 zawarta 2 stycznia 2020 r., umowa nr 54/2021 zawarta 24 czerwca 2021 r. i umowa nr 90/2021 zawarta 4 listopada 2021 r.

<sup>37</sup> § 12 umowy nr 54/2021 zawarta 24 czerwca 2021 r. i § 9 umowy nr 90/2021 zawarta 4 listopada 2021 r.

było uzasadnione, zostało prawidłowo udokumentowane i zapewniło uzyskanie oczekiwanych efektów. (akta kontroli str. 219-221, 396-408, 416-424, 426-428, 437-440)

**3.3.** We wszystkich analizowanych sprawach (35 umów) wypłata wynagrodzeń za zrealizowane usługi nastąpiła po ich odbiorze, sporządzeniu dokumentów odbiorczych określonych w umowach i ich przekazaniu do Referatu Finansowego. Po sprawdzeniu poprawności wysokości wynagrodzeń ustalonych w fakturach, sporządzeniu list płac przy realizacji zadań przez pracowników Urzędu przekazywano środki finansowe na konta określone w umowach. Wypłaty wynagrodzeń nastąpiły w wysokości i terminach zgodnych z postanowieniami zawartych umów. (akta kontroli str. 219-221, 426-428)

**3.4.** W 35 analizowanych sprawach nie wystąpiły przypadki niepełnej lub nieterminowej realizacji umowy. W związku z tym, pracownicy Referatu Finansowego nie naliczali zleceniobiorcom kar umownych. (akta kontroli str. 219-221, 426-428)

**3.5.** Wyniki realizacji 35 analizowanych umów zostały wykorzystane na rzecz realizacji potrzeb i zadań Gminy, Urzędu lub mieszkańców Gminy. W wyniku zakończenia tych umów osiągnięto efekty w postaci realizacji zadań należących do: 1/ Gminy (prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, odłów bezdomnych zwierząt, ochrona danych osobowych, odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, pełnienie funkcji trenera drużyny piłkarskiej, pobór i badanie próbek wody, ścieków i wód popłucznych, odłów bezdomnych zwierząt, opracowanie programu ochrony środowiska, oczyszczanie wyrobisk z zalegających odpadów, roznoszenie przez pracowników Urzędu nakazów płatniczych, przygotowanie i aktualizacja spisu wyborców, obsługa obwodowych komisji wyborczych); 2/ Urzędu (obsługa prawna Urzędu, świadczenie usług doradztwa podatkowego, świadczenie usług pocztowych). Uzyskano także efekty dla mieszkańców Gminy (usuwanie wyrobów zawierających azbest, odbiór i zagospodarowanie folii rolniczych, prace zespołu prowadzącego konsultacje społeczne). (akta kontroli str. 219-445)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie nadzór sprawowany przez Urząd nad realizacją zadań zleconych umowami. Analizowane umowy zostały prawidłowo zrealizowane, roboty i usługi odebrane, a ich rozliczenie i opłacenie nastąpiło w terminach umownych.

## IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Ujmowanie w ewidencji zamówień publicznych wszystkich spraw podlegających rejestracji.
2. Przestrzeganie wewnętrznych uregulowań przy udzielaniu zamówień publicznych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.


Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 2 września 2022 r.

Kontroler  
Andrzej Juchnicki  
doradca ekonomiczny

  
.....  
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
Janusz Pawelczyk

  
.....  
podpis