



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.010.04.2022

Pan  
Mariusz Piotrkowski  
Burmistrz Szubina  
Urząd Miejski w Szubinie  
89-200 Szubin  
ul. Kcyńska 12

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Szubinie <sup>1</sup> , ul. Kcyńska 12, 89-200 Szubin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Piotrkowski, Burmistrz Szubina <sup>2</sup> od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich. 2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom. 3. Nadzór nad realizacją zleconych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021 z uwzględnieniem działań jednostki z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie <sup>3</sup> .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Bydgoszczy.
Kontrolerzy	1. Hanna Loch-Klimek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/81/2022 z 10 maja 2022 r. 2. Hanna Jesa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/82/2022 z 10 maja 2022 r.

(akta kontroli str.1-6)

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności.

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą 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.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- niedostosowania struktury organizacyjnej w Wydziale Gospodarki Przestrzennej<sup>6</sup> do aktualnych celów i zadań poprzez powierzenie zadań

<sup>1</sup> Dalej: „Urząd”.

<sup>2</sup> Dalej: „Burmistrz”.

<sup>3</sup> Tj. do 22 czerwca 2022 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dalej: „WGP”.

merytorycznych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych oraz obsługi oraz niezapewnienie obsady stanowisk Wydziału wymaganej regulaminem organizacyjnym Urzędu, w tym nieobsadzenie przez okres ponad ośmiu miesięcy stanowiska Dyrektora Wydziału, co mogło być przyczyną zlecenia doradztwa eksperckiego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego byłemu Dyrektorowi tego Wydziału na podstawie umowy zlecenia,

- nieprzedłożenia Radzie Miejskiej projektu uchwały zawierającej zasady wynagradzania w 2020 r. członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych<sup>7</sup>,
- wprowadzenia 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 doszkąlanie pracowników.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności.**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie opracowano i wdrożono procedury regulujące zasady zlecenia usług podmiotom zewnętrznym oraz podział zadań i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych w ww. zakresie. Regulacje zapewniające prawidłowy przebieg takich postępowań zawarte zostały w:

- regulaminie udzielania zamówień publicznych<sup>9</sup>,
- regulaminie udzielania zamówień publicznych, do których nie ma zastosowania prawo zamówień publicznych<sup>10</sup> ze względu na wartość zamówienia<sup>11</sup>,
- regulaminie udzielania zamówień na usługi społeczne (...),
- regulaminie organizacyjnym Urzędu<sup>12</sup>,
- instrukcji obiegu dokumentów (dowodów księgowych)<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Dalej: „GKRPA”.

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> W badanym okresie obowiązywały regulaminy udzielania zamówień publicznych wprowadzone zarządzeniami Burmistrza: Nr 0050.1.8.2017 z 27 stycznia 2017 r. ze zm. oraz Nr 0050.1.8.2021 z 22 stycznia 2021 r., dalej: „regulamin zp”.

<sup>10</sup> Odpowiednio – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dalej: „Pzp” lub ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.), dalej: „NPzp”; zwane łącznie: „prawo zamówień publicznych”.

<sup>11</sup> Regulaminy udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro w Urzędzie Miejskim w Szubinie, wprowadzone zarządzeniami Burmistrza: Nr 0050.1.7.2017 z 27 stycznia 2017 r. ze zm. i Nr 0050.1.61.2020 z 7 kwietnia 2020 r. ze zm., oraz Regulaminy udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 130.000 złotych w Urzędzie Miejskim w Szubinie, wprowadzone zarządzeniami Burmistrza Nr 0050.1.224.2020 z 30 grudnia 2020 r. i Nr 0050.1.2.2021 z 8 stycznia 2021 r., dalej: „regulamin zp do 130,0 tys. zł”.

<sup>12</sup> Wprowadzone zarządzeniami Burmistrza: Nr 120.18.2019 z 28 czerwca 2019 r. oraz Nr 120.24.2020 z 3 grudnia 2020 r.

<sup>13</sup> Załącznik nr 4 do zarządzenia Nr 120.47.2017 Burmistrza z dnia 27 grudnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości dla Urzędu, dalej: „instrukcja obiegu dokumentów”.

Zgodnie z ww. uregulowaniami:

- w strukturze organizacyjnej Urzędu został wyodrębniony Referat Zamówień Publicznych, do którego zadań należało prowadzenie postępowań w zakresie zamówień publicznych o wartości powyżej 100,0 tys. zł.
- Referat Zamówień Publicznych sporządzał i aktualizował plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych, który zamieszczał w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na swojej stronie internetowej,
- odpowiedzialność za prawidłowe oszacowanie wartości zamówienia (poniżej 130,0 tys. zł) spoczywała na komórce organizacyjnej składającej zapotrzebowanie oraz komórkach organizacyjnych Urzędu, dla których zlecenie/ zapotrzebowanie złożyła komórka wiodąca<sup>14</sup>,
- do złożenia zlecenia lub zapotrzebowania (poniżej kwoty 130,0 tys. zł) Burmistrzowi lub osobom przez niego upoważnionym uprawnieni byli: Skarbnik, Sekretarz, dyrektor wydziału, kierownik samodzielnego referatu, kierownik zespołu, pracownicy na samodzielnych stanowiskach pracy, kierownik i zastępcy kierownika USC,
- zapotrzebowanie oraz zlecenie podlegało zatwierdzeniu przez: [1] Skarbnika – który dokonywał wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup>, [2] Burmistrza lub osobę przez niego upoważnioną, który w ten sposób wyrażał zgodę na udzielenie zamówienia,
- procedura zamówień publicznych o wartości: [1] nieprzekraczającej 50,0 tys. zł prowadzona była w danej komórce organizacyjnej Urzędu i wymagała wyłącznie złożenia zatwierdzonego zlecenia, [2] powyżej 50,0 tys. zł a nieprzekraczającej 100,0 tys. zł wymagała przeprowadzenia tzw. rozeznania rynku mającego na celu wyłonienie wykonawcy zamówienia. Rozeznanie rynku mogło zostać przeprowadzone przez zaproszenie do złożenia ofert pisemnie, faksem, e-mail lub telefonicznie albo poprzez zebranie cenników internetowych lub zestawienie kosztów, [3] od 100,0 tys. zł do 130,0 tys. zł wymagało przeprowadzenia zapytania ofertowego/ zaproszenia do składania ofert za pośrednictwem platformy, skierowanego, do co najmniej trzech wykonawców, [4] powyżej 130,0 tys. zł zastosowanie mają przepisy ustawy prawo zamówień publicznych,
- nadzór nad realizacją zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty 100,0 tys. zł należał do obowiązków kierownika/dyrektora komórki organizacyjnej Urzędu, który czuwał nad prawidłowością jego realizacji,
- właściwa komórka organizacyjna Urzędu zobowiązana była do prowadzenia rejestru zleceń/ umów (zamówienia poniżej kwoty 100,0 tys. zł). Rejestr zawierał w szczególności: [1] nazwę i przedmiot zamówienia, [2] nazwę wykonawcy, [3] cenę wybranej oferty brutto, [4] nr umowy,
- z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia sporządzano notatkę służbową (zamówienia do 50,0 tys. zł) lub protokół na platformie, który podlegał zatwierdzeniu przez Burmistrza,

---

<sup>14</sup> W przypadku, gdy udzielenie jednego zamówienia do kwoty 100,0 tys. zł miało dotyczyć kilku komórek organizacyjnych Urzędu zbiorcze zapotrzebowanie składała komórka organizacyjna, w której szacunkowa wartość zamówienia była najwyższa uwzględniając w zapotrzebowaniu zamówienia pozostałych komórek.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

- wszystkie umowy w sprawie zamówień publicznych wymagały opinii radcy prawnego, podpisywane były przez Burmistrza przy kontrasygnacie skarbnika.

(akta kontroli str.7-215)

1.2. W Urzędzie nie przyjęto regulacji dotyczącej zasad zlecania usług własnym pracownikom w ramach umów cywilnoprawnych oraz nie prowadzono odrębnego rejestru umów zlecenia i umów o dzieło zawartych z własnymi pracownikami.

Burmistrz podał, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej stanowiska ds. kadr prowadzą akta spraw pod następującymi nr: 2150 – prace zlecone ze składką na ubezpieczenie społeczne oraz 2151 – prace zlecone bez składki na ubezpieczenie społeczne.

(akta kontroli str.209-215)

W latach 2020 – 2021 Burmistrz powierzył dodatkowe zadania własnym pracownikom na podstawie 224 umów cywilnoprawnych, co stanowiło 40% ogółu zawartych umów cywilnoprawnych. Łączna kwota wydatków na ww. umowy wyniosła 450,1 tys. zł, z tego: w 2020 r. z 70 pracownikami zawarto 146 umów na łączną kwotę 261,6 tys. zł, a w 2021 r. z 56 pracownikami zawarto 78 umów na kwotę 188,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 271-319)

Burmistrz wskazał, że badaniem zasadności każdej umowy zajmują się pracownicy merytoryczni poszczególnych komórek, którzy wnioskuje o zawarcie umowy zlecenie lub umowy o dzieło. Wniosek ten nie musi mieć formy pisemnej, uzgodnienia przeprowadza kierownik komórki organizacyjnej Urzędu z Burmistrzem lub zastępcą przy akceptacji Skarbnika. Burmistrz jest osobą, która zatwierdza legalność, celowość i gospodarność wydatku poprzez zawarcie umowy. Pisemne uzasadnienie wydatku czy pisemną analizę potrzeb i wymagań należało sporządzić gdy wymagały tego regulacje wewnętrzne (tj. w przypadku zamówień o wartości powyżej 100,0 tys. zł) lub prawo zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 862-864)

1.3. W Urzędzie opracowano i wdrożono zasady funkcjonowania kontroli zarządczej<sup>16</sup> oraz regulamin zarządzania ryzykiem<sup>17</sup>, którego celem było zapewnienie jej prawidłowego funkcjonowania. Zgodnie z ww. uregulowaniami mechanizmy kontroli zarządczej dotyczące operacji finansowych i gospodarczych obejmowały kontrolę finansową, wstępną ocenę celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Mechanizmy kontroli obejmowały głównie: [1] rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych, [2] zatwierdzanie (autoryzację operacji finansowych przez Burmistrza, Skarbnika lub inne osoby przez niego upoważnione, [3] podział kluczowych obowiązków, [4] weryfikację operacji gospodarczych przed i po realizacji.

(akta kontroli str.226-265)

<sup>16</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 0050.1.8.2016 Burmistrza Szubina z 21 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w Gminie Szubin, zmieniony zarządzeniem Nr 0050.1.230.2018 z 31 grudnia 2018 r., dalej: „zasady funkcjonowania kontroli zarządczej”.

<sup>17</sup> Zarządzenie nr 0050.1.10.2016 Burmistrza Szubina z 21 stycznia 2016 r.

Burmistrz podał, że analiza zasadności zlecenia usług jest wielostopniowa i zaczyna się w merytorycznej komórce organizacyjnej Urzędu. Oceny zasadności zlecenia usługi dokonuje pracownik komórki organizacyjnej Urzędu, który przygotowuje zlecenie bądź zapotrzebowanie na usługę. Kolejnym etapem jest weryfikacja przedmiotowego dokumentu przez bezpośredniego przełożonego, co dokumentuje złożeniem podpisu. Następnie dokument weryfikowany jest pod kątem celowości zlecenia usługi przez Skarbnika i Burmistrza.

(akta kontroli str.209-215, 858-859)

1.4. Od 15 lipca 2020 r. w Urzędzie obowiązywał Regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników, według którego:

- pracownicy mogli podnosić kwalifikacje zawodowe zgodnie ze stanowiskiem przez siebie zajmowanym lub zakresem przypisanych czynności,
- zakres wiedzy i umiejętności, jakie pracownik miał uzyskać w wyniku podnoszenia kwalifikacji, powinien być niezbędny lub co najmniej przydatny na zajmowanym stanowisku,
- w szczególnie uzasadnionych przypadkach pracownik mógł podnosić kwalifikacje zawodowe w zakresie niezwiązanym z jego stanowiskiem pracy lub zakresem obowiązków za zgodą Burmistrza.

W regulaminie wskazano maksymalne kwoty dofinansowania do poszczególnych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz wskazano uprawnienia i obowiązki pracodawcy oraz pracowników, których skierowano lub wyrażono zgodę na podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Burmistrz poinformował, że do 14 lipca 2020 r. do podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników stosowano zasady określone w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>18</sup>.

(akta kontroli str.320-322, 420-427)

W latach 2020-2021 czterech pracowników Urzędu uczęszczało na studia podyplomowe<sup>19</sup>. Z pracownikami tymi podpisano umowy na dofinansowanie tych studiów<sup>20</sup>, z tego dwie na pokrycie kosztów dojazdu na uczelnię oraz dwie na opłacenie 50% czesnego.

W badanym okresie dokonano zgłoszeń na 193 szkolenia i kursy podnoszące kwalifikacje zawodowe pracowników, z czego 10 zostało odwołanych w związku z pandemią przez organizatorów a pięciu pracowników zrezygnowało ze szkolenia. W 178 szkoleniach<sup>21</sup> i kursach podnoszących kwalifikacje zawodowe na danym stanowisku pracy uczestniczyło w 2020 r. 44 pracowników i 2021 r. 83 pracowników.

(akta kontroli str.320-322, 334344, 368-396, 382-383, 401-419)

<sup>18</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1510.

<sup>19</sup> Z tego: dwóch pracowników ukończyło studia podyplomowe na kierunku Administracja samorządowa oraz dwóch pracowników rozpoczęło naukę.

<sup>20</sup> Dwie z 2019 r. obowiązujące do 30 czerwca 2020 r. oraz dwie umowy z 2021 r. (studia w toku).

<sup>21</sup> W tym: w 2020 r. – 54 szkolenia/kursy, w 2021 r. – 124 szkolenia/kursy.

Wydatki Urzędu na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników wyniosły:

[1] na szkolenia:

- w 2020 r. – 23,2 tys. zł, co stanowiło 44,6% planu po zmianach - zaplanowano 70,3 tys. zł, przy czym plan został w ciągu roku zmniejszony do 52,0 tys. zł, tj. o 26%.,
- w 2021 r. – 45,8 tys. zł, co stanowiło 61,3% planu po zmianach - zaplanowano 74,1 tys. zł, jednak plan został w ciągu roku zwiększony do 74,7 tys. zł, tj. o 0,8%.,

[2] na dofinansowanie do studiów:

- w 2020 r. - 1,1 tys. zł, które stanowiły zwrot kosztów dojazdu na uczelnię, przy czym wydatki na dofinansowanie studiów pracowników zaplanowano na kwotę 18,6 tys. zł,
- w 2021 r. – 2,9 tys. zł, które stanowiły dopłaty do studiów pracowników na uczelniach wyższych, przy czym wydatki te zaplanowano na kwotę 22,0 tys. zł.

Wydatki na łączną kwotę 6,0 tys. zł poniesione na dofinansowanie studiów oraz za kursy sklasyfikowano niezgodnie z zasadami klasyfikacji wydatków publicznych, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.323-333, 345-367, 428-436)

Burmistrz wyjaśnił, że zrealizowanie wydatków na kursy i szkolenia w latach 2020-2021 tylko na poziomie odpowiednio 44,6% i 61,3% planu po zmianach było bezpośrednio związane z: wprowadzeniem stanu epidemii, rezygnacją organizatorów z organizacji szkoleń w trybie stacjonarnym i rezygnacją pracowników z udziału w szkoleniach.

(akta kontroli str. 437-438)

Kontrola sześciu dokumentacji pracowników, którzy w badanym okresie uczęszczali na szkolenia i studia podyplomowe wykazała, że tematyka szkoleń lub studiów łączyła się z zakresem przypisanych im obowiązków.

(akta kontroli str. 354-396, 450-459)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Wydatki na łączną kwotę 6,0 tys. zł, tj. 8,2%, ogółu poniesionych wydatków (73,0 tys. zł) związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu zaklasyfikowano niezgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>22</sup>, tj.:

- dofinansowanie dla dwóch pracowników w 2020 r. w zakresie dokształcania w formie studiów podyplomowych w łącznej kwocie 1,1 tys. zł, stanowiące zwrot kosztów dojazdu samochodem, zaklasyfikowano w paragrafie 4410 „podróże służbowe krajowe”, podczas gdy powinno zostać zaklasyfikowane w paragrafie 4300 „zakup usług pozostałych”,
- zapłatę za dwie usługi szkoleniowe oraz kurs pierwszej pomocy na łączną kwotę 4,9 tys. zł w 2021 r. zaklasyfikowano w paragrafie 4300 „zakup

<sup>22</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 513, dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej”.

usług pozostałych”, podczas gdy powinno zostać zaklasyfikowane w paragrafie 4700 „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej”.

(akta kontroli str.348-367)

Skarbnik wyjaśniła, że przyczyną zaklasyfikowania dofinansowania do studiów podyplomowych, jako podróż służbową krajową było niewskazanie na delegacji celu podróży, jako udział w studiach podyplomowych, a pracownik Referatu Księgowości Budżetowej jak też główny księgowy nie mieli wiedzy, że osoby wskazane w delegacji posiadają umowy na dofinansowanie dojazdu na studia. Przyczynami zaklasyfikowania usług szkoleniowych w paragrafie 4300 „zakup usług pozostałych” był fakt ich realizacji jako cyklu spotkań w dłuższym okresie czasu i zakończenie egzaminem.

(akta kontroli str.439-449)

Odnosząc się do argumentu dotyczącego interpretacji klasyfikacji usługi szkoleniowej należy wskazać, że z objaśnienia do paragrafu 4700 załącznika nr 4 ww. rozporządzenia wynika wprost, że w tym paragrafie klasyfikuje się szkolenia niezależnie od rodzaju działalności szkoleniowej. Paragraf ten uwzględnia również wydatki stanowiące wypłatę wynagrodzenia z tytułu umów o dzieło lub umów zlecenia, których przedmiotem są szkolenia pracowników.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie wprowadzono uregulowania wewnętrzne dotyczące zlecania usług zapewniające monitorowanie przebiegu realizacji zawartej umowy oraz wprowadzono skuteczne mechanizmy kontroli zarządczej w tym obszarze. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie klasyfikacji budżetowej, nie miały zasadniczego wpływu na ocenę działalności Urzędu w kontrolowanym zakresie.

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie w latach 2020-2021 zawarto łącznie 4 556 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 26 593,7 tys. zł z tego:

- 2 648 umów<sup>23</sup> (58,1% ogółu) na łączną kwotę 21 440,1 tys. zł - na realizację podstawowych (statutowych) zadań jednostki zlecane podmiotom zewnętrznym, w tym innym osobom fizycznym,
- 1 240 umów<sup>24</sup> (27,2% ogółu) na łączną kwotę 2 755,7 tys. zł – na zadania pomocnicze<sup>25</sup>,
- 650 umów<sup>26</sup> (14,3% ogółu) na łączną kwotę 2 256,3 tys. zł – na usługi doradcze i eksperckie<sup>27</sup> zleczone podmiotom zewnętrznym, w tym innym osobom fizycznym,
- 18 umów<sup>28</sup> (0,4% ogółu) na łączną kwotę 141,6 tys. zł – na realizację podstawowych (statutowych) zadań jednostki zawarte z własnymi pracownikami.

<sup>23</sup> Odpowiednio: w 2020 r. 1353 umów cywilnoprawnych na kwotę 6 810,6 tys. zł i w 2021 r. 1 295 umów cywilnoprawnych na kwotę 14 629,5 tys. zł.

<sup>24</sup> Odpowiednio: w 2020 r. 683 umowy cywilnoprawne na kwotę 1 292,0 tys. zł i w 2021 r. 557 umowy cywilnoprawne na kwotę 1 463,7 tys. zł.

<sup>25</sup> Jako pomocnicze przyjęto umowy na sprzątnięcie pomieszczeń, szkolenia, utrzymanie nieruchomości i pojazdów, usługi transportowe, remonty i inne zadania pomocnicze.

<sup>26</sup> Odpowiednio: w 2020 r. 321 umów cywilnoprawnych na kwotę 1 077,5 tys. zł i w 2021 r. 329 umów cywilnoprawnych na kwotę 1 178,8 tys. zł.

<sup>27</sup> W tym usługi prawnicze, informatyczne.

<sup>28</sup> Po 9 umów cywilnoprawnych w 2020 r. i w 2021 na kwoty odpowiednio 92,1 tys. zł i 49,5 tys. zł.



W Urzędzie nie zawarto umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami na usługi o charakterze doradczym i eksperckim.

(akta kontroli str.266-270, 274-315)

2.2. Urząd w latach 2020-2021 powierzał podmiotom zewnętrznym realizację zadań obejmujących usługi doradztwa prawnego, podatkowego i specjalistycznego. Badaniem objęto dokumentację dotyczącą 16 umów<sup>29</sup> na kwotę 575,6 tys. zł, w tym na usługi prawne – dwie, podatkowe – trzy, usługi specjalistyczne (tłumaczenie z języka migowego) – jedną, opracowania projektowe – pięć, ekspertyzy – cztery, doradztwo eksperckie z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy – jedną.

(akta kontroli str. 999-1556, 1614-1616)

W okresie objętym kontrolą przy wyborze wykonawców ww. usług zastosowano uregulowania wewnętrzne dotyczące zamówień publicznych, z których zostały wyłączone usługi związane m.in. z wykonywaniem działalności prawniczej.

(akta kontroli str. 48-64, 67-69, 70-84, 85-114)

Analiza dokumentacji dotyczącej 16 zbadanych umów wykazała, że Urząd posiadał podpisaną umowę na świadczenie obsługi prawnej<sup>30</sup> a mimo to, dokonał zlecenia wykonania opinii prawnej dotyczącej uchwały opracowywanej przez Urząd, innej Kancelarii Radcy Prawnego, z którą podpisał umowę na kwotę 3,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1202-1208, 1545-1549, 1614-1616)

Burmistrz wyjaśnił, że radca prawny świadczący usługi prawnicze na rzecz Urzędu realizował w ramach zawartej umowy czynności dotyczące materii objętej ww. umową, jednakże ze względu na skomplikowanie i zawoilość sprawy niezbędna okazała się pomoc innego, bardziej doświadczonego radcy prawnego.

(akta kontroli str. 1586-1590)

W grupie umów zawartych przez Urząd z tym samym podmiotem znalazły się trzy umowy związane m.in. z doradztwem podatkowym z obszaru podatku od towarów i usług (VAT). W okresie objętym kontrolą umowy te zostały zrealizowane na kwotę: 25,2 tys. zł i nie zostały poprzedzone pisemną analizą potrzeb i korzyści.

W Urzędzie na stanowiskach urzędniczych związanych z prowadzeniem i rozliczeniem podatku VAT zatrudnione były dwie osoby a jedna z nich, w okresie objętym kontrolą odbyła cztery szkolenia dotyczące rozliczania podatku od towarów i usług VAT. Także Skarbnik Gminy uczestniczył w dwóch szkoleniach w zakresie VAT prowadzonych w ramach podpisanych umów z ww. podmiotem zewnętrznym.

(akta kontroli str.334-344, 999-1069, 1557-1573, 1586, 1614-1616)

Burmistrz wyjaśnił, że ustawa o finansach publicznych oraz regulacje wewnętrzne dotyczące zamówień publicznych nie wprowadzają obowiązku dokumentowania w formie pisemnej analizy potrzeb i korzyści. Nie oznacza to, że takiej analizy nie przeprowadzono. Badaniem zasadności każdej umowy

<sup>29</sup> Dodatkowo w obszarze trzecim wystąpienia pokontrolnego kontrolą objęto cztery umowy na łączną kwotę 121,0 tys. zł zawarte na świadczenie usług doradztwa podatkowego.

<sup>30</sup> Umowa nr OR.272.9.2019 z dnia 31.12.2019 r. zawarta na czas określony z terminem obowiązywania od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. w zakresie bieżącej obsługi prawnej oraz aneksem podpisanym dnia 29 grudnia 2020 r. na kolejną dwa lata tj. od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r.

zajmują się pracownicy merytoryczni, którzy wnioskuje do Burmistrza o zawarcie umowy. Wniosek ten nie musi mieć formy pisemnej, uzgodnienia przeprowadza kierownik komórki organizacyjnej Urzędu z Burmistrzem lub zastępcą, przy akceptacji Skarbnika. Wszystkie umowy realizowane są w ramach zaplanowanych środków w budżecie. Burmistrz jest osobą, która zatwierdza legalność, celowości i gospodarność wydatku poprzez zawarcie umowy. Dodał, że z regulacji wewnętrznych wynika, że uzasadnienie pisemne dokonania wydatku sporządza się w przypadku zamówień powyżej 100,0 tys. zł. Pisemną analizę potrzeb i wymagań sporządzamy zgodnie z przepisami Pzp, w przypadku zamówień publicznych powyżej progu UE<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 1596-1597)

Burmistrz wyjaśnił, że VAT w zakresie prowadzenia i rozliczania zajmuje się jedna osoba. Ponadto wysoki stopień skomplikowania przepisów, który charakteryzuje ten obszar powoduje, że samorządy zabezpieczają się pod kątem usług prawnych poprzez zatrudnianie wysoko wyspecjalizowanych doradców w przedmiotowym zakresie. Poinformował także, że zakres przedmiotowy umów nie pokrywał się z zadaniami powierzonymi pracownikom Wydziału Finansowego i Budżetu.

(akta kontroli str. 1586-1587, 1597)

2.3. W Urzędzie kalkulacji cen zleczanych usług dokonywano na zasadach określonych w regulacjach wewnętrznych obowiązujących w jednostce. Kryteria przyjmowane do ich ustalenia oraz dokumentowania uzależnione były od wysokości zamówienia. Usługi związane z wykonywaniem działalności prawniczej wyłączone zostały z wymogów tworzenia dokumentacji, zbierania ofert, bez względu na ich wartość.

(akta kontroli str. 48-64, 67-69, 70-84, 85-114)

Burmistrz wyjaśnił, że wyboru podmiotu do wykonania przedmiotu umów m.in. w zakresie usług podatkowych, dokonał kierując się następującymi kryteriami: doświadczenie eksperckie w zakresie doradztwa podatkowego oraz renoma. Firma ta usługi świadczy w wielu polskich miastach takich jak Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław, Poznań, Łódź, Gdańsk, Szczecin i Rzeszów, pomaga klientom w zakresie audytu, konsultingu strategicznego, technologicznego, zarządzania ryzykiem, doradztwa podatkowego, prawnego oraz finansowego. Kalkulacji ceny zleconej usługi dokonałem na podstawie dotychczas zawartych przez Urząd umów na świadczenie usług doradczych.

(akta kontroli str. 1593-1606)

2.4. Przy wyborze wykonawców usług w ramach objętych badaniami umów zastosowano uregulowania wewnętrzne dotyczące zamówień publicznych oraz przeprowadzono odpowiednie procedury określające wysokość zamówienia, ponadto nie dochodziło do podziału zamówień. Wybierano wykonawcę przedstawiającego najkorzystniejszą ofertę zgodnie z przyjętymi kryteriami oszacowania wartości. W zależności od przedmiotu i zakresu usług wykonawcy posiadali wymagane kwalifikacje.

(akta kontroli str. 48-64, 67-69, 70-84, 85-114, 1318-1346, 1473-1479)

2.5. W latach 2020-2021 powierzono dodatkowe zadania własnym pracownikom na podstawie 224 umów cywilnoprawnych, w tym: [1] w 2020 r.

<sup>31</sup>Progi określone w art. 4 dyrektywy 2014/24/UE oraz ich równowartości w złotych, jako, załącznik do obwieszczenia, ogłoszony w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

z 70 pracownikami zawarto 146 umów na łączną kwotę 261,6 tys. zł, [2] w 2021 z 56 pracownikami zawarto 78 umów na łączną kwotę 188,5 tys. zł.

Osiemnaście umów (8% ogółu) zawartych zostało na zadania statutowe: zarządzanie kryzysowe, udział w pracach GKRPA oraz sporządzenie raportu o stanie gminy. Pozostałe umowy (92% ogółu) dotyczyły zadań pomocniczych<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 269-319)

W Urzędzie nie przyjęto regulacji wewnętrznych dotyczących zasad zlecenia usług własnym pracownikom w ramach umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli str.209-215)

Kontrolą objęto 15 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 74,9 tys. zł zawartych z pracownikami Urzędu na realizację podstawowych zadań, w tym umowy na:

- sporządzenie raportu o stanie gminy za 2019 r. i 2020 r.<sup>33</sup>,
- udział i pracę w posiedzeniach GKRPA<sup>34</sup>,
- realizację zadań dotyczących zarządzania kryzysowego<sup>35</sup>.

Kontrola ww. umów wykazała, że:

- każdorazowo decyzje w sprawie wykonania usługi przez pracownika podejmował Burmistrz,
- zlecenie dodatkowych zadań uzasadnione było merytoryczną przydatnością wykonanych czynności dla realizacji zadań statutowych gminy, tj.:
  - [1] sporządzenie raportu o stanie gminy – obowiązek jego sporządzenia wynika z art. 28 aa ust 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>36</sup> zgodnie, z którym Burmistrz, co roku do 31 maja przedstawia Radzie Miejskiej raport o stanie gminy,
  - [2] udział w posiedzeniach GKRPA - obowiązek ich powołania wynika z art. 41 ust 3 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>37</sup>,
  - [3] realizacja zadań dotyczących zarządzania kryzysowego - obowiązek ich wykonania wynika z art. 19 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>38</sup>,
- czynności wykonane w ramach ww. zleceń nie były zbieżne z przydzielonym zakresem obowiązków,

<sup>32</sup> Takie jak: dostarczanie przesyłek listowych, utrzymanie porządku i czystości w szaletach publicznych, zbieranie opłat targowych i utrzymanie porządku na targowisku miejskim, palenie w piecu c.o. w budynku świetlicy wiejskiej, sprzątanie terenu kąpieliska w Wąsoszu, realizację projektów w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, organizację i przeprowadzenie wyborów.

<sup>33</sup> Dwie umowy o dzieło z 6 lutego 2020 r. Nr KD.2150.58.2020 i Nr KD.2150.57.2020 oraz dwie umowy zlecenia z 22 lutego 2021 r. Nr KD.2150.46.2021 i Nr KD.2150.45.2021.

<sup>34</sup> Trzy umowy zlecenia zawarte: 2 stycznia 2020 r. Nr KD.2150.12.2020 i Nr KD.2150.13.2020 (zawarte na okres od 02.01.2020 r. do 31.12.2020 r.) oraz 4 stycznia 2021 r. Nr KD.2150.15.2021 (zawarta na okres od 01.01.2021 r. do 31.12.2021 r.).

<sup>35</sup> Osiem umów zlecenia na czynności polegające na [a] monitorowaniu możliwych zagrożeń i sytuacji ratowniczej, w tym przyjmowanie, kwalifikację oraz selekcję wywołań alarmowych, dotyczących nagłych stanów zagrożenia życia i zdrowia, środowiska oraz mienia wymagających działań ratowniczych realizowanych w trybie pilnym, [b] współdziałaniu z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego w Bydgoszczy oraz Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Nakle nad Notecią w zakresie przyjmowania i przekazywania informacji, [c] prowadzenie ewidencji ww. zdarzeń i sposobu ich załatwiania, z tego: cztery umowy zlecenia z 2 stycznia 2020 r. (zawarte na okres od 01.01.2020 r. do 31.12.2020 r.) Nr KD.2150.1.2020, Nr KD.2150.2.2020, Nr KD.2150.3.2020, Nr KD.2150.4.2020, oraz cztery umowy zlecenia z 4 stycznia 2021 r. (zawarte na okres od 01.01.2021 r. do 31.12.2021 r.) Nr KD.2150.3.2021, Nr KD.2150.4.2021, Nr KD.2150.5.2021, Nr KD.2150.6.2021.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1119 ze zm., dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 261, ze zm. dalej: „ustawa o zarządzaniu kryzysowym”.

– zlecenia wykonywane były poza godzinami pracy.

(akta kontroli str. 516-517, 522-523, 589-596,  
602-603, 610-612, 628-636, 661-665, 734, 771-783, 952-994)

2.6. W latach 2020-2021 nie zatrudniano osób niebędących pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, w tym doradców burmistrza, osób na kontrakty menadżerskie. W badanym okresie zawarto umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi na doradztwo eksperckie dotyczące:

- planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy, jedna umowa zlecenie<sup>39</sup>, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

- udziału w pracach Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej<sup>40</sup>, zaopiniowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>41</sup>. Łącznie 14 umów zlecenie zawartych z dwoma osobami ze składu GKUA powołanej na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako organ doradczy,

- udziału w pracach Komisji Egzaminacyjnej powołanej przez Burmistrza w postępowaniu na stopień nauczyciela mianowanego – 10 umów zlecenia<sup>42</sup> zawartych z związku z realizacją § 10 ust 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 26 lipca 2018 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli<sup>43</sup>, zgodnie z którym Burmistrz powołując komisję egzaminacyjną dla nauczyciela ubiegającego się o awans na stopień nauczyciela mianowanego zapewnia w jej składzie udział ekspertów.

(akta kontroli str. 460-478, 567-572)

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

(akta kontroli str. 567-569)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie dokonano zlecenia świadczenia usług doradztwa eksperckiego dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>44</sup> na

<sup>39</sup> Nr KD.2150.105.2021 z 1 października 2021 r. zawarta na okres od 1 października do 31 grudnia 2021 r.

<sup>40</sup> Dziewięć umów zlecenia: Nr KD.2151.35.2020 i Nr KD.2151.36.2020 z 22 stycznia 2020 r., Nr KD.2151.37.2020 i Nr KD.2151.38.2020 z 7 lutego 2020 r., Nr KD.2151.81.2020 i Nr KD.2151.82.2020 z 17 czerwca 2020 r., Nr KD.2151.85.2020 z 23 czerwca 2020 r., Nr KD.2151.62.2021 i Nr KD.2151.63.2021 z 21 lipca 2021 r. Zarządzeniem Nr 0151-99/04 z 6 października 2004 r. Burmistrz powołał Gminą Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Szubinie, jako organ doradczy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, dalej: „GKUA”.

<sup>41</sup> Pięć umów zlecenia: Nr KD.2151.86.2020 z 23 czerwca 2020 r., Nr KD.2151.154.2020 i Nr KD.2151.155.2020 z 21 grudnia 2020 r., Nr KD.2151.50.2021 i Nr KD.2151.51.2021 z 12 maja 2021 r.,

<sup>42</sup> Umowy zlecenia: Nr KD.2151.124.2020 i Nr KD.2151.125.2020 i Nr KD.2151.126.2020 z 20 sierpnia 2020 r. Nr KD.2151.152.2020 i Nr KD.2151.153.2020 z 14 grudnia 2020 r., Nr KD.2151.67.2021 i Nr KD.2151.68.2021 i Nr KD.2151.69.2021 z 23 sierpnia 2021 r., Nr KD.2151.97.2021 i Nr KD.2151.98.2021 z 29 listopada 2021 r.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2200.

<sup>44</sup> W zakresie: [1] opracowania projektów uchwał w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju gminy, [2] sprawdzenie merytorycznej poprawności projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego, [3] wskazania sposobów rozwiązania konfliktów, w szczególności sporów dotyczących cywilnoprawnych roszczeń o wypłatę odszkodowania za rzeczywiste poniesioną szkodę bądź wykupienie nieruchomości w związku z uchyceniem planu miejscowego lub jego zmianą, [4] podziału nieruchomości.

podstawie umowy zlecenia<sup>45</sup> byłemu Dyrektorowi Wydziału Gospodarki Przestrzennej, pomimo że zakres przedmiotowy tej usługi pokrywał się z zadaniami powierzonymi pracownikom Urzędu, zatrudnionym w WGP, wskazanymi w ich zakresach czynności oraz regulaminie organizacyjnym Urzędu.

W wyniku podpisania ww. umów Urząd niegospodarnie wydatkował<sup>46</sup> 28,7 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 130-181, 460-490, 516-558)

Burmistrz wyjaśnił, że w jego ocenie zakres zlecenia nie pokrywał się z zadaniami powierzonymi pracownikom Urzędu, ponieważ zlecone zostało doradztwo eksperckie w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy. Burmistrz wskazał, że w ramach realizacji umowy zleceniobiorca zapoznał się z dokumentacją i wskazał sposoby rozpatrzenia spraw: podziału nieruchomości, projekty decyzji o warunkach zabudowy, decyzje lokalizacji inwestycji celu publicznego, udostępnianie informacji publicznej na temat planu zagospodarowania przestrzennego, opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, strategia rozwoju gminy na lata 2022/2030.

(akta kontroli str.497-501)

NIK zauważa, że w zakresach czynności oraz regulaminie organizacyjnym Urzędu w zadaniach WGP wskazano m in. przygotowywanie projektów zarządzeń Burmistrza i uchwał Rady Miejskiej oraz prowadzenia postępowań administracyjnych. Do zadań:

- Zespołu ds. Planowania Przestrzennego należało: opracowanie programów, projektów, strategii, analiz z zakresu rozwoju gminy, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz spraw budownictwa, sporządzanie projektów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nadzór na realizacją ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego oraz nadzorowanie prac nad opracowaniem Strategii Rozwoju Gminy Szubin,
- Referatu Zagospodarowania Przestrzennego należało prowadzenie postępowań w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego, czy przygotowanie dokumentów do opracowania projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla urbanisty,
- Referatu Gospodarki Nieruchomościami - prowadzenie postępowań w zakresie: podziału, scalania i rozgraniczania nieruchomości, odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne.

Kierownikom ww. referatów przypisano m in. zadania w zakresie systematycznego sprawdzania merytorycznej i formalnej poprawności prowadzonych postępowań.

(akta kontroli str.130-181, 516-558)

2. W Wydziale Gospodarki Przestrzennej struktura organizacyjna nie była dostosowana do aktualnych celów i zadań, w szczególności:

<sup>45</sup> Umowa zlecenia Nr KD.2150.105.2021 z 1 października 2021 r., zawarta na okres od 1 października do 31 grudnia 2021 r. W przedmiotowym zakresie zawarto kolejną umowę zlecenia (Nr KD.2150.1.2022 z 3 stycznia 2020 r.) na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r.

<sup>46</sup> W okresie od października 2021 do maja 2022 r.

- 1) od września 2021 do maja 2022 r. w WGP nie zapewniono pełnej obsady przewidzianej w regulaminie organizacyjnym Urzędu na stanowiskach urzędniczych, tj. miało być sześć etatów pracowników na stanowiskach urzędniczych, a było pięć;
- 2) w okresie od 28 września 2021 r. do dnia kontroli NIK nie obsadzono stanowiska Dyrektora WGP;
- 3) pracownikom na stanowiskach pomocniczych i obsługi (tj. pomoc administracyjna) zatrudnionym w WGP w okresie objętym kontrolą powierzono zadania merytoryczne w zakresie:
  - prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących ustalania w drodze decyzji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu,
  - prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących ustalania w drodze decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego dla terenu miasta i gminy,
  - prowadzenia postępowań w zakresie sporządzania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
  - nadzorowania prac nad sporządzeniem projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
  - prowadzenia postępowań i przygotowanie decyzji zatwierdzających projekty podziałów, poprzedzone analizą dokumentów,
  - ustalania i naliczania w formie decyzji administracyjnej opłaty adiacenckiej,
  - prowadzenia spraw związanych z wypłatą odszkodowań za grunty, które z mocy prawa przechodzą na własność gminy.
  - ustalania, naliczania i aktualizacji opłat za użytkowanie, trwałe zarządzi użytkowanie wieczyste gruntów,
  - prowadzenia spraw dotyczących przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
  - kontroli terenowej nieruchomości w sprawach związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości,
  - opiniowania wstępnych projektów podziału nieruchomości.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej<sup>47</sup> określonymi w rozdziale II A Środowisko wewnętrzne pkt 3 Struktura organizacyjna, 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.

(akta kontroli str.130-204, 502-515, 516-558, 559, 565)

Burmistrz wyjaśnił, że decyzja poprzedniego Dyrektora o przejściu na emeryturę była nagła. Dodał, że rozważy w pierwszej kolejności obsadzenie wolnego stanowiska Dyrektora WGP w drodze awansu wewnętrznego, w maju br. przeprowadził ocenę okresową pracowników Urzędu, nie podjął jeszcze ostatecznej decyzji w przedmiocie obsadzenia wakatów Dyrektora. Przyznał ponadto, że wskazane w zakresach czynności zadania pracowników

<sup>47</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych zostały określone w sposób tożsamy lub podobny do zakresów czynności urzędników, jednak jak wyjaśnił, do ich zadań należało przygotowanie spraw (projektów), które każdorazowo były weryfikowane przez osobę odpowiedzialną merytorycznie, tj. bezpośredniego przełożonego (kierownika Referatu) a następnie przez Dyrektora Wydziału. Burmistrz 25 maja 2022 r. w wyniku rozstrzygnięcia konkursu zatrudnił pracownika na na stanowisko urzędnicze.

(akta kontroli str.497-501, 995-998)

NIK zwraca uwagę, że regulacje dotyczące stanowisk urzędniczych i pomocniczych ujęto tak samo, tj. jako prowadzenie danej kategorii spraw. Sugeruje to tym samym powierzenie zadań merytorycznych WGP pracownikom Urzędu zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych i obsługi<sup>48</sup> (tj. pomoc administracyjna), którzy co do zasady powinni wykonywać jedynie zadania o charakterze technicznym, niezwiązane ani z wydawaniem decyzji administracyjnych, ani niewpływające w żaden inny sposób na sytuację prawną osób trzecich. Ponadto zauważa, że skutkiem niezatrudnienia osoby na stanowisku Dyrektora WGP mogła być nieprawidłowość wskazana w pkt 1 obszaru 2 niniejszego wystąpienia.

3. Pomimo, iż Gminny Program Profilaktyki, Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii na 2020 r.<sup>49</sup> nie określał zasad wynagradzania członków GKRPA, wymaganych art. 4<sup>1</sup> ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, Burmistrz nie opracował i nie przekazał Radzie Miejskiej do uchwalenia projektu zmiany, która zapewniłaby zgodność gminnego programu z ww. wymogiem prawa. Stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym przygotowywanie projektów uchwał rady gminy należy do zadań burmistrza.

(akta kontroli str.689-727)

Burmistrz zawarł sześć umów cywilnoprawnych na udział i pracę w posiedzeniach GKRPA na 2020 r., w których określił zasady wynagradzania na poziomie 10%, 15% lub 20% najniższego wynagrodzenia w zależności od pełnionej funkcji -przewodniczącego komisji, sekretarza lub członka komisji. Za 2020 r. Urząd wypłacił wynagrodzenie członkom GKRPA w łącznej kwocie 30,8 tys. zł, z tego 10,5 tys. zł własnym pracownikom na podstawie dwóch umów zlecenia<sup>50</sup>.

Burmistrz wskazał, że wynagrodzenie dla członków GKRPA w roku 2020 zostało przez niego ustalone wzorem lat ubiegłych. Wskazał, że brak stosownego zapisu w sprawie zasad wynagradzania członków GKRPA w gminnym programie jest wynikiem niedopatrzania w momencie technicznego zapisu przedmiotowego dokumentu do programu komputerowego.

(akta kontroli str. 637-646, 738-766, 784-857, 860-861)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność Burmistrza w zakresie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom. Podstawą oceny są nieprawidłowości w zleceniu doradztwa eksperckiego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego byłemu pracownikowi Urzędu na podstawie umowy zlecenia, pomimo że zadania te mogły być wykonywane w ramach

<sup>48</sup> Nie dotyczy osoby na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika samorządowego.

<sup>49</sup> Przyjęty uchwałą nr XV/135/19 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 30 grudnia 2019 r. dalej: „gminny program profilaktyki”.

<sup>50</sup> Umowy zlecenia z 2 stycznia 2020 r. Nr KD.2150.12.2020 i Nr KD.2150.13.2020 (zawarte na okres od 02.01.2020 r. do 31.12.2020 r.).

OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

obowiązków służbowych przez pracowników Urzędu oraz niedostosowanie struktury zatrudnienia w WGP i powierzenie zadań merytorycznych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych oraz obsługi. Negatywnie oceniono również nieprzygotowanie przez Burmistrza projektu zmiany uchwały w sprawie gminnego programu profilaktyki w celu ustalenia zasad wynagradzania członków GKRPA.

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

3.1. Na podstawie dokumentacji dotyczącej badanych zamówień opisanych w pkt 2.2 wystąpienia stwierdzono, że:

- zlecane usługi zostały zrealizowane zgodnie z zawartą umową, w przypadku jednego z zadań<sup>51</sup> wystąpiły okoliczności uzasadniające naliczenie kar umownych z tytułu niedotrzymania terminu dostawy, w związku z tym wystawiono wezwanie do zapłaty i otrzymano odszkodowanie,
- potwierdzanie wykonania umów odbywało się przy pomocy wystawionego do faktur i rachunków załącznika<sup>52</sup>, a w zakresie opracowań projektowych dodatkowo odbioru dokonywano przy pomocy protokołów. Druk załącznika zawierał wprawdzie klauzule wymagane polityką rachunkowości, jednak samo oprogramowanie DOSKOMP, z którego generowano załącznik, nie zostało włączone do obowiązującej w Urzędzie Polityki Rachunkowości<sup>53</sup>, tym samym naruszono art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>54</sup>, co szerzej przedstawiono w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*,
- stosowano właściwe tryby udzielania zamówień, które wynikały z regulaminu zp do 130,0 tys. zł,
- prawidłowo dokonywano oszacowania wartości zamówienia oraz wybierano najkorzystniejszą ofertę, zgodnie z ustalonymi kryteriami.

(akta kontroli str. 48-64, 67-69, 70-84, 85-114, 1607-1608, 1617-1657)

Urząd sprawował nadzór nad realizacją zleconych zadań na zasadach określonych w piętnastu umowach cywilnoprawnych<sup>55</sup> poddanych kontroli zawartych z pracownikami Urzędu i opisanych w pkt 2.5 wystąpienia.

Zgodnie z zawartymi umowami potwierdzenie wykonania zlecenia/dzieła dokonywał Burmistrz. Zleceniobiorcy składali w Urzędzie rachunki z ewidencją godzin pracy w ramach umowy zlecenia. Odebranie przedmiotów dwóch umów o dzieło nastąpiło protokołem przekazania podpisanym przez strony: przekazującą i odbierającą. Burmistrz każdorazowo pisemnie stwierdzał, że dana umowa została wykonana w ustalonym terminie, w należyty sposób i przyjęta bez żadnych zastrzeżeń.

(akta kontroli str.582-588, 613-627, 652-660, 918-951)

3.2. W okresie objętym kontrolą umowy zawierano zgodnie z warunkami określonymi na etapie postępowania o udzielenie zamówienia, przy czym, w jednym przypadku dokonano zmiany treści umowy dla zadania

<sup>51</sup> Dokumentacja projektowa dla inwestycji „Modernizacja budynku użyteczności publicznej z częścią mieszkalną w miejscowości Słonawy działka nr 173/1, gmina Szubin, w tym dokumentacja”.

<sup>52</sup> Program DOSKOMP Plan B użytkowany w Urzędzie od 2018 r.

<sup>53</sup> Zarządzenie Burmistrza Nr 0151-188/10 z dnia 31 grudnia 2010 r.

<sup>54</sup> Dz.U. z 2021, poz. 217 ze zm.

<sup>55</sup> Opisanych w pkt 2.5 wystąpienia pokontrolnego.



inwestycyjnego w zakresie dodatkowego opracowania dokumentacji projektowo – kosztorysowej oraz dodatkowego wynagrodzenia. Zawarta umowa przewidywała wprowadzenie ww. zmian postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, w przypadku wystąpienia w trakcie realizacji umowy konieczności zmiany zakresu rzeczowego (a tym samym kwoty wynagrodzenia max. do 20%) z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, które poprawią jakość i funkcjonalność lub użyteczność publiczną wykonanego zadania.

(akta kontroli str. 1393-1410)

Nie dokonano zmian umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu.

(akta kontroli str.574- 857, 860-994)

3.3. Rozliczeń za należyte wykonanie przedmiotu udzielonych zamówień dokonywano w sposób prawidłowy i terminowy, wynikający z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli str. 1411-1416,1419, 1502,1512)

Wyплаты wynagrodzeń z tytułu realizacji zleconych usług pracownikom Urzędu dokonano po ich wykonaniu i odbiorze przez zleceniodawcę.

(akta kontroli str. 574-592, 597-632,637-660, 875-951)

3.4. Umowy zawarte w okresie objętym kontrolą zawierały zapisy zabezpieczające interesy Gminy, tj. klauzule dotyczące kar umownych z tytułu nieterminowego i nienależytego wykonania przedmiotu umowy, jak również dotyczące udzielanych gwarancji i przesłanek odstąpienia od umowy.

(akta kontroli str. 1315,1399-1401,1507)

Nie wystąpiły przypadki nieterminowej lub niepełnej realizacji umowy przez pracowników Urzędu, którzy zrealizowali zadania na podstawie umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli str.584-585, 587-596, 616, 623, 628-636, 653,655, 658-657, 926-951)

3.5. W działalności kontrolowanej jednostki, wykorzystywano wyniki realizacji zawartych 16 umów w okresie objętym kontrolą oraz wyniki realizacji czterech umów zawartych w 2019 r. w następujący sposób:

- w zakresie opracowanej dokumentacji projektowej uzyskano m.in. pozwolenia na budowę dla planowanych inwestycji, które w większości uzależnione były od środków zewnętrznych. W przypadku uzyskania takiego dofinansowania wprowadzona zostanie procedura wyłonienia wykonawcy zadania i realizacja projektu;
- w zakresie umów dotyczących ekspertyz Urząd wykorzystywał je przy wydawaniu decyzji administracyjnych, weryfikując w ten sposób zgłoszenia wnoszone do Burmistrza przeciwko inwestorowi planującemu budowę, np. chlewni, zakładu produkcyjnego mieszanki mineralno – asfaltowej. Urząd, dokonując ekspertyzy określenia stanu technicznego części wykończeniowych budynku (szczególnie elewacji), oceniał stopień zagrożenia bezpieczeństwa do użytkowania budynku;
- ekspertyza dendrologiczna pozwoliła na dokonanie obiektywnej oceny kondycji fitosanitarnej drzewa stanowiącego pomnik przyrody. Ponadto przyczyniła się do określenia wymaganych zabiegów pielęgnacyjnych w obrębie ww. drzewa. W efekcie ekspertyzy usunięto posusz z korony,

obniżono wysokość drzewa poniżej czubków sąsiadujących drzew, celem zmniejszenia jego podatności na uszkodzenia;

- w zakresie opinii prawnych, oprócz bieżącej obsługi, podjęto działania w celu przygotowania opinii prawnej do projektu uchwały w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej dla przedsiębiorców realizujących inwestycje początkowe. Burmistrz wyjaśnił, że przedmiotowa uchwała miała duże znaczenie dla Gminy, ponieważ zwalniała przedsiębiorców z podatku od nieruchomości na kilka lat i tym samym pozwoliła na powstanie nowo wybudowanych dużych zakładów produkcyjnych na terenie Gminy Szubin, co w konsekwencji spowoduje większe wpływy z podatków lokalnych i udziałów z podatku PIT i CIT w latach przyszłych;
- w zakresie korzyści płynących z siedmiu umów zawartych z podmiotem zewnętrznym na obsługę z zakresu podatku od towarów i usług (VAT), z których cztery zostały zawarte w ostatnim kwartale 2019 r. Burmistrz wyjaśnił, że wprowadzone procedury oraz szkolenia zapewniły korzystne dla Urzędu zmiany, które przyczyniły się do poprawy jakości wykonywanej pracy. Nie zostały na Gminę nałożone konsekwencje karno-skarbowe za brak zastosowania Mechanizmu Podzielonej Płatności. Podmiot przedstawił rozwiązanie możliwe do zastosowania i najbardziej optymalne do możliwości naszych pracowników, aby ich czas pracy nie został pochłonięty tylko i wyłącznie w wyniku wprowadzenia przez ustawodawcę nowych przepisów prawa. Realizacja zamówienia przyniosła wymierne korzyści dla Gminy, ponieważ zwroty i ulga w płatności z tytułu składek ZUS wyniosły łącznie 622,3 tys. zł. Ponadto, zdaniem Burmistrza, podmiot udzielał porad na wysokim poziomie eksperckim, którego nie posiada żaden zatrudniony w Urzędzie pracownik.

(akta kontroli str. 1609-1613)

Wyniki realizacji zawartych umów z pracownikami zostały wykorzystane w realizacji zadań Urzędu poprzez:

- sporządzenie raportów o stanie Gminy Szubin za 2019 r. i 2020 r. w związku z udzieleniem Burmistrzowi wotum zaufania, zgodnie z wymogami art. 28 aa ustawy o samorządzie gminnym,
- realizację wymogów art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości poprzez działania podejmowane przez GKRPA,
- realizację zadań Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego określonych w art. 14 ust. 8 w zw. z art. 19 ust. 4 i 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

(akta kontroli str. 589-596, 628-636, 734, 771-783, 960-992)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Polityka rachunkowości obowiązująca w Urzędzie od 1 stycznia 2011 r. nie została zaktualizowana w zakresie, w jakim uregulowała wykaz programów komputerowych stosowanych w Urzędzie, podczas gdy zgodnie z art. 10 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o rachunkowości obowiązek takiej aktualizacji spoczywa na Burmistrzu jako kierowniku jednostki.

Od 1 stycznia 2018 r. w Urzędzie stosowano załącznik do dowodów księgowych - druk z oprogramowania DOSKOMP potwierdzający wykonanie<sup>56</sup> zadań

<sup>56</sup> Zatwierdzenie do wypłaty pod względem merytorycznym, formalno – rachunkowym.

z zakresu podpisanych umów, którego nie przewidywała obowiązująca w Urzędzie Polityka rachunkowości. Z uwagi na nieprzerwane stosowanie ww. druku począwszy od 1 stycznia 2018 r., Polityka rachunkowości pozostawała w ww. zakresie nieaktualna.

(akta kontroli str. 1621-1657)

Burmistrz przyznał, że nie ulega wątpliwości, iż przepisy dotyczące ww. oprogramowania powinny zostać wprowadzone do Polityki rachunkowości. Wyjaśnił, że Polityka rachunkowości nie została uaktualniona w związku z nadmierną ilością obowiązków. Od 1 lipca 2019 r. zmienił się regulamin organizacyjny Urzędu, który miał na celu usprawnienie pracy Urzędu. Na początku 2020 roku ogłoszono stan epidemii, który spowodował wiele utrudnień, ograniczeń w realizacji dotychczasowych obowiązków jak i nowych związanych z realizacją zadań zleconych w zakresie COVID-19. Zmiany: zasad pracy, godzin pracy, przebywanie pracowników na zasiłku opiekuńczym, na zasiłku chorobowym, kwarantannie, zamykanie szkół, żłobków, przedszkoli itp. przyczyniło się do pewnych opóźnień w realizacji obowiązków. Na początku 2022 r. sytuacja związana z wojną na Ukrainie też nie pozostała bez znaczenia dla prowadzenia ciągłości działania jednostki.

(akta kontroli str.1617-1657)

NIK wskazuje, że wymóg aktualizacji Polityki rachunkowości wynikający z ustawy o rachunkowości ma charakter bezwzględny, a ustawodawca nie przewidział w tym zakresie możliwości dokonania jakichkolwiek odstępstw. Ponadto podstawa do dokonania zmiany – wprowadzenie do stosowania nieprzewidzianego Polityką dokumentu, miało miejsce przed wskazanymi przez Burmistrza w wyjaśnieniach okolicznościami, tj. przed zmianami regulaminu organizacyjnego, epidemią Covid-19 czy wojną w Ukrainie.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Działania objęte kontrolą w badanym obszarze były skuteczne i efektywne. Urząd w przypadku okoliczności uzasadniających naliczenie kar umownych wezwał wykonawcę do zapłaty odszkodowania. Wykorzystywano wyniki realizacji zawartych umów na usługi doradcze i eksperckie. Wynagrodzenia wypłacone zostały w wysokościach zgodnych z umową i podpisanymi aneksami oraz po realizacji zadań. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niedokonania aktualizacji w polityce rachunkowości

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- |         |  |
|---------|--|
| Uwagi   | Dostosowanie zakresów czynności pracownikom zatrudnionym w Urzędzie na stanowiskach pomocniczych i obsługi do zadań przypisanych tym stanowiskom.  |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Prawidłowe klasyfikowanie wydatków budżetowych dotyczących szkoleń, kursów i dofinansowania do studiów podyplomowych dla pracowników.</li><li>2. Podjęcie działań celem niezlecenia zadań przypisanych w zakresach obowiązków pracowników Urzędu podmiotom zewnętrznym.</li><li>3. Bieżące aktualizowanie polityki rachunkowości.</li></ol> |

## 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 Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Bydgoszcz, 18 sierpnia 2022 r.

Kontrolerzy  
(-) Hanna Loch-Klimek  
Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy  
p.o. Dyrektor  
(-) Tomasz Sobecki

(-) Hanna Jesa  
Specjalista k.p.