



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.003.01.2022

Adam Straszyński
Burmistrz Gniewkowa
Urząd Miejski w Gniewkowie
ul. 17 stycznia 11
88-140 Gniewkowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/22/003 Udzielanie zamówień publicznych i realizacja zawartych umów w wybranych gminach województwa kujawsko-pomorskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gniewkowie ¹ , ul. 17 stycznia 11, 88-140 Gniewkowo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Straszyński ² , Burmistrz Gniewkowa od 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania w obszarze udzielania zamówień publicznych oraz realizacja zawartych umów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z uwzględnieniem dowodów dotyczących zdarzeń wcześniejszych, o ile miały wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Jacek Kalas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/93/2022 z 1 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Tj. do 17 sierpnia 2022 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Urząd prowadził postępowania u udzielenie zamówień publicznych zgodnie z ustawodawstwem w zakresie zamówień publicznych i wewnętrznymi uregulowaniami. Roczne sprawozdania do Urzędu Zamówień Publicznych składane były we właściwych terminach. Burmistrz zadbał o udział w szkoleniach i warsztatach inspektora ds. zamówień publicznych. Zamówienia publiczne zostały należycie wykonane i zapłacone. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na sposób wykonywania zamówień publicznych i dlatego nie mają wpływu na końcową ocenę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie sporządzano coroczne Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych⁶, które umieszczone były na stronie BIP i stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 58-83)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zrealizował wszystkich zaplanowanych zamówień, tj. roku 2019 dwóch, które były objęte planem tj.:

- Rozbudowa drogi wojewódzkiej polegającej na budowie drogi dla rowerów na odcinku Kaczkowo – Gniewkowo – I etap oraz na odcinku Lipie- Murzynko – II etap – Gmina Gniewkowo. Powodem było uzyskanie korzystniejszych warunków z konkursu dla dofinansowania ww. zadania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko – Pomorskiego na lata 2014-2020⁷;

- Remont elewacji budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Kijewie⁸.

W 2019 r. zrealizowano dziewięć zamówień, które nie były objęte planem postępowań o udzielenie zamówień publicznych na ten rok budżetowy⁹:

Jak wyjaśnił Burmistrz, obowiązująca w 2019 r. ustawa Prawo zamówień publicznych¹⁰ nie nakładała obowiązku aktualizacji planu. Zgodnie z art. 13a ust. 1 ówczesnej ustawy zamawiający nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzał plany, jakie przewidywał przeprowadzić w danym roku finansowym oraz zamieszczał je na stronie internetowej. Brak umieszczenia danego postępowania w planie, o którym mowa w art. 13a ówczesnej ustawy nie uniemożliwiał zamawiającemu wszczęcia i przeprowadzenia w

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

⁶ Dalej: „Plany”.

⁷ Gmina Gniewkowo w dniu 2 czerwca 2020 r. podpisała umowę o dofinansowanie.

⁸ 19 marca 2019 r. została zawarta umowa pomiędzy Gminą Gniewkowo a Stowarzyszeniem Ochotnicza Straż Pożarna w Kijewie o udzielenie dotacji celowej dla Stowarzyszenia Ochotnicza Straż Pożarna w Kijewie. Inwestycja została zrealizowana bezpośrednio przez Stowarzyszenie OSP w Kijewie.

⁹ - Konserwacja urządzeń oświetlenia drogowego, pozostającego we władaniu ENEA Oświetlenie Sp. z o.o. na terenie Gminy Gniewkowo oraz części urządzeń pozostających własnością Gminy Gniewkowo;

- Modernizacja budynku Samorządowego Przedszkola w Gniewkowie. Zadanie inwestycyjne realizowane jest w trybie zaprojektuj i wybuduj;

- Remont nawierzchni jezdni ulic: Wojska Polskiego, Generała Józefa Hallera, Generała Władysława Sikorskiego w Gniewkowie;

- Wykonanie robót budowlanych polegających na zmianie sposobu użytkowania budynku kotłowni na klub „SENIOR+” na terenie działki nr 478/25 w Gniewkowie- etap I;

- Przebudowa drogi gminnej nr 150313C w Kawęczynie- odcinki 1,2 i 3;

- Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Gąski km 0+000,00 - 0+800,00;

- Przebudowa drogi gminnej nr 150316C w miejscowości Buczkowo na odcinku 0,82 km;

- Dostawa oleju opałowego lekkiego do 4 placówek oświatowych szkół na terenie Gminy Gniewkowo na 2020 r.

¹⁰ Odpowiednio: Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.). Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2020, ze zm.). Dalej: „ustawa Pzp”.

danym roku, którego plan dotyczy, postępowania nie ujętego w planie. Przepisy ówczesnej Pzp nie nakładały na zamawiającego obowiązku aktualizacji planu, zgodnie z treścią opinii Urzędu Zamówień Publicznych¹¹. Jak wyjaśnił „Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 r., które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. wprowadziło nowy obowiązek polegający na konieczności zapewnienia przez zamawiających aktualności planów”.

W 2019 r. Plan nie zawierał następujących zamówień, których realizacja była przewidziana w budżecie Gminy na rok 2019 oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Gniewkowo na lata 2019-2025, tj. przebudowa drogi gminnej w Buczkowie¹² oraz przebudowa źródła ulicznego na fontannę usytuowaną na Rynku w Gniewkowie¹³. Przypadek nieuwzględnienia w Planie jednego zadania inwestycyjnego opisany został w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 84-93, 332-333)

2. Burmistrz w 2019 r. i 2020 r. powoływał w formie zarządzeń komisje przetargowe do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz do badania i oceny ofert¹⁴.

Wprowadził też (4 marca 2020 r.) Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys euro¹⁵. Na mocy zarządzenia, ze stosowania w/w Regulaminu zwolnione zostały zamówienia publiczne o wartości do 1 000 zł¹⁶. Dla zamówień na dostawy, usługi lub roboty budowlane od wartości 1 000 zł do 50 000 zł stosować należało opisaną w Regulaminie procedurę rozeznania rynku. Załącznikami do Regulaminu były m.in.: formularz ofertowy, wniosek o udzielenie zamówienia publicznego o wartości przekraczającej kwotę 30 000 euro, protokół z przeprowadzonego zapytania ofertowego, notatka z przeprowadzonego rozeznania rynku – zamówienia, którego wartość nie przekracza 50 000 zł. Regulamin został znowelizowany, w zakresie m.in. zwolnień ze stosowania, w styczniu 2021 r.¹⁷. Zwolnionymi ze stosowania Regulaminu zostały postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości do 5 000 zł i usługi projektowania architektoniczno-budowlanego oraz remontowo-budowlane do wartości nieprzekraczającej 20 000 zł.

(akta kontroli str. 4-40)

¹¹ [Opinia Urzędu Zamówień Publicznych](#).

¹² Inwestycja została zrealizowana w 2019 r.

¹³ Inwestycja nie została zrealizowana do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

¹⁴ [Zarządzenie Nr 56/2019 Burmistrza Gniewkowa z 15 kwietnia 2019 r. w sprawie powołania komisji przetargowej do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz do badania i oceny ofert](#).

Zarządzenie Nr 5/2020 Burmistrza Gniewkowa z 7 stycznia 2020 r. w sprawie powołania komisji przetargowej do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz do badania i oceny ofert.

(https://bip.gniewkowo.com.pl/wiadomosci/218/wiadomosc/504388/zarządzenie_nr_52020_burmistrza_gniewkova_z_dnia_7_stycznia_2020).

¹⁵ Zarządzenie Nr 52/2020 Burmistrza Gniewkowa z 4 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Gminie Gniewkowo. Dalej: „Regulamin”.

¹⁶ Przygotowanie i przeprowadzenie zamówienia realizowała „właściwa komórka organizacyjna”.

¹⁷ Zarządzenie Nr 6/2021 Burmistrza Gniewkowa z 18 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 52/2020 Burmistrza Gniewkowa z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Gminie Gniewkowo.

W Urzędzie prowadzono zestawienie w formie tabelarycznej, zamówień publicznych¹⁸ oraz rejestr postępowań o udzielenie zamówień publicznych (bez postępowań unieważnionych)¹⁹.

(akta kontroli str. 41-57)

W Referacie Inwestycji, Budownictwa i Zamówień Publicznych Urzędu zatrudniona była podinspektor ds. zamówień publicznych. W zakresie obowiązków posiadała m.in. przygotowanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i prowadzenie rejestru zamówień publicznych. Odbiła szereg szkoleń i zajęć warsztatowych z zakresu zamówień publicznych²⁰.

(akta kontroli str. 102-105)

3. Wszystkie prowadzone w Urzędzie procedury zamówień publicznych (po 1 stycznia 2021 r.) były postępowaniami krajowymi prowadzonymi w trybie podstawowym ustawy Pzp i nie wymagały sporządzenia analizy potrzeb zamawiającego.

(akta kontroli str. 63-83, 101)

Szczegółowej kontroli poddano (w różnym zakresie) 16 postępowań dot. zamówień publicznych, z czego a) dwa w trybie przetargu nieograniczonego wszczęte były do 31 grudnia 2020r.²¹, b) trzy w trybie podstawowym wszczęte były od 1 stycznia 2021 r.²². Pozostałe skontrolowane zamówienia publiczne prowadzone były wg procedur wynikających ze stosownego Regulaminu tj. c) trzy wg określonych w Regulaminie zasad²³ i d) osiem zwolnionych ze stosowania tych zasad²⁴.

¹⁸ W tabeli zawarte były następujące dane: przedmiot zamówienia publicznego, termin rozpoczęcia i zakończenia realizacji, wskazanie (inicjałów) pracownika prowadzącego, wartość netto, wartość brutto, wskazanie podmiotu który wykonywał zamówienie oraz formę prawną w jakiej zlecono wykonanie zamówienia.

¹⁹ Rejestr obejmował następujące dane: oznaczenie postępowania, przedmiot postępowania, tryb postępowania, wartość szacunkowa w złotych (netto), datę wszczęcia postępowania, datę podpisania umowy, oznaczenie wykonawcy, wartość zamówienia w złotych (brutto), informację czy dokonywano zmiany w umowie oraz czy wprowadzone zmiany wiązały się ze zwiększeniem wynagrodzenia wykonawcy.

²⁰ Stan na 5 sierpnia 2022 r.: 20-21 listopada 2017 r. – Zamówienia publiczne dla początkujących; 7 grudnia 2017 r. – Nowe zasady sporządzania sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych oraz efektywne planowanie zamówień publicznych;

19 marca 2018 r.- Elektronizacja zamówień publicznych w praktyce;

22 marca 2018 r.- Elektronizacja zamówień publicznych- nowe obowiązki w 2018 r.;

11-12 kwietnia 2018 r. – Efektywne zamówienia publiczne- wzmocnienie potencjału administracji;

19-20 czerwca 2018 r. – 10 barier we wdrażaniu elektronizacji zamówień;

31 sierpnia 2018 r. – Najnowsze zmiany w systemie zamówień publicznych;

12-26 lutego 2021 r. - Prawo zamówień publicznych. Nowelizacja krok po kroku.

26 sierpnia 2021 r. – Dostępność w zamówieniach publicznych. Nowe obowiązki jednostek od 06 września 2021 r.;

13 września 2021 r. – Prawo zamówień publicznych i zasada konkurencyjności w projektach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na lata 2014- 2020;

17-18 listopada 2021 r. – Polemiki, spory i nieścisłości w procedurach prowadzonych na podstawie nowego prawa zamówień publicznych;

21 lutego 2022 r. – Przygotowanie i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z uwzględnieniem specyfiki wynikającej z Programu Polski Ład.

²¹ „Adaptacja przestrzeni zdegradowanej w Szadłowicach na cele rozwoju społecznego-modernizacja budynku dawnej remizy OSP w celu stworzenia świetlicy wiejskiej w Szadłowicach”.

„Modernizacja budynku Samorządowego Przedszkola w Gniewkowie”.

²² „Rozbudowa budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Gniewkowie przy ul. Piasta na terenie działki nr 901”.

„Przebudowa drogi gminnej nr 150316C w m. Lipie na odcinku 260 mb od skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 246”.

„Remont elewacji, dachu wraz z kominami i wykonanie utwardzeń nawierzchni z kostki betonowej brukowej budynku Przedszkole Bajkowa Kraina w Gniewkowie”.

²³ „Remont drogi gminnej nr 150310C Żyrosławice-Kawęczyn gm. Gniewkowo”.

„Wykonanie prac remontowych związanych z wymianą pokrycia dachowego na świetlicy wiejskiej w miejscowości Klepary, g. Gniewkowo”.

„Dostawa busa do przewozu osób niepełnosprawnych dla Gminy Gniewkowo na potrzeby Środowiskowego Domu Samopomocy w Gniewkowie”.

²⁴ Zlecenie na dostawę materiałów budowlanych do miejscowości Ostrowo z 24 kwietnia 2021 r.

Zlecenie na zakup materiałów wraz z dowozem do miejscowości Ostrowo dla zadania „ Budowa ciągu pieszo-rowerowego w drodze powiatowej nr 2534C Ostrowo-Gąski II etap”.

Przedmiotem kontroli zamówień publicznych realizowanych wg zasad określonych w ustawach Pzp było: sporządzenie planu zamówień publicznych i ujęcie w planie kontrolowanego wydatku, przygotowanie i prowadzenie postępowania, prawidłowość szacowania zamówienia, zabezpieczenie interesów zamawiającego na wypadek niewykonania lub niewłaściwego wykonania umowy, zachowanie zasady uczciwej konkurencji, wybór najkorzystniejszej oferty oraz realizacja zawartych umów (odebranie wykonanych prac lub odebranie samochodu), a także zapłata za wykonane zadania.

We wszystkich zbadanych przypadkach postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego (a) zamawiający prawidłowo określił rodzaj zamówienia publicznego i zastosował właściwe przepisy dotyczące danego rodzaju zamówienia. Powołano komisje przetargowe, których członkowie złożyli wymagane oświadczenia. Przedmiot zamówienia i jego wartość określone zostały zgodnie z zasadami określonymi w stosownej ustawie o zamówieniach publicznych. Zamawiający prawidłowo wyznaczał termin składania ofert. Ogłoszenia i specyfikacje istotnych warunków zamówień zawierały wszystkie wymogi. Zamawiający żądał od oferentów wadium w wysokości poniżej 3% wartości zamówienia i prawidłowo określił kryteria oceny ofert. Oferenci nie złożyli odwołań, zostali prawidłowo powiadomieni o rozstrzygnięciu i umowy zostały podpisane. We wszystkich przypadkach wybrano najkorzystniejszą ofertę. Po zawarciu umów ogłoszenia zostały opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych. Umowy zostały prawidłowo wykonane, co zostało udokumentowane sporządzeniem protokołów odbioru końcowego w konsekwencji Urząd zapłacił, w terminie, stosowne kwoty wynikające z umów. W kontrolowanych umowach interesy zamawiającego były należycie zabezpieczone na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

(akta kontroli str. 106-138)

We wszystkich zbadanych przypadkach postępowań wszczętych w trybie podstawowym (b) zamawiający prawidłowo określił rodzaj zamówienia publicznego i zastosował właściwe przepisy dotyczące danego rodzaju zamówienia. Przedmiot zamówienia i jego wartość określone zostały na podstawie odpowiednio kosztorysów inwestorskich lub programu funkcjonalno-użytkowego. Ogłoszenia i specyfikacje istotnych warunków zamówień zawierały wszystkie wymogi określone w Pzp. Publikacja kolejnych etapów zamówienia lub wymiana korespondencji z oferentami następowała za pośrednictwem odpowiednio Biuletynu Zamówień Publicznych lub platformy EPZ-SOLDEA. Zamawiający żądał od oferentów wadium w wysokości poniżej 3% wartości zamówienia. Zamawiający prawidłowo określił kryteria oceny ofert. Oferenci nie złożyli odwołań, zostali prawidłowo powiadomieni o rozstrzygnięciu i umowy zostały podpisane. Po zawarciu umów ogłoszenia zostały opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych. Umowy zostały prawidłowo wykonane, co zostało udokumentowane sporządzeniem protokołów odbioru końcowego oraz Urząd uiścił w terminie stosowne zapłaty. W kontrolowanych umowach interesy zamawiającego były należycie zabezpieczone na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

(akta kontroli str. 139-178)

Zlecenie na dostawę do miejscowości Ostrowo materiałów z 19 listopada 2021 r.
Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania „Rozbudowa świetlicy wiejskiej w Szadłowicach”.
Remont korytarza parteru w Urzędzie z 10 lutego 2021 r.
Remont świetlicy wiejskiej w m. Szpital z 12 kwietnia 2021 r.
Dostawa wraz z montażem 2 szt. klimatyzatorów do świetlicy wiejskiej w m. Ostrowo z 15 kwietnia 2021 r.
Opracowanie dokumentacji projektowej na przedbudowę pomieszczeń przeznaczonych na archiwum z 19 kwietnia 2021 r.

W postępowaniach prowadzonych według Regulaminu (c): w dwóch przypadkach wartość szacunkową ustalono na podstawie kosztorysu inwestorskiego. W jednym²⁵ na podstawie rozeznania cenowego. Wszczęcie procedury zamówienia poprzedzone było sporządzeniem przez odpowiedniego pracownika merytorycznego wniosku o zgodę. Wniosek zawierał wskazanie o zabezpieczeniu środków w budżecie potwierdzony podpisem Skarbnik Gminy i był zatwierdzany pod względem formalnym przez pracownika ds. zamówień publicznych. Następnie akceptował go Zastępca Burmistrza. W dwóch przypadkach publikacja oferty następowała poprzez Biuletyn Informacji Publicznej (oraz skierowanie oferty drogą elektroniczną), w jednym przypadku ofertę skierowano tylko drogą elektroniczną. Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty przekazywano drogą elektroniczną. Z procesu wyboru sporządzano protokół, który był niezwłocznie zatwierdzany przez Burmistrza (lub z jego upoważnienia). Po wykonaniu zamówienia sporządzano protokół odbioru końcowego. Wystawione przez wykonawców faktury zostały opłacone w terminie.

(akta kontroli str. 179-189)

W pozostałych postępowaniach (d) merytoryczni pracownicy w toku przygotowywania postępowania w sprawie udzielenia zamówienia w trzech przypadkach wystąpili z wnioskami o przedstawienie oferty cenowej. W jednym przypadku zamówienie skierowane zostało do podmiotu uprzednio wykonującego inne zlecenie²⁶. W czterech przypadkach pracownik Urzędu prowadził uzgodnienia wyłącznie z jednym podmiotem. Wykonawcy zadania otrzymywali zlecenie²⁷ podpisane przez Burmistrza. Dokument zawierał m.in.: określenie przedmiotu zlecenia, jego kwotę brutto i netto, termin wykonania, sposób przekazania końcowej faktury i wynagrodzenia, określenie kar umownych, wskazanie, że zamówienie jest realizowane na podstawie Pzp.

(akta kontroli str. 190-247)

4. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach składne były na wzorze określonym przez Urząd Zamówień Publicznych, w odpowiednich terminach²⁸ oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami.

(akta kontroli str. 248-306)

5. W Urzędzie uregulowano zagadnienie wewnętrznego mechanizmu kontroli prawidłowości udzielania zamówień publicznych. Zarządzenie Nr 52/2020 Burmistrza Gniewkowa z 4 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Gminie Gniewkowo²⁹ ustanowiły „kontrolę nad realizacją Zarządzenia” wykonywaną przez Sekretarza Gminy. Zagadnienie omówione zostało w sekcji dot. nieprawidłowości.

Aktualny system kontroli zarządczej w Urzędzie uregulowano w Zarządzeniu Burmistrza z dnia 11 kwietnia 2012 r.³⁰. Na mocy tego Zarządzenia zapewnienie funkcjonowania „adekwatnej, skutecznej i efektywnej” kontroli zarządczej należało do obowiązków m.in. kierowników komórek organizacyjnych Urzędu. Zarządzenie wskazywało, że kontrola zarządcza obejmuje m.in. podejmowanie działań zgodnie

²⁵ Dostawa busa do przewozu osób niepełnosprawnych.

²⁶ W tym przypadku wykonawca przedłożył kosztorys. Na dokumencie znajdował się dopisek o treści „Wynegocjowano upust do wysokości 14.500 brutto”.

²⁷ W jednym przypadku zawarto umowę dot. przygotowania dokumentacji „Rozbudowy świetlicy wiejskiej w Szadłowicach”.

²⁸ Odpowiednio: 13 lutego 2020 r.; 17 marca 2021 r. (data złożenia korekty, gdyż uprzednio złożone sprawozdanie nie obejmowało umowy dotyczącej świadczenia obsługi bankowej Urzędu) oraz 1 marca 2022 r.

²⁹ Oraz nowelizujące Zarządzenie Nr 6/2021 Burmistrza Gniewkowa z 18 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 52/2020 Burmistrza Gniewkowa z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Gminie Gniewkowo.

³⁰ [Zarządzenie Nr 43/2012 Burmistrza Gniewkowa z dnia 11 kwietnia 2012 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Gniewkowo \(Dalej „Zarządzenie ws. Kontroli zarządczej”\).](#)

z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Dokumentację tego systemu stanowił „uporządkowany zbiór procedur wewnętrznych, instrukcji, zakresów czynności, upoważnień, a w szczególności procedur dotyczących: 1) zamówień publicznych (...)”.

Dla zamówień publicznych, do których nie stosowało się Pzp kwestię rozdzielania funkcji w zakresie przygotowania zamówienia, przeprowadzenia postępowania, akceptacji wniosków i wyniku postępowania określał Regulamin tj:

- dla zamówień o wartości szacunkowej od 5.000 zł do 50.000zł netto, a w przypadku usług projektowania architektoniczno- budowlanego od 20.000zł do 50.000zł netto przygotowanie oraz przeprowadzenie postępowania dokonywane było przez pracownika merytorycznego właściwej komórki organizacyjnej Urzędu (§ 4 ust. 2 Regulaminu). Niniejsze zamówienia podlegały akceptacji Burmistrza;

- dla zamówień o wartości szacunkowej od 50.000zł do 130.000zł netto czynności związane z przygotowaniem postępowania dokonywane były przez pracownika merytorycznego właściwej komórki organizacyjnej Urzędu oraz przez pracownika ds. zamówień publicznych w Referacie Inwestycji Budownictwa i Zamówień Publicznych (§ 6 ust. 1, ust. 2, § 7 ust. 1 oraz § 9 ust. 1 Regulaminu). Czynności związane z przeprowadzeniem postępowania wykonywał pracownik ds. zamówień publicznych. Burmistrz akceptował wniosek oraz wynik postępowania (§ 6 ust. 1 oraz § 8 ust. 3 Regulaminu).

- dla zamówień wobec, których stosowanie Regulaminu było wyłączone, tj. zamówień o wartości szacunkowej do 5.000zł netto, a w przypadku usług projektowania architektoniczno- budowlanego oraz usług remontowo- budowlanych do 20.000zł netto przygotowanie zamówienia oraz przeprowadzenie postępowania dokonywane było przez pracownika merytorycznego właściwej komórki organizacyjnej (referatu) Urzędu. Zamówienia podlegały akceptacji Burmistrza.

W przypadku zamówień powyżej 30.000,00 euro/ 130.000zł udzielanych na podstawie przepisów Pzp czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań wykonywane były przez pracownika ds. zamówień publicznych - zgodnie z zakresem obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Pomocniczo w poszczególnych postępowaniach czynności związane z ich przygotowaniem m.in.: sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia, ustalenie szacunkowej wartości zamówienia dokonywane były przez pracowników merytorycznych właściwej komórki organizacyjnej. Zakres wykonywanych czynności związanych z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego był dokumentowany w protokole postępowania. Czynności związane z akceptacją wniosków oraz wyników postępowań wykonywał Burmistrz.

Burmistrz wyjaśnił, że w procesie planowania udzielenia i finansowania zamówień publicznych na bieżąco identyfikowano ryzyka, miało to miejsce w trakcie roboczych spotkań zespołów pracowników merytorycznych z udziałem Burmistrza. Identyfikowane ryzyka dotyczyły m.in. nieotrzymania ofert, otrzymania ofert przewyższających zabezpieczone środki finansowe lub złożenia ofert przez podmioty nierzetelne. W przypadku zamówień podprogowych ryzyka były omawiane w tym samym trybie i dotyczyły głównie braku ew. wykonawców zadań, terminów wykonania lub zawyżonych ofert cenowych. W opinii Burmistrza wprowadzenie Regulaminu jest efektem analizy ryzyk, w celu ich ograniczenia.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie ustanowiono mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych. Mechanizm kontroli obejmował: politykę rachunkowości³¹, Instrukcję obiegu i kontroli dokumentów; Instrukcję w sprawie zasad

³¹ Obejmuje określenie: roku obrachunkowego oraz okresów sprawozdawczych, metodę wyceny aktywów i pasywów, ustalenie wyniku finansowego, ustalenie metody i zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, ustalenie

prowadzenia gospodarki kasowej, Instrukcję ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania, Instrukcję inwentaryzacyjną.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono audytu dotyczącego zamówień publicznych. W roku 2021 r. zamówienia publiczne były przedmiotem kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy. Zalecenia pokontrolne dotyczyły:

- staranności w sporządzaniu protokołów postępowań o udzielenie zamówień publicznych;
- zamieszczania na oświadczeniach o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia, składanych przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu, dat ich sporządzenia;
- zawierania aneksów do umowy podstawowej stosownie do przepisu art. 432 Pzp.

Burmistrz wyjaśnił, że zrealizowano wnioski i zalecenia pokontrolne poprzez:

- pouczenie oraz udzielenie instruktażu pracownikowi ds. zamówień publicznych w sprawie starannego sporządzenia protokołów o udzielenie zamówień publicznych;
- udzielenie instruktażu osobom składającym oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z udziału w postępowaniu, dotyczącego konieczności uzupełniania oświadczenia o datę jego podpisania;
- wszystkie zmiany umów w sprawie zamówień publicznych dokonywane były za pomocą pisemnych aneksów.

Przedmiotem orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej było jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania pn.: „Dowożenie uczniów do placówek oświatowych na terenie gminy Gniewkowo w roku szkolnym 2019/2020”³². W orzeczeniu nie wskazano na nieprawidłowości ze strony Gminy Gniewkowo (wykonawca przedstawił informacje wprowadzające Zamawiającego w błąd, czego skutkiem był wybór oferty – najkorzystniejszej - wykonawcy, który jednakże winien być wykluczony z postępowania).

(akta kontroli str. 307-310, 316-330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2019 r. sporządzony został nierzetelnie, gdyż jedno zadanie inwestycyjne³³ nie było umieszczone w planie, pomimo uwzględnienia w uprzednio przyjętym planie finansowym. Burmistrz wyjaśnił, że było to przyczyną „niedopatrzenia i omyłki” pracownika merytorycznego ówczesnie zajmującego stanowisko obejmujące obsługę zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 84-85, 332)

2. Zarządzeniem Nr 52/2020 Burmistrza Gniewkowa z 4 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Gminie Gniewkowo³⁴ ustanowiono „kontrolę nad realizacją Zarządzenia” wykonywaną przez

planów kont dla budżetu Gminy Urzędu, zasad rachunkowości dla zadań finansowanych z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej i innych źródeł finansowania wymagających wyodrębnionej polityki rachunkowości, charakterystykę systemu przetwarzania danych.

³² Znak RZp.271.1.5.2019 (wyrok z dnia 14 listopada 2019 r. syng. akt: KIO 2200/19).

³³ Konserwacja urządzeń oświetlenia drogowego, pozostającego we władaniu ENEA Oświetlenie Sp. z o.o. na terenie Gminy Gniewkowo oraz części urządzeń pozostających własnością Gminy Gniewkowo;

³⁴ Oraz nowelizujące Zarządzenie Nr 6/2021 Burmistrza Gniewkowa z 18 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 52/2020 Burmistrza Gniewkowa z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia

Sekretarza Gminy³⁵. W toku czynności kontrolnych ustalono, że Sekretarz Gminy nie wykonywał czynności kontrolnych w powyższym zakresie.

Burmistrz wyjaśnił, że Sekretarz Gminy nie miał wykonywać czynności kontrolnych, gdyż:

- a) „Sekretarz Gminy nie został wyposażony w kompetencje w zakresie sprawowania kontroli nad realizacją przedmiotowego Zarządzenia”;
- b) „intencją wydającego Zarządzenie było powierzenie Sekretarzowi Gminy wykonania Zarządzenia 52/2020;
- c) zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy nie do Sekretarza Gminy, a do obowiązków kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz ze względu na techniki prawodawcze „Nie można przyjąć, by treść Zarządzenia nr 52/2020 w sposób odmienny od Zarządzenia nr 43/2012 regulowała kwestię kontroli realizacji procedur w zakresie zamówień publicznych”.

NIK zauważa, że:

- a) kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu zobowiązani zostali do kontroli zarządczej wyłącznie „przez realizację obowiązujących procedur w Urzędzie Miejskim” (§4) i składania corocznie stosownych oświadczeń (§5 ust. 1 pkt. 2);
- b) Zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej zawiera zamknięty katalog działań wchodzących w jej skład, wykonywanej w Urzędzie (§3 ust. 2). Wśród wymienionych tam działań nie ma czynności kontrolnych wykonywanych przez Sekretarza Gminy. Dlatego zdaniem NIK nie można wobec tego skutecznie podnosić zasady unikania dublowania czynności dla uzasadnienia braku wykonywania czynności kontrolnych przez Sekretarza Gminy.

(akta kontroli str. 311-315)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:
Dostosowanie zadań pracowników i wewnętrznych regulacji do rzeczywistych potrzeb Urzędu.

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.

regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Gminie Gniewkowo.

³⁵ § 3 „Kontrolę nad realizacją Zarządzenia powierza się Sekretarzowi Gminy”.

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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 16 września 2022 r

Kontroler
(-) Jacek Kalas
Główny specjalista k.p.

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