



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.006.03.2022

Pani
Iwona Brzozowska
Starosta Nowosolski

Starostwo Powiatowe w Nowej Soli
ul. Stanisława Moniuszki 3B
67-100 Nowa Sól

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe, ul. S. Moniuszki 3B, 67-100 Nowa Sól (dalej: <i>Starostwo</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Brzozowska, Starosta Nowosolski od 21 listopada 2018 r. (dalej: <i>Starosta</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom3. Nadzór nad realizacją zleczanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021. Badaniem zostaną 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
KontrolerKontroler	Sebastian Stępień, specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LZG/64/2022 z dnia 20 czerwca 2022 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta realizował zadania związane z nabywaniem usług doradczych i eksperckich w sposób legalny, gospodarny i rzetelny, a przyjęte rozwiązania organizacyjne sprzyjały prawidłowości ich zlecenia.

Przedmiot i zakres usług doradczych i eksperckich zleczanych podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom przez Starostwo był adekwatny do potrzeb kontrolowanej jednostki i zgodny z charakterem jej działalności³. Zlecenie usług było poprzedzane rzetelną analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie, a uzasadnienie ich zawarcia sporządzano w formie pisemnej. Szacowanie ich wartości było dokonywane z należytą starannością oraz prawidłowo udokumentowane. Pracownicy podmiotów zewnętrznych, którym zlecano wykonanie usług posiadali wymagane kwalifikacje, a zakres przedmiotowy usług wykonywanych przez pracowników Starostwa nie pokrywał się z powierzonymi im zadaniami na podstawie zawartych umów o pracę.

Zlecenie usług następowało zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych lub regulacjami wewnętrznymi Starostwa za wyjątkiem zawarcia dwóch aneksów do umowy na kompleksową obsługę prawną z pominięciem procedury określonej w Regulaminie zamówień publicznych.

W okresie objętym kontrolą zlecane usługi były realizowane zgodnie z zawartymi umowami, w tym terminowo i w pełnym zakresie. Każdorazowo potwierdzano wykonanie zlecenia oraz jego odbiór w sposób zgodny z zasadami (procedurami) obowiązującymi w Starostwie i postanowieniami umowy. Rozliczenie za wykonane usługi następowało po ich realizacji na podstawie otrzymanych faktur oraz po ich odbiorze poprzedzonym weryfikacją kompletności ich wykonania. Zmiany w zawieranych umowach były uzasadnione i zapewniały ich prawidłową realizację.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

1.1. W Starostwie Powiatowym w Nowej Soli zlecenie usług podmiotom zewnętrznym odbywało się na podstawie następujących regulacji wewnętrznych:

- Uchwały nr 37/2015 Zarządu Powiatu Nowosolskiego z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych Starostwa Powiatowego w Nowej Soli, który obowiązywał do dnia 27 kwietnia 2021 r. (dalej: *Regulamin Nr 1*),
- Zarządzenia Nr 14/2021 Starosty Nowosolskiego z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych Starostwa Powiatowego w Nowej Soli, które weszło w życie z dniem 28 kwietnia 2021 r. (dalej: *Regulamin Nr 2*).

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

³ Badaniem objęto 36 umów na usługi doradcze i eksperckie, w tym 25 umów zleconych podmiotom zewnętrznym oraz 11 umów zwartych z własnymi pracownikami.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W regulaminach tych określono:

- wewnętrzną organizację postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi,
- skład, tryb pracy i zakres obowiązków członków Komisji,
- procedury sprawozdawcze i tryb zawierania umów w sprawach zamówień publicznych.

W Regulaminie Nr 1 procedury udzielania zamówień publicznych zostały określone w następujący sposób:

- zamówienia o wartości do 3.000 zł netto - udzielane były na podstawie wniosku rozpoczynającego procedurę oraz notatki służbowej dokumentującej przeprowadzone czynności zmierzające do zawarcia umowy, podpisanej przez pracownika i jego przełożonego oraz zaakceptowanej przez Kierownika Zamawiającego
- zamówienia o wartości powyżej 3.000 zł netto do 10.000 zł netto - udzielane były na podstawie rozeznania cenowego z taką liczbą wykonawców świadczących usługi, które zapewniały konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty, jednak nie mniej niż trzech poprzez m.in.: pisemne zaproszenie do złożenia oferty, porównanie cen na stronach internetowych wykonawców, rozmowy telefoniczne z wykonawcami. Z czynności tych należało sporządzić notatkę służbową podpisaną przez pracownika i jego przełożonego oraz zaakceptowanej przez Kierownika Zamawiającego. Informację o zamówieniu należało umieścić na tablicy ogłoszeń Starostwa, na stronie internetowej lub BIP Starostwa co najmniej 3 dni przed terminem składania ofert. Nadzór nad prawidłowym wykonaniem zamówienia sprawował Naczelnik Wydziału Organizacyjnego;
- zamówienia o wartości powyżej 10.000 zł netto do równowartości w złotych kwoty 30.000 EURO – udzielane były na podstawie rozeznania cenowego z taką liczbą wykonawców świadczących usługi, które zapewniały konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty, jednak nie mniej niż pięciu poprzez pisemne zaproszenie do złożenia oferty, które powinno zawierać precyzyjnie i jednoznacznie opisany przedmiot zamówienia. Udzielenie zamówienia za zgodą Kierownika Zamawiającego możliwe było w przypadku otrzymania co najmniej jednej ważnej oferty. Informację o zamówieniu należało umieścić na tablicy ogłoszeń Starostwa, na stronie internetowej lub BIP Starostwa, co najmniej 7 dni przed terminem składania ofert. Z przeprowadzonego postępowania wnioskodawca zobowiązany był sporządzić protokół, w terminie do 7 dni od dnia otwarcia ofert. Kierownik Zamawiającego niezwłocznie po otrzymaniu protokołu wraz z dokumentacją z przeprowadzonego rozeznania cenowego zatwierdzał lub odmawiał zatwierdzenia zaproponowanego wyboru oferty. Nadzór nad prawidłowym wykonaniem zamówienia sprawował Naczelnik Wydziału Inwestycji i Funduszy Pomocowych;
- zamówienia, których wartość przekraczała wyrażoną w złotych kwotę 30.000 EURO – udzielane były na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zamówienia do kwoty 30.000 EURO udzielane były przez właściwe komórki organizacyjne na podstawie wniosku rozpoczynającego procedurę⁵. Wypełniony wniosek musiał zostać podpisany przez wnioskodawcę, a następnie przedstawiony

⁵ Wzór wniosku został określony w załączniku nr 3 do Regulaminu Nr 1.

do akceptacji przez pracownika jednostki organizacyjnej właściwej dla zamówień publicznych, Skarbnika i Kierownika Zamawiającego.

Zgodnie z § 5 tego Regulaminu, procedury te nie miały zastosowania m.in. do zakupu usług, których przedmiotem są prace naukowo-badawcze, koncepcyjne, projektowe, naukowe, ekspertyzy.

W Regulaminie Nr 2 procedury udzielania zamówień publicznych zostały określone w następujący sposób:

- zamówienia o wartości poniżej lub równej 5.000 zł netto - udzielane są na podstawie rozeznania rynku przez daną komórkę organizacyjną Starostwa, nie jest tu wymagana forma pisemna, a nadzór i odpowiedzialność nad jego prawidłowym wykonaniem sprawuje kierownik tej komórki organizacyjnej;
- zamówienia o wartości powyżej 5.000 zł netto do wartości poniżej lub równej 15.000 zł netto - udzielane są na podstawie wniosku o zaangażowanie środków budżetowych oraz notatki z rozeznania rynku. Po przeprowadzeniu rozeznania rynku, dana komórka organizacyjna przygotowuje notatkę służbową z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia, która służy prawnemu udokumentowaniu przeprowadzonych czynności. Nadzór nad prawidłowym wykonaniem zamówienia sprawuje kierownik danej komórki organizacyjnej;
- zamówienia o wartości powyżej 15.000 zł netto do wartości poniżej 130.000 zł netto – udzielane są na podstawie wniosku o zaangażowanie środków budżetowych, wniosku o wszczęcie postępowania, zapytania ofertowego przygotowywanego przez Wydział Inwestycji, Funduszy Pomocowych i Promocji (dalej: *Wydział Inwestycji*) podstawie dokumentów komórki wnioskującej, protokołu z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przygotowanej do podpisania umowy. Nadzór nad prawidłowym wykonaniem zamówienia sprawuje kierownik komórki wnioskującej i wyznaczony pracownik Wydział Inwestycji;
- zamówienia, których wartość szacunkowa jest równa lub przekracza 130.000 zł netto – udzielane są na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, a realizowane przez Wydział Inwestycji.

Zgodnie z § 9 Regulaminu Nr 2 dopuszczalne było odstępianie od zastosowania ww. procedur (postanowienie to zostało zmienione w toku kontroli NIK) m.in. w następujących przypadkach:

- jednorazowych zamówień polegających na zleceniu usług z zakresu kontroli zamówień, realizowanych lub zrealizowanych przez wykonawców, na podstawie zawartych umów, w szczególności usług biegłego lub eksperta,
- zawierania umów zlecenia i umów o dzieło z osobami fizycznymi,
- zamówień na zakup m.in. usług szkoleniowych, serwisowych, usług których przedmiotem są prace koncepcyjne, projektowe, ekspertyzy.

Tym samym należało uznać, że od kwietnia 2021 r., w Starostwie nie obowiązywały szczegółowe procedury regulujących zasady zlecenia usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym.

Starosta wyjaśniła, że: *W toku przygotowania i realizacji usług doradczych i eksperckich posługiwano się przepisami prawa oraz Regulaminem udzielania zamówień publicznych Starostwa Powiatowego w Nowej Soli. Dotychczas, żadna kontrola nie zakwestionowała tego sposobu postępowania. Nie zdarzyło się również*

nigdy, żeby w ramach prowadzonego postępowania przy udzielaniu zamówień na usługi doradcze czy eksperckie zgłaszane były wątpliwości co do sposobu procedowania. Każdorazowo zawierane umowy przed wejściem w życie były weryfikowane pod względem finansowym przez Skarbnika Powiatu i opiniowane przez radcę prawnego Starostwa Powiatowego. Dostrzegamy jednak potrzebę doszczegółowienia zasad wewnętrznego postępowania w zakresie wyłaniania zewnętrznych wykonawców usług eksperckich i doradczych w Starostwie Powiatowym w Nowej Soli. W najbliższym czasie zostaną podjęte działania w celu stworzenia dodatkowego regulaminu w tej kwestii.

Zarządzeniem nr 57/2022 Starosty Nowosolskiego z dnia 5 sierpnia 2022 r. wprowadzono zmiany w Regulaminie udzielania zamówień Starostwa Powiatowego w Nowej Soli z dnia 26 marca 2021 r., w tym m.in. zmieniono § 9 tego Regulaminu. Zmiany te pozwoliły na uwzględnienie w zasadach udzielania zamówień regulowanych w tym dokumencie usług doradczych i eksperckich.

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą Regulaminami Organizacyjnymi Starostwa Powiatowego w Nowej Soli⁶, przygotowanie dokumentacji oraz całej procedury do kwoty 130.000 zł netto przygotowywały i prowadziły wydziały organizacyjne Starostwa, natomiast powyżej tej kwoty - Wydział Inwestycji. Jednocześnie wszystkie postępowania do 130.000 zł netto posiadały wsparcie doradcze Wydziału Inwestycji. W Wydziale tym wyodrębnione zostały dwa stanowiska związane z procesem dokonywania zleceń usług i nadzorowania ich wykonania.

- 1) Inspektor – pracownica zatrudniona na Stanowisku ds. inwestycji i zamówień publicznych, do której zakresu obowiązków należy m.in.:
 - wykonywanie zadań i czynności w zakresie formalno-prawnego przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zgodnie z zasadami i trybami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych,
 - wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego,
 - przygotowywanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym przygotowanie ogłoszenia i specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
 - prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych,
 - udział w pracach komisji przetargowej,
 - nadzór nad udzielanymi zamówieniami publicznymi o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷;
- 2) Samodzielny referent – pracownica zatrudniona na stanowisku ds. inwestycji i zamówień publicznych, do której zakresu obowiązków należy m.in.:

⁶ Regulaminy zostały uchwalone na podstawie: uchwały nr 18/2018 r. Zarządu Powiatu Nowosolskiego z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nowej Soli (zmienionego uchwałą nr 35/2018 z dnia 13 września 2018 r. oraz uchwałą nr 51/2018 z dnia 27 listopada 2018 r.); uchwały nr 30/2020 Zarządu Powiatu Nowosolskiego z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nowej Soli (zmienionego uchwałą nr 55/2020 z dnia 19 sierpnia 2020 r. oraz uchwałą nr 20/2021 z dnia 31 marca 2021 r.) oraz uchwały nr 23/2021 Zarządu Powiatu Nowosolskiego z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nowej Soli.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

- nadzór i prowadzenie zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z wewnętrznym regulaminem przy udziale wydziałów merytorycznych,
- weryfikacja wniosków o udzielenie zamówień,
- przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z wewnętrznym regulaminem,
- koordynowanie i wykonywanie czynności związanych z zawarciem umowy z wykonawcą zamówienia w tym przygotowywanie projektów umów zleceń,
- sporządzanie dokumentacji postępowania o udzieleniu zamówienia,
- udział w pracach komisji przetargowych zgodnie z regulaminem wewnętrznym.

Zgodnie z § 50 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu organizacyjnego Starostwa, umowy i inne dokumenty zawierające oświadczenia woli w imieniu powiatu w sprawach majątkowych powiatu podpisywali dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Umowy oraz inne dokumenty, które mogą spowodować powstanie zobowiązań majątkowych wymagały również kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej.

Rejestr umów cywilnoprawnych zawartych z podmiotami zewnętrznymi prowadzony był w Wydziale Organizacyjnym Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 4-192,1377-1378)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie opracowano odrębnych procedur regulujących zasady zlecania dodatkowych zadań własnym pracownikom w ramach umów cywilnoprawnych. W strukturze organizacyjnej Starostwa nie została również wydzielona komórka organizacyjna, której przypisano zadania w zakresie zlecania i nadzorowania wykonania usług własnym pracownikom, w tym służących zapewnieniu gospodarności wydatków ponoszonych na ich realizację.

Starosta wyjaśniła, że (...) *dostrzega potrzebę doszczegółowienia zasad wewnętrznego postępowania w zakresie ewentualnego wyłaniania wykonawców usług eksperckich i doradczych spośród pracowników Starostwa Powiatowego w Nowej Soli. W związku z tym, w najbliższym czasie zostaną podjęte działania w celu stworzenia regulaminu regulującego tę kwestię.*

Rejestr umów cywilnoprawnych zawartych z własnymi pracownikami prowadzony był w Wydziale Organizacyjnym Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 219-253,261-290,1378-1379)

1.3. W Starostwie nie wprowadzono wewnętrznych procedur opisujących mechanizmy kontroli zarządczej, które miały na celu weryfikację zasadności i prawidłowości zlecania usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym oraz własnym pracownikom, w tym udzielania zamówień, nadzoru nad realizacją oraz dokonywania rozliczeń.

Starosta wyjaśniła, że (...) *w ramach kontroli zarządczej przyjęto natomiast rozwiązania zawarte w Regulaminie udzielania zamówień publicznych wprowadzonym Zarządzeniem Nr 14/2021 Starosty Nowosolskiego z dnia 26 marca 2021 r. Regulamin ten jest implementacją Prawa zamówień publicznych do uregulowań wewnętrznych. (...) Dostrzegam jednak potrzebę doszczegółowienia zasad wewnętrznego postępowania w zakresie wyłaniania wykonawców usług eksperckich i doradczych w Starostwie Powiatowym w Nowej Soli. W najbliższym*

czasie zostaną podjęte działania w celu stworzenia dodatkowego regulaminu w tej kwestii.

Zarządzeniem nr 57/2022 Starosty Nowosolskiego z dnia 5 sierpnia 2022 r. wprowadzono zmiany w Regulaminie udzielania zamówień Starostwa Powiatowego w Nowej Soli z dnia 26 marca 2021 r., które umożliwiły uwzględnienie usług doradczych i eksperckich w ogólnych zasadach udzielania zamówień oraz objęcie ich zasadami kontroli wewnętrznej i kontroli zarządczej Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 190-192,1379-1380)

1.4. Zasady i tryb podnoszenia kwalifikacji pracowników Starostwa został uregulowany w Zarządzeniu nr 50/2017 Starosty Nowosolskiego z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu podnoszenia kwalifikacji pracowników Starostwa Powiatowego w Nowej Soli⁸.

W latach 2020-2021 Starostwo nie organizowało, ani nie dofinansowywało specjalistycznych studiów doktoranckich, studiów podyplomowych, czy też aplikacji zawodowych mających na celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników.

Pracownicy Starostwa uczestniczyli natomiast w szkoleniach i kursach mających na celu podnoszenie ich wiedzy i kwalifikacji na zajmowanych przez nich stanowiskach pracy:

- w 2020 r. – 21 pracowników uczestniczyło w 27 szkoleniach o łącznej wartości 9,5 tys. zł,
- w 2021 r. – 29 pracowników uczestniczyło w 44 szkoleniach i warsztatach o łącznej wartości 15,4 tys. zł.

W planie finansowym Starostwa przewidziano następujące środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników:

- w 2020 r. – 18,1 tys. zł,
- w 2021 r. – 27,5 tys. zł.

Wydatkowano natomiast odpowiednio⁹:

- w 2020 r. – 16,4 tys. zł,
- w 2021 r. – 23,8 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie zawierało umów, o których mowa w art. 103⁴ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 193-215)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie opracowano i przyjęto do stosowania wewnętrzne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych, do których nie miały zastosowania przepisy Pzp. Pracownikom kontrolowanej jednostki przydzielone zostały zadania w zakresie objętym niniejszą kontrolą. W Starostwie podejmowano działania w celu podnoszenia

⁸ Zmienionego Zarządzeniem nr 56/2017 Starosty Nowosolskiego z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie zmian do regulaminu podnoszenia kwalifikacji pracowników Starostwa Powiatowego w Nowej Soli obejmującego szkolenia i samokształcenie.

⁹ Koszty szkoleń związanych z ich bieżącą pracą, szkolenia CAF oraz koszty delegacji.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

kwalifikacji zawodowych i rozwoju zawodowego pracowników oraz zabezpieczano na nie środki finansowe.

OBSZAR

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

2.1. W latach 2020-2021 w Starostwie zawarto łącznie 904 umowy cywilnoprawne z tego:

- w 2020 r. zawarło 440 umów, z tego: 363 z podmiotami zewnętrznymi na realizację podstawowych (statutowych) zadań, 71 z podmiotami zewnętrznymi i trzy z własnymi pracownikami na usługi doradcze i eksperckie oraz trzy umowy na zadania pomocnicze,
- w 2021 r. zawarło 464 umowy, z tego: 359 z podmiotami zewnętrznymi na realizację podstawowych (statutowych) zadań, 83 z podmiotami zewnętrznymi i osiem z własnymi pracownikami na usługi doradcze i eksperckie oraz 14 umów na zadania pomocnicze.

Wydatki poniesione przez z tytułu powyższych umów wynosiły odpowiednio:

- w 2020 r. – 5.623,3 tys. zł, z tego: 4.582,3 tys. zł na umowy z podmiotami zewnętrznymi na realizację podstawowych (statutowych) zadań, 800,2 tys. zł na usługi doradcze i eksperckie zlecane podmiotom zewnętrznym, 22,3 tys. zł na usługi doradcze i eksperckie zlecane własnym pracownikom oraz 218,5 tys. zł na zadania pomocnicze,
- w 2021 r. – 4.772,4 tys. zł, z tego: 3.881,3 tys. zł na umowy z podmiotami zewnętrznymi na realizację podstawowych (statutowych) zadań, 563,7 tys. zł na usługi doradcze i eksperckie zlecane podmiotom zewnętrznym, 77,6 tys. zł na usługi doradcze i eksperckie zlecane własnym pracownikom oraz 249,8 tys. zł na zadania pomocnicze.

(dowód: akta kontroli str. 216-218)

2.2. W kontrolowanym okresie powierzano realizację usług podmiotom zewnętrznym, których przedmiotem były m.in. usługi doradztwa, usługi specjalistyczne, sporządzanie opinii, analiz i dokumentacji niezbędnej do wykonania powiatowych inwestycji, obsługa prawna Powiatu.

Szczegółowe badanie umów zostało przeprowadzone na próbie obejmującej 25 umów o wartości 1.974,5 tys. zł, stanowiących podstawę świadczenia przez podmioty zewnętrzne ww. usług w latach 2020-2021, w tym:

- 1) 23 umów o wartości 1.725,3 tys. zł, których zakres przedmiotowy nie obejmował usług prawniczych:
 - a) na wniosek Wydziału Inwestycji, Funduszy Pomocowych i Promocji (*Wydział Inwestycji*), dot.:
 - diagnoz indywidualnych potrzeb rozwojowych, edukacyjnych oraz predyspozycji ucznia (IPD) na mobilnej platformie,
 - opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla budynku Liceum Ogólnokształcącego w Nowej Soli oraz dla budynku Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych (dalej: ZSP) nr 4 w Nowej Soli,
 - wykonania i opracowania mapy ścieżki rowerowej przebiegającej częściowo przez Powiat Nowosolski,

- przeprowadzenia kursu obsługi i programowania obrabiarek sterowanych numerycznie, kursu w zakresie układów automatyki opartych o sterowniki PLC oraz kursu programowania obrabiarek CNC,
 - wykonania opracowania dokumentacji projektowej w oparciu o projekt koncepcyjny planowanych działań infrastrukturalnych w ZSP nr 2 oraz w ZSP nr 4 w Nowej Soli,
- b) na wniosek Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (*Wydział Geodezji*), dot.:
- określenia zasięgów (georeferencji) dla operatów technicznych, sprawdzania numeracji, ewentualnej korekty/nadania właściwego numeru, podpięcia operatów do bazy danych,
 - prac geodezyjnych w zakresie wykonania reperów podstawowej osnowy wysokościowej (ściennych i ziemnych),
 - wykonanie operatów szacunkowych na wycenę nieruchomości,
 - wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych w zakresie nieruchomości,
 - cyfryzacji dokumentacji powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
 - świadczenie usług serwisu i subskrypcji nad wdrożonym systemem GEO-INFO
 - aktualizacją oprogramowania GEO-INFO,
- c) na wniosek Powiatowego Zarządu Dróg (*Zarząd Dróg*), dot.:
- wykonanie dokumentacji projektowej budowy skrzyżowania bezkolizyjnego w ciągu nowobudowanej obwodnicy Konradowa,
 - opracowania programu funkcjonalno-użytkowego wraz z szacunkiem kosztów dla proj. „Budowa ścieżki rowerowej relacji Otyń-Niedoradz-Zielona Góra”,
 - nadzoru inwestorskiego przy realizacji inwestycji pn.: „Przebudowa drogi powiatowej nr 1032F w miejscowości Miłaków - Etap II”, inwestycji: „Jesiona-Tatarki” oraz inwestycji: „Remont ulic Przemysłowa, Konstruktorów i Zielonogórska”,
- d) na wniosek Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, dot. świadczenia usług z zakresu badań dla osób ubiegających się o ustalenie niepełnosprawności w Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności,

2) dwóch umów o wartości 249,2 tys. zł, których przedmiotem była obsługa prawna.

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej zlecenia ww. usług ustalono m.in., że:

- wydatki ponoszone w związku z powierzaniem realizacji ww. zadań podmiotom zewnętrznym były przewidziane w planie finansowym Starostwa, a ich dokonywanie nie naruszało wymogów celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych, o których mowa w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹;

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 335, ze zm.

- zlecane usługi służyły realizacji zadań Starostwa i wynikały z jego uzasadnionych i udokumentowanych potrzeb, a ich przedmiot wykraczał poza zakresy obowiązków pracowników Starostwa i nie był zbieżny z powierzonymi im zadaniami służbowymi;
- wnioski o zawarcie umów obejmujących zlecenie usług podmiotom zewnętrznym były składane w formie pisemnej przez upoważnione osoby i sporządzane zgodnie z ustalonymi wymogami (zawierały m.in. opis przedmiotu zlecenia, wysokość wynagrodzenia, uzasadnienie konieczności powierzenia tej usługi), a w przypadku gdy do wniosku powinny być załączone dodatkowe dokumenty (np. arkusz kalkulacyjny kosztów, określenie wymaganych kwalifikacji wykonawcy, udokumentowanie rozpoznania rynku/porównanie cen) były one dołączane. Wnioski te były zatwierdzane przez uprawnione osoby;
- nie stwierdzono przypadków wielokrotnego zlecenia usług o tożsamym przedmiocie, a także nieuzasadnionego podziału zamówienia na części tak, aby wartość umowy nie osiągnęła progu, od którego należy stosować przepisy o zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 304-1241)

W latach 2020-2021 Starostwo korzystało z obsługi prawnej kancelarii prawniczej, a także zatrudniało (umowa o pracę) jednego radcę prawnego¹².

Starosta wyjaśniła, że (...) prawnicy kancelarii prawnej są uzupełnieniem obsługi prawnej Starostwa Powiatowego ponieważ zgodnie z art 18 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1166), do czasu pracy radcy prawnego zalicza się także czas niezbędny do załatwiania spraw poza lokalem jednostki organizacyjnej, w szczególności w sądach i w innych organach, oraz czas przygotowania się do tych czynności. Jednocześnie czas pracy radcy prawnego w lokalu jednostki organizacyjnej nie może być krótszy niż dwie piąte czasu pracy ustalonego w zawartej z radcą prawnym umowie. To sprawia, że ze względu na szeroki zakres zadań merytorycznych wynikający z nałożonych na Powiat obowiązków ustawowych konieczny jest stały dostęp do obsługi prawnej w pełnym wymiarze czasu pracy starostwa powiatowego oraz jednostek podległych. Kancelaria prawna w ramach umowy cywilnoprawnej zatrudnia radców prawnych o szerokim wachlarzu specjalności prawnych. Ze względu na różnorodną i skomplikowaną tematykę działań wydziałów Starostwa oraz jednostek podległych korzystne jest dla starostwa powiatowego zarówno finansowo jak i merytorycznie zawarcie umowy z kancelarią prawną od zatrudniania w ramach umowy o pracę kolejnego radcy prawnego.

Wybór kancelarii prawnej nastąpił w wyniku postępowania prowadzonego w trybie zapytania ofertowego. Zapytanie ofertowe skierowano e-mailem do ośmiu kancelarii oraz opublikowano na stronie internetowej Starostwa. W wyniku przeprowadzonego postępowania wybrano ofertę, o wyborze której zdecydowała najniższa cena oraz spełnienie warunków udziału w postępowaniu. Wartość oferty mieściła się w wysokości środków przeznaczonych na realizację zamówienia. W dniu 2 stycznia 2018 r. została zawarta umowa z kancelarią prawną, której przedmiotem była kompleksowa obsługa prawna Starostwa Powiatowego oraz podległych jednostek organizacyjnych Powiatu Nowosolskiego. Umowę zawarto na czas określony od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 marca 2019 r., a miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe określono na 3.874,50 zł¹³.

¹² Umowa o pracę na czas nieokreślony z dnia 19 listopada 2007 r.

¹³ Łączne wynagrodzenie wykonawcy za ten okres wyniosło 58.117,50 zł.

Aneksem nr 1 z 27 marca 2019 r. została ona przedłużona do 31.03.2021 r., a następnie aneksem nr 2 z 11 marca 2021 r. – do 31 marca 2023 r., bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w sprawie wyboru wykonawcy, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pismem z dnia 7 lipca 2021 r. Starosta wypowiedział zawartą umowę, a jej rozwiązanie nastąpiło w dniu 31 sierpnia 2021 r. W związku z powyższym w dniu 6 sierpnia 2021 r. do pięciu kancelarii prawnych wysłano pisemne zaproszenia do składania ofert oraz zamieszczono je na stronie BIP Starostwa. Oferty złożyły cztery kancelarie spośród których wybrano ofertę, która uzyskała najwyższą liczbę punktów wg kryteriów oceny ofert. W dniu 30 sierpnia 2021 r. Powiat zawarł umowę na kompleksową obsługę prawną z kancelarią prawną na czas określony od dnia 1.09.2021 r. do dnia 31.08.2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 1242-1283,1382-1383)

2.3. Badanie¹⁴ w zakresie sposobu kalkulacji cen (szacowania wartości) zleczonych usług wykazało, że w przypadku usług zleczonych na wniosek Wydziału Inwestycji, Wydziału Geodezji oraz Zarządu Dróg przestrzegano wewnętrznych regulacji w tym zakresie (Regulaminu Nr 1 oraz Nr 2). Korzystano także z tabel opracowań projektowych oraz koncepcji architektonicznych. Czynności te dokumentowano notatkami służbowymi oraz ujmowano we wnioskach o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia. Jako kryteria do ich ustalenia przyjmowano m.in. cenę za usługę, rozstrzygnięcia zapytań ofertowych z lat poprzednich, analizę ofert składanych w analogicznych bądź podobnych zapytaniach ofertowych. Szacowania wartości zamówień dokonywał pracownik sporządzający wniosek o zaangażowanie środków budżetowych lub pracownik sporządzający wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia. W przypadku zamówień, o wartości przekraczającej próg, od którego należało stosować przepisy o zamówieniach publicznych, zasady szacowania wartości zamówienia stosowano zgodnie z art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵.

Przed zawieraniem umów na świadczenie usług z zakresu badań dla osób ubiegających się o ustalenie niepełnosprawności w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności nie dokonywano kalkulacji cen.

Przewodniczący Zespołu oświadczył, że (...) *przy obecnych cenach na rynku usług medycznych kwota 50 zł dla lekarza specjalisty za wykonanie powyższych czynności wydaje się być wręcz niepoważna i świadczy o rażącym niedoszacowaniu tego zadania w budżecie państwa. W tej sytuacji przeprowadzanie jakiegokolwiek kalkulacji cen czy rozpoznanie rynku przed nawiązaniem współpracy z lekarzem mija się po prostu z celem. Dlatego też zespół nie dokumentuje w żaden sposób procesu zlecenia usług orzecznich w formie notatek czy analizy porównawczej cen. Koszt wydania orzeczenia nie został nigdy i nigdzie oficjalnie wyceniony, stąd możliwości budżetowe wyznaczają indywidualny próg cenowy usługi orzekania dla każdego lekarza - członka zespołu.*

(dowód: akta kontroli str. 304-1241,1374,1382)

2.4. Wybór wykonawców usług dokonywany był na zasadach określonych w przepisach powszechnie obowiązujących z uwzględnieniem wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych obowiązujących w Starostwie. Przyjęte kryteria wyboru wykonawców zlecenia zapewniły wybór

¹⁴ Badaniem objęto zlecenie usług na podstawie 25 umów (opisanych w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia).

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

najkorzystniejszych ofert, z uwzględnieniem posiadania przez zleceniobiorców wymaganych kwalifikacji.

Kwalifikacje zleceniobiorcy niezbędne do wykonania usługi określano w ogłoszeniach o zamówieniu usługi, zapytaniach ofertowych, Specyfikacjach Warunków Zamówienia (np. wymaganie zdolności technicznej i zawodowej). Weryfikowano je na podstawie przedłożonych w toku postępowania dokumentów związanych z historią działalności zleceniobiorcy, realizowanych wcześniej usług tożsamyh z przedmiotem zamówienia, dyplomów i innych dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień i kwalifikacji do wykonania danej usługi.

W zależności od wartości zamówienia, co determinuje wszczęcie odpowiedniej procedury, każdorazowo sporządzano Specyfikacje Warunków Zamówienia, w której wskazywano m.in.: tryb udzielenia zamówienia, opis przedmiotu zamówienia, ustalenia dotyczące powierzenia wykonania części zamówienia podwykonawcom, termin wykonania zamówienia, warunki udziału w postępowaniu oraz podstawy wykluczenia wykonawcy, wykaz dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu oraz braku podstaw do wykluczenia, opis sposobu przygotowania ofert, miejsce i termin składania oraz otwarcia ofert, opis kryteriów, którymi będzie się kierował zamawiający przy wyborze oferty wraz z podaniem znaczenia kryteriów.

Nie stwierdzono przypadków zaniżania wartości zamówień lub dzielenia zamówień w celu niestosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W ogłoszeniach o zamówieniu zlecanych usług zamieszczanych na stronie internetowej Starostwa zawierano m.in. kryteria oceny ofert oraz sposób oceny danego kryterium. Kryteria te ujmowano również na zaproszeniach do złożenia oferty i w zapytaniach ofertowych, co stanowiło gwarancje zapewnienia zasady uczciwej konkurencji i równości traktowania wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 304-1241)

2.5. W latach 2020-2021 Starostwo zawarło ogółem 11 umów (z tego w 2020 r. – trzy umowy, a w 2021 r. – osiem umów) na usługi doradcze i eksperckie z własnymi pracownikami (wszystkie z pracownikami Wydziału Geodezji). Powierzenie w Starostwie dodatkowych zadań własnym pracownikom, na podstawie umów cywilnoprawnych było uzasadnione i poprzedzane analizą potrzeb i korzyści, a zakres zlecenia wynikał z uzasadnionych i udokumentowanych potrzeb. Wnioski o zawarcie takich umów były sporządzane w formie pisemnej i zawierały uzasadnienie, w tym odnoszące się do przewidywanej wysokości wynagrodzenia.

Wydatki z tytułu zlecanych usług własnym pracownikom wyniosły ogółem 99,9 tys. zł (z tego w 2020 r. – 22,3 tys. zł, a w 2021 r. – 77,6 tys. zł) i były uwzględniane w planie finansowym Starostwa. Zadania zlecone pracownikom zatrudnionym w Starostwie wykraczały poza zakres ich obowiązków pracowniczych i realizowane były poza godzinami pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę.

- w 2020 r. Naczelnik Wydziału Geodezji sporządziła wniosek o wyrażenie zgody na zawarcie umów zlecenia na okres jednego roku z trzema pracownikami Wydziału na tworzenie mapy wektorowej, celem realizacji ustawowego obowiązku wynikającego z art. 53b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁶ oraz wygenerowania większych dochodów ze sprzedaży materiałów z zasobu geodezyjno-kartograficznego, które w całości

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 725, ze zm.

pozostają w budżecie Powiatu. Powyższy wniosek został przedstawiony na posiedzeniu Zarządu Powiatu Nowosolskiego.

W wyniku powyższego, zostały zawarte umowy zlecenia (trzy w 2020 r. i trzy w 2021 r.), których przedmiotem było tworzenie cyfrowej mapy zasadniczej, które polegało na zacytaniu mapy analogowej sporządzonej na rok 2011 na mapę numeryczną, zaktualizowaniu i uzupełnieniu jej o warstwy GESUT i BDOT500 w oparciu o operaty geodezyjne i digitalizację.

Naczelnik Wydziału Geodezji wyjaśniła, że w 2019 r. Zarządowi Powiatu została przekazana informacja, iż analogowa mapa zasadnicza (...) w postaci rastrowej mogła być prowadzona tylko do końca 2016 r. W związku z tym, celem stworzenia numerycznej mapy zasadniczej, należało założyć bazy danych BDOT500 i GESUT. Z uwagi na upływ terminu, prace te powinny zostać przyspieszone i uzyskać najwyższy priorytet (...). W związku z powyższym analizowaliśmy możliwość realizacji mapy numerycznej w technologii hybrydowej (czyli zeskanowanie arkuszy mapy zasadniczej i podpięcie jako rastrów pod prowadzoną mapę ewidencyjną), co i tak nie spełniałoby aktualnych wymogów ustawowych, jednak stanowiłoby częściową realizację nałożonych na nas obowiązków związanych z digitalizacją mapy zasadniczej. W przypadku zlecenia tego firmie geodezyjnej konieczne byłoby jednak opracowanie szczegółowej specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a mieliśmy rozeznanie, że firmy te szacowały koszt tej czynności dla obszaru całego powiatu na kwoty od 800.000 zł do 1.200.000 zł. Założenie baz danych BDOT500, GESUT stanowiących wymagane warstwy docelowej cyfrowej mapy zasadniczej dla obszaru całego Powiatu należało natomiast wiązać z jeszcze większymi kosztami – przedział pomiędzy 8 mln. zł a 10 mln zł. Rozważano możliwość zatrudnienia jednej osoby z wykształceniem i doświadczeniem dającym gwarancję realizacji tego zamierzenia na przestrzeni 3-5 lat z wynagrodzeniem miesięcznym ok. 4,5 tys. brutto, co dałoby kwotę wydatku rzędu od ok. 175.000 zł do ok. 300.000 zł. Obydwa warianty i tak wiązałyby się z dodatkowym zaangażowaniem pracowników tutaj. Wydziału celem przygotowania dokumentacji, wdrożenia do realizacji oraz systematycznej kontroli zleconych prac chyba, że w tym zakresie byłby wyłoniony zewnętrzny doradca techniczny, co wiązałoby się z kolejnymi, dodatkowymi i znacznymi kosztami. Tym samym zdecydowano się na powierzenie tego zadania pracownikom, których doświadczenie i wykształcenie dawało gwarancję właściwej jego realizacji”.

Z przedstawionych w toku kontroli zakresów praw, obowiązków i odpowiedzialności pracowników Starostwa realizujących powyższe zlecenie wynika, że w zakresie swoich zadań mieli m.in. obsługę zasobu PODiK w systemie informatycznym i prowadzenie mapy numerycznej, a nie tworzenie od podstaw i uzupełnianie mapy zasadniczej.

- w 2021 r. na podstawie notatki Naczelnika Wydziału Geodezji zostały zawarte umowy zlecenia z pięcioma pracownikami Wydziału w przedmiocie określenia zasięgów przestrzennych dla 400 zeskanowanych operatów przetworzonych do plików PDF i ich implementacji do bazy danych systemu GEO-INFO (łącznie dla 2.000 szt. operatów). Podstawą zawarcia tych umów było wykonanie dyspozycji przepisu § 19 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹⁷, zobowiązującego do sukcesywnego przetwarzania materiałów zasobu w postaci nieelektronicznej do postaci

¹⁷ Dz. U. poz. 820.

dokumentów elektronicznych oraz krótki okresu czasu pozostałego do rozliczenia dotacji na digitalizację dokumentacji zasobów Wydziału.

Naczelnik Wydziału Geodezji wyjaśniła, że (...) zapytanie ofertowe w przedmiocie cyfryzacji dokumentacji zasobu, obejmujące sporządzenie zasięgów przestrzennych dla zeskanowanych operatów do plików PDF wszczęte w październiku 2021 r. zostało unieważnione z uwagi na fakt, że wykonawca odstąpił od podpisania umowy. W związku z powyższym w listopadzie 2021 r. wyłoniliśmy wykonawcę zadania pn. „Cyfryzacja dokumentacji powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” Zadanie to miało polegać tylko na skanowaniu operatów technicznych do plików cyfrowych PDF bez określania zasięgów geoprzestrzennych dla zeskanowanych operatów. Zdawaliśmy sobie sprawę, że pod kątem zaangażowania środków z dotacji, tylko częściowo uda się zrealizować planowane wydatki związane z ustawowym obowiązkiem digitalizacji dokumentacji zasobu, a pozostałą część będziemy musieli zwrócić do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego. Zasadne było zatem zlecenie wykonania określania zasięgów geoprzestrzennych dla zeskanowanych operatów innemu podmiotowi. Zlecenie tej czynności firmie zewnętrznej wiązałoby się jednak z zaangażowaniem pracowników tutaj. Wydziału celem sprawdzenia zgodności plików i odpowiadających im analogowych operatów technicznych przygotowanych do podpięcia w formie plików cyfrowych, ich ewentualnego zanumerowania i wprowadzenia do bazy danych GEO-INFO poprzez przyporządkowanie ich do odpowiednich obrębów ewidencyjnych. Mając powyższe na względzie, pozostałą do wykorzystania na ten cel kwotę dotacji celowej postanowiono wydatkować poprzez zawarcie umów zlecenia z pięcioma pracownikami Wydziału (...). Powierzenie tego zadania pracownikom dawało gwarancje właściwej i terminowej jego realizacji”.

Z przedstawionych w toku kontroli zakresów praw, obowiązków i odpowiedzialności pracowników Starostwa realizujących powyższe zlecenie wynika, że w zakresie swoich zadań mieli m.in. obsługę zasobu PODiK w systemie informatycznym, prowadzenie mapy numerycznej, prowadzenie baz danych, zadania związane z udostępnianiem dokumentów albo wydruków z systemu. Ich obowiązki służbowe nie obejmowały zatem tworzenia cyfrowego repozytorium stanowiącego podstawę udostępniania materiałów zasobu geodezyjnego przez Internet wykonawcom prac geodezyjnych.

Realizacja powyższych usług wykonywana była zdalnie, po godzinach pracy, w miejscu zamieszkania pracowników, przy użyciu programu narzędziowego GEO-INFO 7 Delta. Wprowadzane dane były implementowane jako baza inicjalna do systemu GEO-INFO za pomocą bezpiecznego, szyfrowanego łącza internetowego.

(dowód: akta kontroli str. 1284-1352, 1384-1386)

2.6. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie zatrudniano doradców, pełnomocników, asystentów ani innych osób niebędących pracownikami w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁸ na podstawie umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 1353-1358)

2.7. W okresie objętym kontrolą zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym lub pracownikom Starostwa nie było przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 1382,1389-1429)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Bez przeprowadzenia wymaganego postanowieniami § 4 ust. 13 Regulaminu udzielania zamówień publicznych Starostwa Powiatowego w Nowej Soli wprowadzonego uchwałą nr 37/2015 Zarządu Powiatu Nowosolskiego z dnia 12 sierpnia 2015 r. trybu wyboru wykonawcy¹⁹ na podstawie aneksu z dnia 27 marca 2019 r.²⁰ (usługę świadczone w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2021 r.²¹) a następnie aneksu z dnia 11 marca 2021 r.²² (usługę świadczone w okresie od 1 kwietnia 2021 r. do 31 sierpnia 2021 r.²³) udzielono zamówienia publicznego na kompleksową obsługę prawną Starostwa Powiatowego w Nowej Soli oraz podległych jednostek organizacyjnych Powiatu Nowosolskiego dotychczasowemu wykonawcy²⁴.

Starosta wyjaśniła, że Nie wszczęto procedury o udzielenie zamówienia przewidzianej w Regulaminie zamówień publicznych Starostwa, ponieważ w trakcie trwania umowy z Kancelarią zostały rozpoczęte sprawy o skomplikowanym stanie faktycznym i prawnym, wymagające ciągłości oraz niezwłocznego działania. Uznaliśmy zatem, że współpraca z dotychczasową kancelarią pozwoli na ich prawidłowe i terminowe zakończenie.

W tym wyjątkowym przypadku współpraca z dotychczasową Kancelarią była najkorzystniejsza dla Starostwa Powiatowego, gdyż w świetle prowadzonych przez nią spraw dawała poczucie bezpieczeństwa poprzez dogłębną znajomość ich tematyki i problemów jakie w związku z nimi się pojawiały. Są to aspekty niezwykle ważne, zwłaszcza z punktu widzenia procesu, który może skutkować znacznymi stratami nie tylko finansowymi ale również wizerunkowymi i czasowymi. Dlatego w tych wyjątkowych okolicznościach doszło do kontynuowania współpracy z Kancelarią prawną na podstawie kolejnych aneksów.

Zdaję sobie jednocześnie sprawę z niedopatrzenia jakie zaszło w tym przypadku w kwestii niezgodności aneksowania umowy z procedurami zawartymi Regulaminie Zamówień Publicznych Starostwa Powiatowego w Nowej Soli. Okoliczności jakie zaszły w ww. sytuacji były jednostkowe, a ich niezgodność z regulaminem podyktowana dobrem publicznym. Zdajemy sobie sprawę, że pomimo przytoczonych argumentów doszło do uchybienia w konsekwentnie przestrzeganych zasadach. Nauczeni doświadczeniem zapewniamy, że Starostwo prowadząc inwentaryzację toczących się spraw wymagających obsługi prawnej nie stanie kolejny raz przed podobnym wyborem pomiędzy koniecznością przestrzegania regulaminu, a ryzykiem narażenia się na straty finansowe i wizerunkowe.

(dowód: akta kontroli str. 1387-1388)

OCENA CZĄSTKOWA

Na podstawie objętej badaniem próby stwierdzono, że przedmiot i zakres usług doradczych i eksperckich zleczanych podmiotom zewnętrznym i własnym

¹⁹ Dla zamówień od wartości powyżej 10.000 zł do kwoty 30.000 EURO wnioskodawca przeprowadza rozeznanie cenowe z taką liczbą wykonawców świadczących usługi, które zapewnią konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty, jednak nie mniej niż pięciu poprzez pisemne zaproszenie do złożenia oferty, zachowując dowody nadania i treść zapytania.

²⁰ Po stronie zamawiającego aneks został podpisany przez Starostę, Wicestarostę przy kontrasygnacie Skarbnika Powiatu.

²¹ Łączne wynagrodzenie wykonawcy za ten okres wyniosło 100.368,00 zł.

²² Po stronie zamawiającego aneks został podpisany przez Starostę, Wicestarostę przy kontrasygnacie Skarbnika Powiatu.

²³ Łączne wynagrodzenie wykonawcy za ten okres wyniosło 27.060,00 zł.

²⁴ Świadczącemu usługę na podstawie umowy nr OK.01.2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 marca 2019 r.

pracownikom przez Starostwo był adekwatny do potrzeb kontrolowanej jednostki i zgodny z charakterem jej działalności. Zlecenie usług było poprzedzane rzetelną analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie, a uzasadnienie ich zawarcia sporządzano w formie pisemnej. Szacowanie ich wartości było dokonywane z należytą starannością oraz prawidłowo udokumentowane. Pracownicy podmiotów zewnętrznych, którym zlecano wykonanie usług posiadali wymagane kwalifikacje, a zakres przedmiotowy usług wykonywanych przez pracowników Starostwa nie pokrywał się z powierzonymi im zadaniami na podstawie zawartych umów o pracę. Zlecenie usług następowało zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych lub regulacjami wewnętrznymi Starostwa za wyjątkiem zawarcia dwóch aneksów do umowy na kompleksową obsługę prawną z pominięciem procedury określonej w Regulaminie zamówień publicznych.

OBSZAR

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

3.1. W okresie objętym kontrolą Starosta sprawował nadzór nad realizacją zlecanych zadań w sposób i na zasadach określonych w zawartych umowach. Spośród badanych umów²⁵, w przypadku jednej termin realizacji został przedłużony do końca 2022 r., natomiast pozostałe zostały w pełni zrealizowane, a odbiory następowały w sposób określony w zawartych umowach. Wynagrodzenia były wypłacane na podstawie otrzymanych faktur dopiero po wykonaniu zlecenia.

W Starostwie istniały mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych obejmujące rzetelne i pełne ich dokumentowanie i rejestrowanie oraz ich weryfikację przed i po realizacji. Zostały one ujęte w Polityce Rachunkowości Starostwa²⁶:

Ponadto w Regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Nowej Soli, zdefiniowano m.in. zasady podpisywania pism i obiegu dokumentów, zakresy działania osób kierującymi komórkami organizacyjnymi Starostwa oraz jego jednostkami podległymi, w tym zajmujących się nadzorem, rozliczaniem i kontrolą finansów Powiatu.

Odbioru i oceny przedmiotu umowy dokonywali upoważnieni pracownicy Starostwa po zgłoszeniu przez wykonawcę zakończenia prac i gotowości rozliczenia się z zawartych umów. Nie tworzone specjalnych komisji, nie przewidywano również odbioru prac na poszczególnych etapach ich realizacji, nie ustanawiano koordynatorów do bieżącego nadzoru realizacji umów.

Terminy wykonania umów i ich zakresy przedmiotowe oraz zasady dokonywania odbiorów zawarte były w treści zawieranych umów.

Fakt prawidłowego i terminowego wykonania umowy był potwierdzany w protokołach zdawczo-odbiorczych, protokołach przekazania dokumentacji, protokołach odbioru końcowego lub w formie opisu na fakturach otrzymanych od wykonawców usług przez upoważnione osoby. Z protokołów tych wynikało: kto był wykonawcą usługi, czego dotyczyła i na jakiej podstawie została wykonana, co było przedmiotem zamówienia,

²⁵ Badaniem objęto 25 umów z podmiotami zewnętrznymi oraz 11 umów z własnymi pracownikami.

²⁶ Polityka Rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem Starosty Nowosolskiego nr 50/2018 z dnia 21 września 2018 r. (obowiązywała do dnia 30 czerwca 2021 r.) oraz Polityka Rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem Starosty Nowosolskiego nr 38/2021 z dnia 30 czerwca 2021 r.

jakie dokumenty są przekazywane, czy usługa została wykonana terminowo i zgodnie z ustaleniami zawartymi w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 4-134,304-1241,1381-1382)

3.2. Spośród badanych umów, w przypadku pięciu dokonano ich aneksowania. W czterech przypadkach związane to było z przedłużeniem terminów realizacji usług, co zostało szerzej opisane w pkt. 3.4. niniejszego wystąpienia.

W jednym przypadku zmiana polegała na zwiększeniu stawki za wydanie orzeczeń o niepełnosprawności. Dotyczyła ona umowy nr ON.8321.5.15.4.2020 z 3 stycznia 2020 r. zawartej z lekarzem prowadzącym prywatny gabinet lekarski, której przedmiotem było świadczenia usług z zakresu badań dla osób ubiegających się o ustalenie niepełnosprawności w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Nowej Soli (dalej: Zespół). Umowę zawarto na okres od dnia 1.01.2020 r. do 31.12.2020 r. Stawkę za wydanie jednej oceny o stanie zdrowia ustalono na 30 zł brutto. Aneksem nr 1/58/2020, który wszedł w życie z dniem 1 marca 2020 r. Strony umowy podwyższyły tę stawkę do kwoty 35 zł brutto, a aneksem nr 2/211/2020, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2020 r. podwyższono stawkę do kwoty 50 zł brutto.

Przewodniczący Zespołu oświadczył, że (...) *przepisy dotyczące orzekania o niepełnosprawności nie regulują kwestii zlecania usług członkom powiatowych zespołów. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności²⁷ w § 18 ust. 3 wspomina jedynie o procedurze powoływania członków zespołu.*

W ramach środków przyznanych z budżetu państwa tut. Zespół jest w stanie zaproponować lekarzowi stawkę 50 zł brutto za wydanie jednego orzeczenia. Stwierdził przy tym, że z coraz większym trudem znajduje lekarzy chętnych do współpracy. Przy obecnych cenach na rynku usług medycznych kwota 50 zł dla lekarza specjalisty za wykonanie powyższych czynności wydaje się być wręcz niepoważna i świadczy o rażącym niedoszacowaniu tego zadania w budżecie państwa.

(dowód: akta kontroli str. 304-493,655-699,899-917,942-963,1374-1376)

3.3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie sprawowany nadzór nad realizacją zlecanych usług, następował w sposób umożliwiający weryfikację prawidłowości wykonania zobowiązań przez wykonawcę, a także dokonywanie wypłaty wynagrodzeń za prawidłowo wykonane zlecenie w wysokości i terminach określonych w umowach.

W przypadku badanych umów, wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji zlecanych usług dokonywano po ich wykonaniu i odbiorze przez zleceniodawcę oraz w wysokości i terminach zgodnymi z postanowieniami zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 304-1241)

3.4. W okresie objętym kontrolą w czterech przypadkach przedłużony został termin realizacji umowy, przy czym każdorazowo zmiany te były uzasadnione. I tak w przypadku:

- umowy nr IF.273.1.32.2020 z 5 lutego 2020 r. w dotyczącej diagnozy indywidualnych potrzeb rozwojowych, edukacyjnych oraz predyspozycji ucznia (IPD) na mobilnej platformie przyczyną przedłużenia terminu realizacji przedmiotu

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 857.

umowy była panująca epidemia COVID-19 mająca bezpośredni wpływ na frekwencję uczniów, dla których prowadzone były diagnozy²⁸;

- umowy nr PN.127/2020/PZD z 28 maja 2020 r. na wykonanie dokumentacji projektowej budowy skrzyżowania bezkolizyjnego w ciągu nowowybudowanej obwodnicy Konradowa powodem aneksowania umowy było przedłużenie postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz wydanie pozwolenia wodnoprawnego przez właściwe organy²⁹;
- umowy nr IF.275.1.89.2020 z 24 marca 2020 r. na wykonanie i opracowanie mapy ścieżek rowerowych przyczyną wydłużenia terminu realizacji przedmiotu umowy była panująca epidemia COVID-19 mająca bezpośredni wpływ na możliwości organizacyjne pracy Wykonawcy oraz problemy związane z organizacją zdalnej pracy komisji oceniającej opracowanie wizualizacji logo wraz z księgą znaków³⁰;
- umowy nr GN.6641.3/400/2021 z 22 listopada 2021 r. na cyfryzację dokumentacji powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego powodem aneksowania umowy była konieczność przywrócenia do stanu pierwotnego, zgodnie z wymogami zawartymi w SIWZ przekazanej wykonawcy dokumentacji źródłowej (ponowne jej zbroszowanie, zbindowanie i zszycie z zachowaniem należytej staranności i dokładności)³¹.

W żadnym z tych przypadków nie stwierdzono przesłanek do naliczenia Zleceniobiorcy kar umownych.

W przypadku badanych umów, nie wystąpiła sytuacja, w której nie doszło do realizacji zlecanych usług pomimo upływu terminu do ich wykonania lub zostały one wykonane tylko częściowo.

(dowód: akta kontroli str. 304-493,655-699,899-917)

3.5. Wyniki realizacji zawartych umów były wykorzystywane w działalności Starostwa w zakresie wynikającym z realizacji zadań statutowych. Jednocześnie uzyskane w wyniku zlecenia usług produkty (efekty) zaspokajały potrzeby zidentyfikowane na etapie poprzedzającym zawarcie tych umów.

Usługi zrealizowanych na podstawie badanych umów zostały wykorzystane w następujący sposób:

- a) Zlecone na wniosek Wydziału Inwestycji:
- umowa o przeprowadzenie diagnozy indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz predyspozycji osobowych ucznia stanowiło niezbędny warunek do przygotowania i złożenia dokumentacji konkursowej do realizacji innych form wsparcia dla uczniów założonych w ramach projektu „Modernizacja kształcenia zawodowego w Powiecie Nowosolskim” tj. kursy, szkolenia, staże;
 - umowy o sporządzanie dokumentacji projektowo - kosztorysowej zostały wykorzystane w celu realizacji inwestycji, których przedmiotem była modernizacja placówek oświatowych i kształcenia zawodowego, dla których organem prowadzącym jest Powiat Nowosolski;

²⁸ Termin wykonania usługi określony w umowie na dzień 30 listopada 2021 r. został przedłużony do dnia 31 grudnia 2022 r.

²⁹ W umowie określono, że termin zakończenia realizacji przedmiotu zamówienia nastąpi w ciągu 55 tygodni od dnia zawarcia umowy, aneksem została on przedłużony do 74 tygodni i 2 dni od dnia zawarcia umowy.

³⁰ Termin wykonania usługi określony w umowie na dzień 30 kwietnia 2020 r. został przedłużony do dnia 27 maja 2020 r.

³¹ Termin wykonania usługi określony w umowie na dzień 13 grudnia 2021 r. został przedłużony do dnia 23 grudnia 2022 r.

- umowa o przygotowanie i wydanie mapy ścieżki rowerowej w ramach kampanii informacyjno-promocyjnej projektu „Kolej na rower - Budowa ścieżek rowerowych w ramach rozwoju transportu ekologicznego na terenie powiatu nowosolskiego” przysłużyła się do realizacji zadania dotyczącego informacji i promocji dot. ścieżki rowerowej wybudowanej na odcinku Sławocin- Stypułów;
 - umowy o przeprowadzenie kursów dla uczniów technikum w ramach projektu „Modernizacja kształcenia zawodowego w Powiecie Nowosolskim” związane były z podnoszeniem ich kwalifikacji i wzrostu konkurencyjności na rynku pracy;
- b) Zlecone na wniosek Wydziału Geodezji:
- umowa dotycząca wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych w zakresie nieruchomości oraz umowa w przedmiocie wykonania operatów szacunkowych celem ustalenia ceny nieruchomości, zostały zawarte w związku z realizacją m.in. obowiązku wynikającego z art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ramach realizacji pierwszej z tych umów umowy zlecono szereg prac geodezyjnych, które były niezbędne dla procedury zwrotu gruntów pod budynkami (pomiar geodezyjne), umożliwiły ujednoczenie stanów prawnych nieruchomości ze stanem zastałym na gruncie, jak również były niezbędnym etapem w procesie przygotowania nieruchomości do zbycia. W wyniku zawarcia drugiej umowy zlecono opracowanie wszystkich operatów szacunkowych w sprawach, gdzie podstawą ustaleń i dalszych działań jest wycena nieruchomości, w szczególności na potrzeby ustalenia odszkodowania w związku z przejściem z mocy prawa nieruchomości w trybie specustawy drogowej;
 - dwie umowy zawarte w zakresie świadczenia usług serwisu nad wdrożonym systemem GEO-INFO stanowiły realizację podstawowych zadań z zakresu geodezji i kartografii. Dzięki odnawianiu licencji i stałym serwisie tego specjalistycznego oprogramowania można było realizować podstawowe obowiązki w zakresie prowadzenia baz danych, które poprzez odpowiednie narzędzia teleinformatyczne umożliwiały dokonywanie zmian na mapie i w ewidencji gruntów i budynków w czasie rzeczywistym, widocznym dla wszystkich użytkowników systemu i Geoportalu;
 - umowa w przedmiocie realizacji prac geodezyjnych - wykonania reperów podstawowej osnowy wysokościowej (ściennych i ziemnych) była pierwszym etapem realizacji obowiązku wdrożenia układu wysokościowego PL-EVRF2007-NH na terenie powiatu nowosolskiego. Inwentaryzacja punktów osnowy była natomiast niezbędnym dokumentem w przeprowadzonej w 2021 r. procedurze wyłonienia wykonawcy, który miał opracować projekt modernizacji osnowy wysokościowej – projekt modernizacji mógł zostać opracowany tylko po uprzednim zinwentaryzowaniu wszystkich punktów;
 - umowa w zakresie określenia zasięgów geoprzestrzennych, jak i umowa w przedmiocie cyfryzacji dokumentacji powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego stanowiły realizację dyspozycji ustawowej przepisu § 19 Rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zobowiązującego do sukcesywnego przetwarzania materiałów zasobu w postaci nieelektronicznej przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przed wejściem w życie rozporządzenia do postaci dokumentów elektronicznych, nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2022 r.. Dzięki tym działaniom udało się zeskanować cały zasób geodezyjny (operaty techniczne i mapy), ponadto bardzo duża ilość przetworzonych do wersji cyfrowej dokumentów zasilila bazę danych Starostwa.

Ułatwia to pracę geodetom i zdecydowanie odciąża pracowników, którzy indywidualnie przygotowywali każdorazowo dokumentację do konkretnej zgłoszonej roboty geodezyjnej;

- c) Kierownik Powiatowego Zarządu Dróg wskazał, że nadzór inwestorski przy realizacji inwestycji drogowych był niezbędny w celu ich prawidłowego wykonania oraz rozliczenia. Natomiast wykonanie dokumentacji projektowej było związane z realizacją robót budowlanych, które miały przyczynić się do rozwoju infrastruktury drogowej na terenie powiatu nowosolskiego oraz poprawą bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych;
- d) Przewodniczący Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności wyjaśnił, że zawarcie umów o świadczenie usług z zakresu badań dla osób ubiegających się o ustalenie niepełnosprawności w Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności pozwoliło na realizację przez Powiat zadania z zakresu orzekania o niepełnosprawności.

(dowód: akta kontroli str. 1359-1373)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Starosta sprawował rzetelny nadzór nad realizacją zleconych zadań na zasadach określonych w zawartych umowach. Zlecane usługi były realizowane zgodnie z zawartymi umowami, w tym terminowo i w pełnym zakresie. Każdorazowo potwierdzano wykonanie zlecenia oraz jego odbiór w sposób zgodny z zasadami (procedurami) obowiązującymi w Starostwie i postanowieniami umowy. Zmiany w zawieranych umowach były korzystne dla Starostwa, a ich wprowadzenie było uzasadnione i zapewniało uzyskanie oczekiwanych efektów realizacji umów.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o udzielanie zamówień na usługi doradcze i eksperckie zgodnie z postanowieniami Regulaminu 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 Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 1 września 2022 r.

Kontroler

Sebastian Stępień
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis