



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.006.05.2022

**Pan Marek Kołodziejczyk**  
**Burmistrz Cybinki**

**Urząd Miejski w Cybince**  
**ul. Szkolna 5, 69-108 Cybinka**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Cybince (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i> ), ul. Szkolna 5, 69-108 Cybinka.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kołodziejczyk, Burmistrz Cybinki (dalej: <i>Burmistrz</i> ), od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich.</li><li>2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom.</li><li>3. Nadzór nad realizacją zlecanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników.</li></ol>
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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Mariusz Kniat, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LZG/49/2022 z dnia 16 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

---

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

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Burmistrz w sposób legalny, gospodarny i rzetelny realizował zadania związane z nabywaniem usług doradczych i eksperckich, a przyjęte rozwiązania organizacyjne oraz wprowadzony podział obowiązków pomiędzy poszczególne komórki/pracowników Urzędu sprzyjały prawidłowości ich zlecenia.

Wszystkie zlecone usługi doradcze i eksperckie wynikały z potrzeb Urzędu, a przedmiot tych usług nie wykraczał poza zakres zadań kontrolowanej jednostki i nie pokrywał się z zadaniami realizowanymi przez pracowników. Zleceniobiorcy posiadali odpowiednie kwalifikacje do wykonywania usług doradczych i eksperckich.

Prawidłowo nadzorowano również realizację umów dotyczących zlecenia usług doradczych i eksperckich, a wynagrodzenia regulowano po zrealizowaniu usług, terminowo i zgodnie z zawartymi umowami. Efekty zleconych usług zostały wykorzystane w działalności Urzędu.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły braku aktualizacji dokumentacji dotyczącej kontroli zarządczej, nielicznych przypadków<sup>3</sup> naruszenia procedur wewnętrznych w zakresie: sporządzenia wniosku/zlecenia na zamówienie<sup>4</sup>, oszacowania wartości usługi<sup>5</sup> oraz odstąpienia od wymaganego trybu ofertowego przy wyborze wykonawcy<sup>6</sup>, a także braku wykazania zasadności dla jednostkowego przypadku zmiany umowy zwiększającej wynagrodzenie wykonawcy.

Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli podjęto lub zadeklarowano działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, a także poszerzono zakres zamówień objętych obowiązkiem dokumentowania zasadności ich udzielenia i określenia wartości szacunkowej, co powinno sprzyjać pełnej realizacji wymogów dotyczących oszczędnego i celowego dokonywania wydatków, a także sprawowaniu skutecznej kontroli zarządczej.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

1.1. W Urzędzie w latach 2020-2021 zasady zlecenia usług, w tym doradczych i eksperckich, określone zostały w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30 000 euro*, wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Cybinki nr 13/2014 z dnia 18 kwietnia 2014 r. (*Regulamin Nr 1*)<sup>8</sup> oraz w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130 000 złotych*, wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza nr 1/2021 z 4 stycznia 2021 r. (*Regulamin Nr 2*)<sup>9</sup> oraz nr 12/2021 z dnia 29 kwietnia 2021 r. (*Regulamin Nr 3*)<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 4-34)

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

<sup>3</sup> Badaniem objęto 20 zamówień o łącznej wartości 367,1 tys. zł.

<sup>4</sup> Stwierdzono w czterech przypadkach na 20 objętych badaniem.

<sup>5</sup> Stwierdzono w jednym przypadku na 20 objętych badaniem.

<sup>6</sup> Stwierdzono w jednym przypadku na 20 objętych badaniem.

<sup>7</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Obowiązywał w okresie od 18 kwietnia 2014 r. do 3 stycznia 2021 r.

<sup>9</sup> Obowiązywał w okresie od 4 stycznia 2021 r. 28 kwietnia 2021 r.

<sup>10</sup> Obowiązywał w okresie od 29 kwietnia 2021 do 13 września 2022 r.

Analiza ww. regulacji wewnętrznych wykazała m.in., że:

- zamówień należało dokonywać zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego w granicach wydatków, które zostały ujęte w uchwale budżetowej przy zachowaniu zasad: celowości<sup>11</sup>, gospodarności<sup>12</sup>, legalności<sup>13</sup> oraz zapewnienia wyboru najkorzystniejszej oferty;
- zamówienia do kwoty 25.000 zł (Regulamin Nr 1) oraz 20.000 zł (Regulamin Nr 2 oraz Nr 3) netto, a także wskazane w ww. regulaminach rodzaje usług<sup>14</sup> nie wymagały stosowania zasad i trybów wyboru wykonawcy przewidzianych w tych regulacjach, a podstawą dokonania wydatku (wystawienia przez wykonawcę faktury) było jednorazowe zlecenie (zamówienie) wg wzoru stanowiącego załącznik do ww. regulaminów lub zawarta umowa, natomiast w przypadku wyższej wartości zamówienie w ww. regulaminach wprowadzono obowiązek udzielenia zamówień po przeprowadzeniu wymaganych procedur (m.in. w trybie zapytań ofertowych, negocjacji z wykonawcą).

W konsekwencji obowiązujących w Urzędzie regulacji wewnętrznych znaczna część wydatków publicznych (zamówień) z uwagi na ich wartość (aktualnie do kwoty 20.000 zł) lub ich rodzaj (aktualnie 32 rodzajowo wskazane przedmioty zamówienia) została zwolniona z obowiązku wykazania (udokumentowania) uzasadnienia dla dokonania wydatku, oszacowania wartości zamówienia, a także dokonania wyboru wykonawcy w przewidzianych w tych regulacjach trybach, co może nie sprzyjać dokonywaniu wydatków w sposób spełniający wymogi przepisu art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup> (celowy i oszczędny), a także sprawowaniu skutecznej kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 4-34, 110-112)

Sekretarz Gminy<sup>16</sup> wyjaśnił, że *Dokonując wydatków publicznych każdorazowo staramy się w pełni respektować wymogi w zakresie oszczędnego, celowego i gospodarnego działania. Dostrzegając jednak konieczność zapewnienia wyższych standardów w zakresie potwierdzenia spełniania tych wymogów w najbliższym czasie dokonamy zmian w regulaminie zamówień publicznych w celu objęcia szerszej kategorii wydatków m.in. obowiązkiem sporządzenia wniosku o zlecenie usługi, w którym wskazywano by uzasadnienie zamówienia, a także wartość szacunkową. W związku z planowanym od stycznia 2023 r. wejściem w życie nowej regulacji w ustawie o finansach publicznych dotyczącej obowiązku upubliczniania umów o wartości powyżej 5 tys. zł netto myślę, że ten próg byłby właściwy dla wprowadzenia obowiązku dokumentowania tych zagadnień.*

(akta kontroli str. 110-112)

W toku kontroli NIK, zarządzeniem nr 43 z dnia 14 września 2022 r. Burmistrz Cybinki wprowadził obowiązek dla każdego zamówienia o wartości przekraczającej 5.000 zł netto (bez względu na rodzaj nabywanej usługi) sporządzenia uprzedniego wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia, w którym należy wskazać m.in. merytoryczne uzasadnienie realizacji zadania (będącego efektem oceny celowości dokonania zamówienia), wartość szacunkową zamówienia, a także uzyskać akceptację Skarbnika Gminy.

(akta kontroli str. 35-46)

<sup>11</sup> Zamówienie w danym czasie jest niezbędne.

<sup>12</sup> Zamówienie zostało dokonane w sposób oszczędny, racjonalny z zapewnieniem uzyskania najlepszych efektów w stosunku do poniesionych nakładów.

<sup>13</sup> Udzielenie zamówienia nie jest sprzeczne z przepisami prawa.

<sup>14</sup> Według postanowień aktualnie obowiązującego Regulaminu Nr 3 przewidziano 32 rodzaje wydatków (przedmiotów zamówienia), które są zwolnione z obowiązku stosowania jego zapisów.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: *ustawa o fp*.

<sup>16</sup> Odpowiedzialny m.in. za nadzór i kierowanie pracą Urzędu, a także przygotowanie projektów zmian regulaminów, zarządzeń i innych aktów wewnętrznych.

Według ww. regulacji oraz Regulaminu Organizacyjnego Urzędu<sup>17</sup> przeprowadzenie ww. postępowań należało do zadań pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu (wg merytorycznej właściwości), przy czym udzielenie zamówień mogło nastąpić wyłącznie po uprzedniej analizie planu finansowego Gminy i stwierdzeniu (w uzgodnieniu ze Skarbnikiem Gminy) zabezpieczenia środków na ten cel. Decyzja o udzieleniu zamówienia oraz nadzór nad procesem wyboru wykonawcy należały do Burmistrza lub Sekretarza Gminy.

Ponadto zasady dokumentowania zakupów oraz postępowania z dowodami księgowymi określone zostały w *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Cybince*<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 47-100)

Rejestr umów cywilnoprawnych (umów zlecenia oraz umów o dzieło z podmiotami zewnętrznymi oraz pracownikami Urzędu) prowadzony był w Referacie Finansowym Urzędu i zawierał w szczególności informacje dotyczące przedmiotu umowy, wykonawcy umowy oraz okresu jej obowiązywania.

(akta kontroli str. 101-108)

**1.2.** W okresie objętym kontrolą nie opracowano i nie wdrożono odrębnych procedur regulujących zasady zlecania dodatkowych zadań pracownikom Urzędu w ramach umów cywilnoprawnych, a zastosowanie w tym zakresie miały regulacje wewnętrzne opisane w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 109-112)

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że: *Z uwagi na marginalny zakres zlecenia dodatkowych zadań własnym pracownikom w drodze umów cywilnoprawnych nie uważamy za konieczne i zasadne wprowadzenie dla tej formy zleceń odrębnych uregulowań.*

(akta kontroli str. 110-112)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywało zarządzenie Burmistrza Cybinki Nr 8a/2010 z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Cybince i jednostkach organizacyjnych Gminy Cybinka, przy czym nie było ono aktualizowane od ponad 12 lat, a w konsekwencji w uregulowaniach wewnętrznych nie uwzględniono aktualnych regulacji w tym obszarze, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 110-121)

**1.4.** W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju zawodowego pracowników.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że nie opracowywano takich regulacji, gdyż wynikają one z art. 29 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 109-112)

W latach 2020-2021 pracownicy Urzędu uczestniczyli łącznie w 47 szkoleniach i kursach (ogółem 92 uczestników) związanych z wykonywanymi obowiązkami służbowymi (w roku 2020 – 16 szkoleń dla 29 uczestników, a w roku 2021 – 31 szkoleń dla 63 uczestników). Obejmowały one m.in. problematykę zamówień publicznych, zmian w podatkach VAT oraz PIT, wymiaru i poboru podatków lokalnych,

<sup>17</sup> Zarządzenie Burmistrza Cybinki Nr 37/2015 z dnia 11 sierpnia 2015 r., ze zm.

<sup>18</sup> Zarządzenie Burmistrza Cybinki Nr 46/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 530.

gospodarki odpadami, a także sporządzania sprawozdań finansowych, uchwalania budżetu i długoterminowej prognozy finansowej.

W 2020 r. na ww. cel wydatkowano 7,3 tys. zł, a w roku następnym 15,0 tys. zł.

Ponadto w ww. okresie dwóch pracowników Urzędu odbyło studia podyplomowe<sup>20</sup> dofinansowane przez Urząd (na podstawie zawartych umów o finansowanie kosztów kształcenia ustawicznego zawartych przez Urząd z pracownikiem) oraz współfinansowanych w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego (na podstawie umów zawartych przez Urząd z Powiatowym Urzędem Pracy w Słubicach<sup>21</sup>). Łączne koszty Urzędu z tytułu ww. umów zawartych z pracownikami wyniosły 5,6 tys. zł, a kwota dofinansowania z PUP 4,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 156-188)

Na podstawie analizy treści zakresów obowiązków sześciu pracowników<sup>22</sup> stwierdzono, iż ww. studia podyplomowe oraz kursy i szkolenia, w których osoby te uczestniczyły w latach 2020-2021, odpowiadały zakresowi zadań powierzonych im do realizacji.

(akta kontroli str. 156-188)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

Obowiązujące w Urzędzie zarządzenie Burmistrza Cybinki Nr 8a/2010 z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Cybince i jednostkach organizacyjnych Gminy Cybinka nie było aktualizowane od ponad 12 lat, a w konsekwencji w uregulowaniach nie uwzględniono aktualnych regulacji w tym obszarze<sup>23</sup>.

Sekretarz Gminy wyjaśnił<sup>24</sup>, że: *Faktycznie przez ponad 12 lat przedmiotowe zarządzenie wskutek przeoczenia nie było aktualizowane i obowiązujące w Urzędzie regulacje w tym obszarze nie uwzględniały późniejszych zmian przepisów dotyczących kontroli zarządczej. Jednocześnie informuję, że jeszcze w toku kontroli NIK wprowadzono w życie regulacje uwzględniające aktualny stan prawny.*

(akta kontroli str. 110-121)

W toku kontroli NIK, tj. zarządzeniem Burmistrza Nr 38/2022 z dnia 8 sierpnia 2022 r. wprowadzono Regulamin kontroli zarządczej Urzędu, w którym określono m.in. definicje i cele kontroli zarządczej, elementy systemu i standardy kontroli zarządczej, wymaganą dokumentację (wraz ze wzorami) oraz opis procesu zarządzania ryzykiem.

(akta kontroli str. 122-155)

<sup>20</sup> Tj.: Sekretarz Gminy – studia podyplomowe w okresie od 23 października 2020 r. do 27 stycznia 2022 r. na Uniwersytecie Zielonogórskim z zakresu gospodarki nieruchomościami (wg Regulaminu Organizacyjnego Urzędu do zadań Sekretarza należał m.in. nadzór nad Referentem Gospodarowania Nieruchomościami, Mieniem Komunalnym i Środowiska); Skarbnik Gminy – studia podyplomowe w okresie od 26 listopada 2021 r. do 31 lipca 2022 r. na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu z zakresu gospodarki, rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej.

<sup>21</sup> Dalej: PUP.

<sup>22</sup> Badaniem objęto dwóch pracowników, którzy ukończyli studia podyplomowe (Skarbnik oraz Sekretarz) oraz czterech pracowników Referatu Finansów Urzędu.

<sup>23</sup> Tj. m.in. Komunikatu Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11); Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56).

<sup>24</sup> Odpowiedzialny m.in. za nadzór i kierowanie pracą Urzędu, a także przygotowanie projektów zmian regulaminów, zarządzeń i innych aktów wewnętrznych.

## OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie opracowano i przyjęto do stosowania wewnętrzne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych, do których nie miały zastosowania przepisy Prawa zamówień publicznych<sup>25</sup>, a poszczególnym pracownikom/komórkom organizacyjnym przydzielone zostały zadania w zakresie objętym niniejszą kontrolą. Pracownicy Urzędu podnosili kwalifikacje zawodowe zgodnie z posiadanymi zakresami obowiązków.

Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli NIK stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość, dotycząca braku aktualizacji dokumentacji regulującej kontrolę zarządczą, została wyeliminowana, a także poszerzono zakres zamówień objętych obowiązkiem dokumentowania zasadności ich udzielenia i określenia wartości szacunkowej, co powinno sprzyjać pełnej realizacji wymogów dotyczących oszczędnego i celowego dokonywania wydatków, a także sprawowaniu skutecznej kontroli zarządczej.

## OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W latach 2020-2021 w Urzędzie zawarto łącznie 306 umów cywilnoprawnych (odpowiednio 164 i 142) skutkujących wydatkami na łączną kwotę 7.944,8 tys. zł (3.079,1 tys. zł w 2020 r. i 4.865,7 tys. zł w 2021 r.).

W ramach wszystkich umów 52 dotyczyły zlecenia usług eksperckich i doradczych, z tego 22 umowy zawarto w 2020 r., a 30 umów w 2021 r. Wartość wydatków poniesionych na ten cel wyniosła w 2020 r. – 243,3 tys. zł, a w 2021 r. – 530,0 tys. zł. Pozostałych umów zawartych na realizację podstawowych zadań Urzędu było w 2020 r. – 140, a w 2021 r. – 109. Wartość tych umów w 2020 r. wyniosła 2.834,4 tys. zł, a w 2021 r. – 4.331,8 tys. zł.

W latach 2020-2021 zawarto również pięć umów cywilnoprawnych na zadania pomocnicze, z czego dwie w 2020 r. na łączną kwotę 1,4 tys. zł i trzy w 2021 r. na kwotę 3,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 189-207)

**2.2.** W kontrolowanym okresie zakres usług doradczych i eksperckich zleczanych podmiotom zewnętrznym był dostosowany do potrzeb i zadań ustawowych realizowanych przez Gminę, a ich przedmiot wykraczał poza zakresy obowiązków pracowników Urzędu i nie był zbieżny z powierzonymi im zadaniami służbowymi.

Badanie 20 umów o łącznej wartości 367,1 tys. zł, dotyczących zlecenia podmiotom zewnętrznym usług doradczych i eksperckich, wykazało m.in., że:

- trzy umowy dotyczyły sporu Gminy z wykonawcą drogowej inwestycji gminnej, w tym dwie świadczenia pomocy prawnej (sporządzanie pism procesowych i reprezentowanie Gminy przed sądami), a jedna wykonania opinii eksperckiej co do zakresu roszczenia;
- cztery umowy dotyczyły sporządzania na potrzeby Gminy operatów szacunkowych nieruchomości oraz prac geodezyjnych;
- dwie umowy dotyczyły pełnienia funkcji Inspektora Ochrony Danych Osobowych;

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.; ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.) – obowiązuje od 1 stycznia 2021 r.

- jedna umowa dotyczyła opracowania gminnego Planu Gospodarki Niskoemisyjnej;
- dwie umowy dotyczyły opracowania projektów decyzji o warunkach zabudowy i projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>26</sup>;
- dwie umowy dotyczyły świadczenia pomocy i doradztwa w zakresie udzielanych przez Gminę zamówień publicznych;
- dwie umowy dotyczyły redagowania, przygotowania do wydruku i wydrukowania biuletynu – informatora gminnego;
- jedna umowa dotyczyła powierzenia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nad budową drogi gminnej;
- jedna umowa dotyczyła wsparcia technicznego dla systemu eSesja (transmisja sesji Rady Gminy);
- jedna umowa wsparcia w zakresie budowy Pionu Ochrony Informacji Niejawnych;
- jedna umowa dotyczyła organizacji festynu z okazji Dnia Dziecka.

(akta kontroli str. 109, 189-201, 208-214)

W przypadku 10 spośród 20 ww. umów udokumentowano uzasadnienie (potrzebę) ich zawarcia (we wnioskach albo w zamówieniach poprzedzających zawarcie umowy), natomiast w pozostałych 10 przypadkach brak było takich uzasadnień, przy czym w sześciu przypadkach stosownie do obowiązujących w Urzędzie uregulowań wewnętrznych nie było obowiązku sporządzania wniosku lub zamówienia (z uwagi na wartość lub przedmiot zamówienia), a w czterech przypadkach<sup>27</sup> nie dopełniono tego obowiązku, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 110-112, 189-201, 208-214)

**2.3.** Spośród 20 objętych badaniem postępowań o udzielenie zamówienia na usługi eksperckie lub doradcze o łącznej wartości 367,1 tys. zł kalkulacji cen zleczanych usług dokonano:

- w sześciu przypadkach poprzez kosztorys lub wcześniejsze rozeznanie rynku (w tym m.in. na podstawie cen ogólnodostępnych na analogiczne usługi publikowanych na stronach internetowych innych urzędów gmin, wartości udzielonych zamówień z okresów wcześniejszych), przy czym fakt dokonania oszacowania został udokumentowany;
- w pozostałych 14 przypadkach nie udokumentowano faktu oszacowania wartości usługi, przy czym w 13 przypadkach stosownie do obowiązujących w Urzędzie uregulowań wewnętrznych nie było obowiązku określania wartości szacunkowej (z uwagi na wartość lub przedmiot zamówienia), a w jednym przypadku<sup>28</sup> nie dopełniono tego obowiązku, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 110-112, 189-201, 208-214)

<sup>26</sup> W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zatrudniano osób z uprawnieniami (kwalifikacjami) wymaganymi do sporządzania projektów decyzji o warunkach zabudowy i projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – odpowiednio art. 50 ust. 4 oraz art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503).

<sup>27</sup> Tj. umowy: RZP.44/2020, RZP.13/2021, RZP.18/2021 oraz RZP.44/2021.

<sup>28</sup> Tj. umowa: RZP.44/2020.



2.4. Badanie 20 umów o udzielenie zamówienia na usługi eksperckie lub doradcze o łącznej wartości 367,1 tys. zł w zakresie sposobu wyboru wykonawcy wykazało m.in., że:

- w sześciu przypadkach zlecenia dokonano w oparciu o kryteria wskazane na etapie rozpoczynania postępowania o udzielenie zamówienia, tj. kryterium najniższej ceny (100%), po uprzednim przeprowadzeniu postępowania przewidzianego w uregulowaniach wewnętrznych (zapytania ofertowe do minimum dwóch podmiotów), a w jednym przypadku<sup>29</sup> nie dopełniono tego obowiązku, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w siedmiu przypadkach nie było dokumentów dotyczących sposobu wyboru wykonawcy, a w kolejnych sześciu sporządzono notatki z rozpoznania rynku na podstawie rozmów telefonicznych, przy czym w notatkach tych nie wskazywano liczby podmiotów do których dzwoniłono oraz oferowanej przez nich ceny – dotyczy postępowań, w których z uwagi na wartość lub przedmiot zamówienia nie było obowiązku wyboru wykonawcy w trybach wskazanych w uregulowaniach wewnętrznych oraz dokumentowania poszczególnych czynności.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że *Jak już uprzednio wyjaśniałem, dostrzegając konieczność zapewnienia wyższych standardów w zakresie potwierdzenia dokonywania wydatków w sposób oszczędny i celowy, a także w celu zapewnienia jeszcze skuteczniejszej kontroli zarządczej w najbliższym czasie dokonamy zmian w regulaminie zamówień publicznych w celu objęcia szerszej kategorii wydatków obowiązkiem dokumentowania poszczególnych czynności zamawiającego.*

- we wszystkich (dziewięciu) przypadkach, w których wymagano od wykonawców (z uwagi na przedmiot usługi) posiadania określonych kwalifikacji lub uprawnień zawodowych warunk ten został spełniony i udokumentowany.

(akta kontroli str. 110-112, 189-201, 208-214)

2.5. W latach 2020-2021 z pracownikami Urzędu zawarto ogółem 29 umów cywilnoprawnych (odpowiednio: 26 oraz trzy)<sup>30</sup> na realizację podstawowych zadań jednostki. Umowy dotyczyły w szczególności następujących czynności:

- prowadzenia i aktualizacji stałego rejestru mieszkańców (wyborców), sporządzanie spisu wyborców, obsługi informatycznej Urzędu oraz obwodowych komisji wyborczych, a także urzędnika wyborczego – zadanie zlecone i finansowane z dotacji z Krajowego Biura Wyborczego;
- przygotowanie i rozliczenie dokumentacji w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego – zadanie zlecone i finansowane z dotacji z Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Analiza zawartych umów oraz zakresów obowiązków wykazała<sup>31</sup>, że czynności zlecane w ramach umów cywilnoprawnych nie pokrywały się z zakresami obowiązków poszczególnych pracowników. Zadania wykonywane w ramach umów – zleceń nie pokrywały się z godzinami pracy poszczególnych pracowników.

Z uwagi na wartość przedmiotu ww. umów (żadna nie przekraczała 1,0 tys. zł, średnio 0,36 tys. zł) przy wyborze wykonawcy nie miały zastosowania obowiązujące w Urzędzie procedury (opisane w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli: str. 189, 202-207, 215-217)

<sup>29</sup> Tj. umowa: RZP.44/2020.

<sup>30</sup> O łącznej wartości 10,7 tys. zł (w 2020 r. 8,4 tys. zł, w 2021 r. 2,3 tys. zł).

<sup>31</sup> Badaniem objęto 10 umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu o łącznej wartości 2,6 tys. zł.

2.6. W latach 2020-2021 w Urzędzie nie zatrudniano na podstawie umów cywilnoprawnych doradców, pełnomocników oraz asystentów. Nie zatrudniano również osób niebędących pracownikami Urzędu na tzw. kontraktach menadżerskich.

(akta kontroli: str. 109)

2.7. W kontrolowanym okresie zlecenie usług doradczych i eksperckich nie było przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli: str. 109)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom określonym w uregulowaniach wewnętrznych w czterech przypadkach<sup>32</sup> nie dopełniono obowiązku sporządzenia wniosku/zamówienia (zawierającego m.in. uzasadnienie potrzeby zlecenia usługi) przed udzieleniem zamówienia.

Sekretarz Gminy<sup>33</sup> wyjaśnił, że: *Faktycznie w tych przypadkach wskutek przeoczenia doszło do naruszenia procedur wewnętrznych dotyczących wszczęcia postępowania, w konsekwencji czego nie udokumentowano faktycznej potrzeby zlecenia tych usług. Jednocześnie nadmieniam, że wszystkie te zlecenia były uzasadnione i w interesie Gminy, a ich wykonanie prawidłowe. Dostrzegając jednak konieczność zapewnienia efektywnej kontroli i nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych w najbliższym czasie wprowadzimy nowe uregulowania wewnętrzne obligujące do wszczynania postępowań na wydatki powyżej 5,0 tys. zł netto wyłącznie na podstawie wniosku zawierającego faktyczne uzasadnienie zlecenia usługi i szacunkową wartość zamówienia.*

(akta kontroli: str. 110-112, 189-201, 208-214)

2. Wbrew wymogom określonym w uregulowaniach wewnętrznych w jednym przypadku<sup>34</sup> nie dopełniono obowiązku oszacowania wartości usługi przed udzieleniem zamówienia (brak dowodów w tym zakresie).

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że: *Ten jednostkowy przypadek braku udokumentowania szacunkowej wartości zamówienia wynikał z zaniedbania w stosowaniu regulacji wewnętrznych. Wprawdzie z wykonawcą toczyły się rozmowy telefoniczne w celu określenia umownej wartości to jednak nie spełniało to wymogów regulaminu w zakresie uprzedniego określenia wartości szacunkowej. Jednocześnie informuję, że w przyszłych postępowaniach dołożymy najwyższej staranności by każdorazowo przed wszczęciem postępowania określić wartość szacunkową, gdyż to determinuje właściwy dla danej wartości zamówienia tryb wyboru wykonawcy.*

(akta kontroli: str. 110-112, 189-201, 208-214)

3. Wbrew wymogom określonym w uregulowaniach wewnętrznych w jednym przypadku<sup>35</sup> dokonano wyboru wykonawcy z naruszeniem procedury wyboru wykonawcy określonej w uregulowaniach wewnętrznych (wymagane było zapytanie ofertowe, podczas gdy przeprowadzono jedynie rozmowę telefoniczną bez określenia z iloma i z jakim wykonawcami).

<sup>32</sup> Tj. umowy: RZP.44/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. o wartości 36,9 tys. zł (wymóg sporządzenia wniosku § 6 ust. 1 Regulaminu Nr 1), RZP.13/2021 z 24 czerwca 2021 r. o wartości 8,4 tys. zł (wymóg sporządzenia zamówienia § 2 ust. 6 Regulaminu Nr 3), RZP.18/2021 z 14 lipca 2021 r. o wartości 6,2 tys. zł (wymóg sporządzenia zamówienia § 2 ust. 6 Regulaminu Nr 3) oraz RZP.44/2021 z 21 grudnia 2021 r. o wartości 45,0 tys. zł (wymóg sporządzenia zamówienia § 2 ust. 6 Regulaminu Nr 3).

<sup>33</sup> Odpowiedzialny m.in. za nadzór nad gospodarką mieniem Urzędu i nad środkami budżetowymi przeznaczonymi na pokrycie kosztów funkcjonowania jednostki oraz zakupami, a także sprawujący bezpośredni nadzór nad Referatem Inwestycji, Zagospodarowania Przestrzennego (RZP).

<sup>34</sup> Umowa RZP.44/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. o wartości 36,9 tys. zł (§ 3 ust. 2 Regulaminu Nr 1).

<sup>35</sup> Umowa RZP.44/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. o wartości 36,9 tys. zł (§ 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Nr 1).

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że: *Faktycznie z naruszeniem przewidzianego w regulaminie trybu wyboru wykonawcy dokonaliśmy zlecenia usługi jedynie na podstawie rozpoznania telefonicznego bez kierowania zapytania ofertowego, przy czym w toku rozmowy ustaliliśmy wszystkie istotne elementy niezbędne do zawarcia umowy, w tym przede wszystkim zakres usługi i wynagrodzenie wykonawcy, co jednak nie zostało w sposób odpowiedni udokumentowane. Powyższe miało charakter jednostkowy i aktualnie deklaruję, że wszyscy zaangażowani w wybór wykonawców usług doradczych i eksperckich zostaną zobowiązani do bezwzględnego przestrzegania trybów wyboru wykonawcy.*

(akta kontroli: str. 110-112, 189-201, 208-214)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Zlecenie usług podmiotom zewnętrznym następowało na ogół zgodnie z regulacjami obowiązującymi w Urzędzie, a przedmiot tych usług nie wykraczał poza zakres zadań kontrolowanej jednostki. Ponadto zlecenia tych usług były udzielane każdorazowo podmiotom posiadającym wymagane kwalifikacje. Urząd nie zlecał usług eksperckich i doradczych własnym pracownikom.

Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły nielicznych przypadków (badaniem objęto 20 zamówień) naruszenia procedur wewnętrznych w zakresie: sporządzenia wniosku/zlecenia na zamówienie (cztery przypadki), oszacowania wartości usługi (jeden przypadek) oraz odstąpienia od wymaganego trybu ofertowego przy wyborze wykonawcy (jeden przypadek).

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie zlecane usługi były realizowane terminowo i w pełnym zakresie, zgodnie z postanowieniami zawartych umów<sup>36</sup>.

Wykonane usługi przez podmioty zewnętrzne były potwierdzane protokołami odbioru, na podstawie postanowień określonych w umowach, przez osoby odpowiedzialne za realizację zadania lub potwierdzane było na fakturach przez pracowników merytorycznych odpowiedzialnych za realizację zadania.

(akta kontroli str. 218-225)

3.2. Spośród 20 zbadanych umów w czterech przypadkach sporządzono aneksy do zawartych umów, tj.:

- w przypadku dwóch umów<sup>37</sup> w związku ze zwiększeniem liczby wpływających do Urzędu wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego zwiększono wartość limitu na ich realizację<sup>38</sup>, przy czym wartość jednostkowa projektów ww. decyzji nie uległa zmianie, a postępowania w sprawie wyboru wykonawcy w obu przypadkach przeprowadzono z uwzględnieniem wartości umowy po aneksie (nie doszło do zniżenia wartości zamówienia w celu omięcia obowiązujących trybów wyboru);
- w przypadku jednej umowy<sup>39</sup> w związku ze zwiększeniem liczby koniecznych do sporządzenia operatów szacunkowych i prac z nimi związanych (w szczególności wycen nieruchomości) zwiększono wartość limitu na realizację umowy<sup>40</sup>, przy czym wartość jednostkowa poszczególnych

<sup>36</sup> Na podstawie badania 20 umów (opisanych w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia).

<sup>37</sup> Tj. umowy: nr RZP.02/2020 z dnia 24 stycznia 2020 r. oraz RZP.02/2021 z dnia 15 stycznia 2021 r.

<sup>38</sup> W przypadku umowy RZP.02/2020 z dnia 24 stycznia 2020 r. z 10,0 tys. zł na 25,0 tys. zł, a w przypadku umowy RZP.02/2021 z dnia 15 stycznia 2021 r. z 12,0 tys. zł na 25,0 tys. zł.

<sup>39</sup> Tj. umowy nr RGN 3/2021 z dnia 12 stycznia 2021 r.

<sup>40</sup> Z kwoty 15,0 tys. zł do 23,0 tys. zł.

rodzajów operatów i prac z nimi związanych nie uległa zmianie, a zwiększenie limitu nie miało wpływu na postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy<sup>41</sup> (z uwagi na przedmiot usługi wyłączono ze stosowania trybów wyboru);

- w przypadku jednej umowy<sup>42</sup> dotyczącej pomocy i doradztwa w zakresie udzielanych przez Gminę zamówień publicznych aneksem z dnia 1 marca 2022 r.<sup>43</sup> zwiększono wynagrodzenie wykonawcy (z kwoty 2.500,00 zł netto/3.075,00 zł brutto do kwoty 4.000,00 zł netto/4.920,00 zł brutto miesięcznie, tj. o 60%), przy czym przedmiotowa zmiana nastąpiła po dwóch miesiącach od wejścia w życie pierwotnej umowy, a w dokumentacji Urzędu brak było jakichkolwiek dowodów uzasadniających wzrost wynagrodzenia wykonawcy (w szczególności wniosku wykonawcy, kalkulacji, udokumentowanych analiz), co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 208-214, 226-232)

**3.3.** W okresie objętym kontrolą w Urzędzie sprawowany nadzór nad realizacją zleczonych 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 20 zbadanych umów, wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji zleczonych usług dokonywano po ich wykonaniu i odbiorze przez zleceniodawcę oraz w wysokości i terminach zgodnych z postanowieniami zawartych umów.

(akta kontroli str. 218-225)

**3.4.** W przypadku 20 zbadanych umów nie stwierdzono przesłanek do naliczenia zleceniobiorcy kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Gmina nie korzystała również z innych uprawnień przysługujących zamawiającemu, np. prawa rozwiązania/odstąpienia od umowy w przypadku jej nienależytego lub nieterminowego wykonania.

(akta kontroli str. 218-225)

**3.5.** Wyniki/efekty zleczonych usług w każdym z 20 zbadanych zleceń realizowanych przez podmioty zewnętrzne służyły realizacji zadań własnych Gminy oraz do zapewnienia ciągłości bieżącej pracy Urzędu.

(akta kontroli str. 218-225)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

W przypadku jednej umowy<sup>44</sup> dotyczącej pomocy i doradztwa w zakresie udzielanych przez Gminę zamówień publicznych aneksem z dnia 1 marca 2022 r.<sup>45</sup> zwiększono wynagrodzenie wykonawcy (z kwoty 2.500,00 zł netto/3.075,00 zł brutto do kwoty 4.000,00 zł netto/4.920,00 zł brutto miesięcznie, tj. o 60%), przy czym przedmiotowa zmiana nastąpiła po dwóch miesiącach od wejścia w życie pierwotnej umowy (akceptacji przez strony ustalonego wynagrodzenia), a w dokumentacji Urzędu brak

<sup>41</sup> Usługi w zakresie wyceny nieruchomości wg regulaminu zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł wyłączone są ze stosowania przewidzianych w tym regulaminie trybów wyboru wykonawcy.

<sup>42</sup> Tj. umowy nr RZP 44/2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. – termin obowiązywania od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

<sup>43</sup> Aneks do umowy w imieniu Gminy zawarł Burmistrz Cybinki przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy.

<sup>44</sup> Tj. umowy nr RZP 44/2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. – termin obowiązywania od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

<sup>45</sup> Aneks do umowy w imieniu Gminy zawarł Burmistrz Cybinki przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy.

było jakichkolwiek dowodów uzasadniających wzrost wynagrodzenia wykonawcy (w szczególności wniosku wykonawcy, kalkulacji, udokumentowanych analiz).

W konsekwencji powyższego niespełniony (niewykazany) został określony w przepisie art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy ofp wymóg dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny.

Burmistrz wyjaśnił, że *W związku z istotnym wzrostem liczby postępowań o udzielenie zamówień publicznych w roku 2022 r. związanym z przyznaniem Gminie w ramach „Polskiego Ładu” dodatkowych źródeł finansowania (w tym m.in. z Rządowego Funduszu Dróg Lokalnych, PROW, projektu „Cyfrowa Gmina) wykonawca zwrócił się z ustnym wnioskiem o wzrost wynagrodzenia, a ja uznałem przedstawione argumenty za wiarygodne i wyraziłem zgodę na wzrost wynagrodzenia. W pierwotnym planie zamówień publicznych zaplanowano 9 postępowań<sup>46</sup>, natomiast w związku z pozyskaniem ww. środków aktualnie w planie jest ich 15<sup>47</sup> i ta liczba może jeszcze wzrosnąć. Faktycznie moim błędem było zaniechanie udokumentowanie zasadności tego aneksu, a w szczególności żądania od wykonawcy uzasadnionego wniosku w tym zakresie. Jednocześnie oświadczam, że dopilnuję aby w przypadku kolejnych aneksów do wszystkich zawieranych przez Gminę umów dotyczących wzrostu wynagrodzenia wykonawcy lub np. wydłużenia terminu realizacji umowy przed wyrażeniem zgody na zmianę umowy faktyczna przyczyna (zasadność) dokonania zmiany była każdorazowo właściwie udokumentowana w celu spełniania wymogów ustawy o finansach publicznych dotyczących wydatkowania środków gminnych.*

(akta kontroli str. 208-214, 226-244)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Burmistrz 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 Urzędzie i postanowieniami umowy.

Stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość dotyczyła braku wykazania zasadności dla jednostkowego przypadku zmiany umowy w zakresie wzrostu wynagrodzenia wykonawcy.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, a także działaniami podjętymi w toku kontroli w celu ich wyeliminowania, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

#### Wnioski

1. Wszczywanie postępowań o udzielanie zamówień na usługi doradcze i eksperckie na podstawie wymaganych uregulowaniami wewnętrznymi dokumentów (wniosków lub zamówień).
2. Szacowanie wartości zleconych usług eksperckich i doradczych zgodnie z wymogami uregulowań wewnętrznych.
3. Dokonywanie wyboru wykonawców usług doradczych i eksperckich w trybach przewidzianych w uregulowaniach wewnętrznych.
4. Dokonywanie zmian w umowach na usługi eksperckie i doradcze po uprzednim wykazaniu zasadności takich zmian.

<sup>46</sup> W planie zamówień publicznych wg stanu na 13 stycznia 2022 r. ujęto dziewięć postępowań.

<sup>47</sup> W planie zamówień publicznych wg stanu na 7 lipca 2022 r. ujęto 15 postępowań.

## 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 wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni 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.

Zielona Góra, dnia 23 września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler  
Mariusz Kniat  
doradca prawny

p.o. Wicedyrektor  
Włodzimierz Stobrawa

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*