



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.005.01.2017

S/17/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli S/17/005/LBY – Realizacja wybranych wydatków przez Gminę Sadki w latach 2015-2017

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler 1. Lucyna Cierzniakowska-Morzyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/186/2017 z 11 grudnia 2017 r.
2. Beata Odjas, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/187/2017 z 11 grudnia 2017 r.
3. Joanna Nierebińska-Mazurek, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBY/38/2018 z 6 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4, 1331-1332)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy w Sadkach, 89-110 Sadki, ul. Strażacka 11¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Dariusz Gryniwicz, Wójt Gminy Sadki²

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena i jej uzasadnienie

W Urzędzie wprowadzono procedury udzielania zamówień publicznych oraz wskazano osoby odpowiedzialne za realizację tych zadań.

Kontrola pięciu z 14 zamówień udzielonych w trybach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, wykazała w jednym przypadku nieprawidłowości, które nie miały jednak wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty.

Kontrola ośmiu z 18 postępowań na zamówienia publiczne o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 ust. 8 Pzp⁵ wykazała naruszenie ustalonych w Urzędzie wewnętrznych procedur w zakresie: [1] błędnie ustalonej wartości zamówienia, [2] nierzetelnie prowadzonej dokumentacji z postępowania, [3] niezapiniowania projektu umowy przez obsługę prawną, [4] niepodpisania projektu umowy przez oferenta, [5] niezamieszczenia zapytania ofertowego na stronie internetowej Urzędu, [6] niezawarcia umowy w formie pisemnej. W ocenie NIK świadczyło to o niewystarczającym nadzorze Wójta nad ich realizacją, a co za tym idzie o nienależytym monitorowaniu skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienia.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm., dalej: „Pzp”.

⁵ 30 000 euro.

W wyniku przeprowadzonej analizy wydatków nie stwierdzono przypadków niezgodnego z prawem niestosowania Pzp.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła:

[1] dokonanie wydatku na podstawie szkicu, który nie stanowił dowodu źródłowego potwierdzającego dokonanie operacji gospodarczej,

[2] nierzetelne zweryfikowanie pod względem merytorycznym pięciu faktur VAT wystawionych za świadczenie usługi prawnej, a co za tym idzie ich błędne opisanie,

[3] nieprecyzyjne określenie sposobu obliczania kosztów wyjazdów zamiejscowych w umowach na stałą obsługę prawną w latach 2015-2017, które nie pozwalały na zweryfikowanie prawidłowości ich naliczenia przez zleceniobiorcę.

Ponadto Izba zwróciła uwagę na zapisy umów na świadczenie stałej obsługi prawnej z lat 2015-2017, które nie obligowały zleceniobiorcy do przedstawienia szczegółowych wykazów spraw sądowych i egzekucyjnych, za które obciążano Urząd kosztami. W ocenie Izby brak tych zapisów powodował, że interesy prawno-ekonomiczne Urzędu nie były dostatecznie zabezpieczone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Procedury wydatkowania środków publicznych. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych w Gminie.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą⁶ Wójt wprowadził przepisy wewnętrzne regulujące udzielanie zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane finansowane ze środków publicznych lub przy ich współudziale⁷. Dotyczyły one zamówień publicznych, do których miało zastosowanie Pzp oraz tych, do których nie stosowano ww. ustawy, ponieważ wartość zamówień nie przekraczała kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Pzp.

Zadania z zakresu planowania, przeprowadzania i udzielania zamówień publicznych realizowały:

- od 15 grudnia 2014 r. do 1 lipca 2015 r. - samodzielne stanowisko ds. zamówień publicznych i pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych;
- od 1 lipca 2015 r. do 11 maja 2017 r. referat ds. pozyskiwania środków zewnętrznych i rozwoju gminy;
- od 11 maja 2017 r. - referat inwestycji, planowania przestrzennego i gospodarki mieszkaniowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 7-50)

⁶ Tj. od 1 stycznia 2015 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 30 kwietnia 2018 r. z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, gdyż zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

⁷ Zarządzenia w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Sadkach: Nr 42/K/2014 z dnia 15 grudnia 2014 r., Nr 21/K/2015 z dnia 1 lipca 2015 r. oraz Nr 43.2017 z dnia 11 maja 2017 r., obowiązujący w dniu rozpoczęcia kontroli, tj. 11 grudnia 2017 r. (dalej: „regulamin organizacyjny”).

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały regulaminy udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 000 euro⁸. Określony w nich sposób postępowania uzależniony był od wartości zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 75-85)

W Urzędzie obowiązywały również zarządzenia dotyczące powołania komisji przetargowych oraz regulaminy ich działania⁹. W maju 2017 r. wprowadzono Regulamin Zamówień Publicznych Urzędu Gminy w Sadkach oraz Regulamin Pracy Komisji Przetargowej Urzędu Gminy w Sadkach.

(dowód: akta kontroli str. 86-120)

W latach 2015-2016 nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej w zakresie zamówień publicznych. W 2017 r. zaplanowano i przeprowadzono jedną kontrolę dotyczącą prawidłowości realizacji trybu zamówień publicznych na zakup materiałów biurowych i środków czystości oraz zakup tonerów do drukarek. Stwierdzono, że błędnie szacowano wartość zamówienia. Pracownik odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania został przeszkolony w zakresie prawidłowego stosowania obowiązującej w Urzędzie procedury udzielania zamówień podprogowych.

(dowód: akta kontroli str. 121-164)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Regulamin zamówień podprogowych nie był dostosowany do obowiązującego od 11 maja 2017 r. regulaminu organizacyjnego Urzędu w zakresie komórek odpowiedzialnych za realizację procedury zamówień publicznych. W § 34 regulaminu organizacyjnego wskazano, że zadania związane z realizacją zamówień publicznych zostały powierzone referatowi inwestycji, planowania przestrzennego i gospodarki mieszkaniowej. Natomiast w § 1 ust. 6 pkt 2 regulaminu zamówień podprogowych określono, że za przestrzeganie ww. procedury odpowiada referat ds. pozyskiwania środków zewnętrznych i rozwoju gminy, który także – zgodnie z § 5 ust. 12 regulaminu zamówień podprogowych – sprawował nadzór na realizacją zamówień publicznych przekraczających kwotę 7 000 euro.

(dowód: akta kontroli str. 36-50, 77-85)

Wójt wyjaśnił, że regulamin zamówień podprogowych jest w trakcie zmieniania i zostanie dostosowany do obowiązującego regulaminu organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 946)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

⁸ Zarządzenie Nr 21/K/2014 Wójta Gminy Sadki z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro w Urzędzie Gminy Sadki, zarządzenie Wójta Gminy Sadki nr 32/K/2015 z dnia 13 października 2015 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro, zarządzenie Nr 4.2016 Wójta Gminy Sadki z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: „regulamin zamówień podprogowych”).

⁹ Zarządzenie nr 14/K/2012 Wójta Gminy Sadki z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie powołania komisji przetargowej, zarządzenie Wójta Gminy Sadki Nr 10/K/2015 z dnia 10 kwietnia 2015 r., zarządzenie Wójta Gminy Sadki Nr 25.2016 z dnia 22 marca 2016 r.

2. Zamówienia publiczne o wartości przewyższającej kwotę wskazaną w art. 4 pkt 8 Pzp

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2017 w Urzędzie udzielono 14 zamówień publicznych, których wartość przewyższała kwotę wskazaną w art. 4 pkt 8 Pzp; ich łączna wartość wyniosła 6 009 566,16 zł¹⁰ netto. Kontrolą objęto pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego¹¹ z ww. okresu na łączną kwotę 4 437 410,41 zł netto¹².

(dowód: akta kontroli str. 165-169)

W każdym zbadanym postępowaniu wyboru wykonawcy dokonano na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących oraz regulacji wewnętrznych wprowadzonych w Urzędzie. Przyjęte kryteria zapewniły wybór najkorzystniejszych ofert, a wprowadzone regulacje wewnętrzne zapewniły indywidualizację odpowiedzialności za wykonywane czynności oraz przejrzystość prac. Komisje przetargowe nie uczestniczyły w czynnościach przygotowujących postępowanie. Ustalenia wartości zamówienia i opisu przedmiotu zamówienia dokonywały osoby zajmujące się w Urzędzie tymi sprawami. W trzech postępowaniach ustalenie wartości zamówienia oparto na kosztorysie inwestorskim¹³. We wszystkich postępowaniach środki na realizację zamówienia zostały zabezpieczone w budżecie Gminy w odpowiedniej wysokości. Z czynności ustalania wartości zamówienia sporządzano notatki służbowe. W Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia¹⁴, zgodnie z art. 36 ust. 1 Pzp, zamawiający zawarł wymagane informacje. Do SIWZ dołączono projekty umów, w których zawarto postanowienia zabezpieczające interes zamawiającego, w szczególności na wypadek nierzetelnego lub nieterminowego wykonania zamówienia. Wskazano również możliwości dokonania zmian postanowień umów oraz określono warunki takich zmian. Zamawiający publikował ogłoszenia w określonych ustawowo miejscach. W jednym postępowaniu¹⁵ zamawiający wezwał zgodnie z Pzp do wyjaśnień treści złożonych dokumentów. Protokoły postępowań o udzielenie zamówień oraz załączniki do nich dokumentowały otwarcie ofert, ich ocenę, a także zawierały wszystkie informacje wymagane przepisami rozporządzeń¹⁶. Ocena ofert została przeprowadzona w oparciu o kryteria i zasady oceny zawarte w SIWZ, które nie uległy zmianie w toku postępowania. Oferenci nie korzystali z możliwości złożenia

¹⁰ W 2015 r. pięć zamówień na łączną kwotę 1 299 789,15 zł, w 2016 r. pięć na łączną kwotę 2 636 628,48 zł oraz w 2017 r. cztery na łączną kwotę 2 073 148,53 zł.

¹¹ Dwa o najwyższej wartości oraz trzy według osądu kontrolerów.

¹² [1] Przebudowa drogi gminnej Samostrzel-Łódzia, [2] Świadczenie usług w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne w okresie 1.1.2016-31.12.2016, [3] Świadczenie usług w zakresie odbierania i zagospodarowywania odpadów komunalnych z terenu Gminy Sadki od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w okresie od 01.1.2017 r. do 31.12.2018 roku, [4] Wykonanie robót budowlanych polegających na termomodernizacji Szkoły Podstawowej w Sadkach, [5] Przebudowa drogi gminnej nr 090209C Radzicz-Dębionek o nawierzchni gruntowej na drogę o nawierzchni bitumicznej w ramach modernizacji dróg na odcinku 500 mb.

¹³ Przebudowa drogi gminnej Samostrzel-Łódzia, Wykonanie robót budowlanych polegających na termomodernizacji Szkoły Podstawowej w Sadkach oraz Przebudowa drogi gminnej nr 090209C Radzicz-Dębionek o nawierzchni gruntowej na drogę o nawierzchni bitumicznej w ramach modernizacji dróg na odcinku 500 mb.

¹⁴ Dalej: „SIWZ”.

¹⁵ Świadczenie usług w zakresie odbierania i zagospodarowywania odpadów komunalnych z terenu Gminy Sadki od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w okresie od 01.1.2017 r. do 31.12.2018 roku, dalej: „Postępowanie w sprawie odbioru odpadów 2017-2018”.

¹⁶ Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 – uchylone z dniem 28 lipca 2016 r.) oraz Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1128).

protestu lub odwołania. Umowy zostały zawarte z wykonawcami, którzy przedstawili najkorzystniejsze oferty w wymaganych terminach, a ich postanowienia były zgodne z przedmiotami zamówień opisanymi w SIWZ. Zakresy świadczenia wykonawców wynikały z ofert. We wszystkich skontrolowanych postępowaniach wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umów. W trakcie realizacji umów¹⁷ nie wprowadzano do nich zmian w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. W żadnym postępowaniu nie wystąpiły zamówienia dodatkowe lub uzupełniające nieobjęte zamówieniem podstawowym, nie wystąpiły także opóźnienia realizacji umów w stosunku do terminów w nich przewidzianych. W trzech¹⁸ postępowaniach dokonano odbioru robót na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych. W skład komisji wchodził Wójt lub jego zastępca oraz pracownicy zajmujący się merytorycznie przedmiotem zamówienia. Faktury VAT we wszystkich ww. postępowaniach były opisane prawidłowo, a termin zapłaty wynagrodzenia wykonawcom i jego wysokość były zgodne z umowami. W trakcie trwania umów nie przeprowadzono kontroli ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 185-509)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, w postępowaniu w sprawie odbioru odpadów 2017-2018 stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na stronie internetowej Urzędu www.bip.sadki.pl oraz na tablicy ogłoszeń treść ogłoszenia, podlegająca obowiązkowej publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej¹⁹, została zamieszczona 26 października 2016 r., tj. dwa dni przed jego publikacją w dzienniku urzędowym UE oraz przed upływem 48 godzin od potwierdzenia otrzymania ogłoszenia przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Potwierdzenie publikacji w dzienniku urzędowym UE otrzymano 28 października 2016 r.

Zgodnie z art. 11 ust. 7d Pzp zamieszczenie ogłoszeń w sposób określony w ust. 5 tego przepisu, w zakresie ogłoszeń podlegających obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym UE, nie może nastąpić przed ich publikacją w dzienniku urzędowym UE albo upływem 48 godzin od potwierdzenia otrzymania ogłoszenia przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 394-407, 1228-1232)

Zastępca Wójta wyjaśnił, że z uwagi na to, że ww. przetarg był pierwszym prowadzonym w Gminie przetargiem, w którym ogłoszenie podlegało publikacji w dzienniku urzędowym UE oraz że spotkał się z różnymi interpretacjami przepisów, zdecydował się na publikację ogłoszenia po jego wysłaniu oraz ponownie po otrzymaniu potwierdzenia jego publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 988-989)

2. W ogłoszeniu o zamówieniu nie zawarto informacji o wadium.

Zgodnie z art. 41 pkt 8 Pzp ogłoszenie o zamówieniu w trybie przetargu nieograniczonego zawiera informacje na temat wadium.

(dowód: akta kontroli str. 403-407)

¹⁷ Umowa zawarta w wyniku postępowania na odbiór odpadów 2017-2018 była w trakcie realizacji.

¹⁸ Przebudowa drogi gminnej Samostrzel-Łódzia, Wykonanie robót budowlanych polegających na termomodernizacji Szkoły Podstawowej w Sadkach oraz Przebudowa drogi gminnej nr 090209C Radzicz-Dębionek o nawierzchni gruntowej na drogę o nawierzchni bitumicznej w ramach modernizacji dróg na odcinku 500 mb.

¹⁹ Dalej: „dziennik urzędowy UE”.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że Zamawiający błędnie założył, że z uwagi na brak automatycznego pola dotyczącego wadium w formularzu, za pośrednictwem którego wysłano ogłoszenie, informacja taka nie jest wymagana.

(dowód: akta kontroli str. 989)

3. W ogłoszeniu o zamówieniu ani w SIWZ nie wskazano podstaw wykluczenia z postępowania określonych w art. 24 ust. 5 pkt 1 Pzp, a następnie wezwano wykonawcę do złożenia oświadczenia o braku podstaw do wykluczenia wynikających ze wskazanego powyżej przepisu.

Zgodnie z art. 24 ust. 6 Pzp, jeżeli zamawiający przewiduje wykluczenie wykonawcy na podstawie ust. 5, wskazuje podstawy wykluczenia w ogłoszeniu o zamówieniu, w SIWZ lub w zaproszeniu do negocjacji.

(dowód: akta kontroli str. 332-390, 403-407)

Zastępca Wójta wyjaśnił, że niewskazanie podstawy wykluczenia na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 wynikało z błędu pisarskiego, a intencją zamawiającego z uwagi na wartość przedmiotu zamówienia było sprawdzenie spełniania tego warunku.

(dowód: akta kontroli str. 989-990)

4. Nieprawidłowo ustalono wartość zamówienia na ww. usługi jako usługi powtarzające się okresowo, bowiem przy jej ustalaniu wzięto pod uwagę m.in. wartość zamówienia z roku bieżącego (tj. 2016). Zgodnie zaś z art. 34 ust. 1 Pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, albo których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze lub dostawie.

(dowód: akta kontroli str. 317)

Zastępca Wójta wyjaśnił, że wartość zamówienia ustalono na podstawie zaplanowanych na 2016 r. wydatków i obowiązującej umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów z uwagi na ograniczone środki finansowe zaplanowane do wydatków budżetowych na rok 2017 oraz wpływy wnoszone przez mieszkańców z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 988)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie udzielania zamówień publicznych z zastosowaniem Pzp.

3. Zamówienia publiczne o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 Pzp

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2017 łączna wartość wszystkich zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Pzp wyniosła 5 509 944,59 zł netto²⁰. Zbadano osiem zamówień²¹ podprogowych²² udzielonych na podstawie

²⁰ 1 770 718,17 zł w 2015 r., 1 825 636,45 zł w 2016 r. i 1.913.589,97 zł w 2017 r.

²¹[1] RI.271.6.4.2017.MZ Obsługa kotłowni w budynkach podległych Urzędowi Gminy w Sadkach w sezonie grzewczym 2017/2018, dalej „RI.271.6.4.2017.MZ”, [2] RI.271.7.2016.MZ Obsługa kotłowni w budynkach podległych Urzędowi Gminy w Sadkach w sezonie grzewczym 2016/2017, dalej „RI.271.7.2016.MZ”, [3] RI.271.10.2016.MZ Przebudowa ulicy Kolejowej w Sadkach, dalej: „RI.271.10.2016.MZ”, [4] SG.5543.8.2016.DN Zakup używanego samochodu typu bus osobowy wraz z dostawą dla zamawiającego,

obowiązującego w Urzędzie w danym okresie regulaminu zamówień podprogowych na łączną kwotę 504 247,79 zł. Kontrolą objęto również wydatki na usługę doradztwa podatkowego w latach 2015-2017.

Regulamin zamówień podprogowych nie przewidywał powołania komisji przetargowej lub innego zespołu wskazującego najkorzystniejszą ofertę, jednak w przypadku pięciu²³ z ośmiu postępowań wyboru dokonały komisje w składzie od dwóch do trzech osób. Sposób postępowania był uzależniony od wartości zamówienia²⁴. W dwóch postępowaniach wartość przedmiotu zamówienia została prawidłowo ustalona²⁵. We wszystkich postępowaniach jego przedmiot został opisany prawidłowo. Nie wystąpiły przypadki podziału zamówień na części. Regulamin zamówień podprogowych nie przewidywał sporządzenia protokołu z przeprowadzonego postępowania, ale w pięciu postępowaniach²⁶ został on sporządzony; w jednym²⁷ sporządzono informację z otwarcia ofert.

W rezultacie przeprowadzonych postępowań z siedmioma podmiotami²⁸ wyłonionymi w postępowaniach zawarto umowy. Wynagrodzenie wykonawcy i terminy świadczeń były takie, jak w ofertach. We wszystkich umowach wprowadzono postanowienia zabezpieczające interesy zamawiającego na wypadek niewywiązywania się wykonawcy z umowy lub jej wadliwego wykonywania. W trakcie realizacji zamówień nie dokonywano zmian w zapisach umów²⁹, nie wystąpiły opóźnienia realizacji w stosunku do przewidzianych terminów, przedmioty umów były tożsame z przedmiotami postępowań oraz dostarczane zgodnie z umowami. Odbioru przedmiotów zamówień dokonano w trzech przypadkach na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, których dokonali odpowiednio Wójt lub Zastępca Wójta i pracownik merytoryczny.

Faktury VAT³⁰ były opisane prawidłowo, terminy wypłaty wynagrodzeń i ich wysokość były zgodne z umowami. Zaciągnięte zobowiązania miały pokrycie w planie finansowym jednostki. Skarbnik potwierdzał zabezpieczenie środków na te zamówienia na wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z wyłączeniem stosowania Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 510-857, 996-997)

W toku kontroli badaniu poddano także wydatki związane z usługami doradztwa podatkowego; ich łączna wartość w latach 2015-2017 wyniosła 73 935,57 zł³¹.

(dowód: akta kontroli str. 906-909)

dalej: „SG.5543.8.2016.DN”, [5] RI.271.6.5.2017.MZ Zakup i dostawa opału na sezon grzewczy 2017/2018, dalej „RI.271.6.5.2017.MZ”, [6] RI.271.1.2017.MC Zakup wraz z dostawą kruszywa drogowego na potrzeby Urzędu Gminy w Sadkach w 2017, dalej: „RI.271.1.2017.MC”, [7] RI.7013.1.2016.MZ Opracowanie dokumentacji – termomodernizacja Szkoły Podstawowej w Sadkach, dalej: „RI.7013.1.2016.MZ”, [8] RI.271.4.2017.MZ Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w branży konstrukcyjno-budowlanej, sanitarnej i elektrycznej przy realizacji inwestycji pn. Termomodernizacja szkoły podstawowej w Sadkach, dalej: „RI.271.4.2017.MZ”

²² Tj. zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt. 8 Pzp.

²³ RI.271.1.2017.MC, RI.271.6.5.2017.MZ, RI.271.7.2016.MZ, RI.271.6.4.2017, RI.271.10.2016.MZ.

²⁴ Stosowanie Regulaminu udzielania zamówień publicznych podprogowych zamówień nie było obowiązkowe przy zamówieniach o wartości do 7.000 euro, a nadzór nad realizacją zamówień poniżej tej wartości sprawowali kierownicy komórek organizacyjnych, zamówienia powyżej 7.000 euro nadzorował referat ds. pozyskiwania środków zewnętrznych i rozwoju gminy, obowiązek zamieszczenia zapytania ofertowego na stronie internetowej przy zamówieniach o wartości 20.000 euro.

²⁵ RI.7013.1.2016.MZ, SG.5543.8.2016.DN.

²⁶ RI.271.1.2017.MC, RI.271.6.5.2017.MZ, RI.271.7.2016.MZ, RI.271.6.4.2017.MZ, RI.271.10.2016.MZ.

²⁷ RI.271.4.2017.MZ.

²⁸ Z wyjątkiem postępowania SG.5543.8.2016.DN.

²⁹ Umowa na dostawę opału na dzień 24 stycznia 2018 r. była w trakcie realizacji.

³⁰ Kontrolą objęto wszystkie faktury dotyczące badanych postępowań o zamówienia publiczne.

³¹ 6 232,08 zł w 2015 r., 22 167,30 zł w 2016 r. i 45 536,19 zł w 2017 r.

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dwóch postępowaniach³² projekt umowy nie został zaopiniowany przez obsługę prawną Urzędu, co było niezgodne z § 5 ust. 6 regulaminu zamówień podprogowych.

Wójt wyjaśnił, że w ww. postępowaniach przez nieuwagę nie dostosowano się do zapisów regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 77-82, 577-580, 628-634, 1002)

2. W postępowaniu³³, w którym wartość zamówienia przekraczała 20 000 euro, nie zamieszczono zapytania ofertowego na stronie internetowej zamawiającego, co było wymagane § 4 ust. 3 regulaminu zamówień podprogowych.

Wójt wyjaśnił, że w związku z krótkim terminem realizacji zadania nie zauważono niedostosowania się do wszystkich wymogów regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 77-82, 621-650, 994, 1010)

3. W jednym postępowaniu³⁴ projekt umowy nie został podpisany przez oferenta, co było niezgodne z pkt. 3 zapytania ofertowego.

Wójt wyjaśnił, że pracownik prowadzący sprawę nie zauważył niepodpisania projektu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 670-672, 683-690, 947)

4. W jednym postępowaniu³⁵ nierzetelnie prowadzono dokumentację udzielania zamówienia. Brak kopert potwierdzających wpływ ofert³⁶ nie pozwalał na ocenę terminowości przyjętych dokumentów.

Z treści § 6 ust. 1 regulaminu zamówień podprogowych wynikało, że komórka wnioskująca dokumentuje czynności przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia w sposób pozwalający na ich weryfikację pod kątem zasad zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i przejrzystości, o których stanowi § 1 ust. 3 pkt 1 regulaminu zamówień podprogowych.

Ponadto ustalono, że:

a) ilość gruzu mielonego i destruktu asfaltowego wskazane w umowie nr RS.032.33.2017 były wyższe niż w zapytaniu ofertowym, odpowiednio o 200 i 100 ton;

b) zapłaty za faktury dokonano bez dokumentu potwierdzającego ważenie kruszywa. Zgodnie z § 5 ust. 7 umowy nr RS.032.33.2017 w przypadku przedłożenia faktury bez załączonego dokumentu potwierdzającego ważenie kruszywa, Zamawiający powinien zwrócić fakturę Wykonawcy bez zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 78-82, 769-779)

Wójt wyjaśnił, że koperty zostały zagubione oraz że oferty są składane w Biurze Obsługi Klienta lub w sekretariacie Urzędu Gminy w zależności od wskazania w zapytaniu ofertowym. Po złożeniu oferty osoba przyjmująca wstawia pieczęć wpływu z datą i godziną wraz z podpisem przyjęcia na kopercie. Następnie po danej godzinie wskazanej w zapytaniu ofertowym wszystkie koperty przekazane zostają

³² RI.271.7.2016.MZ, RI.271.10.2016.MZ.

³³ RI.271.10.2016.MZ.

³⁴ RI.271.6.5.2017.MZ.

³⁵ RI.271.1.2017.MC.

³⁶ W postępowaniu wpłynęły dwie oferty.

do pracownika odpowiedzialnego za postępowanie. W Urzędzie nie prowadzi się rejestracji kopert w żadnym innym systemie.

Co do różnic ilości materiałów wskazanych w umowie i w zapytaniu ofertowym pracownik prowadzący postępowanie pomylił się, wpisując dane do umowy na umowie za rok 2016 i nie poprawił ilości danego kruszywa. Ponadto dodał, że Inspektor ds. dróg pominął wyegzekwowanie dostarczenia wraz z fakturą dokumentu potwierdzającego ważenie kruszywa.

(dowód: akta kontroli str. 946, 985, 1339)

5. W czterech³⁷ postępowaniach niezgodnie z § 2 ust. 3 pkt 2 regulaminu zamówień podprogowych ustalono wartości zamówień, bowiem nie uwzględniono w nich wskaźnika wzrostu cen. Ponadto w jednym przypadku³⁸ nie udokumentowano ustalenia wartości zamówienia, co było niezgodne z § 2 ust. 6 tego regulaminu, który stanowi, że „ustalenie szacunkowej wartości zamówienia należy udokumentować w postaci notatki służbowej i załączonych do niej dokumentów”. W jednym postępowaniu³⁹ nie sporządzono kosztorysu inwestorskiego na zamówienie na roboty budowlane, czym naruszono § 2 ust. 4 ww. regulaminu.

Zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 2 regulaminu zamówień podprogowych szacunkową wartość zamówienia ustala się w oparciu o analizę wydatków poniesionych na tego rodzaju zamówienia w okresie poprzedzającym moment szacowania wartości zamówienia, z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu cen towaru i usług konsumpcyjnych publikowanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Szacunkową wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie zestawienia (np. w formie kosztorysu inwestorskiego) rodzaju, zakresu i ilości robót budowlanych wraz z ich cenami rynkowymi (§ 2 ust. 4 ww. regulaminu).

(dowód: akta kontroli str. 78-79, 515, 570, 621, 668, 758)

Wójt wyjaśnił, że w przy szacowaniu dwóch zamówień⁴⁰ niezgodnie z regulaminem pominięto uwzględnienie wskaźnika wzrostu cen z pomyłki pracownika, w pozostałych dwóch przypadkach⁴¹ pominięto uwzględnienie wzrostu cen.

Co do postępowania nr RI.271.4.2017.MZ. wskazał, iż wartość zamówienia ustalono na podstawie 1% wartości ceny kosztorysowej wartości robót budowlanych. Przyjęto zasadę, że koszty inspektora nadzoru szacuje się w wysokości 1-3% wartości robót budowlanych, ale nie sporządzono odpowiedniej notatki z szacowania wartości zamówienia. W sprawie niesporządzenia kosztorysu inwestorskiego⁴² Wójt wyjaśnił, że niezgodnie z regulaminem zamówień podprogowych wartość zamówienia ustalono na podstawie ofert przetargowych dotyczących przebudowy dróg w postępowaniach przetargowych w 2016 r. ze względu na pilny i krótki okres wykonania zadania oraz niesprzyjające warunki pogodowe.

(dowód: akta kontroli str. 947, 991, 994-995)

6. Po zakończonym postępowaniu⁴³ z wykonawcą nie zawarto umowy w formie pisemnej, co było niezgodne z § 3 ust. 1 oraz § 5 ust. 7 i 8 regulaminu zamówień podprogowych.

³⁷ RI.271.1.2017.MC, RI.271.6.5.2017.MZ, RI.271.6.4.2017.MZ, RI.271.7.2016.MZ.

³⁸ RI.271.4.2017.MZ.

³⁹ RI.271.10.2016.MZ.

⁴⁰ RI.271.1.2017.MC, RI.271.6.5.2017.MZ.

⁴¹ RI.271.6.4.2017.MZ, RI.271.7.2016.MZ.

⁴² RI.271.10.2016.

⁴³ SG.5543.8.2016.DN – którego wartość przekroczyła kwotę 7 000 euro.

Wójt wyjaśnił, że nie zawarto umowy w formie pisemnej, ponieważ na fakturze zostały zawarte najważniejsze informacje dotyczące przedmiotu zakupu.

(dowód: akta kontroli str. 77-82, 651-664, 995)

7. W dniu 29 grudnia 2016 r. dokonano wydatku w kwocie 12 177,00 zł na podstawie szkicu Nr Draft-1214142-82581⁴⁴, a zgodnie z § 4. pkt. 1 ppkt. 1 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy Sadki⁴⁵ szkic nie stanowi dowodu źródłowego potwierdzającego dokonanie operacji gospodarczej. Do katalogu ww. dokumentów źródłowych zalicza się bowiem tylko: faktury, faktury korygujące, faktury uproszczone, faktury zaliczkowe, rachunki, noty korygujące, noty obciążeniowe, opłaty skarbowe, sądowe, pocztowe, przelewy⁴⁶. Zgodnie natomiast z § 4.pkt. 2 Instrukcji dowodami dokumentującymi operacje gospodarcze, jakie Urząd może przyjąć od kontrahentów, są wyliczone enumeratywnie ww. dokumenty zewnętrzne obce. Nie zachodzi w tym przypadku również możliwość udokumentowania operacji gospodarczej za pomocą księgowych dowodów zastępczych, bowiem usługa została opodatkowana podatkiem od towarów i usług, a księgowy dowód zastępczy nie może - zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁷ oraz § 4 pkt. 3 Instrukcji - dotyczyć operacji gospodarczych, których przedmiotem są zakupy opodatkowane podatkiem VAT. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości podstawą zapisów w księgach rachunkowych jest dowód księgowy stwierdzający dokonanie operacji zgodnie z jej rzeczywistym przebiegiem.

Ponadto otrzymana 10 stycznia 2017 r. faktura VAT za tę usługę nie została sprawdzona pod względem merytorycznym, co było niezgodne z § 16 pkt 1 Instrukcji, ani pod względem formalno-rachunkowym, czym naruszono § 21 pkt. 1 Instrukcji.

(dowód: akta kontroli str. 884-887, 910-923)

Wójt wyjaśnił, że po telefonicznym uzgodnieniu z kontrahentem i otrzymaniu szkicu faktury za pośrednictwem poczty elektronicznej dokonał płatności.

(dowód: akta kontroli str. 927)

Kierownik Referatu Finansów i Budżetu wyjaśnił, że z uwagi na koniec roku kalendarzowego i zabezpieczone środki w budżecie dokonano zapłaty na podstawie szkicu.

(dowód: akta kontroli str. 984)

Zastępca Wójta i Skarbnik wyjaśnili, że potwierdzili wykonanie usług przedstawionych na szkicu oraz otrzymali informację, że zostanie przesłana właściwa faktura. W związku z tym, że środki finansowe były zabezpieczone na usługę związaną z tym zadaniem w 2016 roku i był koniec roku kalendarzowego, dokonano zapłaty. Wskazali także, że kontrahent był im znany ze względu na to, że współpracowali z nim od sierpnia 2013 roku i kontynuują tę współpracę.

(dowód: akta kontroli str. 1335-1338)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 ust. 8 Pzp.

Ocena cząstkowa

⁴⁴ Za usługę doradztwa prawnego.

⁴⁵ Wprowadzona Zarządzeniem Nr 8/K/2014 Wójta Gminy Sadki z dnia 17 kwietnia 2014 r., dalej: "Instrukcja".

⁴⁶ Tzw. dowody zewnętrzne obce.

⁴⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

4. Zawieranie i rozliczanie umów na obsługę prawną Urzędu

Zgodnie z regulaminem udzielania zamówień podprogowych⁴⁸ umowa na świadczenie obsługi prawnej Urzędu na 2015 r. powinna zostać zawarta po przeprowadzeniu postępowania określonego w ww. regulaminie.

Wójt poinformował, że postępowanie przeprowadzono, a potwierdzeniem tego są wpisy w pocztowej książce nadawczej o wysłaniu zapytań ofertowych. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że informacje zawarte w pocztowej książce nadawczej⁴⁹ nie pozwalają na identyfikację przedmiotu korespondencji. Zawierają informacje dotyczące liczby porządkowej, adresata (imię i nazwisko lub nazwę), dokładnego miejsca doręczenia, uwag, opłat oraz kwoty pobrania, a nie treści wysłanych dokumentów. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przedstawiono kontrolerom NIK dokumentów z postępowania na obsługę prawną Urzędu na 2015 r.

Obowiązujący w tym okresie regulamin w § 1 ust. 1 wprowadził ramowe procedury udzielania zamówień w zależności od wartości zamówienia⁵⁰. Procedura udzielenia zamówienia w dwóch najwyższych przedziałach powinna rozpocząć się od zaakceptowanego przez Wójta wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego stosownie do § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 załącznika nr 1 do regulaminu. Z uwagi na brak dokumentów NIK nie może wskazać, która z określonych w regulaminie ramowych procedur postępowania powinna zostać przeprowadzona. W ramach obu należało jednak uzyskać taką liczbę ofert, jaka zapewni konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty⁵¹. Wskazane było uzyskanie ofert lub zaproszenie co najmniej trzech wykonawców, a dla rozstrzygnięcia postępowania wymagana była jedna ważna oferta.

(dowód: akta kontroli str. 75, 1248-1262, 1269, 1272-1276)

Świadczenie usług prawnych, zgodnie z zarządzeniami Wójta Gminy Sadki Nr 32/K/2015 z dnia 13 października 2015 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro, oraz Nr 4.2016 z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych zostało wyłączone ze stosowania określonych w nich procedur.

(dowód: akta kontroli str. 75-85, 1233-1247)

Wójt wyjaśnił, że z wieloletniego doświadczenia wynika, że współpraca z osobą o odpowiednich kompetencjach, do której ma się zaufanie i pewność co do jej wiedzy, przynosi owocną współpracę i broni w odpowiedni sposób interes Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 76-85, 1233-1247)

⁴⁸ Wprowadzony zarządzeniem Nr 21/K/2014 Wójta Gminy Sadki z dnia 10 lipca 2014 r. (obowiązującym do 13 października 2015 r.).

⁴⁹ Prowadzonej od 23 grudnia 2014 r., od 30 stycznia 2015 r. do 10 lutego 2015 r.

⁵⁰ do 1.000 euro, od 1.000 euro do 10.000 euro i o wartości przekraczającej 10.000 do 30.000 euro

⁵¹ Zarówno według procedury o wartości od 1.000 do 10.000 euro, jak i od 10.000 do 30.000 euro wymagane było sporządzenie protokołu według określonego wzoru - § 5 ust. 2 i § 6 ust. 2 oraz ust. 4.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały trzy umowy o świadczenie stałej obsługi prawnej⁵². W umowach określono m.in. ich przedmiot, formę współpracy, wynagrodzenie i warunki płatności oraz czas trwania. Wysokość wynagrodzenia w formie ryczałtu określono we wszystkich umowach na poziomie 4 500 zł netto miesięcznie plus obowiązująca stawka VAT. Określono także zasady wynagrodzenia związanego z reprezentowaniem zleceniodawcy w postępowaniach sądowych i egzekucyjnych oraz zwrot kosztów za wyjazdy zamiejscowe związane z realizacją Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 75-82, 1012-1024, 1233-1239, 1248-1254)

Na obsługę prawną Urzędu w latach 2015-2018 (do 31 stycznia) wydatkowano łącznie kwotę 227 370,04 zł brutto⁵³, z tego 194 260,64 zł brutto wypłacono ryczałtem, 14 290,40 zł brutto stanowiło zwrot kosztów za wyjazdy, a 18 819,00 zł brutto wynagrodzenie za reprezentowanie Gminy.

Faktury VAT zawierały wszystkie elementy określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a termin zapłaty wynagrodzenia zgodny był z umową. Zaciągnięte zobowiązania miały pokrycie w planie finansowym jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1030-1143)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pięć faktur⁵⁴ wystawionych przez usługodawcę z tytułu realizacji umów na obsługę prawną Urzędu zostało nierzetelnie zweryfikowanych, a co za tym idzie błędnie opisanych przez pracowników Urzędu. W opisach faktur wskazano, że wszystkie wydatki zostały poniesione „.... zgodnie z umową z dnia 29 stycznia 2015 r. nr RUM 30/15” lub „.... zgodnie z umową z dnia 4 stycznia 2016 r. nr RO 032.23.2016”, jednakże wskazane na fakturach wydatki za „prowadzenie sprawy” nie były objęte przedmiotowymi umowami. Łączna kwota błędnie opisanych wydatków z tego tytułu wynosiła 6 642,00 zł.
2. W umowach na obsługę prawną prowadzoną w latach 2015-2017 nieprecyzyjnie określono sposób obliczania kosztów wyjazdów zamiejscowych, gdyż nie pozwalał on na ich wyliczenie, w tym zweryfikowanie prawidłowości ich naliczenia. Wójt nie był w stanie podać kontrolerom NIK, czym kierował się akceptując kwoty wskazane na fakturach z tego tytułu informując jednocześnie, iż nie posiada dokumentów potwierdzających prawidłowość ich naliczenia przez zleceniobiorcę. Łączna wartość wydatków z 15 faktur⁵⁵ obejmujących ww. koszty wyniosła 14 290,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 910-923, 1012-1024, 1030-1143)

Wójt wyjaśnił, że kwoty ujęte na fakturach, w tym koszty dojazdu i zastępstw procesowych, analizował ustnie ze zleceniobiorcą i nie żądał od niego przedstawienia stosownych rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1151-1152)

⁵² Na lata: 2015, 2016, 2017.

⁵³ 66 964,84 zł w 2015 r., 78 324,20 zł w 2016 r., 74 885,50 zł w 2017 r. oraz 7 195,50 zł w 2018 r. (do 31 stycznia).

⁵⁴ FVS/00117/11/2015, FVS/00128/12/2015, FVS/00030/01/2016, FVS/00039/03/2016, FVS/00049/03/2016.

⁵⁵ FVS/00117/11/2015, FVS/00128/12/2015, FVS/00030/01/2016, FVS/00039/03/2016, FVS/00049/03/2016, FVS/00059/04/2016, FVS/00075/06/2016, FVS/00086/06/2016, FVS/00098/07/2016, FVS/00121/09/2016, FVS/00150/11/2016, FVS/00180/12/2016, FVS/00160/07/2017, FVS/00239/10/2017, FVS/00259/12/2017

W dniu 9 marca 2018 r. Wójt powołując się na art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁶ odmówił składania zeznań w charakterze świadka na okoliczność postępowań prowadzonych na podstawie umów zawartych w latach 2015-2017, w tym m.in. ilości prowadzonych spraw sądowych w każdej instancji wraz z sygnaturami, sposobu rozliczenia kosztów dojazdów i kosztów zastępstwa procesowego.

(dowód: akta kontroli str. 1349-1350)

W związku z odmową złożenia zeznań w charakterze świadka, NIK pismem z 9 marca 2018 r. wezwała Wójta do złożenia pisemnych wyjaśnień w zakresie przedstawienia rozliczenia wydatków z tytułu dojazdów i kosztów reprezentowania poniesionych na rzecz podmiotu świadczącego obsługę prawną Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1351-1352)

Wójt trzykrotnie informował, że odpowiedzi udzieli w późniejszym, wskazanym przez siebie terminie⁵⁷. NIK w piśmie z 9 kwietnia 2018 r. wyznaczyła ostateczny, nieprzekraczalny termin udzielenia odpowiedzi do 17 kwietnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1353-1359)

Złożone wyjaśnienia oraz brak dokumentów potwierdzających ich treść nie dają podstaw do potwierdzenia prawidłowości wydatkowania środków na obsługę prawną Urzędu z ww. tytułów.

(dowód: akta kontroli str. 1362-1367)

Zastępca Wójta⁵⁸ wyjaśnił, że nie jest w posiadaniu dokumentów, które uzasadniałyby formalnie wysokość kwot, na które opiewają faktury podpisane przez niego pod względem merytorycznym lub zatwierdzone do wypłaty.

(dowód: akta kontroli str. 1187, 1191)

Sekretarz Gminy⁵⁹ wyjaśniła, że nie dokonała analizy zasadności kwot ujętych w fakturach, z uwagi na brak szczegółowego przytoczenia zagadnienia w fakturze i braku załączonych do faktury dokumentów potwierdzających ten fakt.

(dowód: akta kontroli str. 1203-1204, 1277)

Podinspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych opisująca pod względem merytorycznym faktury⁶⁰ wyjaśniła, że nie posiada dokumentów potwierdzających zgodność faktur z umową.

(dowód: akta kontroli str. 1198-1199)

Były pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora ds. personalnych⁶¹ podała, że nie sprawdzała wzajemnych uzgodnień między stronami umowy dotyczących

⁵⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 (dalej: „ustawa o NIK”) „prawo odmowy zeznań w charakterze świadka przysługuje pracownikowi jednostki kontrolowanej ponoszącemu odpowiedzialność za działalność będącą przedmiotem kontroli”.

⁵⁷ Do 26 marca 2018 r. (pismo z 13 marca 2018 r.), do 9 kwietnia 2018 r. (pismo z 26 marca 2018 r.), do 10 maja 2018 r. (pismo z 9 kwietnia 2018 r.)

⁵⁸ Sprawdził pod względem merytorycznym FVS/00121/09/2016 oraz zatwierdził do wypłaty faktury nr: FVS/00121/09/2016, FVS/00180/12/2016, FVS/00160/07/2017, FVS/00010/01/2018.

⁵⁹ Sprawdziła pod względem merytorycznym faktury FVS/00010/01/2018, FVS/00160/07/2017, FVS/00239/10/2017, FVS/00259/12/2017, FVS/00269/12/2017 oraz zatwierdziła do wypłaty w zastępstwie Wójta faktury nr: FVS/00239/10/2017, FVS/00030/01/2016, FVS/00039/03/2016, FVS/00049/03/2016, FVS/00059/04/2016, FVS/00075/06/2016, FVS/00086/06/2016, FVS/00098/07/2016, FVS/00150/11/2016, FVS/00117/11/2015, FVS/00128/12/2015.

⁶⁰ FVS/00239/10/2017, FVS/00259/12/2017, FVS/00269/12/2017.

innych kwot ujętych na fakturach. Sądziła, że faktury są wystawione w sposób uczciwy i wszystkie dodatkowe koszty są uzgodnione.

(dowód: akta kontroli str. 1210)

Skarbnik wyjaśnił, że dokonywał weryfikacji kontroli merytorycznej polegającej na sprawdzeniu, czy na fakturze znajduje się opis oraz podpis osoby odpowiedzialnej merytorycznie za poniesiony wydatek. Ponadto przed zatwierdzeniem do wypłaty sprawdzał, czy na dany wydatek są zabezpieczone środki w budżecie gminy Sadki.

(dowód: akta kontroli str. 1194)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zatwierdzanie faktur pod względem merytorycznym powinno odbywać się w sposób rzetelny, na podstawie dokumentów źródłowych wskazujących na wykonanie zadania, tak aby dokonać wydatku w sposób określony w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶², tj. w sposób celowy i oszczędny, umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Izba zwraca uwagę, iż zapisy umów na świadczenie stałej obsługi prawnej z lat 2015-2017 nie wymuszały na zleceniobiorcy przedstawiania szczegółowego wykazu spraw sądowych i egzekucyjnych, za które obciążył kosztami Urząd, co niedostatecznie zabezpieczało interesy prawno-ekonomiczne Urzędu. Niemożliwa bowiem była rzetelna weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych w zakresie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniach sądowych i egzekucyjnych. Suma wydatków na ten cel, które Urząd poniósł w ramach umów z lat 2015-2017, wyniosła 12 177,00 zł⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 1012-1024)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie dokonywanie wydatków związanych z reprezentowaniem Urzędu przez zleceniobiorcę na podstawie umów o świadczenie stałej obsługi prawnej w latach 2015-2017 oraz lakoniczność zapisów tych umów w zakresie sposobu rozliczania kosztów wyjazdów zamiejscowych, które nie pozwalały na ich rzetelną weryfikację.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. wzmocnienie nadzoru nad realizacją postępowań o udzielenie zamówień publicznych,
2. dostosowanie regulaminu zamówień podprogowych do obowiązującego w Urzędzie regulaminu organizacyjnego,
3. rzetelne weryfikowanie faktur pod względem merytorycznym,
4. dokonywanie wydatków wyłącznie na podstawie dokumentów będących dowodami księgowymi.

⁶¹ Sprawdziła pod względem merytorycznym faktury FVS/00117/11/2015, FVS/00128/12/2015, FVS/00030/01/2016, FVS/00039/03/2016, FVS/00049/03/2016, FVS/00059/04/2016, FVS/00075/06/2016, FVS/00086/06/2016, FVS/00098/07/2016, FVS/00150/11/2016, FVS/00180/12/2016.

⁶² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁶³ FVS/00059/04/2016, FVS/00075/06/2016, FVS/00086/06/2016, FVS/00098/07/2016, FVS/00121/09/2016, FVS/00150/11/2016, FVS/00180/12/2016, FVS/00269/12/2017, FVS/00010/01/2018.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag, wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, maja 2018 r.

Kontrolerzy:

Lucyna Cierznikowska-Morzyńska
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

Beata Odjas
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

Joanna Nierebińska-Mazurek
Doradca prawny

.....
Podpis