



AUDIT CONSULTING MUNICIPAL

Sprawozdanie z II części zadania zapewnającego pn.:

Gospodarka finansowa i prawna UM w Szprotawie – audyt otwarcia

Analiza zawartych umów i obowiązujących procedur – na wybranych usługach zewnętrznych w UM Szprotawa: usługi prawne, nadzór inwestorski, promocja gminy i organizacja imprez.

Chorzów, czerwiec 2019 r.

Sprawozdane z zadania zapewnającego nr 1a pn.:

Nazwa zadania audytowego:

Gospodarka finansowa i prawna UM w Szprotawie – audyt otwarcia.

Analiza zawartych umów i obowiązujących procedur – na wybranych usługach zewnętrznych w UM Szprotawa: usługi prawne, nadzór inwestorski, promocja gminy i organizacja imprez

<u>Nazwa komórki audytowanej</u>	<u>Gmina Szprotawa –</u> <u>Urząd Miejski w Szprotawie</u> <u>ul. Rynek 45, 67-300 Szprotawa</u>
<u>Nazwa podmiotu przeprowadzającego zadanie zapewnające</u>	<u>Audit Consulting Municipal Sp. z o.o.</u> <u>ul. Zgrzebnioka 58,</u> <u>41 – 500 Chorzów</u>
<u>Audytorzy uczestniczący w zadaniu zapewnającym na podstawie wystawionego upoważnienia</u>	<u>Mariusz Siwoń – audytor wewnętrzny</u> <u>Monika Mosur-Łagutko -asystent audytu</u> <u>Andrzej Skibiński – asystent audytu</u> <u>Marek Klupczyński – asystent audytu</u>
<u>Data rozpoczęcia zadania</u>	<u>01 maja 2019 r.</u>
<u>Data sporządzenia sprawozdania</u>	<u>28 czerwca 2019 r.</u>

Urząd Miejski w Szprotawie jest jednostką organizacyjną Gminy Szprotawa, której głównym celem jest organizacja, wykonywanie i nadzór nad zadaniami, za realizację których zgodnie z obowiązującym prawem odpowiada Burmistrz Szprotawy. Zgodnie z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym organ wykonawczy „wójt (burmistrz, prezydent) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy”; urząd realizuje zatem zadania wynikające z decyzji, postanowień oraz z umów zawartych przez organ wykonawczy. W ramach zadań wykonywanych przez zatrudnionych pracowników podległych w badanym okresie 2016 – 2018 Burmistrzowi, którym był Pan Józef Rubacha, realizowany był wybór, nadzór i rozliczanie usług z zakresu:

- 1) Obsługi prawnej,
- 2) Nadzoru inwestorskiego,
- 3) Promocji gminy i organizacji imprez.

W celu zidentyfikowania mechanizmów występujących w procesie zarządzania wydatkowaniem środków finansowych na powyższe zadania przeprowadził badania dokumentów oraz opracowania własne – oparte przede wszystkim na analizie dokumentów źródłowych; tak przyjęte metody były związane przede wszystkim z faktem, iż w listopadzie 2018 zakończyła się samorządu terytorialnego a Burmistrzem Gminy Szprotawa dnia 21.11.2018 r. Mirosław Gąsik.

Na podstawie uzyskanych wyników stwierdzono, że konstrukcja wewnętrznych uregulowań, w szczególności w zakresie udzielania zamówień publicznych, funkcjonujących w Urzędzie Miejskim w Szprotawie nie była i nie jest sprzeczna z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz regulaminem organizacyjnym urzędu. Jednak podejmowane decyzje przez Burmistrza i osoby przez niego upoważnione powodowały działania, którym można przede wszystkim podnieść niezgodność postępowania z zasadami i przepisami prawa zamówień publicznych oraz naruszenia zasad celowości i racjonalnego wydatkowania środków finansowych, naruszenia zasady zapewnienia wszystkim podmiotom równych szans i możliwości realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych.

Stwierdzono, że w okresie 2011 – 2016 funkcjonowały dwa zarządzenia Burmistrza w sprawie procedur udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 14 tys. euro (po zmianie przepisów - 30 tys. euro), co było związane z faktem, iż została w strukturach powołana JRP, dla której IŻ i IP (w związku z dofinansowaniem zadania pn. Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno – kanalizacyjnej w aglomeracji Szprotawa” w kwocie ok. 53 mln. zł) wymagały ustanowienia oddzielnych procedur. Nie miało to jednak negatywnego wpływu na możliwość zastosowania transparentnych reguł dla wydatkowania środków finansowych. Z zasady ogólnej sformułowanej w art. 44 ustawy o finansach publicznych wynika, że za całość gospodarki finansowej, a zatem również za legalne wydatkowanie środków publicznych odpowiedzialny jest kierownik jednostki sektora finansów publicznych – w tym wypadku Burmistrz Szprotawy – osoba pełniąca powyższą funkcję w okresie 2011 - 2018. „Z racji pełnionej funkcji kierownik jednostki powinien bowiem znać zasady wydatkowania środków publicznych i konsekwencje ich naruszenia, a w razie wątpliwości interpretacyjnych powinien dokładnie przeanalizować sytuację i przepisy przed podjęciem decyzji, nie ograniczając się do dania wiary jednej opinii lub tej opinii, która zgodna była z jego oczekiwaniami” (orzeczenie GKO z dnia 26 lipca 2004 r., DF/GKO/Odw.-32/43-45/RN-10-12/2004/521).

I. CEL

Celem niniejszego audytu była ocena zasad gospodarowania środkami finansowanymi z budżetu gminy Szprotawa, w tym udzielania zamówień publicznych, kontrola ich wykonania, zasadności wyboru wykonawcy, oraz prowadzenie dokumentacji, rozliczeń.

II. ZAKRES

- Podmiotowy: audyt został przeprowadzony w Urzędzie Miejskim w Szprotawie.
- Przedmiotowy: Audyt objął: Analiza zawartych umów i obowiązujących procedur na wybranych usługach zewnętrznych w UM Szprotawa: w zakresie usług prawnych, nadzoru inwestorskiego, promocji gminy i organizacji imprez.

III. OBIEKTY AUDYTU

1. Analiza i ocena procedur w zakresie zasad nabywania i rozliczania prawidłowości wywiązywania się – na wybranych usługach zewnętrznych
Obiekt 1: usługi prawne,
Obiekt 2: nadzór inwestorski,
Obiekt 3: promocja gminy i organizacja imprez

IV. ANALIZA RYZYKA

Wymienione obiekty audytu zostały ustalone na podstawie wyodrębnionych przez audytora obszarów ryzyka, w zakresie tematycznym realizowanego zadania audytowego. Przyjmując taki zakres ryzyk audytor zwrócił szczególną uwagę na możliwość wystąpienia ryzyka związanego z:

- niewłaściwą interpretacją ustaw, zarządzeń lub błędów w ich stosowaniu, Obiekt 1,2,3
- niewłaściwym przygotowaniem opisu zamówienia, brak sumowania i szacowania zamówień w danej przestrzeni na okres co najmniej 1-3 lat- obiekt 1,3
- niewłaściwym prowadzeniem księgowości- obiekt 1
- nieuregulowania lub niepełnym określeniu odpowiedzialności w przepisach wewnętrznych- obiekt 1,2,3
- niewłaściwym rozdziałem zadań pomiędzy stanowiska pracy, nieefektywnym funkcjonowaniem systemu zarządzania i kontroli wewnętrznej, brak zdefiniowanych procedur postępowania, niewłaściwy nadzór i kontrola- obiekt 1,2,3

Obiekt audytu	Jednostka audytowana	Kategorie ryzyk					Końcowa ocena ryzyka
		Istotność	Jakość zarządzania	Kontrola Wew.	Czynniki zewnętrzne	Czynniki operacyjne	
		0,20	0,20	0,25	0,20	0,15	
1	2	3	4	5	6	7	8
Obiekt 1	Burmistrz/OR	4	4	4	1	2	62,0%
Obiekt 2	JRP/MAO/ROŚ	4	4	4	1	2	62,0%
Obiekt 3	Burmistrz/PPT	4	3	3	2	1	54,5%

W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że obiekty charakteryzują się podobnym poziomem ryzyka. Wyższym ryzykiem charakteryzuje się obiekt 1 i 2 (62%) ale i obiekt 3 ma wysoki poziom (54,5%). Na materializację ryzyk największy wpływ mają czynniki istotności, przygotowania merytorycznego, jakości zarządzania i kontroli wewnętrznej. Prawidłowe funkcjonowanie obiektów związane jest ze skutecznym zarządzaniem, tzn., aby posiadane środki były wykorzystywane na maksymalnym poziomie. Wszystkie kategorie ryzyk mają wpływ na efekt końcowy prowadzonych corocznie zadań – zlecenia zadań z zakresu obsługi prawnej, urzędu i gminy, usług z zakresu nadzoru inwestycyjnego, czy promocji gminy.

OBIEKT 1 charakteryzuje się najwyższą istotnością, ponieważ materializacja ryzyk związanych z tą kategorią daje bezpośredni efekt w postaci niewłaściwej obsługi prawnej urzędu i gminy, ponoszenia nieuzasadnionych kosztów na obsługę prawną lub dokonanie wyboru, który jest nieuzasadniony finansowo lub nawet prawnie. W analizie ryzyka zwrócono także uwagę na fakt, iż to *de facto* na kierowniku jednostki – w tym wypadku na Burmistrzu Gminy Szprotawa – ciąży odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową. W czynnościach audytowych, należało zatem traktować wszystkie obiekty łącznie, na co wskazuje sposób przygotowania wewnętrznych podstaw prawnych, zasad i kryteriów wyboru wykonawcy zadania (dla wszystkich trzech obiektów). Dostępność i poprawność prowadzonej dokumentacji została poddana weryfikacji w trakcie badań nad obiektami 1, 2 i 3.

V. TERMIN

Zadanie audytowe zaplanowane do przeprowadzenia w okresie od 1.05.2019 r. - 28.06.2019 roku.

VI. KRYTERIA OGÓLNE

Podstawowym dokumentem warunkującym zasady wyboru zewnętrznych usługodawców jest ustawa z dnia 28.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych, która w badanym okresie została zmieniona ustawami opublikowanymi w Dz. Ustaw: Dz.U. 2010 nr 182 poz. 1228 z późniejszymi

zmianami. Z uwagi na zakres przedmiotowy audytu, zaliczono do tych kryteriów także przepisy i uregulowania wewnętrzne:

- Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Szprotawie;
- Zarządzenie Burmistrza Szprotawy nr 26/07 z dn.11.06.2007 r. ws. zasad udzielania i ewidencjonowania zamówień, których wartość przekracza wyrażonej w zł. równowartości 14 tys. Euro w UM w Szprotawie oraz w szkołach, gimnazjach, przedszkolach, których organem założycielskim jest Gmina Szprotawa
- Zarządzenie Burmistrza Szprotawy nr 48/11 z dn. 22.07.2011 r. ws. zasad udzielania i ewidencjonowania zamówień, których wartość przekracza wyrażonej w zł. równowartości 14 tys. Euro w UM w Szprotawie oraz w szkołach, gimnazjach, przedszkolach, których organem założycielskim jest Gmina Szprotawa (w którym wyłączono JRP
- Zarządzenie Burmistrza Szprotawy nr 24/2014 z dnia 16 maja 2014 r.ws. zasad udzielania i ewidencjonowania zamówień, których wartość przekracza wyrażonej w zł. równowartości 30 tys. Euro w UM w Szprotawie za wyjątkiem JRP oraz zmiany do powyższego nr 41/2014, 4/2015, 54/2015;
- Zarządzenie Burmistrza Szprotawy nr 49/2011 z dnia 22 lipca 2011 r. ws. zmiany zarządzenia Burmistrza Szprotawy nr 68/09 z dnia 23 listopada 2009 r. ws. powołania JRP dla inwestycji „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno – kanalizacyjnej dla aglomeracji Szprotawa” oraz zatwierdzenia :Procedur określających tryb i zasady funkcjonowania JRP – zmiana procedury nr 5 „Udzielania zamówień , dla których nie stosuje się ustawy PZP”;
- Ustawy dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019r., poz. 869 ze zm.);
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. 2019 poz. 351 ze zm.);
- Inne przepisy wykonawcze – w tym wskaźniki, interpretacje, zalecenia – wydawane przez odpowiednie instytucje i organy w trakcie przeprowadzania audytu

Co do zasady w latach 2011 – do 2018 roku i obecnie w regulaminie organizacyjnym w strukturze UM w Szprotawie występowało stanowisko radcy prawnego (Radca prawny – obsługa prawna – Zarządzenie nr 12/2011 z dn. 28.01.2011 - § 35; Zarządzenie nr 8/2013 z dnia 17.01.2013 - § 36, Zarządzenie nr 29/2016 z dn. 15.07.2016 - § 41), jednak do chwili obecnej nie został ogłoszony konkurs na zatrudnienie radcy prawnego na tzw. etacie. Burmistrzowie decydowali się na zatrudnianie profesjonalnych kancelarii zewnętrznych, które mając doświadczenie w prowadzeniu wielu samorządów terytorialnych powinny świadczyć obsługę prawną na wyższym poziomie niż prawnik – radca prawny zatrudniony tylko w UM na etacie. Drugim powodem było uzyskanie oszczędności finansowych (np: brak konieczności odprowadzania składek na ZUS). Świadczenie usług w zakresie doradztwa prawnego może także występować przy okazji dokonywania przez gminę w różnego rodzaju inwestycjach, zwłaszcza jeśli w ramach tych przedsięwzięć korzysta ona ze wsparcia finansowego ze strony instytucji zewnętrznych. Takim wsparciem mogą być np. różnego rodzaju dotacje pochodzące ze środków budżetu państwa, czy też ze środków unijnych; jeśli gmina korzysta z fachowego doradztwa w procesie ubiegania się o dofinansowanie (np. zakresie przygotowania wniosku o dotację, interpretacji zapisów umowy z finansującym itp.), to poniesione na ten cel wydatki także mogą być przez niego zaliczone do kosztów uzyskania przychodów (interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie w z 17 marca 2011 r. - nr IPPB5/423-920/10-4/AS). Zasady wydatkowania środków w ramach programów oferujących wsparcie ze środków UE zostały określone w rozporządzeniu ogólnym, rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z EFRR „Europejska Współpraca Terytorialna” (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 259), lub rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 481/2014 z dnia 4 marca 2014 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do przepisów szczególnych dotyczących kwalifikowalności wydatków w ramach programów EWT (Dz. Urz. UE L 138 z 13.05.2014, str. 45) i następnym. Co do zasady państwa członkowskie uczestniczące w Komitecie monitorującym również mogą ustanowić dodatkowe zasady kwalifikowalności dla całego programu.

VII. USTALENIA

Objekt I

1. Analiza i ocena procedur

1.1. Kryteria szczegółowe

Stosowanie:

Ustawa prawo zamówień publicznych art. 4 pkt. 3 lit ea, pkt. 8

Zarządzenia Burmistrza Szprotawy w zakresie udzielania zamówień publicznych poniżej tzw. progów.

- Zarządzenie Burmistrza Szprotawy nr 8/11 JRP w sprawie zmiany zarządzenia nr 68/09 w sprawie powołania JRP dla inwestycji „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno – kanalizacyjnej dla aglomeracji Szprotawa” oraz zatwierdzenia: Procedur określających tryb i zasady funkcjonowania JRP – zmiana procedury nr 5 „Udzielania zamówień , dla których nie stosuje się ustawy PZP”;
- Zarządzenie Burmistrza Szprotawy z dnia 23.11.2009 r. w sprawie powołania JRP dla inwestycji „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno – kanalizacyjnej dla aglomeracji Szprotawa”

1.2. Ustalenie stanu faktycznego

Czynności podjęte przed skierowaniem przez Konsorcjum firm ZBOIS i Ecoservice roszczenia z tytułu bezpodstawnego wypowiedzenia umowy kontraktu w dniu 4.07.2012 r.

Czas i okoliczności:

Burmistrz Szprotawy zawarł umowy na obsługę prawną UM i Gminy z następującymi firmami:



- a) Kancelaria Adwokata Mirosława Bartnika z siedzibą w Żarach w okresie od: 1.01.2010 r. do 31.03.2015 r.
- b) Kancelaria Radcy Prawnego Kazimierz Pańtak z siedzibą w Z. Górze w okresie od: 01.12.2010 r. do 31.03.2015 r.
- c) Kancelaria Skorecka, Szajek, Urbaniak z siedzibą w Z. Górze w okresie od: 01.04.2015 r. do 31.12.2018 r.

Na prowadzenie spraw związanych ze sporami sądowymi, doradztwo w powyższym zakresie powództw kierowanych przez konsorcjum ZBOIS

- d) Kancelaria Radców Prawnych Zygmunt Jerzmanowski i Wspólnicy sp. k. z siedzibą w Poznaniu od 22 sierpnia 2012 r.
oraz dodatkowe zlecenia na sporządzenie opinii prawnej – z dnia 31.05.2012, (11 685zł) oraz z dn. 21.06.2012 (3075,00) zlecenie na sporządzenie projektu treści wypowiedzenia umowy z wykonawcą (konsorcjum) wraz z uzasadnieniem prawnym i faktycznym z dn. 3.07.2012, (615 zł) oraz wykonanie sprawdzenia pod względem formalno – prawnym projektów umów dla kontraktów 12,13,14 i 15 z dnia 10.01.2013 (2263zł).

Kalendarz zdarzeń:

1. 29.05.2012 telefoniczne rozeznanie rynku Audit Consulting Municipal sp. z o. o. – propozycja wykonania za kwotę - 13 530 zł, Kancelaria Radców Prawnych Zygmunt Jerzmanowski i Wspólnicy sp. k. propozycja wykonania za kwotę - 11 685 zł – sporządzenie opinii prawnej ws. rozwiązania umowy przez Gminę z konsorcjum
2. 31.05.2012 – zawarcie umowy z Kancelarią Radców Prawnych Zygmunt Jerzmanowski i Wspólnicy sp. k.– umowa zakładała wykonanie opinii do 18.06.2012 – w wersji papierowej dokument został zarejestrowany 3.07.2012 r.
3. 02.07.2012 – zlecenie przygotowania projektu rozwiązania umowy z konsorcjum (otrzymane przez Zleceniobiorcę w dniu 3.07.2012) – wypowiedzenie umowy dokonano 4.07.2012 r.
4. 17.08.2012 – dokonanie szacowania zamówienia w sprawie reprezentowania gminy w sporach sądowych oraz doradztwa w zakresie sporów sądowych z konsorcjum – okres umowy – 3 lata – kwota 93 600 zł – sporządził Kierownik JRP – Pan Dariusz Gusta
5. 21.08.2012 – zaproszenie do udziału w negocjacjach w trybie zamówienia z wolnej ręki tylko jednego Wykonawcę z Poznania (odebrane tego samego dnia)- bez udokumentowanego rozeznania rynku usług prawnych.
6. 22.08.2012 – negocjacje i zawarcie umowy – nie wskazano co jest sukcesem procesowym – umowę zawarto na 4 lata - § 5 ust. 5 wskazuje, że zapłata dodatkowego wynagrodzenia za sukces – przysługuje po uprawomocnieniu wyroku w danej sprawie – niezależnie od upływu okresu obowiązywania umowy – nie wskazano górnej granicy łącznego wynagrodzenia – nie określono co stanowi „należyta staranność” – nie określono sposobu rozliczania pracy Kancelarii w ramach przysługujących zamawiającemu comiesięcznych 10 godzin, ani pracy ponad ten wymiar, czy też wynagrodzenia przysługującego w ramach postanowień z § 3 ust. 1 pkt 2 umożliwiających zamawiającemu skontrolowanie poprawności wystawionej faktury. Mając na uwadze zasady sporządzania umów – umowa była w wielu zapisach niejasna, nie określała sposobu współpracy, rozliczeń wzajemnych i oczekiwanego przybliżonego rezultatu – na co w ogóle profesjonalny podmiot nie zwrócił uwagi. Umowa generalnie nie była korzystna dla zamawiającego.
W badanym okresie, a co najmniej w dniu 22.08.2012 r, nie istniał jeszcze spór sądowy – który był przedmiotem głównym zawartej umowy – nie było też konieczności ustanawiania zastępstwa procesowego. Uzasadnieniem wyboru i prowadzenia negocjacji tylko z jedną kancelarią było wskazanie, iż daje „Gwarancję właściwej obsługi prawnej we wskazanym zakresie poprzez powierzenie jej usługi jako profesjonalnej, wyspecjalizowanej i rzetelnej kancelarii prawnej posiadającej wysokie kwalifikacje”.
7. Zamawiający wypłacił Kancelarii i pozostałym podmiotom świadczącym obsługę prawną:
 - 1) od 31.07.2012 do 31.12.2012 – 54 984,16 zł + pozostałym kancelariom 75 425,76 zł łącznie na usługi prawnicze = 130 409,92 zł

- 2) od 16.01.2013 do 31.12.2013 – 145 487,01 zł + pozostałym kancelariom 76 779,25 zł łącznie na usługi prawnicze = 222 266,26 zł
- 3) od 16.01.2014 do 31.12.2014 – 69 001,29 zł+ pozostałym kancelariom 57 826,95 zł łącznie na usługi prawnicze = 126 828,24 zł
- 4) od 16.01.2015 do 31.12.2015 – 276 498,48 zł+ pozostałym kancelariom 58827,05 zł łącznie na usługi prawnicze = 335 325,53 zł
- 5) od 15.01.2016 do 18.08.2016 – 97570,59 zł+ pozostałym kancelariom 44 977,58 zł łącznie na usługi prawnicze = 142 548,17 zł

8. W dniu 7.10.2014 – zawarto aneks nr 1 – w którym bez akceptacji radcy prawnego Urzędu Zamawiający uznał, iż cofnięcie pozwu przez syndyka masy upadłościowej ZO ZBOIS sp z o. o. i ponowne jego wniesienie w kwocie niższej o 37 mln jest sukcesem procesowym uprawniającym do dodatkowego wynagrodzenia. Ustalono sposób wynagrodzenia oraz zawarto kolejny zapis „W przypadku gdy ZO ZBOIS sp. z o. o. wystąpi z ponownym roszczeniem dot. Przedmiotowej sprawy i sprawa ta zakończyłaby się dla Gminy Szprotawa wyrokiem zasądającym odszkodowanie dla ZO ZBOIS sp. z o. o. Zleceniobiorca zwróci Gminie Szprotawa otrzymane wynagrodzenie w wymiarze proporcjonalnym do wartości niekorzystnego dla Gminy Szprotawa orzeczenia sądowego” – strony nic nie postanowiły ani o zwrocie kosztów zastępstwa procesowego, ani odsetek ustawowych. Zgodnie z art. 8. Kodeksu etycznego „Radca prawny, świadcząc klientowi pomoc prawną, postępuje lojalnie i kieruje się dobrem klienta w celu ochrony jego praw.” Jeżeli (...) radca prawny umówi się z klientem na określoną kwotę, która będzie stanowiła wynagrodzenie podstawowe, to w umowie o świadczenie usług prawnych można wskazać, że w przypadku wygrania sprawy radca prawny uzyska dodatkowe honorarium w umówionej kwocie uzyskanej z zasądzonej w orzeczeniu kwoty i zwrot kosztów zastępstwa procesowego. (...) Obowiązkiem Radcy jest poinformowanie Zlecającego o obowiązkach na nim ciążyących wz. z powyższym - np. o konieczności posiadania odpowiedniego zabezpieczenia w budżecie, o realnych szansach na wygranie sprawy, konsekwencjach zawarcia ugody, możliwości prowadzenia postępowania mediacyjnego itp. W dniu 12.06.2019 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu zawiadomił, iż w przedmiotowej sprawie do końca listopada 2019 roku zostanie sporządzona opinia biegłego, zatem sprawa będzie toczyć się nadal, co najmniej jeszcze przez rok 2020.

9. Na podstawie Aneksu nr 1 w dniu 7.10.2014 zawarto porozumienie w sprawie zapłaty wynagrodzenia z tyt. sukcesu procesowego uzależniając je od emisji obligacji do dnia 31.12.2014, lub uzyskania środków po dniu 01.2015 z emisji obligacji lub w sytuacji, gdy tychże środków Zlecający nie uzyska w ogóle – ust. 3 Porozumienia - w dwóch 50 % transzach na dzień 30.06.2015 i 30.09.2015 r. Porozumienie powyższe wskazuje, że Zamawiający nie posiadał zabezpieczonych środków finansowych na wynagrodzenia Kancelarii prawnej, co jest niezgodne z ustawą o finansach publicznych. Należy bowiem zwrócić uwagę, iż wydatki publiczne, zgodnie z ustawą o finansach publicznych mogą być ponoszone na cele i w wysokości określonej w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wynika to wprost z art. 35 ustawy. Dodatkowo art. 46 ust. 1 wskazanej ustawy daje jednostkom sektora finansów publicznych prawo do zaciągania zobowiązań do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia, uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Płacy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Jednocześnie z treści art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika, że dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetowa, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków uznaje się za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

10. 6.05.2015 – zawarcie kolejnego porozumienia w sprawie dokonania zapłaty przed uprawomocnieniem się wyroku.

11. Kolejne umowy zlecenia zawierane jako kontynuacja (bez zmian zakresu umowy z dnia 22.08.2012):

- a) 31.12.2016 – umowa zlecenia – wynagrodzenie miesięczne 2000 zł brutto
- b) 22.12.2016 – umowa na okres 1.01.2017 – 31.12.2017– wynagrodzenie miesięczne 2000 zł brutto
- c) 18.12.2017 – umowa na okres 1.01.2018 – 31.12.2018– wynagrodzenie miesięczne 2000 zł brutto
- d) 12.12.2018 – umowa na okres 1.01.2019 – 31.12.2019– wynagrodzenie miesięczne 2000 zł brutto

Nieprawidłowości dotyczące przedłożonych dokumentów udzielanych na podstawie wewnętrznych przepisów, polegały na:

- niewłaściwym, błędnym szacowaniu zamówienia, które określało tylko wynagrodzenie główne bez pozostałych dodatkowych składników,
- niedotrzymaniu wymogu kierowania zaproszeń do złożenia ofert do wykonawców w przypadku sześciu postępowań podlegających regulacjom wewnętrznym,
- zawarciu umowy, w zakresie realizacji zadań, które na dzień zawierania umowy nie istniały w obrocie prawnym (brak sporu sądowego),
- faktycznym nieprzestrzeganiu zasady konkurencyjności przy udzielaniu zamówień na dostawę usług prawniczych wskazując, bez logicznego uzasadnienia, że tylko jedna kancelaria prawnicza jest w stanie zapewnić odpowiednią obsługę prawną, gwarantując przyszły sukces. Argumentacja powyższa była najprawdopodobniej oparta na fakcie, iż Kancelaria sporządzała opinię prawną i wzór wypowiedzenia umowy konsorcjum wartej ok. 100 mln. zł. Należy podkreślić, że nieprawidłowości te mogły negatywnie wpłynąć na przestrzeganie zasady konkurencyjności wynikającej z uregulowań wewnętrznych JRP i UM. Ponadto, w przypadku zamówienia na usługi prawnicze nie został sporządzony wniosek o udzielenie zamówienia, co powinno mieć miejsce ze względu chociażby na fakt, iż w latach 2012 - 2015 obsługę prawną świadczyły jednocześnie (w tym samym czasie) 3 różne kancelarie prawne – i wszystkie trzy miały w swym zakresie reprezentowanie mocodawcy Burmistrza i Gminy Szprotawa w postępowaniach sądowych i przed organami administracyjnymi, i na które łącznie poniesiono wydatek rzędu 1 192 981,38 zł.

Kancelaria	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
KA M. Bartnik	49 064,9 5	45 778,9 3	44 925,7 5	45 479,2 5	25 625,9 5	47 212,0 5			
KRP K. Pańtak	36 000,0 0	33 000,0 4	30 500,0 0	31 300,0 0	22 200,0 0	11 615,0 0			
KRP Szajek, Skorecka, Urbaniak							44 977,5 8	49 238,7 8	59 585,5 1
KRP Jerzmanowski			54 934,1 6	145 487,7 0	69 001,2 9	276 493, 48	97 570,5 9	24 000,0 0	24 000,0 0
Razem	85 064,95	78778,9 7	130409, 92	222266, 26	126828, 24	335325, 53	142548, 17	73238,7 8	83585,5 1
Wydatki na obsługę prawną w latach 2011 - 2018									

(źródło: dane Urzędu Miejskiego w Szprotawie)

Oceniając nadzór nad realizacją udzielonych zamówień publicznych, można wskazać niewłaściwie zabezpieczenie interesów gminy w umowach zawartych z kancelariami oraz jedynie częściowe osiągnięcie założonych w tych umowach efektów rzeczowych za wynagrodzenie. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły braków w dokumentacji zamówień publicznych, błędy dotyczące ustalania wartości szacunkowej, niezgodności w protokołach postępowania oraz nieposiadanie dokumentów potwierdzających prawidłowy odbiór zleconych prac (np. nie kompensowano godzin niewykorzystanych w poprzednich okresach rozliczeniowych, ponownie zapłacono za analizowanie kwestii wypowiedzenia umowy FIDIC w grudniu 2013 – pomimo, iż była to sprawa, za którą kancelaria już otrzymała wynagrodzenie sporządzając w czerwcu 2012 r. stosowną opinię) wskazują na niedostateczny nadzór Burmistrza i Kierownika JRP nad przygotowaniem, udzielaniem i realizacją zamówień publicznych lub zlecaniem usług z pominięciem procedur prawa zamówień publicznych (poprzez mylne i niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy). Za powyższe odpowiedzialni byli MAO (Pełnomocnik ds. realizacji projektu - *Measure Authorising Officer*) i Kierownik JRP zgodnie z Zarządzeniem nr 9/11 z dnia 24 stycznia 2011 i jego zmianami. Pkt 3 Procedury nr 1: Struktura organizacyjna, podział zadań i odpowiedzialności, podejmowanie decyzji w ramach projektu, wskazuje, iż za realizację działań procedury odpowiedzialny jest MAO i Kierownik JRP.”

1.3. Analiza przyczyn i skutków odstępstw od zasad obowiązujących

Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- zlecenia usług prawniczych z pominięciem stosowania zasad ustawy - Prawo zamówień publicznych;
- nieuzasadnionego podziału zamówienia na części tak, aby wartość umowy nie osiągnęła 30 tys. euro, (w latach 2011 - 2012 – 14 tys. euro) czyli progu, od którego należy stosować ustawę Pzp;
- ustalania wartości szacunkowej zamówień bez należytej staranności, np. wyboru wykonawców świadczących usługi obsługi prawnej,
- braku publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o udzieleniu zamówienia na reprezentowanie gminy w sporach sądowych i obsługę prawną na okres lat 4 i przedłużania jej obowiązywania na lata 2016, 2017, 2018.

W toku audytu ustalono że na obsługę prawną w latach 2016 – 2018 wydano kwotę 299.449,68 złotych. Postanowienia badanych umów nie w pełni zabezpieczały zarówno interes prawny jak i ekonomiczny urzędu i dokumenty nie zawierały np. zapisów mogących mieć istotne znaczenie w przypadku nieprawidłowej ich realizacji. Łącznie na obsługę prawną w latach 2011 – 2018 wydano prawie 1,2 mln zł. Dokumenty nie zawierały np. zapisów mogących mieć istotne znaczenie w przypadku nieprawidłowej ich realizacji, bądź wystąpienia sporu z prawnikami, czy kancelarią. Nierzetelnie również rozliczano i egzekwowano postanowienia umów. Zamawiający nie wykazał również, by udzielone zamówienie polegało na świadczeniu usług zastępstwa procesowego związanego z prowadzeniem spraw sądowych i reprezentowaniem w nich zamawiającego w sprawie wynikłych z wypowiedzenia kontraktu na realizację zadania pn. „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno – ściekowej w aglomeracji Szprotawa”. W dacie udzielenia zamówienia tj. 22.08.2012 r. nie zawisły bowiem przed sądem powszechnym sprawy związane z wniosku konsorcjum czy samego Zamawiającego, a do sytuacji takiej mogło ewentualnie dojść w wyniku

świadczenia usługi doradczej przez wykonawcę. Okoliczność ta miała jednak w dacie udzielenia zamówienia charakter czysto potencjalny, bowiem ewentualne roszczenia firmy ZBOIS i Ecoservice uzewątnrznione zostały w formie pozwu dopiero w roku 2013. Należy stwierdzić w odniesieniu do powyższego, że w niniejszym stanie prawnym, obowiązującym w chwili udzielania przedmiotowego zamówienia, nie istniały żadne przeszkody natury prawnej, aby zamówienie w zakresie doradztwa prawnego zostało udzielone zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy Pzp z zachowaniem zasady prymatu trybów przetargowych (konkurencyjnych), zaś zamówienie obejmujące reprezentowanie Zamawiającego objętego sporem przed sądami we wszystkich instancjach, zgodnie z art. 5 ust. 1b ustawy Pzp, w trybie negocjacji bez ogłoszenia albo zamówienia z wolnej ręki, bez konieczności stosowania przesłanek ich wyboru. Zamawiający winien zatem wybrać wykonawcę usługi objętej przedmiotem kontrolowanego zamówienia w trybie konkurencyjnym, a dopiero w przypadku zawisłości sprawy przed sądem był uprawniony do skorzystania z trybu wskazanego w art. 5 ust. 1b ustawy Pzp

Poniżej podane zostały podstawy prawne wyłączenia ustawy Prawo zamówień publicznych, przy wydatkowaniu środków budżetowych w jednostkach samorządu terytorialnego:

Możliwe jest niestosowanie procedur określonych w prawie zamówień publicznych zamówień w enumeratywnie wymienionych w ustawie następujących przypadkach:

a) w wyniku przeprowadzenia procedury nie wpłynęła żadna oferta, lub wpłynęły tylko oferty podlegające odrzuceniu, albo wszyscy wykonawcy zostali wykluczeni z postępowania lub nie spełnili warunków udziału w postępowaniu, pod warunkiem, że pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione,

b) zamówienie może być zrealizowane tylko przez jednego wykonawcę z jednego z następujących powodów:

- 1) brak konkurencji ze względów technicznych o obiektywnym charakterze,
- 2) przedmiot zamówienia jest objęty ochroną praw wyłącznych, w tym praw własności intelektualnej.
- 3) wyłączenie może być zastosowane, o ile nie istnieje rozwiązanie alternatywne lub zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem sztucznego zawężania parametrów zamówienia,

c) dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę, w przypadku udzielania zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej,

d) w przypadku zamówień, do których ma zastosowanie zasada konkurencyjności, ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować określonych terminów w sekcji,

e) w przypadku zamówień, do których ma zastosowanie zasada konkurencyjności, ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia i nie można zachować określonych terminów.

1.4. Rekomendacje:

W ramach rekomendacji zespół proponuje, by:

W ramach prowadzonej kontroli zarządczej należy stale monitorować zasady i prawidłowość stosowania zasad przepisów prawa zamówień publicznych jak i obowiązujących ogólnych zasad określonych w ustawie. Należy zwrócić uwagę na należyte szacowanie zamówień, analizowanie zamówień i funkcjonujących umów, prawidłowe opisywanie przedmiotu zamówienia, bieżąca kontrola i monitoring zmian w prawie zamówień publicznych oraz szczegółowe i merytoryczne rozliczanie wykonawców, w sposób eliminujący możliwość wypłaty za te same świadczenie lub usługę.

Obecnie Gmina jest obsługiwana przez dwie kancelarie prawnicze, jednak nie ma możliwości w obecnym stanie prawnym i faktycznym powierzenia obsługi jednej kancelarii prawniczej. Kancelaria z Poznania prowadząca sprawę rozwiązania kontraktu z Konsorcjum i reprezentująca gminę Szprotawa jest w toku postępowania sądowego przed sądem I instancji od 2014 roku. Przekazanie sprawy innej kancelarii i ewentualny niekorzystny wyrok dla Gminy może spowodować, że prowadząca sprawę kancelaria będzie mogła uwolnić się od odpowiedzialności (podnosząc na przykład, że została pozbawiona możliwości rzetelnego dokończenia sprawy); ryzyko ewentualnego tego typu wyboru i dalszych konsekwencji może narazić Gminę na poniesienie dodatkowych kosztów, których wielkość trudno ocenić.

Obiekt 2

2. Nadzór inwestorski

2.1. Kryteria szczegółowe do oceny merytorycznej podstawy prawne – różnice między instytucją inspektora nadzoru inwestorskiego a inżynierem kontraktu

Podstawy prawne:

1. Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego.
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Prb)
3. Żółta i czerwona księga FIDIC
4. Ustawa Prawo zamówień publicznych
5. Zarządzenia Burmistrza Szprotawy w sprawie udzielania zamówień poniżej progów wymienionych w prawie zamówień publicznych

I. Prawo budowlane a FIDIC, inspektor nadzoru a inżynier kontraktu - 16.04.2014 dr inż. Jan Czupajłło
rzeczoznawca budowlany dr.janczupajllo@t-online.de

Zgodnie z art. 18 ust. 1 Prb obowiązkiem inwestora jest zapewnienie opracowania projektu budowlanego oraz stosownie do potrzeb, innych projektów (w tym branżowych, uzupełniających, zamiennych itp.). Art. 20 ust. 1 Prb projektant ma obowiązek wykonać projekt zgodnie z przepisami i zasadami wiedzy technicznej oraz zapewnić sprawdzenie jego zgodności z przepisami art. 20 ust. 2. Zarówno projektant, jak i sprawdzający mają obowiązek złożyć oświadczenie o zgodności projektu z zasadami wiedzy technicznej, co ma stanowić poświadczenie należytej staranności w jego wykonaniu oraz zapewnieniu bezpieczeństwa użytkownikom po zrealizowaniu inwestycji wykonanej zgodnie z zaprojektowanymi parametrami.

Po stronie wykonawcy osobą odpowiedzialną za należyte realizowanie budowy zgodnie z projektem jest Kierownik budowy. Zakres obowiązków kierownika budowy wg art. 22 ust. 1–9 Prb to przede wszystkim bezpieczna organizacja budowy, zgodna z projektem, pozwoleniem na budowę oraz przepisami, ale bez obowiązku kontroli projektu, zgodności realizacji z zasadami wiedzy technicznej oraz jakości robót. Jedynie art. 22 ust. 9 Prb zobowiązuje kierownika do uczestniczenia w czynnościach odbioru i zapewnienia usunięcia stwierdzonych wad oraz złożenia oświadczenia o zgodności wykonania obiektu z projektem, warunkami pozwolenia na budowę oraz obowiązującymi przepisami prawa. Inspektor nadzoru inwestorskiego ma natomiast obowiązek sprawowania kontroli zgodności realizacji z projektem, pozwoleniem na budowę oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 25 ust. 1 Prb). Ponadto art. 25 ust. 2 zobowiązuje inspektora nadzoru (IN) w imieniu Inwestora do sprawdzania jakości wykonywanych robót. Z takiego stanu prawnego wynika, że tylko IN ma obowiązek kontroli projektu przez ocenę zgodności realizacji wykonania robót nie tylko z projektem, lecz również z zasadami wiedzy technicznej. Wynika z tego szczególna rola i jego odpowiedzialność dla bezusterkowego wykonania prac budowlanych, bowiem niezgodne z zasadami wiedzy technicznej realizowanie prac powoduje występowanie wad nazywanych zwyczajowo usterkami.

Prawo budowlane nie zawiera pojęcia inżyniera kontraktu (IK). Funkcja ta została wprowadzona przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów (skrót z jęz. francuskiego FIDIC, nadane dla tzw. księgi żółtej i czerwonej zawierających ogólne wytyczne dla projektowania i realizacji inwestycji) w związku z wejściem Polski do UE. Założeniem tej regulacji jest prowadzenie budowy zgodnie z ujednoliconymi zasadami ustalonymi przez FIDIC dla realizowania inwestycji budowlanych współfinansowanych ze środków strukturalnych - co generalnie ma wpływać na transparentność inwestycji, wydatków ponoszonych przez inwestora, prawidłowość procesu i gwarancję równości praw stron występujących w realizacji zamierzenia współfinansowanego ze środków UE. Umowy o roboty budowlane zawarte według przepisów FIDIC nazywane są kontraktem, którego stronami są inwestor i wykonawca. Jak wynika z zapisów FIDIC, inżynier kontraktu ma być niezależny i działać bezstronnie, bez względu na stosunek prawny łączący go z inwestorem. Mimo pośredniczenia we wszystkich umowach zawieranych między inwestorem a wykonawcą inżynier kontraktu nigdy nie może być stroną, ani też bronić interesów tylko jednej strony. Powinien zadbać o to, aby w umowach między inwestorem i wykonawcą istniała równowaga obowiązków oraz korzyści. Wbrew dosłownemu brzmieniu inżynier kontraktu nie jest osobą fizyczną, lecz zespołem specjalistów, uczestniczących w procesie budowlanym. Zakres zadań wyklucza możliwość jednoosobowego sprawowania tej funkcji.

Obowiązek poprawnego i dostatecznie precyzyjnego podania danych projektowych spoczywa na zamawiającym inwestorze, a wszelkie zmiany rozwiązań w trakcie wykonywania prac prowadzą do zgłaszania dodatkowych roszczeń finansowych ze strony wykonawcy. Zgodnie z art. 25 ust. 1 Prb reprezentantem inwestora na budowie jest inspektor nadzoru inwestorskiego, który jest zobowiązany do kontroli zgodności budowy z przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Prawo budowlane nie określa, ale i nie ogranicza rodzaju lub zakresu przepisów, które powinny być przestrzegane przez inspektora nadzoru. W każdym z podanych przypadków braki w dokumentacji przetargowej zamówienia powinny być stwierdzone przez inspektora nadzoru jako niezgodność z przepisami lub zasadami wiedzy technicznej. W przypadku procedur FIDIC jest to wprost przewidziane w zakresie obowiązków inżyniera kontraktu. Wykonanie zgodne z dokumentacją nie zwalnia nadzoru budowy od odpowiedzialności za szkody lub straty, które powinny być możliwe do przewidzenia.

Inwestycje budowlane są z reguły połączone z bardzo wysokimi nakładami finansowymi i związanym z tym ryzykiem. W interesie inwestora powinna leżeć rzetelna weryfikacja zarówno przygotowania, jak i wykonania prac na każdym etapie realizacji i dla wszystkich branż budowlanych. Taka weryfikacja jest możliwa jedynie przez kompetentnych i niezależnych fachowców. W procedurach FIDIC jest to zadaniem inżyniera kontraktu. W Prawie budowlanym brak jest jednoznacznie sformułowanych zapisów regulujących procedury kontrolne podczas realizacji budowy, dlatego często obowiązki te powierza się inspektorom nadzoru inwestorskiego. Prawo budowlane nie daje formalnych podstaw do obciążania wykonawcy lub kierownika budowy winą za usterkowe wykonanie robót. Zapisy o obowiązkach i odpowiedzialności zawarte w przepisach kodeksu cywilnego w Polsce mogą mieć zastosowanie tylko w przypadku istotnych lub rażących zaniedbań, z wykluczeniem spraw i problemów wyłącznie natury technicznej.

II. Rola nadzoru inwestorskiego i inżyniera kontraktu w procesie budowlanym

Ustanowienie nadzoru inwestorskiego w ramach inwestycji budowlanej wynikać może zarówno z woli samego inwestora, jak i z obowiązku nałożonego przez właściwy organ w decyzji o pozwoleniu na budowę. Niezależnie od podstawy jego powołania inspektor pełni funkcję reprezentanta inwestora na budowie, zaś jego prawa i obowiązki reguluje ustawa Prawo budowlane. Inaczej rzecz się ma z inżynierem kontraktu – instytucją pochodzenia obcego, nieuregulowaną w polskich przepisach budowlanych a jednocześnie niezmiernie często obecnie wykorzystywaną. Inspektor nadzoru inwestorskiego został uznany wprost za uczestnika procesu budowlanego w przepisie art. 17 pkt 1 Prb. Omawiane pojęcie ściśle powiązane jest z obowiązkami nałożonymi ustawowo na inwestora, głównie tymi wymienionymi w art. 18 Prawa budowlanego. Inwestor ma przede wszystkim zorganizować cały proces budowlany, z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Osoba organizująca inwestycję nie zawsze jednak dysponuje odpowiednią wiedzą i uprawnieniami, by wypełnić dyspozycje tych norm ustawowych.

W przypadku większych przedsięwzięć (takich jak w przypadku budowy kanalizacji w Szprotawie) w tym właśnie celu istnieje możliwość i obowiązek, powierzenia odpowiedniej osobie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego.—Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 roku wskazuje rodzaje obiektów budowlanych przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. Nr 138, poz. 1554). Jeżeli inwestycja budowlana ma dotyczyć jednej z wymienionych w tym akcie kategorii obiektów, wtedy pojawia się



obligatoryjny wymóg uczestnictwa inspektora nadzoru inwestorskiego w takim przedsięwzięciu. W § 1 ust 1 pkt 9 i 14 wskazuje, że ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego jest wymagane przy budowie obiektów budowlanych: stacji uzdatniania wody i oczyszczania ścieków o wydajności 50 m³/h i większej,(pkt 9) oraz rurociągów oraz obiektów i urządzeń z nimi związanych w tym wodociągowych o średnicy 200 mm i większej oraz kanalizacyjnych o średnicy 400 mm i większej (pkt 14 lit b). Zatem ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego było w przypadku realizacji zadania pn. „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno – ściekowej na terenie aglomeracji Szprotawa”

Zgodnie z przepisami Prawa budowlanego większość zadań inspektora opisywanego nadzoru stanowi wyrażenie ogólnych obowiązków nałożonych na samego inwestora (art. 25 w związku z art. 18 ust. 1 Prb). Podstawową funkcją inspektora nadzoru inwestorskiego jest reprezentowanie inwestora na placu budowy poprzez kontrolę zgodności realizacji inwestycji m.in. z projektem i pozwoleniem na budowę czy sprawdzania jakości użytych materiałów. Kontroluje jakość wykonanych robót oraz dokonuje ich odbioru, w szczególności ulegających zakryciu i zanikających – niemożliwych więc do sprawdzenia w późniejszych etapach budowy. Dodatkowo przepis wskazuje na potwierdzanie przez inspektora faktycznie wykonanych robót i usunięcia wad oraz na wnioski inwestora kontroluje rozliczenia dotyczących budowy. Obowiązki powyższe INI wykonuje m. in. poprzez wydawanie poleceń, żądanie dokonania poprawek czy ponownego wykonania danych robót, niekiedy zaś nawet wstrzymania wszelkich prac na budowie. Dla swej skuteczności prawnej polecenia te muszą być potwierdzone wpisem do dziennika budowy, który jest dokumentem urzędowym.

Wbrew dosłownemu brzmieniu inżynier kontraktu nie jest osobą, lecz zespołem specjalistów, jednostką będącą nowym sui generis uczestnikiem procesu budowlanego. Zakres zadań tego uczestnika wyklucza bowiem praktycznie jednoosobowe sprawowanie tej funkcji. Nie ma o tej instytucji wzmianki ani w Prawie budowlanym, ani w żadnym innym akcie prawnym, a pojawiło się w związku z wejściem naszego kraju do UE. Założeniem tej regulacji jest zgodne z ujednoczonymi zasadami ustalonymi przez FIDIC realizowanie inwestycji budowlanych współfinansowanych ze środków strukturalnych. Z tego też powodu omawiana instytucja występuje głównie w przedsięwzięciach współfinansowanych przez Unię Europejską. Działa zaś ona przede wszystkim na podstawie Prawa budowlanego, umowy z inwestorem, oraz – jeżeli taka była wola stron – o wspomniane ujednoczone warunki kontraktowe FIDIC. Podstawowym zadaniem IK jest, tak jak i inspektora inwestorskiego, nadzór techniczny nad robotami budowlanymi i ich jakością oraz całą dokumentacją sporządzaną przez wykonawcę. Drugą poważną kwestią jest sprawowanie kontroli prawidłowości stosowania procedur unijnych oraz dopełnienie w tym zakresie wszelkich formalności. Wymagania dotyczące zakresu zadań w tym przedmiocie wynikają z umowy o dofinansowanie projektu. Inżynier kontraktu, wraz z wchodzącymi w jego skład inspektorami nadzoru budowlanego (w poszczególnych branżach), to pierwsza instancja kontrolna w zakresie dysponowania środkami unijnymi. Zastosowanie instytucji – inżyniera kontraktu – ma na celu zapewnienie, że inwestycja zostanie ukończona zgodnie z wymogami kontraktu, zaś odpowiednio sporządzone raporty pozwolą na sprawne rozliczenie dotacji z Unii Europejskiej. Dla uzyskania najlepszej efektywności firmy oferujące usługę o nazwie „inżynier kontraktu” sugerują, by zakres prawa i obowiązków tego uczestnika procesu budowlanego wynikał z wspomnianych Ogólnych Warunków Kontraktu FIDIC, z uwagi na precyzyjność określonych tam regulacji.

III Porównanie obu instytucji.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że odmienna jest podstawa występowania w procesie budowlanym tych dwóch instytucji. Inspektor nadzoru inwestorskiego ma ustawowo określony status prawny i podstawowe zadania, które w drodze umowy cywilnoprawnej mogą być jedynie rozszerzone. Dodatkowo nadzór inwestorski, po zaistnieniu wcześniej wymienionych okoliczności, może być obligatoryjnym elementem danej inwestycji, którego wprowadzenie będzie obowiązkiem inwestora, nałożonym na niego przez organy administracji.

W odróżnieniu od powyższego, inżynier kontraktu to instytucja bez podstaw ustawowych, w pełni dobrowolnie stosowana. Podobieństwo zakresu zadań tego uczestnika procesu budowlanego występujące między ofertami różnych firm jest efektem zastosowania ujednoczonych warunków kontraktowych FIDIC, nie zaś z narzuconych ram prawnych. Rolą inspektora nadzoru inwestorskiego jest reprezentacja inwestora na placu budowy.

Mimo dużo szerszego zakresu obowiązków inżynier kontraktu ma być w założeniu, odmiennie niż inspektor inwestorski, podmiotem niezależnym od osoby inwestora. Wynika to z warunków FIDIC, które wskazują na wymóg bezstronności inżyniera działającego w imieniu inwestora i to bez względu na stosunek prawny łączący oba te podmioty. Mimo pośredniczenia we wszystkich umowach zawieranych między inwestorem a wykonawcą, inżynier kontraktu nigdy sam nie jest ich stroną. Inżynier kontraktu określany bywa strażnikiem procedur, co najlepiej obrazuje jego najważniejsze zadania, w tym nawet takie, jak ocena ryzyka w poszczególnych etapach inwestycji a także przygotowywanie zmian harmonogramu zadań w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych trudności lub przeszkód w trakcie budowy. Udział inżyniera kontraktu, powszechnie wykorzystywany, pozostaje przy tym instytucją w pełni dobrowolną i nieobjętą do tej pory przepisami prawa.

2.2. Ustalenie stanu faktycznego

- I. Pełnienie funkcji IK wraz z obowiązkami inspektora nadzoru inwestorskiego przy realizacji zadania „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno – ściekowej dla aglomeracji Szprotawa” w okresie od grudzień 2010 do marzec 2016

1. Zgodnie zapisem umowy zawartej w dniu 3 grudnia 2012 r Gmina Szprotawa reprezentowana przez Burmistrza Szprotawy firma DGP Dozorbud Grupa Polska Sp. z o. o. z siedzibą w Legnicy miała sprawować:

- 1) funkcję Inżyniera Kontraktu
- 2) funkcję Konsultanta
- 3) funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego

Zapisy te wskazują na konflikt interesów i zasad rozliczania poszczególnych kwestii w zakresie realizowania obowiązków wynikających z pkt 1 i 3, a w szczególności w odniesieniu do zasady bezstronności.

2. Zatem w sytuacji, w której inwestor zdecydował się na odstąpienie od kontraktu należało dokonać również rozwiązania umowy z IK lub co najmniej zmiany umowy z firmą wykonującą zadanie na „Pełnienie funkcji Inżyniera kontraktu oraz sprawowania nadzoru inwestorskiego w ramach projektu pn. „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno – ściekowej w aglomeracji Szprotawa”. Zamawiający nie tylko zaniechał powyższego, ale również dokonał niekorzystnych dla gminy finansowo zmian poprzez zawarcie aneksów: nr 3/2012, nr 5 z dnia

19.04.2013, (zmiana wynagrodzenia brutto z kwoty 2 603 910,00 zł na 4 266 336,60 zł, aneks 6 z dnia 6 maja 2014 (4 389 336,60 zł), aneks nr 7 z dnia 8.10.2015 r. (4 566 456,60 zł), aneks nr 8 z dnia 11.12.2015 r. (4 605 816,60 zł)

3. Działanie MAO i Kierownika JRP spowodowało naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez spowodowanie niekorzystnego rozporządzenia mieniem gminy poprzez nie zastosowanie rozwiązania przewidzianego w umowie – Kontrakcie nr IR.VII.342-27/2010 z dnia 3 grudnia 2010 r. zawartego w Ogólnych warunkach umowy klauzuli 26 i 27 umożliwiających zawieszenie świadczenia usług przez Inżyniera kontraktu – a tym samym zmniejszenie kwoty wynagrodzenia wz. z wypowiedzeniem umowy z dniem 4 lipca 2012 r. głównemu wykonawcy Konsorcjum firm Zakładu Ogólnobudowlanego ZBOIS sp z o. o. oraz Ecoservice Przedsiębiorstwo Budowlane sp. z o. o. , które to należało wykonać ponieważ wiązało się ze zmniejszeniem należnego wynagrodzenia Inżynierowi – firmie DGP Dozorbud Grupa Polska Sp. z o. o. z kwoty brutto 86 796,99 zł do kwoty 4428,00 zł. Realizacja zawieszonych umów powinna trwać od dnia 1.09.2012 r. do co najmniej dnia 18.02.2013 r. tj. podpisania nowej umowy z kolejnym wykonawcą przejmującym roboty. Zamawiający zawiesił świadczenie Usług zwyczajnych na okres od 1.12.2012 do 30 dni od daty podpisania pierwszej umowy (Aneks nr 3/2012 z dnia 1.12.2012 r.), przy czym zmniejszone wynagrodzenie zostało wypłacone za okres: grudzień 2012 oraz styczeń i luty 2013. Zatem zaniechano zawieszenia wykonywania czynności Inżyniera kontraktu za okres wrzesień, październik, listopad i 20 dni marca 2013 tj. na kwotę 247 106,97 zł + 57864,66 zł co daje łączną kwotę 304 971,63 zł. Generalnie w tym wypadku IK nie świadczył usług do od dnia podpisania kontraktu tj. od 3.12.2010 do kwietnia 2011 r. i w tym okresie również powinno nastąpić zawieszenie umowy. (4 x86 796,99 zł = 347187,96zł, kwota wynikająca ze świadczenia usług specjalnych powinna wynosić 17712,00 zł, zatem nieuzasadnione wydatki z początku kontraktu to kwota 329 475,96 zł).

Zgodnie z art. 144 pzp ust. 1e. zmianę postanowień zawartych w umowie lub umowie ramowej uznaje się za istotną, jeżeli:

- 1) zmienia ogólny charakter umowy lub umowy ramowej, w stosunku do charakteru umowy lub umowy ramowej w pierwotnym brzmieniu;
- 2) nie zmienia ogólnego charakteru umowy lub umowy ramowej i zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:
 - a) zmiana wprowadza warunki, które, gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu wzięliby lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęto by oferty innej treści,
 - b) zmiana narusza równowagę ekonomiczną umowy lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany pierwotnie w umowie lub umowie ramowej,
 - c) zmiana znacznie rozszerza lub zmniejsza zakres świadczeń i zobowiązań wynikający z umowy lub umowy ramowej,
 - d) polega na zastąpieniu wykonawcy, któremu zamawiający udzielił zamówienia, nowym wykonawcą, w przypadkach innych niż wymienione w ust. 1 pkt 4.

W niniejszym przypadku na przestrzeni lat 2010 – 2015 wartość kontraktu została stopniowo podniesiona o kwotę 2 002 000,00 zł, co stanowi bardzo istotną zmianę, a okres realizacji wzrósł z 30 do 59 miesięcy. Należy wziąć pod uwagę, że kontrakt został zawarty w oparciu o bardzo płynne i niedoprecyzowane postanowienia wzorcowe zaimportowane z żółtej książki Fidic, a konieczność zmiany czasowej i kwotowej była wynikiem decyzji

wypowiedzenia umowy Konsorcjum – głównemu wykonawcy przez Zamawiającego podjętej na podstawie rekomendacji Inżyniera kontraktu zawartych w Sprawozdaniach składanych miesięcznie w I oraz II kwartale 2012 r. „Inżynier informował Wykonawcę, że Rekomendacja Inżyniera jako osobny dokument Kontraktowy nie została przekazana”. Decyzja podjęta została bez zabezpieczenia frontu robót, czy nawet koncepcji kontynuowania inwestycji wartej ponad 100 mln zł w ramach programu PIOŚ ze wsparciem ok. 53 mln zł. Od wypowiedzenia umowy aż do zawarcia pierwszego nowego kontraktu w dniu 18 lutego 2013 r. w wyniku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego przygotowanego również przez firmę zewnętrzną, na podstawie wystąpienia Inżyniera z dnia 17.08.2012 r. stwierdzić należy, że nie posiadał on już żadnych kompetencji w zakresie nadzorowania robotami, podejmowania decyzji, wydawania poleceń czy nawet dostępu do terenu budowy, rozstrzygnięcia roszczeń konsorcjum. Z przedłożonych raportów wynika, że jedynym zajęciem była korespondencja z byłym wykonawcą oraz przygotowanie inwentaryzacji wykonanych robót która trwała ponad 6 miesięcy. Podejmując decyzję o rozwiązaniu kontraktu z Konsorcjum Zamawiający powinien mieć przygotowane bardzo dokładne dane liczbowe i rachunkowe oraz analizy przebiegu i wykonanego zakresu robót, na podstawie których można było z bardzo dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że Wykonawca nie jest w stanie zrealizować kontraktu w terminie. Dane powyższe powinny mieć odzwierciedlenie w piśmie z dnia 4 lipca 2012 r. nr JRP.042.3.26.2012 – Wypowiedzeniu Kontraktu na podstawie klauzuli 15.2 warunków kontraktowych FIDIC., inżynier kontraktu oficjalnie nie wystosował pisma z rekomendacją dla Zamawiającego w sprawie rozwiązania/wypowiedzenia kontraktu.

Określenie wysokości uszczuplenia środków

Niekorzystne postanowienia umów (aneksów) zawieranych pomiędzy rokiem 2012 a 2016, a także wypowiedzenie umowy Konsorcjum (na podstawie opisów z raportów Inżyniera Kontraktu) powoduje realne zagrożenie Gminy poprzez dochodzenie strat, które może ponieść samorząd w wyniku ewentualnego przegranego procesu z konsorcjum – firmą ZO ZBOIS sp. z o. o. z siedzibą w Krakowie.

- strata kwoty 59 825 291 złotych – wypłata należności dla Konsorcjum z budżetu Gminy w przypadku niekorzystnego wyroku sądowego (plus odsetki – jeżeli zostaną skapitalizowane i gdy orzeknie je sąd w pełnej wysokości – może to być równie znaczna kwota, powodująca obciążenie budżetu gminy; w takim przypadku do tej kwoty zostaną doliczone również koszty procesu i zastępstwa procesowego dla pełnomocników stron)

II. Pełnienie funkcji Inspektora Nadzoru Inwestorskiego (INI)

Kolejną dużą inwestycją realizowaną w latach 2017 – 2019, przy której w ramach przetargu nieograniczonego wyłoniono INI, była inwestycja pn.: „Przebudowa z rozbudową dawnego budynku Klasztoru Magdalenek przy ul. Plac Kościelny 2 w Szprotawie na Centrum Aktywności Społecznej”. W tym wypadku ogłoszono zamówienie w formie zapytania ofertowego na pełnienie obowiązków nadzoru inwestorskiego, które to upubliczniono w dniu 23.03.2017 r. w BIP Urzędu, składanie ofert przewidziano do 30.03.2017 r. Szacowania zamówienia wg. cen rynkowych dokonano w dniu 9.03.2017 na kwotę netto 49 990 zł. (11 973,94 euro). W terminie wpłynęły 3 oferty, tj. Komplet Inwest sp. z o. o. z Gorzowa Wlkp. Za cenę 137 514,00 zł, PUI Piotr Owsiański z Zielonej góry za kwotę 98 400,00 zł, oraz USBUD PUBiH Jan Raszczuk z Kożuchowa za cenę 57 000,00zł. Wszystkie oferty

spełniały postawione kryteria, a najkorzystniejsza, która została wybrana nie przekraczała kwoty z szacowania zamówienia (wg zgromadzonej dokumentacji). W protokole z wyboru wpisano najprawdopodobniej omyłkowo kwotę 65 000 zł. Umowa została podpisana w dniu zatwierdzenia protokołu z wyboru tj. 3 kwietnia 2017 r. i początkowo przewidywano jej zakończenie 31.07.2018 r. Jednak umowa w § 4 dopuszcza możliwość zmiany terminu, m.in. z powodu wykopalisk archeologicznych, wad dokumentacji, niesprzyjających warunków atmosferycznych. Za niedochowanie warunków umowy przewidziano standardowe kary określone w § 8. Do umowy zawarto:

- 1) Aneks nr 1 z dnia 31.07.2018 r. do umowy nr IR.272.6.2017.10 – przedłużający termin świadczenia usług do dnia 31.10.2018 r. w związku z koniecznością wykonania dodatkowych robót związanych z poprawą stanu technicznego budynku,
- 2) Aneks nr 2 z dnia 31.10.2018 r. do umowy nr IR.272.6.2017.10 – przedłużający termin świadczenia usług do dnia 30.11.2018 r. w związku z koniecznością wykonania dodatkowych robót związanych z poprawą stanu technicznego budynku. Umowa spisana na wniosek INI z dnia 4.10.2018 r., zwiększono kwotę wynagrodzenia o 11000 zł brutto,
- 3) Aneks nr 3 z dnia 30.11.2018 r. do umowy nr IR.272.6.2017.10 – przedłużający termin świadczenia usług do dnia 31.12.2018 r. w związku z koniecznością wykonania przyłącza gazowego (warunek niezależny od wykonawcy i INI),
- 4) Aneks nr 4 z dnia 31.12.2018 r. do umowy nr IR.272.6.2017.10 – przedłużający termin świadczenia usług do dnia 29.03.2019 r. w związku z koniecznością wykonania przyłącza gazowego (warunek niezależny od wykonawcy i INI).

W niniejszym postępowaniu nie stwierdzono uchybień powodujących nienależnie wypłacone wynagrodzenie, niemniej zespół wskazuje na konieczność rzetelnego dokumentowania niezbędności zawierania kolejnych aneksów, co wskazywałoby na transparentne metody stosowane przez inwestora.

2.3 Wnioski

Zespół audytorów skoncentrował się na badaniu wykonywania umowy na pełnienie funkcji IK wraz z INI przy inwestycji „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno – ściekowej dla aglomeracji Szprotawa”, ponieważ wydatkowana przez gminę Szprotawa kwota była znaczna - prawie 4,7 mln złotych. Dodatkowo rezultaty pracy IK przełożyły się na wypowiedzenie umowy kontraktu z Konsorcjum i skierowanie sprawy na drogę sądową. Wynagrodzenie kancelarii prawnej, której zlecono obsługę sporu, zapłacono około 700 000 złotych. Zespół dla zdiagnozowania i porównania procedur występujących przy wyłanianiu innych INI dokonał sprawdzenia postępowania w sprawie zamówienia na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego inwestycji „Przebudowa z rozbudową dawnego budynku Klasztoru Magdalenek przy ul. Plac Kościelny 2 w Szprotawie na Centrum Aktywności Społecznej”, która zamknęła się wydatkami rzędu 7 000 000 zł. Wg oświadczeń pracowników (odpowiedzialnych za realizację inwestycji i przetargi), pozostałe roboty, budowy, remonty i przebudowy były ograniczone zarówno w zakresie wykonania jak i środków finansowych, nie wymagały specjalnych uprawnień i kompetencji (przy Klasztorze konieczna było doświadczenie w nadzorze prac na obiektach wpisanych do rejestrów zabytków, przy aglomeracji doświadczenie przy robotach wodno – kanalizacyjnych, SUW, dlatego też kontrolę pełnili pracownicy urzędu delegowani przez Burmistrza (w zakresie obowiązków pracownicy mają zawarte dyspozycje nadzorowania i

kontrolowania prowadzonych inwestycje). Zespół nie stwierdził w drugim przypadku uchybień, jednak inwestycja będzie podlegała kontroli Instytucji Zarządzającej i Finansującej, ponieważ kwota 3,5 mln złotych pochodzi z dotacji unijnej. Na wykonane przebudowy i rozbudowę udzielona została gwarancja, w czasie której również INI jest obowiązany uczestniczyć w przeglądach i ostatecznym odbiorze. Dopiero po zwrocie zabezpieczenia należytego wykonania będzie można stwierdzić, czy nadzór inwestycyjny został zrealizowany prawidłowo i rzetelnie.

Obiekt 3

3. Promocja gminy i organizacja imprez

Nie można nie zauważyć, że od co najmniej kilku lat samorzady terytorialne rozpoczęły intensywne działania promocyjne, głównie w zakresie promocji gospodarczej i turystycznej, kulturalnej o wymiarze krajowym i międzynarodowym. Konkurencyjność miast i regionów jest faktem, a budowanie atrakcyjnej oferty i kształtowanie pozytywnego wizerunku ma na celu zaspokajanie indywidualnych i zbiorowych potrzeb członków społeczności lokalnej. Niemniej w przypadku samorządów, które obciążone są znacznym zadłużeniem takie działania promocyjne powinny być podejmowane i realizowane ze szczególnym naciskiem na racjonalne i gospodarne wydatkowanie środkami publicznymi, które związane jest z uzyskaniem w przyszłości wymiernych dla gminy korzyści.

Coraz ważniejszym czynnikiem pozyskiwania zasobów oraz poprawy jakości kapitału społecznego staje się optymalne wykorzystanie narzędzi marketingowych w zarządzaniu rozwojem lokalnym. Sam marketing terytorialny jest „sztuką sprzedawania miejsc” i polega na kreowaniu i „sprzedaży” miasta (regionu) jako konkretnego produktu o wszystkich cechach rynkowych. Wg. prof. Tadeusza Markowskiego - marketing miasta to przede wszystkim rynkowo zorientowana koncepcja zarządzania miastem (gminą) lub regionem przez władze samorządowe i jej partnerów w celu zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb użytkowników(klientów) wewnętrznych i zewnętrznych. Sens ekonomiczny marketingu miasta przejawia się we wzmacnianiu jego bazy ekonomicznej oraz większych dochodach budżetowych. Generalnie, zamierzenia promocyjne powinny być rozpoczynane od etapu planowania, stąd posiadanie dobrej strategii należy uznać za podstawę do rozpoczęcia działań. Gminy przyjęły różne rozwiązania: promocja i marketing są odrębnym dokumentem lub też najważniejsze działania umieszczane są w Strategii rozwoju gminy – dokumencie opracowywanym na co najmniej 5 lat.

Gmina Szprotawa posiada Strategię rozwoju gminy na lata 2015 – 2023, w której jako misję wskazano „Podniesienie standardów życia poprzez wspieranie inwestycji i inicjatyw lokalnych, gospodarczych, społecznych, które służą zrównoważonemu rozwojowi obszaru.” Dokument nie precyzuje działań długofalowych istotnych dla realizowania zadania własnego gminy jakim jest jej promocja - art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Są wskazane pojedyncze zamierzenia w poszczególnych celach operacyjnych, jednak nie wykazują one ukierunkowanego działania o charakterze profesjonalnego marketingu.

Wykonywanie zadań z zakresu promocji to mało doprecyzowana kategoria zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego: gmin, powiatów i województw samorządowych. O tym, czy

dane zadanie można zaliczyć do kategorii zadań promujących daną jednostkę każdorazowo decyduje rodzaj i charakter zadania oraz cel i efekt podjętych działań. Promocję miasta i gminy jako centrum turystycznego można uznać za zadanie własne gminy, o ile jej zakres (realny krąg potencjalnych klientów), forma, koszt i wiarygodność kontrahenta pozwalają na racjonalne założenie, że wspólnota samorządowa osiągnie wymierne korzyści z napływu dodatkowej liczby turystów, inwestorów, nowych mieszkańców, którzy właśnie poprzez działania podejmowane przez władze zostali zachęcani do ponownego odwiedzenia, czy nawet osiedlenia się w gminie Szprotawa. W Strategii nie określono efektów (wymiernych korzyści), jakie miały być uzyskane w wyniku zrealizowania zaplanowanych działań promocyjnych i wszystkich pozostałych. Nie określono również wskaźników, przy pomocy których można byłoby dokonać oceny poziomu realizacji przyjętych celów strategicznych i operacyjnych, co zespół audytorów stwierdził po przeanalizowaniu zapisów Strategii.

Mając na uwadze wstępne wnioski przyjęto, że celem zadania zapewniającego była ocena prawidłowości wykorzystania środków publicznych na działalność promocyjną Gminy Szprotawa oraz chociażby przybliżona wartość efektów tej działalności. Przedmiotem oceny były w szczególności:

- 1) prawidłowość planowania i ujmowania w dokumentach planistycznych działań promocyjnych;
- 2) rozwiązania organizacyjne w zakresie prowadzenia działań, przyjęte w UM,
- 3) skuteczność działań promocyjnych;
- 4) zgodność wyboru podmiotów zewnętrznych do realizacji zadania w zakresie promocji z ustawą prawo zamówień publicznych i uregulowaniami wewnętrznymi;
- 5) prawidłowość klasyfikowania, ewidencjonowania i rozliczania środków finansowych na działalność promocyjną samorządu,
- 6) ponoszenie wydatków zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ustawy o finansach publicznych.

3.2. Ustalenie stanu faktycznego

Poprzez nieokreślenie w dokumentach planistycznych oczekiwanych wymiernych efektów (korzyści), jakie zamierzano osiągnąć poprzez działania, spowodowano, że jest to dokument o niemierzalnej wartości. Nie określono również wskaźników, które pozwoliłyby dokonać oceny realizacji przyjętych celów działalności, w tym działalności promocyjnej. Dokonywano wydatków ze środków publicznych na promocję, bez oceny postępów we wdrażaniu strategii i bez rzetelnej oceny efektywności tych wydatków, o której mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy o finansach publicznych: tj. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Wydatki na promocję zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz.U. 2010 poz. 1053 ze zm.) sklasyfikowane są w dziale 750, rozdziale 75075 – promocja.

Wydatki gminy na promocję w latach 2016-2018

paragraf	Wydatek (wybrane pozycje)	2018	2017	2016
4300	Zakup usług	83 088,28	90 119,57	195 174,72
4190	Nagrody konkursowe	14 526,09	10 900,80	12 980,86
4430	Różne opłaty i składki	49 415,20	59 198,70	59 412,70
4110	Składki na bezp. społeczne	312,25	10 348,05	8 926,16
4307	Zakup usług pozostałych	24 809,84	-	-
4170	Umowy zlecenia i o dzieło	3 688,36	63213,61	64904,03
	łącznie	175 840,74	233 679,73	364 777,13
	Jednostki organizacyjne Gminy	54 416,79	111 707,41	67 383,02
		20 577,20	10 232,24	23 111,20
	Wydatki UM na promocje		826 163,75 zł	
	łącznie z jednostkami organizacyjnymi		1 052 163,75 zł	

źródło – dane Urzędu Miejskiego w Szprotawie)

Wydatki na działania medialne

lp		2016	2017	2018	2019	2020
1	Biuletyn UM	0	4840,50	8 625,72	8 253,30	7 416,90
2	Teledysk promocyjny Dożynki	1 999,80	0	0	0	4 000,00
3	„Wiadomości z Ratusza” Telewizja Regionalna	0	1750,00	20 880,00	17 700,00	16 400,00
4	Kampania PR	0	0	1200,00	14 700,00	17 672,20
5	Reklama Radio Zachód	0	0	0	0	2000,00
6	Ogłoszenia promocyjne Gazeta Regionalna	2 307,00	13 200,00	0	0	1000,00
7	Wędrówki z mikrofonem	0	0	0	1000,00	0
8	Gmina na 6	0	1230,00	0	0	0
9	„Informator Szprotawski” YouTube	0	5220,00	0	0	0
10	Produkcja filmowa vGs	18 000,00	0	0	0	0

		22 306,80	26 240,50	30 705,72	41 653,30	48 489,10
	Razem 2014 - 2018					

(źródło – dane urzędu miasta Szprotawa).

Działania promocyjne określone w dokumentach planistycznych nie były w pełni realizowane. Pomimo zapisów w strategiach, nie monitorowano działań podejmowanych we własnym zakresie, jak również zleczanych podmiotom zewnętrznym. (w zawieranych umowach nie stawiano wymogu rzeczywistego dokumentowania realizowanych zadań np. w formie zdjęć zapisanych na nośnikach elektronicznych czy CD). W Strategii rozwoju Gminy Szprotawa na lata 2015 – 2023 w ramach działań promocyjnych przyjęto:

- ➔ Cel strategiczny nr 1 „Podniesienie konkurencyjności gospodarczej gminy”
 - Cel operacyjny 1.3 – Racjonalne wykorzystanie walorów gospodarczych gminy,
 - 1.3.3 – Opracowanie spójnego systemu promocji gospodarczej i inwestycyjnej
 - Cel operacyjny 1.6 Rozwój różnych form rolnictwa ,
 - 1.6.2 – Promocja i wspieranie rozwoju rolnictwa wysokiej jakości, w tym ekologicznego
 - Cel operacyjny 1.7 Podniesienie atrakcyjności turystycznej i rekreacyjnej oraz rozwój infrastruktury sportowej,
 - 1.7.4 Promowanie oferty turystycznej Szprotawy z wykorzystaniem nowoczesnej informacji turystycznej
- ➔ Cel strategiczny nr 2 Rewitalizacja obszarów zdegradowanych poprzez wielowymiarowe działania na rzecz lokalnej społeczności przestrzeni i gospodarki, Cel operacyjny 2.3 Racjonalne gospodarowanie zasobami oraz infrastrukturą proinwestycyjną
 - 2.3.1 Uzbrojenie i promocja terenów inwestycyjnych w Wiechlicach,
 - 2.3.2 Promowanie przedsiębiorczości oraz trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia
- ➔ Cel strategiczny nr 3 Rozwój nowoczesnego kapitału ludzkiego i społecznego oraz silnego społeczeństwa informacyjnego,
 - 3.1.2 Rozwój i promocja e-usług,
 - 3.7.2 Promocja i upowszechnianiu wolontariatu

Efekty (korzyści) z działalności promocyjnej, nie są możliwe do zwymiarowania np. podając w liczbach (lub procentach) np. przyrost mieszkańców – (wystąpił raczej spadek co wskazuje poniższe zestawienie), turystów czy inwestorów w mieście (w gminie – w 2018 r. zarejestrowano 178 podmiotów w systemie CEDiG, w tym samym czasie wyrejestrowano 97 podmiotów- głównie w działalności handlowej i budowlanej; przybył duży inwestor: Wiązar System oraz w roku 2018 Nord - Systemy Napędowe spółka z o. o., firma Marmorin., firmy funkcjonują głównie w strefie WSSE, która posiada nadal obszar 23,5 ha uzbrojonego terenu do zagospodarowania

Liczba mieszkańców na dzień	31.12.2015 r.	31.12.2016 r.	31.12.2017 r.	31.12.2018 r.
Miasto	11785	11649	11491	11394
Wioski	9046	8988	8855	8740
RAZEM	20831	20637	20346	20134
Liczba mieszkańców per saldo 2015 - 2018				

Urząd Miejski w Szprotawie zainwestował również w opracowanie i wdrożenie marki gminy. W wyniku prac zleconych w latach 2013 - 2014 firmie Gromadzki Doradztwo i Konsulting, ul. Dolina Zielona 11, Zielona Góra, wybrano logo wraz z hasłem „Szprotawa Gmina w Koronie”, przy pomocy pracowników Wydziału Promocji przedstawiła Radzie Miejskiej. Nie podjęto żadnej uchwały o oficjalnym przyjęciu logotypu. Dnia 7 stycznia 2015 r. zarządzeniem 0050/2/2015 r Burmistrza Szprotawy zostały przyjęte wytyczne UM w Szprotawie w zakresie systemu identyfikacji wizualnej i promocji gminy określone w Księdze Marki Gminy dla Gminy Szprotawa. Logo miało dotyczyć całej gminy i w ocenie audytorów winno być przyjęte przez Radę Miejską w drodze uchwały; dnia 20 marca 2019 r. zarządzeniem Burmistrza Szprotawy nr 0050/40/2019 uchylono powyższe zarządzenie. Na opracowanie i wdrożenie marki Gminy Szprotawa wydatkowano około 24 000 zł w roku 2013 i kwotę 18 000 zł w roku 2014; jest to kwota jaką otrzymała firma Gromadzki Doradztwo i Konsulting w ramach zawartej umowy. W jej ramach wykonywane były również inne zadania; zadania określone w umowie w części pokrywają się o z zadaniami zawartymi w Regulaminie Organizacyjnym UM w Szprotawie:

- 1) Wydziału Inwestycji i Rozwoju § 26 pkt 24 - 45 Zarządzenie nr 12/2011
- 2) Wydziału Rozwoju Gminy § 27 Zarządzenie nr 8/2013
- 3) Wydziału Rozwoju Gminy § 29 Zarządzenie nr 29/2016

I zadaniami realizowanymi przez urzędników w ramach obowiązków służbowych.

Przy realizacji imprez cyklicznych w zakresie promocji do współpracy angażowane były również jednostki organizacyjne gminy, także spółki komunalne, które w ramach swoich planów finansowych i budżetów zawierały umowy z wykonawcami estradowymi, firmami które obsługiwały imprezy w formie oferowania dodatkowych atrakcji (zjeżdźalnie, parki rozrywki, sprzedaż towarów i usług, animatorzy, kultury itp.). Z informacji uzyskanych od sekretarza gminy z wymienionych instytucji uzyskano poniższe środki:

- 1) Szprotawskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. na promocję i reklamę Spółki poprzez wystawienie własnego stoiska na gminnych imprezach, festynach itp. poniosła następujące koszty i wydatki w latach:
Rok 2016 – 2 721,00 zł
Rok 2017 – 11 947,33 zł
Rok 2018 – 16 532,79 zł.
- 2) Szprotawski Zarząd Nieruchomości „Chrobry” sp. z o. o. nie uczestniczyła w działaniach promocyjnych UM,
- 3) Szprotawski Dom Kultury w ramach swojego budżetu zakupił usługi, które zostały wykorzystane przy organizacji imprez Gminnych:
Rok 2016 – łącznie wydano 64.662,06 zł w tym gwiazda wieczoru Dni Miasta Natalia Szroeder z zespołem Video 60.885,00 złotych; zabawy interaktywne dla dzieci – 3.200 złotych.
Rok 2017 –(Festiwal Ziemia i Pieśń był połączony z Dniami Miasta) łącznie wydano 99.760,08 zł, w tym gwiazda wieczoru Dni Miasta – finaliści Voice of Poland 14.000,00 gwiazda wieczoru Dożynki zespół MJAY i SAMOWAR 11.000,00 złotych.
Rok 2018 – łącznie wydano 37.884,00 zł w tym gwiazda wieczoru Dni Miasta - Michał Szpak wraz z opłatą ZAIKS 37.884,00 złotych.
- 4) Szprotawska Biblioteka Miejska w ramach swojego budżetu nie ponosiła wydatków związanych z ogólnymi imprezami gminnymi. Środki budżetowe przeznaczono na małe

inicjatywy kulturalne związane głównie z promocją czytelnictwa, min. spotkania z autorami, konkursy, projekty edukacyjne, zajęcia z dziećmi itp.

W roku 2015, 2016, 2017 i 2018 dług Gminy oscylował w granicach 60 mln zł (a nawet przekroczył 66 mln) pomimo to na obchody gminnych imprez: Dni Szprotawy i Dożynki wydatkowano

2015 r. – 71 300 zł

2016 r. – 222 900 zł

2017 r. – 122 000 zł

2018 r. – 115 700 zł

Zweryfikowano w ramach audytu następujące wydatki:

1. umowa nr RG.2151.2.2015 z dnia 2 stycznia 2015 r. zawarta z firmą MEWI Media Wizerunek z Zielonej Góry na świadczenie usług w zakresie public relations w celu kreowania pozytywnego wizerunku Gminy Szprotawa za kwotę 1200 zł miesięcznie. Wykonawca w zakresie zadania realizował przede wszystkim doradztwo w zakresie relacji z mediami, redagował i dokonywał korekty pism, listów intencyjnych, gratulacyjnych, opracowywał komunikaty prasowe. Wykonawcy udzielono również zezwolenia na informowanie mediów prasowych, elektronicznych oraz internetowych. W sumie za rok była to kwota brutto 14 400 złotych. W ocenie zespołu podobny a nawet skuteczniejszy efekt zamawiający uzyskałby wysyłając na szkolenia z zakresu kreowania wizerunku medialnego własnych pracowników. Kompetencje know-how określane jako całokształt wiadomości, czyli fachowej wiedzy oraz doświadczeń w danym zakresie i procesie dla określonego wyrobu lub usługi pozostałyby wówczas do dyspozycji Urzędu.

Pozostałe skontrolowane losowo umowy:

1. Umowa RG.2151.6.2015 w sprawie emisji audycji informacyjno – publicystycznej z dnia 3.03.2015 Wędrówki z mikrofonem – Pozytywnie zakręcenie – emisja w dniu 24.03.2015 w Radiu Zachód - Gmina nie miała wpływu na kształt i formę samej audycji – Przy tworzeniu redaktorzy Radio Zachód pozostawali całkowicie samodzielni w doborze materiału i jego przedstawieniu, a ewentualne sugestie Gminy zostały uwzględnione, jeżeli były zgodne z linią programową Radia i w ocenie Radia atrakcyjne dla słuchaczy. § 4 – wynagrodzenie 1000 zł brutto,

2. Umowa RG. 2151.3.2015 z dnia 2.02.2015 – Regionalna TV w Żarach – w sprawie produkcji serwisu informacyjnego pt. „Wiadomości z Ratusza”- 2 x po 15 min w miesiącu – zakres określał § 2 – wywiad z burmistrzem, rozmowa z urzędnikami wg potrzeb zleceniodawcy, przedstawienie zadań, przegląd imprez pod patronatem burmistrza, zapowiedzi, zaproszenia, inne materiały. Umowa gwarantowała przeniesienie praw autorskich. Zakres uzgadniany ze zleceniodawcą za kwotę 1630 brutto na rok. W umowie nie uwzględniono opcji według której możliwe byłoby stwierdzenie ilości odtworzeń internetowych, co uniemożliwia zbadanie oglądalności i zainteresowania wiadomościami.

3. Umowa RG.2151.5.2015 z dnia 2.03.2015 Arkadiusz Wesołowski z Koszalina – 6 statuetek „Mistrza Sportu” 1500 złotych. Jednokrotne zamówienie – statuetki miały bardzo artystyczny kształt – i odbiegały od przyjętych i stosowanych wyróżnień sportowych.

Przy większości zamówień na usługi i dostawy stosowano Zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania i ewidencjonowania zamówień publicznych których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych kwoty 30 tys. Euro w UM w Szprotawie (wcześniej do 14 tys. euro), w których zgodnie z § 2 wyłączono m. in.

- 1) Zamówienia, w których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali, widowisk, spektakli teatralnych, przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej,
- 2) Zamówień których przedmiotem są usługi doradcze prawnicze, polegające na wykonywaniu:
 - a) Zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi lub doradztwie prawnym i zastępstwie procesowym w postępowaniu o zwrot nadpłaconego podatku VAT
 - b) Prowadzeniu weryfikacji świadczeń otrzymywanych od wybranych podmiotów (...)
- 3) Zamówienia których przedmiotem są usługi doradztwa finansowego (...).

W szczególnie uzasadnionych przypadkach na pisemny i uzasadniony wniosek Burmistrz mógł wyrazić zgodę odstąpienia od stosowania niniejszego regulaminu.

Zespół audytowy stwierdza, że powyższe zapisy są w części zaczerpnięte z ustawy prawo zamówień publicznych, jednak budzą one wątpliwości w zakresie stosowania zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, jak również przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych. Brak rozeznania rynku i prowadzenie negocjacji tylko z jednym wykonawcą (bez rzetelnego udokumentowania powyższego) może budzić uzasadnione obawy w stosunku do racjonalności gospodarowania środkami publicznymi, w tym wydatkowania środków w sposób celowy, oszczędny oraz umożliwiając pełne zastosowanie art. 44 ustawy o finansach publicznych czyli zastosowanie optymalnego doboru metod i środków w celu uzyskania najlepszych efektów z nakładów. Badając dokumentację tylko na podstawie zawartych umów zespół nie potrafi wskazać, czy Zamawiający dochował powyższych zasad, a poniesione nakłady były optymalne i możliwie najniższe dla uzyskanych efektów, których też *nota bene* nie można właściwie zweryfikować.

Należy podnieść, że do rozdziału budżetu 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego w których klasyfikowane były różne wydatki na promocję klasyfikowano wydatki w innych rozdziałach niż rozdział 75075. Część wydatków była kwalifikowana do innych wydziałów urzędu w ramach realizacji zadań tych właśnie wydziałów. Takie klasyfikowanie wydatków stanowiło istotną trudność w ustaleniu zgodnej ze stanem faktycznym wysokości środków wykorzystanych na promocję przez UM w Szprotawie, jak również trudno określić, czy wykazywane w sprawozdaniach budżetowych wydatki na promocję odzwierciedlały rzeczywiste wydatki. Stwierdzono, że zdecydowana większość wydatków na zakup usług, dostaw, materiałów związanych z promocją dokonana była w trybie wyboru z wolnej ręki, jako wydatki poniżej kwoty 30 tys. euro. Zamówienia publiczne realizowane były w formie zapytań telefonicznych, negocjacji z jednym lub dwoma wykonawcami – głównie z rynku lokalnego lub terenu województwa lubuskiego.

Przepis artykułu 4 pkt 8 prawa zamówień publicznych stanowi, że zamawiający nie ma obowiązku stosowania przepisów tej ustawy przy udzielaniu zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tysięcy euro (wcześniej 14 000 euro). Objęte kontrolą wydatki ponoszone były nadziania promocyjne realizowane we własnym zakresie, jak również zlecano wykonanie usług, dostawę materiałów i realizację zadań promocyjnych podmiotom zewnętrznym, szczególnie w zakresie dużych imprez promocyjnych i uroczystości, produkcji i emisji filmów promocyjnych, audycji radiowych, opracowań graficznych, druk i kolportaż lokalnych gazet i folderów oraz zakup gadżetów promocyjnych czy wykonania tablic informacyjno-promocyjnych.

Dokonywanie oceny celowości, skuteczności i efektywności działań promocyjnych w poszczególnych samorządów terytorialnych należy do organów stanowiących (rad, sejmików), natomiast oceny audytorów ograniczone są do kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. Samorzady planują działania promocyjne na kilka lub kilkanaście lat; efekty tych działań mogą być dostrzegane również po dłuższym okresie. Niezbędny jest zatem uważny, długofalowy, stały monitoring wymiernych efektów działań promocyjnych, a następnie na tej podstawie dokonywanie ewentualnych korekt strategii promocji. Gmina Szprotawa posiada dokumenty planistyczne, w których określono cele strategiczne i operacyjne w zakresie promocji i które powinny być analizowane systematycznie, a rezultaty i skuteczność działalności promocyjnej winny podlegać omówieniu i ocenie. Brak badania efektywności działań promocyjnych przez organ wykonawczy - Burmistrza Szprotawy utrudnia dokonanie oceny, jaki poziom środków finansowych jest niezbędny do osiągnięcia wyznaczonych celów w zakresie promocji oraz czy przeznaczane na ten cel fundusze spowodowały osiągnięcie pozytywnych efektów dla całej gminy. Określenie w strategiach gminy Szprotawa promocji wskaźników, a następnie ich monitorowanie pozwoliłoby na dokonanie oceny postępów we wdrażaniu strategii oraz na zwymiarowanie osiągniętych korzyści.

3.3 Wnioski

Nadrzędnym celem przeprowadzenia audytu jest sformułowanie rekomendacji, których zastosowanie ma się przyczynić do poprawy zdolności prowadzenia działań promocyjnych przez podmiot prowadzący stosowne działania w imieniu gminy czy jego pracowników. Wynik w swym założeniu ma doprowadzić do wdrożenia pełnej orientacji marketingowo - promocyjnej, jednak z uwzględnieniem ogólnej sytuacji tak organizacyjnej i finansowej gminy. Są to m.in. działania odnoszące się do procesu tworzenia produktów terytorialnych (np. turystycznych) oraz ich promocji (np. kampanie promocyjne) i sprzedaży (w tym badania, monitoring itp.), a także procesu kreowania wizerunku/marki miejsca, które próbowano uzyskać poprzez markę: „**Szprotawa Gmina w koronie**”. Analiza oferty i *brand promise* (obietnicy marki) wykazała opcję *overpromise* – czyli „obiecywanie zbyt wiele”. Miasto i gmina Szprotawa poprzez nawiązanie do „korony” nie jest przekonujące w swoim przekazie – trudno bowiem powiązać czy dostrzec powiązanie tematyczne z społecznością lokalną Szprotawy.

Promocja powinna skoncentrować się na:

- Podniesieniu atrakcyjności miasta i Gminy Szprotawa dla mieszkańców, turystów i inwestorów
- Kształtowaniu pozytywnego, przyjaznego wizerunku w Internecie
- Podniesieniu rangi turystycznej (początkowo w powiecie i regionie, w perspektywie długofalowej – co najmniej na obszarze kraju)
- Wzmocnieniu pozycji miasta i gminy jako znaczącego ośrodka gospodarczego w regionie przyjaznego inwestorom, pracownikom i środowisku
- Integracji mieszkańców
- Promocji walorów, ekologicznych i agroturystyki
- Pozyskaniu kapitału zewnętrznego i mobilizacji kapitału lokalnego
- Kulturowaniu tradycji, dbałości o dziedzictwo kulturalne.

3.4 Rekomendacje

Mając powyższe ustalenia na uwadze Gmina Szprotawa i działający w jej imieniu organ wykonawczy Burmistrz powinien podjąć działania, których efektem będzie usprawnienie i zoptymalizowanie marketingu i promocji, któremu może służyć:

- 1) wdrożenie i dokumentowanie obiektywnych i mierzalnych metod oceny działań promocyjnych,
- 2) wzmocnienie kontroli obszaru zlecenia usług promocyjnych podmiotom zewnętrznym,
- 3) rzetelne klasyfikowanie wydatków przeznaczonych na promocję,
- 4) korzystanie przy promocjach ze środków zewnętrznych, w tym fundacji, stowarzyszeń, programów europejskich (np. Fundusz Norweski), funduszy Unii Europejskiej oraz wykorzystanie mierników towarzyszących projektom unijnym także do konstruowania podobnego modelu rozliczania przedsięwzięć realizowanych z budżetu miasta,
- 5) spójność strategii promocyjnych z celami rozwoju gminy przyjętymi przez samorząd (tj. np. organizowanie cyklicznych powtarzających się kampanii promocyjnych w sposób zgodny z przyjętym celem i przy założeniu wypracowania znaku identyfikacyjnego – logotypu całej Gminy).

Określenie w strategiach promocji gminy wskaźników, a następnie ich cykliczne monitorowanie pozwoli na dokonanie oceny postępów we wdrażaniu strategii oraz na zwymiarowanie osiągniętych korzyści. Jest to istotne dla całej Gminy, ale obecnie trudne z powodu jej trudnej sytuacji finansowej. Władze zarówno wykonawcza – Burmistrz, jak i uchwałodawcza – Rada Miejska, powinny dążyć do zminimalizowania wydatków i dlatego rekomendujemy:

- 1) Pomimo ustawowego zwolnienia ze stosowania w niektórych zamówieniach ustawy Prawo zamówień publicznych przy wyborze wykonawcy w ramach zapytania z wolnej ręki, kierować zapytania do co najmniej paru wykonawców. Z przeprowadzonego rezeźnienia rynkowego sporządzać notatkę lub protokół wraz z załączonymi potwierdzeniami dokonanej czynności np. mail, zrzut strony internetowej, opis rozmowy z powołaniem numeru telefonu, godziny połączenia, danych osoby reprezentującej firmę. Podjęcie powyższych działań wpłynie na transparentność transakcji, jak również potwierdzi stosowanie zasad wynikających z art. 44 ustawy o finansach publicznych. (np. wybór firm ochroniarskich, zakup materiałów promocyjnych, wybór firm organizujących obchody świąt czy uroczystości, i.t.p)
- 2) Prowadzić stały kompleksowy monitoring i ewaluację zadań priorytetowych i zadań własnych gminy – w szczególności z realizacji Strategii i Programów długoterminowych, w tym konieczność aktualizacji bądź zmiany kierunków działania i podejmowanie właściwych rozwiązań)
- 3) W przypadkach szczególnych, w których następuje odstępstwo od przyjętych zasad lub powodujących dodatkowe wydatki budżetowe należy dokładnie i wyczerpująco uzasadnić podjęte czynności; podstawy prawne działania, wskazać ewentualne korzyści lub też zagrożenia, które są możliwe w przypadku zastosowania innego rozwiązania lub zaniechania działania.
- 4) Osoby odpowiedzialne za przygotowanie projektów umów powinny zawsze analizować kwestie związane z powielaniem lub nawet niezasadnym dublowaniem zlecanych zadań i to zarówno w odniesieniu do obowiązków realizowanych przez pracowników urzędu jak również firm z którymi Gminę wiązą już umowy.



VIII. Podsumowanie:

Przeprowadzony audyt wykazał, iż w Urzędzie w badanym okresie nie funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W bardzo ograniczonym zakresie zidentyfikowano procesy oceny, zarządzania i kontroli potencjalnych zdarzeń lub sytuacji niekorzystnych dla Urzędu i Gminy, które powinny być realizowane w celu dostarczenia kierownictwu – Burmistrzowi Szprotawy racjonalnego zapewnienia, że cele organizacji są lub zostaną prawidłowo zrealizowane. Pomimo poniesienia znacznych kosztów na realizację zadań gminy, w tym m. in.: na obsługę prawną, na promocję, na zapewnienie nadzoru inwestorskiego (IK), trudno określić, czy w chwili dokonywania oceny audytowej, uzyskano cele wynikające z analizy potrzeb społecznych, czy też uzyskano pozytywny wpływ na przyszły stan rzeczy, który zamierzał osiągnąć dysponent środków publicznych – Gmina Szprotawa, zgodnie z celami określonymi w strategiach rozwoju i programach rozwoju

IX. REKOMENDACJE

Na podstawie opisanych w niniejszym sprawozdaniu ustaleń oraz ich analizy rekomenduje się wykonanie następujących działań:

1. Należy niezwłocznie doprowadzić procesy kontroli zarządczej w UM do stanu umożliwiającego podejmowanie przez Kierownictwo działań niezbędnych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności poprzez wypracowanie systemu:

- 1) zgodnego z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skutecznego i efektywnego;
- 3) potwierdzającego wiarygodność składanych sprawozdań;
- 4) chroniącego zasoby i prowadzącego do ich prawidłowego wykorzystania;
- 5) opartego na przestrzeganiu i promowaniu zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywnym przepływie informacji;
- 7) bieżącym zarządzaniem ryzykiem przez każdego uczestnika systemu.

2. Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Należy zadbać, aby określając cele i zadania konkretnie wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji i terminy sprawozdań cząstkowych.

3. Wskazane jest również:

- 1) Podjęcie działań w celu poprawy jakości dokumentowania przeprowadzonych zamówień publicznych oraz zamówień z tzw. wolnej ręki,
- 2) Zwiększenie nadzoru przy zlecaniu usług o wartości poniżej 30 tys. euro, poprzez zapewnienie należytej ścieżki postępowania przy przeprowadzaniu rozeznania rynku i analizie ofert.
- 3) Zwiększenie nadzoru nad rozliczaniem umów zlecenia i o dzieło.
- 4) Rozważenie wprowadzenia w ramach dobrych praktyk, weryfikacji zasadności zlecenia usług podmiotom zewnętrznym i sporządzania analiz dotyczących kosztów i korzyści na etapie planowania zleceń.

- 5) Zachowanie należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówień publicznych w celu wyeliminowania przypadków nieuprawnionego wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawa zamówień publicznych, przy zleceniu usług podmiotom zewnętrznym.
- 6) Zapewnienie wydatkowania środków finansowych po faktycznym zrealizowaniu zadania, zgodnie z warunkami płatności określonymi w umowie, w tym egzekwowanie kar umownych.
4. Mając na względzie obecną sytuację finansową Gminy należy ściśle stosować zapisy art. 44 ustawy o finansach publicznych, a także opracować program oszczędnościowo – naprawczy. Jego prawidłowe wdrożenie jest uwarunkowane świadomością istniejących zagrożeń realizujących przyjęte założenia: organu wykonawczego Gminy – Burmistrza, pracowników UM, jednostki organizacyjne gminy i jej spółki komunalne oraz organu uchwałodawczego – Rady Miejskiej.

Pouczenie:

Pouczenie: 1.Zgodnie z § 31 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4.09.2015 r. w sprawie w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (t. jedn. Dz.U.2018.506) audytor przekazuje sprawozdanie kierownikowi komórki, w której jest przeprowadzane zadanie, zgodnie z zakresem podmiotowym określonym w programie zadania. Kierownik komórki, w której jest przeprowadzana jest ocena, może zgłosić na piśmie, w terminie 7 dni od dnia otrzymania sprawozdania, dodatkowe wyjaśnienia lub umotywowane zastrzeżenia dotyczące treści sprawozdania.

**Audit Consulting
Municipal Sp. z o.o.**
ul. Zgrzebnicka 58, 41-500 Chorzów
tel./fax +48 32 241 47 19
KRS 0000354477
Regon 301411233 NIP 696 185 95 31
Podpis i data - Audytor

BURMISTRZ
Miroslaw Gąsik

Podpis i data - Burmistrz

Za Audit Consulting Municipal Sp. z o.o.

**Audit Consulting
Municipal Sp. z o.o.**
ul. Zgrzebnicka 58, 41-500 Chorzów
tel./fax +48 32 241 47 19
KRS 0000354477
Regon 301411233 NIP 696 185 95 31

Andrzej Skibiński

WICEPREZES ZARZĄDU

Andrzej Skibiński

Vice- Prezes Audit Consulting Municipal Sp. z o.o.