

Kętrzyn, dnia 01 lutego 2023 r.



**KOMENDANT  
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO ODDZIAŁU  
STRAŻY GRANICZNEJ**

*im. gen. bryg. Stefana Pastawskiego*

Egz. nr 21.

**WM-NK-SSAM.0910.10.2022**

**NACZELNIK**  
Wydziału Techniki i Zaopatrzenia  
Warmińsko-Mazurskiego Oddziału  
Straży Granicznej w Kętrzynie

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

z kontroli planowej w trybie zwykłym w Wydziale Techniki i Zaopatrzenia Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie na temat: *„Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach”*.

**Podmiot kontrolowany:** Wydział Techniki i Zaopatrzenia Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, ul. Generała Władysława Sikorskiego 78, 11-400 Kętrzyn. Naczelnikiem Wydziału Techniki i Zaopatrzenia w okresie objętym kontrolą był pan Wojciech Gorczyński.

**Komórka kontroli:** Wydział Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, 11-400 Kętrzyn, ul. Generała Władysława Sikorskiego 78.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie decyzji nr 139 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Straży Granicznej wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzenia kontroli w urzędach obsługujących organy lub jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. Urz. KGSG poz. 47 z późn. zm.) oraz załącznika do decyzji nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w zakresie zasad i trybu przeprowadzenia kontroli w urzędach obsługujących organy lub jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. Urz. MSW poz. 43 z późn. zm.), przez zespół kontrolny w składzie:

- kierownik zespołu - kpt. SG Agnieszka Mazur-Kłok - st. specjalista Wydziału Kontroli W-MOSG (upoważnienie nr 9/2022 z dnia 27 września 2022 r.),

rzeczy wymagające montażu, konfiguracji oraz testowego uruchomienia. W umowach określono także zasady rozliczenia i warunków zapłaty wynagrodzenia.

Natomiast pozytywnie z nieprawidłowością oceniono działalność podmiotu kontrolowanego w zakresie umów realizowanych w ramach postępowania określonego w Wytycznych nr 22 Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 04 lutego 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej poniżej kwoty 130 000 zł.

Ustalono, że w umowie nr 157/CSSG/21, po stronie zamawiającego działała osoba nie posiadająca wymaganego pełnomocnictwa Komendanta W-MOSG.

W dniu zawarcia umowy nr 157/CSSG/21 osoba widniejąca w komparycji umowy rozkazem dziennym nr 146 Komendanta W-MOSG z dnia 30.07.2021 r. zastępowała Komendanta W-MOSG posiadając jedynie umocowanie do czynności zwykłego zarządu (akta kontroli karta nr 16-17).

Art. 96 ustawy *Kodeks cywilny* stanowi, iż „*Pełnomocnictwo ogólne obejmuje umocowanie do czynności zwykłego zarządu. Do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu potrzebne jest pełnomocnictwo określające rodzaj, chyba że ustawa wymaga pełnomocnictwa do poszczególnych czynności*”.

Na ocenę ogólną złożyły się oceny cząstkowe badanych zagadnień.

W ramach kontroli planowej przeprowadzonej w trybie zwykłym na temat „*Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach*”, dokonano przeglądu dokumentacji udostępnionej przez Sekcję Techniki Specjalnej Wydziału Techniki i Zaopatrzenia W-MOSG. Dokumenty te zostały objęte analizą pod kątem przygotowania i dokumentowania zawieranych przez W-MOSG umów cywilno-prawnych z podmiotami zewnętrznymi, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia interesów zamawiającego.

Kontrola obejmowała 9 umów procedowanych przez Sekcję Techniki Specjalnej Wydziału Techniki i Zaopatrzenia w okresie od 01 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r., co stanowi próbę obejmującą 100% umów. Sześć umów zawarto w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z zasadami określonymi ustawie *Prawo zamówień publicznych*. Trzy umowy realizowano w ramach postępowania określonego w Wytycznych nr 22 Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 04 lutego 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej poniżej kwoty 130 000 zł.

#### 1. Umowy poprzedzone postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego:

- Umowa nr 9/CSSG/21 zawarta w dniu 26 stycznia 2021 r. (akta kontroli karta nr 118-136).
- Umowa nr 25/STS/21 zawarta w dniu 23 lutego 2021 r. (akta kontroli karta nr 137-154).
- Umowa 65/STS/21 zawarta w dniu 24 marca 2021 r. (akta kontroli karta nr 216-232).
- Umowa nr 59/CSSG/21 zawarta w dniu 19 marca 2021 r. (akta kontroli karta nr 159-172).

- Umowa nr 60/CSSG/21 zawarta w dniu 19 marca 2021 r. (akta kontroli karta nr 183-197).
- Umowa nr 61/CSSG/21 zawarta w dniu 19 marca 2021 r. (akta kontroli karta nr 203-214).

Ustalono, że ww. umowy objęte badaniem zostały zawarte z zachowaniem formy pisemnej, co jest zgodne z treścią art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* oraz zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. 2019 r. 1145 t.j.- stan prawny na czas objęty kontrolą)<sup>2</sup>.

W treści umów określono strony umowy (zamawiającego i wykonawcę). W oparciu o dane zawarte w umowach dokonano sprawdzenia reprezentacji zawieranych umów. Na podstawie informacji w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej potwierdzono prawidłowość reprezentacji po stronie wykonawców zawierających ww. umowy, tj. zostały one zawarte przez uprawnione osoby (akta kontroli karta nr 112-117, 155-158, 173-182, 198-202).

Jednocześnie w okolicznościach gdy po stronie zamawiającego działały inne osoby niż Komendant W-MOSG, zweryfikowano pełnomocnictwa i potwierdzono właściwą reprezentację w zawieranych umowach (akta kontroli, karty nr 38-39, 109).

Ustawodawca wymaga, aby umowa w sprawie zamówienia publicznego była zawarta na czas oznaczony, co do zasady nie dłuższy niż 4 lata (art. 142 cytowanej wyżej ustawy). Dlatego poddano sprawdzeniu czas, na jaki udzielono zamówienia. Wszystkie ww. umowy z poszczególnymi wykonawcami zostały zawarte na czas oznaczony, nie przekraczający 4 lat.

W myśl uregulowań zawartych w art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* w treści umów ujęto postanowienia gwarantujące stronom, iż zakresie nieuregulowanym w umowie, możliwe jest zastosowanie przepisów zawartych w ustawie z 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*. W każdej z umów ujęto zapisy określające wysokość kar umownych na rzecz zamawiającego oraz zapisy gwarantujące zamawiającemu prawo odstąpienia od umowy, gdy wystąpią istotne zmiany okoliczności powodujące, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy lub dalsze wykonywanie umowy może zagrozić istotnemu interesowi bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwu publicznemu. Jednocześnie w treści umów zawarto zapisy, że wykonawca wyraża zgodę na potrącenia, w rozumieniu art. 498 i art. 499 *Kodeksu cywilnego*, należności z tytułu naliczonych kar umownych wskazanych w treści umowy. Interesy zamawiającego zostały właściwie zabezpieczone także poprzez ujęcie zapisu, z którego wynika, iż zamawiający ma prawo dochodzić uzupełniającego odszkodowania na zasadach ogólnych, określonych w *Kodeksie cywilnym*, gdy poniesiona przez zamawiającego szkoda przewyższy wysokość zastrzeżonych kar umownych.

W umowach, których przedmiotem było dostarczenie rzeczy ujęto zapisy, iż wykonawca udziela zamawiającemu na przedmiot umowy gwarancji (art. 577 k.c.). Gwarancji udzielono poprzez wskazanie okresu liczonego w miesiącach począwszy od dnia następującego po dniu podpisania przez strony protokołu przyjęcia dostawy bez zastrzeżeń. Jednocześnie ww. umowy zawierają postanowienia gwarantujące zamawiającemu uprawnienia z tytułu rękojmi za wady (art. 556 k.c.). Wykonawca zobowiązał się do udzielenia

---

<sup>2</sup> Dalej zwany *Kodeksem cywilnym*.

zamawiającemu rękojmi za wady fizyczne rzeczy dostarczonych w ramach realizacji umów. Nadto za wady prawne dostarczonych urządzeń, wykonawca zagwarantował udzielenie bezterminowej rękojmi.

Umowy, których przedmiotem było dostarczenie rzeczy zawierały zapisy, iż w ich odbiorze uczestniczyć będzie komisja, złożona z przedstawicieli obu stron umowy. Jednocześnie wykonawca zobowiązywał się treścią umowy, że bezpośrednio po dostarczeniu przedmiotu umowy dokona montażu, konfiguracji oraz testowego uruchomienia dostarczonych urządzeń w obecności osób wyznaczonych do odbioru zamówienia przez zamawiającego.

Postanowienia końcowe ww. umów zawierają zapisy, z których wynika, że strony zgodnie przyjmują, iż w okolicznościach powstania sporu w związku z realizacją postanowień umowy, podejmą działania zmierzające do jego polubownego załatwienia, a w przypadkach koniecznych dla jego rozstrzygnięcia będzie sąd miejscowo właściwy dla siedziby zamawiającego. W umowach ujęto zapisy dopuszczające zmianę postanowień umowy na podstawie art. 144 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*. Określono okoliczności, których wystąpienie dopuszcza zmiany niektórych, wskazanych w jej treści postanowień, z obowiązkiem zachowaniem formy pisemnej, gdzie strona inicjująca zmianę musi wykazać okoliczności mające wpływ na realizację przedmiotu umowy.

Elementem istotnym z punktu widzenia prawidłowości zapisów umowy jest dokonanie sprawdzenia treści umowy pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego, a także przez inne merytorycznie uprawnione osoby. Ustalono, że ww. umowach, których zawarcie poprzedzała procedura o udzielenie zamówienia publicznego, przed ich podpisaniem przez strony, umowy zostały poddane sprawdzeniu przez radcę prawnego, jak i inne merytorycznie uprawnione osoby w zakresie sporządzonej umowy. Niniejszy wymóg wynika z zapisów §10 ust. 2 Wytycznych nr 23 Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 04 lutego 2021 r. *w sprawie organizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych w Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej o wartości szacunkowej równej lub przekraczającej kwotę 130000 zł.* (analogiczny wymóg określały wcześniej obowiązujące zapisy §12 ust. 2 Wytycznych nr 19 Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 15 marca 2017 r. *w sprawie organizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych w Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej*).

Ustalono, iż we wszystkich ww. umowach, których zawarcie poprzedzało postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, osoby wymienione w §10 ust. 2 Wytycznych nr 23 oraz w §12 ust. 2 Wytycznych nr 19, potwierdziły uzgodnienie zapisów umowy poprzez złożenie podpisu. Przyjęty powyżej system nadzoru nad procesem przygotowania umów, które poprzedzone były postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, zapewnił ich właściwą realizację.

W świetle powyższego nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości. Zakres ten oceniono pozytywnie.

2. Umowy zawierane w ramach procedury określonej w Wytycznych nr 22 Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 04 lutego 2021 r. *w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej poniżej kwoty 130 000 zł.*

- Umowa nr 152/CSSG/21 zawarta w dniu 29 lipca 2021 r. (akta kontroli karta nr 235-239).
- Umowa nr 165/CSSG/21 zawarta w dniu 08 września 2021 r. (akta kontroli karta nr 241-243).
- Umowa nr 157/CSSG/21 zawarta w dniu 04 sierpnia 2021 r. (akta kontroli kart nr 244-247).

Umowy realizowane w ramach postępowania o wartości szacunkowej poniżej kwoty 130 000 zł. były umowami realizowanymi na rzecz Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie. Ich przedmiotem był zakup usług szkoleniowych.

Ww. umowy zostały zawarte z zachowaniem formy pisemnej. W treści umów określono strony umowy (zamawiającego i wykonawcę). Na podstawie informacji w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej potwierdzono prawidłowość reprezentacji po stronie wykonawców zawierających ww. umowy (akta kontroli karta nr 233-234, 240). W przypadku gdy strona była reprezentowana przez pełnomocnika do umowy dołączono dokument pełnomocnictwa (akta kontroli karta nr 215).

Dwie z ww. umów zostały zawarte przez Komendanta W-MOSG, jednakże w jednej z nich po stronie zamawiającego działała inna osoba. Zweryfikowano posiadanie wymaganego w tych okolicznościach pełnomocnictwa w celu potwierdzenia właściwej reprezentacji w zawieranej umowie

Stwierdzono, iż w umowie nr 157/CSSG/21, po stronie zamawiającego działała osoba nie posiadająca wymaganego pełnomocnictwa Komendanta W-MOSG, co zostało uznane jako nieprawidłowość.

Wymieniona umowa była poprzedzona wnioskiem Naczelnika Wydziału Zabezpieczenia Szkolenia Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie.

W dniu zawarcia umowy nr 157/CSSG/21 osoba widniejąca w komparycji umowy rozkazem dziennym nr 146 Komendanta W-MOSG z dnia 30.07.2021 r. zastępowała Komendanta W-MOSG posiadając umocowanie do czynności zwykłego zarządu (akta kontroli karta nr 16-17).

Art. 96 ustawy *Kodeks cywilny* stanowi, iż „*Pełnomocnictwo ogólne obejmuje umocowanie do czynności zwykłego zarządu. Do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu potrzebne jest pełnomocnictwo określające rodzaj, chyba że ustawa wymaga pełnomocnictwa do poszczególnej czynności*”.

W świetle powyższego prawo do zaciągania zobowiązań i nabywania praw w imieniu i na rzecz mocodawcy możliwe jest wyłącznie na podstawie udzielonego pełnomocnictwa, w którym mocodawca określa jego zakres.

Ustalono, że umowa nr 157/CSSG/21 była przygotowywana przez Kierownika Sekcji ds. Funduszy Pomocowych Wydziału Zabezpieczenia Szkolenia Centrum Szkolenia SG, a także podpisana pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego CSSG. Ww. osoby nie posiadały dostępu do Ewidencji Pełnomocnictw i Upoważnień W-MOSG. Natomiast dane dotyczące osoby zastępującej Komendanta W-MOSG Kierownik Sekcji ds. Funduszy Pomocowych WZS CSSG uzyskał od pracownika Wydziału Organizacji i Promocji W-MOSG. Zarówno Kierownik Sekcji ds. Funduszy Pomocowych WZS CSSG, jak i radca prawny

nie weryfikowali, czy osoba zastępująca posiada pełnomocnictwo szczególne do zawierania zobowiązań. Tym samym przyczynili się oni do powstania ww. nieprawidłowości. Ponadto, do powstania nieprawidłowości przyczyniło się także nieprzekazanie przez pracownika CSSG umowy do uzgodnienia Naczelnikowi WTiZ W-MOSG.

Niemniej jednak, każda z osób wymienianych Wytycznych nr 22, której przedłożono do sprawdzenia umowę była odpowiedzialna w zakresie swojej właściwości. W szczególności w odniesieniu do kontrolowanego podmiotu odpowiedzialność ponosi zastępujący kierownika wewnętrznej komórki zaopatrującej starszy specjalista Sekcji Techniki Specjalnej WTiZ, który sprawdził pod względem merytorycznym umowę przed jej podpisaniem.

Powyższe spowodowało, iż doprowadzono do zawarcia umowy przez osobę nie posiadającą do tej czynności należytego umocowania.

Wskazana nieprawidłowość była następstwem uznania przez wszystkie osoby biorące udział w poszczególnych etapach procedowania umowy błędnego założenia, że wskazanie osoby rozkazem dziennym nr 146 Komendanta W-MOSG z dnia 30.07.2021 r. jako zastępującej Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, było jednoznaczne, iż osoba ta uzyskała ogół kompetencji przypisanych Komendantowi W-MOSG, w tym możliwość zaciągania zobowiązań.

Zgodnie z opinią radcy prawnego W-MOSG osoba zawierająca umowę nr 157/CSSG/21 nie była należycie reprezentowana, ponieważ nie posiadała stosownego pełnomocnictwa w związku z czym czynność prawna jest niezupełna i wymaga potwierdzenia przez osobę, w której imieniu umowa została zawarta (art. 103 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (akta kontroli, karta nr 26).

Wobec powyższego zgodnie z art. 103 ustawy *Kodeks cywilny* umowa nr 157/CSSG/21 została potwierdzona przez Komendanta W-MOSG (akta kontroli, karta nr 248).

Poza wymienionym wyżej przypadkiem odstępstwa od stanu pożądanego, pozostałe umowy zostały sporządzone prawidłowo. W treści umów określono zasady dotyczące realizacji usługi będącej przedmiotem umowy, czy też zasady rozliczenia i warunków zapłaty za zrealizowaną usługę.

W treści umów ujęto postanowienia gwarantujące stronom, iż w zakresie nieuregulowanym przepisami niniejszej ustawy możliwe jest zastosowanie przepisów ujętych w ustawie z 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*.

W każdej z umów ujęto zapisy określające wysokość kar umownych na rzecz zamawiającego oraz gwarantujące zamawiającemu prawo do odstąpienia od umowy. Jednocześnie w treści umów zawarto zapisy, że wykonawca oświadcza, iż wyraża zgodę na potrącenia, w rozumieniu art. 498 i art. 499 *Kodeksu cywilnego* należności z tytułu naliczonych kar umownych, wskazanych w treści umowy. Interesy zamawiającego zostały zabezpieczone także poprzez ujęcie postanowień, z których wynika, iż zamawiający ma prawo dochodzić uzupełniającego odszkodowania na zasadach ogólnych, określonych w *Kodeksie cywilnym*, gdy poniesiona przez zamawiającego szkoda przewyższy wysokość zastrzeżonych kar umownych.

Postanowienia końcowe ww. umów stanowią, że strony zgodnie przyjmują, iż w okolicznościach powstania sporu w związku z realizacją postanowień umowy dla jego rozstrzygnięcia będzie sąd właściwy miejscowo dla siedziby zamawiającego.

Umowa nr 157/CSSG/21, której dotyczy nieprawidłowość, była jedyną spośród 9 umów objętych kontrolą, gdzie stwierdzono odstępstwo od stanu pożądanego. W trakcie

kontroli ustalono, że niniejsza umowa została zrealizowana w terminie oraz w sposób zgodny z jej treścią. Żadna ze stron nie wносиła zastrzeżeń. Ponadto, została ona potwierdzona przez Komendanta Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej.

W związku z powyższym sformułowano ocenę pozytywną z nieprawidłowością.

### **Zalecenia:**

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, sformułowano następujące zalecenia:

1. Podjąć działania mające na celu udostępnienie wszystkim osobom przygotowującym i sprawdzającym projekty umów (w tym przedstawicielom CSSG w Kętrzynie) wgląd do ewidencji pełnomocnictw i upoważnień W-MOSG.
2. Dokonać omówienia wyników kontroli z kierownikami wewnętrznych komórek organizacyjnych Wydziału Techniki i Zaopatrzenia, w celu zwrócenia uwagi na powstałą nieprawidłowość, a także na konieczność dokonywania rzetelnego sprawdzania danych zawartych w umowach.
3. Wdrożyć odpowiednie rozwiązania zarządcze skutkujące niedopuszczeniem do powstania w przyszłości nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Informację o wykonaniu zalecenia, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć zarządzającemu kontrolę w terminie do 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla kierownika jednostki kontrolowanej.

  
gen. bryg. SG Robert INGLÓT

*Egz. nr 1 Inżynier*  
NACZELNIK  
Wydziału Techniki i Zaopatrzenia  
Warmińsko-Mazurskiego Oddziału  
Straży Granicznej  
p.o. mjr Zbigniew FILAR

2023-02-07

Egz. nr 1 – Naczelnik Wydziału Techniki i Zaopatrzenia W-MOSG.

Egz. nr 2 – akta kontroli.

Wyk. Zespół kontrolny - ☎ 6643067.

Dnia: 06 lutego 2023 r.