



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.411.002.01.2022

Pani
Joanna Lech
Dyrektor
Centrum Unijnych Projektów Transportowych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.411.52.2023 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 30 maja 2023 r.

I/22/004/KIN „Funkcjonowanie Centrum Unijnych Projektów Transportowych w latach 2020
– 2022 (I półrocze).”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej: CUPT). Plac Europejski 2, 00-844 Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Pani Joanna Lech, Dyrektor CUPT od 3 października 2022 r. (poprzednio, od 26 marca 2019 r. p.o. Dyrektor CUPT). |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w powiązaniu z ich efektami.2. Przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ramach realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem CUPT.3. Prawdliwość i rzetelność sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2020 – 2022 (I półrocze) oraz działania wcześniejsze i późniejsze, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Kornel Drabarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/66/2022 z 22 września 2022 r.;2. Natasza Sikora, doradca prawny, upoważnienie do kontroli na KIN/69/2022 z 22 września 2022 r.;3. Agnieszka Sej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/67/2022 z 22 września 2022 r.;4. Rafał Ziętał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/68/2022 z 22 września 2022 r. <p>(akta kontroli str. 1-8, 436)</p> |

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Poniesione w okresie objętym kontrolą wydatki na funkcjonowanie CUPT służyły realizacji statutowych zadań, jednak część wydatków była niegospodarna i niecelowa, ponieważ zostały one poniesione na realizację zadań zleczanych na zewnątrz pomimo tego, że ich wykonywanie należało do obowiązków pracowników CUPT. Nie zawsze w pełni rzetelnie sprawowany był nadzór nad realizacją zleceń wykonywanych przez podmioty zewnętrzne. Ponadto 2/3 ogółu przyznanych pracownikom dodatków specjalnych zostało przyznanych za okres, który upłynął (tj. wstecz), co było działaniem nielegalnym. W jednym z 8 zbadanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, do których stosowano przepisy ustawowe, określono kryteria oceny ofert, które nie gwarantowały wyboru najkorzystniejszej oferty, co było działaniem nierzetelnym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Analiza wybranych losowo wydatków poniesionych na funkcjonowanie CUPT w kwocie 27 938,6 tys. zł, tj. 16,7 % wydatków na ten cel w okresie 2020 – I półrocze 2022, które wyniosły 167 540,1 tys. zł³ wykazała, że w większości służyły one realizacji działalności statutowej CUPT. Stwierdzono jednak poniesienie niecelowych i niegospodarnych wydatków w kwocie 120,1 tys. zł⁴ na zewnętrzne wsparcie w zakresie komunikacji w mediach społecznościowych, które to zadanie należało do obowiązków pracowników CUPT, wykonujących zadania w utworzonej do tego celu komórce organizacyjnej.

W CUPT przeprowadzając postępowania o udzielenie zamówień publicznych stosowano przepisy ustawowe w przypadkach, w których było to wymagane, tj. w 8 z 11⁵ postępowań poddanych badaniu. W jednym z 8 ww. postępowań stwierdzono nieprawidłowość polegającą na określeniu kryteriów oceny ofert, które nie gwarantowało wyboru najkorzystniejszej oferty. W efekcie w wyniku postępowania, którego przedmiotem były: rezerwacja, sprzedaż i sukcesywne dostawy biletów lotniczych i kolejowych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie, rezerwacja i sprzedaż miejsc hotelowych oraz polis ubezpieczeniowych, wybrano ofertę droższą od oferty ocenionej jako druga w tym postępowaniu. Analiza trzech wybranych faktur, wystawionych w wyniku realizacji umowy zawartej po przeprowadzeniu tego postępowania, wykazała, że w przypadku wyboru oferty ocenionej jako druga, łączny opust wyniósłby 2316,76 zł, a nie 1412,99 zł jak w przypadku tych trzech faktur wystawionych przez firmę wybraną w ww. postępowaniu, tj. opust byłby wyższy o ok. 64%.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie przyznania i wydatkowania środków na dodatki specjalne dla pracowników CUPT polegały na tym, że dodatki były przyznane (około 2/3 kwoty tych dodatków ogółem⁶) za okres, który upłynął. Było to działaniem nielegalnym, ponieważ dodatki te należało przyznawać z wyprzedzeniem, tj. jednocześnie ze zwiększeniem pracownikowi jego obowiązków. Dodatek specjalny może być przyznany pracownikowi na czas określony, a w uzasadnionych przypadkach na czas nieokreślony, z tytułu okresowego zwiększenia zakresu

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

³ Z tego na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczono 107 132 tys. zł.

⁴ Poniesione w okresie od 2020 r do czasu zakończenia kontroli.

⁵ Postępowania wybrano w sposób celowy, z tego do ośmiu wymienionych postępowań miały zastosowanie przepisy obowiązujących w okresie objętym kontrolą ustaw Prawo zamówień publicznych. W pozostałych trzech zamówieniach, ze względu na ich wartość, tych przepisów nie zastosowano.

⁶ W okresie objętym kontrolą przyznano dodatki specjalne dla pracowników CUPT w kwocie 8293,5 tys. zł, z tego 5548,8 tys. zł za okres, który upłynął.

obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy⁷.

Dyrektor CUPT nie zapewniła w pełni skutecznego i rzetelnego nadzoru nad odbiorem zadań zleczanych podmiotom zewnętrznym, co doprowadziło m.in. do odbierania niekompletnych opracowań i niezapewnienia – ekspertowi realizującemu umowę zlecenia – dostępu do materiałów niezbędnych do realizacji tej umowy od dnia jej zawarcia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w powiązaniu z ich efektami.

Opis stanu faktycznego

1.1. Wydatki budżetu państwa⁹ zrealizowane w 2020 r. przez CUPT w dziale 750 – Administracja publiczna (tj. wydatki na funkcjonowanie CUPT) wyniosły 62 492,8 tys. zł, co stanowiło 93,3% wykonania w 2019 r. (66 989,3 tys. zł) i 97,6% planu po zmianach na 2020 r. (64 054,2 tys. zł). Wydatki zrealizowane w 2021 r. wyniosły 62 724 tys. zł, tj. 100,4% wydatków wykonanych w 2020 r. i 97,1% wydatków ujętych w planie po zmianach na 2021 r. (64 570,6 tys. zł). Wydatki wykonane w I półroczu 2022 r. wyniosły 42 323,3 tys. zł, tj. 44,8% planu (po zmianach) na 2022 r. i 67,5%¹⁰ wydatków wykonanych w 2021 r.¹¹ W latach 2020-2021 w CUPT nie było wydatków przeniesionych do wykonania w latach następnych (wydatków niewygasających).

Łącznie ww. wydatki w okresie objętym kontrolą wyniosły 167 540,1 tys. zł, z tego wg grup wydatków przeznaczono je na:

- wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 188,5 tys. zł, tj. 0,1% ogółu wydatków;
- wydatki bieżące – 165 199,8 tys. zł, tj. 98,6% ogółu wydatków CUPT, z tego na wynagrodzenia i pochodne¹² wydatkowano 107 132 tys. zł, tj. 64,8% wydatków w tej grupie¹³;

Inne istotne pozycje wydatków bieżących, to: opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 19 578,8 tys. zł; zakup usług pozostałych – 11 467,1 tys. zł, zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii – 6803,9 tys. zł, szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej – 2997,8 tys. zł; zakup materiałów i wyposażenia -

⁷ Zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w Centrum Unijnych Projektów Transportowych – Dz. U. z 2020 r., poz. 1250.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Wg sprawozdania Rb – 28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

¹⁰ Wzrost wydatków wynikał m.in. z przekazania z budżetu państwa środków na wdrażanie Krajowego Planu Odbudowy (KPO).

¹¹ W okresie objętym kontrolą wydatki budżetu państwa poniesione przez CUPT wyniosły ogółem 1 039 515,7 tys. zł (z tego w dziale 600 – Transport i łączność 977 022,9 tys. zł), w 2021 r. 907 232,7 tys. zł (z tego w dziale 600 – Transport i łączność – 844 508,7 tys. zł), a w I półroczu 2022 r. – 330 075,6 tys. zł (z tego w dziale 600 – Transport i łączność – 287 752,4 tys. zł). Natomiast wydatki z budżetu środków europejskich (wg sprawozdań Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich) ponoszone tylko w dziale 600 – Transport i łączność wyniosły w 2020 r. - 9 179 028,2 tys. zł, w 2021 – 7 599 166,4 tys. zł i w I półroczu 2022 r. – 3 084 089,1 tys. zł.

¹² Paragrafy klasyfikacji wydatków: 401-408, 411-413, 418.

¹³ Wydatki te finansowane były w latach 2020-2021 głównie w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, a w I półroczu 2022 r. m.in. w ramach środków z budżetu państwa przekazanych na wdrażanie Krajowego Planu Odbudowy (KPO).

2918,6 tys. zł, odpisy na ZFŚS – 1534,4 tys. zł; zakup energii – 570,8 tys. zł i podróże służbowe krajowe i zagraniczne – 344,3 tys. zł;

- wydatki majątkowe - 2151,8 tys. zł, tj. 1,3 % ogółu wydatków. Wydatki te poniesiono m.in. na: zakup sprzętu informatycznego, licencji, systemów zarządzania wiedzą.

(akta kontroli str. 944-945)

W latach 2020-2022 (I półrocze) CUPT otrzymało z rezerw celowych budżetu państwa¹⁴ (w dziale 750 – Administracja publiczna) łączną kwotę 1750 tys. zł. Były to środki z rezerwy celowej poz. 8 (rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej), przyznane w 2021 r., z tego:

- 1400 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w realizację projektu pn.: „Wsparcie zatrudnienia w CUPT w 2021 r.” w ramach „Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020”. Środki te zostały wykorzystane w całości na wypłatę dodatków specjalnych pracownikom CUPT¹⁵;
- 350 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu Pomocy Technicznej w ramach instrumentu finansowego „Łącząc Europę”. Wykonanie wydatków wyniosło 344,1 tys. zł, tj. 98,3% przyznanych środków i pokryto z nich wypłaty dodatków specjalnych pracownikom CUPT.

W okresie objętym kontrolą Minister Infrastruktury wydał (na podstawie art. 177 ust 1 pkt 3 i ust 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶) dwie decyzje blokujące planowane wydatki CUPT - obie decyzje z 2021 r. Decyzje te dotyczyły blokady wydatków w łącznej kwocie 126,5 tys. zł, przeznaczonych na realizację projektu pomocy technicznej POIiŚ 2014-2020 i Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020.

(akta kontroli str. 11-69)

Zobowiązania¹⁷ CUPT w dziale 750 – Administracja publiczna na koniec 2020 r. wyniosły 3251,1 tys. zł, na koniec 2021 r. – 3926,2 tys. zł i na koniec I półrocza 2022 r. – 2052,5 tys. zł¹⁸.

(akta kontroli str. 11-69)

1.2. Wydatki na wynagrodzenia¹⁹ w CUPT wyniosły w okresie objętym kontrolą: w 2020 r. – 34 366,9 tys. zł (w tym na dodatki specjalne²⁰ - 2213 tys. zł i na nagrody – 576 tys. zł); w 2021 r. – 36 284,1 tys. zł (w tym na dodatki specjalne – 3153,2 tys.

¹⁴ W tym okresie CUPT nie otrzymało żadnych środków z rezerwy ogólnej (w dziale 750 – Administracja publiczna).

¹⁵ Zgodnie z decyzjami Ministra finansów z dnia 10 grudnia 2021 r. zwiększającymi plan wydatków CUPT o 1400 tys. zł i 350 tys. zł, przyznane z rezerwy celowej środki „nie mogą skutkować stałym wzrostem funduszu wynagrodzeń (...) ponieważ zgodnie z zasadami wdrażania programów unijnych realizowany projekt ma charakter tymczasowy”.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

¹⁷ Na podstawie sprawozdań Rb-28 i ewidencji księgowej.

¹⁸ Zobowiązania wykazane na koniec 2020 i 2021 r. dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego - odpowiednio: 2594,3 tys. zł (tj. 79,8 % ogółu zobowiązań) i 2527 tys. zł (64,4% ogółu zobowiązań). Na koniec poszczególnych okresów nie było zobowiązań wymagalnych CUPT.

¹⁹ Wg Rb-70. Zgodnie z przepisami § 17 pkt 12 *Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa* stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.) w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wykonanie wynagrodzeń osobowych, uposażeń oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego – wydatków klasyfikowanych w § 401-407 klasyfikacji budżetowej.

²⁰ Przyznawane na podstawie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wynagradzania – vide przypis 7.

zł) i w I półroczu 2022 r. – 20 962,3 tys. zł. (w tym na dodatki specjalne - 1824,8 tys. zł). W 2021 r. i w I półroczu 2022 r. w CUPT nie wypłacano nagród.

Plan zatrudnienia CUPT na 2020 r. wynosił 349 etatów, a przeciętne wykonanie planu w 2020 r. wyniosło 324,5 etatu, tj. 93% planu. Na 2021 r. zaplanowano zatrudnienie na poziomie 349 etatów, a przeciętne wykonanie w 2021 r. to 331 etatów, tj. 94,8 % planu. Natomiast na 2022 r. zaplanowano zatrudnienie na poziomie 407 etatów, a przeciętne wykonanie w I półroczu 2022 r. to 326,4 etatu, tj. 80,2% planu.

Miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w CUPT²¹ wyniosło w 2020 r. - 8826,41 zł, w 2021 - 9133,59 zł, a w I półroczu 2022 r. – 10 703,44 zł.

Struktura zatrudnienia w CUPT w okresie objętym kontrolą nie ulegała zasadniczym zmianom i przedstawiała się następująco:

- wg stanu na koniec 2020 r.: - pracownicy merytoryczni wykonujący zadania podstawowe CUPT stanowili 76,8%, pracownicy wykonujący zadania pomocnicze – 23,2%;
- na koniec 2021 r. – pracownicy merytoryczni stanowili 77,1%, pracownicy wykonujący zadania pomocnicze – 22,9%;
- na koniec I półrocza 2022 r. – pracownicy merytoryczni stanowili 76,6%, pracownicy wykonujący zadania pomocnicze – 23,4%.

(akta kontroli str. 78-83, 123-136, 933-943)

W związku z wystąpieniem pandemii COVID-19, od 12 marca 2020 r. pracownicy CUPT wykonywali pracę głównie w formie zdalnej (na podstawie art. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²²). Praca w tej formie była wykonywana do 30 września 2020 r., a od 1 października 2020 r. pracę zdalną zastąpiono telepracą²³. W formie pracy zdalnej w okresie od 12 marca 2020 r. do końca września 2020 r. pracownicy CUPT przepracowali 93 % czasu pracy, a w formie telepracy (wykonywanej poza siedzibą CUPT) w okresie od października do grudnia 2020 r. pracownicy CUPT przepracowali 89,9% ogółu czasu pracy, w 2021 r. – 73,5% ogółu czasu pracy, a w I półroczu 2022 r. – 66% ogółu czasu pracy²⁴.

(akta kontroli str. 694-697, 1846-1847)

2. Kontrolą objęto wydatki CUPT w łącznej kwocie 27 938,6 tys. zł wybrane w sposób losowy. Wydatki te poniesione zostały m.in. za: najem powierzchni, analizy²⁵, zakup sprzętu komputerowego, ubezpieczenia itp.

Kontrolą objęto także wydatki wybrane w sposób celowy, w łącznej kwocie 70,7 tys. zł (poniesione w ramach umów na doradztwo na rzecz CUPT²⁶) i na delegacje służbowe pracowników.

Ponadto kontrolą objęto również wydatki w kwocie 2259,3 tys. zł²⁷ poniesione na realizację zamówień publicznych objętych niniejszą kontrolą w zakresie

²¹ Na podstawie sprawozdań Rb-70.

²² Dz. U. poz. 374 ze zm.

²³ Na podstawie § 22 Zarządzenia nr 8/2019 Dyrektora Centrum Unijnych Projektów Transportowych z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz Kodeksu Pracy.

²⁴ Dane szacunkowe na podstawie zatwierdzonych harmonogramów pracy.

²⁵ W łącznej kwocie 1803,6 tys. zł (wydatki CUPT poniesione w paragrafie 439 – „Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii” wyniosły w okresie objętym kontrolą 6803,9 tys. zł, natomiast w kwocie 1803,6 tys. zł ujęto wydatki na analizy i przeniesienie praw majątkowych do tych analiz).

²⁶ Wydatki zrealizowane na podstawie dwóch umów, które obowiązywały w okresie objętym kontrolą, tj. umowy nr P/027/2018-00 z 1 sierpnia 2018 r. oraz umowy nr P/013/2022-00 z 3 czerwca 2022 r.

²⁷ Z tym, że część z tych wydatków zawiera się w kwocie 27 457,6 tys. zł wylosowanych wydatków.

prawidłowości udzielania zamówień publicznych (wskazane w Obszarze 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 1012-1015, 1185-1214, 1305-1310, 1326-1327, 1810)

3. W okresie 2020-2022 (I półrocze) wydatki CUPT na najem powierzchni biurowej wyniosły 19 578,8 tys. zł, a na pokrycie kosztów eksploatacyjnych wynajmowanej powierzchni (opłaty za media) wydatkowano 5438,7 tys. zł. Umowa najmu powierzchni biurowej została zawarta 15 maja 2015 r., z czasem obowiązywania do 31 grudnia 2023 r. W związku z pandemią COVID-19 oraz ograniczoną liczbą pracowników przebywających w biurze z powodu wykonywania pracy zdalnej/telepracy, Dyrektor CUPT wystąpiła do wynajmującego powierzchnię biurową (jeden raz w okresie objętym kontrolą) o rozważanie obniżenia czynszu (pismo z 15 kwietnia 2020 r.²⁸). Jednak ze względu na stanowisko wynajmującego powierzchnię w budynku (odmowa obniżki czynszu) oraz brak możliwości wcześniejszego wypowiedzenia umowy najmu lub zmniejszenia wynajmowanej powierzchni, wydatki CUPT z tytułu najmu powierzchni biurowej nie uległy zmniejszeniu.

(akta kontroli str. 1012-1013, 1215-1233, 1271-1304, 1351-1358, 1719-1722)

Analiza 30 wybranych²⁹ delegacji służbowych i ich rozliczeń na łączną kwotę 4,6 tys. zł wykazała, że wyjazdy służyły realizacji celów działania CUPT, a delegacje zostały prawidłowo rozliczone.

(akta kontroli str. 384-385, 1019-1042, 2049-2052)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dodatki specjalne dla pracowników w okresie 2020 – I półrocze 2022 r. były przyznawane przez Dyrektora CUPT za miesiące, które upłynęły, co było niezgodne z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w Centrum Unijnych Projektów Transportowych, który stanowi, że: „Dodatek specjalny przyznaje się na czas określony, a w uzasadnionych przypadkach na czas nieokreślony”. W okresie objętym kontrolą przyznano dodatki specjalne dla pracowników CUPT w kwocie 8293,5 tys. zł, z tego 5548,8 tys. zł za okres, który upłynął.

Przykładowo w kwietniu 2021 r. Dyrektor CUPT przyznała dodatki specjalne za miesiące od stycznia do marca 2021 r. (w łącznej całkowitej kwocie 301,5 tys. zł), w lipcu 2021 r. za okres od kwietnia do czerwca 2021 r. (w kwocie 365,4 tys. zł), w grudniu 2021 r. za okres od lipca do grudnia 2021 r. (w kwocie 2060,1 tys. zł), w kwietniu 2022 r. za okres od stycznia do marca 2022 r. (w kwocie 991,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 893-964, 1932-1962, 2478-2595, 2637)

Dyrektor CUPT w sprawie przyznawania dodatków specjalnych za okres, który upłynął, wyjaśniła m.in., że „dodatki specjalne w CUPT przyznawane były za okres, który upłynął z uwagi na: 1) Kodeksowy obowiązek zapłaty za wykonaną pracę, która wykracza poza umówiony zakres obowiązków, zarówno ilościowo, jak i co do powierzonych zadań z poza zakresu obowiązków. 2) Ograniczone możliwości finansowe, tj. pozyskiwanie środków „z oszczędności” i rezerw celowych, 3) Utrzymanie motywacji do realizacji i podejmowania się zadań oraz zapewnienie ciągłości realizacji bieżących i nowych zadań. (...) Realizacja tych zapisów w kontekście posiadania przez CUPT ograniczonych środków na wynagrodzenia, brak wyodrębnionego budżetu na fundusz motywacyjny, w tym dodatki specjalne

²⁸ Powadzono również robocze kontakty z zarządcą budynku w zakresie działań mających na celu ograniczenie kosztów eksploatacyjnych.

²⁹ Delegacje wybrano w sposób celowy, uwzględniając ich wartość, termin rozliczenia i cel wyjazdu.

(brak takich funduszy na te cele), powoduje, że CUPT okresowo szacuje wolne środki. Dopiero po oszacowaniu wolnych środków, podejmuje się decyzje o uruchomieniu procesów wypłaty dodatków specjalnych większej grupie pracowników. (...)"

(akta kontroli str. 1880-1882)

W wyjaśnieniach Dyrektor CUPT nie wskazano żadnego racjonalnego uzasadnienia przyznawania dodatków specjalnych za okres miniony.

I) I tak: 1) argument, że kodeks nakłada obowiązek zapłaty za wykonaną pracę jest nietrafny, ponieważ przyznanie dodatku to nie jego wypłata. Płatność dodatku specjalnego jest dokonywana po wykonaniu zadania, natomiast musi on być przyznany przed jego przydzieleniem (zwiększeniem zakresu obowiązków służbowych) na co wskazuje § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków wynagradzania), a tym samym przed wykonaniem dodatkowych czynności.

2) wskazanie przez p. Dyrektor, na ograniczone możliwości finansowe i źródła finansowania dodatków specjalnych nie usprawiedliwiają przyznawania dodatków zadaniowych wstecz. Ta okoliczność wręcz wskazuje, że jeżeli „oszczędności” nie będzie, to dodatki nie zostaną przyznane, chociaż ta dodatkowa praca została wykonana.

3) Przydzielanie dodatkowych zadań bez jednoczesnego poinformowania o przyznaniu dodatku specjalnego za ich realizację jest wręcz demotywujące, a nie motywujące – jak uważa Dyrektor CUPT, ponieważ pracownikowi przydzielane są dodatkowe/zwiększone zadania bez żadnej gwarancji otrzymania dodatkowej zapłaty za ich wykonanie. A przecież taką rolę ma spełnić przyznanie dodatku specjalnego, tj. powinno dawać pewność otrzymania wynagrodzenia za wykonanie dodatkowych zadań lub za okresowe zwiększenie obowiązków służbowych.

II) NIK nie podziela argumentów powyższych wyjaśnień również dlatego, że dodatki powinny być przyznawane, tak jak to zapisano w rozporządzeniu w sprawie warunków wynagradzania w CUPT, m.in. z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków na czas określony lub też w uzasadnionych przypadkach na czas nieokreślony, a nie tak jak to miało miejsce w CUPT – wstecz za okres miniony. Uzasadnieniem takiej formy przyznawania dodatków specjalnych nie powinno być także „znaczące ograniczenie przyznawania nagród w CUPT”, a de facto zaniechanie przyznawania nagród w 2021 r. i w I półroczu 2022 r., na które wskazała w wyjaśnieniach Dyrektor CUPT. Ponadto, skoro dodatki specjalne przyznawane były za okres, który upłynął i wypłaty dotyczyły zdecydowanej większości pracowników CUPT, to faktycznie miały one charakter nagród, a nie dodatków specjalnych.

Potwierdzają to wyjaśnienia Dyrektor CUPT, w których stwierdziła, że przyznawanie dodatków specjalnych wstecz „pozwala uwzględnić faktyczne zaangażowanie danego pracownika”.

2. Dyrektor CUPT ekspertowi realizującemu umowę zlecenia zawartą 10 grudnia 2020 r., a dotyczącą świadczenia przez trzy miesiące eksperckiego wsparcia we wdrażaniu projektów³⁰ nie zapewniła dostępu do materiałów i możliwości wzięcia udziału w radzie budowy, która odbyła się w styczniu 2021 r., co uniemożliwiło mu realizację tej umowy od dnia jej zawarcia oraz było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym. Dyrektor CUPT dopiero po 28 dniach od podpisania umowy z ekspertem wystąpiła do PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: PKP PLK S.A.) o umożliwienie ekspertowi dostępu do informacji związanych z projektem i wzięcia udziału w radach budowy. Zgoda na dostęp do materiałów będących w dyspozycji PKP PLK S.A. i udział w radach budowy została przekazana ekspertowi dopiero po 47 dniach od podpisania umowy, tj. w połowie okresu realizacji umowy, która została

³⁰ Umowa (nr F/008/2020-00) zawarta w dniu 10 grudnia 2020 r. dotycząca „Eksperckiego wsparcia CUPT we wdrażaniu projektów systemu ERTMS, zawierających komponent energetyczny oraz wdrażaniu Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności „Sterowanie”.

zawarta na trzy miesiące. Powyższe – przez ponad połowę czasu obowiązywania umowy – skutkowało ograniczeniami w możliwości wywiązywania się przez eksperta z realizacji jej przedmiotu.

Dyrektor CUPT wyjaśniła, że wcześniejsze wystąpienie do PKP PLK S.A. nie było konieczne, ponieważ po podpisaniu umowy ekspert musiał zapoznać się z dużą ilością dokumentacji.

(akta kontroli str. 2002-2013, 2053-2054, 2075-2088, 2110-2111, 2352-2353, 2367-2370, 2374- 2376, 2379-2381)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ w umowie określono czas jej obowiązywania na trzy miesiące od jej zawarcia i od okresu jej obowiązywania oraz zakresu było uzależnione wynagrodzenie eksperta, a niezapewnienie ekspertowi dostępu do materiałów i możliwości wzięcia udziału w radach budowy uniemożliwiało pełną realizację przedmiotu tej umowy przez ponad połowę okresu jej obowiązywania.

3. Dyrektor CUPT nierzetelnie określiła, na etapie opracowania Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia³¹, potrzeby szkoleniowe jednostki, co w efekcie doprowadziło do tego, że w szkoleniach w których miało wziąć udział pierwotnie od 50 do 100 pracowników CUPT, wzięło udział tylko 28 osób.

Dyrektor CUPT wyjaśniła, że na etapie przygotowania SOPZ planowane było przeprowadzenie szkoleń w zakresie grupy nie mniejszej niż 25 uczestników, jednak w trakcie realizacji umowy zamawiający zdiagnozował potrzebę szkolenia dla jednego Departamentu, co spowodowało brak możliwości jego realizacji w grupie 25 osób.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ rzetelna diagnoza potrzeb szkoleniowych powinna zostać przeprowadzona przed zawarciem umowy. W efekcie w CUPT zaakceptowano rozliczenie dwu szkoleń, które nie zostały przeprowadzone w sposób określony w SOPZ, Wykonawca miał przeprowadzić dwa jednodniowe szkolenia – każde szkolenie dla 50 uczestników, jednak nie mniej niż 25 uczestników³². Jednak faktycznie w szkoleniach (w dniach 4 oraz 8 lipca 2022 r.) wzięło udział po 14 osób. Tym samym drugie szkolenie, które kosztowało 5 tys. zł, było zbędne, a zawarcie umowy na dwa takie szkolenia było konsekwencją nierzetelnego rozpoznania potrzeb w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2114-2117, 2354-2362, 2390-2393, 2402-2405, 2415-2459)

4. Dyrektor CUPT odebrała łącznie 8 opracowań³³ i zaakceptowała do zapłaty, mimo tego, że nie spełniały wymogów określonych w pkt 3 SOPZ³⁴, co było działaniem niezgodnym z postanowieniami umowy i nierzetelnym. Wg tych wymogów, opracowania pisemne oraz wszystkie materiały papierowe i elektroniczne powinny zawierać system identyfikacji wizualnej w postaci logotypów (gcdło UE, flagę Rzeczypospolitej Polskiej oraz logo funduszy UE) umieszczonych w widocznym miejscu na: okładce, raporcie, pierwszym i ostatnim slajdzie prezentacji, oraz w nagłówku produktu. Oprócz logotypów wszystkie materiały miały zawierać następujący tekst: Usługa współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Funduszu Spójności/Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Powyższe wymogi wynikały z zasad promocji i oznakowania projektów realizowanych w ramach Funduszy Europejskich³⁵ dotyczącymi informowania opinii publicznej, uczestników

³¹ Dalej: SOPZ.

³² W SOPZ zapisano: „Każde szkolenie dla 50 uczestników (jednak nie mniej niż 25 uczestników)”

³³ Opracowania te odebrano: 24 lutego 2022 r, 30 marca 2022 r., 31 maja 2022 r. i 30 września 2022 r.

³⁴ SOPZ stanowił załącznik nr 3 do umowy.

³⁵<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/promocja/zasady-promocji-i-oznakowania-projektow-1/zasady-promocji-i-oznakowania-projektow-wersja-aktualna-od-1-stycznia-2018-roku/>

i odbiorców projektów, o tym, że dane przedsięwzięcie było możliwe między innymi dzięki unijnej pomocy finansowej³⁶.

Natomiast ww. wymogi nie zostały wyegzekwowane od wykonawcy zleceń zrealizowanych w ramach umowy na „Świadczenie usług doradztwa w zakresie zapewnienia dostępności w działaniach CUPT”: w przypadku jednego opracowania³⁷ brakowało zarówno logotypów jak i tekstu, a w siedmiu opracowaniach³⁸ brakowało ww. tekstu. Dyrektor CUPT dokonała odbioru ww. opracowań pomimo niespełnienia przez nie wymogów określonych w SOPZ, a wydatek wyniósł 102,2 tys. zł. Dokonanie odbioru tych opracowań było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z postanowieniami umowy, a dokonanie zapłaty za nie działaniem niegospodarnym.

Dyrektor CUPT wyjaśniła, że dokonała odbioru dokumentacji, ponieważ brak zapisu dotyczącego właściwego oznakowania nie wpłynął na jakość merytoryczną wykonanych zleceń. Wykonawca został zobowiązany (w wyniku kontroli NIK) do niezwłocznego uzupełnienia oraz ponownego przekazania uzupełnionych materiałów. (akta kontroli str. 2114-2115, 2118-2251, 2254-2258, 2261-2262, 2290-2308, 2314-2359, 2391, 2395, 2402 2404, 2407, 2415-2455)

OCENA
CZĄSTKOWA

Stwierdzone nieprawidłowości, w tym szczególnie przyznawanie dodatków specjalnych za okres, który upłynął, tj. sprzecznie z regulacjami obowiązującymi w tym zakresie, a także akceptowanie wykonania przedmiotów części zawartych umów w sposób niezgodny z ich postanowieniami wskazuje, że system kontroli zarządczej funkcjonujący w CUPT mógł nie być w pełni skuteczny.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ramach realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem CUPT.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2020 r. CUPT udzieliło 16 zamówień o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych³⁹ i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 upzp. W 2021 r. udzielono 10 zamówień klasycznych na kwoty niższe niż progi unijne, o których mowa w dziale III ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień

³⁶ Beneficjent Funduszy Europejskich musi oznaczać:

- działania i materiały informacyjne i promocyjne,
- dokumenty związane z projektem podawane do wiadomości publicznej i przeznaczone dla uczestników projektów,
- miejsca realizacji współfinansowanego przedsięwzięcia.

Każde oznaczenie w wersji pełnokolorowej musi zawierać następujące znaki:

- znak Funduszy Europejskich (właściwy dla danego programu),
- barwy Rzeczypospolitej Polskiej,
- znak Unii Europejskiej (właściwy dla danego funduszu).

³⁷ Publikacja „Kasia i Krzyś na tropie dostępnego transportu”.

³⁸ „Analiza technicznych specyfikacji interoperacyjności (...)”, „Kontekst prawny dla dostępności w nowej perspektywie finansowej”, „Trendy w projektowaniu urządzeń/interfejsów związanych z transportem w kontekście dostępności transportu dla osób z niepełnosprawnościami”, „ Analiza narzędzi i rozwiązań do zamawiania i korzystania z asysty – aktualnie dostępnych i planowanych w Polsce i na świecie wraz z ich oceną pod kątem użyteczności dla osób z niepełnosprawnościami”, „Rekomendacje w zakresie dostępności wyniesionych przejść dla pieszych infrastruktury towarzyszącej i miejsc parkingowych”, „ Promocja rozwiązań dla osób z niepełnosprawnościami w projektach transportowych z funduszy UE”, „Ekspertyza: Transport oczami podróżnego z niepełnosprawnościami”.

³⁹ T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm. – ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r. (dalej: upzp).

publicznych⁴⁰, z wyłączeniem zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi oraz 3 zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne. Natomiast w I półroczu 2022 r. CUPT udzieliło 13 zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne, o których mowa w dziale III ustawy, z wyłączeniem zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi oraz 4 zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne.

Analizą objęto 11, wybranych w sposób celowy, postępowań o udzielenie zamówień publicznych (zakończonych podpisaniem umów z wykonawcami) na:

1. Wykonanie analizy wpływu inteligentnych systemów transportowych na płynność i bezpieczeństwo ruchu drogowego i kolejowego pod kątem realizacji projektów transportowych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w latach 2007-2020;
2. Eksperckie wsparcie Centrum Unijnych Projektów Transportowych we wdrażaniu projektów dotyczących systemu ERTMS, zawierających komponent energetyczny oraz wdrażaniu Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności Sterowania;
3. Zakup sprzętu komputerowego z wyposażeniem i oprogramowaniem systemowym oraz udzielenie gwarancji jakości;
4. Świadczenie usług sprzątnięcia, utrzymania czystości i porządku wraz z zapewnieniem i dostarczeniem artykułów sanitarno-higienicznych oraz czynności związanych z obsługą wydarzeń (spotkania lub konferencje) w CUPT (trzy postępowania);
5. Świadczenie usług doradztwa w zakresie zapewnienia dostępności w działaniach CUPT (m.in. w ramach tego zamówienia zlecono sporządzenie opracowania poświęconego trendom w projektowaniu urządzeń/interfejsów związanych z transportem i dostępnością w transporcie dla osób z niepełnosprawnościami);
6. Wykonanie usługi „Analiza wpływu Covid-19 na transport publiczny w miastach”;
7. Rezerwację, sprzedaż i sukcesywne dostawy biletów lotniczych i kolejowych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie, rezerwacja i sprzedaż miejsc hotelowych i polis ubezpieczeniowych na potrzeby CUPT⁴¹;
8. Eksperckie wsparcie Centrum Unijnych Projektów Transportowych dotyczące działań w zakresie komunikacji zewnętrznej, ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji w mediach społecznościowych – dwa postępowania⁴².

(akta kontroli str. 891-892)

Pięć z ww. postępowań przeprowadzono na podstawie upzp, trzy w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 nuzp, a w przypadku trzech zamówień nie miała zastosowania upzp/nuzp (zamówienia, których wartość była mniejsza niż 130 tys. zł lub 30 tys. euro).

W wyniku przeprowadzenia ww. postępowań zawarto łącznie 11 umów na kwotę 4148,8 tys. zł, natomiast poniesione w okresie objętym kontrolą wydatki na ich realizację wyniosły 2244,3 tys. zł (tj. 54,1% kwoty, na jaką zawarto umowy).

CUPT wywiązało się z obowiązku:

- publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień na poszczególne lata objęte kontrolą - plan i jego aktualizacje były zamieszczone na stronie internetowej zamawiającego oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych;
- terminowego przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdania o udzielonych zamówieniach za 2020 i 2021 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm. – dalej nupzp

⁴¹ W wyniku przeprowadzonego postępowania zawarto umowę na kwotę 897,8 tys. zł brutto.

⁴² W wyniku tych postępowań zawarto dwie umowy: na 18 i 36 tys. zł.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu na rezerwację, sprzedaż i sukcesywne dostawy biletów lotniczych i kolejowych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie, rezerwację i sprzedaż miejsc hotelowych oraz polis ubezpieczeniowych określono kryteria oceny ofert i ich wagi, które nie gwarantowały wyboru najkorzystniejszej dla CUPT oferty. W związku z tym było to działanie niegospodarne i nierzetelne.

W ww. postępowaniu jako najważniejsze kryterium oceny ofert (waga 60%) określono cenę, stanowiącą sumę opłat transakcyjnych za: 1. wystawienie jednego biletu kolejowego na trasie krajowej, 2. wystawienie jednego biletu kolejowego na trasie zagranicznej, 3. wystawienie jednego biletu lotniczego na trasie krajowej, 4. wystawienie jednego biletu lotniczego na trasie zagranicznej, 5. nocleg dla jednej osoby w hotelu na terenie Polski, 6. nocleg dla jednej osoby w hotelu za granicą, 7. wystawienie polisy ubezpieczeniowej.

Pozostałe elementy, za które oceniane były oferty, to: opust od ceny pobytu we wszystkich hotelach, w których zostaną dokonane rezerwacje (waga 15%), opust od ceny przewoźnika za wystawienie jednego biletu lotniczego na trasie zagranicznej (waga 10%), opust od ceny przewoźnika za wystawienie jednego biletu kolejowego na trasie krajowej (waga 5%), deklarowany czas odpowiedzi Wykonawcy na zapytanie dotyczące propozycji rezerwacji (waga 10%).

Takie określenie kryteriów oceny ofert spowodowało, że jako najkorzystniejsza została wybrana oferta, w której suma opłat transakcyjnych wyniosła 0,01 zł⁴³. Oferta wybrana w przedmiotowym postępowaniu uzyskała w tym kryterium maksymalną ocenę 60 pkt, podczas gdy pozostałe dwie oferty (w których zaproponowano łączną sumę opłat w kwocie 0,07 zł), otrzymały w tym kryterium 8,57 pkt. (14,3% wartości możliwej do uzyskania w tym kryterium – 60 pkt). Wybrana przez CUPT oferta, biorąc pod uwagę pozostałe kryteria oceny ofert, była zdecydowanie mniej korzystna dla Zamawiającego niż pozostałe oferty złożone w tym postępowaniu (oferta ta uzyskała za pozostałe kryteria 21,46 pkt, przy 25,93 i 40 pkt otrzymanych przez pozostałe dwie złożone oferty).

Natomiast, zgodnie z art. 2 pkt 5 lit. a) upzp, ilekroć w ustawie jest mowa o najkorzystniejszej ofercie - należy przez to rozumieć ofertę:

a) która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego w szczególności w przypadku zamówień w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący lub która najlepiej spełnia kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena lub koszt jest stała.

Natomiast art. 91 ust. 1 upzp stanowi: Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Dyrektor CUPT w sprawie przyjęcia w ww. postępowaniu kryteriów, które nie gwarantowały wyboru najkorzystniejszej oferty wyjaśniła:

„Przyjęto kryteria, które oceniały najwyżej opłaty transakcyjne (...), ponieważ tożsame kryterium oceny ofert, również z najwyższą wagą wśród pozostałych (cena 45% - suma opłat transakcyjnych) zastosowane zostało już w uprzednio

⁴³ T. j. opłat za: 1. wystawienie jednego biletu kolejowego na trasie krajowej – 0,00 zł, 2. wystawienie jednego biletu kolejowego na trasie zagranicznej - 0,00 zł, 3. wystawienie jednego biletu lotniczego na trasie krajowej - 0,00 zł, 4. wystawienie jednego biletu lotniczego na trasie zagranicznej - 0,00 zł, 5. nocleg dla jednej osoby w hotelu na terenie Polski - 0,00 zł, 6. nocleg dla jednej osoby w hotelu za granicą - 0,00 zł, 7. wystawienie polisy ubezpieczeniowej – 0,01 zł.

prowadzonym postępowaniu w 2018 roku dotyczącym tożsamego Przedmiotu zamówienia. CUPT prowadził pierwszy raz tego typu zamówienie w 2018 roku, dlatego ustalając kryteria oceny ofert opierał się na dostępnych wówczas postępowaniach prowadzonych przez innych Zamawiających. Postępowania takich było jednak bardzo mało na rynku. Po konsultacjach wewnętrznych (...), po zapoznaniu się z innymi ogłoszonymi na rynku tego typu postępowaniami, uznano zastosowane rozwiązanie w postaci najwyższej wagi dla opłat transakcyjnych jako rozwiązanie optymalne i najlepsze. Dodatkowym argumentem dla ustalenia takich kryteriów w 2018 roku była również wartość szacunkowa przedmiotowego zamówienia w zakresie wartości opłat transakcyjnych, która wówczas wynosiła około 24 150,00 złotych brutto i wydawała się CUPT dość dużym dodatkowym kosztem, jaki będzie musiał pokryć przy realizacji biletów lotniczych i kolejowych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie, rezerwacji i sprzedaży miejsc hotelowych. W wyniku przeprowadzonego postępowania w 2018 roku, CUPT otrzymał tylko 1 ofertę z ceną opłat transakcyjnych na poziomie 0,01 złotych."

Dyrektor CUPT wyjaśniła też: „(...) Określając dla niniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w 2020 r. w dokumentacji postępowania, tj. w SIWZ i w Ogłoszeniu o zamówieniu, 5 kryteriów oceny ofert, dla których szczegółowo określono wagi i sposób oceny ofert, poinformowano wszystkich potencjalnych wykonawców przed przygotowaniem przez nich ofert, jakie będą kryteria, które muszą spełniać ich oferty, i jaki jest porządek znaczenia tych kryteriów ustalony przez Zamawiającego. Zastosowanie innych proporcji w wagach mogłoby spowodować złożenie ofert z wyższymi opłatami transakcyjnymi, co powodowałoby ponoszenie przez CUPT dodatkowych kosztów z tego tytułu”.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ wynikiem prowadzonych postępowań o zamówienie publiczne powinno być wybranie najkorzystniejszej oferty, tymczasem analiza trzech faktur⁴⁴ wystawionych przez wykonawcę wyłonionego w wyniku tego postępowania w okresie objętym kontrolą na łączną kwotę 29 873,26 zł wykazała, że gdyby wybrano ofertę, która została oceniona na drugim miejscu ww. postępowaniu, otrzymany łączny opust (suma opustów: od ceny pobytu we wszystkich hotelach, w których zostaną dokonane rezerwacje, od ceny przewoźnika za wystawienie jednego biletu lotniczego na trasie zagranicznej, od ceny przewoźnika za wystawienie jednego biletu kolejowego na trasie krajowej), wyniósłby 2316,76 zł, zamiast 1412,99 zł, tj. byłby wyższy o ok. 64%.

W związku z tym wydatek CUPT z tytułu tych trzech faktur byłby mniejszy o ok. 903,77 zł, a biorąc pod uwagę całą wartość umowy (879 837,66 zł brutto) oznacza to oszczędności w kwocie około 26,4 tys. zł⁴⁵.

(akta kontroli str. 235-383, 399-682, 979-987, 1827-1829)

2. Niegospodarne i niecelowe zawarcie w 2021 r. przez p.o. Dyrektora CUPT oraz p.o. Zastępcę Dyrektora CUPT dwóch umów zlecenia⁴⁶ na „Eksperckie wsparcie CUPT dotyczące działań w zakresie komunikacji zewnętrznej, ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji w mediach społecznościowych”⁴⁷. Umowy te zostały

⁴⁴ Wybranych w sposób celowy tak, aby łączna kwota faktur stanowiła ok. 15% wydatków poniesionych w ramach badanej umowy w okresie objętym kontrolą (193,5 tys. zł).

⁴⁵ 3% wartości przedmiotu umowy, która zawierał wydatki na: bilety kolejowe na trasach krajowych i zagranicznych, bilety lotnicze na trasach krajowych i zagranicznych, noclegi w hotelach na terenie Polski i za granicą i na wystawione polisy ubezpieczeniowe pomniejszone o opusty ustalone w umowie z wykonawcą.

⁴⁶ Umowa nr F/001/2021-00 z 5 marca 2021 r. oraz umowa nr F/002/2021-00 z 31 grudnia 2021 r.

⁴⁷ Zgodnie z umową z 5 marca 2021 r. jej przedmiotem było:

1. Przeprowadzanie analizy dotychczasowej działalności informacyjno-promocyjnej CUPT w mediach społecznościowych ze szczególnym uwzględnieniem Twittera w latach 2019-2020 z wykorzystaniem wytycznych przekazanych przez Zamawiającego;

zawarte, pomimo że prowadzenie działań z zakresu komunikacji zewnętrznej CUPT, zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Biura Administracyjnego⁴⁸, należało do zadań Wydziału do spraw komunikacji (dalej: WSK) i zostało ujęte w zakresach czynności pracowników WSK. Pierwsza z umów została zawarta na kwotę 18 tys. zł, a druga na 36 tys. zł. Do 30 czerwca 2022 r. na realizację ww. umów CUPT poniosło wydatki w kwocie 47,1 tys. zł.

Zawarcie dwóch ww. umów zlecenia naruszało zasady określone w „Rekomendacjach dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej” (dalej: Rekomendacje) opublikowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów⁴⁹. W Rekomendacjach wskazano m.in., że zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Przyczynami zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru.

Dyrektor CUPT wyjaśniając przyczyny zawarcia ww. umów wskazała m.in., że konieczność zawarcia tych umów spowodowana była specyfiką i różnorodnością zadań wykonywanych przez pracowników WSK CUPT, co skutkowało bardzo dużym obciążeniem zespołu, a także zmianami kadrowymi jakie zaszły w WSK (rotacja pracowników). Według wyjaśnień ograniczone zasoby oraz budowanie kompetencji w obszarze social media, nie pozwalały na rozwój komunikacji w mediach społecznościowych. Ponieważ nie było możliwe zatrudnienie dodatkowego pracownika, podjęto decyzję o pozyskaniu wsparcia zewnętrznego. Zatrudnienie eksperta zewnętrznego miało na celu zwiększenie obecności CUPT i liczby informacji o projektach z sektora transportu w mediach społecznościowych oraz polepszenie wskaźników w zakresie komunikacji zewnętrznej (większy zasięg i wyższa liczba obserwujących na profilu CUPT w mediach społecznościowych, większa liczba wejść na stronę). (...) Należy wskazać, że CUPT ma wystarczający budżet na zapewnienie funkcjonowania instytucji, w tym m.in. pozyskiwanie wsparcia ekspertów zewnętrznych, dokonywanie zakupów, zlecenie ekspertyz etc. Instytucja nie może jednak, pomimo starań, pozyskać na stałe środków na zwiększenie budżetu płac. Powierzenie zadań ekspertowi zewnętrznemu umożliwiło zintensyfikowanie działań w obszarze social media i rozwój tej formy promocji inwestycji w sektorze transportu. Nie byłoby to możliwe przy wykorzystaniu wyłącznie kadr WSK.(...).

(akta kontroli str. 9-14, 1085-1138, 1215-1227, 1811-1826, 2538-2549)

NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora CUPT w zakresie braku możliwości zatrudnienia dodatkowego pracownika, ponieważ plan zatrudnienia w CUPT na 2021 r. wynosił 349 etatów, a przeciętne wykonanie w okresie sprawozdawczym 331 etatów tj. 94,8 % planu, natomiast na 2022 r. plan zatrudnienia wynosił 407 etatów, a przeciętne

2. Zaprojektowanie działań komunikacyjnych CUPT, z wykorzystaniem wytycznych przekazanych przez Zamawiającego, obejmujących w szczególności:
 - a) przygotowanie planu dla Twittera na okres marzec-grudzień 2021, zawierającego co najmniej harmonogram – dzienną liczbę postów na Twittera i optymalny czas ich emisji, zakres tematyczny treści w ramach postów;
 - b) stworzenie listy nowych odbiorców, która przyczyni się do zwiększenia liczby odwiedzin na stronie www CUPT;
3. przygotowanie rekomendacji dla działań w zakresie komunikacji zewnętrznej na innych platformach niż Twitter, takich jak: Facebook, Instagram, z wykorzystaniem wytycznych przekazanych przez Zamawiającego;
4. przygotowanie Tweetów z wykorzystaniem wytycznych przekazanych przez Zamawiającego.

⁴⁸ Regulamin wewnętrzny Biura Administracyjnego będący załącznikiem nr 11 do Zarządzenia nr 7/2020 Dyrektora CUPT z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz regulamin wewnętrzny Biura Administracyjnego będący załącznikiem nr 2 do Zarządzenia nr 3/2021 Dyrektora CUPT z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie ustalenia regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych CUPT.

⁴⁹ <https://www.gov.pl/web/premier/nadzor>

wykonanie w I półroczu 2022 r. wyniosło 326,4 etatu, tj. 80,2%. Zatem (w związku z niewykonaniem planu zatrudnienia w ww. okresie) CUPT posiadało możliwości (w tym finansowe) zatrudnienia dodatkowego pracownika, który mógłby realizować zadania związane nie tylko z komunikacją CUPT w mediach społecznościowych, ale również wesprzeć WSK w innych zadaniach. Ponadto część pracowników WSK miała w opisie stanowiska pracy wskazane zadania dotyczące prowadzenia kampanii komunikacyjnych w mediach społecznościowych, zatem powinny one posiadać i posiadały umiejętności, które pozwalały takie zadania realizować, o czym świadczy to, że w okresie objętym kontrolą pracownicy WSK otrzymywali dodatki specjalne m.in. za obsługę kont CUPT w mediach społecznościowych i prowadzenie kampanii w tych mediach. Wg rekomendacji zawartych w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zarówno osoby zarządzające jak i pracownicy powinni posiadać wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania, natomiast struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. W kontekście ww. Rekomendacji obciążenie pracą WSK lub braki kadrowe nie mogły być argumentem usprawiedliwiającym zlecenie prac zewnętrznym ekspertom, a do obowiązków kierownika jednostki należy dostosowanie struktury organizacyjnej oraz liczby etatów do zakresu postawionych przed jednostką zadań i egzekwowanie wykonania tych zadań od pracowników.

(akta kontroli str. 78-83, 2518-2560)

3. Działaniem niecelowym i niegospodarnym było zlecenie przez Dyrektora CUPT zaprojektowania działań komunikacyjnych CUPT w mediach społecznościowych⁵⁰ w ramach umowy na „Świadczenie usługi doradztwa technicznego, prawnego oraz ekonomicznego CUPT w zakresie projektów współfinansowanych ze środków UE oraz działalności operacyjnej CUPT”⁵¹ (dalej: umowa na doradztwo), pomimo tego, że zadanie to, zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Biura Administracyjnego i zakresami czynności pracowników WSK, powinno być realizowane przez pracowników CUPT. Zleceń tych dokonywano pomimo tego, że stawka obowiązująca w umowie na doradztwo była wielokrotnie wyższa od aktualnych stawek rynkowych i od stawek przyjętych w poprzednio obowiązujących umowach zlecenia.

W okresie od lipca do listopada 2022 r. wydatki CUPT na wykonanie pięciu zleceń szczegółowych realizowanych w ramach ww. umowy na doradztwo wyniosły -

⁵⁰ Zlecenia polegały na: „Sporządzeniu opracowania pisemnego, tj. opinii pisemnej na temat/w zakresie:

1. Zaprojektowania planu działań komunikacyjnych CUPT na poszczególne miesiące, z wykorzystaniem wytycznych, przekazanych przez Zamawiającego, obejmujących w szczególności:

- a) stworzenie, w oparciu m.in. o doświadczenia pracy zespołów prasowych innych instytucji działań komórkowych w zakresie systemowego pozyskiwania i planowania treści informacji do publikacji w mediach społecznościowych i na stronie www;
- b) przygotowanie listy potencjalnych tematów z wykorzystaniem konkretnych projektów Beneficjentów wspieranych przez CUPT w przygotowaniu i realizacji inwestycji finansowanych z Funduszy Europejskich (POIiŚ, POPW) oraz instrumentu finansowego Unii Europejskiej „Łącząc Europę” (CEF). Niniejsza baza tematów wykorzystana zostanie w promocji funduszy unijnych na stronie internetowej www.cupt.gov.pl oraz w mediach społecznościowych (Twitter, LinkedIn). Przygotowany dokument powinien zawierać co najmniej 30 pozycji z uwzględnieniem przykładowych treści postów na Twittera, wraz z informacją o promowanym Programie Operacyjnym oraz linkiem do źródła informacji (jeśli informacja pochodzi spoza CUPT);
- c) opracowanie działań w zakresie obsługi profili firmowych w serwisach: Twitter, Facebook i LinkedIn;
- d) przygotowanie/aktualizację bazy niezależnych, neutralnych politycznie potencjalnych obserwatorów na Twitterze związanych z sektorem transportu, która przyczyni się do zwiększenia liczby odwiedzin na profilu CUPT w serwisach Twitter, Facebook i LinkedIn oraz liczby konwersacji z przekierowaniem na stronę internetową www.cupt.gov.pl.
- e) Opracowanie systemu monitorowania skuteczności działań.”

⁵¹ Umowa nr P/013/2022-00 z 3 czerwca 2022 r. obowiązująca do 30 listopada 2023 r. (chyba, że w trakcie realizacji umowy całkowite maksymalne wynagrodzenie zostanie rozliczone przed upływem ww. terminu).

53,8 tys. zł, tj. 10,8 tys. zł miesięcznie⁵², przy cenie jednostkowej 320 zł/h netto⁵³ za godzinę pracy doradcy. Zlecenia te realizowane były m.in. przez doradcę ds. komunikacji i mediów społecznościowych, który do czerwca 2022 r. wykonywał analogiczne prace, za znacznie niższą stawkę godzinową tj. 75 zł/h brutto (w ramach umów zlecenia). Ponadto ww. cena jednostkowa 320 zł/h netto była znacznie wyższa od rynkowych stawek wynagradzania ekspertów w tej specjalizacji, które wynosiły od około 65 do 250 zł/h netto (tj. od 1,5 tys. zł do 6 tys. zł netto za 24 godziny pracy)⁵⁴.

W ramach poprzednio obowiązującej umowy na świadczenie doradztwa na rzecz CUPT (z 1 sierpnia 2018 r.) również przekazano jedno zlecenie (z 24 czerwca 2021 r.) na zaprojektowanie działań komunikacyjnych CUPT. Na jego realizację przewidziano 37 godzin, a wydatek z tego tytułu wyniósł 12,3 tys. zł.

Dyrektor CUPT wyjaśniając, dlaczego pracownicy Wydziału ds. Komunikacji w CUPT sami nie realizowali zadań związanych z komunikacją w mediach społecznościowych stwierdziła m.in., że w WSK w 2022 r. miały miejsce zmiany kadrowe, w tym przede wszystkim zmiana na stanowisku naczelnika wydziału oraz zatrudnienie nowych pracowników, którzy dopiero zapoznawali się z problematyką funduszy UE. (...). Wyjaśniając kto oraz dlaczego podjął decyzję, aby CUPT ponosiło wydatek z tytułu zleceń w kwocie 320 zł/h netto, tj. wg stawki godzinowej w ramach umowy z 3 czerwca 2022 r., podczas gdy stawka godzinowa w ramach wcześniejszej umowy z 31 grudnia 2021 r. (obowiązującej do końca czerwca 2022 r.) wynosiła 75 zł/h brutto, Dyrektor CUPT stwierdziła m.in., że w umowie na doradztwo nie obowiązują różne stawki za godzinę pracy Doradcy w zależności od kierunku czy stopnia wykształcenia czy też pełnionych funkcji (Doradca Kluczowy, Doradca Techniczny, Doradca Specjalistyczny). Stawka za godzinę pracy Doradcy została określona w Formularzu ofertowym Wykonawcy, który został wybrany w drodze postępowania przetargowego o udzielenie zamówienia publicznego. W trakcie trwania umowy stawki nie podlegają żadnym negocjacjom czy modyfikacjom. W związku z powyższym w ocenie CUPT wynagrodzenie dla Doradcy wypłacone zostało zgodnie z zasadami określonymi w umowie. Dyrektor CUPT wyjaśniła, że zlecenia szczegółowe były realizowane przez dwóch Doradców oraz, że wpływ na decyzję o realizacji zadań związanych z komunikacją w mediach społecznościowych z wykorzystaniem umowy na doradztwo miały m.in. ograniczone możliwości wydatkowania środków finansowych w ramach funduszu płac na zatrudnienie pracownika realizującego takie zadania (bardzo ograniczone środki finansowe na wynagrodzenia w CUPT wobec większej dostępności środków na działalność operacyjną), podczas gdy CUPT miał zawartą umowę z doradcą zewnętrznym, konieczność wsparcia WSK w realizacji zadań oraz sytuacja w Wydziale ds. Komunikacji (problemy zarządczo-pracownicze, rotacje, długotrwałe zwolnienia).

(akta kontroli str. 1082-1135, 1185-1214, 1215-1227, 1234-1270, 1332-1350, 1723-1809, 1811-1826)

Ww. argumenty nie usprawiedliwiają zlecenia na zewnątrz wykonywania zadań związanych z komunikacją w mediach społecznościowych i wysokości wynagrodzenia z tytułu zleceń realizowanych przez doradcę ds. komunikacji i mediów społecznościowych. Wynagrodzenie (stawka godzinowa) było znacznie wyższe od stawek rynkowych oraz ponad czterokrotnie wyższe od wynagrodzenia określonego za podobne wsparcie eksperckie CUPT w umowach zlecenia w poprzednim roku⁵⁵. Wyjaśnieniem bardzo wysokiego wynagrodzenia nie jest fakt, że zlecenia w ramach

⁵² Za 25 godzin miesięcznie – po 10,76 tys. zł za każde zlecenie, w tym prawa autorskie 30 zł/h netto.

⁵³ Plus 23% VAT.

⁵⁴ Według danych ze specjalistycznych portali internetowych, stawki wynagrodzenia z 5 grudnia 2022 r.

⁵⁵ Umowa z 5 marca 2021 r. i umowa z 31 grudnia 2021 r.

umowy na doradztwo były realizowane przez dwóch doradców. Zlecenia były wycenione godzinowym nakładem pracy i stawką za godzinę i bez znaczenia było, ile osób je realizowało.

Udzielenie ww. zleceń przez CUPT było niezasadne, ponieważ wg stanu na 30 czerwca 2022 r. w Wydziale ds. Komunikacji pracowało 6 osób, w tym cztery od ponad 1,5 roku, więc w okresie, w którym mógł odbyć się transfer wiedzy od eksperta ds. komunikacji w mediach społecznościowych, wykonującego zadania w ramach dwóch umów zlecenia z 2021 r. Wszystkie te osoby wg stanu na 30 listopada 2022 r. nadal pracowały w WSK, a dwie z nich w opisie stanowiska pracy miały w zakresie realizowanych zadań prowadzenie kampanii komunikacyjnych w mediach społecznościowych. Ponadto, w okresie czerwiec-grudzień 2021 r., w którym nie obowiązywała żadna umowa z ekspertem ds. komunikacji w mediach społecznościowych, pracownicy WSK sami wykonywali zadania w tym zakresie, m.in. przygotowali transmisje w mediach społecznościowych, przygotowywali treść komunikatów, brali udział w wydarzeniach zewnętrznych tworząc dokumentację fotograficzną na potrzeby publikacji w tych mediach, tworzyli wydarzenia w multimediami⁵⁶.

Ponadto umowa na doradztwo przewiduje wsparcie CUPT w zakresie obszarów, w których wymagana jest wiedza specjalistyczna wykraczająca poza zasoby własne jednostki, jak również udzielenie wsparcia w zakresie działalności operacyjnej CUPT, jednak tzw. outsourcing powinien mieć miejsce zawsze w ramach wyjątku, w okolicznościach niezbędności i mieć charakter tymczasowy, tj. nie powinien być nadużywany⁵⁷.

Tym samym korzystanie z usług zewnętrznej firmy doradczej w powyższym zakresie, która świadczyła usługi wg stawek znacznie przewyższających stawki rynkowe i jako eksperta wskazuje tę samą osobę, która wcześniej (w 2021 r. i 2022 r.) wykonywała dla CUPT analogiczne prace, za znacznie niższą stawkę godzinową, było działaniem niecelowym i niegospodarnym.

4. We wnioskach, skierowanych przez komórki merytoryczne do Dyrektora CUPT, o wszczęcie postępowania (WWP) na wyłonienie wykonawców pięciu analiz⁵⁸, w „Opisie sposobu dokonania analizy potrzeb czyli celowości, gospodarności i zasadności realizacji zamówienia”⁵⁹ nie wskazano „sposobu dokonania analizy

⁵⁶ W tym okresie wyjątkiem było jedno zlecenie (nr 93/06/2021 z 24 czerwca 2021 r. w ramach umowy nr P/027/2018-00) na zaprojektowanie działań komunikacyjnych CUPT, z terminem realizacji do 22 lipca 2021 r.

⁵⁷ por.: Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej.”

⁵⁸ Dwa postępowania poddane analizie w ramach badania prawidłowości przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych: „Analiza wpływu Covid 19 na transport publiczny w miastach” (wydatek w kwocie 392,1 tys. zł); Analiza wpływu Inteligentnych systemów transportowych na płynność i bezpieczeństwo ruchu drogowego i kolejowego pod kątem realizacji projektów transportowych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w latach 2007-2020” (Etap III – sporządzenie Raportu Zamknięcia w języku polskim i angielskim), wydatek w kwocie 750 tys. zł; oraz trzy wnioski dobrane celowo dotyczące: „Analizy wpływu projektów transportowych finansowanych z funduszy UE pod kątem ruchu transgranicznego” (wydatek w kwocie 194,3 tys. zł); „Analizy określającej wpływ osi priorytetowych III – VI Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 na realizację priorytetów rozwojowych określonych w unijnych i krajowych dokumentach strategicznych” (wydatek w kwocie 267,9 tys. zł); „Oceny programu pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020” (wydatek w kwocie 199,3 tys. zł).

⁵⁹ Zgodnie z wzorem WWP w opisie: „Należy wskazać dokładny sposób dokonania analizy potrzeb oraz uzasadnienie realizacji zamówienia lub dokonanej analizę dołączyć do WWP.” Wzór WWP został określony przez Dyrektora CUPT w obowiązujących w okresie objętym kontrolą zarządzeniach: Zarządzeniu nr 18/2019 Dyrektora Centrum Unijnych Projektów Transportowych z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu udzielania zamówień w Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Zarządzeniu nr 25/2020 Dyrektora Centrum Unijnych Projektów Transportowych w sprawie wprowadzenia „Regulaminu udzielania zamówień w Centrum Unijnych Projektów Transportowych” z 9 listopada 2020 r., w Zarządzeniu nr 7/2021 Dyrektora Centrum Unijnych Projektów Transportowych w sprawie wprowadzenia „Regulaminu udzielania zamówień w Centrum Unijnych Projektów Transportowych” z 1 października 2021 r. ze zm.

potrzeb” i nie odniesiono się do gospodarności realizacji zamówień – w tej części ww. WWP odnoszono się głównie do celu zlecenia danej analizy⁶⁰. Wnioski te zostały zaakceptowane przez p.o. Dyrektora CUPT pomimo tego, że nie zawierały wymaganych informacji, co było działaniem nierzetelnym.

W sprawie przyczyn niewskazania we WWP dokładnego „sposobu dokonania analizy potrzeb” i nie odniesienia się do gospodarności realizacji zamówień, których one dotyczyły, Dyrektor CUPT wyjaśniła m.in.:

„W przypadku każdego zamówienia, w tym w szczególności wymienionych (...) dokonywano tego rodzaju analiz. Należy jednak podkreślić, iż zgodnie z wymaganiami określonymi m.in. w Wytycznych w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020 instytucje, którym powierzono zadania ewaluacji muszą spełnić warunki m.in. stanowiące o organizacji procesu ewaluacji, w tym „warunek funkcjonalnej niezależności”. Jego spełnienie odbywa się poprzez organizację procesu każdej z realizowanych ewaluacji, zgodnie z jednym z następujących wariantów:

- a. powierzenia realizacji ewaluacji ekspertom lub podmiotom zewnętrznym względem instytucji odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie interwencji;
- b. powierzenia realizacji ewaluacji podmiotowi funkcjonującemu w danej instytucji, ale zlokalizowanemu w innej jednostce niż podmioty odpowiedzialne za programowanie i wdrażanie danego Programu Operacyjnego (PO) lub jego części;
- c. realizacji ewaluacji przez podmiot funkcjonujący w ramach jednostki odpowiedzialnej za programowanie i wdrażanie danego PO lub jego części przy jednoczesnym restrykcyjnym i klarownym wydzieleniu i opisanie obowiązków pracowników realizujących ewaluację.

Jednostki ewaluacyjne realizując ewaluację mogą w zależności od potrzeb stosować każdy z ww. wariantów działania, niemniej zgodnie z zaleceniami KE najlepszym wariantem działania jest procedura określona w pkt a, tj. zlecenie ewaluacji podmiotom zewnętrznym.

Biorąc pod uwagę wszystkie ww. warunki w WWP w punktach dotyczących analizy potrzeb głównie skupiono się na opisie wynikającym z celowości dokonania danych usług.

Analizując jednak całościowo proces oraz same opisy zawarte w WWP należy podkreślić, iż analiza potrzeb była dokonana z zachowaniem zasady gospodarności.”

Wnioski o wszczęcie postępowania powinny zawierać precyzyjne informacje dotyczące sposobu dokonania analizy potrzeb, w tym dane dotyczące celowości, gospodarności i zasadności realizacji zamówienia, szczególnie że dotyczą one

⁶⁰ Np.: we wniosku dotyczącym „Analizy wpływu Covid 19 na transport publiczny w miastach” w „Opisie sposobu dokonania analizy potrzeb (...)”: podano, że: „Celem głównym analizy jest dostarczenie wiedzy w zakresie wpływu pandemii COVID-19 na efektywność, trwałość i skuteczność projektów transportowych współfinansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w latach 2014-2020. Z uwagi na restrykcje epidemiologiczne jest ryzyko niezrealizowania zakładanych celów projektowych, które mają odzwierciedlenie we wskaźnikach monitoringowych, dlatego niezbędna jest diagnoza stanu faktycznego, w tym diagnoza i ocena wpływu zastosowanych środków zaradczych przez beneficjentów w krótkiej i dłuższej perspektywie czasowej. Uzyskana wiedza przydatna będzie z punktu widzenia programowania nowej perspektywy finansowej, a także oceny ex-post wpływu projektów z zakresu transportu miejskiego z POIiŚ 2014-2020. Aby zrealizować cel badania należy przeprowadzić analizę SWOT transportu publicznego w kontekście celów POIiŚ oraz oszacowanie efektów wsparcia Programu w krótkim i dłuższym okresie czasowym, biorąc pod uwagę różne scenariusze natężenia restrykcji związanych z COVID-19 i innych pandemii, mogących mieć miejsce w niedalekiej przyszłości.”

wydatkowania środków publicznych, natomiast w żadnym z ww. pięciu wniosków nie wskazano sposobu dokonania analizy potrzeb i nie odniesiono się do gospodarności realizacji wnioskowanych zamówień. Tym samym wnioski te nie spełniały wymogów określonych w regulaminach udzielania zamówień obowiązujących w CUPT w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 11-69, 971-978, 1963-1971)

OCENA
CZĄSTKOWA

NIK ocenia udzielenie zamówień dotyczących wsparcia CUPT w zakresie prowadzenia kont w mediach społecznościowych jako działanie niecelowe, a wydatkowanie środków finansowych na te zamówienia jako niegospodarne. CUPT stosowało odpowiednie przepisy uzp/nuzp przy udzielaniu zamówień publicznych, jednak jedno z tych postępowań, na wyłonienie wykonawcy usługi rezerwacji, sprzedaży i sukcesywnych dostaw biletów lotniczych i kolejowych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie, rezerwacji i sprzedaży miejsc hotelowych oraz polis ubezpieczeniowych zostało przeprowadzone nierzetelnie – w sposób niegwarantujący wyboru najkorzystniejszej oferty.

OBSZAR

3. Prawidłowość i rzetelności sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za rok 2020 i 2021 oraz sprawozdań za I półrocze 2022 r. sporządzonych przez CUPT:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 i 2021 r. oraz za II kwartał 2022 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach CUPT (dysponent II stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zgodnie z przepisami rozporządzeń: Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶¹, Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶², Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych

⁶¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm. (uchylone z dniem 22 stycznia 2022 r.)

⁶² Dz. U. z 2021 r. poz. 1731.

w zakresie operacji finansowych⁶³, Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶⁴.

(akta kontroli str. 14, 78-120, 1401-1718)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA
CZĄSTKOWA

Poddane analizie sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych CUPT były sporządzone prawidłowo i rzetelnie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie gospodarnego wydatkowania środków publicznych poprzez m.in.:
 - zaprzestanie zlecania podmiotom zewnętrznym zadań przypisanych komórkom wewnętrznym CUPT, w tym usług polegających na planowaniu i realizacji działań w mediach społecznościowych;
 - zapewnienie rzetelnego nadzoru nad realizacją zawartych umów w celu wyeliminowania dokonywania płatności za zlecenia nie w pełni lub niewłaściwie zrealizowane;
 - zaprzestanie przyznawania dodatków specjalnych za okres, który upłynął.
2. W prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych określanie kryteriów oceny ofert i ich wagi tak, aby zapewniały możliwość wyboru najkorzystniejszej oferty.
3. Przeprowadzanie analizy gospodarności w zakresie zlecania podmiotom zewnętrznym sporządzenia opracowań, a także dokumentowanie tych analiz zgodnie z obowiązującymi w CUPT regulacjami w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁶³ Dz. U. poz. 2396 ze zm.

⁶⁴ Dz. U. poz. 144.

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

Warszawa, 10 marca 2023 r.

Kontrolerzy:
Kornel Drabarek
Doradca ekonomiczny
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Marek Maj
/-/

Agnieszka Sej
Główny specjalista kontroli państwowej
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
p.o. Dyrektor
Departamentu Infrastruktury
Marek Maj

.....
mmaj

