



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.007.01.2022

Andrzej Buła
Marszałek Województwa Opolskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
ul. Piastowska 14, 45-082 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu, ul. Piastowska 14, 45-082 Opole ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego, od 12 listopada 2013 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom3. Nadzór nad realizacją zlecanych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Ewa Tomaszewska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/62/2022 z 7 czerwca 2022 r.2. Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/45/2022 z 5 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: UMWO lub Urząd.

² Dalej: Marszałek.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W UMWO zapewnione zostały organizacyjne warunki do udzielania i realizacji zadań polegających na zlecaniu usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom. Usługi doradcze i eksperckie zlecano podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie wewnętrznymi regulacjami. Zakres udzielonych usług był adekwatny do potrzeb jednostki i zgodny z charakterem jej działalności. W UMWO prawidłowo nadzorowana była realizacja umów na usługi doradcze i eksperckie. Wszystkie zlecone usługi zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami, w tym terminowo i w pełnym zakresie. W Urzędzie zapewniona została także terminowa wypłata wynagrodzeń należnych z tytułu realizacji ww. umów, a efekty zleczanych usług – poza jednym przypadkiem - zostały wykorzystane w realizacji zadań Województwa.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły dokonania wypłaty wynagrodzenia dla jednego wykonawcy z naruszeniem postanowień umowy określających jego wysokość oraz w jednym przypadku, braku spójności pomiędzy powierzonym pracownikowi zakresem obowiązków, a faktycznie wykonywanymi czynnościami.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

1.1. W kontrolowanym okresie w UMWO obowiązywał Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego przyjęty uchwałą nr 2601/2016 z 13 września 2016 r.⁶ Zadania w zakresie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym i nadzorowaniem ich wykonania przypisano następującym komórkom organizacyjnym Urzędu: Departamentowi Organizacyjno-Administracyjnemu⁷ prowadzenie spraw z zakresu zamówień publicznych, w tym zamówień publicznych realizowanych w ramach programów finansowanych ze środków unijnych oraz Departamentowi Finansów⁸ prowadzenie spraw w zakresie obsługi finansowej umów zleceń i o dzieło oraz rozliczeń z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Urzędem Skarbowym.

(akta kontroli str. 64-93)

Zgodnie z zarządzeniem nr 1/2020 Dyrektora DOA z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi departamentu, określenia szczegółowych zadań referatów, organizacji pracy w departamencie, zakresu upoważnień do podpisywania pism oraz rzeczowego wykazu akt prowadzonych w departamencie, opiniowanie projektów umów, porozumień i aneksów do umów i porozumień, których stroną jest Województwo lub Urząd należało do zakresu działania Referatu Prawnego, a prowadzenie spraw z zakresu zamówień publicznych powierzono Referatowi Administracyjnemu i Zamówień Publicznych⁹. Z dniem 15 lutego 2021 r.¹⁰ prowadzenie spraw z zakresu zamówień publicznych włączono do zadań Referatu Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 254-276)

Na podstawie zarządzenia nr 1/2017 Dyrektora Departamentu Finansów z dnia 9 stycznia 2017 r. w sprawie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi departamentu, określenia szczegółowych zadań referatów, organizacji pracy w departamencie, zakresu upoważnień do podpisywania pism oraz obiegu korespondencji oraz rzeczowego wykazu akt dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym Urzędu Marszałkowskiego oraz kompletności i rzetelności dotyczących operacji gospodarczych Urzędu, jak również regulowanie zobowiązań województwa i urzędu zgodnie z dyspozycjami przekazania środków należało do zakresu zadań Referatu Księgowości i Sprawozdawczości¹¹.

(akta kontroli str. 1339-1372)

⁵ 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.

⁶ Regulamin ten w latach 2016-2021 podlegał licznym zmianom, w tym pięciokrotnie został zmieniony zarówno w 2020, jak i 2021 r.

⁷ § 11 ust. 4 pkt 19 Regulaminu organizacyjnego z 2016 r.

⁸ § 12 ust. 3 pkt 8 Regulaminu organizacyjnego z 2016 r.

⁹ Tożsamy zakres zadań przypisano tym referatom na podstawie Zarządzenia nr 1/2020 Sekretarza Województwa z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi departamentu, określenia szczegółowych zadań referatów, organizacji pracy w departamencie, zakresu upoważnień do podpisywania pism oraz rzeczowego wykazu akt prowadzonych w departamencie.

¹⁰ Na podstawie zarządzenia nr 1/2021 Dyrektora DOA z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi departamentu, określenia szczegółowych zadań referatów, organizacji pracy w departamencie, zakresu upoważnień do podpisywania pism oraz rzeczowego wykazu akt prowadzonych w departamencie, a następnie zarządzenia nr 2/2021 Dyrektora DOA z dnia 12 lipca 2021 r.

¹¹ Tożsamy zakres zadań przypisano temu Referatowi zarządzeniem nr 1/2021 Dyrektora Departamentu Finansów z dnia 15 lutego 2021 r. w sprawie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi departamentu, określenia szczegółowych zadań referatów, organizacji pracy w departamencie, zakresu upoważnień do podpisywania pism oraz obiegu korespondencji oraz rzeczowego wykazu akt.

Zasady udzielania zamówień publicznych w Urzędzie ustalono w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego*, przyjętym zarządzeniem nr 73/2016 Marszałka Województwa Opolskiego z 28 lipca 2016 r., który obowiązywał do dnia uchylenia ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹². Z dniem 1 stycznia 2021 r. na podstawie zarządzenia nr 158/2020 Marszałka Województwa Opolskiego z 31 grudnia 2020 r. wprowadzono nowy *Regulamin udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego*, znajdujący zastosowanie do zamówień, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹³.

(akta kontroli str. 135-176)

Obowiązujące w Urzędzie reguły zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków Marszałek Województwa Opolskiego określił zarządzeniem nr 14/2014 z 14 lutego 2014 r. w *sprawie ustalenia procedur kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków*. Zgodnie z przyjętymi zasadami, dyrektorzy Departamentów i Biur Urzędu, jako dysponenti środków publicznych zostali upoważnieni do dokonywania wydatków w ramach ustalonych planów wydatków¹⁴ oraz zobowiązani do oceny zgodności planów wydatków z zakresem działania własnej komórki, określenia ich celowości i gospodarności. W ramach planów finansowych ocenie podlegały w szczególności projekty umów, projekty porozumień i inne dokumenty powodujące powstanie zobowiązań. W zależności od wartości jednorazowego wydatku, dysponenti środków publicznych zostali zobowiązani do: udokumentowania jego dokonania w formie pisemnej w tym projekcie umowy, jednostronnego zlecenia, wniosku lub notatki służbowej (wydatek powyżej kwoty 2 tys. zł) oraz określenia co najmniej jednego kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty dostawy, usługi lub robót budowlanych i udokumentowania dokonanego wyboru wraz z uzasadnieniem w formie notatki służbowej (wydatek powyżej kwoty 10 tys. zł, a nieprzekraczającej kwoty objętej obowiązkiem stosowania ustawy Pzp). Sporządzone według opisanych wyżej zasad dokumenty wymagały akceptacji odpowiednio: w przypadku wydatków dotyczących realizacji zadań województwa – właściwego dysponenta środków publicznych lub Członka Zarządu Województwa Opolskiego oraz kontrasygnaty Skarbnika Województwa Opolskiego lub osoby przez niego upoważnionej, a w przypadku wydatków dotyczących realizacji zadań Urzędu – kontrasygnaty Głównego Księgowego Urzędu lub osoby przez niego upoważnionej. W przypadku zamówień realizowanych przez departament właściwy w sprawach administracyjnych lub informatycznych, dysponenti środków publicznych zostali zobowiązani do przedłożenia wniosku zawierającego istotne postanowienia zamówienia, w szczególności: jego przedmiot, termin realizacji, źródło finansowania i wskazanie wykonawcy. Do departamentu właściwego w sprawach finansów dysponenti środków publicznych mieli obowiązek przekazać kopię dokumentu potwierdzającego powstanie zobowiązania finansowego. Dokument finansowy podlegał sprawdzeniu pod względem merytorycznym przez dysponenta środków publicznych lub osobę upoważnioną, kontroli pod względem formalno-rachunkowym dokonywanej przez Głównego Księgowego Urzędu lub osoby przez niego upoważnionej oraz zatwierdzeniu przez Marszałka Województwa lub osobę przez niego upoważnioną.

(akta kontroli str. 1263-1269)

¹² Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm. Dalej: ustawa Pzp z 2004 r.

¹³ Dz. U. z 2021 r., poz. 1121, ze zm. Dalej ustawa Pzp z 2019 r.

¹⁴ § 4 ust. 1.

Zaciąganie zobowiązań finansowych przez osoby uprawnione miało być dokonywane na podstawie odrębnych upoważnień wydanych przez Marszałka Województwa Opolskiego lub Zarząd Województwa Opolskiego¹⁵. W okresie objętym kontrolą na podstawie uchwały nr 3751 Zarządu Województwa Opolskiego z 16 maja 2017 r. do składania jednoosobowo oświadczeń woli w zakresie zaciągania zobowiązań dotyczących bieżącej działalności województwa o wartości nieprzekraczającej kwoty: 1) 8 tys. zł upoważniono Dyrektorów Departamentów i Biur Urzędu oraz ich Zastępców (podczas nieobecności Dyrektorów); Pełnomocników: ds. Organizacji Pozarządowych (w razie nieobecności Dyrektora Biura Dialogu i Partnerstwa Obywatelskiego – upoważnienie to obowiązywało do 3 sierpnia 2021 r.¹⁶) i ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień oraz wskazanych imiennie pracowników: Biura Sejmiku Województwa Opolskiego i Zastępcę Dyrektora Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego¹⁷; 2) 10 tys. zł – Sekretarza Województwa Opolskiego, a od 26 kwietnia 2021 r. kwoty 25 tys. zł¹⁸ oraz 3) 25 tys. zł – Członków Zarządu Województwa Opolskiego. Zastrzeżono także, że w przypadku, gdy wartość przedmiotu umowy przekracza kwotę 25 tys. zł, w ramach środków określonych w budżecie Województwa na dany rok budżetowy, do złożenia oświadczenia woli wymagana jest uprzednia zgoda Zarządu Województwa Opolskiego wyrażona w formie uchwały.

(akta kontroli str. 1270-1280)

W treści opisanego wyżej zarządzenia *w sprawie ustalenia procedur kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków* nie określono wymogów dotyczących sposobu dokumentowania czynności szacowania wartości zamówienia. Obowiązek udokumentowania w formie pisemnej, w tym projektu umowy, jednostronnego zlecenia, wniosku lub notatki służbowej przewidziano w odniesieniu do zamiaru dokonywania jednorazowego wydatku powyżej kwoty 2 tys. zł, a w przypadku wydatku powyżej 10 tys. zł w formie notatki służbowej, potwierdzającej dokonanie wyboru wykonawcy według przyjętych kryteriów, wraz z uzasadnieniem tego wyboru. Przyjęte zasady nie obowiązywały jednak do dokumentowania czynności obejmujących ustalenie szacunkowej wartości zamówienia, poprzedzających decyzję o zastosowaniu właściwego trybu udzielenia zamówienia w zależności od kwoty planowanego wydatku. Wyjaśniając przyczyny niewprowadzenia w ramach wewnętrznych procedur obowiązku dokumentowania czynności szacowania wartości zamówienia Marszałek wskazał na obowiązujące w Urzędzie procedury udzielania zamówień publicznych i wynikające z ich treści zasady planowania zamówień na dany rok budżetowy, w ramach których opracowywane są informacje dotyczące przedmiotu, rodzaju zamówienia, orientacyjnej jego wartości, przewidywanego terminu wszczęcia postępowania oraz informacji dodatkowych dotyczących wstępnych konsultacji rynkowych, zamówień innowacyjnych i zrównoważonych. Wskazał także, że *zasady zlecenia realizacji zadań Województwa lub Urzędu, w tym ich dokumentowania, zostały określone w procedurze kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, w szczególności w § 5 ww. zarządzenia (w której określono zasady dokonywania wydatków poniżej progu, od którego stosuje się przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych). Sposób*

¹⁵ Zgodnie z zarządzeniem nr 91/2014 Marszałka Województwa Opolskiego z 21 lipca 2014r., zmieniającym zarządzenie nr 14/2014.

¹⁶ Zgodnie z uchwałą nr 5252/2021 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu Województwa Opolskiego.

¹⁷ Na podstawie uchwały nr 2482/2020 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 1 kwietnia 2020 r. w sprawie upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu Województwa Opolskiego.

¹⁸ Zgodnie z uchwałą nr 4631/2021 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 26 kwietnia 2021 r. w sprawie upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu Województwa Opolskiego.

dokumentowania zlecenia realizacji zadań ustalony został w zależności od progów kwotowych, których dotyczy dany wydatek, nie zaś w odniesieniu do charakteru podmiotu, któremu zlecane jest zadanie.

(akta kontroli str. 1270-1280)

Zgodnie z przyjętymi w treści dokumentu pn. *Instrukcja obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego*¹⁹ zasadami opracowywania projektów umów i porozumień, przygotowanie takiego projektu należało do komórki merytorycznej Urzędu. Wprowadzono obowiązek potwierdzenia kolejnych etapów przygotowania takiego projektu podpisem osoby odpowiedzialnej za jego realizację w dokumencie pn. *Karta obiegu projektu umowy*, sporządzanym zgodnie z wzorem określonym w Załączniku nr 14 do ww. *Instrukcji*. Projekt umowy lub porozumienia wymagał zaopiniowania pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego, zaakceptowania przez dyrektora właściwej komórki merytorycznej odpowiedzialnej za realizację zadania, a następnie sprawdzenia przez pracownika księgowości, potwierdzającego zabezpieczenie środków w planie finansowym UMWO i kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej. Ponadto, w przypadku zamówień podlegających przepisom ustawy *Prawo zamówień publicznych* przewidziano wymóg potwierdzania w ww. Karcie prawidłowości zastosowania trybu zamówienia publicznego oraz informacji o istotnych zdarzeniach, które wystąpiły na etapie konstruowania umowy, np. o wydanych opiniach, ekspertyzach, stanowiskach, itp. W przypadku zgłoszenia uwag do projektu umowy lub porozumienia dokumentacja podlegała zwrotowi do komórki merytorycznej wraz z załączonymi na piśmie uwagami.

(akta kontroli str. 1281- 1337)

1.2. W ramach szczegółowych zasad dotyczących umów zleceń i o dzieło zawieranych z osobami nieprowadzącymi działalności gospodarczej zawartych w ww. *Instrukcji* wprowadzono wymóg przedkładania przez ww. osoby rachunku, sporządzonego według wzoru oraz oświadczeń dla celów ubezpieczeniowych i podatkowych (umowa zlecenia) lub wyłączenia dla celów ubezpieczeniowych (umowa o dzieło).

(akta kontroli str. 1281- 1337)

1.3. Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Zarządzeniem nr 84/2018 Marszałka Województwa Opolskiego z 3 września 2018 r. w sprawie funkcjonowania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego systemu kontroli zarządczej mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych realizowanych przez Urząd regulowane są szczególnymi procedurami zapewniającymi ich rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie, a także zatwierdzanie przez Marszałka Województwa Opolskiego lub osoby upoważnione do ich autoryzacji. Szczegółowe mechanizmy tej kontroli są określone w następujących aktach wewnętrznych: regulaminie udzielania zamówień publicznych, procedurze kontroli finansowej, Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów księgowych, polityce rachunkowości oraz procedurze kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Ponadto, w Urzędzie funkcjonowały mechanizmy kontroli instytucjonalnej, realizowanej przez wyodrębnioną komórkę organizacyjną i kontrole zewnętrzne oraz kontroli funkcjonalnej, realizowanej przez osoby na stanowiskach kierowniczych i innych samodzielnych stanowiskach pracy.

¹⁹ Przyjęta Zarządzeniem nr 173/2017 Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 29 grudnia 2017 r., zmieniona zarządzeniami: nr 10/2020 z dnia 27 stycznia 2020 r., nr 11/2021 z dnia 15 lutego 2021 oraz nr 137/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r.

W treści obowiązujących aktów wewnętrznych nie wprowadzono obowiązku udokumentowania weryfikacji możliwości realizacji zadań planowanych do powierzenia na podstawie umowy cywilnoprawnej w ramach zadań wykonywanych na podstawie umowy o pracę.

(akta kontroli str. 177-209)

W Urzędzie nie przewidziano prowadzenia jednolitego rejestru umów cywilnoprawnych, a zawierane umowy ewidencjonowano w rejestrach prowadzonych przez poszczególne komórki organizacyjne. Wyjaśniając przyczyny nieprowadzenia takiego rejestru Marszałek wskazał, że *system ewidencjonowania realizowanych zadań jest zgodny z przyjętą dla organów samorządu województwa instrukcją kancelaryjną, która reguluje sposób postępowania z wszelką dokumentacją, który dokumentuje przebieg procesu załatwiania i rozstrzygania spraw w Urzędzie, stanowiąc, że przewidziane czynności kancelaryjne, w szczególności rejestrowanie sprawy, przygotowywanie projektów dokumentów w sprawie, dbałość o terminowe załatwienie służą kompletowaniu akt sprawy i mają odzwierciedlać cały proces realizacji danego zadania. Tak więc, obowiązek wdrożenia przez kierownika Urzędu wspólnego dla wszystkich komórek organizacyjnych rejestru umów nie wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W tym zakresie, biorąc pod uwagę różnorodność przedmiotową zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu, które odpowiedzialne są za ich prowadzenie oraz załatwienie przyjęto zdecentralizowany sposób rejestracji umów, polegający na ich ewidencjonowaniu w poszczególnych komórkach organizacyjnych w rejestrach tematycznie związanych z danymi zadaniami, bądź poprzez ich rejestrację w ramach danej sprawy, nadając umowie symbol znaku sprawy z danej teczki aktowej, w której prowadzona jest działalność każdej komórki organizacyjnej.*

(akta kontroli str. 2325-2328)

Nie kwestionując prawidłowości prowadzonych w UMWO rejestrów, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na treść art. 34a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰ w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw²¹ przewidującego wprowadzenie od 1 stycznia 2024 r. obowiązku prowadzenia przez Ministra Finansów rejestru umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych.

1.4. W UMWO podejmowano działania w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju zawodowego pracowników. W Urzędzie opracowano i wdrożono *Regulamin zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników*²² UMWO.

(akta kontroli str. 348-428)

W latach 2020-2021 pracownicy UMWO uczestniczyli łącznie w 350 szkoleniach²³ podnoszących kwalifikacje zawodowe, z tego w 134 w 2020 r.²⁴ oraz w 216 w 2021 r.²⁵ Siedmiu pracowników UMWO ukończyło w ww. okresie studia podyplomowe, a ośmiu kursy językowe. Pracownicy UMWO w badanym okresie nie ukończyli studiów doktorskich ani aplikacji zawodowych.

²⁰ Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm.

²¹ Dz. U. poz. 2054, ze zm.

²² Stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 80/2016 Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 4 sierpnia 2016 r. ze zmianami wprowadzonymi: Zarządzeniem Nr 83/2016 z dnia 18 sierpnia 2016 r. oraz Zarządzeniem Nr 79/2017 z dnia 26 maja 2017 r.

²³ W szkoleniach udział wzięło 1320 pracowników UMWO.

²⁴ Dla 566 pracowników.

²⁵ Dla 754 pracowników.

W latach 2020-2021 na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników, wydatki UMWO wyniosły łącznie 219,3 tys. zł, z czego w 2020 r. 88,4 tys. zł, a w 2021 r. 130,9 tys. zł.

W badanym okresie zawierane były umowy z pracownikami na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, o których mowa w art. 103⁴ Kodeksu pracy. W latach 2020-2021 zawartych zostało siedem takich umów, z czego pięć²⁶ dotyczyło studiów podyplomowych, a dwie kursów językowych²⁷.

Na podstawie dokumentacji dotyczącej pięciu pracowników, z którymi podpisano umowy na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w ramach studiów podyplomowych stwierdzono, że przydzielane były im w UMWO do wykonania zadania zgodne z uzyskanymi na tych studiach kwalifikacjami.

(akta kontroli str. 348-353, 429-510)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie opracowano i przyjęto do stosowania wewnątrz regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych oraz kontroli obiegu dokumentów księgowych. Wprowadzone zostały również mechanizmy zapewniające funkcjonowanie kontroli zarządczej. Pracownikom Urzędu zapewniono możliwość uczestniczenia w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2020-2021 Urząd zawarł ogółem 871 umów cywilnoprawnych o łącznej wartości 13 003,4 tys. zł. W 2020 r. było to 414 umów w wyniku, których poniesiono wydatki o wartości 5 192,1 tys. zł, a w 2021 r. 457 umów o wartości 7 811,3 tys. zł.

W badanym okresie w UMWO zawarto 230 umów na usługi doradcze i eksperckie zlecane podmiotom zewnętrznym na łączną wartość 2 061,1 tys. zł. I tak, w 2020 r. 119 umów o wartości 777,7 tys. zł, a w 2021 r. 111 umów o wartości 1 283,4 tys. zł. W latach 2020-2021 w UMWO nie zlecano usług eksperckich i doradczych własnym pracownikom.

(akta kontroli str. 735-742)

2.2. Badaniem kontrolnym objęto dokumentację dotyczącą 21 umów²⁸ stanowiących podstawę świadczenia usług doradczych i eksperckich przez podmioty zewnętrzne w latach 2020-2021 o łącznej wartości 987,6 tys. zł. Usługi w ww. zakresie były świadczone zarówno na podstawie umów zlecenia, jak i umów o dzieło, których przedmiot stanowiły specjalistyczne usługi doradcze i eksperckie, w tym sporządzenie opracowań pn.: Analiza potrzeb zdrowotnych województwa opolskiego i możliwości ich zaspokojenia; Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego 2030; Analiza w zakresie interwencji edukacyjnych określonych w RPO WO 2021-2027; Koncepcja zarządzania regionalnym programem środowiskowym (POP) na wszystkich poziomach zarządzania; Ekspertyza działań informacyjnych i promocyjnych w ramach programu Fundusze Europejskie dla Opolskiego 2021-2027 na potrzeby opracowania Strategii komunikacji Funduszy Europejskich w województwie opolskim na lata 2021-2027; Plan Transportowy Województwa Opolskiego 2030; Projekt sprawozdania za lata

²⁶ Cztery w 2020 r. oraz jedna w 2021 r.

²⁷ Obie umowy zawarto w 2021 r.

²⁸ W tym sześć umów na usługi prawnicze i doradztwa podatkowego.

2018-2019 z realizacji Programu Opieki nad Zabytkami Województwa Opolskiego; Opis przedmiotu zamówienia stanowiącego część specyfikacji istotnych warunków zamówienia na stworzenie wspólnej platformy e-bilet dla wojewódzkich instytucji kultury Województwa Opolskiego. Ponadto przedmiotem umów było: świadczenie usług doradczych dla pracowników UMWO oraz organizacji pozarządowych; wykonanie strefy edukacji na finał Dni Otwartych Funduszy Europejskich; pomoc w rozliczeniu projektu pn.: Opolskie przeciw COVID-19 (5 umów); świadczenie usług pomocy i obsługi prawnej UMWO (5 umów); świadczenie usługi bieżącego doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług (VAT) polegającej na przygotowaniu opinii.

Przedmiot i zakres objętych szczegółowym badaniem umów odpowiadał potrzebom Urzędu, i pozostawał zgodny z charakterem jego działalności.

(akta kontroli str. 743-751)

2.3. Na podstawie zbadanej w toku kontroli dokumentacji ww. 21 umów stanowiących podstawę świadczenia usług doradczych i eksperckich przez podmioty zewnętrzne stwierdzono, że w Urzędzie dokonywano kalkulacji cen zlecanych usług z należytą starannością. Szacowania wartości zlecanych usług dokonywali pracownicy komórek merytorycznych poprzez wykonywanie czynności rozeznania rynku. W odniesieniu do zbadanej w kontroli dokumentacji, zgodnie z wewnętrznymi regułami zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków²⁹, kierowane były do usługodawców zapytania ofertowe, jak również wykonywane były czynności porównywania cen z ogólnodostępnymi cennikami.

(akta kontroli str. 743-990, 1020-1080, 1084-1120, 1136-1225, 1242-1253)

2.4. Na podstawie zbadanych w kontroli dokumentacji 21 umów stanowiących podstawę świadczenia usług przez podmioty zewnętrzne, stwierdzono że we wszystkich przypadkach dokonywano wyboru wykonawców zleconych usług zgodnie z ww. wewnętrznymi regułami zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków. W prowadzonych postępowaniach dokonywano rzetelnego szacowania wartości zlecanej usługi, przyjęte kryteria wyboru zapewniały wybór najkorzystniejszej oferty, a wybrany zleceniodawca posiadał wymagane kwalifikacje. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków nierzetelnego szacowania wartości zamówienia, np. w celu uniknięcia konieczności stosowania przepisów ustawy Pzp z 2004 r. oraz ustawy Pzp z 2019 r. Opisy przedmiotu zamówień nie były dokonywane w sposób mogący ograniczać uczciwą konkurencję i umożliwiały wybór wykonawcy o wymaganych kwalifikacjach na podstawie jednoznacznie określonych kryteriów.

(akta kontroli str. 743-990, 1020-1080, 1084-1120, 1136-1225, 1242-1253, 1263-1269, 1281-1337)

2.5. W ramach kontroli NIK szczegółowym badaniem objęto 17 umów cywilnoprawnych zawartych w latach 2020-2021 z pracownikami Urzędu o łącznej wartości wydatków 9,6 tys. zł: 10 umów o dzieło, których przedmiot stanowiło wykonanie transkrypcji manualnej napisów z transmisji obrad sesji Sejmiku Województwa Opolskiego, zawartych z pracownikami Biura Sejmiku³⁰ (cztery osoby) oraz siedem umów zlecenia, których przedmiot stanowiły czynności związane z przeprowadzeniem egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami, tj. opracowania w ramach komisji egzaminacyjnej testu pisemnego, składającego się

²⁹ Określone zarządzeniem nr 14/2014 z 14 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków.

³⁰ Z 16 marca 2021 r. nr BS.042.1.2021, z 16 kwietnia 2021 r. nr BS.042.2.2021, z 28 maja 2021 r. nr BS.042.3.2021, z 15 czerwca 2021 r. nr BS/042.4.2021, z 8 lipca 2021 r. nr BS.042.5.2021, z 27 lipca 2021 r. nr BS.042.6.2021, z 21 września 2021 r. nr BS.042.7.2021, z 28 października 2021 r. nr BS.042.9.2021, z 29 listopada 2021 r. nr BS.042.11.2021 oraz z 6 grudnia 2021 r. nr BS.042.12.2021.

z 40 pytań oraz przeprowadzenia w ramach komisji egzaminacyjnej egzaminu i oceny wyników egzaminu, zawartych z Kierownikiem Referatu Gospodarki Odpadami oraz inspektorem w Referacie Pozwoleń Środowiskowych³¹.

W treści wszystkich umów zawartych z pracownikami Biura Sejmiku w sprawie wykonania transkrypcji manualnej napisów strony zgodnie oświadczyły, że zakres obowiązków Wykonawcy nie jest tożsamy z zakresem obowiązków wynikającym z wiążącej Strony umowy o pracę. Z tytułu wykonania dzieła we wszystkich ww. umowach ustalono stawkę w wysokości 3,47 zł za 1 min. nagrania, a Wykonawca zobowiązał się do wykonania przedmiotu umowy w ciągu 7 dni od dnia jej zawarcia i dostarczenia do siedziby Zamawiającego (Biura Sejmiku) w wersji elektronicznej na nośniku informacji albo pocztą elektroniczną na wskazany adres e-mail.

Z tytułu realizacji ww. umów, w 2021 r. wypłacono wynagrodzenie w łącznej wysokości 7,9 tys. zł. Podstawę zapłaty wynagrodzenia stanowił rachunek, na którym Dyrektor Biura Sejmiku potwierdzał wykonanie prac zgodnie z zawartą umową, jak również weryfikował prawidłowość kwoty ujętego w tym dokumencie wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 1373-1409, 1444-1456, 1478)

Wyjaśniając przyczyny zawarcia umów o dzieło w zakresie wykonania transkrypcji manualnej napisów Dyrektor Biura Sejmiku wskazał, że *umowy o dzieło zawarte z pracownikami Biura Sejmiku wynikały z konieczności sprawnej realizacji obowiązku ustawowego zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 848) oraz przepisów, które zostały wprowadzone w życie w ww. ustawie w dniu 23 września 2020 r. Wprowadziły one zmiany dot. transmisji posiedzeń organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w ten sposób, iż wszystkie transmisje muszą być archiwizowane i uzupełnione o napisy dla osób niesłyszących. W związku z powyższym firma Netkoncept (firma wdrażająca system transmisji obrad sesji oraz system elektronicznego głosowania radnych „Rada365”) przedstawiła najkorzystniejszą ofertę polegającą na wdrożeniu transkrypcji automatycznej, tj. wygenerowanie transkrypcji na bazie systemu komputerowego rozpoznawania mowy bez korekty oraz ofertę wygenerowanie transkrypcji manualnej z korektą, wykonaną przez profesjonalnego transkryptora na podstawie transkrypcji elektronicznej z zaznaczonym czasem każdej wypowiedzi. W związku ze znaczną różnicą kosztów zaproponowanych ofert przez ww. firmę (koszt komputerowej transkrypcji automatycznej 0,6 zł netto za 1 minutę, koszt transkrypcji manualnej 4,5 zł netto za 1 minutę) po konsultacji z dyrektorem Departamentu Cyfryzacji podjąłem decyzję o próbie przez okres 3 miesięcy wprowadzenia komputerowej transkrypcji automatycznej. Niestety pojawiało się zbyt wiele błędów w napisach, w wielu przypadkach całe zdania nie odzwierciedlały poprawnych wypowiedzi powodując brak powagi sesji oraz ośmieszając jej przebieg oraz uczestniczących radnych i osoby zaproszone. Pojawiały się również słowa niecenzuralne, co wskazano m.in. w artykule prasowym w Nowej Trybunie Opolskiej z dnia 5 listopada 2020 r. (w zał.). Pomimo powyższego odczekano 3 sesje zgodnie z postanowieniem, aby do końca sprawdzić i przetestować komputerową transkrypcję automatyczną. Następnie przed podjęciem decyzji o transkrypcji manualnej w pierwszej kolejności zleciłem pracownikom wykonanie transkrypcji manualnej trzech sesji Sejmiku (trzech pracowników po jednej sesji trwającej od około 4 godzin do 5 godzin) w ramach swojej bieżącej pracy. Pracownicy Biura Sejmiku po dokładnym osłuchiwaniu nagrań sekunda po sekundzie poprawiając*

³¹ Z 6 marca 2020 r. nr 27/2020, z 25 czerwca 2021 r. nr 36/2021, z 8 grudnia 2021 r. nr 123/2021, z 6 marca 2020 r. nr 26/2020, z 17 listopada 2020 r. nr 73/2020, z 25 czerwca 2021 r. nr 35/2021 oraz z 10 grudnia 2021 r. nr 130/2021.

błędy wynikające z transkrypcji automatycznej poświęcali, z słuchawkami na uszach – ze względu na konieczność wylapania wszystkich słów, zbyt dużo czasu w godzinach pracy (sesja trwająca około 4 godzin to ponad 20 godzin odsłuchiwania nagrania) co uniemożliwiało im wykonywanie obowiązków wynikających z ich zakresu czynności tj. m.in. obsługa sekretariatu czy przygotowania do merytorycznych posiedzeń komisji, praca z radnymi oraz załatwianie bieżących spraw administracyjnych. Każde oderwanie od odsłuchiwania przerywało ciąg transkrybowanego zdania i wydłużało wykonanie całości zadania (...). Jednocześnie należy podkreślić, że samo odsłuchanie i sporządzanie transkrypcji jest czynnością odtwórczą i niezwykle żmudną powodującą szybkie zmęczenie i znużenie. Powyższa zaangażowanie pracowników w transkrypcję powodowała, że potencjał danego pracownika, jego doświadczeniem wiedza i umiejętności nie były należycie wykorzystywane.

Uzasadniając wybór umowy cywilnoprawnej jako formy powierzenia pracownikom Biura Sejmiku dodatkowych zadań Dyrektor Biura Sejmiku wyjaśnił, że decyzja ta została poprzedzona przeprowadzoną z udziałem pracowników Departamentu Finansów analizą kosztów realizacji ww. czynności przez firmę Netkoncept. Zawarcie umów o dzieło z własnymi pracownikami pozwalało na poniesienie niższych kosztów niż zlecenie tych czynności ww. firmie, a z uwagi na czas konieczny do wykonania transkrypcji jednej sesji istotnym było, aby jego realizacja odbywała się poza ośmiogodzinnym dniem pracy pracownika. Według Dyrektora Biura Sejmiku, zadanie wykonania transkrypcji manualnej napisów z transmisji obrad sesji Sejmiku Województwa Opolskiego nie wynikało wprost z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu ze względu na specjalistyczny charakter transkrypcji nie było postrzegane jako zadanie typowo techniczne. Wskazano także, że od 1 czerwca 2022 r. transkrypcja obrad Sejmiku została ujęta w zakresie czynności pracownika Biura Sejmiku.

(akta kontroli str. 1459-1470)

Zakres przedmiotowy umów zlecenia zawartych z pracownikami Departamentu Ochrony Środowiska³² obejmował realizację czynności związanych z przeprowadzeniem egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami, zgodnie z zarządzeniem Marszałka Województwa Opolskiego nr 110/2018 z 15 listopada 2018 r. w sprawie powołania Komisji Egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami, polegających na opracowaniu w ramach komisji egzaminacyjnej testu pisemnego, składającego się z 40 pytań oraz przeprowadzenia w ramach komisji egzaminacyjnej egzaminu i oceny wyników egzaminu. Zgodnie z ww. zarządzeniem Marszałek powołał do składu Komisji pracownika Referatu Pozwoleń Środowiskowych, jako Sekretarza oraz Kierownika Referatu Gospodarki Odpadami, jako Członka Komisji. Stosownie do postanowień § 7 pkt 2 i pkt 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2013 r. w sprawie stwierdzenia kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami³³ z tytułu prawidłowej realizacji umowy strony uzgodniły wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości odpowiednio: dla Członka Komisji 2,3% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym rok, w którym zawarto umowę za każdą osobę składającą egzamin, co stanowiło w 2020 r. kwotę 113,12 zł w 2020 r. oraz 118,85 zł w 2021 r. oraz dla Sekretarza Komisji w wysokości 2,4% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym rok, w którym zawarto umowę za każdą osobę składającą egzamin, co stanowiło w 2020 r. kwotę 118,04 zł w 2020 r. oraz 124,01 zł w 2021 r. Ustalono także, że wynagrodzenie będzie płatne w terminie 21 dni od daty doręczenia Zleceniodawcy

³² Dalej: DOŚ.

³³ Dz. U., poz.1186.

rachunku, wystawionego na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego potwierdzającego ich wykonanie oraz złożenie przez Zleceniodawcę ewidencji godzin wykonywania umowy, zawierającej wskazanie ilości godzin i minut przepracowanych każdego dnia w okresie obowiązywania umowy, w wymiarze nieprzekraczającym 5 godzin.

Z tytułu realizacji ww. siedmiu umów dokonano zapłaty wynagrodzenia w łącznej wysokości 1,8 tys. zł na podstawie przedłożonych przez Zleceniobiorców rachunków, w treści których Dyrektor DOŚ potwierdził wykonanie prac zgodnie z zawartą umową i weryfikację prawidłowości naliczonego wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 1410-1443, 1478)

Wyjaśniając przyczyny zawarcia ww. umów zlecenia z pracownikami Urzędu Dyrektor DOŚ przytoczył obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy o odpadach i rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie stwierdzania kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami wskazując, że zadania w tym zakresie są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. *Na realizację przez Samorząd Województwa Opolskiego zadań z zakresu administracji rządowej, Marszałek Województwa co roku otrzymuje dotację celową w klasyfikacji budżetowej w dziale 750, w rozdziale 75011, § 2210 z przeznaczeniem na działalność powołanej komisji egzaminacyjnej w zakresie gospodarowania odpadami, przy czym kwota tej dotacji jest równa kwocie wypłaconych wynagrodzeń członków komisji i poniesionych kosztów obsługi osób przystępujących do egzaminu. Z uwagi na tak określony dla marszałka województwa obowiązek, realizacja zadania wynikającego z przepisów prawa, w tym przypadku ustawy o odpadach, wymaga uregulowania formalno-prawnego – dookreślenia zakresu i komórki odpowiedzialnej za jego realizację. Zadanie w zakresie wydawania świadectw stwierdzających kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami oraz związanych z przeprowadzaniem egzaminów zostało przypisane do Departamentu Ochrony Środowiska, co znajduje odzwierciedlenie w zapisach § 22 pkt 13 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (obecnie - § 17 pkt 11 Regulaminu) oraz zapisach Zarządzeń Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego w sprawie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi departamentu, określenia szczegółowych zadań referatów oraz zakresu upoważnień do podpisywania pism. Jest to wypełnienie obowiązku obsługi komisji egzaminacyjnej, o której mowa w przepisie § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2013 r. w sprawie stwierdzania kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami. W celu uregulowania obowiązków związanych z wypłatą wynagrodzeń dla członków Komisji, w składzie której, oprócz pracowników UMWO, są także pracownicy naukowcy Uniwersytetu Opolskiego oraz Instytutu Podstaw Inżynierii Środowiska Polskiej Akademii Nauk w Zabrze, należało wybrać formę wynagradzania uwzględniając także fakt finansowania tego zadania ze środków dotacji otrzymywanej od Wojewody Opolskiego. Ustalono z członkami Komisji, że formą tą będzie umowa zlecenie. Zatem, aby nie różnicować form wynagradzania ze wszystkimi członkami Komisji zawierano umowy zlecenie za przeprowadzenie egzaminu, w tym z p. (...). Wybór formy – umowy zlecenia – podyktowany był również tym, że zakres umowy obejmuje opracowanie w ramach prac Komisji Egzaminacyjnej, pytań na potrzeby pisemnego testu egzaminacyjnego, przeprowadzenie procedury egzaminu i oceny wyników egzaminu. Są to czynności wykraczające poza zapis określony w Regulaminie Organizacyjnym UMWO – powoływanie komisji egzaminacyjnej i wydawanie świadectw stwierdzających kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami oraz przeprowadzanie stosownych egzaminów. Ponadto kwoty, na które zawierane są umowy zlecenia są zmienne i ściśle uzależnione od liczby osób podchodzących do egzaminu – sposób wyliczenia kwoty wynagrodzenia określają przepisy o których była mowa wyżej.*

Uzasadniając decyzję o podpisaniu umowy zlecenia z p. (...) Dyrektor DOŚ wskazał, że jej Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności nie obejmuje zadania jakim jest powoływanie komisji egzaminacyjnej i wydawanie świadectw. Zatem opracowanie, w ramach prac Komisji Egzaminacyjnej, pytań na potrzeby pisemnego testu egzaminacyjnego, przeprowadzenie procedury egzaminu i oceny wyników egzaminu, sporządzenie dokumentów z egzaminu wykraczają poza zakres jej obowiązków i tym samym nie doszukano się przeszkód w zawarciu umowy zlecenia. Dalej wyjaśnił, że przed zawarciem ww. umów zleceń rozważano inne formy gratyfikacji za pracę w Komisji Egzaminacyjnej, jednak żadne rozwiązanie nie było adekwatne do specyfiki tego zadania. Biorąc pod uwagę ustalone w § 7 ww. rozporządzenia Ministra Środowiska zasady ustalania wysokości przysługującego poszczególnym członkom Komisji wynagrodzenia z uwzględnieniem dwóch zmiennych (wielokrotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej *Monitor Polski* oraz liczby przeegzaminowanych osób) nie było możliwe ustalenie jednej kwoty dodatku na dłuższy okres obowiązywania. Jak wskazał Dyrektor DOŚ, zmienność kwoty wynagrodzenia oraz brak pewności co do potrzeby przeprowadzenia egzaminu (np. ze względu na brak chętnych) jest przeszkodą w przyznaniu dodatku specjalnego z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, bo za każdym razem należałoby zmieniać umowy o pracę pracowników UMWO. To z kolei zwiększałoby nakład pracy w komórce organizacyjnej zajmującej się sprawami kadrowymi i wyliczającej składniki wynagrodzenia. Powyższe zagadnienie szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1471-1477)

W kontrolowanym okresie Województwo Opolskie zawarło dwie umowy, których przedmiot stanowiło zapewnienie obsługi prawnej UMWO w zakresie obszarów tematycznych realizowanych przez pięć departamentów³⁴ oraz Biuro Dialogu i Partnerstwa Obywatelskiego:

1/ umowa na obsługę prawną z 9 grudnia 2019 r. nr DOA-I.025.7.2019 zawarta ze spółką Waszczuk i Partnerzy Spółka Partnerska Radców Prawnych. Strony ustaliły wysokość wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji przedmiotu umowy w wysokości 153,5 tys. zł, płatnego po upływie każdego miesiąca realizacji usługi w 12 transzach w wysokości 12,8 tys. zł każda. W wyniku realizacji ww. umowy dokonano zapłaty wynagrodzenia w łącznej wysokości 153,5 tys. zł na podstawie wystawionych przez Zleceniobiorcę faktur VAT, uwzględniających także poniesione w związku z realizowaną usługą koszty przesyłek pocztowych;

2/ umowa na obsługę prawną z 21 grudnia 2020 r. nr DOA-I.025.3.2020 zawarta ze spółką Waszczuk i Partnerzy Spółka Partnerska Radców Prawnych. Strony uzgodniły także możliwość dokonania jednostronnej zmiany umowy poprzez zmniejszenie jej zakresu przedmiotowego przez Zamawiającego o obszary tematyczne realizowane przez Departament Ochrony Środowiska oraz Departament Kultury, Sportu i Turystyki na podstawie pisemnego powiadomienia Wykonawcy z jednomiesięcznym uprzedzeniem ze skutkiem na koniec następnego miesiąca. Umowa została zawarta przez dwóch członków Zarządu Województwa Opolskiego, przy kontrasygnacie Skarbnika. Strony ustaliły wysokość wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji przedmiotu umowy w wysokości 153,5 tys. zł, płatnego po upływie każdego miesiąca realizacji usługi w 12 transzach w wysokości 12,8 tys. zł każda.

³⁴ Departament Ochrony Środowiska, Departament Kultury, Sportu i Turystyki, Departament Współpracy z Zagranicą i Promocji Regionu, Departament Społeczeństwa Informacyjnego i Informatyki oraz Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej.

W przypadku ograniczenia zakresu realizowanej umowy przez Zamawiającego należne Wykonawcy wynagrodzenie ustalono na kwotę 101,8 tys. zł, płatne w 12 transzach w wysokości 8,4 tys. zł każda. Zamawiający zobowiązał się także do ponoszenia wymaganych prawem opłat sądowych i innych kosztów związanych z prowadzoną obsługą prawną, w tym opłat pocztowych. Umowa została zawarta przez dwóch członków Zarządu Województwa Opolskiego, przy kontrasygnacie Skarbnika. Na podstawie Aneksu nr 1 do ww. umowy, którego projekt przyjęto uchwałą nr 4483/2021 Zarządu Województwa Opolskiego z 29 marca 2021 r. i zaakceptowanego przez radcę prawnego Urzędu zmieniono terminy dyżurów radców prawnych obsługujących Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej oraz Departament Ochrony Środowiska. W wyniku realizacji ww. umowy dokonano zapłaty wynagrodzenia w łącznej wysokości 153,5 tys. zł na podstawie wystawionych przez Zleceniobiorcę faktur VAT.

Przedmiotowe umowy zostały zawarte na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp z 2004 r. zgodnie z którym przepisów tej ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.

(akta kontroli str. 1589-1600, 1792-1797)

Stosownie do wymogów określonych w § 5 ust. 2 zarządzenia w sprawie ustalenia procedur zawarcie obu ww. umów zostało poprzedzone zapytaniem ofertowym na realizację usługi: *Zapewnienie świadczenia obsługi prawnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego w roku 2020 oraz Zapewnienie świadczenia obsługi prawnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego w roku 2021*, które wraz z załącznikami (Istotne postanowienia umowy na obsługę prawną – 2020 i Formularz ofertowy) zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu: w odniesieniu do 2020 r. 28 października 2019 r., a termin składania ofert wyznaczono na 8 listopada 2019 r. do godz. 12, a w odniesieniu do 2021 r. 26 listopada 2020 r., z terminem składania ofert wyznaczonym na 2 grudnia 2020 r. do godz. 10.00. W obu prowadzonych w UMWO postępowaniach we wskazanych terminach wpłynęła 1 oferta, której oceny dokonał dwuosobowy zespół³⁵. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji stwierdzono, że oferta spełnia warunki określone w zapytaniu ofertowym, a w oparciu o przyjęte kryteria oceny³⁶ zaproponowano wybór Wykonawcy jako realizatora ww. usług na rzecz UMWO. W zapytaniu ofertowym sformułowano następujące warunki ubiegania się o udzielenie zamówienia: 1/ wykonywanie w okresie ostatnich 2 lat (w 2021 r. 3 lat) usług polegających na świadczeniu stałej obsługi prawnej dla podmiotów administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego lub ich jednostek organizacyjnych; 2/ wykonywanie w ramach ww. obsługi czynności polegających na: sporządzeniu co najmniej 30 (50) opinii prawnych o tematyce związanej z zakresem działania obsługiwanych komórek organizacyjnych Urzędu, opiniowania co najmniej 50 (80) projektów umów dotacji w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, opiniowanie co najmniej 50 (80) projektów aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym aktów prawa miejscowego oraz 3/ dysponowanie potencjałem kadrowym, tj. co najmniej pięcioma osobami posiadającymi doświadczenie w wykonywaniu zawodu radcy prawnego lub adwokata, w tym trzema osobami posiadającymi co najmniej pięcioletnie doświadczenie w wykonywaniu zawodu radcy prawnego lub adwokata, jedną osobą posiadającą znajomość języka angielskiego na poziomie zaawansowanym, legitymującą się certyfikatem potwierdzającym znajomość języka obcego oraz

³⁵ W składzie: Dyrektor Departamentu Organizacyjnego oraz jego Zastępca.

³⁶ Tj.: cena, doświadczenie i potencjał kadrowy.

dwiema osobami posiadającymi doświadczenie w występowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

(akta kontroli str. 1508-1520, 1708-1722)

Wyjaśniając sposób weryfikacji spełniania przez Wykonawcę opisanych wyżej warunków Dyrektor DOA wskazał, że ocena ofert złożonych zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r. została dokonana w oparciu o złożone oferty, w których wykonawca zadeklarował spełnienie kryteriów wyboru składając stosowne oświadczenie, w tym o posiadaniu odpowiednich uprawnień do określonej działalności, wiedzy i doświadczenia oraz dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia oraz oświadczenie dotyczące świadczenia stałej obsługi prawnej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub ich jednostek organizacyjnych i opiniowania wymaganej liczby projektów umów dotacji i aktów prawa miejscowego. Wobec braku prawnego obowiązku żądania dokumentów potwierdzających spełnianie ustalonych kryteriów Zamawiający przyjął złożone przez Wykonawcę oświadczenia. Ponadto, świadczenie usług w zakresie pomocy prawnej zostało udokumentowane przez przedłożenie wykazu podmiotów, na rzecz których wykonawca świadczył pomoc prawną oraz referencjami odbiorców tych usług.

(akta kontroli str. 2107-2108)

Biorąc pod uwagę, że oferowane wynagrodzenie przekraczało kwotę 25 tys. zł – zgodnie z § 1 ust. 5 uchwały Zarządu Województwa Opolskiego nr 3751/2017 z 16 maja 2017 r.³⁷ projekty ww. umów zostały przyjęte odpowiednio: uchwałą nr 1780/2019 Zarządu Województwa Opolskiego z 25 listopada 2019 r. oraz uchwałą nr 3936/2020 Zarządu Województwa Opolskiego z 14 grudnia 2020 r. Stosownie do *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych* projekty umów zostały zaakceptowane pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego Urzędu, Zastępcę Dyrektora Departamentu Administracyjnego i pracownika księgowości.

(akta kontroli str. 1581-1588, 1784-1791, 1798-1799)

Wyjaśniając przyczyny zawarcia umów zlecenia stałej obsługi prawnej w sytuacji dysponowania przez Urząd zespołem radców prawnych, Dyrektor DOA wyjaśnił, że powierzenie obsługi prawnej Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Opolskiego na rzecz podmiotu zewnętrznego nastąpiło już od roku 2014, w sytuacji gdy na stanowisku radcy prawnego w Referacie Prawnym w Departamencie Organizacyjno-Administracyjnym pozostało wolne stanowisko urzędnicze, na skutek przejścia pracownika na emeryturę w roku 2014. Kolejno, w roku 2016 i 2017 etatyzacja w Referacie Prawnym uległa zmniejszeniu, w wyniku rozwiązania umowy o pracę przez pracownika w 2016 r. oraz przejścia pracownika na emeryturę w 2017 r. Obsługa prawna w Urzędzie świadczona przez zatrudnionego na etacie radcę prawnego obejmowała wówczas swoim zakresem od 2 do 4 komórek organizacyjnych na 25 funkcjonujących w tym czasie. W tamtym czasie, tj. w roku 2014, 2016 i 2017 podjęta została decyzja o nieogłoszeniu naboru na wolne stanowiska urzędnicze radcy prawnego i zleceniu obsługi prawnej wybranych obszarów tematycznych przez zewnętrzną kancelarię prawną. Zgodnie z rozeznaniem cen rynkowych (zapytanie ofertowe z roku 2014) uznano, że zlecenie obsługi prawnej zewnętrznemu podmiotowi będzie bardziej gospodarne z punktu widzenia wydatkowania środków publicznych, niż zatrudnienie etatowego radcy prawnego. W roku 2019 koszt obsługi prawnej świadczonej przez zatrudnionego na 1 etacie radcy prawnego wynosił średniomiesięcznie ok. 8700 zł (obsługującego od 2 do 4 komórek organizacyjnych), natomiast koszt obsługi kancelarii zewnętrznej

³⁷ W sprawie upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu Województwa Opolskiego.

wynosił 12 792 zł miesięcznie (obsługującej 6 komórek organizacyjnych Urzędu). Należy przy tym zaznaczyć, że zakres obsługi prawnej zewnętrznej, świadczonej w ostatnich latach (2020-2021) w zakresie 6 komórek organizacyjnych, oznaczałby dla Urzędu zatrudnienie co najmniej 2 etatowych radców prawnych. Zlecenie zewnętrznej obsługi prawnej stanowiło ponadto korzyść organizacyjną w postaci dostępności pracowników Urzędu do obsługi prawnej przez 5 dni w tygodniu przez 8 godz. w siedzibie Kancelarii, co znacznie wpłynęło na jakość i szybkość załatwianych spraw. Usługi były realizowane przez cały zespół radców prawnych, w tym dodatkowo były pełnione dyżury przez 2-3 dni w tygodniu, w siedzibie Urzędu. Biorąc powyższe pod uwagę, każdorazowo decyzja o zleceniu świadczenia obsługi prawnej na zewnątrz wynikała z dbałości o wydatkowanie środków publicznych zgodnie z zasadą gospodarności, konieczności zapewnienia sprawnej organizacji procesu świadczenia obsługi prawnej oraz analizy potrzeb w tym zakresie, tj. stale zwiększającej się ilości spraw realizowanych w ramach wykonywanych ustawowych zadań, jak również zmieniającego się środowiska prawnego, tj. realizacji nowych ustawowych zadań (np. z zakresu gospodarki odpadami). Kolejno więc, w roku 2019 i 2020 podjęte zostały decyzje o realizacji obsługi prawnej świadczonej przez zewnętrzną kancelarię prawną na kolejny okres.

(akta kontroli str.2103-2104)

W ramach przyjętych zasad zapłaty wynagrodzenia Strony ustaliły, że podstawę zapłaty faktury VAT będzie stanowiło potwierdzenie wykonania usługi przez Wykonawcę na podstawie protokołu podpisanego przez dyrektora właściwego departamentu oraz przez Wykonawcę w ostatnim dniu roboczym miesiąca, w którym świadczona była usługa.

(akta kontroli str. 1589-1600, 1792-1797)

W latach 2020-2021 Województwo Opolskie powierzyło także podmiotom trzecim realizację usług prawnych polegających na wykonywaniu zastępstwa procesowego na podstawie następujących umów:

1/umowa z 2 lutego 2021 r. nr DOA-I.043.2021, zawarta z adwokatem, prowadzącym Kancelarię Adwokacką w Opolu, której przedmiot stanowiło świadczenie pomocy prawnej w sprawie karnej dotyczącej pokrzywdzonego – Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, prowadzonej przez Prokuraturę Okręgową w Jeleniej Górze oraz reprezentowanie Zleceniodawcy w toku postępowania sądowego, w tym w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Projekt umowy został zaakceptowany pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego Urzędu, jak również Zastępcę Dyrektora Departamentu Administracyjnego. Stosownie do § 1 ust. 3 uchwały nr 3751/2017 z 16 maja 2017 r. umowa została zawarta przez Sekretarza Województwa, przy kontrasygnacie Skarbnika, a w dniu jej podpisania zawarto także umowę powierzenia przetwarzania danych osobowych pracowników UMWO, będących uczestnikami opisanego wyżej postępowania. Strony ustaliły wysokość wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji przedmiotu umowy w łącznej wysokości 5 tys. zł netto, płatnego w częściach, po zakończeniu kolejnego etapu postępowania karnego. Na podstawie Aneksu nr 1 do ww. umowy z 29 marca 2021 r. podwyższono wynagrodzenie Zleceniobiorcy o kwotę 1,5 tys. zł, tj. zamiast dotychczasowej kwoty 3 tys. zł ustalono kwotę 4,5 tys. zł jako wynagrodzenie należne w związku z podjęciem czynności w wyniku skierowania przez prokuratora do właściwego sądu aktu oskarżenia w sprawie, w tym za udział w każdej rozprawie przed Sądem I instancji oraz innych czynnościach podejmowanych przez Prokuraturę Okręgową w Jeleniej Górze w ramach prowadzonego postępowania przygotowawczego. W wyniku realizacji ww. umowy dokonano zapłaty wynagrodzenia w łącznej wysokości 7,4 tys. zł,

tj. kwotę 1,8 tys. zł na podstawie faktury VAT nr 2/2/2021 z 12 lutego 2021 r. oraz kwotę 5,5 tys. zł na podstawie faktury VAT nr 1/4/2021 z 1 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1480-1499)

2/ umowa z 2 czerwca 2020 r. nr DOA-I.043.9.2021, zawarta z Kancelarią Radców Prawnych i Doradców Podatkowych Meissner i Wspólnicy sp. p. z siedzibą w Opolu, ul. Kośnego 62, której przedmiot stanowiło świadczenie pomocy prawnej w sprawie dotyczącej naruszenia dóbr osobistych Województwa Opolskiego w związku z publicznymi wypowiedziami Pani Aliny Cz. dotyczącymi Marszałka Województwa Opolskiego i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, w szczególności złożenie do Sądu pozwu w sprawie naruszenia dóbr osobistych oraz reprezentację interesów Województwa Opolskiego przed Sądem I instancji. Stosownie do § 1 ust. 3 uchwały nr 3751/2017 z 16 maja 2017 r. umowa została zawarta przez Sekretarza Województwa, przy kontrasygnacie Skarbnika. Strony ustaliły wysokość wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji przedmiotu umowy w wysokości 280 zł netto za każdą godzinę pracy radcy prawnego, przyjmując, że przy nakładzie pracy nieprzekraczającym 28 godzin całkowite wynagrodzenie Zleceniobiorcy będzie stanowiło kwotę 9,6 tys. zł, płatne na koniec każdego miesiąca, w którym Zleceniobiorca podjął czynności w sprawie. Zleceniobiorca zobowiązał się do przedłożenia wraz z fakturą VAT zestawienia dokonanych czynności wraz z czasem pracy poświęconym na ich podjęcie. Na podstawie Aneksu nr 1 z 8 października 2021 r. dokonano zmiany zawartej umowy poprzez podwyższenie maksymalnego wymiaru nakładu pracy Zleceniobiorcy o 10 godzin i przyjęcie 38-godzinnego wymiaru nakładu pracy, co skutkowało podwyższeniem należnego z tego tytułu wynagrodzenia do kwoty 13,08 tys. zł. W wyniku realizacji ww. umowy dokonano zapłaty wynagrodzenia w łącznej wysokości 12,6 tys. zł na podstawie wystawionych przez Zleceniodawcę faktur VAT;

(akta kontroli str. 1936-1962)

3/ umowa z 25 czerwca 2021 r. nr DOA-IX.2510.8.2021, zawarta z Kancelarią Radców Prawnych i Doradców Podatkowych Meissner i Wspólnicy sp. p. z siedzibą w Opolu, ul. Kośnego 62, której przedmiot stanowiło świadczenie pomocy prawnej w sprawie obsługi sporu z Wykonawcą umowy nr RU DOA-IV.273.5.2020 z 27 kwietnia 2020 r., zawartej ze Spółką DEFERO Sp. z o.o. z siedzibą w Sieradzu. Strony ustaliły wysokość wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji przedmiotu umowy w wysokości 280 zł netto za każdą godzinę pracy radcy prawnego, przyjmując, że przy nakładzie pracy nieprzekraczającym 70 godzin całkowite wynagrodzenie Zleceniobiorcy będzie stanowiło kwotę 24,2 tys. zł, płatne na koniec każdego miesiąca, w którym Zleceniobiorca podjął czynności w sprawie. Zleceniobiorca zobowiązał się do przedłożenia wraz z fakturą VAT zestawienia dokonanych czynności wraz z czasem pracy poświęconym na ich podjęcie. Stosownie do § 1 ust. 4 uchwały nr 4631/2021 z 26 kwietnia 2021 r.³⁸ umowa została zawarta przez działającą z upoważnienia Marszałka Województwa Opolskiego Sekretarz Województwa, przy kontrasygnacie działającej z upoważnienia Skarbnika Województwa Opolskiego Dyrektora Departamentu Finansów – Głównego Księgowego. Na podstawie Aneksu nr 1 z 28 września 2021 r., zawartego w związku z uchwałą nr 5600/2021 Zarządu Województwa Opolskiego z 28 września 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie kwoty wynagrodzenia umownego, dokonano zmiany zawartej umowy poprzez podwyższenie maksymalnego wymiaru nakładu pracy Zleceniobiorcy do 100 godzin pracy, co skutkowało podwyższeniem należnego z tego tytułu wynagrodzenia do kwoty 34,4 tys. zł. W wyniku realizacji ww. umowy dokonano zapłaty

³⁸ W sprawie upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu Województwa Opolskiego.

wynagrodzenia w łącznej wysokości 29,6 tys. zł na podstawie wystawionych przez Zleceniobiorcę faktur VAT.

(akta kontroli str. 1902-1933)

Przedmiotowe umowy zostały zawarte na podstawie obowiązującego do końca 2020 r. art. 4 pkt 3 lit. ea ustawy Pzp z 2004 r.³⁹ oraz obowiązującego od 1 stycznia 2021 r. art. 11 ust. 1 pkt 2 lit. a) i pkt 2b ustawy Pzp z 2019 r., zgodnie z którymi jej przepisów nie stosuje się do zamówień lub konkursów, których przedmiotem są usługi prawne doradztwa prawnego wykonywanego przez adwokata, radcę prawnego lub prawnika zagranicznego⁴⁰, w zakresie przygotowania postępowań arbitrażowych lub pojednawczych, lub przed sądami, trybunałami lub innymi organami publicznymi państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państw trzecich lub przed międzynarodowymi sądami, trybunałami, instancjami arbitrażowymi lub pojednawczymi, lub gdy zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że sprawa, której dotyczy to doradztwo, stanie się przedmiotem tych postępowań.

Według wyjaśnień Dyrektora DOA uzasadnienie dla podjęcia decyzji o zleceniu realizacji ww. usług zastępstwa procesowego kancelariom zewnętrznym stanowiły: precedensowy charakter sprawy o naruszenie dóbr osobistych oraz doświadczenie podmiotu, z którym zawarto umowę nr DOA.1.043.9.2020 w prowadzeniu tego rodzaju spraw⁴¹, przyznanie UMWO statusu pokrzywdzonego w sprawie skierowanego przez Prokuraturę Okręgową w Jeleniej Górze aktu oskarżenia przeciwko Marszałkowi Województwa Opolskiego w związku z niedopełnieniem obowiązków służbowych i konieczności zapewnienia obsługi prawnej przez podmiot posiadający doświadczenie w zakresie prowadzenia spraw karnych (umowa nr DOA-1.043.3.2021) oraz specjalistyczny charakter usługi związanej z potencjalnym zagrożeniem sporem sądowym z wykonawcą umowy o roboty budowlane, jak również doświadczenie podmiotu, z którym zawarto umowę nr DOA-IX-2510.8.2021 w zakresie obsługi prawnej procesów inwestycyjnych. Wskazano także, że radcowie prawni zatrudnieni w Urzędzie nie dysponują doświadczeniem niezbędnym do realizacji usług zastępstwa procesowego w ww. zakresie, gdyż realizują obsługę prawną zadań ustawowych województwa.

(akta kontroli str. 2102-2106)

Wyjaśniając przyczyny podjęcia decyzji o zawarciu umowy zlecenia czynności zastępstwa procesowego w postępowaniu o naruszenie dóbr osobistych w imieniu Województwa Opolskiego, mimo że – według oceny Sądu Okręgowego w Opolu, wyrażonej w treści wydanego w sprawę wyroku – wypowiedzi pozwanej adresowane były do konkretnych osób fizycznych, Marszałek wyjaśnił, że podstawę skierowania ww. powództwa stanowiło naruszenie dóbr osobistych Województwa Opolskiego w postaci jego dobrego imienia i renomy. Przywołał także poglądy orzecznictwa i doktryny prawniczej, zgodnie z którymi formułowanie negatywnych wypowiedzi dotyczących osób wchodzących w skład organów osób prawnych może prowadzić

³⁹ Zgodnie z tym przepisem, przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są następujące usługi prawne: zastępstwa procesowego wykonywanego przez adwokata, radcę prawnego lub prawnika zagranicznego, w postępowaniu arbitrażowym lub pojednawczym, lub przed sądami, trybunałami lub innymi organami publicznymi państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państw trzecich lub przed międzynarodowymi sądami, trybunałami, instancjami arbitrażowymi lub pojednawczymi; doradztwa prawnego wykonywanego przez adwokata, radcę prawnego lub prawnika zagranicznego w zakresie przygotowania ww. postępowań lub gdy zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że sprawa, której dotyczy to doradztwo, stanie się przedmiotem tych postępowań; notarialnego poświadczania i uwierzytelniania dokumentów; świadczone przez pełnomocników lub inne usługi prawne, których wykonawcy są wyznaczani przez sąd lub trybunał danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, lub wyznaczani z mocy prawa w celu wykonania konkretnych zadań pod nadzorem takich trybunałów lub sądów oraz związane z wykonywaniem władzy publicznej.

⁴⁰ W rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴¹ Tj. prowadzenie w poprzednich latach ok. 15 spraw z zakresu problematyki naruszenia dóbr osobistych z ok. 70% skutecznością.

do naruszenia reputacji tej osoby. Zarzuty zgłaszane pod adresem Marszałka i Dyrektora Departamentu Kultury, Sportu i Turystyki były związane z pełnionymi funkcjami publicznymi i nie dotyczyły kwestii prywatnych, co powadziło do wniosku, że w opinii przeciętnego odbiorcy odnoszą się do całego Województwa Opolskiego, które było przez te osoby reprezentowane.

(akta kontroli str. 2325-2328)

Na podstawie umowy z 3 czerwca 2020 r. nr DFK-I.042.2.2020 zawartej ze spółką EY Doradztwo Podatkowe Krupa sp. k. z siedzibą w Warszawie, której przedmiot stanowiło świadczenie na rzecz Województwa Opolskiego usługi bieżącego doradztwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług (VAT), polegającej na przygotowaniu opinii oceniającej pod kątem VAT postanowień Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 3 kwietnia 2020 r. i 6 maja 2020 r. Przedmiotowa umowa została zawarta na podstawie art. 4 pkt 8 starej ustawy Pzp, zgodnie z którym jej przepisów nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Projekt umowy został przyjęty uchwałą nr 3936/2020 Zarządu Województwa Opolskiego z 14 grudnia 2020 r. i zaakceptowany pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego Urzędu, jak również Zastępcę Dyrektora Departamentu Administracyjnego. Strony ustaliły wysokość wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji przedmiotu umowy w wysokości 5 tys. zł netto, płatne w terminie 30 dnia od daty otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT. Zgodnie ze sporządzoną dla projektu *Kartą obiegu projektu umowy/porozumienia*, dokument ten został zaakceptowany przez Dyrektora Departamentu Finansów, Radcę prawnego oraz pracownika księgowości.

(akta kontroli str. 2082-2085, 2097-2099)

Jak wskazał Dyrektor DOA, zawarcie przedmiotowej umowy wynikało z faktu niezyskania przez Urząd indywidualnej interpretacji przepisów prawa w zakresie prawa do odliczania podatku naliczonego od wydatków inwestycyjnych⁴² w ramach projektów dofinansowanych ze środków UE. W celu minimalizacji ryzyka złożenia przez Zarząd oświadczenia o kwalifikowalności VAT w ww. projektach bez indywidualnej interpretacji podatkowej, zwrócono się do wyspecjalizowanego podmiotu o dokonanie analizy tych przypadków w zakresie możliwości odzyskiwania VAT.

(akta kontroli str. 2106-2107)

Z wyjaśnień Dyrektora DF wynikało natomiast, że przed zawarciem przedmiotowej umowy nie zwracano się do pracowników Referatu Prawnego w sprawie opinii o prawidłowości rozliczenia podatku VAT, gdyż Urząd nie zatrudnia doradców podatkowych, a z uwagi na kwotę podatku do odliczenia i skomplikowany charakter sprawy doradztwo podatkowe powierzono wyspecjalizowanej firmie.

(akta kontroli str. 2292-2294)

W wyniku realizacji ww. umowy Wykonawca przekazał pisemną opinię dotyczącą ww. postanowień z 2 lipca 2020 r. i z tego tytułu dokonano zapłaty wynagrodzenia w wysokości 6,1 tys. zł na podstawie faktury VAT nr TX2)f28259/PLL0300120938 z 21 lipca 2020 r.

Zarząd Województwa Opolskiego podczas posiedzenia 25 maja 2020 r. przyjął ww. opinię i podjął decyzję o bieżącym odliczaniu podatku naliczonego od zakupów dokonywanych w ramach projektów *Śląsk bez granic III zamki i pałace* oraz *Śladami*

⁴² Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej dwukrotnie odmówił wydania interpretacji: postanowieniem z 3 kwietnia 2020 r., sygn.: 0112-KDIL2-1.4012.341.2018.15.AS oraz z 6 maja 2020 r. sygn.: 0112-KDIL2-2.4012.278.2018.15.JK.

bioróżnorodności w sercu Opolszczyzny – bogactwo przyrody Gmin Strzeleczki, Krapkowice oraz Powiatu Krapkowickiego.

(akta kontroli str. 2074-2081, 2086-2096)

2.6. W okresie objętym kontrolą w UMWO nie zatrudniano na podstawie umów cywilnoprawnych osób na stanowiskach doradców, pełnomocników lub asystentów zarządu, jak również innych osób niebędących pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, w tym osób na tzw. kontraktach „menadżerskich”.

(akta kontroli str. 742)

2.7. Zlecenie usług było przedmiotem audytu oraz dwóch kontroli wewnętrznych przeprowadzanych w UMWO w latach 2020-2021. Po przeprowadzeniu dwóch wewnętrznych kontroli problemowych⁴³ nie formułowano zaleceń pokontrolnych. W efekcie przeprowadzonego audytu w temacie: *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w obszarze zawierania umów cywilno-prawnych*⁴⁴, sformułowano następujące zalecenia końcowe: 1/ należy wskazać miejsce rejestracji umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej oraz wprowadzić rozwiązanie systemowe w zakresie określenia informacji jakie powinien zawierać rejestr; 2/ przypisać zadania związane z prowadzeniem rejestru wyznaczonej osobie/osobom; 3/ zachowywać w dokumentacji biura/departamentu egzemplarz umowy zawierający kontrasygnatę Skarbnika/Głównego Księgowego; 4/ wprowadzić mechanizm kontrolny ograniczający/zakazujący zawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami UMWO na zadania ujęte w zakresie obowiązków; 5/ wzmocnić nadzór i kontrolę wewnętrzną w departamentach/biurach UMWO w zakresie przestrzegania zakazu zawierania umów z pracownikami na zadania ujęte w zakresach obowiązków; 6/ dokonywać oceny zadań UMWO pod kątem efektywności powierzania ich realizacji na podstawie umowy cywilnoprawnej; 7/ wprowadzić rozwiązania systemowe zwiększające nadzór nad cyklicznym zawieraniem umów cywilnoprawnych z tymi samymi osobami na ten sam przedmiot; 8/ wprowadzić w dokumentach systemowych dodatkowe mechanizmy kontrolne w celu zwiększenia nadzoru dyrektorów komórek organizacyjnych UMWO nad zawieraniem umów cywilnoprawnych; 9/ wprowadzić w dokumentach systemowych mechanizm zabezpieczający zapewnienie minimalnej stawki godzinowej w ramach zawieranych umów cywilnoprawnych.

W odniesieniu do powyższych zaleceń dyrektorzy poszczególnych departamentów i biur UMWO wskazali sposób i termin ich realizacji.

(akta kontroli str. 511-734)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ustalony w kontrolowanym okresie zakres obowiązków Kierownika Referatu Gospodarki Odpadami nie był adekwatny do zakresu zadań realizowanych na podstawie umowy o pracę, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Zgodnie z treścią dokumentu pn. *Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności kierownika ww. pracownikowi powierzono czynności polegające na przeprowadzeniu egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami, o którym mowa*

⁴³ Kontrole przeprowadzono w Departamencie Koordynacji Programów Operacyjnych/ Departamencie Funduszy Europejskich (DPO). Tematem obu kontroli była prawidłowość wykorzystania środków z Pomocy Technicznej na zadania w ramach RPO WO 2014-2020, odpowiednio za 2019 r. i 2020 r. Kontrole przeprowadzono w okresach od 11 maja 2020 r. do 12 czerwca 2020 r. oraz od 1 grudnia 2021 r. do 17 grudnia 2021 r.

⁴⁴ Audyt przeprowadzono w terminie od 16 lutego 2022 r. do 13 maja 2022 r. i dotyczył umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi nie prowadzącymi działalności gospodarczej zawarte w latach 2020-2021. Sprawozdanie końcowe z audytu sporządzono z datą 19 lipca 2022 r.

w art. 164 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴⁵. Tymczasem, stosownie do art. 167 ust. 2 i ust. 3 ww. ustawy, egzamin w zakresie gospodarowania odpadami przeprowadza komisja egzaminacyjna powołana przez marszałka województwa. W skład komisji egzaminacyjnej mogą być powołane osoby posiadające wyższe wykształcenie z zakresu nauk biologicznych, chemicznych, prawa, ochrony środowiska, inżynierii środowiska, inżynierii chemicznej lub technologii chemicznej oraz spełniające szczegółowe wymagania określone w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2013 r. w sprawie stwierdzenia kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami⁴⁶. Członkom komisji egzaminacyjnej za udział w pracach komisji przysługuje wynagrodzenie, w wysokości określonej w ww. rozporządzeniu. Stosownie zaś do § 5 tego rozporządzenia, obsługę administracyjną związaną z przeprowadzeniem egzaminu prowadzi marszałek województwa.

Zgodnie z treścią zarządzeń Marszałka Województwa Opolskiego nr 110/2018 z 15 listopada 2018 r. oraz nr 104/2021 z 26 października 2021 r. w sprawie powołania Komisji Egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami, p. (...) – Kierownik Referatu Gospodarki Odpadami została powołana do składu ww. Komisji, jako członek.

(akta kontroli str. 2365-2366, 2371-2373)

W latach 2020-2021 Dyrektor DOS, działając w ramach upoważnienia Marszałka Województwa Opolskiego, zawarł z Kierownikiem Referatu Gospodarki Odpadami - trzy umowy zlecenia, których przedmiot stanowiły czynności związane z przeprowadzeniem egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami, w szczególności opracowanie w ramach komisji egzaminacyjnej testu pisemnego składającego się z 40 pytań oraz przeprowadzenie w ramach komisji egzaminacyjnej egzaminu i oceny wyników egzaminu.

(akta kontroli str. 1410-1428)

Wyjaśniając przyczyny zawarcia umowy zlecenia realizacji zadań objętych zakresem obowiązków pracownika w ramach istniejącego między stronami umowy cywilnoprawnej stosunku pracy Dyrektor DOS wskazał, że tego rodzaju czynności zostały ujęte w dokumencie pn. *Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności kierownika informuję, że zapis ten był aktualny w okresie kiedy zadanie powoływania komisji egzaminacyjnej i wydawania świadectw był przypisany do Referatu Gospodarki Odpadami. Po przekazaniu tego zadania do Referatu Pozwoleń Środowiskowych zadanie to przypisane jest Kierownikowi tego Referatu. W związku z powyższym, Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności kierownika p. (...) został zmieniony i od dnia 1 czerwca 2022 r. obowiązuje nowy, adekwatny do zadań przypisanych Referatowi Gospodarki Odpadami.*

(akta kontroli str. 1474-1477)

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z pkt 3 *Struktura organizacyjna* części A *Środowisko wewnętrzne* standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁷ struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Skoro zatem, realizowane w ramach obowiązków czynności Kierownika Referatu Gospodarki Odpadami nie obejmowały

⁴⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 699.

⁴⁶ Dz. U., poz. 1186.

⁴⁷ Załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

przeprowadzania egzaminów, o których mowa w art. 164 ustawy o odpadach, a wyłącznie zapewnienie obsługi administracyjnej związanej z ich przeprowadzaniem, prawidłowe określenie zakresu zadań realizowanych przez pracownika powinno znaleźć odzwierciedlenie w treści pisemnego zakresu obowiązków, jak również postanowieniach obowiązującego w Urzędzie Regulaminu organizacyjnego, określającego zadania poszczególnych komórek organizacyjnych.

OCENA CZĄSTKOWA

Na podstawie objętej badaniem dokumentacji stwierdzono, że wyboru wykonawców usług doradczych i o charakterze eksperckim dokonywano zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie regulacjami wewnętrznymi. Szacowania wartości zleczanych usług dokonywali pracownicy komórek merytorycznych poprzez wykonywanie czynności rozeznania rynku i kierowanych do usługodawców zapytań ofertowych. W jednym przypadku stwierdzono brak dostosowania zakresu obowiązków pracownika, do faktycznie wykonywanych w ramach umowy o pracę czynności. Stosowna zmiana została wprowadzona w trakcie kontroli NIK.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Urząd oraz Województwo Opolskie jako zleceniodawca usług doradczych i eksperckich sprawował nadzór nad realizacją zleczonych usług na zasadach określonych w zawartych umowach.

W treściach zawieranych umów strony określały zasady kontroli sposobu ich realizacji oraz uprawnienia stron umowy. Na podstawie zbadanej w kontroli dokumentacji umów zlecających usługi podmiotom zewnętrznym (21) oraz własnym pracownikom (17) stwierdzono, że: a/ zlecane usługi zostały zrealizowane terminowo i w pełnym zakresie; b/ w Urzędzie potwierdzano wykonanie przedmiotu umowy w sposób zgodny z postanowieniami zawartych umów; c/ sporządzone dokumenty odbiorowe (protokoły odbioru/protokoły przekazania/otrzymania prac) wskazywały na zakres dokonanej weryfikacji oraz osobę dokonującą tych czynności; d/ osoby odpowiedzialne potwierdzały wykonanie usługi i dokonywały dekretacji faktur i rachunków w zakresie merytorycznym i finansowym.

W jednym z badanych przypadków - dotyczącym umowy *na świadczenie usług doradczych dla pracowników UMWO oraz organizacji pozarządowych* - wykonawca, pomimo obowiązku wynikającego z zawartej umowy, nie załączał ewidencji godzin, w których realizowany był przedmiot umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 743-990, 1020-1224, 1226-1262)

Z analizy dokumentacji 17 umów zawartych z pracownikami Urzędu wynikało, że w odniesieniu do umów o dzieło, których przedmiot stanowiło zlecenie wykonania transkrypcji manualnej napisów wykonawcy przekazywali materiały zawierające skorygowane treści pocztą elektroniczną Dyrektorowi Biura Sejmiku i informatykowi. Potwierdzenia wykonania przedmiotu umowy dokonywał Dyrektor Biura Sejmiku w treści przedkładanych przez wykonawców rachunków, sporządzonych zgodnie z wzorem określonym w Załączniku nr 3 do *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych*. Z kolei, realizacja umów o dzieło zawartych z pracownikami DOŚ w sprawie przeprowadzania egzaminów w zakresie gospodarowania odpadami została potwierdzona na podstawie podpisanych przez strony protokołów zdawczo-odbiorczych oraz przedłożonych przez Wykonawców ewidencji czasu wykonania poszczególnych czynności.

(akta kontroli str. 1376-1383, 1387-1398, 1402-1409, 1447-1456, 2330-2364, 2387-2389)

W odniesieniu do objętych szczegółowym badaniem sześciu umów zlecenia usług prawniczych, w przypadku dwóch umów dotyczących stałej obsługi prawnej w treści przedkładanych wraz z fakturami VAT za każdy miesiąc, w którym świadczona była usługa *Protokołów potwierdzenia wykonania zlecenia*, podpisanych przez kierowników wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu, objętych świadczoną na podstawie tych umów obsługą prawną nie wyszczególniano czynności zrealizowanych w danym miesiącu na rzecz poszczególnych Departamentów i Biura. Zgodnie z wyjaśnieniami kierowników sześciu komórek organizacyjnych, objętych obsługą prawną świadczoną na podstawie ww. umów bieżąca kontrola sposobu wykonania zobowiązań umownych była realizowana poprzez: kontrolę obecności radców prawnych na dyżurach, konsultacje telefoniczne, bieżący monitoring opiniowanych projektów dokumentów i zleczonych opinii prawnych, jak również ustne ustalenia z pracownikami co do ewentualnych zastrzeżeń dotyczących sposobu wykonywania obsługi prawnej. Analiza przedłożonych wraz z wyjaśnieniami dokumentów potwierdzających realizację zobowiązań wynikających z zawartych przez Województwo Opolskie umów stałej obsługi prawnej w styczniu 2020 r. oraz w grudniu 2021 r. wykazała, że przedmiotowe umowy były realizowane zgodnie z ich postanowieniami, a podejmowane na ich podstawie czynności służyły realizacji zadań Województwa.

(akta kontroli str. 2110-2291, 2295-2324)

Nadzór nad wykonaniem trzech zawartych w kontrolowanym okresie umów zastępstwa procesowego wykonywany był na bieżąco poprzez konsultacje dotyczące przygotowywanych przez Zleceniobiorców dokumentów (pозew, pisma procesowe i inna korespondencja przedsądowa), jak również wymianę informacji dotyczących terminów posiedzeń Sądu i innych właściwych w prowadzonych sprawach organów.

(akta kontroli str. 1500-1507, 1902-1904, 1915-1932, 1963-2073)

3.2. W odniesieniu do zbadanej w kontroli dokumentacji umów zlecających usługi doradcze i eksperckie podmiotom zewnętrznym (21) oraz usługi własnym pracownikom (17), w trakcie realizacji zlecenia/umów o dzieło dokonywano zmian umów poprzez zawarcie pisemnych aneksów. Dotyczyło to w sześciu przypadkach umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi⁴⁸. We wszystkich ww. przypadkach, dokonanie tych zmian było uzasadnione i zapewniało uzyskanie oczekiwanych efektów realizacji tych umów.

(akta kontroli str. 743-751, 1478)

3.3. Województwo Opolskie jako nabywca usług doradczych i eksperckich dokonywało wypłaty wynagrodzeń po ich wykonaniu i odbiorze. W zbadanej w kontroli dokumentacji dotyczącej umów zlecających usługi podmiotom zewnętrznym, w 20 przypadkach (spośród badanych 21) oraz we wszystkich przypadkach umów zawartych z własnymi pracownikami (17), stwierdzono że wypłaty wynagrodzeń dokonywano w wysokościach i terminach zgodnych z umową. W jednym przypadku - dotyczącym umowy *na świadczenie usług doradczych dla pracowników UMWO oraz organizacji pozarządowych* - stwierdzono wypłatę wynagrodzenia na rzecz wykonawcy niezgodnie z zapisami umowy, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 743-751, 1226 -1262, 1478)

⁴⁸ Dotyczyło to umów na: opracowanie Planu Transportowego Województwa Opolskiego 2030; świadczenia usług doradczych dla pracowników UMWO oraz organizacji pozarządowych; świadczenia usług pomocy i obsługi prawnej (4 umowy).

3.4. W odniesieniu do zbadanej w kontroli dokumentacji umów na usługi doradcze i eksperckie nabywane od podmiotów zewnętrznych (21) oraz zlecane własnym pracownikom (17), nie wystąpiły przypadki uzasadniające naliczanie kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Urząd nie korzystał też z innych uprawnień przysługujących zamawiającemu, np. prawa odmowy dokonania odbioru przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 743-751, 1081-1083,1478)

3.5. Wyniki realizacji oraz rezultaty zawartych umów na usługi wykonywane przez podmioty zewnętrzne zostały wykorzystane w realizacji zadań Urzędu. Na podstawie zbadanej w kontroli dokumentacji umów na usługi doradcze i eksperckie nabyte od podmiotów zewnętrznych (21) oraz zleczanych usług własnym pracownikom (17), stwierdzono że za wyjątkiem jednego przypadku (usługi zleconej podmiotowi zewnętrznemu), wykonane w ich wyniku prace/opracowania/materiały/ekspertyzy służyły realizacji zadań UMWO. Zrealizowane w wyniku zawartych umów czynności zaspokajały potrzeby zidentyfikowane na etapie poprzedzającym ich zawarcie.

(akta kontroli str. 743-751, 991-1066, 1478, 2390-2391)

W jednym ze zbadanych przypadków, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie został wykorzystany przez UMWO efekt umowy zawartej 29 grudnia 2020 r., której przedmiotem było przygotowanie przez Wykonawcę kompletnej, technicznej dokumentacji przetargowej, w szczególności poprzez przygotowanie szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia stanowiącego część specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁴⁹, a także wspieranie zamawiającego w toku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia. Wykonawca, 30 grudnia 2020 r., dostarczył do UMWO ww. opis przedmiotu zamówienia publicznego, który przyjęty został bez wad przez Dyrektora Departamentu Kultury, Sportu i Turystyki UMWO. Do dnia 2 września 2022 r. przedmiot umowy - opis przedmiotu zamówienia - nie został jednak wykorzystany na potrzeby udzielenia zamówienia publicznego na stworzenie wspólnej platformy e-bilet dla wojewódzkich instytucji kultury.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kultury i Dziedzictwa Regionalnego, wz. Dyrektora Departamentu, wyjaśniła że *Departament w oparciu o opis przedmiotu zamówienia nadal prowadzi konsultacje techniczne z podległymi jednostkami, które mają być częścią innowacyjnego projektu zwiększającego dostęp mieszkańców do kultury oraz rozwiązaniem zwiększającym frekwencję turystów w regionie. Ponadto czynnikiem zewnętrznym, który mocno przyhamował pracę nad projektem był czas pandemii Covid. Dodała także, iż Dyrektor departamentu merytorycznego znał szczegółowe założenia do utworzenia wspólnej platformy e-bilet i konsultował je z fachowcem/ekspertem, dla którego opracowanie przedmiotu umowy w tak krótkim czasie nie stanowiło problemu. Zgodnie także z § 7 Rozdziału III Zarządzenia Marszałka WO w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych przyjętym w Urzędzie Marszałkowskim (wówczas obowiązującego) departamenty merytoryczne są odpowiedzialne za przygotowanie postępowania o zamówienie publiczne. Na podstawie § 7 cyt. rozdziału Dyrektor departamentu merytorycznego składa do departamentu właściwego ds. zamówień publicznych projekt uchwały lub wnioszek o zgodę na wszczęcie postępowania oraz informacje szczegółową o zamówieniu zgłaszanym do przeprowadzenia postępowania, m.in.: opis przedmiotu zamówienia. W związku z powyższym, iż opis przedmiotu zamówienia stanowił innowacyjne rozwiązania techniczne wymagające zaangażowania fachowca w tym przypadku Programisty, którego zarówno ówczesny Departament Kultury, Sportu i Turystyki, jak i Departament*

⁴⁹ Umowa nr 93/2020 na kwotę 8 tys. zł.

Spółczeństwa Informacyjnego i Informatyki (Departament Cyfryzacji) nie posiadały w zasobach kadrowych, nieodzownym było zaangażować eksperta w przedmiotowej sprawie.

(akta kontroli str. 743-751, 991-1066)

Dyrektor Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego, wyjaśnił że zamówienie dotyczące stworzenia wspólnej platformy e-bilet dla wojewódzkich instytucji kultury: 1/ nie zostało zgłoszone przez Departament Kultury, Sportu i Turystyki (obecnie: Departament Kultury i Dziedzictwa Regionalnego) do Planu zamówień publicznych UMWO w latach 2020-2022 oraz 2/ nie zostało wszczęte postępowanie o udzielenie ww. zamówienia we wskazanym okresie. Ponadto informuję, że w ramach ogłaszanych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego postępowaniach nie wykorzystano dotychczas opracowanego na zlecenie ww. opisu przedmiotu zamówienia stanowiącego część specyfikacji istotnych warunków zamówienia na stworzenie wspólnej platformy e-bilet dla wojewódzkich instytucji kultury.

(akta kontroli str. 1019)

Dyrektor Departamentu Kultury i Dziedzictwa Regionalnego wyjaśniła, że Departament nie zgłosił utworzenia wspólnej platformy e-bilet do planu zamówień publicznych na rok 2022, a jedynie do planu pracy na rok 2022, z powodu kontynuacji pracy nad szczegółami dotyczącymi programów artystycznych instytucji. Jak tylko dokumentacja przetargowa będzie gotowa i zatwierdzona przez Zarząd, zostanie ogłoszony przetarg. Długi czas realizacji prac nad e-biletem jest spowodowany po pierwsze innowacyjnością przedmiotu pod kątem zintegrowania potrzeb zasadniczo różnych działalności instytucji oraz długim okresem pandemii. Konsultacje z Instytucjami miały na celu zweryfikowanie zapisów pod kątem prowadzonej działalności merytorycznej, zorientowaniem się w kontekście potrzeb technicznych po stronie Instytucji w zakresie posiadania odpowiedniego sprzętu do sprzedaży oraz urządzeń weryfikujących bilet zakupiony online oraz kwestii estetycznych w zakresie PR każdej z Instytucji za które odpowiadają autonomicznie dyrektorzy instytucji kulturalnych. Zgłaszane zmiany nie wpływają na techniczno-programistyczne funkcje OPZ wypracowane przez fachowca, dlatego nie ma potrzeby ponownego zlecenia. W przypadku wystąpienia ewentualnych pytań technicznych wymagających specjalistycznej wiedzy w trakcie ogłoszonego przetargu, nie wyklucza się powierzenia przygotowania odpowiedzi przez specjalistę.

(akta kontroli str. 2390-2391)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W ramach realizacji zawartej z podmiotem zewnętrznym umowy na świadczenie usług doradczych dla pracowników UMWO oraz organizacji pozarządowych⁵⁰, Urząd: a/ nie egzekwował od wykonawcy dokumentu zawierającego ewidencję godzin, w których realizowany był przedmiot umowy, zgodnie § 1 ust. 6 i 8 zawartej umowy wykonawca był zobowiązany do prowadzenia i przedkładania wraz z fakturami ww. ewidencji godzin; b/ dokonał wypłaty wynagrodzenia dla wykonawcy umowy w wysokości 1 tys. zł za miesiąc grudzień 2021 r.⁵¹, z naruszeniem § 1 ust. 7 umowy, tj. w wysokości przekraczającej maksymalną wysokość wynagrodzenia miesięcznego wynikającego z tej umowy, zgodnie bowiem z ww. § 1

⁵⁰ Umowa nr 6/2021 z 12 marca 2021 r.

⁵¹ Faktura nr 934/2021 z 27.12.2021 r.

ust. 7 umowy, maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego dla wykonawcy nie mogła przekroczyć 500 zł.

Dyrektor Biura Dialogu i Partnerstwa Obywatelskiego UMWO, wyjaśniła że do przedłożonych faktur Wykonawca nie dołączał ewidencji godzin z uwagi na niedopatrzenie. Nadzór nad prawidłowym wykonaniem i realizacją Umowy nr 6/2021 sprawowany był osobiście przez pracowników oraz Dyrekcję Biura Dialogu i Partnerstwa Obywatelskiego, poprzez udział w szkoleniach i tzw. dyżurach eksperckich on-line. Udział przedstawiciela Biura Dialogu i Partnerstwa Obywatelskiego był wręcz konieczny, na wypadek gdyby pojawiły się pytania związane z regulacjami obowiązującymi w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego. (...) Za miesiąc grudzień 2021 r. wystawiono fakturę w wysokości 1.000,00 zł za jednorazową zgodą Zamawiającego. Wykonawca przez nieuwagę zapomniał o wystawieniu faktury za miesiąc listopad i poprosił wyjątkowo o możliwość połączenia dwóch należnych wynagrodzeń na jednym dokumencie księgowym, aby móc w prawidłowy sposób rozliczyć umowę nr 6/2021 z 12 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 743-751, 1226-1262)

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵², wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie sprawowany był prawidłowy nadzór nad realizacją zleczonych usług doradczych i eksperckich. Za wyjątkiem jednego przypadku wyniki zleczonych prac wykorzystywane były w Urzędzie w ramach prowadzonej działalności. Wynagrodzenia dla wykonawców, poza jednym przypadkiem, zostały wypłacone w wysokościach zgodnych z umową. Nie stwierdzono zawierania niekorzystnych aneksów do umów.

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

⁵² Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.

Opole, 8 września 2022 r.

Kontroler
Damian Mielcarek
główny specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor
Delegatury NIK w Opolu



DYREKTOR
z up.
Janusz Madej
podpis
Delegatury NIK w Opolu