



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.008.01.2022

Pan
Mieczysław Struk
Marszałek Województwa Pomorskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
ul. Okopowa 21/27
80-810 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego, od 22 lutego 2010 r. (dalej: „Marszałek”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich.2. Zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom.3. Nadzór nad realizacją zleczonych usług doradczych i eksperckich oraz wykorzystanie ich wyników.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021. Badaniem zostały objęte działania jednostki 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Rafał Wieczorkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/67/2021 z 9 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu dotyczące nabywania usług doradczych i eksperckich ³ , które były realizowane w sposób gospodarny i prawidłowy, umożliwiający uzyskanie zamierzonych rezultatów.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Przyjęte rozwiązania organizacyjne pozwalały na prawidłowe zlecenie takich usług. Struktura wewnętrzna Urzędu oraz organizacja pracy uwzględniały realizację powyższych zadań. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiały weryfikację zasadności zlecenia usług oraz zapewniały wystarczający nadzór nad ich wykonywaniem. W kontrolowanym okresie realizowano również działania mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu.</p> <p>Przedmiot oraz zakres zleczonych usług doradczych i eksperckich był adekwatny do potrzeb i zgodny z charakterem działalności Urzędu. Zlecenia usług poprzedzono analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie. Wyboru wykonawców dokonano z uwzględnieniem przepisów i wewnętrznych procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych.</p> <p>Sprawowano nadzór na wykonaniem zleconych usług doradczych i eksperckich zapewniając ich pełną i terminową realizację. Rozliczenia z wykonawcami były prowadzone zgodnie z postanowieniami zawartych umów.</p>

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

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

³ Pojęcie usług doradczych i eksperckich nie jest zdefiniowane w przepisach prawa. Do umów o charakterze doradczym i eksperckim zakwalifikowano umowy, których przedmiotem były usługi świadczone przez specjalistów posiadających ekspercką wiedzę w określonej dziedzinie bądź dziedzinach, jak również usługi o charakterze doradztwa technicznego, informatycznego, gospodarczego, prawniczego, związane z marketingiem, reklamą, promocją, zarządzaniem kapitałem ludzkim, itp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja zlecenia usług doradczych i eksperckich

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały następujące regulacje wewnętrzne dotyczące zasad zlecenia usług:

- „Statut Województwa Pomorskiego”⁵, określający m.in. kto: jest stroną w umowach, reprezentuje Zarząd Województwa Pomorskiego (dalej: „Zarząd”), działa w imieniu Zarządu i składa oświadczenia woli w sprawach majątkowych,
- uchwała Zarządu w sprawie udzielenia pełnomocnictwa pracownikom Urzędu do składania oświadczeń woli w imieniu województwa⁶, określająca osoby, którym udzielono takiego pełnomocnictwa w sprawach majątkowych oraz w zakresie zadań realizowanych przez właściwą komórkę organizacyjną Urzędu,
- „Regulamin organizacyjny Urzędu”⁷, określający m.in. zadania kierownictwa Urzędu, zakres działania kierowników i pracowników komórek organizacyjnych, zakres przedmiotowy pracy poszczególnych komórek organizacyjnych oraz tryb załatwiania spraw,
- „Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej kwoty 130 000 zł netto” (dalej: „Regulamin udzielania zamówień publicznych”)⁸,
- „Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130 000 złotych netto”⁹,
- „Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych”¹⁰, określająca m.in.: zasady dokumentowania i kontroli zaangażowania wydatków budżetowych, w tym m.in.: zasady i sposób dokumentowania czynności związanych z ustaleniem wartości zamówienia, obowiązek weryfikacji umowy przed jej zawarciem pod względem formalno-prawnym i finansowym.

W ww. uregulowaniach:

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Uchwała Nr 541/XL/02 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Województwa Pomorskiego, zmienioną uchwałami; Nr 293/XXII/04 z 15 kwietnia 2004 r., Nr 1055/L/06 z 24 lipca 2006 r., Nr 418/XXI/08 z 28 kwietnia 2008 r., Nr 664/XXXII/13 z 29 lipca 2013 r. i Nr 559/L/18 z 15 października 2018 r.

⁶ Uchwała Nr 278/33/19 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa pracownikom Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego do składania oświadczeń woli w imieniu województwa, zmieniona uchwałami; nr 770/65/19 z 30 lipca 2019 r., Nr 58/114/20 z 21 stycznia 2020 r., Nr 42/216/21 z 19 stycznia 2021 r. i nr 653/264/21 z 6 lipca 2021 r.

⁷ Uchwała nr 340/342/22 Zarządu Województwa Pomorskiego z 7 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. Wcześniej – uchwała Nr 277/33/19 z 26 marca 2019 r., zmieniona uchwałami; nr 767/65/19 z 30 lipca 2019 r., Nr 1183/99/19 z 28 listopada 2019 r., Nr 232/129/20 z 10 marca 2020 r., nr 26/150/20 z 26 maja 2020 r., nr 565/159/20 z 30 czerwca 2020 r., Nr 1255/210/20 z 29 grudnia 2020 r., Nr 81/219/21 z 28 stycznia 2021 r., nr 215/230/21 z 4 marca 2021 r., Nr 1034/297/21 z 28 października 2021 r.

⁸ Uchwała Nr 101/220/21 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej kwoty 130 000 zł netto w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego. Wcześniej – uchwała nr 1074/181/16 z 20 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego.

⁹ Uchwała Nr 102/220/21 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130 000 złotych netto w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego. Wcześniej – uchwała Nr 1073/181/16 z 20 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego.

¹⁰ Zarządzenie nr 56/19 Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 25 października 2019 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego „Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych” w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego zmienione zarządzeniem Nr 30/21 z 11 marca 2021 r.

- nie wyodrębniono zasad odnoszących się wprost do zlecenia usług doradczych i eksperckich lub zlecenia usług podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom,
- w strukturze organizacyjnej Urzędu nie wyodrębniono jednej komórki organizacyjnej, której przypisano zadania w zakresie zlecenia usług dla całego Urzędu; zadania te przypisano komórkom merytorycznym właściwym ze względu na przedmiot zlecenia,
- określono stanowiska, którym przypisano nadzorowanie zlecenia i wykonania usług,
- dokonano podziału zadań w ww. zakresie i wskazano stanowiska odpowiedzialne za prawidłowość ich zlecenia i wykonania,
- nie określono sposobu weryfikacji zasadności zlecenia usług,
- nie wprowadzono obowiązku sporządzania pisemnych analiz zasadności takich zleceń, jak też możliwości ich wykonywania przez osoby zatrudnione w Urzędzie w ramach stosunku pracy,
- określono sposób dokumentowania czynności związanych z ustaleniem wartości zamówienia,
- wprowadzono obowiązek weryfikacji treści umowy pod względem formalno-prawnym i finansowym, przed jej zawarciem,
- wprowadzono obowiązek ewidencjonowania zawartych umów przez pracownika Referatu Zamówień Publicznych (dalej: „Referat ZP”) w Departamencie Zamówień Publicznych i Administracji (dalej: „Departament ZPiA”).

(akta kontroli str. 4-387)

W Referacie ZP prowadzono rejestr zamówień publicznych, w którym ewidencjonowano m.in. zawarte umowy cywilnoprawne zlecające usługi podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 4-5, 8,407)

1.2. W uregulowaniach wewnętrznych, o których mowa w ww. pkt. 1.1:

- nie wyodrębniono zasad odnoszących się wprost do zlecenia usług własnym pracownikom w ramach umów cywilnoprawnych,
- zadania służące zapewnieniu gospodarności wydatków ponoszonych na realizację ww. umów zostały przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym i stanowiskom,
- nie wprowadzono obowiązku sporządzania pisemnych analiz zasadności zlecenia usług pod kątem wyeliminowania przypadków powierzania pracownikom, w ramach dodatkowych umów, realizacji zadań wynikających z zakresu czynności wykonywanych na podstawie umowy o pracę.

(akta kontroli str. 11-387)

Zastępca Sekretarza Województwa oraz Dyrektora Generalnego Urzędu (dalej: „Zastępca Sekretarza”) wyjaśniła, że proces zlecenia dodatkowych zadań pracownikom Urzędu przebiegał zgodnie z ww. uregulowaniami wewnętrznymi.

(akta kontroli str. 4-5, 8)

W rejestrze zamówień publicznych, o którym mowa w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia ewidencjonowano także zawarte umowy cywilnoprawne zlecające usługi pracownikom Urzędu.

(akta kontroli str. 4-5, 8, 407)

1.3. Zgodnie z zasadami dokumentowania i kontroli zaangażowania wydatków budżetowych zawartymi w „Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych”, podstawą zapisów w księgach rachunkowych zaangażowania środków budżetowych miały być m.in. umowy zawarte z osobami prawnymi, jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej i osobami fizycznymi, umowy

zlecenia i o dzieło. Na prace doraźne, nieprzewidziane w planie zatrudnienia i funduszu płac, ze względu na niewielkie rozmiary, zawierane mogły być z osobami fizycznymi umowy na wykonanie prac zleconych lub umowy o dzieło uwzględniające wymagania określone w Kodeksie cywilnym. Umowy takie miały zawierać ustalenia dotyczące sposobu rozliczenia składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego oraz z tytułu podatków.

Dyrektorzy właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Urzędu odpowiedzialni byli za:

- przygotowanie i przekazanie umowy do zaopiniowania radcy prawnemu pod względem formalno-prawnym (legalności operacji gospodarczej),
- przekazania umowy do Referatu ZP celem ustalenia podstawy prawnej dokonania zakupu oraz jej zaewidencjonowania,
- kompleksowe sprawdzenie opracowanych umów pod względem zgodności brzmieniowej egzemplarzy, wpisanie źródeł finansowania i numeru zadania w planie finansowym wydatków (potwierdzając podpisem pod względem celowości i gospodarności oraz źródeł finansowania).

Umowy, po ich zaopiniowaniu pod względem formalno-prawnym (przed podpisaniem przez strony), miały być ewidencjonowane (m.in. numerowane) i weryfikowane pod względem nieuprawnionego podziału zamówienia przez Referat ZP, który zamieszczał na nich informację (potwierdzoną podpisem) o podstawie prawnej udzielenia zamówienia publicznego. Wyboru wykonawcy dokonywano, w zależności od wartości i przedmiotu zamówienia, na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych¹¹ (dalej: „Pzp”) oraz regulaminów wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych. Rozpoczęcie procedury udzielenia zamówienia publicznego miało być poprzedzone upewnieniem się o pełnym zabezpieczeniu finansowym, tj. umieszczenia pozycji tych wydatków w planie finansowym urzędu, w tym w układzie zadaniowym.

Umowy miały być przekazywane do Zespołu ds. Rozliczeń Referatu Wydatków Departamentu Finansów w celu sprawdzenia zabezpieczenia finansowego, rejestracji w elektronicznym rejestrze umów (Eurobudżet), ujęcia w ewidencji (pozabilansowej) prawnego zaangażowania środków budżetowych i adnotacji (potwierdzonej podpisem) o zaangażowaniu prawnym środków budżetowych.

Umowę mieli podpisać Skarbnik Województwa Pomorskiego pod względem zabezpieczenia finansowego (kontrasygnata) oraz osoby reprezentujące zamawiającego i wykonawcę.

(akta kontroli str. 297-300)

Zgodnie z wewnętrznymi procedurami udzielania zamówień publicznych, wszczęcie postępowania miało nastąpić na pisemny wniosek kierownika komórki organizacyjnej (merytorycznie właściwej ze względu na przedmiot zamówienia) do Dyrektora Departamentu ZPiA. Wniosek miał zawierać m.in.: opis przedmiotu zamówienia z uzasadnieniem braku podziału na części (jeżeli dotyczy) i wartość zamówienia. Do wniosku załączało się opis przedmiotu zamówienia sporządzony zgodnie z ustawą dot. zamówień publicznych, dokumentację potwierdzającą ustalenie wartości zamówienia oraz wzór umowy (lub projekt ogólnych warunków umowy albo projekt istotnych dla stron postanowień). Od 4 lutego 2021 r., dla zamówień o wartości powyżej progów unijnych¹², do wniosku dołączało się także analizę potrzeb

¹¹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.) – dalej: „Pzp”. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020, ze zm.), do postępowań o udzielenie zamówienia, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe tj. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm.), uchylonej z dniem 1 stycznia 2021 r.

¹² W rozumieniu art. 3 Pzp.

zamawiającego. Dla zamówień o wartości, dla których nie mają zastosowania przepisy Pzp określono wewnętrzne zasady ustalania wartości zamówienia oraz dokumentowania i przechowywania dokumentacji potwierdzającej ustalenia wartości zamówienia (nie dotyczyły one zamówień do wartości 20 tys. zł netto). Zamówienia takie mieli realizować kierownicy właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Urzędu na podstawie umowy poprzedzonej kartą zamówienia dokumentującą udzielenie zamówienia, zawierającą m.in.: opis przedmiotu zamówienia, wartość zamówienia, zestawienie wykonawców do których skierowano zapytanie ofertowe, informację o zamieszczeniu zapytania ofertowego na stronie internetowej (opcjonalnie), informację o wyborze najkorzystniejszej oferty na podstawie ofert wykonawców prezentowanych na ich stronach internetowych, w katalogach, folderach (opcjonalnie od 4 lutego 2021 r., w przypadku dostaw/usług powszechnie dostępnych, o ustalonych standardach jakościowych), streszczenie oceny i porównania ofert, uzasadnienie wyboru oferty najkorzystniejszej i uzasadnienie odstępstwa od procedury (jeżeli wystąpiło). Pracownik Referatu ZP miał potwierdzić na karcie zamówienia, że nie prowadzi ono do niezgodnego z Pzp podziału zamówienia i, że nie podlega ono Pzp, Sekretarz Województwa – Dyrektor Generalny (dalej: „Sekretarz”) lub Zastępca Sekretarza wyrażali zgodę na odstąpienie od procedury, a Dyrektor Departamentu ZPiA potwierdzał zachowanie procedury. Udzielenie zamówienia miało nastąpić na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, poprzez skierowanie zapytania ofertowego do co najmniej trzech wykonawców, chyba że ze względu na charakter zamówienia liczba wykonawców mogących je wykonać jest mniejsza. W przypadku dostaw i usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych, wybór najkorzystniejszej oferty mógł nastąpić po zapoznaniu się z co najmniej dwoma ważnymi ofertami wykonawców, prezentowanymi na ich stronach internetowych, katalogach, folderach, itp. Regulaminy udzielania zamówień publicznych przewidywały odstąpienie od ich stosowania w szczególności:

- gdy wystąpiła pilna potrzeba udzielenia zamówienia,
 - zamówienie, którego wykonanie będzie uzależnione od szczególnych przymiotów osobistych wykonawcy takich jak np.: wiedza specjalistyczna, dorobek naukowy, działalność artystyczna,
 - zamówienie utworu, tj. każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od przeznaczenia i sposobu wyrażenia,
 - w innych uzasadnionych przypadkach,
- przy czym przyczyny miały być wykazane w karcie zamówienia przez właściwego merytorycznie kierownika komórki organizacyjnej. Odstąpienie od procedur w ww. przypadkach nie zwalniało od stosowania zasad dokonywania wydatków wynikających z innych aktów prawnych, w szczególności dotyczących finansów publicznych, a także wytycznych wynikających z przepisów prawnych i dokumentów określających sposób udzielania zamówień współfinansowanych ze środków europejskich lub innych podobnych źródeł finansowania.

(akta kontroli str. 337-387)

1.4. Marszałek wprowadził procedurę szkoleniową dla pracowników Urzędu¹³ dotyczącą rozwoju kwalifikacji zawodowych pracowników w celu:

- stałego zapewnienia w Urzędzie odpowiedniego poziomu kompetencji, w tym w szczególności wiedzy i umiejętności, niezbędnych do realizacji zadań, a także obecnych i przyszłych celów Urzędu,
- zwiększenia efektywności i sprawności realizacji zadań oraz jakości świadczonej

¹³ Zarządzeniem nr 9/2016 z 29 marca 2016 r.

- pracy,
- racjonalnego wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych,
 - powiązania rozwoju kwalifikacji zawodowych z podstawowymi obszarami zarządzania zasobami ludzkimi, w szczególności dotyczącymi: naboru kandydatów do pracy, wynagradzania, nagradzania i ocen okresowych.

Zgodnie z ww. procedurą, proces podnoszenia kwalifikacji powinien być poprzedzony analizą potrzeb szkoleniowych, a podstawowe znaczenie w zakresie analizy i badań potrzeb mają:

- ścieżka kariery zawodowej pracownika,
- zmiany przepisów prawnych, w tym nakładające nowe kompetencje i zadania,
- zmiany w strukturze organizacyjnej powodujące zmianę kompetencji i zadań komórek organizacyjnych,
- rotacja pracowników,
- działania w zakresie doskonalenia sprawności instytucjonalnej Urzędu.

Na podstawie:

- arkusza potrzeb szkoleń priorytetowych wspólnych dla poszczególnych pracowników,
 - planu rozwoju zawodowego pracownika,
 - analizy wyników oceny pracowników porównanej z profilem kompetencyjnym tzw. luki kompetencyjnej. W celu likwidacji luk kompetencyjnych podejmuje się działania w celu opracowania indywidualnej ścieżki rozwoju zawodowego pracowników lub zalecenie samokształcenia, bądź udziału pracownika w różnych formach szkoleniowych, których tematyka zakres i program jest pochodną wyników oceny,
 - zakresów czynności pracowników,
- sporządza się plan szkoleń.

(akta kontroli str. 388-399)

W latach objętych kontrolą na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników Urząd poniósł wydatki w łącznej wysokości 512,6 tys. zł¹⁴ (w kolejnych latach: 157,0 tys. zł i 355,6 tys. zł). W poszczególnych latach objętych kontrolą:

- studia podyplomowe ukończyło: 10 i dziewięciu pracowników Urzędu. Na ich realizację zawarto z pracownikami umowy szkoleniowe i w kolejnych latach poniesiono wydatki w wysokości: 43,7 tys. zł i 39,6 tys. zł;
- kursy i szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe na danym stanowisku pracy ukończyło: 659 i 809 pracowników Urzędu, przy czym z czterema z nich zawarto umowy szkoleniowe (po dwie umowy na realizację kursów zakończonych w poszczególnych latach). Na realizację wszystkich kursów i szkoleń w Urząd poniósł w kolejnych latach wydatki w wysokości: 113,2 tys. zł i 316,0 tys. zł;
- żaden z pracowników nie ukończył studiów doktoranckich lub aplikacji zawodowych.

(akta kontroli str. 400-404)

Badanie dokumentacji dotyczącej pięciu pracowników, którzy w latach 2020-2021 ukończyli studia podyplomowe lub kursy, na które zawarli z Urzędem umowy szkoleniowe wykazało, że przypisane im zadania były zgodne z uzyskanymi kwalifikacjami.

(akta kontroli str. 408-409)

¹⁴ Wydatki, o których mowa w art. 103³ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1320, ze zm.).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację zlecenia usług doradczych i eksperckich. Struktura wewnętrzna Urzędu oraz organizacja pracy zostały dostosowane do realizacji powyższych zadań. W szczególności dokonano jednoznacznego podziału zadań w ww. zakresie i wskazano osoby odpowiedzialne za prawidłowość zlecenia takich usług. Przyjęte w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiały weryfikację zasadności zlecenia usług podmiotom zewnętrznym oraz zapewniały wystarczający nadzór nad ich wykonywaniem. W badanym okresie realizowano również działania mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2020-2021 Samorząd Województwa Pomorskiego zawarł 677 umów cywilnoprawnych, które w ww. okresie były wykonane i rozliczone (w poszczególnych latach: 347 i 330), na realizację których poniósł wydatki w wysokości 42 859,6 tys. zł (w poszczególnych latach: 15 073,3 tys. zł i 27 786,3 tys. zł), z tego:

- 96 umów na realizację podstawowych (statutowych) zadań (w poszczególnych latach: 52 i 44), na realizację których poniósł wydatki w wysokości 24 781,6 tys. zł (w poszczególnych latach: 7 206,0 tys. zł i 17 575,6 tys. zł), z czego dwie umowy (w 2021 r.), na które wydatkował łącznie 0,6 tys. zł, zawarł z własnymi pracownikami, a pozostałe umowy zawarł z podmiotami zewnętrznymi,
- 414 umów na usługi doradcze i eksperckie (wszystkie zawarte z podmiotami zewnętrznymi, w poszczególnych latach: 202 i 212), na realizację których poniósł wydatki w wysokości 11 083,6 tys. zł (w poszczególnych latach: 4 319,9 tys. zł i 6 763,7 tys. zł),
- 167 umowy na zadania pomocnicze¹⁵ (w poszczególnych latach: 93 i 74), na realizację których poniósł wydatki w wysokości 6 994,4 tys. zł (w poszczególnych latach: 3 547,4 tys. zł i 3 447,0 tys. zł).

Ponadto przed 2020 r. zawarł 54 umowy na usługi doradcze i eksperckie, które zostały zrealizowane i rozliczone w latach 2020-2021. Na realizację tych umów poniesiono wydatki w wysokości 2 359,1 tys. zł (w poszczególnych latach: 1 792,2 tys. zł i 566,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 410)

Spośród ww. 414 umów zawartych w latach 2020-2021 na usługi doradcze i eksperckie, szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą 20 umów¹⁶, na realizację których wydatkowano 3 412,1 tys. zł, co stanowiło 30,8% wydatków ogółem na takie usługi w badanym okresie. Ustalenia wynikające z badania przedstawiono w kolejnych punktach niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 411-616)

2.2. We wszystkich badanych przypadkach:

- zlecenie usługi poprzedzono pisemną analizą potrzeb i korzyści,
- uzasadnienie zlecenia udokumentowano w formie pisemnej,
- zlecona usługa służyła realizacji zadań Urzędu lub zaspokojeniu potrzeb Samorządu Województwa Pomorskiego,

¹⁵ Do umów na zadania pomocnicze zakwalifikowano umowy na sprzątnięcie pomieszczeń, szkolenia, utrzymanie nieruchomości i pojazdów, usługi transportowe, remonty lub inne zadania pomocnicze.

¹⁶ 15 zawartych w 2020 r. i 5 zawartych w 2021 r., wybranych na podstawie osądu kontrolera.

- zlecenie usługi zostało poprzedzone zatwierdzeniem pod względem formalno-prawnym, legalności, celowości i gospodarności, przez upoważnione osoby,
- wydatki zostały uwzględnione w planie finansowym.

We wszystkich 18 wymaganych przypadkach postępowania udokumentowano zgodnie z procedurami wewnętrznymi. W dwóch przypadkach nie zastosowano ww. procedur, ponieważ zamówienia były zwolnione ze stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp.

W sześciu przypadkach zakres zleczonej usługi mieścił się w zakresie obowiązków pracowników Urzędu. Dotyczyły one usług prawniczych.

(akta kontroli str. 412-618, 628-632, 636-640, 646-647, 650-658)

Z wyjaśnień osób zlecających usługi ww. prawnicze wynikało, że główną przyczyną ich zlecenia podmiotom zewnętrznym zamiast radcom prawnym zatrudnionym w Urzędzie, był ich specjalistyczny zakres i skomplikowany charakter, potrzeba uzyskania niezależnej opinii, a w pojedynczych przypadkach także rozbieżności stanowisk pomiędzy radcami prawnymi i konieczność udziału specjalistów z innych dziedzin (ekonomii i ekonometrii).

(akta kontroli str. 628-634, 659-662, 665-760)

W żadnym przypadku nie doszło do podziału lub łączenia zamówień w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp.

(akta kontroli str. 621-622)

2.3. Zgodnie z procedurami wewnętrznymi dotyczącymi zamówień publicznych, właściwa merytorycznie komórka organizacyjna ustalała wartość zamówienia zgodnie z zasadami wskazanymi w ustawie Pzp, a wartość zatwierdza kierownik komórki organizacyjnej. Dla zamówień, do których nie ma obowiązku stosowania ww. ustawy, wartość zamówienia ustala się zgodnie z procedurami wewnętrznymi; na podstawie analizy cen rynkowych, analizy wydatków poniesionych na tego samego rodzaju zamówienia w okresie poprzedzającym moment szacowania, analizy cen ofertowych złożonych w postępowaniach, zapytaniach prowadzonych przez zamawiającego lub zamówień udzielonych przez innych zamawiających, obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia, na podstawie zestawienia (np. w formie kosztorysu inwestorskiego) rodzaju, zakresu i ilości wraz z cenami rynkowymi. Ustalenie wartości zamówienia należy udokumentować. Dokumentami potwierdzającymi ustalenie wartości zamówienia są w szczególności: odpowiedź potencjalnych wykonawców na zapytanie o wartość zamówienia, wydruki ze stron internetowych zawierające ceny usług, dostaw czy robót budowlanych, zaoferowane ceny z innych postępowań (obejmujących w całości lub części podobny przedmiot zamówienia) z okresu poprzedzającego moment ustalenia wartości zamówienia. Za prawidłowe ustalenie wartości zamówienia odpowiada kierownik komórki organizacyjnej właściwej merytorycznie ze względu na przedmiot zamówienia. Udzielenie zamówienia następuje na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, poprzez skierowanie zapytania ofertowego do co najmniej trzech wykonawców, chyba że ze względu na charakter zamówienia liczba wykonawców mogących je wykonać jest mniejsza. W przypadku dostaw i usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych, wybór najkorzystniejszej oferty może nastąpić po zapoznaniu się z co najmniej dwoma ważnymi ofertami wykonawców, prezentowanymi na ich stronach internetowych, katalogach, folderach itp.

(akta kontroli str. 345-387)

W jedenastu przypadkach udokumentowano rozpoznanie rynku i rozeznanie cen w celu wyboru najkorzystniejszej oferty.

Sposób ustalania cen udokumentowano: notatkami służbowymi, adnotacjami w karcie zamówienia, ofertami potencjalnych wykonawców. Ustalenie wartości zamówienia potwierdzili kierownicy lub zastępcy kierowników komórek organizacyjnych właściwych merytorycznie. Wartość usług ustalono wyznaczając; średnią cen na podstawie ofert potencjalnych wykonawców, do których skierowano zapytania, analizy poprzednich zamówień, lub rozeznania rynku.

W żadnym przypadku wartość udzielonego zamówienia określonego w umowie nie przekroczyła ww. wartości skalkulowanej.

W czterech przypadkach, które dotyczyły zamówień zwolnionych ze stosowania ustawy Pzp ze względu na ich wartość, stosownie do Regulaminu udzielania zamówień publicznych, odstąpiono od stosowania wewnętrznych procedur dotyczących ustalenia wartości zamówienia i wyboru wykonawcy, uzasadnienie odstąpienia podano w karcie zamówienia i uzyskano zgodę na odstąpienie.

Z uzasadnień wynikało, że przyczynami odstąpienia od procedur były:

- w przypadku zlecenia ekspertyzy o możliwości zasilenia kapitałowego spółki PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. przez jej właścicieli, w kontekście uregulowań prawnych dotyczących pomocy publicznej oraz przy uwzględnieniu zapisów zawartej z Województwem Pomorskim Umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich – wiedza specjalistyczna, bogate doświadczenie w zakresie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego i uregulowań prawnych dotyczących pomocy publicznej w tym obszarze, w tym wynikające z wcześniejszej współpracy wykonawcy z Urzędem oraz pilna potrzeba realizacji zadania, którego dotyczyła ekspertyza,
- w przypadku zlecenia pełnienia funkcji inwestora zastępczego (dla zadania, które było częścią inwestycji, dla której wykonawca pełnił taką funkcję) – konieczność zapewnienia spójności, skuteczności i odpowiedzialności w zakresie nadzoru nad zadaniami technologicznie ze sobą powiązanymi,
- w przypadku zlecenia doradztwa technicznego podczas przygotowania dokumentacji projektowej i realizacji robót budowlanych w ramach przedsięwzięć strategicznych; Pomorskie Szlaki Kajakowe i Pomorskie Trasy Rowerowe o znaczeniu międzynarodowym R-10 i Wiślana Trasa Rowerowa R-9 – doświadczenie, kwalifikacje i uprawnienia, potencjał techniczny i organizacyjny oraz zapewnienie kontynuacji realizacji doradztwa i zachowania ciągłości jakości procesu dla zachowania spójności realizacji inwestycji realizowanych w ramach przedsięwzięć,
- w przypadku zlecenia analizy uwarunkowań utworzenia wysp energetycznych w kompleksach szpitali – to, że wykonawca na rzecz Samorządu Województwa Pomorskiego wykonał wcześniej dokumentację niezbędną do przeprowadzenia działań termomodernizacyjnych w szpitalach w związku z czym uznano za zasadne zlecenie temu samemu wykonawcy usługi, której celem jest określenie możliwości przeprowadzenia kolejnych przedsięwzięć z zakresu efektywności energetycznej. Temu samemu wykonawcy – jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Zdrowia – w latach poprzednich (2008 i 2015) zlecono opracowanie dokumentacji dot. przeprowadzenia działań termomodernizacyjnych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych, a w postępowaniu przeprowadzonym w 2015 r. złożył on najkorzystniejszą ofertę. Na podstawie realizacji poprzednich projektów uznano, że posiada on duże doświadczenie i wiedzę w zakresie funkcjonowania podmiotów leczniczych, co stanowiło cenną wartość dodaną usprawniającą działania poznawcze na potrzeby zleconej analizy.

W trzech przypadkach, dotyczących usług prawnych, stosownie do Regulaminu udzielania zamówień publicznych, ze względu na wartość zamówień nie sporządzono

pisemnego uzasadnienia odstąpienia od procedur dotyczących wyboru wykonawcy. Usługi te dotyczyły:

- sporządzenia odpowiedzi na odwołanie i zastępstwa procesowego w postępowaniu odwoławczym przed Krajową Izbą Odwoławczą – dalej: „KIO”),
- przygotowaniu opinii dotyczącej podmiotu uprawnionego względem Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy,
- opracowania opinii w zakresie aktualizacji umów/statutów spółek z udziałem Województwa Pomorskiego.

(akta kontroli str. 412-414, 617-620, 628-634, 762-775, 856-860)

Z wyjaśnień osób zlecających ww. usługi ww. prawnicze wynikało, że w ww. przypadkach przyczynami odstąpienia od procedur były m.in.: wiedza specjalistyczna w danej dziedzinie prawa, wysokie kwalifikacje zawodowe, ugruntowana renoma, doświadczenie i dorobek naukowy wykonawcy, a wartość zamówień ustalono z wykonawcami, którym usługi zlecono.

(akta kontroli str. 629, 632-634, 665-668, 750-760)

W dwóch przypadkach, dotyczących wykonanie badań naukowych i rozwojowych oraz sporządzenia analiz dotyczących potencjału i rozwoju gospodarczego regionu pomorskiego, zwolnionych ze stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, nie zastosowano procedur określonych w Regulaminie udzielania zamówień publicznych, w tym dotyczących określenia wartości zamówienia i wyboru wykonawcy.

(akta kontroli str. 412-414, 617-618)

Z wyjaśnień właściwego merytorycznie Dyrektora DRG wynikało, że wykonawca, któremu zlecono usługi współpracuje z Samorządem Województwa Pomorskiego od wielu lat w tym zakresie. Jest unikalnym w skali kraju think tankiem obywatelskim, o czym świadczy jego wieloletnia działalność badawcza w zakresie rozwoju regionalnego. Dodał, że jedno z podstawowych wartości badań naukowych decydujących o ich przydatności jest koherentność, a wewnętrzna spójność przygotowanych analiz zapewniał wykonawca i jego unikatowa pozycja wśród podmiotów gotowych do realizacji zadania (biorąc pod uwagę naukowy charakter ww. zleceń, należało rozpatrywać jedynie uczelnie jako potencjalnych wykonawców). Wartość zamówienia ustalono w wyniku negocjacji, na podstawie oferty wykonawcy i analizy cen zrealizowanych usług obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia.

(akta kontroli str. 628-632, 636-640)

2.4. W żadnym badanym przypadku nie zaniżono wartości zamówienia i nie udzielono zamówienia w wyniku podziału lub łączenia zamówień w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp.

W każdym przypadku przedmiot zamówienia opisano w sposób obiektywny, proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz nieograniczający uczciwej konkurencji. Wymogi dot. doświadczenia i kwalifikacji określono w specyfikacji istotnych warunków zamówienia/specyfikacji warunków zamówienia (dalej: „siwz/swz”) lub w umowach. Wymagane kwalifikacje weryfikowano na podstawie oświadczeń wykonawców.

W wymaganych przypadkach sporządzono siwz/swz, w której zawarto wymagane informacje określone ustawą Pzp, a ogłoszenia o zamówieniu wraz z siwz/swz zamieszczono na stronie internetowej i elektronicznej tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, a w wymaganych przypadkach także w Biuletynie Zamówień Publicznych

lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W jedynym wymaganym przypadku ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono w Bazie Konkurencyjności¹⁷.

Spośród siedmiu zamówień finansowanych ze środków Unii Europejskiej, w sześciu przypadkach wyboru wykonawcy dokonano w trybie określonym w Pzp (przetarg nieograniczony lub tryb podstawowy). W przypadku jednego zamówienia finansowanego ze środków Unii Europejskiej, zwolnionego ze stosowania przepisów ww. ustawy ze względu na jego wartość, wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z wytycznymi Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków¹⁸.
(akta kontroli str. 621-622)

2.5. W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki zlecenia dodatkowych zadań własnym pracownikom na podstawie umów cywilnoprawnych. W 2021 r. zawarto dwie umowy z dwoma pracownikom Referatu Geologii w Departamencie Środowiska i Rolnictwa, którym zlecono czynności sekretarza i przewodniczącego zespołu egzaminacyjnego, powołanych na podstawie zarządzenia Marszałka w sprawie powołania Geologicznej Komisji Egzaminacyjnej¹⁹, stosownie do art. 63 ust. 1 i 65 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze²⁰, §§ 5 i 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie geologii²¹ w związku z art. 169 ust. 6 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw²². Przedmiotem umów były zadania, które nie były przypisane w zakresie czynności tych pracowników w ramach umowy o pracę. Zadania te zostały zrealizowane w Urzędzie poza godzinami pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę. Na realizację ww. zleceń poniesiono wydatki w łącznej kwocie wynagrodzenia ustalonego zgodnie z § 7 ww. rozporządzenia. Wydatki te mieściły się w planie finansowym Urzędu. Powierzenie ww. zadań nastąpiło zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, o których mowa w pkt. 1 niniejszego wystąpienia.
(akta kontroli str. 794-893)

2.6. W latach 2020-2021 Urzędzie nie zatrudniano na podstawie umów cywilnoprawnych doradców i asystentów. W Urzędzie zatrudniono pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych (dalej: „pełnomocnik”) na podstawie umowy zlecenia od 1 marca do 31 grudnia 2020 r., a następnie od 1 stycznia do 31 marca 2021 r., tj. na czas potrzebny do rozstrzygnięcia naboru na stanowisko pełnomocnika. Łączna kwota wynagrodzenia pełnomocnika tytułu umowy zlecenie wyniosła 76,1 tys. zł brutto (w poszczególnych latach: 58,4 tys. zł i 17,7 tys. zł). Był on jedynym kandydatem w naborze i 1 kwietnia 2021 r. zatrudniono go na stanowisku pełnomocnika na podstawie umowy o pracę, na czas określony do 30 września 2021 r., a od 1 października 2021 r. zawarto z nim umowę o pracę na czas określony do 30 września 2022 r.

(akta kontroli str. 824, 828-864, 871-875)

¹⁷ Dot. zamówienia współfinansowanego ze środków europejskich, udzielanego na podstawie Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

¹⁸ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020, zatwierdzone przez Ministra Inwestycji i Rozwoju 22 sierpnia 2019 r. (sygnatura: MiR/2014-2020/12(4).

¹⁹ Zarządzenie Marszałka nr 46/2021 z dnia 2 września 2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia Marszałka Województwa Pomorskiego w sprawie powołania Geologicznej Komisji Egzaminacyjnej w Gdańsku do przeprowadzania egzaminów w zakresie wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi w kategoriach XIII.

²⁰ Dz. U. z 2022, poz. 1072, ze zm.

²¹ Dz. U. poz. 425 – uchylony z dniem 30 sierpnia 2020 r.

²² Dz. U. poz. 2245 ze zm.

W sprawie zlecenia realizacji zadań pełnomocnika na podstawie umowę zlecenia a nie zatrudnienia go na podstawie umowy o pracę, Zastępcy Sekretarza i Dyrektora Departamentu Organizacji (dalej: „DO”) wyjaśnili m.in., że poprzedni pełnomocnik, który był zatrudniony na podstawie umowy, po kontroli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: „ABW”), od 23 stycznia 2020 r. został pozbawiony poświadczenia bezpieczeństwa w zakresie dostępu do informacji niejawnych. Wystąpiła pilna potrzeba powierzenia zadań pełnomocnika innej osobie. Żaden z pracowników Urzędu nie posiadał odpowiednich uprawnień, kwalifikacji i doświadczenia. Były trudności ze znalezieniem osób z odpowiednimi uprawnieniami i kwalifikacjami, ponieważ nie ma żadnego wykazu czy listy takich osób. Poszukiwano osoby na to stanowisko wśród pełnomocników zatrudnionych w innych publicznych jednostkach, np. Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku, ale nie byli oni zainteresowani zatrudnieniem w Urzędzie, zwłaszcza że kontrola ABW wskazywała na nieprawidłowości w realizacji zadań w Urzędzie. Nie przeprowadzono naboru, który mógłby wyłonić pełnomocnika, ponieważ istniała pilna potrzeba zapewnienia pełnomocnika i realizacji wniosków pokontrolnych ABW. Doświadczenia z poprzednich naborów na to stanowisko wskazywały na czasochłonność postępowania i trudności w pozyskaniu kandydatów.

Ponadto z wyjaśnień wynikało, że kandydat, którego znaleziono, nie wyraził woli zatrudnienia na umowę o pracę w Urzędzie, ponieważ był już zatrudniony na umowę o pracę w innym podmiocie publicznym, a na dodatkowe zatrudnienie musiał otrzymać zgodę kierownika tego podmiotu. Otrzymał zgodę na dodatkowe zatrudnienie w formie umowy zlecenia.

Zastępca Sekretarza wyjaśniła także, że przyjęta forma zatrudnienia w ww. sytuacji uznana została za najbardziej korzystną dla obydwu stron. Z uwagi na nieregulowany w umowie zleceniu czas pracy w Urzędzie (20 godzin w miesiącu bez wskazania dni i godzin) umożliwiała świadczenie pracy przez pełnomocnika w innej jednostce na umowę o pracę, a Urzędowi - powierzenie zadań doświadczonemu specjalście i realizację ustawowego obowiązku zapewnienia w Urzędzie pełnomocnika.

(akta kontroli str. 825-827, 865-870)

2.7. Zlecenie usług doradczych i eksperckich nie było w latach 2020-2021 przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej w Urzędzie.

(akta kontroli str. 842-843)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zlecenie usług doradczych i eksperckich podmiotom zewnętrznym i własnym pracownikom. Przedmiot i zakres tych usług był adekwatny do potrzeb i zgodny z charakterem działalności Urzędu. Zlecenie usług poprzedzono analizą potrzeb i korzyści w tym zakresie. Rzetelnie szacowano wartość zamówień, a w przypadku odstępiania od procedur wewnętrznych obowiązujących w tym zakresie, uzasadniano odstępstwo i uzyskiwano zgodę. W wymaganych przypadkach wyboru wykonawców dokonano na podstawie przepisów Pzp lub Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą 20 umów, o których mowa w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego

(akta kontroli str. 411-616)

3.1. W każdym badanym przypadku:

- usługi wykonano terminowo i w pełnym zakresie,
- zapłaty dokonano po wykonaniu usługi, terminowo i w wysokości określonej w umowie.

W 16 przypadkach w umowach zawarto postanowienia dotyczące sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją, w tym w pięciu przypadkach wyznaczono osobę do nadzoru. W pozostałych czterech przypadkach takich postanowień w umowach nie zawarto.

W 19 przypadkach, zgodnie z postanowieniami umowy, upoważnione osoby protokolarnie potwierdziły wykonanie i odbiór zlecenia, a w wymaganych przypadkach także poszczególnych etapów. Odbioru usług dokonały upoważnione osoby, a w jednym przypadku wyznaczona komisja. W jednym przypadku nie wymagano protokołu odbioru, ponieważ potwierdzeniem wykonania usługi był dokument zewnętrzny²³.

(akta kontroli str. 624-627)

3.2. Spośród umów objętych badaniem, w trzech przypadkach dokonano ich zmian, które dotyczyły:

- nazwy programu, z którego finansowano usługę²⁴,
- dodania podmiotu będącego administratorem danych osobowych²⁵,
- zwiększenia wartości usługi, w związku z koniecznym zwiększeniem zakresu usługi – koniecznością wykonania prac dodatkowych, których nie można było wcześniej przewidzieć²⁶.

(akta kontroli str. 499-500, 599-600, 549-551, 623)

3.3. We wszystkich badanych przypadkach wypłaty wynagrodzenia dokonywano w wysokości i terminach zgodnych z określonymi w umowach, po wykonaniu i odbiorze usług.

(akta kontroli str. 624-625)

3.4. W badanych umowach zawarto postanowienia dotyczące kar umownych na wypadek niepełnej lub nieterminowej realizacji usług, przy czym w żadnym ze zbadanych przypadkach nie było podstaw do ich naliczenia.

(akta kontroli str. 415-616, 624-627)

3.5. W 11 badanych przypadkach wyniki realizacji zawartych umów były w pełni wykorzystywane w realizacji zadań Urzędu.

W dziewięciu badanych przypadkach – jak wynika z wyjaśnień kierowników właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych lub ich zastępców – wyniki realizacji usług są lub będą wykorzystywane sukcesywnie, i tak w przypadku:

- dwóch umów dot. przeprowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, sporządzano analizy dot. potencjału i rozwoju gospodarczego regionu pomorskiego i je upowszechniono. W działalności Urzędu były i są wykorzystywane przede wszystkim przy programowaniu rozwoju regionalnego, a w szczególności przygotowaniu programów strategicznych;

²³ Wyrok KIO w postępowaniu odwoławczym – dot. sporządzenia odpowiedzi na odwołanie i zastępstwo procesowe w postępowaniu odwoławczym przed KIO.

²⁴ Dot. Wykonanie badania ewaluacyjnego pt. „Ocena ex-ante projektów dokumentów strategicznych i programowych województwa pomorskiego dla perspektywy finansowej 2021+”.

²⁵ Dot. wykonanie badania ewaluacyjnego pt. „Ocena ex ante możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w ramach Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030 Etap 1: Analiza dotychczasowych doświadczeń, potencjału instytucjonalnego i zapotrzebowania”.

²⁶ Dot. świadczenie usług prawnych tj. sporządzenie odpowiedzi na odwołanie i zastępstwo procesowe przed KIO, w związku z wniesieniem w trakcie świadczenia usług kolejnego odwołania w sprawie.

- umowy dot. analizy przedwdrożeniowej Pomorskiej Karty Turystycznej, zidentyfikowano atrakcje, oferty okołoturystyczne, główne kierunki komunikacyjne oraz aspekt produktów turystycznych, mogących wejść w skład oferty. Wprowadzono Pomorską Kartę Turystyczną, a jej zakres terytorialny i tematyczny będzie poszerzany sukcesywnie, co wynika m.in. z nierównomiernej lokalizacji atrakcji turystycznych w regionie i stanu przygotowania i zaangażowania partnerów;
- umowy dot. wykonania badania ewaluacyjnego pt. „Ocena wdrażania polityk horyzontalnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020”, badanie było wymagane zgodnie z Wytycznymi Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie ewaluacji polityki spójności 2014-2020 i zostało uwzględnione w Planie Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Raport końcowy z badań został upubliczniony i przekazany Krajowej Jednostce Ewaluacji. Wyniki badania zostały zaprezentowane członkom Komitetu Monitorującego i uwzględnione w sprawozdaniu rocznym z wdrażania programu, a wypracowane rekomendacje zostały uwzględnione w ramach działań podejmowanych przez Instytucję Zarządzającą. Ponadto badania są formą kontroli i audytu, a wnioski i rekomendacje stanowią dla Urzędu narzędzie doradcze. Rekomendacje z badania zostały ukierunkowane na perspektywę finansową 2021-2027 dla Programu Fundusze Europejskie dla Pomorza i zostaną wykorzystane na etapie opracowania dokumentów wdrożeniowych;
- umowy dot. opracowania opinii prawnej w zakresie aktualizacji umów/statutów spółek kapitałowych, opinia została zaprezentowana w formie wykładu dla pracowników Urzędu zajmujących się nadzorem nad spółkami, członków zarządów spółek i radców prawnych obsługujących spółki, a treść opinii została przekazana spółkom. W większości spółek podjęto stosowne uchwały o zmianie umów, a w przypadku dwóch pozostałych – prowadzone są rozmowy/spotkania z pozostałymi wspólnikami i członkami zarządów w kwestii wprowadzenia zmian;
- umowy dot. przygotowania ekspertyzy prawnej wraz ze świadczeniem usług doradztwa prawnego w zakresie wzmocnienia kapitałowego Pomorskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o. z wyłącznym udziałem Samorządu Województwa Pomorskiego, prace nad wzmocnieniem kapitałowym nadal trwają. Ekspertyza zidentyfikowała ryzyka prawne, określiła ścieżkę postępowania, opracowano wzory stosownych uchwał dla jednego ze scenariuszy dokapitalizowania. Proces nie został zakończony w związku z koniecznością wyeliminowania ryzyk: prawnych, podatkowych i prestiżowych związanych z ewentualnym dokapitalizowaniem w sposób nienaruszający funkcjonującego modelu działania spółki. Obecnie ekspertyza wykorzystywana jest przy opracowaniu scenariusza jednego z wariantów opisanych w analizie;
- umowy dot. wykonania badania pt.: „Analiza dynamiki rozwoju Inteligentnych Specjalizacji Pomorza (ISP) oraz potrzeb kompetencyjnych podmiotów gospodarczych wpisujących się w obszary ISP prowadzących działalność na terenie województwa pomorskiego”, przygotowano raport z badania, a uzyskane dane, wnioski i rekomendacje są przedmiotem dyskusji i wystąpień podczas prezentacji, konferencji czy paneli dyskusyjnych. Wyniki analizy służą głównie kształtowaniu polityki rozwoju regionu w obszarze innowacji, badań i rozwoju, sprzyjającej działalności gospodarczej, przedsiębiorczości i innowacyjności;
- umowy dot. „Wykonania analizy uwarunkowań utworzenia wysp energetycznych w kompleksach szpitali województwa pomorskiego”, opracowany dokument służy zespołowi zadaniowemu powołanemu do wsparcia procesu transformacji energetycznej podmiotów leczniczych, dla planowania działań transformacji i koordynowania dialogu technicznego z potencjalnymi dostawcami przez grupy

robocze. Na podstawie analizy określa się kierunki działań, opracowano zestawienie nakładów na energetykę. Analiza będzie wykorzystywana w latach 2022-2023 do określenia możliwości przeprowadzenia przedsięwzięć z zakresu efektywności energetycznej i większego zbilansowania potrzeb szpitali,

- umowy na opracowanie „Ekspertyzy dotyczącej możliwości zasilenia kapitałowego spółki PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. przez jej właścicieli, w kontekście uregulowań prawnych dotyczących pomocy publicznej oraz przy uwzględnieniu zapisów zawartej z Województwem Pomorskim Umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich”, na spotkaniu wspólników spółki zaprezentowano opinię prawną ale nie przeprowadzono postulowanego zasilenia kapitałowego Spółki. Przedstawiona propozycja nie spotkała się z akceptacją głównego właściciela (Polskie Koleje Państwowe S.A.) i kontynuowane są rozmowy z Ministerstwem Infrastruktury.

(akta kontroli str. 626-627, 640, 642-645, 769-793, 844-853)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie nadzór na wykonaniem zleconych usług doradczych i eksperckich. Zapewniono ich pełną i terminową realizację oraz rozliczenie z wykonawcami zgodnie z postanowieniami zawartych umów, a efekty wykonanych usług były wykorzystywane w realizacji zadań Urzędu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Delegatury NIK w Gdańsku. 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.

Gdańsk, dnia 6 września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler

Dyrektor

Rafał Wieczorkowski

główny specjalista kontroli państwowej

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Dariusz Jurczuk

.....
podpis

.....
podpis