

Uchwała Nr XLVII/689/23
Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego
z dnia 28 lutego 2023 r.

w sprawie skargi z dnia 4 stycznia 2023 r. na Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie.

Na podstawie art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r., poz. 2094) oraz art. 237 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r, Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Skargę z dnia 4 stycznia 2023 r. na Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie uznaje się za bezzasadną.

§ 2. Uzasadnienie sposobu załatwienia skargi zawiera załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Sejmiku Województwa
Warmińsko-Mazurskiego

Bernadeta Hordejuk

Załącznik do uchwały Nr XLVII/689/23
Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego
z dnia 28 lutego 2023 r.

UZASADNIENIE

W dniu 4 stycznia 2023 r. wpłynęła (przekazana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów wg właściwości) skarga na działalność Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich w Olsztynie odnośnie nieprawidłowości przy zawieraniu i realizacji umowy Zarządu Dróg Wojewódzkich (dalej: ZDW w Olsztynie) z radcą prawnym. Tą samą skargę przekazał także Wojewoda Warmińsko-Mazurski 12 stycznia 2023 r. i Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie 13 stycznia 2023 r. Skarżący zarzucił nieważność pełnomocnictw udzielonych radcy prawnemu, fikcyjność postępowań o zamówienie publiczne poprzedzających zawarcie z nim umów od 2016 r., nieprawidłowości we wskazaniu wartości umów ZDW na obsługę prawną, brak naliczania kar umownych pomimo nieprawidłowego wykorzystania dokumentów przez radcę prawnego oraz nieprawidłowe działania radcy prawnego reprezentującego ZDW w Olsztynie.

W zakresie pełnomocnictw w skardze wskazano, że pełnomocnictwa do reprezentowania ZDW w Olsztynie nie przewiduje statut ZDW, jak również umowa zawarta z radcą prawnym. Odnośnie pełnomocnictwa do zastępstwa procesowego z prawem substytucji skarżący wskazał, iż umowa zawarta z radcą prawnym prawa substytucji nie zawiera.

Należy zauważyć co następuje:

Pełnomocnictwo do działania we wszystkich sprawach w zakresie działalności określonej w statucie ZDW zostało udzielone Dyrektorowi ZDW w Olsztynie uchwałą Nr 51/851/16/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 września 2016 r., podjętą na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym kierownicy wojewódzkich jednostek organizacyjnych niemający osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Zarząd Województwa. W treści tego pełnomocnictwa wskazano jednoznacznie, iż upoważnia ono do udzielania dalszych pełnomocnictw w zakresie działalności ZDW. Na tej podstawie Dyrektor ZDW w Olsztynie udzielił w dniu 6 października 2016 r. pełnomocnictwa radcy prawnemu do reprezentowania we wszystkich sprawach w zakresie statutowej działalności ZDW. Okoliczność, iż pełnomocnictwa tego nie przewiduje statut jednostki i zawarta umowa z radcą prawnym nie ma wpływu na jego ważność. Statut bowiem w ogóle nie zawiera regulacji dotyczących pełnomocnictw, umowa zaś przewidując w § 5 ust. 3 udzielenie pełnomocnictwa procesowego nie wyklucza jednocześnie innych pełnomocnictw zawierając wiele obowiązków radcy prawnego, m. in. wykonywanie innych obowiązków zleconych przez zamawiającego, mieszczących się w zakresie obsługi prawnej (§ 7 ust. 1 pkt 23 umowy). Również zarzut dotyczący udzielenia pełnomocnictwa procesowego uznać należy za chybiony, gdyż udzielenie tego pełnomocnictwa przewiduje umowa i nie jest niezbędnym aby określać w niej ewentualne prawo substytucji gdyż np. kodeks postępowania cywilnego w art. 91 pkt 3 przewiduje, iż pełnomocnictwo procesowe obejmuje z samego prawa umocowanie do udzielania dalszego pełnomocnictwa procesowego adwokatowi lub radcy prawnemu. Jedynie w przypadku gdyby umowa wprost przewidywała zakaz udzielenia substytucji można by uznać udzielone pełnomocnictwo z prawem substytucji za nieprawidłowość.

Jako nietrafiony należy także określić zarzut fikcyjności postępowań o zamówienie publiczne poprzedzających zawarcie z umów z kancelarią prawną od 2016 r., gdyż postępowania na obsługę prawną przeprowadzane były zgodnie z obowiązującymi w ZDW uregulowaniami tj. Regulaminem udzielania zamówień publicznych w ZDW o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 000 euro. Kolejne umowy na obsługę prawną także były zawierane w oparciu o regulamin zamówień, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych. Przy umowach zawieranych od 8 września 2016 r. ZDW opierał się także o zapis, regulaminu dający kierownikowi zamawiającego możliwość odstąpienia od stosowania zasad regulaminu udzielania zamówień ZDW w uzasadnionych przypadkach. Świadczenie usług prawnych to usługa szczególnego typu,

wymagająca zaufania oraz skuteczności w działaniach co znalazło potwierdzenie w latach współpracy z wybraną kancelarią a argumentem przemawiającym za kontynuacją współpracy była wielość spraw sądowych prowadzonych przed organami po kilka lat.

Faktem potwierdzającym prawidłowość prowadzonych w ZDW postępowań o udzielenie zamówień publicznych jest sprawozdanie z audytu przeprowadzonego przez Izbę Administracji Skarbowej w Olsztynie w dniach 27.07.2022 r. – 12.09.2022 r., który został przeprowadzony pod kątem oceny prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi w 2020 r., w tym prawidłowości udzielania zamówień publicznych. W sprawozdaniu z audytu wskazano iż udzielanie zaudytowanych zamówień publicznych oraz gospodarowanie środkami publicznymi przeznaczonymi w 2020 r. na ich realizację ocenia się pozytywnie. Na stronie 7 sprawozdania wśród zweryfikowanych umów do których zespół audytujący nie zgłosił uwag znajduje się także umowa z dnia 02.01.2020 r. Nr ZDW/2/NOP/7/2019/2020 - Obsługa prawna Zarządu Dróg Wojewódzkich w Olsztynie.

W odniesieniu do podnoszonych nieprawidłowości dotyczących wartości umów ZDW na obsługę prawną wskazać należy iż wynagrodzenie w poszczególnych umowach nie obejmuje kosztów zastępstwa procesowego, czy zwrotu wydatków jakie w określonych w umowach sytuacjach kancelaria ponosi w imieniu ZDW. W ramach zawieranych umów kancelaria świadczy usługi doradztwa prawnego i obsługi prawnej ZDW. Usługi zastępstwa procesowego zaś stanowią odrębny rodzaj usług prawnych, których zamawiający nie jest w stanie wcześniej oszacować, ponieważ są one wynikiem wnoszonych przez podmioty zewnętrzne spraw sądowych w zakresie sporów, których nie da się wcześniej przewidzieć. Jednocześnie należy podkreślić, że zawarte na obsługę prawną umowy obejmują również usługi zastępstwa procesowego, a jedynym kosztem dodatkowym z tego tytułu są koszty tego zastępstwa procesowego, których Zamawiający nie ma możliwości precyzyjnie oszacować ponieważ są one zasądzone przez sądy.

Oceniając zarzut braku naliczania kar umownych pomimo nieprawidłowego wykorzystania dokumentów przez radcę prawnego oraz nieprawidłowe działania radcy prawnego reprezentującego ZDW w Olsztynie podnieść należy iż zgodnie z informacjami z ZDW takie dokumenty nie były przekazywane podmiotom trzecim z naruszeniem postanowień umowy na obsługę prawną, jak też z naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych co zostało także potwierdzone przez Inspektora Ochrony Danych Osobowych ZDW. Skutkiem czego nie mają tu zastosowanie kary umowne. Niezależnie od faktu udostępnienia informacji w ramach dopuszczalnego zakresu realizowanej umowy (ZDW przekazało w ramach umowy na obsługę prawną dokumenty dotyczące roszczenia oraz skargi składanej przez skarżącego) aktualnym pozostaje także fakt iż udostępnione dane stanowią informację publiczną, która w ramach zasady jawności działalności administracji publicznej podlega udostępnieniu. Dokument prywatny zawierający roszczenia kierowane do jednostki sektora finansów publicznych stanowi zatem źródło informacji mogącej zostać uznana za publiczną. Tym bardziej źródłem takiej informacji jest notatka służbowa sporządzona przez pracownika jednostki jako dokument zawierający oświadczenie wiedzy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 10 września 2015 r. sygn. akt II SAB/Bd 60/15 wyraził stanowisko że notatki służbowe mają walor informacji publicznej i muszą być udostępnione w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie należy zaznaczyć, że Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego uprawniony jest do oceny w ramach postępowania skargowego działań jednostki organizacyjnej i jej dyrektora wobec czego zarzuty wobec działań radcy prawnego nie podlegają ocenie organu stanowiącego Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W tym stanie rzeczy należało uznać skargę za bezzasadną.

Poucza się skarżącego iż zgodnie z art. 239 § 1 KPA w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.