



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-005-01/2014

P/14/008

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego z dnia 24 grudnia 2014 r. zmieniony
zgodnie z treścią uchwały Nr 14/2015 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 marca 2015 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/008 - Zamówienia publiczne typowych towarów i usług dla administracji publicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Wojciech Tomczak, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89955 z dnia 19.09.2014 r. 2. Małgorzata Bielecka, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92058 z dnia 3.10.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 00-583 Warszawa, Al. Ujazdowskie 1/3
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jacek Cichocki, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – od 26.02.2013 r. Upřednio Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów był Pan Tomasz Arabski – do 25.02.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-8)
Okres objęty kontrolą	od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania KPRM w zakresie tworzenia warunków dla funkcjonowania CSZP. 2. Realizacja przez KPRM obowiązków w zakresie planowania, realizacji i nadzoru nad zamówieniami centralnymi.

Słowniczek pojęć wykorzystanych w wystąpieniu pokontrolnym:

Zarządzenie Prezesa RM - Zarządzenie Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, zmienione zarządzeniem Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r.¹

CSZP – Centralny System Zamówień Publicznych funkcjonujący na podstawie ww. Zarządzenia Prezesa RM.

KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

BDG - Biuro Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

CUW – Centrum Usług Wspólnych.

JAP - Jednostki administracji rządowej objęte Zarządzeniem Prezesa RM.

¹ Od 1 czerwca 2014 r. w niniejszym zakresie obowiązuje zarządzenie Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że Szef KPRM we współpracy z CUW oraz JAP zapewnił rozwój wdrażanego CSZP i sukcesywnie obejmowano tym systemem coraz większą liczbę zamówień publicznych. Podjęto także działania na rzecz usprawnienia funkcjonowania CSZP, w szczególności poprzez przyspieszenie terminów ustalania potrzeb na następny rok oraz wprowadzenie obowiązków sprawozdawczych niezbędnych do oceny funkcjonowania CSZP, które doprowadziły do zmiany Zarządzenia Prezesa RM. Szef KPRM terminowo zrealizował także większość obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM.

W zakresie realizacji zadań objętych kontrolą, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- W KPRM w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kompleksowych analiz efektywności funkcjonowania CSZP, co utrudnia skuteczne zarządzanie tym systemem, w tym rzetelne przygotowywanie wykazów zamówień centralnych i ustalanie wynagrodzenia dla CUW za przeprowadzenie tych postępowań.
- KPRM udostępniła zatwierdzony przez Szefa KPRM wykaz zamówień realizowanych centralnie w 2012 r. z miesięcznym opóźnieniem, w odniesieniu do terminu określonego w § 5 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM, co w konsekwencji uniemożliwiło JAP złożenie zapotrzebowań w terminie określonym w tym zarządzeniu.
- Szef KPRM ustalał wynagrodzenia dla CUW za przygotowanie i przeprowadzenie postępowań centralnych bez analizy stopnia skomplikowania zamówień i ilości czasu potrzebnego na ich przygotowanie, tj. przesłanek określonych w §9 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM.
- Upoważnione przez Szefa KPRM osoby wydawały dla JAP zgody na samodzielną realizację zamówienia z naruszeniem terminu określonego w §7 ust. 4 Zarządzenia Prezesa RM (pięć z 48 zbadanych przypadków).
- W dwóch z 48 zbadanych przypadków wydano zgody dla JAP na samodzielną realizację zamówienia pomimo braku uzasadnień we wnioskach złożonych przez JAP.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania KPRM w zakresie tworzenia warunków dla funkcjonowania CSZP

1.1. Przygotowanie organizacyjne KPRM do wykonywania czynności związanych z funkcjonowaniem CSZP

Opis stanu
faktycznego

CSZP został wprowadzony od 14 kwietnia 2011 r. zarządzeniem Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, zmienionym zarządzeniem Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r.³

Szef KPRM wykonywał obowiązki wskazane w Zarządzeniu Prezesa RM przy udziale Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów, Departamentu Prawnego oraz Biura Dyrektora Generalnego. Szef KPRM upoważnił określone osoby⁴ do wyrażania w jego imieniu zgody na samodzielną realizację zamówień publicznych w zakresie określonym zgodnie z § 5 ust. 1 oraz § 12 ust. 3 Zarządzenia Prezesa RM.

Na podstawie § 35 pkt 18 regulaminu organizacyjnego KPRM⁵ do zadań KPRM należy *obsługa Szefa Kancelarii lub osoby przez niego upoważnionej w zakresie czynności związanych z nadzorem i kontrolą nad działalnością CUW(...).* Zgodnie z §7 ust. 1 ww. regulaminu *Dyrektorzy są zobowiązani do opracowania projektu wewnętrznego regulaminu organizacyjnego kierowanej przez siebie komórki organizacyjnej, (...), a w przypadku dezaktualizacji wewnętrznego regulaminu organizacyjnego, w ciągu 7 dni od zajścia zdarzenia powodującego konieczność zmiany.*

W dniu 26 października 2012 r. do wewnętrznego regulaminu organizacyjnego BDG wprowadzono⁶ postanowienia dotyczące zadań realizowanych przez tą komórkę organizacyjną w ramach CSZP.

Jak wyjaśnił w zastępstwie Dyrektora Generalnego KPRM Dyrektor BDG Pan Michał Widelski (...) *Komórki organizacyjne obsługujące zamówienia centralne miały w swoich regulaminach wewnętrznych zawarte zadania, które obejmowały swoim zakresem sprawy związane z nadzorem nad CUW i obsługą Szefa KPRM np. (...) przygotowanie opinii, analiz, wniosków oraz opracowań zbiorczych w sprawach wymagających decyzji lub zajęcia stanowiska przez Dyrektora, Dyrektora Generalnego lub Szefa Kancelarii (§10 pkt 1 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Dyrektora Generalnego) (...) Zdaniem KPRM w początkowym okresie funkcjonowania CSZP istniejące unormowania były wystarczające do realizacji związanych z nimi zadań. (...) Zmiana wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Dyrektora Generalnego z 26 października 2012 r. była podyktowana powiększającą się liczbą wniosków dotyczących spraw zamówień*

³ Od 1 czerwca 2014 r. obowiązuje w ww. sprawach zarządzenie Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r.

⁴ m.in. Zastępcę Szefa KPRM, Dyrektora Generalnego, Zastępcę Dyrektora Generalnego.

⁵ Nadanym Zarządzeniem nr 2 Szefa KPRM z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z późn. zm.

⁶ W § 10 pkt 13 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego BDG.

centralnych oraz przyjętymi wcześniej i wypracowanymi w praktyce procedurami postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 5-458, 514-516, 586, 601-626, 1269-1275, 1320-1539)

W okresie objętym kontrolą zadania związane z obsługą Szefa KPRM w zakresie CSZP wykonywali wyznaczeni pracownicy KPRM. Analiza opisów stanowisk pracy tych pracowników wykazała, iż uwzględniono w nich zadania związane z obsługą CSZP, przy czym nie zaktualizowano tych opisów stanowisk pracy na bieżąco (tj. po przekazaniu zadań dot. CSZP), stosownie do §2 ust. 2 zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej⁷. Informacja dot. realizacji zadań związanych z CSZP po raz pierwszy została wpisana do opisu stanowiska pracy osoby wykonującej zadania w zakresie CSZP dopiero 20 grudnia 2011 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM Pan Tomasz Bolek (dalej: Dyrektor Generalny KPRM) (...) *opisy stanowisk pracy osób (...) nie wymagały aktualizacji w zakresie zadań dotyczących CSZP ponieważ zadania wskazane w opisach/zakresach obowiązków tych pracowników obejmowały czynności obejmujące obsługę wniosków jednostek administracji państwowej (...) w sprawie zamówień centralnych. Zadaniem takimi są: a) współpraca w przygotowaniu analiz, wniosków, opinii w sprawach wymagających decyzji bądź zajęcia stanowiska Dyrektora Biura, Dyrektora Generalnego i Szefa KPRM celem realizacji prac wynikających z kompetencji Kierownictwa i zapewnienia sprawnego i zgodnego z przepisami funkcjonowania KPRM; b) realizacja zadań zleconych przez Dyrektora Generalnego (...) celem zapewnienia właściwego funkcjonowania KPRM; c) wykonywanie innych poleceń przełożonych nieobjętych zakresem obowiązków.*

(dowód: akta kontroli str. 318-458, 1540-1547)

W 2011 r. KPRM wprowadziła uproszczoną procedurę obiegu dokumentów dotyczących wniosków kierowanych przez jednostki administracji rządowej do Szefa KPRM w zakresie CSZP. Procedura zakładała przekazywanie wniosków JAP wpływających do Szefa KPRM dalej do CUW w wersji elektronicznej lub faxem.

CUW zostało zobowiązane do przesyłania projektów odpowiedzi w formie elektronicznej do wyznaczonego pracownika KPRM. W sytuacji szczególnej – np. w przypadku negatywnej opinii CUW, zgodnie z procedurą odpowiedź powinna być przekazana w sposób tradycyjny, w formie pisemnej.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM w przypadku kwestii bardziej skomplikowanych, (np. wymagających dodatkowych analiz/uzgodnień/wyjaśnień), KPRM na bieżąco wyjaśnia sprawę kontaktując się bezpośrednio z właściwą jednostką. W razie potrzeby organizuje spotkanie przedstawicieli jednostki, CUW i KPRM podczas którego wyjaśniane są sprawy wymagające uzgodnienia.

(dowód: akta kontroli str. 451-455, 459-460)

Uwagi i ustalone
nieprawidłowości

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

⁷ M.P. z 2011 r. nr 5, poz. 61.

1.2. Analizy efektów funkcjonowania CSZP

Opis stanu
faktycznego

Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 16 z dnia 30 marca 2011 r.⁸ wskazał Centrum Usług Wspólnych – instytucję podległą Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – centralnym zamawiającym właściwym do realizacji zamówień centralnych na potrzeby jednostek administracji rządowej. Efektem tego miała być trwała redukcja wydatków związanych ze świadczeniem usług pomocniczych (realizacją procesów wsparcia) przez jednostki wewnętrzne, a także redukcja i standaryzacja wydatków instytucji sektora rządowego na zakup dóbr i usług zewnętrznych poprzez optymalizację procesów zakupowych.⁹ Zgodnie z § 11 zarządzenia Prezesa RM Szef KPRM zobowiązany został do sprawowania nadzoru nad wykonaniem obowiązków wynikających z tego zarządzenia.

Jak wynika z dokumentu inicjującego CSZP, tj. Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011 (Propozycje) z dnia 29 stycznia 2010 r. (pkt. 5.1.2 Optymalizacja modelu działania oraz procesów biznesowych realizowanych przez służby jednostek sektora rządowego), jako cel do realizacji wskazano: Osiągnięcie korzyści wynikających z wydzielenia na zewnątrz lub centralizacji w ramach Centrum Usług Wspólnych wybranych funkcji pomocniczych względem podstawowej działalności jednostek sektora rządowego, a następnie także samorządowego, oraz efekty: (...), „centra usług wspólnych pozwalają obniżyć koszty świadczenia usług nawet o 20–50% (różne szacunki) w stosunku do kosztów funkcjonowania służb wsparcia w modelu rozproszonym.” W dokumencie tym określone zostały narzędzia dla osiągnięcia wyznaczonego celu, tj. np.: analiza obszarów i procesów wsparcia (...).

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieopracowaniu kompleksowej analizy efektywności CSZP, w szczególności w aspekcie korzyści wynikających z realizacji zamówień centralnych, w porównaniu do zakupów dokonywanych samodzielnie przez jednostki administracji rządowej objęte Zarządzeniem Prezesa RM.

Dyrektor Generalny KPRM wyjaśnił, że *CUW jako odpowiedzialne za realizację zamówień centralnych (posiadające odpowiednie służby) analizuje zamówienia pod kątem kosztów, oszczędności i pracochłonności. Rekomendacje CUW omawiane są podczas spotkań uzgodnieniowych w KPRM i są m.in. podstawą do dokonywania ustaleń, które z proponowanych przez CUW zamówień powinny być realizowane jako zamówienia centralne. W przypadku zamówień, które zdaniem CUW nie przyniosą oczekiwanych oszczędności/efektów, CUW występuje do KPRM z wnioskiem o odstąpienie od ich realizacji. Na podstawie wniosku CUW oraz uzgodnień pomiędzy CUW i KPRM, Szef KPRM podejmuje decyzję co do zasadności realizacji zamówienia jako zamówienia centralnego (...).*

(dowód: akta kontroli str. 455-456)

Na podstawie przedłożonych kontrolerom NIK dokumentów nie można ustalić efektów, jakie zostały osiągnięte w ramach całego CSZP w kolejnych latach, w porównaniu do zakupów realizowanych samodzielnie przez JAP. Jedyną kompleksową analizą dotyczącą całego CSZP, jaka została przedłożona kontrolerom NIK była analiza Marketplanet, sporządzona na zlecenie CUW,

⁸ zmienionym zarządzeniem Nr 58 z 4 lipca 2012 r. Powyższy akt, został zastąpiony z dniem 1 czerwca 2014 r. zarządzeniem Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r.

⁹ Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011 (Propozycje) z dnia 29 stycznia 2010 r. (pkt. 5.1.2 - skutki).

w związku z opracowywaniem wykazu zamówień centralnych na rok 2012. W analizie z należytą starannością wskazano dokumenty, na podstawie których przeprowadzono badania, jakie metody badawcze zostały zastosowane, a także rekomendowane rozwiązania. Pozostałe dokumenty, udostępnione kontrolerom NIK były niekompletne i nie pozwalały na odniesienie się do całego CSZP. I tak:

- Analizy oszczędności osiąganych w ramach CSZP przygotowane przez CUW¹⁰ oparto na porównaniu wartości oferty najkorzystniejszej z wartością szacunkową zamówienia, natomiast nie uwzględniano cen jakie osiągały JAP podczas samodzielnej realizacji zamówień. Dyrektor Generalny KPRM wyjaśnił, iż: (...) *Centrum Usług Wspólnych przygotowywało analizy i opracowania oszczędności w przypadku poszczególnych zamówień. (...) wartość zamówienia oraz budżet przewidywany na realizację zamówienia ustalane są z należytą starannością zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Czynność szacowania wartości zamówienia a tym samym określania budżetu przewidzianego na realizację zamówienia, dokonywana jest na podstawie analizy rynku, tj. - cen towarów i usług na tym rynku funkcjonujących. Mając więc na uwadze, że ceny użyte do szacowania wartości zamówienia i określenia budżetu koniecznego na jego sfinansowanie są cenami rynkowymi i realnymi, jak najbardziej uzasadnione jest odnoszenie cen uzyskanych w przetargu do standardowych cen rynkowych, ponieważ działanie takie pozwala na faktyczne zilustrowanie uzyskanych oszczędności. Użycie jakiegokolwiek innego kryterium, byłoby nieuzasadnione i nie mogłoby służyć uzyskaniu rzetelnej informacji zarządczej.*

Zdaniem NIK, do oceny opłacalności zamówień centralnych konieczne jest także odniesienie uzyskiwanych cen w ramach CSZP do cen jakie osiągały JAP podczas samodzielnej realizacji identycznych rodzajowo zamówień. Bez takich danych informacja zarządcza nie może być uznana za kompletną. Przykładowo, standaryzacja i skala centralnych postępowań przetargowych mogą wygenerować oszczędności w porównaniu do cen rynkowych, ale nie zawsze jest to możliwe, ponieważ mogą wystąpić czynniki, takie jak ograniczony krąg wykonawców działających na danym obszarze terytorialnym, które mogą przyczyniać się do wzrostu cen. W takim przypadku dopiero porównanie do cen osiąganych przez JAP w wyniku przetargu lokalnego (gdzie oferty mogą składać także lokalni wykonawcy niezdolni do realizacji dużego zamówienia centralnego) wskaże rzeczywisty efekt. Ponadto podkreślić należy, iż JAP zgłaszały zastrzeżenia do ustalonej przez CUW szacunkowej wartości zamówień centralnych.

Dyrektor Generalny KPRM wyjaśnił m.in., że: (...) *zmiany wprowadzane w obszarze zamówień centralnych dla JAP nie były w pełni akceptowane przez wszystkie jednostki. Wprowadzenie CSZP tak jak każda zmiana systemu, burząca dotychczasowe struktury, wywoływała także negatywne postawy/reakcje JAP. W celu uruchomienia CSZP koniecznym było znalezienie rozwiązań, które w najwyższym stopniu zadowalałyby jak największą grupę JAP. Zakładano, że zmiany w zakresie zamówień centralnych przyniosą globalne oszczędności w skali wszystkich urzędów objętych zarządzeniem. Nie zawsze jednak oszczędności te odnosiły się do pojedynczych jednostek.*

¹⁰ M.in. pismo CUW z dnia 16 czerwca 2014 r., znak: WZP/217/14, z którego wynikało, iż oszczędności z udzielonych zamówień centralnych i wspólnych wyniosą odpowiednio 183 234 880,45 zł. W prezentacjach CUW obejmujących lata 2011-2013 wskazywano oszczędności w ramach CSZP na poziomie 142 mln zł.

Przykładem jest zakup oprogramowania dla systemu informacji prawnej, gdzie efekt oszczędności nie został osiągnięty wobec wszystkich JAP jednak w skali globalnej przyniósł oczekiwane oszczędności. Dostosowanie i standaryzacja zamówień centralnych szczególnie w początkowym okresie funkcjonowania systemu są wyjątkowo trudne i wymagają zarówno od CUW jak i JAP ścisłej współpracy. W wielu przypadkach dla osiągnięcia wspólnego celu (wypracowania najbardziej korzystnych rozwiązań) niezbędne były negocjacje, dyskusje i uzgodnienia. Pomimo że niektóre z JAP w ankiecie wskazały na mniej korzystne oszczędności w ramach zamówień centralnych to jednak 60 % z JAP nadal poparło proces centralizacji zamówień.

NIK zauważa, że CSZP funkcjonuje od ponad trzech lat, a w tym okresie przeprowadzono tylko jedną ankietę skierowaną do wszystkich podmiotów objętych CSZP, z której wynikało, iż w przypadku sześciu na dziewięć rodzajów zamówień centralnych większość jednostek uzyskiwała korzystniejsze ceny podczas samodzielnej realizacji zamówień. W sytuacji gdy tak duża część podmiotów objętych CSZP wskazywała na nieefektywność systemu zamówień centralnych, a także zgłaszała zastrzeżenia co do kosztów funkcjonowania CSZP, zasadne było, zdaniem NIK, przeprowadzenie kompleksowych analiz dotyczących funkcjonowania CSZP.

- W prezentacjach, które jak podkreślił w wyjaśnieniach Dyrektor Generalny KPRM stanowią (...) *material informacyjno-edukacyjny dla JAP korzystających z zamówień centralnych*, CUW przedstawiało przykładowe oszczędności przy realizowanych zamówieniach centralnych jako różnicę pomiędzy szacunkową wartością zamówienia a najkorzystniejszą ofertą, co zdaniem NIK nie pozwala na rzetelne oszacowanie korzyści osiąganych w ramach CSZP. Prezentacje CUW nie spełniają wymogów kompleksowych analiz systemowych, pokazujących faktyczne korzyści osiągane w ramach całego CSZP, dają tylko jednostkowe przykłady osiąganych oszczędności w zamówieniach centralnych. Brakuje także odniesienia do danych źródłowych.

(dowód: akta kontroli str. 451-733, 1207-1319, 1540-1779)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie tworzenia warunków dla funkcjonowania CSZP. Brak kompleksowych analiz efektywności CSZP w kolejnych latach jego funkcjonowania utrudnia skuteczne zarządzanie tym systemem, w tym rzetelne przygotowywanie wykazów zamówień centralnych i ustalanie wynagrodzenia dla CUW.

2. Realizacja przez KPRM obowiązków w zakresie planowania, realizacji i nadzoru nad zamówieniami centralnymi

2.1. Terminowość i rzetelność przygotowania wykazu dostaw i usług obowiązującego w poszczególnych latach objętych kontrolą

Opis stanu faktycznego

Zgodnie § 5 Zarządzenia Prezesa RM, Szef KPRM do 30 listopada (lata 2011-2013) oraz do 30 września 2014 r.¹¹ zobowiązany był do określenia wykazu dostaw i usług, realizowanych w roku następnym przez CUW jako zamówienia centralne.

Kontrola wykazała, iż w latach 2011-2014 Szef KPRM zatwierdził do realizacji 18 zamówień centralnych w zakresie 12 usług i dostaw¹² spośród 26 wskazanych w § 4 Zarządzenia Prezesa RM¹³, z tego:

- w 2011 roku trzy zamówienia dotyczące: usługi telefonii ruchomej, usługi ubezpieczeniowe w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych, dostawy kart flotowych;
- w 2012 roku pięć zamówień na: dostawę komputerów stacjonarnych i przenośnych, akcesoriów i materiałów biurowych, biletów lotniczych, usługi ubezpieczeniowe w zakresie ubezpieczeń majątkowych, usługi kurierskie;
- w 2013 roku sześć zamówień, tj.: dostawę komputerów osobistych stacjonarnych i przenośnych oraz tabletów, dostawę energii elektrycznej, dostawę samochodów osobowych, dostawę oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej, usługi telefonii stacjonarnej, usługi kurierskie w zakresie przesyłek krajowych;
- w 2014 roku cztery zamówienia, tj. na: dostawę samochodów osobowych i ciężarowych, dostawę kart flotowych, usługi pocztowe, usługi telefonii ruchomej wraz z dostawą telefonów komórkowych i modemów. Ostatecznie zmniejszono liczbę tych zamówień do dwóch (zamówienia na dostawę kart flotowych oraz dostawę telefonów komórkowych i modemów zostały wykreślone z uwagi na fakt, że większość JAP nie była nimi zainteresowana gdyż realizowały już zawarte wcześniej umowy w tym zakresie obowiązujące do końca 2015 r.) Wyjaśniając powody ujęcia w wykazie powyższych zamówień pomimo, iż do końca 2015 r. są one realizowane na podstawie wcześniej zawartej umowy centralnej, Dyrektor Generalny KPRM podał, że: *Biorąc pod uwagę fakt, że do wcześniej realizowanych zamówień w zakresie kart flotowych i telefonii ruchomej przystąpiło większość JAP oraz ze względu na to, że zakończenie umów wypadało na ostatni kwartał 2015 r. była podstawa do wskazania tych zamówień do realizacji na 2014 r. Realizacja tego samego zamówienia miała zapewnić ciągłość usługi w centralnym systemie zamówień publicznych (...) na kolejne lata po zakończeniu obowiązywania poprzednich umów. Wybierając ww. zamówienia zakładano, że zainteresowanie JAP będzie na tym samym poziomie*

¹¹ Zgodnie z §5 ust 1 Zarządzenia nr 10 z dnia 28 lutego 2014 r.

¹² W sześciu przypadkach zamówienia tego samego rodzaju były realizowane w ramach CSZP w latach wcześniejszych.

¹³ Obowiązujące od 1 czerwca 2014 r. Zarządzenie nr 10 Prezesa RM z dnia 28 lutego 2014 r. obejmuje katalog 24 rodzajów zamówień, w tym 10 rodzajów dostaw oraz 14 rodzajów usług (do 1 czerwca 2014 r. było 16 rodzajów usług).

Ponadto, w 2014 r. umożliwiono JAP udział w zamówieniach wspólnych przeprowadzanych przez CUW celem, jak podano w wyjaśnieniach, (...) *zwiększenia dynamiki realizacji rozpoczętych postępowań.*

(dowód: akta kontroli str. 461-481, 651-653, 688-689, 1131-1134, 1150, 1705-1711)

W badanym okresie wewnętrzne procedury KPRM nie określały trybu procedowania i weryfikowania wykazów zamówień publicznych, realizowanych jako centralne. W latach 2011-2013 Szef KPRM zatwierdzał opracowane przez CUW propozycje zamówień centralnych nie wnosząc żadnych uwag. Wykaz zamówień centralnych na 2014 r. Szef KPRM sporządził samodzielnie (kontrolerom NIK nie przedłożono dokumentacji, z której wynikałoby, iż propozycja zamówień na 2014 r. była przygotowana przez CUW).

(dowód: akta kontroli str. 150-153, 455-457, 480-481, 654, 655, 1135-1136, 1211, 1333-1431)

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą Szef KPRM w ramach nadzoru inicjował i przeprowadzał spotkania z dyrektorami generalnymi JAP oraz CUW, realizującymi centralne zamówienia¹⁴. CUW przekazywał KPRM na jej żądanie informacje w sprawie funkcjonowania CSZP¹⁵. Ponadto CUW, przy przygotowywaniu wykazu na 2012 r. zlecił opracowanie pełnej analizy zamówień centralnych, które mogą być realizowane w ramach CSZP¹⁶. Przetastawione wyniki badań wskazywały m.in., że *największy udział wartościowy w zamówieniach centralnych wśród JAP mają „usługi ubezpieczeniowe w zakresie ubezpieczeń majątkowych, zdrowotnych i komunikacyjnych”*. Podano też, że *kategoria ubezpieczenia niesie za sobą duży potencjał oszczędności będących wynikiem standaryzacji oraz ujednolicenia w grupie wielu podmiotów.*

Dokumentacja dotycząca przeprowadzonych przez KPRM spotkań nie zawierała (poza pisemnymi zaproszeniami oraz krótkimi notatkami) opisów ustaleń, które na nich zapadły, np. ocen, uwag lub wniosków JAP w sprawach wykazów zamówień centralnych na kolejne lata. Brak było innych dokumentów zawierających dane, z których by wynikało, by przed zatwierdzeniem wykazów zamówień publicznych, realizowanych jako centralne (poza wykazem na 2015 r.) zwracano się do jednostek zobowiązanych do realizacji zamówień w ramach CSZP o ewentualne wnioski i uwagi.

W listopadzie 2013 r. KPRM poinformowała JAP o planowanym poszerzeniu oferty CUW w zakresie świadczonych usług o zamówienia wspólne, oparte na zasadzie

¹⁴ Dokumentację/pisma w tym zakresie to m.in.: zaproszenia (z 6 maja 2011 r., 16 września 2011 r., 12 kwietnia 2012 r., 13 listopada 2012 r.), skierowane przez Szefa KPRM do Dyrektorów Generalnych - 61 JAP w sprawie propozycji postępowań centralnych, które mogłyby zostać realizowane jako centralne w kolejnych latach; Notatki służbowe z 2014 r. w związku z pismem z 11 lipca 2014 r., w którym Szef KPRM wskazał dostawy i usługi jako centralne zamówienia na 2015 r.

¹⁵ Informacje z CUW dotyczące zamówień centralnych: Pismo znak: DN/522/444/11 z dnia 26 października 2011 r. skierowane od Dyrektora CUW do Zastępcy Szefa KPRM – informacja dotycząca stopnia zaawansowania prac nad zamówieniami centralnymi prowadzonymi przez CUW jako centralnego zamawiającego dla JAP; Pismo z dnia 24 kwietnia 2012 r. od Dyrektora Generalnego KPRM do Dyrektora CUW w sprawie przekazania planów i harmonogramów oraz informacji o stanie realizacji postępowań objętych zamówieniami centralnymi; Pismo znak: WZP/MO/290/12 z dnia 27 kwietnia 2012 r. od Dyrektora CUW do Dyrektora Generalnego KPRM dotyczy planów i harmonogramów oraz informacji o stanie realizacji postępowań objętych zamówieniami centralnymi odpowiedź na pismo BDG-4421-1(1)/12; Pismo znak: WZP/763/12 z dnia 11 października 2012 r. kierowane od Dyrektora CUW do Dyrektora Generalnego KPRM - informacja z realizacji zamówień centralnych.

¹⁶ Z 29 listopada 2011 r. opracowanie „Marketplanet”, na zlecenie CUW, pn.: „Rekomendacje kategorii asortymentowych do postępowań realizowanych w 2012 r. przez Centralnego Zamawiającego.

dobrowolności udziału, w ramach instytucji umów ramowych. JAP zostały zaproszone do składania propozycji zamówień wspólnych do realizacji w 2014 r. i latach kolejnych.

W lipcu 2014 r. KPRM wystąpiła do JAP z prośbą o przekazanie propozycji zamówień wspólnych i centralnych do realizacji w 2015 r., m.in. Ministerstwo Finansów zgłosiło zapotrzebowanie na usługę serwisu i obsługi pogwarancyjnej samochodów osobowych i ciężarowych, do realizacji jako zamówienie wspólne.

Kontrola wykazała także, iż w latach 2011-2013 opracowane w KPRM stanowiska i opinie departamentów merytorycznych dotyczące CSZP i funkcjonowania CUW stanowiły pojedyncze przypadki. Dopiero w 2014 r. swoje stanowisko w sprawie zamówień centralnych zaproponowanych na 2015 r. wyraził Departament Prawny¹⁷, wskazując na możliwość zaakceptowania rekomendowanych przez CUW zamówień (kwestię wynagrodzenia Departament pozostawił bez rozpatrzenia z uwagi niewłaściwość formalnoprawną). Badana dokumentacja nie zawierała innych pisemnych opinii i uzupełnień stanowisk w tej sprawie.

Dyrektor Generalny KPRM wyjaśnił, że (...)Szef KPRM we współpracy z JAP oraz CUW określał wykaz dostaw i usług realizowanych jako zamówienia centralne na kolejne lata biorąc przede wszystkim pod uwagę: potrzeby JAP (w tym również trwające umowy), możliwości CUW oraz szacowane oszczędności. (...)Pracownicy KPRM weryfikowali i analizowali propozycje wykazu dostaw i usług realizowanych centralnie, biorąc pod uwagę informacje przekazywane przez CUW. Zatwierdzenie wykazu przez Szefa KPRM w każdym przypadku poprzedzone jest dyskusją i uzgodnieniami podczas roboczych spotkań, (...) wybór rodzajów zamówień realizowanych w systemie centralnym poprzedzony był konsultacjami i spotkaniami z Dyrektorami Generalnymi urzędów.(...) W 2014 r. przyjęto zasadę pisemnego zwracania się do jednostek administracji państwowej (...) w celu uzgadniania wykazu dostaw i usług oraz uzyskiwania propozycji JAP w tym zakresie. Praktyka ta będzie kontynuowana w kolejnych latach. Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że skala odpowiedzi na tego rodzaju propozycje jest niewielka (na 64 Jednostek uzyskaliśmy kilka propozycji).(...) Sporządzając wykaz dostaw i usług objętych w danym roku zamówieniami centralnym z dostępnego katalogu wybierano głównie te kategorie, w których dostawa/usługa mogła być dostarczana w sposób wystandaryzowany, odpowiadający potrzebom jak największej liczby JAP. Jednocześnie bardzo istotna była potencjalna możliwość uzyskania efektu skali w porównaniu do sytuacji, w której zamówienia byłyby realizowane przez poszczególne JAP w sposób rozproszony. (...) Biorąc pod uwagę zgłaszane przez JAP zapotrzebowania, które nie zawsze mieszczą się w zakresie usług i dostaw wystandaryzowanych, objętych zamówieniami centralnymi, podjęto inicjatywę poszerzenia katalogu zamawianych dostaw i usług poprzez zamówienia wspólne. Udział JAP w zamówieniach wspólnych jest dobrowolny oraz oparty na zasadach uzgodnionych bezpośrednio z JAP, co pozwala na większą elastyczność oraz lepsze dostosowanie zamówień do potrzeb JAP oraz pełniejsze ich zaspokajanie, a także cenową i jakościową optymalizację w zakresie wychodzącym poza obowiązkową formę zakupów centralnych. (...) W 2014 r. zorganizowano 4 postępowania wspólne, w zakresie: usług transportu lotniczego: 30 JAP, dostawy papieru:29 JAP, dostawy komputerów (realizacja w ramach umowy ramowej): 7 uczestników i dostawy energii elektrycznej: 8 JAP. Możliwość uczestniczenia

¹⁷ DP.4420-3(2)/14/MF z dnia 1 kwietnia 2014 r. oraz DP.4420-7(2)/14/MF z dnia 24 czerwca 2014 (w tej samej sprawie).

w zamówieniach wspólnych zaproponowano JAP od 2014 r. Zostały one poinformowane o tej możliwości pismem Zastępcy Szefa KPRM z dnia 4 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 456, 463, 552-583, 609-620, 658-660, 681-695, 1134-1136, 1211-1212, 1254-1267, 1595-1596, 1621-1631, 1694-1708, 1717-1779)

Zgodnie z §5 ust. 6 Zarządzenia Prezesa RM, Szef KPRM, po zasięgnięciu opinii zamawiającego, może ograniczyć zakres realizowanego zamówienia centralnego w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania, w szczególności z uwagi na konieczność optymalizacji wydatkowania środków publicznych.

Ustalono, że w badanym okresie Szef KPRM nie podjął żadnej decyzji o ograniczeniu zakresu realizowanego zamówienia centralnego w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania.

Zgodnie z § 5 ust. 5 Zarządzenia Prezesa RM, na umotywowany wniosek Centrum, Szef KPRM może odmówić zamawiającemu realizacji zamówienia centralnego, w szczególności w przypadku gdy analiza złożonego zapotrzebowania wykaże, że planowane zamówienie jest związane z działalnością tylko jednego zamawiającego, realizacja zamówienia nie przyniesie spodziewanych oszczędności wynikających z efektu skali bądź standaryzacji lub termin realizacji zamówienia uniemożliwia realizację zamówienia centralnego.

Ustalono, że w badanym okresie Szef KPRM, na podstawie wniosku CUW, podjął decyzję o odstąpieniu od realizacji dwóch zamówień wskazanych jako zamówienia centralne w 2014 r. Dotyczyło to zamówienia na usługi telefonii ruchomej wraz z dostawą telefonów komórkowych i modemów oraz zamówienia na dostawę kart flotowych (pismo z dnia 29 stycznia 2014 r. BDG-4420-31(1)/14).

(dowód: akta kontroli str. 451-463, 705, 1212)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na udostępnieniu zatwierdzonego przez Szefa KPRM wykazu zamówień realizowanych centralnie w 2012 r. z miesięcznym opóźnieniem, w odniesieniu do terminu określonego w § 5 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM, co w konsekwencji uniemożliwiło JAP złożenie zapotrzebowań w terminie określonym w tym zarządzeniu (§5 ust.2).

Decyzja w sprawie zaproponowanego przez CUW wykazu zamówień centralnych oraz wynagrodzeń została zatwierdzona na piśmie z CUW datowanym na 30 listopada 2011 r. (pismo DN/522/469/11). Przedmiotowy wykaz CUW otrzymał dopiero w dniu 30 grudnia 2011 r. (na powyższym piśmie widnieje pieczęć potwierdzająca, iż pismo wpłynęło do CUW w dniu 30 grudnia 2011 r.). JAP zostały zobowiązane do przekazania do CUW wstępnych zapotrzebowań na rok 2012 w terminie do dnia 20 stycznia 2012 r.

Dyrektor Generalny KPRM wyjaśnił, że (...)Pismo CUW z dnia 30 listopada 2011 r. zostało przekazane Szefowi KPRM przez Dyrektora CUW na spotkaniu w KPRM, na którym Szef KPRM podjął decyzję w zakresie wykazu zamówień. Ponadto podał, że: (...) w 2011 r. odbywały się liczne spotkania kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (...) z kierownictwem CUW, których efektem była m.in akceptacja wykazu dostaw i usług na 2012 r. na piśmie CUW z dnia 30 listopada 2011 r. Spotkania w tych sprawach miały charakter roboczy i nie sporządzano z ich przebiegu notatek

ani stenogramów. Nie jest zatem możliwe określenie, na którym spotkaniu Szef KPRM zaakceptował przedstawiony wykaz.

Zdaniem NIK niezależnie od daty złożenia podpisu, jedynym dowodem potwierdzającym przekazanie zatwierdzonego wykazu zamówień centralnych na 2012 r. do CUW jest pieczętka potwierdzająca wpływ pisma do CUW. Ponadto dopiero w dniu 30 grudnia 2011 r. CUW przekazało informację o ogłoszonym wykazie do JAP i wyznaczyło termin składania wstępnych zapotrzebowań na 2012 r. na dzień 20 stycznia 2012 r., tj. 20 dni po terminie wskazanym w §5 ust. 2 zarządzenia Prezesa RM.

(dowód: akta kontroli str. 1543, 1549, 1705 -1706, 1755, 1780-1783)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że określenie zakresu dostaw i usług w wykazie zamówień realizowanych jako centralne, który przesądza o zasięgu funkcjonowania CSZP w danym roku, wymaga szczególnej staranności. Istotne jest, zwłaszcza w początkowym okresie wdrażania CSZP, określenie z jednej strony rzeczywistych potrzeb poszczególnych jednostek i ich standaryzacja, z drugiej zaś możliwości i opłacalności ich realizacji w systemie scentralizowanym. CSZP powinien w możliwie największym stopniu wyręczać JAP w pracochłonnych procedurach organizowania zamówień publicznych oraz zapewnić im dostawy towarów i usług na czas, w odpowiedniej jakości i korzystniej niż w przypadku zamówień samodzielnych. Kontrola wykazała, że CSZP w okresie od początku jego wdrażania obejmuje coraz większy asortyment dostaw i usług. Asortyment ten jest określany przy udziale zainteresowanych JAP, z uwzględnieniem zamówień centralnych realizowanych na podstawie umów zawartych w poprzednich latach. NIK zwraca jednak uwagę, że zasadniczy ciężar wdrażania CSZP, w szczególności w zakresie analiz efektywności tego procesu i określania zakresu zamówień centralnych w kolejnych latach, spoczywał na CUW.

NIK pozytywnie ocenia podejmowane od 2014 r. inicjatywy KPRM polegające na zintensyfikowaniu i sformalizowaniu współpracy z JAP w określaniu zamówień centralnych na następne lata oraz zainicjowaniu zmian w przepisach m.in. w zakresie raportowania o postępach we wdrażaniu CSZP. Zdaniem NIK inicjatywa taka potrzebna jest także w zakresie systemowych (tj. prowadzonych na bieżąco i sformalizowanych) analiz funkcjonowania CSZP, które są niezbędne do określania optymalnego zakresu jego obowiązywania w dłuższym okresie. W ocenie NIK, kluczowej roli Szefa KPRM w tym zakresie nie mogą zastępować inne podmioty, mające odmienne funkcje.

NIK zauważa, że wdrażana przez KPRM od 2014 r. koncepcja uzupełniania CSZP możliwością organizowania dobrowolnych zamówień wspólnych może korzystnie wpływać na optymalizację wydatków publicznych. Zwraca jednak uwagę na ryzyko, że zamówienia takie będą zastępować CSZP, co w konsekwencji może znacząco pomniejszyć efekty skali i standaryzacji zamówień stanowiące istotę CSZP. Zmniejszenie takiego ryzyka będzie możliwe pod warunkiem posiadania przez KPRM rzetelnej informacji zarządczej w powyższym zakresie.

Biorąc pod uwagę przypadek konieczności skorygowania przez KPRM wykazu zamówień centralnych na 2014 r., NIK zwraca także uwagę na potrzebę starannej analizy realizowanych już zamówień wieloletnich w poszczególnych JAP. Analiza takich zamówień powinna objąć także celowość ich zawierania pod kątem zmian poziomu cen rynkowych w dłuższym okresie czasu.

2.2. Decyzje dot. zgody na samodzielną realizację zamówienia w ramach CSZP

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z §7 Zarządzenia Prezesa RM, zamawiający może samodzielnie realizować zamówienia publiczne w zakresie określonym zgodnie z § 5 ust. 1, wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zgody Szefa KPRM, wyrażonej w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku zamawiającego. Zgoda taka może być wyrażona w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w szczególności w razie usprawiedliwionej konieczności pilnej realizacji zamówienia publicznego.

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. Szef KPRM wydał na podstawie złożonych przez JAP wniosków ogółem 863 zgody, z tego: w 2011 - 68 (od 1 lipca 2011 r.), w 2012 - 392, w 2013 - 337 oraz w 2014 - 66 (do 26 sierpnia 2014 r.)¹⁸. Ewidencja wniosków oraz spraw związanych z zamówieniami publicznymi prowadzona była w Biurze Dyrektora Generalnego.

(dowód: akta kontroli str. 1647-1679,1702-1703)

Dyrektor Generalny KPRM odnosząc się do znaczącej liczby powyższych wniosków podał, że (...)liczba zgód jest uzależniona od skali działań Centralnego Zamawiającego (m.in. od rodzaju i liczby postępowań prowadzonych przez CUW, czasu trwania postępowań, ewentualnych unieważnień) oraz od indywidualnych sytuacji i potrzeb JAP, w tym zawartych przed JAP umów. Tym samym trudno jest prognozować zmniejszenie liczby zgód na samodzielną realizację zamówień. Niemniej KPRM i CUW podejmują działania mające na celu zmniejszenie liczby zgód m.in. poprzez kontynuowanie umów zawartych w wyniku postępowań centralnych, co w rezultacie doprowadzi do zachowania ciągłości realizacji zamówień centralnych, dotyczy to np. postępowań w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych oraz ubezpieczeń majątkowych.

Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie¹⁹ 48 udzielonych przez Szefa KPRM zgód na samodzielną realizację zamówienia przez JAP wykazało, iż:

- W dwóch przypadkach²⁰ JAP nie uzasadniły i nie udokumentowały pilnej konieczności, by samodzielnie realizować zamówienia. W jednej z tych spraw opinia CUW była negatywna.
- W pięciu przypadkach²¹ nie został dotrzymany 14-dniowy termin na udzielenie zgody od otrzymania wniosku JAP, określony w Zarządzeniu Prezesa RM.
- W 38 przypadkach JAP wnioskowała o samodzielną realizację zamówienia z uwagi na opóźnienia w realizacji postępowań centralnych prowadzonych przez CUW, a także w związku z niedostosowaniem zamawianych towarów do

¹⁸ Dane z wykazu przedstawionego na potrzeby kontroli sporządzonego w BDG. W systemie eSOD zarejestrowano w tym okresie ogółem 994 wnioski.

¹⁹ Badaniem objęto 48 decyzji Szefa KPRM dotyczących zgody na samodzielną realizację zamówień przez JAP. Sprawy do szczegółowej kontroli wybrane zostały z rejestru wniosków. Dla każdego z badanych okresów (lata: 2011, 2012, 2013 i 2014) wskazano po 10 zgód wydanych przez Szefa KPRM oraz dodatkowo, po przeprowadzonych kontrolach w innych jednostkach (w tym MUW, OUW, MEN) - wskazano 8 decyzji. Z próby wyłączono decyzje odmowne. Przy wyborze 40 decyzji kierowano się w szczególności wielkością zamówienia oraz jego przedmiotem (zakup biletów lotniczych, środków transportu, materiałów biurowych).

²⁰ Zgoda z 21 sierpnia 2013 r. dla Głównego Inspektora Weterynarii na samodzielne realizowanie zamówienia publicznego na zakup tablicy magnetycznej, Zgoda z dnia 2 grudnia 2013 r. dla MEN na dostawę samochodu osobowo-dostawczego.

²¹ Cztery wnioski Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego oraz jeden wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

potrzeb JAP. Większość zgód w tych sprawach była czasowa i częściowa, z sugestią dodania w umowach klauzuli o możliwości wcześniejszego rozwiązania umowy. Dyrektor Generalny KPRM wskazał, iż (...) *Opóźnienia w realizacji zamówień centralnych wynikają z różnych powodów (np. specyfika zamówienia, trudności w ustalaniu parametrów zamówień spełniających wymagania wszystkich jednostek, odwołania w trakcie postępowania, unieważnienie postępowań). W zależności od sytuacji KPRM i CUW podejmują odpowiednie działania (m.in. wprowadzenie nowego zarządzenia, opracowanie Strategii Centrum Usług Wspólnych na lata 2014-2017, udostępnienie elektronicznej platformy CeZam, cykliczne spotkania z Dyrektorami Generalnymi urzędów, spotkania i kontakty z koordynatorami zamówień centralnych JAP (...)).* Kontrola wykazała, że system CeZam umożliwiał dostęp do ogólnych informacji o przesunięciach terminów w realizacji zamówień, przy czym dane z systemu były dostępne dla KPRM z poziomu JAP, szczegółowy opis w dalszej części wystąpienia.

Ponadto ustalono, iż w 11 przypadkach zgody udzielono, pomimo negatywnych opinii CUW. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM, *takie przypadki zawsze były poprzedzane szczegółową analizą indywidualną dla danej sytuacji, opartą na informacji z CUW oraz jednostek.* Informacje w tych sprawach były przekazywane do CUW, na życzenie CUW.

(dowód: akta kontroli str. 482-513, 648, 663-680, 702, 704, 724, 766-1206, 1701-1704)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Generalny KPRM wydał dwie zgody na samodzielną realizację zamówienia publicznego pomimo, że jednostki nie uzasadniły we wnioskach szczególnie usprawiedliwionej konieczności, w tym pilnej realizacji zamówienia publicznego. Szef KPRM nie udokumentował ustaleń z JAP i CUW w niniejszych sprawach.

Zgodne z § 7 ust. 3 Zarządzenia Prezesa RM, Szef KPRM może wyrazić zgodę na samodzielną realizację zamówienia publicznego „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w szczególności w razie usprawiedliwionej konieczności pilnej realizacji zamówienia publicznego”.

- a) Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN) złożyło wniosek z 2 grudnia 2013 r. o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia na dostawę kompaktowego samochodu osobowo-dostawczego. We wniosku nie podano, poza wskazaniem przeznaczenia tej dostawy (dla obsługi administracyjnej i technicznej MEN) żadnego uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 701, 705, 721-722, 727, 850, 1550)

Dyrektor Generalny KPRM wyłączył²² realizację przedmiotowej dostawy z zamówienia centralnego i udzieloną zgodę uzasadnił - *koniecznością zakupu samochodu*. Przedstawiona w tej sprawie opinia CUW²³ potwierdzała, że „zasadne jest udzielenie zgody w trybie §7 ust.3 zarządzenia nr 16 (...)”.

²² Zgoda z dnia 10 grudnia 2013 r. (BDG-4420-540(2)/13).

²³ Opinia z dnia 10 grudnia 2013 r.

Kontrola wykazała, że KPRM nie występowała do MEN o uzupełnienie złożonego wniosku i potwierdzenie przesłanki usprawiedliwionej konieczności i pilności realizacji tego zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 847-851, 1000)

Pan Michał Widelski Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego działający w zastępstwie Dyrektora Generalnego podał w wyjaśnieniu, że (...) *Zgoda dla Ministerstwa Edukacji Narodowej została wydana ze względu na to, że CUW realizowało zamówienie centralne jedynie na dostawę samochodów osobowych. Przedmiotem tego zamówienia nie były samochody dostawczo-osobowe, o które wnioskowało MEN. W związku z powyższym wniosek MEN nie wymagał dodatkowych uzasadnień. Powyższe zostało przedyskutowane z CUW oraz MEN w trybie roboczym. Zdaniem NIK, w takim przypadku wniosek jako bezprzedmiotowy w ogóle nie powinien być rozpatrywany.*

(dowód akta kontroli str. 1270, 1275)

- b) Główny Inspektorat Weterynarii (GIW) wystąpił z wnioskiem z 12 sierpnia 2013 r. o wyrażenie zgody na samodzielne zrealizowanie zakupu tablicy magnetycznej, suchościeralnej, ściennej z terminarzem, niezbędnej, jak podano *dla prawidłowego funkcjonowania sekretariatu Dyrektora Generalnego.*

Dyrektor Generalny nie występował do jednostki o uzupełnienie złożonego wniosku o informacje potwierdzające szczególny przypadek usprawiedliwiający potrzebę realizacji tego zamówienia poza CSZP i wyraził zgodę na samodzielną realizację zamówienia. CUW zaopiniowało wniosek negatywnie uzasadniając, że GIW miał możliwość nabycia tablicy w ramach obowiązującej umowy zawartej centralnie, która, jak podano: *mimo braku terminarza daje możliwość zapewnienia prawidłowej pracy biurowej. (...) w pierwszej kolejności Urząd powinien sprawdzić parametry i funkcjonalności asortymentu, który może nabyć w ramach umowy centralnej w odniesieniu do swoich rzeczywistych potrzeb. W przypadku, gdy okaże się, że parametry i funkcjonalność materiałów biurowych określonych w przedmiotowej umowie, uniemożliwiają wykonywanie określonych zadań lub czynności w Urzędzie, wówczas zasadnym jest wystąpienie do Szefa KPRM w trybie § 7 ust. 3 Zarządzenia z wnioskiem o samodzielną realizację zamówienia w tym zakresie. W opinii CUW zauważył też, że: (...) wskazane w umowie centralnej materiały miały zapewnić standaryzację i potrzeby większości jednostek, a tym samym prowadzić do racjonalnego gospodarowania środkami publicznym.*

(dowód: akta kontroli str. 980-983)

Pan Michał Widelski Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego działający w zastępstwie Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że: (...) *KPRM po analizie wniosku oraz w wyniku rozmowy telefonicznej z przedstawicielem Urzędu, podczas której Urząd dodatkowo uzasadnił pilną konieczność realizacji zamówienia uznała, że wyrażenie zgody na zakup tablicy magnetycznej jest zasadne. Przedmiotowy zakup nie obniżył wolumenu zamówienia realizowanego przez CUW. W tym wypadku zgoda była tym bardziej uzasadniona, że istniało wysokie prawdopodobieństwo, że zamówione przez CUW tablice nie będą posiadały zintegrowanych terminarzy, a zatem nie gwarantowałyby wszystkich, oczekiwanych przez Urząd funkcjonalności.*

(dowód: akta kontroli str. 701, 704-705, 1270-1271, 1275)

2. Zgodnie z §7 ust. 4 Zarządzenia Prezesa RM, Szef KPRM podejmuje decyzję dotyczącą zgody na samodzielną realizację zamówienia w terminie 14 dni od otrzymania wniosku zamawiającego. W pięciu²⁴ spośród 48 zbadanych spraw stwierdzono, iż zgody na samodzielną realizację zamówienia były wydawane z naruszeniem powyższego przepisu, tj. w terminie wynoszącym od 18 dni do 76 dni.

Dyrektor Generalny KPRM wyjaśnił m.in., że (...) *termin wskazany w zarządzeniu jako termin na udzielenie przez KPRM odpowiedzi na wniosek JAP jest terminem instrukcyjnym i w większości odpowiedzi udzielonych przez KPRM do JAP został zachowany. W odniesieniu do tych wniosków konieczna była ich pogłębiona analiza, która spowodowała przekroczenie terminu 14 dni. W odniesieniu do opóźnień w rozpatrzeniu wniosku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Dyrektor Generalny KPRM wskazał, iż Biorąc pod uwagę stopień skomplikowania sprawy - instrukcyjny 14-dniowy termin na wydanie decyzji okazał się niewystarczający. Na każdym etapie, JAP oraz CUW były na bieżąco informowane o podejmowanych działaniach.*

(dowód: akta kontroli str. 1102-1121, 1137-1140, 1540-1551, 1765-1779)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że rozpatrywanie wniosków JAP na wyłączenie zakupów/dostaw z zamówień z centralnych bez rzetelnego uzasadnienia tego odstępstwa od ogólnej zasady, może przyczyniać się do utrudniania osiągnięcia w ramach CSZP spójnego działania, w tym w dążeniu do uzyskania efektu skali i standaryzacji.

Udzielane zgód w związku z opóźnieniami CUW w realizacji zamówień centralnych, przy których zobowiązano JAP do wpisywania do umów zawieranych z wykonawcami klauzul umożliwiających odstępstwa od podpisanej umowy w momencie zakończenia postępowania prowadzonego przez CUW, mogło niekorzystnie wpływać na ceny uzyskiwane przez zamawiających. Dane w tym zakresie nie były przez KPRM dodatkowo pozyskiwane od JAP i weryfikowane w trybie nadzoru. Zdaniem NIK, Szef KPRM niezależnie od działań systemowych eliminujących opóźnienia, powinien podjąć działania, które pozwolą ustalić wpływ opóźnień w postępowaniach realizowanych przez CUW na koszty ponoszone przez JAP i efektywność CSZP.

2.3. Rzetelność określania wysokości wynagrodzenia przysługującego CUW z tytułu realizacji poszczególnych rodzajów zamówień centralnych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z §9 Zarządzenia Prezesa RM²⁵ określając wykaz, o którym mowa w §5 ust. 1 Szef KPRM wskazuje wysokość wynagrodzenia przysługującego CUW za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania umożliwiającego zawarcie umowy, w odniesieniu do poszczególnych dostaw i usług określonych w wykazie. Szef KPRM wskazuje wysokość wynagrodzenia przysługującego CUW, kierując się w szczególności stopniem skomplikowania danego zamówienia i ilością czasu potrzebnego na jego przygotowanie. Wynagrodzenie nie może być niższe niż 0,5%

²⁴ Cztery wnioski Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego oraz jeden wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

²⁵ Od 1 czerwca 2014 r. - § 10 Zarządzenia Nr 10 Prezesa RM z 28 lutego 2014 r.

i wyższe niż 1,5%: wartości netto umowy albo szacunkowej wartości zamówienia, gdy nie jest możliwe określenie ostatecznej wartości umowy.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM (...) wysokości wynagrodzenia Centrum Usług Wspólnych na kolejne lata były ustalane w drodze porozumienia kierownictwa KPRM, w tym ustalenie wysokości wynagrodzenia CUW następuje na podstawie informacji przedstawianych przez CUW oraz uzasadnienia tych propozycji podczas spotkań kierownictwa KPRM z CUW. Dokumentacja przedstawiona kontrolerom NIK nie zawierała pisemnych analiz, potwierdzających weryfikację przedstawianych przez CUW danych w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą Szef KPRM określił stawki wynagrodzeń dla CUW za przygotowanie i przeprowadzenie 23 postępowań²⁶ w wykazach, o których mowa w §5 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM. Wysokość wynagrodzeń nie przekraczała poziomu określonego w § 9 ust. 3 tego zarządzenia i nie była w trakcie roku korygowana.

(dowód: akta kontroli str. 451-733, 1207-1779)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ustalaniu wynagrodzeń dla CUW za przygotowanie i przeprowadzenie postępowań bez rzetelnej analizy stopnia skomplikowania zamówień i ilości czasu potrzebnego na ich przygotowanie, tj. przesłanek określonych w §9 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM.

Kontrola wykazała, iż KPRM nie opracowała metodyki ustalania wynagrodzenia dla CUW. Kontrolerom NIK nie przedstawiono dokumentów przedstawiających sposób ustalania wysokości przyznanego CUW wynagrodzenia. Ustalono, że Szef KPRM zaakceptował propozycje wysokości wynagrodzeń określone przez CUW bez przeprowadzenia własnych pisemnych analiz kosztów przygotowania i przeprowadzania postępowań, pomimo, że JAP zgłaszały zastrzeżenia do wysokości wynagrodzenia CUW.

Dyrektor Generalny KPRM wyjaśnił, iż CUW (...) proponowało wysokość wynagrodzenia przysługującego za przeprowadzenie zamówienia, kierując się między innymi: stopniem skomplikowania danego zamówienia, pracowitością (np. przy postępowaniach na usługi ubezpieczeniowe prowadzone były konkursy na wybór brokera), prawdopodobieństwem wystąpienia odwołań i związanych z tym kosztów, obsługą prawną oraz możliwymi do osiągnięcia oszczędnościami. Stopień skomplikowania zamówienia określają ilość czasu, jaki należy poświęcić na jego przygotowanie, ilość i szczegółowość czynności wchodzących w zakres zamówienia, co jest uzależnione od przedmiotu zamówienia oraz m.in. od poziomu standaryzacji. Stopień skomplikowania to dobór odpowiednich kryteriów oceny ofert i sposobu ich oceny (złożony wzór przy telefonii komórkowej, kryteria przy biletach lotniczych), właściwe ukształtowanie warunków udziału w postępowaniu (doświadczony wykonawca o odpowiednim zapleczu technicznym i potencjale osobowym) konstruowanie zapisów umowy gwarantujących należyte zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. Przykładem jest postępowanie na ubezpieczenia majątkowe, które ze względu na to, że chronią zróżnicowany majątek w różnych zakresach i różnym ujęciu czasowym wymagały wielu informacji w celu

²⁶ Określone w lipcu 2014 r. stawki wynagrodzeń dla CUW dotyczyły pięciu postępowań, które będą realizowane w 2015 r.

stworzenia wystandaryzowanego programu dla zapewnienia optymalnej ochrony JAP, które wielokrotnie posiadały indywidualne rozwiązania ubezpieczeniowe. Powyższe aspekty sprawiły, że centralne zamówienie na ubezpieczenia majątkowe należało do bardzo skomplikowanych. (...) zamówienia centralne to nowy proces funkcjonujący od 2011 r., zatem wysokość wynagrodzenia dla CUW można było ustalić jedynie na podstawie zakładanych kosztów.

Ponadto Dyrektor Generalny KPRM wyjaśnił, że (...)uzgadniania spraw związanych z zamówieniami centralnymi, w tym wynagrodzenia dla Centrum Usług Wspólnych (...), jest sprawą wewnętrzną Urzędu i może mieć różne formy - uzależnione od potrzeb. Praktyka uzgadniania z wybranymi komórkami organizacyjnymi KPRM wynagrodzenia dla CUW była stosowana już w latach ubiegłych, jednak miała wówczas formę roboczych spotkań, na których kwestia ta była dyskutowana. (...) W 2014 r., mając na uwadze zdobyte doświadczenia z okresu funkcjonowania CSZP, dodatkowo zastosowano nowe rozwiązania dotyczące m.in. uzgadniania propozycji CUW w trybie pisemnym, zwracania się do jednostek administracji państwowej (...) z prośbą o ewentualne propozycje dotyczące wykazu dostaw i usług na kolejny rok.

Analiza wynagrodzeń dla CUW określanych przez Szefa KPRM wykazała, iż ustalano różne stawki wynagrodzeń dla postępowań dotyczących usług/dostaw rodzajowo podobnych: w postępowaniach dot. telefonii ruchomej²⁷ i komputerów²⁸ wynagrodzenie dla CUW z 1 % zostało zwiększone do 1,5 %, w przypadku postępowań dot. samochodów²⁹ wynagrodzenie dla CUW z 1 % zostało zwiększone do 1,5 %, a następnie obniżone do 1 %. Natomiast w przypadku postępowania dot. biletów lotniczych/transportu lotniczego³⁰ wynagrodzenie dla CUW zmniejszono z 1,5 % do 1 %.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM w postępowaniach (...) (telefonii i komputery) przedmiot postępowania był ten sam, jednak ocena ofert wymagała innego zaangażowania i pracowitości CUW. Ponadto w odniesieniu do komputerów w latach 2013 i 2014 wystąpiły znaczne różnice co do liczby części postępowania, co było powodem konieczności zwiększenia wynagrodzenia (...) w postępowaniach (...) (bilety lotnicze, samochody) CUW mógł skorzystać z dokumentacji i wypracowanych zasad, które zostały przygotowane we wcześniejszych postępowaniach (korzystając z własnych doświadczeń). Stopień skomplikowania zamówienia był oceniany i następnie uzasadniany kierownictwu KPRM przez CUW podczas roboczych spotkań uzgodnieniowych. Na podstawie wniosku CUW oraz uzgodnień pomiędzy CUW i KPRM, Szef KPRM podejmuje decyzję co do zasadności realizacji zamówienia jako zamówienia centralnego i wysokości wynagrodzenia.

NIK podkreśla, że z uwagi na brak udokumentowania nie ma możliwości potwierdzenia adekwatności analiz, na które powołuje się Dyrektor Generalny KPRM w odniesieniu do wynagrodzeń za poszczególne postępowania. Brak sformalizowanej metodyki postępowania w KPRM w tym zakresie wyklucza sprawowanie prawidłowej kontroli zarządczej w bardzo wrażliwym obszarze, jakim

²⁷ 24.05.2011 r. – 1 %, 31.10.2013 r. – 1,5 %, 11.07.2014 r. - 1,5%.

²⁸ 30.11.2011 r. - 1 %, 28.11.2012 r. - 1,5%.

²⁹ 28.11.2012 r. - 1 %, 31.10.2013 r. - 1,5%, 11.07.2014 r. - 1,0%.

³⁰ 30.11.2011 r. - 1,5%, 11.07.2014 r. - 1,0%.

jest ustalanie wysokości należności finansowych. Podkreślić należy, iż Szef KPRM określał wynagrodzenie na podstawie propozycji przedstawionych przez CUW, tj. podmiot, na rzecz którego niniejsze wynagrodzenie było wypłacane. Analiza badanych spraw wykazała, iż CUW w korespondencji z JAP, które kwestionowały wysokość wynagrodzenia za przeprowadzone postępowania centralne nie odnosił się do argumentów przedstawianych przez JAP, tylko wskazywał, że wynagrodzenie jest określone przez Szefa KPRM na podstawie Zarządzenia Prezesa RM.

(dowód: akta kontroli str. 451-733, 1207-1779)

2.4. Nadzór Szefa KPRM nad wykonaniem obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 3 ufp, dysponent części budżetowej sprawuje nadzór i kontrolę realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa. Obowiązek sprawowania przez Szefa KPRM nadzoru wynika także z §11 Zarządzenia Prezesa RM³¹.

KPRM uczestniczy w CSZP w podwójnym charakterze, jako jednostka nadzorująca funkcjonowanie systemu, a także jako jedna z jednostek korzystających z dostaw i usług zamawianych w ramach zamówień centralnych.

Dyrektor Generalny KPRM podkreślił, że (...) *podwójna rola pozwala na ocenę systemu zarówno z poziomu jednostki/beneficjenta jak i organu nadzorującego, a zdobyte w ten sposób doświadczenia są na bieżąco wykorzystywane w usprawnianiu i doskonaleniu procesu.*

Szef KPRM w ramach nadzoru nad funkcjonowaniem CSZP organizował spotkania kierownictwa KPRM z CUW. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM *celem spotkań kierownictwa KPRM i CUW jest omówienie bieżących spraw dotyczących zamówień centralnych, analiza przedkładanych przez CUW dokumentów/rekomendacji, a także dyskusje które poprzedzają m.in. ewentualne decyzje Szefa KPRM. W czasie spotkań w szczególności rozstrzygane są kwestie kierunku dalszych działań i rozwoju centralnego zamawiającego, rodzaju zamówień centralnych realizowanych w kolejnych latach, wysokości wynagrodzenia dla CUW, formy realizacji zamówień (wspólne/centralne).*

W KPRM organizowano spotkania z jednostkami administracji rządowej. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM (...) *w celu poznania potrzeb, problemów oraz opinii jednostek, a także ceniąc sobie wymianę informacji organizowane są spotkania kierownictwa KPRM i CUW z jednostkami. Na spotkaniach tych prezentowane są materiały i informacje dla jednostek, które mają charakter edukacyjny (...).*

Ponadto Dyrektor Generalny KPRM wskazał, iż (...) *od początku funkcjonowania CSZP KPRM kładła duży nacisk na kompleksowe działania, których celem jest wzmacnianie współpracy pomiędzy CUW a JAP. (...) właściwe komórki organizacyjne KPRM prowadziły konsultacje z CUW oraz jednostkami, przygotowywały opinie dotyczące w szczególności kwestii udzielania zgód na samodzielną realizację zamówienia publicznego oraz innych bieżących problemów wynikłych na tle stosowania zarządzenia.*

³¹ Od 1 czerwca 2014 r. - § 12 Zarządzenia Nr 10 Prezesa RM z 28 lutego 2014 r.

Dyrektor Generalny KPRM wskazał, iż w celu umożliwienia bieżącego nadzoru KPRM ma dostęp do elektronicznej platformy CeZam, która zapewnia stały dostęp do informacji związanych z poszczególnymi zamówieniami (przewidywane terminy realizacji zamówień, aktualne etapy postępowań, ważne informacje) (...) KPRM posiada dostęp do CeZam na takim samym poziomie jak inne JAP, dzięki czemu może na bieżąco roboczo monitorować zakres i rodzaj informacji kierowanych do JAP. Tego typu dostęp daje także możliwość obserwacji procesów oraz uzyskiwania informacji w tym samym zakresie co JAP, a zatem pozwala na identyfikowanie ewentualnych problemów występujących na poziomie JAP.

Oględziny elektronicznej platformy CeZam wykazały, iż z poziomu uprawnień pracowników KPRM, którzy brali udział w oględzinach nie ma możliwości sprawdzania postępowań, jeżeli KPRM nie brała w nich udziału.

W okresie objętym kontrolą KPRM nie przeprowadzała audytów ani kontroli w CUW w zakresie CSZP.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM planowała kontrole w zakresie CSZP jednak należy zauważyć, że wydatki KPRM, również związane z CSZP były weryfikowane przez NIK w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2011 -2013, w części 16 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. W odniesieniu do systemu zamówień centralnych nie stwierdzono nieprawidłowości ani nie sformułowano zaleceń.

Dodatkowo KPRM wykorzystała badanie, które przeprowadziła w zakresie zamówień centralnych NIK w kontroli „P/13/037 - Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej” za okres 2011 - 2013 przeprowadzonej w CUW. Zarówno w wystąpieniu pokontrolnym z grudnia 2013 r.³² jak i w informacji o wynikach kontroli z maja 2014 r. w badanym obszarze NIK nie stwierdziła nieprawidłowości.

Obecnie NIK prowadzi kompleksową kontrolę P/14/008 „Zamówienia publiczne typowych towarów i usług dla administracji publicznej” w zakresie CSZP, która powinna dostarczyć obiektywnej i wiarygodnej informacji do dalszego wykorzystywania.

Warto podkreślić, że w ramach systemu nadzoru KPRM przeprowadza kontrole poszczególnych obszarów działania CUW. Dzieje się to w szczególności w sytuacjach, w których dany obszar nie podlega wewnętrznym bądź zewnętrznym badaniom. Przykładem jest kontrola w zakresie realizacji przez CUW systemu telekomunikacyjnego telefonii IP, w której KPRM negatywnie oceniła realizację umowy na wykonanie ww. systemu.

Mimo faktu, że w zakresie CSZP mieliśmy do czynienia z kontrolą zarówno po stronie KPRM (kontrola budżetowa) jak i po stronie CUW (kontrola P/13/037 - Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej) w 2012 r. Zastępca Szefa KPRM wyznaczył pracowników KPRM do przeprowadzenia analizy działalności CUW pod kątem zabezpieczenia realizacji zadań wykonywanych na potrzeby KPRM. Wynikiem realizacji ww. zadania były założenia do przeglądu działalności CUW z lutego 2012 r. oraz analiza działalności CUW z maja 2012 r. (...) W przyszłości planowane są oczywiście dalsze systemowe analizy działania CSZP w ramach sprawowania nadzoru nad CUW, niemniej jednak należy mieć na względzie fakt, że zmiana zarządzenia a zatem i samego systemu CSZP nastąpiła stosunkowo

³² KBF-4101-05-03/2013

niedawno (czerwiec br.), co oznacza, że adekwatna ocena funkcjonowania możliwa będzie dopiero w latach kolejnych. Co więcej zasadne wydaje się dokonywanie takiej oceny z uwzględnieniem realizacji strategii, która w tym obszarze będzie wdrażana przez CUW.

Dyrektor Generalny KPRM jako przykłady działań nadzorczych Szefa KPRM, które przyczyniły się do rozwoju systemu wskazał:

- uruchomienie platformy wymiany informacji CeZam, która utworzona została w celu lepszego zarządzania zamówieniami centralnymi;
- ankieta dla jednostek administracji państwowej dotycząca oceny systemu zamówień centralnych i działania centralnego zamawiającego;
- wydanie nowego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej;
- opracowanie Strategii Usług Wspólnych na lata 2014-2017.

W okresie objętym kontrolą Szef KPRM podjął działania celem zmiany Zarządzenia Prezesa RM. Jak zaznaczył Dyrektor Generalny KPRM w nowym zarządzeniu m.in.:

- skrócono terminy na ogłoszenie przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wykazu centralnych zamówień publicznych na rok następny do dnia 30 września każdego roku, co umożliwiło z kolei skrócenie kolejnych terminów: na przekazywanie do CUW wstępnych zapotrzebowań przez JAP - do dnia 30 listopada oraz ostatecznych zapotrzebowań - do dnia 30 stycznia kolejnego roku zmiany podyktowane zostały potrzebą skrócenia okresu oczekiwania na rozstrzygnięcie postępowania o udzielenie zamówienia i zminimalizowania ryzyka, iż postępowanie w danym roku nie zakończy się udzieleniem zamówienia;
- umożliwiono Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wydawanie jednej, generalnej zgody na samodzielną realizację zamówienia dla wszystkich JAP;
- wprowadzono zasadę, iż przy umowach wieloletnich wynagrodzenie jest płatne za każdy rok trwania umowy (w częściach równych), celem bardziej równomiernego rozłożenia obciążeń finansowych JAP;
- na JAP nałożono obowiązek sprawozdawczy dotyczący zamówień realizowanych samodzielnie w zakresie objętym zamówieniami centralnymi oraz obowiązek sprawozdawczy na CUW z realizacji zamówień centralnych, mając na względzie uszczelnienie systemu zamówień centralnych i zapobieżenie samodzielnej realizacji zamówień przez JAP, bez posiadania przez nie wymaganej zgody;
- zrezygnowano z możliwości ograniczania zakresu realizowanego zamówienia centralnego w stosunku do zapotrzebowania zgłoszonego przez JAP, bowiem uznano, że był to instrument nadmiernej ingerencji w autonomię zamawiających;
- odpowiadając na postulaty wojewodów w zakresie włączenia do systemu zamówień centralnych niektórych zamówień związanych z utrzymaniem przejść granicznych, doprecyzowano zakres zamówień publicznych, do których nie stosuje się tych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 451-765, 1207-1804)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że skuteczność sprawowanego przez Szefa KPRM nadzoru nad wykonaniem obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM jest osłabiana w szczególności z powodu braku systemowej analizy funkcjonowania CSZP.

W ocenie NIK, nie może jej zastąpić posługiwanie się cząstkowymi analizami prowadzonymi przez inne podmioty (w szczególności CUW) oraz roboczymi nieudokumentowanymi ustaleniami z narad i spotkań. Sprawowanie efektywnego nadzoru nad CSZP utrudnia także ograniczenie dostępu KPRM do systemu CeZam tylko do poziomu jednostki korzystającej z CSZP (JAP). Konieczne w tym zakresie jest zwiększenie uprawnień pracowników KPRM do poziomu, jaki posiadają pracownicy CUW. Wprowadzenie nowych funkcjonalności w tym m.in. dostępu do funkcji Planowanie umożliwi pracownikom KPRM szczegółowe sprawdzanie wszystkich postępowań realizowanych w ramach CSZP (w tym także w zakresie zapotrzebowań składanych przez wszystkie JAP). NIK zwraca także uwagę, że posługiwanie się w ramach działań nadzorczych wynikami kontroli zewnętrznych (które nie mogą obejmować wszystkich istotnych z punktu widzenia KPRM zagadnień) nie może zastępować planowej aktywności kontrolnej i audytowej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez KPRM obowiązków w zakresie planowania, realizacji i nadzoru nad zamówieniami centralnymi.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o:

1. Opracowywanie kompleksowych, systemowych analiz efektywności funkcjonowania CSZP, z uwzględnieniem analizy korzyści uzyskiwanych w ramach systemu scentralizowanego w porównaniu do zamówień realizowanych samodzielnie przez JAP.
2. Określanie stawek wynagrodzenia dla CUW na podstawie pisemnych analiz uwzględniających stopień skomplikowania poszczególnych zamówień i ilość czasu potrzebną na ich przeprowadzenie.
3. Terminowe rozpatrywanie wniosków JAP o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia.
4. Podejmowanie decyzji o wydaniu zgody dla JAP na samodzielną realizację zamówienia na podstawie rzetelnie udokumentowanych argumentów uzasadniających taką konieczność.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia kwietnia 2015 r.

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej
Bogdan Skwarka

.....
podpis