



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-005-02/2014
P/14/008

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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	Maciej Bukowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89953 z dnia 19 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Piotr Bielecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89954 z dnia 19 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa (dalej MUW lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewoda Mazowiecki, Jacek Kozłowski (dowód: akta kontroli str. 5)
Okres objęty kontrolą	Od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania podejmowane przez Urząd w zakresie realizacji zamówień centralnych, określone w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej² (dalej zarządzenie).

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności zgodne z przepisami zarządzenia sporządzanie większości zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych, prawidłowe i zasadne sporządzanie wniosków o samodzielne przeprowadzenie postępowań objętych zakresem zamówienia centralnego, a także wywiązywanie się z obowiązków w zakresie opiniowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej SIWZ) udostępnianych przez Centrum Usług Wspólnych (dalej CUW).

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie wpłynęły na obniżenie oceny i polegały na:

- nieterminowym przekazaniu do CUW zweryfikowanych zapotrzebowań na 2012 r., 2013 r. i 2014 r. (opóźnienia od jednego do 14 dni), co stanowiło naruszenie § 5 ust. 3 zarządzenia,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna,

² Zarządzenie Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej (weszło w życie 14 kwietnia 2011 r.), zmienione zarządzeniem Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r. Od 1 czerwca 2014 r. obowiązuje w ww. zakresie zarządzenie Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r.

- niezapewnieniu ujęcia w zapotrzebowaniu wstępnym na 2012 r. wszystkich potrzeb Urzędu objętych zakupami centralnymi. Zakup biletów lotniczych na kwotę 79 950 zł brutto zgłoszono dopiero w zapotrzebowaniu zweryfikowanym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i realizacja zamówień centralnych

Opis stanu

1. W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. Urząd brał udział w 10 postępowaniach³ w ramach centralnego systemu zamówień publicznych (dalej CSZP) zakończonych podpisaniem umowy. W tym okresie, Urząd przeprowadził ponadto 244 zamówienia publiczne, których zakres przedmiotowy mieścił się w katalogu określonym w § 4 zarządzenia. Powodem samodzielnej realizacji postępowania, było nieuwzględnienie ich zakresu w wykazach zamówień centralnych na dany rok ustalanych przez Szefa KPRM. W przypadku 22 zamówień Urząd uzyskał zgodę Szefa KPRM na ich realizację poza CSZP.

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 18-35, 38-41, 49-54, 73-211, 268-321, 996-1039)

2. Wstępne zapotrzebowania na planowane centralne dostawy i usługi w 2012 r., 2013 r. i 2014 r. Urząd przekazał do CUW w terminach wyznaczonych przez tą jednostkę⁴, jednakże z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 2 zarządzenia, tj. zapotrzebowania na 2012 r. (opóźnienie 20 dni) i 2013 r. (3 - 4 dni). Wstępne zapotrzebowanie na 2014 r. złożono w terminie określonym w ww. zarządzeniu.

Stwierdzono, iż w zapotrzebowaniu wstępnym na 2012 r. na bilety lotnicze, MUW nie zgłosił chęci ich zakupu, po czym w zapotrzebowaniu zweryfikowanym zgłosił chęć ich zakupu na kwotę 79 950 zł brutto.

Osobą wyznaczoną do współpracy, która m.in. składała zapotrzebowania do CUW był starszy inspektor wojewódzki [REDAKTOWANE], nad którym nadzór pełnił były kierownik Oddziału Zamówień Publicznych (dalej OZP) Pan Sławomir Małaczek.

(dowód: akta kontroli, str. 38-48, 268, 323-328, 431-437, 663-665, 668-669, 756-995)

3. Zweryfikowane zapotrzebowania na planowane centralne dostawy i usługi w 2012 r., 2013 r. i 2014 r. MUW przekazywał do CUW w częściach. Zapotrzebowanie na ubezpieczenie majątkowe w 2012 r., zostało złożone w terminie określonym w § 5 ust. 3 zarządzenia, natomiast pozostałe zapotrzebowania złożono z opóźnieniem od czterech do ośmiu dni.

W odniesieniu do zapotrzebowań zweryfikowanych na rok 2013 i 2014 r., CUW wyznaczało późniejsze terminy ich przekazywania, niż przewiduje zarządzenie⁵.

³ Usługi telefonii ruchomej, zakup paliw płynnych realizowanych w systemie kart paliwowych, usługi ubezpieczeniowe w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych, dostawa akcesoriów i materiałów biurowych, dostawa biletów lotniczych, usługi ubezpieczeniowe w zakresie ubezpieczeń majątkowych, dostawa komputerów stacjonarnych i przenośnych oraz tabletów, dostawa energii elektrycznej, dostawa oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej (SIP), usługi telefonii stacjonarnej.

⁴ Wykaz dostaw i usług, które miały być realizowane w 2012 r. jako zamówienia centralne MUW otrzymał 30 grudnia 2011 r. Na przesłanie wstępnych zapotrzebowań na 2012 r. CUW wyznaczył termin do 20 stycznia 2012 r., na 2013 r. do 18 stycznia 2013 r., natomiast termin wyznaczony na przekazanie wstępnych zapotrzebowań na 2014 r. pokrywał się z terminem wynikającym z zarządzenia Prezesa RM (31 grudnia 2013 r.).

⁵ Zweryfikowane zapotrzebowania na 2013 r. CUW zalecił złożyć do: 14.03.2013 r. (w odniesieniu do usług kurierskich oraz samochodów), 15.03.2013 r. (w odniesieniu do systemu informacji prawnej), 18.03.2013 r. (w odniesieniu do komputerów stacjonarnych i przenośnych), 19.03.2013 r. (w odniesieniu do telefonii stacjonarnej), 29.03.2013 r. (w odniesieniu do energii elektrycznej), 7.03.2014 r. (w odniesieniu do samochodów oraz usług pocztowych).

Zgodnie z określonymi przez CUW terminami, MUW złożył trzy zapotrzebowania, natomiast w sześciu przypadkach doszło do opóźnień, tj. od jednego do 14 dni w 2013 r. oraz trzy dni w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 38-48, 268, 323-328, 431-437, 663-665, 668-669, 756-995)

4. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki wydania przez Szefa KPRM na podstawie przepisów §5 ust. 5 i 6 zarządzenia – decyzji o odmowie lub ograniczeniu zakresu realizowanego zamówienia centralnego w stosunku do zgłoszonego przez MUW zapotrzebowania.

(dowód: akta kontroli str. 38-40, 1177-1181)

5. W badanym okresie Urząd występował do Szefa KPRM z 25 wnioskami o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia, z tego:

- w 2011 r. złożono trzy wnioski i otrzymano trzy zgody,
- w 2012 r. złożono 10 wniosków, uzyskując w ośmiu przypadkach zgodę (w tym sześć zgód warunkowych) i w dwóch przypadkach odmowę⁶,
- w 2013 r. złożono 12 wniosków, uzyskując w jedenastu przypadkach zgodę (w tym osiem zgód warunkowych) i w jednym przypadku odmowę.

W 2014 r. (do dnia 31 sierpnia) Urząd nie składał żadnych wniosków do Szefa KPRM o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia.

W wyniku analizy 20 wniosków⁷ złożonych przez MUW do Szefa KPRM stwierdzono, że wszystkie wnioski spełniały przesłanki § 7 ust. 3 zarządzenia. Uzasadniono je pilnością realizacji zamówienia, głównie z uwagi na kończące się okresy obowiązywania umów (na ubezpieczenie samochodów i majątku, aktualizację systemu informacji prawnej, materiały biurowe) oraz z uwagi na potrzebę wdrożenia systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (zakup sprzętu komputerowego). W czterech przypadkach⁸ Szef KPRM wydał decyzję po upływie czternastodniowego terminu określonego w zarządzeniu, co jednak, według wyjaśnień Dyrektora BBK, nie wpłynęło na płynność organizacji dostaw i usług MUW.

(dowód: akta kontroli str. 38-41, 73-211, 431, 433, 438, 440, 996-1039, 1177-1181)

6. W latach objętych kontrolą Urząd zaopiniował w formie uwag dwie z 10 SIWZ, udostępnionych przez CUW za pośrednictwem strony internetowej zabezpieczonej hasłem oraz od 2013 r. za pośrednictwem elektronicznej platformy zakupowej CeZam. Uwagi do SIWZ wnoszono w określonym przez CUW terminie⁹, poprzez wypełnienie odpowiednich formularzy w systemie CeZam. Dotyczyły one:

⁶ Odmowy Szefa KPRM dotyczyły zamówień: na zakup sprzętu i oprogramowania IT /2012 r./ (jako powód podano m.in. że wystąpienie MUW jest przedwczesne, ponieważ „możliwe jest zakończenie postępowania centralnego na zakup komputerów stacjonarnych i przenośnych oraz udzielenie zamówienia centralnego w terminie wskazanym przez MUW”); na zakup samochodów (jako powód podano obowiązywanie zarządzenia nr 16 w sprawie centralnego zamawiającego, nie przyjmując argumentacji zawartej we wniosku MUW); na zakup sprzętu komputerowego /2013 r./ (jako powód podano m.in., że zasilacze UPS nie stanowią elementu składowego komputerów, nie są wymagane do prawidłowej jego pracy).

⁷ Wnioski dotyczyły: zakupu ubezpieczeń komunikacyjnych (dwa wnioski z 2011 r., cztery wnioski z 2012 r., jeden wniosek z 2013 r.), zakupu paliwa (jeden wniosek z 2011 r.), dostawy materiałów biurowych (jeden wniosek z 2012 r.), zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania IT (dwa wnioski z 2012 r.), zakupu samochodów (jeden wniosek z 2012 r., trzy wnioski z 2013 r.), zakupu aktualizacji systemu informacji prawniczej (jeden wniosek z 2013 r.), zakupu sprzętu komputerowego (jeden wniosek z 2013 r., jeden wniosek z 2014 r.), dostawy kleju (jeden wniosek z 2013 r.), zakupu ubezpieczeń majątkowych (jeden wniosek z 2013 r.).

⁸ Dotyczy zamówień na: zakup samochodów, zakup komputerów i oprogramowania, zakup samochodów, zakup sprzętu komputerowego.

⁹ SIWZ dotycząca usług telefonii stacjonarnej została udostępniona w dniu 27 listopada 2013 r. i wyznaczony został termin na wniesienie uwag do 5 grudnia 2013 r. (uwagi wniesiono 5 grudnia 2013 r.), natomiast SIWZ

- w przypadku usług na telefonię stacjonarną - zwiększenia maksymalnej ilości numerów DDI na dostęp ISDN PRA z 300 do minimum 500 numerów,
 - w przypadku usług pocztowych – m.in. dopisania wszystkich punktów kancelaryjnych MUW, okresu na podstawie którego należy wskazać szacunkową liczbę przesyłek, skorygowania szacunkowej liczby przesyłek, rodzajów przesyłek, dodania usługi płatnego odbioru przesyłek i nadaniu ich w urzędzie pocztowym.
- Powyższe uwagi opierały się na rzetelnych przesłankach. CUW odniósł się do zgłoszonych uwag i częściowo je uwzględnił.

Do pozostałych specyfikacji MUW nie wnosił uwag (również w zakresie wartości szacunkowej zamówień centralnych).

Określone przez CUW terminy przekazywania opinii wyniosły od trzech do ośmiu dni¹⁰. Dyrektor BBK podał m.in. że trzydniowe terminy na zaopiniowanie SIWZ na usługę telefonii komórkowej w 2011 r. oraz na usługę telefonii stacjonarnej w 2013 r. były zbyt krótkie, uwzględniając konieczność sprawdzenia ważnych danych technicznych oraz możliwe absencje pracowników merytorycznych.

W latach 2011 - 2013 MUW otrzymywał od CUW informacje o planowanym terminie publikacji ogłoszenia i otwarcia ofert. Nie występowało do CUW z wnioskiem o przekazanie informacji dotyczących realizowanego zamówienia publicznego, o którym mowa w § 8 ust. 3 zarządzenia.

Jak podał Dyrektor BBK płynność organizacji dostaw i usług w MUW nie była zakłócona przedłużającymi się postępowaniami centralnymi. W przypadku opóźnień w prowadzonych zamówieniach centralnych, MUW uzyskiwał zgodę Szefa KPRM na samodzielną realizację zamówienia.

(dowód: akta kontroli, str. 18-35, 270-325, 429-437, 514-516, 657-665, 690-694, 714-755, 955-956, 1175)

7. CUW standaryzowało wszystkie dostawy i usługi zamawiane przez MUW w systemie scentralizowanym. W kwestii standaryzacji trzech postępowań centralnych Dyrektor BBK podał m.in., że:

- standaryzacja materiałów biurowych *wymusiła konieczność przeprowadzania dodatkowego postępowania na asortyment nie objęty zamówieniem centralnym (...)* jak np. papier - składanka komputerowa, płyty CD, sznurek, taśma pakowa. Ponadto za zgodą Szefa KPRM zakupiono klej, ponieważ dostarczony przez wykonawcę wybranego przez CUW, mimo że był reklamowany nie spełniał potrzeb komórki paszportowej (odklejały się przyklejane na wniosku paszportowym zdjęcia i opłaty za wydanie paszportu),
- wystandaryzowany sprzęt komputerowy *nie w pełni odpowiadał zapotrzebowaniu MUW. CUW wystandaryzował jedynie dwie klasy jednostek centralnych, cztery klasy laptopów oraz jedną klasą tabletów. Zestawy komputerowe nie posiadały UPS¹¹. Specyfikacja techniczna w pewnym stopniu została narzucona przez CUW, a MUW mógł jedynie „wybrać” sprzęt spośród zaproponowanego przez CUW asortymentu.* Pomimo zamówienia centralnego, MUW po uzyskaniu zgody Szefa KPRM, zakupił sprzęt komputerowy głównie na potrzeby systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami.

dotycząca usług pocztowych została udostępniona 23 kwietnia 2014 r. i wyznaczony został termin na wniesienie uwag do 28 kwietnia 2013 r. (uwagi wniesiono 28 kwietnia 2013 r.).

¹⁰ SIWZ dotycząca ubezpieczeń komunikacyjnych została udostępniona w dniu 20 marca 2012 r. i wyznaczony został termin na wniesienie uwag do 23 marca 2012 r., natomiast SIWZ dotycząca usług telefonii stacjonarnej została udostępniona w dniu 27 listopada 2013 r. i wyznaczony został termin na wniesienie uwag do 5 grudnia 2013 r.

¹¹ UPS (ang. Uninterruptible Power Supply - Nieprzerwywalne Zasilanie Energia) – urządzenie (zasilacz) lub system, którego funkcją jest utrzymanie zasilania innych urządzeń elektrycznych lub elektronicznych w przypadku zaniku lub nieprawidłowych parametrów zasilania sieciowego.

- standaryzacja zakupów samochodów wpłynęła na odstąpienie od tego postępowania, bo MUW zaplanował w budżecie niższą kwotę (239 000 zł) na zakup czterech samochodów (trzech osobowych i jednego klasy niższej średniej C), niż oszacował CUW (250 000 zł). *MUW nie miał możliwości zmniejszenia zapotrzebowania ilościowego samochodów, ani możliwości zwiększenia środków finansowych (...).* MUW zakupił za niższą cenę cztery samochody (po uzyskaniu zgód Szefa KPRM na samodzielne zamówienie za łączną kwotę 185 200 zł,) niż korzystając z zamówienia centralnego (219 400 zł).

(dowód: akta kontroli str. 18-35, 38-48, 73-211, 270-321, 431-437)

8. Wynagrodzenie przysługujące CUW za przygotowanie i przeprowadzenie postępowań centralnych, w których uczestniczył MUW, wynosiło od 0,5% do 1,5% wartości netto umowy¹² (stosownie do § 9 ust. 3 zarządzenia¹³). W ocenie MUW wynagrodzenie to było zbyt wysokie, nie zawsze adekwatne do stopnia złożoności i czasochłonności przygotowania postępowań. Dyrektor BBK podał m.in., że nakład pracy oraz stopień trudności przygotowania opisu przedmiotu zamówienia na dostawę komputerów i np. zakup biletów lotniczych lub dostawę papieru był nieporównywalny wobec tego ustalenie na tym samym poziomie wynagrodzenia było nieadekwatne do potrzebnych na ich przygotowanie i przeprowadzenie postępowań. Zdaniem MUW wynegocjowane warunki dostaw nie zawsze były na tyle korzystne, że udzielone w taki sposób zamówienia rekompensowały pobierane opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 38-44, 49-54, 369-428, 1177-1781)

Dodatkowo Dyrektor BBK wyjaśnił, że Urząd wnosił zastrzeżenia do projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów¹⁴ odnośnie scentralizowania zamówień publicznych. Uwagi dotyczyły m.in. wysokości wynagrodzenia dla centralnego zamawiającego. W zastrzeżeniach do projektu ujęto m.in., że „z jednej strony stwierdza się że ustanowienie centralnego zamawiającego nie wiąże się z ponoszeniem dodatkowych kosztów dla budżetu państwa, gdyż rolę tą przejęłaby CUW, a z drugiej strony (uzasadnienie) mówi się, że 1% prowizji podyktowane jest koniecznością ponoszenia zwiększonych kosztów administracyjnych związanych z obsługą jednostek rządowych. Sprzeczność w tym temacie poddaje w wątpliwość sens pobierania prowizji od jednostek rządowych”.

(dowód: akta kontroli str. 38, 40, 44, 45, 55-72)

9. Stosownie do § 9 ust. 4¹⁵ zarządzenia zapłata wynagrodzenia należnego CUW za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania centralnego następuje w terminie 30 dni od otrzymania przez zamawiającego prawidłowo wystawionej przez CUW faktury. W badanym okresie płatności za postępowania centralne dokonywano na podstawie 13 faktur w należnej wysokości, w terminie od sześciu do 19 dni od otrzymania prawidłowo wystawionej faktury przez CUW. MUW zapłacił

¹² W sześciu postępowaniach wysokość wynagrodzenia stanowiła 1,5% wartości zamówienia (tj. za: zakup biletów lotniczych, ubezpieczenia komunikacyjne pojazdów JAP, ubezpieczenia majątku JAP, sukcesywne dostawy akcesoriów i materiałów biurowych dla JAP, dostawę komputerów stacjonarnych, komputerów przenośnych i tabletów dla JAP, usługę telefonii stacjonarnej dla JAP), w trzech postępowaniach 1 % wartości zamówienia (tj. za: dostawę oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej dla JAP, sprzedaż i świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, świadczenie usługi telefonii komórkowej wraz z dostawą telefonów komórkowych i modemów z aktywnymi i skonfigurowanymi kartami SIM) i w jednym postępowaniu 0,5% wartości zamówienia (tj. za zakup paliw dla samochodów służbowych jednostek administracji państwowej w systemie bezgotówkowym na podstawie kart flotowych w latach 2012-2015).

¹³ Od 1 czerwca 2014 r. § 10 ust. 3 zarządzenia.

¹⁴ Pismo z dnia 8 lutego 2011 r. skierowane do Szefa KPRM.

¹⁵ Od 1 czerwca 2014 r. §10 ust. 6 zarządzenia.

CUW łącznie 70 548,63 zł¹⁶, z tego w 2012 r. kwotę 22 028, zł, w 2013 r. kwotę 39 659,48 zł oraz do 31 sierpnia 2014 r. kwotę 8 860,50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 38-44, 49-54, 369-428, 638, 639, 1177-1781)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W jednym spośród 15 przekazanych do CUW wstępnych zapotrzebowań, Urząd nie zgłosił zapotrzebowania na zakup biletów lotniczych, a następnie w zapotrzebowaniu zweryfikowanym wykazał potrzebę zakupu 86 biletów za kwotę 65 000 zł netto (79 950,00 zł brutto). Umowę podpisano na kwotę 65 612,00 zł brutto. Dyrektor BBK podał m.in., że niezgłoszenie chęci zakupu biletów we wstępnym zapotrzebowaniu wynikało z braku zgłoszenia na tym etapie potrzeb przez komórki organizacyjne MUW.

W ocenie NIK, MUW nie zachował należytej staranności przy opracowaniu ww. zapotrzebowania wstępnego, gdyż pomimo, iż istniały faktyczne potrzeby zakupu biletów nie zostały one ustalone i podane w tym zapotrzebowaniu. NIK zwraca uwagę, że rzetelność danych podawanych we wstępnych zapotrzebowaniach ma kluczowe znaczenie dla przygotowania postępowań w sprawie centralnych zamówień. W zapotrzebowaniach zweryfikowanych natomiast należy ewentualnie skorygować ustalone wcześniej wielkości.

(dowód: akta kontroli, str. 514-516, 773-775, 835-840, 955-956)

2. Zweryfikowane zapotrzebowanie na zamówienia centralne w 2012 r. przekazano do CUW z opóźnieniem od czterech do ośmiu dni¹⁷ w odniesieniu do terminu określonego w § 5 ust. 3 zarządzenia. Zapotrzebowania na 2013 r. i 2014 r. (łącznie sześć zapotrzebowań częściowych) przekazano do CUW z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego przez tą jednostkę, od jednego do 14 dni w 2013 r. oraz trzy dni w 2014 r.¹⁸

Dyrektor BBK podał m.in., że przyczyną opóźnień w przekazaniu zapotrzebowań zweryfikowanych było:

- odnośnie 2012 r. - realizowanie innych obowiązków służbowych pracowników zaangażowanych w bezpośrednie składanie zapotrzebowań i ich przekazywanie poprzez System CeZam (w przypadku materiałów biurowych oraz biletów lotniczych), obawy Informatyka Wojewódzkiego w zakresie opisu przedmiotu zamówienia przedstawionego przez CUW (w przypadku komputerów stacjonarnych i przenośnych) i skomplikowany charakter zamówienia i zbieranie niezbędnych informacji od merytorycznej komórki (w przypadku usług ubezpieczeniowych),
- odnośnie 2013 r. – późne udostępnienie formularzy w systemie CeZam (dodatkowo wyjaśniono, że informacja o nieplanowaniu usług kurierskich w 2013 r. została przekazana z opóźnieniem z uwagi na przekonanie, że niewypełnienie deklaracji uczestnictwa w systemie CeZam spowoduje automatycznie wyłączenie MUW w Warszawie z zamówienia centralnego na zakup usług kurierskich, opóźnienie w zakresie zapotrzebowania na sprzęt komputerowy wynikało ze zwłoki

¹⁶ Z tego łącznie w 2012 r. wypłacono kwotę 22 028,65 zł, w 2013 r. kwotę 39 659,48 zł i w 2014 r. kwotę 8 860,50 zł.

¹⁷ Zapotrzebowanie na sprzęt komputerowy zaakceptowano 6 kwietnia 2012 r. (osiem dni po terminie), zapotrzebowania na materiały biurowe oraz bilety lotnicze zaakceptowano 2 kwietnia 2012 r. (cztery dni po terminie).

¹⁸ W 2013 r. zapotrzebowanie na: usługi telefonii stacjonarnej zaakceptowano 20.03.2013 r. (1 dzień opóźnienia), system informacji prawnej zaakceptowano 19.03.2013 r. (4 dni po terminie), samochody zaakceptowano 19.03.2013 r. (5 dni po terminie), sprzęt komputerowy zaakceptowano 27.03.2013 r. (9 dni po terminie), usługi kurierskie zaakceptowano 28.03.2013 r. (14 dni po terminie). Natomiast w 2014 r. zapotrzebowanie na usługi pocztowe zaakceptowano 10.03.2014 r. (3 dni po terminie).

Biura Informatyki w przekazaniu do BBK informacji w tym zakresie, natomiast opóźnienie dotyczące systemu informacji prawniczej wynikało z obsługi nowego systemu informatycznego CeZam oraz wykonywania obowiązków wynikających z bieżącej pracy OZP w zakresie realizacji zamówień publicznych),
- odnośnie 2014 r. - realizowanie zamówień w ramach projektu Elektroniczna Platforma Wymiany i Obiegu Dokumentów (w zakresie usług pocztowych).

(dowód: akta kontroli, str. 38-48, 268, 323-328, 431-437, 663-665, 668-669, 756-995)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Efekty centralizacji zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Urząd nie zorganizował systemu zamówień publicznych dla jednostek podległych i nadzorowanych. Nie uwzględniono potrzeb tych jednostek także w ramach CSZP. Dyrektor BBK podał m.in., że przyczyną nieuwzględniania tych jednostek w zamówieniach centralnych były niedoskonałości procesu udzielania zamówień publicznych m.in. *przeciągające się procedury realizowane przez CUW (...), które mogły narazić poszczególne jednostki na dezorganizację ich procesu planowania i udzielania zamówień publicznych oraz na zakłócanie świadczonych na ich rzecz dostaw i usług. (...) Wysokie opłaty za przeprowadzenie każdego postępowania mogą dodatkowo obciążyć i tak stosunkowo skromne budżety poszczególnych jednostek. Większość zakupów jednostek dotyczy specyficznych i specjalistycznych towarów i usług, a powszechna standaryzacja przy centralnych zakupach pomijać będzie wiele zgłaszanych potrzeb zamawiającego, których konieczność realizacji i tak spowoduje prowadzenie samodzielnych postępowań przez poszczególne jednostki. W związku z wyżej wymienionymi obawami włączenie do CSZP zamówień jednostek podległych lub nadzorowanych przez Wojewodę Mazowieckiego jest aktualnie niecelowe.*

(dowód: akta kontroli str. 38-45, 268, 269, 322, 326, 327)

Na podstawie przepisów statutu MUW¹⁹, regulaminu organizacyjnego²⁰ oraz regulaminu wewnętrznego Biura Budżetowo-Księgowego²¹ Oddział Zamówień Publicznych został zobowiązany m.in. do monitorowania zamówień publicznych udzielanych przez kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz Państwowej Straży Rybackiej. Wojewoda Mazowiecki zobowiązał kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej do przedkładania Dyrektorowi BBK: rocznych planów zamówień publicznych, kwartalnych informacji o udzielonych zamówieniach publicznych, informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty lub unieważnieniu postępowania w przypadku zamówienia publicznego powyżej tzw. progów krajowych²².

¹⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy statuty Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wprowadzone zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego: nr 480 z dnia 26 listopada 2010 r., nr 358 z dnia 14 sierpnia 2012 r. i nr 260 z dnia 29 maja 2014 r. Mowa o monitoringu zamówień publicznych w § 22 ust. 3/§23 ust. 3 ww. statutów.

²⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy regulaminy organizacyjne Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie wprowadzone zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego: nr 1 z dnia 5 stycznia 2011 r., nr 477 z dnia 21 listopada 2012 r. oraz nr 377 z dnia 31 lipca 2014 r.

²¹ W okresie objętym kontrolą Oddział Zamówień Publicznych wchodził w skład Biura Budżetowo-Księgowego oraz Biura Administracyjno-Budżetowego.

²² W §2 ust. 1 zarządzenia nr 315 Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 lipca 2010 r. zobowiązano kierowników służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników jednostek podporządkowanych Wojewodzie Mazowieckiemu do przedkładania Dyrektorowi BBK: rocznych planów zamówień publicznych, kwartalnych informacji o udzielonych zamówieniach publicznych pow. 14 tys. euro, informacje o przygotowanym wstępie postępowania o zamówienie publiczne o wartości równej lub przekraczającej 125 tys. euro,

Monitoring zamówień publicznych w jednostkach podległych i nadzorowanych, jak pisał Dyrektor BBK polegał na analizowaniu dokumentów pod kątem zgodności z przepisami Pzp. Weryfikowano plany zamówień publicznych oraz informacje o zamówieniach publicznych w zakresie wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości, szczególnie w zakresie przedmiotu zamówienia, trybu udzielenia zamówienia, wartości zamówień, warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert.

(dowód: akta kontroli str. 16, 17, 255-267, 431-435, 696, 697, 1175)

2. Stan zatrudnienia w Oddziale Zamówień Publicznych wynosił czterech pracowników (w okresie od lipca 2011 r. do marca 2014 r.) i wzrósł do pięciu pracowników (w okresie od kwietnia do sierpnia 2014 r.), utrzymując się na tym poziomie tylko pięć miesięcy²³. Następnie stan zatrudnienia wrócił do czterech pracowników. Włączenie Urzędu do CSZP nie wpłynęło na zmianę stanu zatrudnienia w komórce zamówień publicznych. Dyrektor BBK pisał, m.in., że *do kontaktów CUW wyznaczony jest specjalnie jeden pracownik, któremu dużo czasu zajmuje bieżąca korespondencja*.

(dowód: akta kontroli str. 6, 13, 15, 36-40, 48)

Podczas realizacji zamówień publicznych w CSZP, jak pisał Dyrektor BBK *zauważono wady, jak: pomijanie i nie uwzględnianie wszystkich zapotrzebowań wynikających z rzeczywistych potrzeb MUW, zawyżone wartości szacunkowe poszczególnych zamówień (dot. zakupu samochodów), wyższe ceny zamawianych towarów, przeciągające się procedury realizowanych postępowań, zbyt wysokie opłaty za przeprowadzenie postępowania, czasochłonny system CeZam, narażenie zamawiającego na dezorganizację procesu planowania i udzielania zamówień publicznych w MUW, wzrost narażenia na przerwanie ciągłości świadczonych na rzecz MUW dostaw i usług, dodatkowe zaangażowanie pracowników MUW w przygotowanie zamówienia oraz współpracę z CUW. Do zalet, jak pisał Dyrektor BBK, zaliczyć należy uzyskanie niższych cen na świadczenie usług telefonii komórkowej wraz z dostawą telefonów komórkowych i modemów z aktywnymi i skonfigurowanymi kartami SIM*.

(dowód: akta kontroli str. 38, 40, 44, 45, 55-72)

Kontrola wykazała, że na osiem poddanych analizie cen jednostkowych towarów i usług, w sześciu przypadkach ceny uzyskane w przetargu centralnym przez CUW były korzystniejsze niż ceny uzyskiwane przez Urząd w samodzielnej realizacji identycznego rodzajowo zamówienia.

Korzystniejsze ceny uzyskano w postępowaniach centralnych na zakup:

- usługi ubezpieczeniowej w zakresie ubezpieczeń majątkowych- różnica pomiędzy wysokością składek ubezpieczeniowych dla majątku MUW ubezpieczonego w 2013 r. samodzielnie przez Urząd, a wysokością składek ubezpieczenia na podstawie umowy CUW, w tym samym roku wynosi 7 357,70 zł,
- usługi ubezpieczeniowej w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych - różnica pomiędzy wysokością składek ubezpieczeniowych samochodów ubezpieczonych w 2013 r. samodzielnie przez MUW, a wysokością składek ubezpieczenia trzech tych samych samochodów ubezpieczonych w 2014 r. (na podstawie umowy CUW) wynosi od 535 zł do 660 zł przy ubezpieczeniu OC, od 276,65 zł do 2 612,57 zł przy ubezpieczeniu AC oraz od 64,92 zł do 65,94 zł przy ubezpieczeniu NNW,

informacje o wyborze najkorzystniejszej oferty lub unieważnieniu takiego postępowania. Zasady te zawarto również w §2 zarządzenia nr 182 Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 kwietnia 2013 r.

²³ Po upływie pięciu miesięcy (od kwietnia do sierpnia 2014 r.) liczba pracowników wróciła do czterech (z powodu awansu Kierownika ww. Oddziału na stanowisko Dyrektora BBK).

- usług telefonii stacjonarnej - różnica w opłatach abonamentowych, która w skali miesiąca wynosi średnio 21,23 zł za abonament ISDN BRA²⁴, 1 238,66 zł za abonament ISDN PRA²⁵, 36,32 zł za abonament POTS²⁶ na korzyść umowy CUW,
- energii elektrycznej - różnica pomiędzy ceną jednego kWh energii elektrycznej zakupionej przez CUW, a średnią ceną jednego kWh energii elektrycznej zakupionej w tym samym roku przez MUW wynosi 0,2054 zł (w odniesieniu do grupy taryfowej B), 0,2050 zł (w odniesieniu do grupy taryfowej C), 0,1798 zł (w odniesieniu do grupy taryfowej G),
- paliw do samochodów służbowych na podstawie kart flotowych - od wejścia w życie umowy zawartej poprzez CUW, MUW kupuje paliwo na stacjach benzynowych wykonawcy zamówienia z jednoprocetowym upustem, podczas gdy w poprzedniej, samodzielnie zawartej umowie (z tym samym kontrahentem) nie uzyskano upustu²⁷.
- papieru do ksera i drukowania- różnica pomiędzy ceną jednej ryzy papieru A4 zakupionego przez CUW, a ceną uzyskaną wcześniej przez MUW wynosi 1,61 zł, natomiast ryzy papieru A3 – 5,68 zł.

Ceny korzystniejsze, niż w przetargach centralnych, MUW uzyskiwał w samodzielnych postępowaniach na zakup:

- samochodów osobowych – cena zakupu czterech samochodów (185 200 zł) była niższa o 35 983,74 zł od oferowanych przez CUW (221 183,74 zł)²⁸,
- materiałów biurowych - na 68 porównywalnych artykułów i materiałów biurowych zakupionych w 2012 r., 52²⁹ artykuły kupowano po cenach niższych, niż ceny takich samych artykułów kupowanych w przetargu centralnym (np. różnica wynosi od 0,16 zł na karteczkach samoprzylepnych do 121,87 zł na dziurkaczu biurowym, dziurkującym do 60 kartek).

(dowód: akta kontroli, str. 638, 1040-1176)

3. W okresie objętym kontrolą MUW współpracował z CUW w zakresie realizacji zamówień centralnych poprzez udzielanie wyjaśnień i informacji niezbędnych do realizacji zamówień centralnych. Z przedłożonych dokumentów źródłowych wynika, że korespondencja z CUW odbywała się głównie elektronicznie za pośrednictwem poczty (e-mail) oraz platformy Marketplanet, którą następnie zastąpiono platformą CeZam³⁰. Za pośrednictwem tej platformy przesyłano wstępne i zweryfikowane zapotrzebowania, natomiast wnioski o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia przekazywano listownie. Korespondencja elektroniczna dotyczyła m.in. uzupełnienia przez MUW informacji do zamówienia na ubezpieczenia majątkowe (np. wykazu sprzętu elektronicznego przenośnego i stacjonarnego,

²⁴ Cyfrowa linia ISDN BRA - charakteryzuje się wysoką jakością transmisji danych oraz możliwością uruchomienia dodatkowych usług. Do jednej linii telefonicznej ISDN BRA może być przypisane do 10 numerów.

²⁵ Cyfrowa linia ISDN PRA - tak jak w przypadku ISDN BRA linia ta charakteryzuje się wysoką jakością transmisji danych oraz możliwością uruchomienia dodatkowych usług. Elementem wyróżniającym linię ISDN PRA jest liczba kanałów rozmównych (30).

²⁶ Telefoniczna usługa głosowa realizowana w technologii analogowej, umożliwiającą Klientom wykonywanie połączeń telefonicznych z aparatów stacjonarnych oraz połączeń modemowych dla potrzeb transmisji danych (faks, dial-up).

²⁷ Blisko połowa z przydzielonego upustu jest niwelowana przez wynagrodzenie dla CUW w wysokości 0,5% od wartości netto zamówienia. Dla pełnego zaistnienia korzyści z tytułu tej umowy niezbędne jest więc wykorzystanie przez MUW jak największej wartości umowy, tak aby wartość udzielonych upustów przewyższała wartość wynagrodzenia CUW.

²⁸ Zakup był korzystniejszy w przypadku trzech samochodów klasy małej B - FIAT PUNTO kupionych w cenie niższej, niż osiągnął w przetargu CUW (różnica wyniosła 13 101,30 zł). W przypadku samochodu klasy C typu VAN jego zakup był mniej korzystny (różnica wyniosła 3 320,16 zł).

²⁹ W przypadku 16 artykułów, ceny uzyskane w przetargu centralnym były niższe od cen uzyskiwanych przez Urząd (różnica wynosi od 0,01 zł na cienkopisie do 49,97 zł na wizytowniku).

³⁰ MUW korzystał w 2012 r. z udostępnionej przez CUW platformy Marketplanet., a od 2013 r. z platformy CeZam.

wykazu maszyn/urządzeń do ubezpieczenia, wartości sprzętu elektronicznego stacjonarnego i przenośnego).

Wykonawcy zamówień publicznych zrealizowanych w CSZP nie występowali z roszczeniami związanymi z wykonywaniem umów dotyczących tych zamówień. Wykonawcy w ramach reklamacji wymieniali towar. Dotyczyło to zamówienia centralnego na dostawę komputerów stacjonarnych, komputerów przenośnych i tabletów, w którym to wykonawca wymienił 64 klawiatury do komputerów oraz zamówienia na dostawę akcesoriów i materiałów biurowych, w którym to wykonawca wymieniał klej.

(dowód: akta kontroli str. 38-48, 201-221, 268-269, 323-327, 690-695, 714-950, 993 1039)

Jak wyjaśnił Dyrektor BBK, Szef KPRM przed określeniem wykazu dostaw i usług na dany rok, nie konsultował się z MUW jakie dostawy i usługi mogłyby się na nim znaleźć. Wyjątkiem była sytuacja, gdy CUW we wrześniu 2013 r. wystąpił do MUW o przekazanie propozycji zamówień centralnych na 2014 r. Zgłoszono zakup: zasilaczy UPS, materiałów biurowych nieujętych w poprzednim postępowaniu, usług serwisowych, napraw samochodów służbowych. Propozycje te nie zostały ujęte przez CUW w zamówinach centralnych na 2014 r. Z własnej inicjatywy MUW nie występował do CUW z propozycjami jakie zamówienia objąć centralnym systemem zamówień publicznych oraz nie zgłaszał potrzeby zawarcia umów kompleksowych.

(dowód: akta kontroli, str. 330-352, 431-434, 438-440, 663-665)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 Kontroli³¹, wnosi o:

1. Zapewnienie uwzględniania w zgłaszanych do CUW zapotrzebowaniach wstępnych wszystkich potrzeb zakupowych Urzędu objętych centralnym systemem zamówień publicznych.
2. Terminowe przekazywanie zapotrzebowań do CUW.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy 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, dniastycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler
Piotr Bielecki
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Podpis

.....
podpis