



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

Tekst ujednolicony

KAP – 4101-005-03/2014
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	1. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89950 z dnia 19 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Piotr Dziwisz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89951 z dnia 19 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Małgorzata Bielecka, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89952 z dnia 19 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Centrum Usług Wspólnych, 02-903 Warszawa, ul. Powsińska 69/71 (zwane dalej Centrum, CUW).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Tarasewicz, p.o. Dyrektora Centrum Usług Wspólnych od 6 czerwca 2014 r.; wcześniej: Mateusz Matejewski, Dyrektor CUW od 31 grudnia 2010 r. do 31 sierpnia 2013 r.; Tomasz Buława, Dyrektor CUW od 8 listopada 2013 r. do 30 września 2014 r., (p.o. Dyrektora CUW od 31 maja 2013 r. do 7 listopada 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 7-9, 189-190)
Okres objęty kontrolą	Od 1 lipca 2011 r. do dnia 31 sierpnia 2014 r
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Działania Centrum Usług Wspólnych w zakresie tworzenia warunków funkcjonowania Centralnego Systemu Zamówień Publicznych (dalej CSZP) i jego obsługa. 2) Realizacja przez CUW obowiązków w zakresie planowania i realizacji zamówień centralnych.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pozytywna ocena dotyczy działań Dyrektora CUW m.in. w zakresie: – umożliwienia udziału w zamówieniach centralnych innym jednostkom niż wymienione w zarządzeniu nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowania

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji publicznej (dalej JAP) zmienionego zarządzeniem Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r.² (dalej zarządzenie Prezesa RM),

- niezwłocznego informowania JAP (mailowo, za pośrednictwem platformy CeZam) o kluczowych etapach postępowań realizowanych w ramach CSZP, tj. m.in. o przekazaniu do publikacji ogłoszenia, terminie otwarcia ofert oraz jego zmianach, o wniesieniu odwołań, przygotowaniu zmian w SIWZ w związku z uwzględnieniem wniesionych odwołań, planowanym terminie podpisania umowy,
- zapewnienia współpracy z JAP w zakresie nadzoru nad prawidłowym wykonaniem umów.

W zakresie realizacji zadań objętych kontrolą, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- CUW nie sporządziło i nie przekazało jednostkom w terminie 30 dni od otrzymania zapotrzebowań zweryfikowanych, planu zamówień centralnych na 2011 r. wraz z harmonogramem ich realizacji, co było niegodne z § 6 pkt 1 zarządzenia Prezesa RM,
- Centrum nie zamieściło w protokole z postępowania informacji o unieważnieniu postępowania³ oraz powodów ich unieważnienia, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 21 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴ (dalej rozporządzenie w sprawie protokołu postępowania),
- w latach 2013 i 2014 CUW wyznaczył dłuższe niż wynikające z § 5 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM terminy na złożenie przez JAP zweryfikowanych zapotrzebowań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania organizacyjne podjęte w celu realizacji zadań centralnego zamawiającego

Opis stanu
faktycznego

1.1. CUW jest instytucją gospodarki budżetowej podlegającą Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej Szef KPRM). CUW zostało utworzone Zarządzeniem nr 16 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 r. w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych przez przekształcenie gospodarstwa pomocniczego oraz nadania statutu (dalej zarządzenie w sprawie utworzenia CUW)⁵.

Na mocy zarządzenia Prezesa RM Centrum zostało wskazane centralnym zamawiającym właściwym do realizacji zamówień centralnych.

Przedmiotem działalności podstawowej CUW jest prowadzenie wspólnych lub centralnych zamówień publicznych zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych⁶

² Od 1 czerwca 2014 r. w niniejszym zakresie obowiązuje zarządzenie Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r.

³ W zakresie cz. 4 (samochód osobowy klasa „H” kombi van 5-osobowy) oraz cz. 5 (samochód osobowy terenowy klasa niższa średnia „C” SUV).

⁴ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

⁵ Zmienionego następnie zarządzeniami Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Nr 8 z dnia 16 maja 2011 r., Nr 3 z dnia 18 stycznia 2012 r., Nr 12 z dnia 23 maja 2013 i Nr 12 z dnia 25 kwietnia 2014 r. zmieniającymi zarządzenie w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych przez przekształcenie gospodarstwa pomocniczego oraz nadania statutu.

⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2013, poz. 907 ze zm.).

(dalej ustawa pzp) jak również świadczenie usług wspólnych wynikających z tych zamówień.

W okresie objętym kontrolą organizację i zakres zadań CUW określono w Statucie stanowiącym załącznik do zarządzenia w sprawie utworzenia CUW oraz w obowiązującym regulaminie organizacyjnym⁷.

Zgodnie z § 4 regulaminu organizacyjnego CUW, celem istnienia Centrum jest realizacja zadań centralnego zamawiającego poprzez przygotowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udzielanie zamówień publicznych oraz zawieranie umów ramowych na potrzeby JAP.

Zadania Centralnego Zamawiającego, zgodnie z regulaminem organizacyjnym CUW, wykonuje Dział Zakupów Centralnych (dalej DZC) w Wydziale Zamówień Publicznych (dalej WZP). Pracami WZP kieruje Naczelnik WZP, a pracami DZC Kierownik. Nadzór nad pracą WZP sprawuje Dyrektor CUW⁸.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 15, 19-125, 166-188, 190-261)

1.2. W 2011 r. korespondencja pomiędzy JAP a CUW odbywała się za pośrednictwem poczty elektronicznej. Od kwietnia 2012 r. Centrum korzystało z udostępnionej odpłatnie na okres 24 miesięcy platformy Marketplanet, a od 2013 r. – pilotażowo także z platformy opracowanej samodzielnie przez CUW - CeZam.

Całkowity koszt wprowadzenia Systemu Marketplanet, jego udostępnienia i dostosowania na potrzeby zamówień centralnych oraz przeszkolenia pracowników wyniósł 61 500,0 zł brutto⁹. W umowie udostępnienia niewyłącznej licencji zawarto szereg zapisów zabezpieczających interesy CUW m.in. poprzez wprowadzenie kar umownych w przypadku braku dostępności systemu w wyniku wystąpienia awarii, przekroczenia planowanej przerwy w świadczeniu usług w dni robocze oraz przekroczenia liczby godzin czasowych wyłączeń systemu.

Jak poinformowała Pani Anna Tyniec, Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych, ze względu na wysokie koszty utrzymania Marketplanet¹⁰, na początku IV kwartału 2012 r. podjęto decyzję o stworzeniu własnego systemu informatycznego CeZam. Decyzja o stworzeniu autorskiego systemu podyktowana była m.in.: koniecznością sprawowania pełnej kontroli nad systemem, w tym możliwości dokonywania jego

⁷ Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 23/2012 Dyrektora CUW z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Centrum Usług Wspólnych (obowiązujące od 1 sierpnia 2012 r. do 2 grudnia 2012 r.), zarządzenia nr 36/2012 r. Dyrektora CUW z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Centrum Usług Wspólnych (obowiązujące od 3 grudnia 2012 r. do 28 lutego 2013 r.), zarządzenie nr 4/2013 Dyrektora CUW z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Centrum Usług Wspólnych (obowiązujące od 1 marca 2013 r. do 30 listopada 2013 r.), zarządzenie nr 18/2013 Dyrektora CUW z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Centrum Usług Wspólnych (obowiązujące od 1 grudnia 2013 r. do 6 lipca 2014 r.), zarządzenie nr 6/2014 Dyrektora CUW z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Centrum Usług Wspólnych (obowiązujące od 7 lipca 2014 r. do nadal) zwanym dalej regulaminem organizacyjnym CUW.

⁸ Dyrektor CUW odpowiada za realizację, podejmuje rozstrzygnięcia i nadzoruje pracę osób realizujących m.in. proces A.2. Centralny Zamawiający, zgodnie z zarządzeniami nr 7/2014 z dnia 24 lipca 2014 r. oraz nr 5/2014 z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie podziału zadań i kompetencji pomiędzy Dyrektorem Centrum oraz Zastępcami Dyrektora w Centrum Usług Wspólnych. W okresie do 29 kwietnia do 11 czerwca 2014 r. za realizację, podejmowanie rozstrzygnięć i nadzorowanie pracy osób realizujących m.in. proces A.2. Centralny Zamawiający odpowiadał Zastępca Dyrektora ds. Handlowych Centrum Usług Wspólnych (zarządzenie nr 4/2014 Dyrektora CUW z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie podziału zadań i kompetencji pomiędzy Dyrektorem Centrum oraz Zastępcami Dyrektora w Centrum Usług Wspólnych). W okresie od 1 sierpnia 2012 r. do 28 kwietnia 2014 r. za realizację, podejmowanie rozstrzygnięć i nadzorowanie pracy osób realizujących m.in. proces A.2. Centralny Zamawiający oraz nadzorowanie pracy Wydziału Zamówień Publicznych odpowiadał Dyrektor Pionu ds. Handlowych CUW (zarządzenia Dyrektora CUW nr 1/2014 z dnia 9 stycznia 2014 r., nr 3/2013 z dnia 25 lutego 2013 r., nr 38/2012 z dnia 30 listopada 2012 r. nr 25/2012 z dnia 26 lipca 2012 r. w sprawie podziału zadań i kompetencji pomiędzy Dyrektorem Centrum oraz Dyrektorami Pionów w Centrum Usług Wspólnych).

⁹ Łączna kwota wynagrodzenia poniesiona przez CUW w okresie od kwietnia 2012 r. do marca 2014 r.

¹⁰ 7 380,00 zł kwartalnie.

modyfikacji, umożliwienia zbierania zapotrzebowań (wstępnych i zweryfikowanych) za pomocą formularzy systemowych tworzonych bezpośrednio dla każdego postępowania; potrzebą śledzenia przebiegu prac nad dokumentacją postępowania; koniecznością skrócenia czasu reakcji w przypadku awarii bądź problemów zgłoszonych przez osoby korzystające z systemu; potrzebą uniezależnienia się od komercyjnej licencji i kosztów z nią związanych.

System CeZam stworzony został w oparciu o platformę aplikacji webowych Microsoft SharePoint. Podstawową jego rolą było wsparcie centralnego zamawiającego oraz ułatwienie prac jednostkom uczestniczącym w CSZP.

W toku kontroli ustalono, iż system wykorzystywano w zakresie m.in. przyjmowania wstępnych i zweryfikowanych zapotrzebowań od zamawiających, przekazywania planu centralnego na dany rok i projektów SIWZ do zaopiniowania, gromadzenia uwag do tych projektów, a także wysyłania informacji o planowanych terminach publikacji ogłoszeń i otwarcia ofert oraz informacji dotyczących wniesionych odwołań i podpisanych umów. Ponadto ustalono, iż każda czynność dokonywana przez jednostki (np. wypełnienie formularza), czy też wykonywana przez CUW (zamieszczenie SIWZ do opiniowania), miała swoje odzwierciedlenie w mailach, generowanych automatycznie przez system CeZam. Wiadomości te wysyłane były przez system do: jednostek posiadających konto w systemie (w przypadku czynności wykonywanych przez CUW), wyznaczonych pracowników CUW na adres cezam@cuw.gov.pl (w przypadku czynności wykonywanych w systemie w ramach danego postępowania przez jednostki).

Pani Anna Tyniec, Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych, w złożonym oświadczeniu poinformowała, że system jest aktualnie modyfikowany w zakresie raportowania, w celu uzyskania narzędzia informatycznego umożliwiającego maksymalne usprawnienie procesu przygotowania i realizacji zamówień centralnych przez CUW.

W przeprowadzonej przez CUW w 2013 r. ankiecie wśród 57 jednostek dotyczącej oceny systemu zamówień centralnych, 93% jednostek pozytywnie oceniło wprowadzenie narzędzi informatycznych do obsługi zamówień centralnych.

(dowód: akta kontroli str. 304-366, 549-561, 762-766, 1458, 1540-1541, 1752-1753, 1816-1817, 1897-1898, 2051-2052, 2384-2385, 2723-2724, 2844-2845, 2917-2918, 3083-3084, 3127-3128)

1.3. W okresie objętym kontrolą, zasady udzielania przez CUW zamówień publicznych określono w dwóch zarządzeniach Dyrektora Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, tj.: Nr 20/2008 z dnia 8 sierpnia 2008 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Nr 8/2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie nadania regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Centrum Usług Wspólnych (ze zmianami).

Analiza ww. zarządzeń wykazała, iż zasady udzielania zamówień centralnych zostały uregulowane dopiero w zarządzeniu z 2013 r. W konsekwencji w okresie od wejścia w życie zarządzenia Prezesa RM, tj. od 14 kwietnia 2011 r. do 28 kwietnia 2013 r. w CUW nie było ustanowionych żadnych szczegółowych regulacji odnośnie systemu zamówień centralnych. Jak poinformowała p.o. Dyrektora CUW Pani Agnieszka Tarasewicz „CUW powstało w następstwie sukcesji generalnej co wiąże się z tym że zachowały moc wszystkie obowiązujące w jednostce akty. Wobec tego nie istniała konieczność natychmiastowej zmiany regulaminu udzielania zamówień (...) Z uwagi na fakt, iż Prezes Rady Ministrów wskazał CUW jak centralnego zamawiającego w połowie roku 2011 r., rozpoczęły się prace nad nowym Regulaminem, których efektem jest obowiązujący obecnie Regulamin. (...) Zamówienia centralne realizuje się zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych

oraz zarządzeniem dawniej 16 obecnie nr 10. CUW nie widziało potrzeby tworzenia dodatkowych procedur. W praktyce wykorzystywano zapisy Regulaminu udzielania zamówień - odpowiednio tzn. tam gdzie istniała możliwość ich zastosowania." Jak podała, Pani Agnieszka Tarasewicz przy tworzeniu regulaminu udzielania zamówień publicznych zatwierdzonego w 2013 r. wykorzystano doświadczenia i dobre praktyki wypracowane w latach 2011 i 2012, tj. wtedy, gdy kształtował się model prowadzenia zamówień centralnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 15, 126-165, 3204-3228)

W toku kontroli ustalono, iż w CUW nie ustanowiono żadnych wewnętrznych regulacji w zakresie procesu przygotowania zamówień centralnych, tj. zbierania przez CUW zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych i ich analizy.

W złożonych wyjaśnieniach p.o. Dyrektora CUW poinformowała, iż przygotowując postępowanie o zamówienie centralne CUW posługuje się regulacjami określonymi w przepisach zarządzenia Prezesa RM. Jednocześnie Pani Agnieszka Tarasewicz przyznała, iż obszar przygotowania zamówienia centralnego nie jest określony w żadnej wewnętrznej procedurze i CUW podejmuje prace nad przygotowaniem takiej procedury.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 15, 126-165, 3274-3277)

1.4. W toku kontroli ustalono, że w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. w DZC zatrudnionych było¹¹: w 2012 r. - 4 pracowników, w 2013 r. - 5 pracowników, a w 2014 r. - 4.

W Dziale Zamówień Publicznych (dalej DZP) zatrudnionych było¹²: w 2012 r. - 7, w 2013 r. - 3, a w 2014 r. - 5 pracowników.

W okresie objętym kontrolą zadania związane z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień centralnych wykonywało łącznie 11 pracowników WZP (w tym 5 pracowników z DZC). W realizację zamówień poza CSZP zaangażowanych było łącznie 16 pracowników WZP (w tym również 5 pracowników z DZC).

Wszyscy pracownicy zaangażowani w obsługę zamówień centralnych posiadali doświadczenie w zamówieniach publicznych.

Ponadto, zarówno w przypadku zamówień centralnych, jak i zamówień prowadzonych poza CSZP, zaangażowani w obsługę postępowań byli nie tylko pracownicy całego Wydziału Zamówień Publicznych, ale również pracownicy wydziałów merytorycznych CUW oraz pracownicy KPRM.

(dowód: akta kontroli str. 379-444, 605-608, 630-631)

Ustalono, że spośród 11 pracowników Wydziału Zamówień Publicznych wykonujących zadania związane z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień centralnych:

- czterech pracowników¹³, którzy w okresie objętym kontrolą, wykonywali czynności przy zamówieniach centralnych, nie posiadało zakresów obowiązków.

¹¹ Wg stanów na dzień: 31 grudnia 2012 r. i 2013 r. i 31 sierpnia 2014 r.

¹² Wg stanów na dzień: 31 grudnia 2012 r. i 2013 r. i 31 sierpnia 2014 r.

¹³ Wioletta W., Patrycja K. Paulina S. (zatrudniona była w WZP w okresie od 1 września 2010 r. do 31 października 2013 r. i wykonywała czynności przy sześciu postępowaniach o zamówienie centralne, na: *Telefonię ruchomą, Usługi kurierskie, Usługi kurierskie (powtórzenie postępowania), Dostawę energii elektrycznej, Dostawę oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej, Usługi kurierskie w zakresie przesyłek krajowych*. Przy czym zamówienie na telefonię ruchomą przeprowadzone zostało z udziałem Pani Pauliny S. jeszcze przed objęciem stanowiska Kierownika DZC, tj. przed 1 sierpnia 2012 r.), Monika D. (zatrudniona była w WZP od 20 lutego 2012 r. do 22 lutego 2014 r. i wykonywała czynności przy trzech postępowaniach o zamówienie centralne, na: *Dostawę akcesoriów i materiałów biurowych, Dostawę biletów lotniczych, Dostawę oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej*, niniejsze postępowania przeprowadzone były jeszcze przed objęciem przez Panią Monikę D. stanowiska Kierownika DZC, tj. przed 1 listopada 2013 r.)

Dyrektor CUW podała, że „CUW wychodzi z założenia, iż wyznaczone zadania dla poszczególnych pracowników nie wymagają potwierdzenia ich realizacji w formie oddzielnego dokumentu. Taka praktyka może być zrealizowana również w formie ustnej (polecenia), której treść uwzględnia charakter pracy jak i skalę jej złożoności, a także wykształcenia zawodowego i doświadczenia.”

- w zakresach obowiązków sześciu osób¹⁴ – które w okresie objętym kontrolą wykonywały czynności przy zamówieniach centralnych, nie uwzględniono wykonywanych przez nich czynności polegających w szczególności na realizacji postępowań centralnych, współpracy z jednostkami, które uczestniczą w procesie udzielania zamówień centralnych. Dyrektor CUW poinformowała, iż „Z uwagi na mnogość zadań oraz określony czas ich realizacji, Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych elastycznie organizuje czas pracy podległych pracowników. Przejawem tego jest brak konkretyzowania zakresu obowiązków w sposób ścisły i przypisany do konkretnej osoby. Daje to możliwość zmiennego zarządzania potencjałem pracowników i angażowania w realizację wyznaczonych zadań z zakresu całego Wydziału Zamówień Publicznych.”

Ponadto, Pani Agnieszka Tarasewicz poinformowała, iż „W chwili obecnej prowadzone są prace nad opisem zakresów obowiązków wszystkich pracowników Wydziału Zamówień Publicznych i Centralnego Zamawiającego”.

- sześć osób, które w okresie objętym kontrolą, pełniły funkcję Kierownika Działu i Naczelnika Wydziału, wykonywało zadania związane z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień centralnych. Naczelnik i Kierownicy nie posiadają osobnych zakresów obowiązków, a wykonywane przez nich czynności wynikały z regulaminu organizacyjnego CUW oraz regulaminu udzielania zamówień publicznych.

Stosownie do § 16 ust. 1 regulaminu organizacyjnego CUW, do zadań naczelnika należy prawidłowa realizacja zadań wynikających z roli podległej komórki w poszczególnych procesach, zadań określonych w jego zakresie czynności oraz planowanie, realizowanie i monitorowanie procesów których jest właścicielem.

(dowód: akta kontroli str. 19-125, 605-631, 3204-3228)

1.5. W § 4 ust. 1 i 2 zarządzenia Prezesa RM wskazanych zostało 10 dostaw i 16 usług jakie mogą być realizowane przez Centrum jako zamówienia centralne. O wyborze dostaw i usług realizowanych jako zamówienia centralne w roku następnym decyduje Szef KPRM w wykazie wydawanym do 30 listopada każdego roku. W okresie objętym kontrolą Szef KPRM wskazał do realizacji w ramach CSZP ogółem 18 zamówień.

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. CUW przeprowadziło łącznie 20¹⁵ postępowań o udzielenie zamówienia centralnego, w przedmiocie określonym w wykazie wydanym przez Szefa KPRM, z czego 15 zakończyło się podpisaniem umów. CUW udzieliło zamówień centralnych na łączną 295 358,6 tys. zł. I tak:

¹⁴ Agnieszki J., Pauliny K., Moniki O., Sławomira K., Artura P., Marcina J. (zatrudniony był w WZP w okresie od 1 sierpnia 2010 r. do 10 stycznia 2013 r. i wykonywał czynności przy dwóch postępowaniach o zamówienie centralne na *Karty flotowe oraz Dostawę biletów lotniczych.*)

¹⁵ W tym pięć postępowań w zakresie usług: ubezpieczeniowych w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych (2012 r.), kurierskich (2012 r.), pocztowych (2014 r.) oraz dostawy komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów (2012 r.) i samochodów (2013 r. jedna część, 2014 r. 6 części w dwóch postępowaniach) było powtarzanych z uwagi na konieczność unieważnienia postępowania. Usługi kurierskie unieważnione były dwukrotnie. Powodami unieważnienia był fakt, iż nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu lub z uwagi na fakt, iż cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższały kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

- w 2011 r. przeprowadzono i podpisano umowy w dwóch postępowaniach w ramach zamówień centralnych, na usługę telefonii ruchomej, dostawę kart flotowych (na łączną kwotę 61 896,8 tys. zł);
- w 2012 r. pięć postępowań¹⁶ na dostawy: tabletów, akcesoriów i materiałów biurowych, biletów lotniczych oraz usług: ubezpieczenia w zakresie ubezpieczeń majątkowych oraz komunikacyjnych (na łączną kwotę 112 739,9 tys. zł);
- w 2013 r. sześć postępowań na dostawy: energii elektrycznej, samochodów osobowych, komputerów osobistych stacjonarnych i przenośnych oraz tabletów, oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej oraz usługi: telefonii stacjonarnej, usług kurierskich w zakresie przesyłek krajowych (na łączną kwotę 120 628,0 tys. zł);
- w 2014 r. (do 31 sierpnia) dwa postępowania: na dostawę samochodów osobowych i ciężarowych¹⁷ i usługi pocztowe (na łączną kwotę 93,9 tys. zł).

O realizację powyższych zamówień jako centralnych w latach 2011-2013 Dyrektor CUW wnioskował do Szefa KPRM. Przekazane wnioski były akceptowane przez Szefa KPRM, a następnie przekazywane JAP zobowiązanym na podstawie zarządzenia Prezesa RM do udziału w zamówieniach centralnych. Jak poinformowała p.o. Dyrektora CUW, Pani Agnieszka Tarasewicz liczba zrealizowanych zamówień centralnych odpowiadała możliwościom CUW. Jak wskazała, p.o. Dyrektora CUW, zgodnie z § 5 ust. 1 zarządzenia Prezesa RM, to Szef KPRM podejmuje decyzje, w tym jakie zamówienia objęte będą systemem zamówień centralnych. Ponadto wskazała, iż „(...) są to postępowania niezwykle złożone, a proces ich przygotowania wymaga w zasadzie pełnego czasowego zaangażowania. (...) CUW prowadzi również postępowania własne oraz dla KPRM na podstawie obowiązującej CUW i KPRM umowy. Równocześnie CUW podejmuje się prowadzenia postępowań wspólnych. Realizacja zamówień we wszystkich określonych w Zarządzeniu kategoriach mogłaby zaważyć na realizacji codziennych zadań CUW.”

(dowód: akta kontroli str. 10-14, 367-451)

W toku kontroli ustalono, że poza CSZP CUW przeprowadził:

- w 2011 r. 120 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym jedno postępowanie na zamówienie wspólne na sukcesywne dostawy papieru białego do urządzeń drukujących i kopiujących dla urzędów centralnych;
- w 2012 r. 91 postępowań,
- w 2013 r. 51 postępowań,
- do 31 sierpnia 2014 r. 38 postępowań, w tym cztery postępowania na zamówienia wspólne: na dostawę energii elektrycznej, dostawę komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów, dostawę papieru do urządzeń drukujących i kopiujących oraz zakup biletów lotniczych, kolejowych oraz rezerwację i sprzedaż miejsc hotelowych.

(dowód: akta kontroli str. 367-377, 384-451)

1.6. Zgodnie z § 9 zarządzenia Prezesa RM, Szef KPRM określając wykaz dostaw i usług jakie będą realizowane w danym roku wskazuje wysokość wynagrodzenia

¹⁶ Postępowanie na usługę ubezpieczenia w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych zostało przeniesione z 2011 r. z uwagi na konieczność unieważnienia pierwszego postępowania i koniecznością skorzystania z usług brokera ubezpieczeniowego m.in. przy przygotowaniu ankiet niezbędnych do zebrania zapotrzebowań od jednostek uczestniczących w postępowaniu.

¹⁷ Pięć z dziewięciu części postępowania na samochody osobowe i ciężarowe zostało unieważnionych i w związku z powyższym powtórzono postępowanie w tym zakresie.

przysługującego Centrum za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania, przy czym wysokość należnego wynagrodzenia nie może być niższa niż 0,5% i wyższa niż 1,5% wartości netto umowy albo szacunkowej wartości zamówienia centralnego – w przypadku umowy ramowej lub gdy po przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania uniemożliwiającego zawarcie umowy nie jest możliwe określenie ostatecznej wartości umowy.

CUW w latach 2011-2013 przekazywał do Szefa KPRM wraz z propozycjami dostaw i usług propozycję wynagrodzenia dla CUW za przygotowanie, przeprowadzenie postępowania o zamówienie centralne. Proponowana przez CUW wysokość wynagrodzenia akceptowana była przez Szefa KPRM w wysokości wskazanej przez Centrum. W wyniku analizy wysokości wynagrodzenia przysługującego Centrum ustalono, iż w latach 2011-2014 dla 11 postępowań określone zostało wynagrodzenie w wysokości 1,5%, dla 5 postępowań w wysokości 1% i dla 2 w wysokości 0,5%. Ponadto, w toku kontroli ustalono, iż nie zostały w CUW określone zasady/kryteria na podstawie których, ustalana była wnioskowana wysokość wynagrodzenia przysługującego za przygotowanie i przeprowadzenie zamówienia centralnego.

Pani Agnieszka Tarasewicz, p.o. Dyrektora CUW poinformowała, iż „CUW *przedkładając propozycję zamówień centralnych na dany rok, proponował również wysokość wynagrodzenia przysługującego za przeprowadzenie postępowania kierując się między innymi: stopniem skomplikowania danego zamówienia, pracochłonnością, prawdopodobieństwem wystąpienia odwołań i związanych z tym kosztów, obsługą prawną, możliwymi do osiągnięcia oszczędnościami. Powyższe było dyskutowane podczas spotkań roboczych kierownictwa.*” Ponadto, Pani Agnieszka Tarasewicz wskazała, iż CUW nie występował do Szefa KPRM o ustalenie kryteriów wg. których ma być proponowane wynagrodzenie albowiem nie leży to w jego kompetencji.

(dowód: akta kontroli str. 367-377, 549-561, 591-603, 637-641, 3204-3228)

1.7. 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.

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.

W 2014 r. po wydaniu przez Szefa KPRM wykazu dostaw i usług przeznaczonych do realizacji jako zamówienia centralne, CUW wnioskował o odstąpienie od realizacji dwóch spośród czterech zamówień wskazanych jako centralne, tj. zamówienia na usługi telefonii ruchomej wraz z dostawą telefonów komórkowych i modemów oraz dostawę kart flotowych.

Odstąpienie od realizacji wynikało z analizy zapotrzebowań wstępnych przekazanych przez jednostki objęte Zarządzeniem nr 16, przeprowadzonej przez CUW. W wyniku tej analizy CUW ustalił, że zapotrzebowanie na usługi telefonii komórkowej złożyło 8 z 64 jednostek, a na dostawę kart flotowych 4 z 64. Małe zainteresowanie zamówieniami wynikało z faktu, iż w 2014 r. większość JAP była objęta umowami na ww. dostawę i usługi, które zostały zawarte w ramach CSZP

w 2011 r.¹⁸ oraz w przypadku przeprowadzenia zamówienia na nowe aktywy i wybrania innego operatora, istniało ryzyko braku zagwarantowania bezpłatnych połączeń w ramach grupy oraz w ramach danej jednostki i mogłoby wpłynąć na wzrost kosztów świadczenia usługi. Jednocześnie CUW wnioskowało do Szefa KPRM o wskazanie do realizacji w 2014 r. jako zamówienia centralnego usługi transportu lotniczego. Ujęcie ww. usługi we wniosku wynikało z dużego zainteresowania jednostek administracji rządowej oraz jednostek nie objętych zarządzeniem, udziałem w takim postępowaniu, m.in. z uwagi na kończący się okres obowiązywania zawartej przez CUW w 2012 r. umowy. W związku z upływem terminu na określenie obowiązującego w 2014 r. wykazu dostaw i usług realizowanych w formie zamówienia centralnego, Szef KPRM zaproponował przeprowadzenie ww. zamówienia w formie dobrowolnego zamówienia wspólnego.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 18, 378-383, 740-761)

Poza, ww. rezygnacją z dwóch kategorii zamówień centralnych CUW w badanym okresie nie kierował do Szefa KPRM wniosków o wydanie odmowy bądź o ograniczenie zakresu realizowanego zamówienia centralnego w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania.

(dowód: akta kontroli str. 7-18, 367-377)

1.8. W postępowaniach o udzielenie zamówienia centralnego, poza jednostkami administracji rządowej, wymienionymi w Zarządzeniu Prezesa RM, udział brały jednostki spoza CSZP, i tak: w 2011 r. w dwóch postępowaniach – 113 jednostek, w 2012 r. w trzech - 47, w 2013 r. w pięciu - 66.

W celu umożliwienia innym podmiotom nabywania dostaw i usług od centralnego zamawiającego, CUW w latach 2013 i 2014 zamieszczał na swojej stronie internetowej informacje o realizowanych zamówieniach centralnych oraz wspólnych i możliwości przyłączenia się do zakupów. Ponadto, rozsyłał informacje do jednostek administracji państwowej z ofertą współpracy, uczestniczył w spotkaniach celem przedstawienia rezultatów osiąganych w zamówieniach centralnych, organizował spotkania z zainteresowanymi jednostkami w celu przedstawienia zalet centralizacji zakupów.

W ocenie NIK, CUW podejmował prawidłowe działania w celu umożliwienia innym podmiotom nabywanie dostaw i usług od centralnego zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 367-377, 571-590, 378-451)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Ustalono, że w przypadku 10 pracowników WZP wykonujących czynności przy zamówieniach centralnych, czterem pracownikom nie nadano zakresów obowiązków w formie pisemnej, a nadane sześciu pracownikom zakresy obowiązków nie uwzględniały czynności polegających na przygotowaniu i realizacji postępowań centralnych, współpracy z jednostkami, które uczestniczą w procesie udzielania zamówień centralnych (szczegółowy opis w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 19-125, 605-631, 3204-3228)

NIK nie podziela zdania prezentowanego przez p.o. Dyrektora CUW w złożonych wyjaśnieniach, że brak skonkretyzowania zakresu obowiązków w sposób ścisły przypisany do konkretnej osoby daje możliwość zmiennego zarządzania potencjałem pracowników, pozostawiając tym samym swobodę działania Naczelnikom, w realizacji zadań komórek organizacyjnych. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej¹⁹, aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika w formie dokumentu (standardy

¹⁸ Zawarte w 2011 r. umowy na dostawę kart flotowych oraz telefonię ruchomą obowiązują do końca 2015 r.

¹⁹ Standardy określone w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

nr 3 i 10). Takie podejście do zarządzania zasobami osobowymi, zdaniem NIK, z jednej strony wyklucza ryzyko niewłaściwego zrozumienia przez pracownika i przełożonego miejsca i roli w systemie zarządzania, z drugiej zaś nie ogranicza kierownikowi możliwości optymalnego wykorzystania kadr do realizacji zadań jednostki. Niezależnie od powyższego stanowiska p.o. Dyrektora CUW, poinformowała, że zakresy obowiązków pracowników WZP są w trakcie opracowania. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę, że do dnia 16 grudnia 2014 r. prace te nie zostały ukończone, NIK wskazuje na potrzebę przyspieszenia działań w powyższym zakresie.

2. Kontrola wykazała, iż w okresie od 14 kwietnia 2011 r. do 28 kwietnia 2013 r. tj. od dnia powołania CUW do realizacji zamówień centralnych w imieniu i na rzecz zamawiających do dnia wejścia w życie zarządzenia nr 8/2013 Dyrektora Centrum Usług Wspólnych z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie nadania regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Centrum Usług Wspólnych, brak było szczegółowych regulacji odnośnie systemu zamówień centralnych. Ponadto, w toku kontroli ustalono, iż w CUW nie zostały ustanowione procedury w zakresie procesu przygotowania zamówień centralnych tj. zbierania przez CUW zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych i ich analizy.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 15, 126-165, 3274-3277)

W ocenie NIK brak procedur w zakresie procesu przygotowania zamówień centralnych tj. zbierania przez CUW zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych i ich analizy może utrudniać CUW podejmowanie skutecznych działań w zakresie nadzoru i monitoringu nad poprawnością postępowania w procesie przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień centralnych. NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji, a osobom zarządzającym pracownikami należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań (standard nr 11 i 16).

3. W latach 2011-2013 CUW przekazywał do Szefa KPRM, wraz z propozycjami dostaw i usług, propozycję wynagrodzenia za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zamówienie centralne. NIK zauważa, że co prawda propozycje przygotowywano biorąc pod uwagę stopień skomplikowania danego zamówienia, pracochłonność, prawdopodobieństwo wystąpienia odwołań i związanych z tym kosztów obsługi prawnej i możliwe do osiągnięcia oszczędności, to jednak nie określono w CUW żadnych szczegółowych zasad i kryteriów ustalania wnioskowanej wysokości wynagrodzenia, ani nie występowano do Szefa KPRM o ustalenie takich zasad. Powyższe propozycje przysługującego wynagrodzenia były jedynie omawiane w trakcie roboczych spotkań kierownictwa CUW.

W ocenie NIK przedstawione przez Centrum propozycje wynagrodzenia miały istotny wpływ na ostateczne decyzje Szefa KPRM w tym zakresie. Świadczy o tym fakt akceptowania przez Szefa KPRM zaproponowanej przez CUW wysokości wynagrodzenia, bez wprowadzania jakichkolwiek zmian.

Zdaniem NIK w celu zachowania przejrzystości, powinny zostać ustalone stosowne zasady i kryteria na podstawie, których w sposób obiektywny możliwe będzie ustalenie przysługującego CUW wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 367-377, 549-561, 591-603, 637-641, 3204-3228)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie podjętych przez Centrum działań organizacyjnych w celu realizacji zadań związanych z Centralnym Systemem Zamówień Publicznych.

2. Realizacja przez CUW obowiązków w zakresie planowania i realizacji zamówień publicznych

Planowanie zamówień publicznych

2.1. Zgodnie z § 12 ust. 4 zarządzenia Prezesa RM w terminie 14 dni od poinformowania przez Centrum o określeniu przez Szefa KPRM wykazu dostaw i usług, które będą realizowane przez Centrum jako zamówienia centralne w 2011 r., jednostki zobowiązane były do przekazania zweryfikowanych zapotrzebowań.

Zgodnie z § 5 ust. 2 i 3 zarządzenia Prezesa RM, JAP zobowiązane były do złożenia zapotrzebowań wstępnych w terminie do dnia 31 grudnia każdego roku, a w terminie 14 dni (w związku ze zmianą zarządzenia Prezesa RM²⁰ od 19 lipca 2012 r. w terminie 30 dni) od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, zapotrzebowań zweryfikowanych.

CUW w celu ujednolicenia przekazywanych przez jednostki danych, ustaliło praktykę składania zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych, polegającą na ich zbieraniu od JAP za pośrednictwem formularzy elektronicznych. Przekazywane w ten sposób dane stanowiły podstawę do podjęcia dalszych decyzji odnośnie uruchomienia postępowań centralnych. W toku kontroli ustalono, iż w 2012 r. jednostki składały zapotrzebowania w formie elektronicznej, za pośrednictwem skrzynki mailowej CUW. Od 2013 r. zapotrzebowania składane były za pośrednictwem platformy CeZam. Za każdym razem jednostki zobowiązane były do złożenia zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych na odrębnych dla każdego rodzaju zamówień centralnych, formularzach.

(dowód: akta kontroli str. 304-308, 635-636, 661-677, 740-761)

Szczegółowym badaniem objęto proces składania przez JAP zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych w latach 2011 – 2014.

W wyniku kontroli zapotrzebowań wstępnych w zakresie dziewięciu²¹ objętych badaniem postępowań, ustalono, że:

- pismem z 30 listopada 2011 r. CUW zwróciło się do Szefa KPRM o zaakceptowanie przedstawionych przez CUW propozycji zamówień centralnych na 2012 r. Po uzyskaniu akceptacji²² (Szef KPRM nie wprowadził żadnych zmian do przedłożonej propozycji) CUW przekazało JAP²³ - 30 grudnia 2011 r. - wykaz zamówień, które będą realizowane jako zamówienia centralne w 2012 r. oraz wyznaczyło termin składania wstępnych zapotrzebowań do dnia 20 stycznia 2012 r. Analiza wstępnych zapotrzebowań składanych na 2012 r. wykazała, że żadna z 61 jednostek wymienionych w zarządzeniu nie złożyła zapotrzebowania wstępnego w terminie określonym w § 5 ust. 2. Przekazanie JAP informacji 30 grudnia 2011 r. w zasadzie uniemożliwiło im złożenie zapotrzebowań w terminie określonym w zarządzeniu Prezesa RM, tj. do dnia 31 grudnia 2012 r.

²⁰ Zarządzenie nr 16 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, zostało zmienione zarządzeniem nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r.

²¹ W 2011 r. jednostki nie składały zapotrzebowań wstępnych, w związku z powyższym badaniem objęto zapotrzebowania wstępne złożone w ramach trzech postępowań w każdym roku od 2012 r. do 31 sierpnia 2014 r.

²² Pismo z akceptacją przedstawionego wykazu wpłynęło do CUW w dniu 30 grudnia 2011 r.

²³ Za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Pani Agnieszka Tarasewicz wyjaśniła, iż „CUW poinformował jednostki o podjęciu przez Szefa KPRM decyzji odnośnie zamówień, które będą realizowane jako zamówienia centralne w 2012 r., w dniu jej otrzymania, tj. w dniu 30 grudnia 2011 r. CUW przekazało propozycję do Szefa KPRM w dniu 30 listopada 2011 r., po odebraniu od wykonawcy raportu „Rekomendacje kategorii asortymentowych do postępowań realizowanych w 2012 r. przez Centralnego Zamawiającego”. Raport został przygotowany na zlecenie CUW.”

(dowód: akta kontroli str. 640, 654-656, 678-682, 687-704, 740-761, 765-766)

- 54 z 65 jednostek (83%) złożyło zapotrzebowania wstępne na 2013 r. po terminie określonym w zarządzeniu, tj. po 31 grudnia 2012 r. Opóźnienia w składaniu zapotrzebowania wyniosły od 2 do 93 dni²⁴. CUW w celu wyegzekwowania wstępnych zapotrzebowania za pośrednictwem platformy CeZam wyznaczył ostateczny termin na złożenie zapotrzebowania na dzień 18 stycznia 2013 r. Jednocześnie CUW poinformował jednostki, iż po tym terminie nie będzie możliwości złożenia zapotrzebowania wstępnego, a niewypelnienie obowiązku złożenia zapotrzebowania wstępnego, stanowi naruszenie § 10 ust. 2 zarządzenia i może być podstawą do otrzymania odmowy na wniosek w sprawie samodzielnej realizacji zamówienia w zakresie zamówień objętych wykazem.

(dowód: akta kontroli str. 635, 641, 659-663, 672, 713-716)

- 20 na 65 jednostek (30%) objętych zarządzeniem Prezesa RM złożyło zapotrzebowania wstępne na 2014 r. po terminie określonym w zarządzeniu, tj. po 31 grudnia 2013 r. Opóźnienia wyniosły od 2 do 13 dni. Jak ustalono w toku kontroli, system CeZam został tak zaprogramowany, aby automatycznie wysyłać powiadomienia wszystkim jednostkom o zbliżającym się terminie na złożenie zapotrzebowania oraz o upływie wyznaczonego terminu.

Pani Agnieszka Tarasewicz p.o. Dyrektora CUW wyjaśniła, że monitorowaniem zajmowały się osoby bezpośrednio zaangażowane w przygotowanie danego zamówienia centralnego. W przypadku opóźnień w składaniu zapotrzebowania CUW, pisemnie, telefonicznie lub mailowo występowało z przypomnieniami, ponagleniami do jednostek. Jak poinformowała p.o. Dyrektora CUW „Dyrektor CUW był informowany na bieżąco na spotkaniach o wszystkich opóźnieniach w składanych przez jednostki zapotrzebowaniach lub o braku zapotrzebowania. Na wniosek wszelkie informacje, również w trybie roboczym przekazywane były do Szefa KPRM.”

(dowód: akta kontroli str. 642-647, 674, 725, 737, 740-761, 765-766)

W wyniku badania zapotrzebowania zweryfikowanych w stosunku do 12²⁵ objętych badaniem postępowań, ustalono, że:

- 13 z 61 (21%) jednostek objętych zarządzeniem Prezesa RM złożyło zapotrzebowania zweryfikowane na 2012 r. z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 22 dni względem terminu wyznaczonego w zarządzeniu Prezesa RM²⁶. W złożonych wyjaśnieniach Pani Agnieszka Tarasewicz p.o. Dyrektora CUW podała, że w przypadku opóźnień w składaniu zapotrzebowania, CUW pisemnie, telefonicznie lub mailowo występowało z przypomnieniami, ponagleniami do jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 657-668, 705-712, 740-761, 765-766)

²⁴ Urząd Transportu Kolejowego złożył wstępne zapotrzebowanie na telefonię stacjonarną i usługi kurierskie dopiero w dniu 3 kwietnia 2013 r., razem z zapotrzebowaniem zweryfikowanym.

²⁵ Badaniem objęto trzy postępowania w każdym roku w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r.

²⁶ JAP zobowiązane były do złożenia zweryfikowanego zapotrzebowania w terminie 14 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej, tj. do 29 marca 2012 r. (ustawa budżetowa została ogłoszona w dniu 15.03.2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

- CUW udostępniło na platformie CeZam formularze do zbierania zapotrzebowań zweryfikowanych na 2013 r. w zakresie:
 - dostaw energii w dniu 11 marca 2013 r. i wyznaczyło termin złożenia zapotrzebowania do dnia 29 marca 2013 r., tj. o 22 dni dłuższy niż wynikający z § 5 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM²⁷;
 - urządzeń informatycznych w dniu 7 marca 2013 r. o godz. 15:34 i wyznaczyło termin złożenia zapotrzebowania do dnia 18 marca 2013 r., tj. o 11 dni dłuższy niż wynikający z § 5 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM;
 - telefonii stacjonarnej w dniu 7 marca 2013 r. o godz. 15:00 i wyznaczyło termin złożenia zapotrzebowania do dnia 19 marca 2013 r., tj. o 12 dni dłuższy niż wynikający z § 5 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM.

63²⁸ spośród 65 jednostek zobowiązanych zarządzeniem Prezesa RM nie złożyło zweryfikowanego zapotrzebowania w terminie wynikającym z § 5 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM. Ponadto, pomimo wyznaczenia przez CUW dłuższego terminu niż określony w zarządzeniu Prezesa RM, 22 jednostki złożyły zapotrzebowania zweryfikowane z opóźnieniem wynoszącym od 1 dnia do 31 dni.

W złożonych wyjaśnieniach p.o. Dyrektora CUW, Pani Agnieszka Tarasewicz poinformowała, że „Terminy w jakich CUW udostępniało Jednostkom formularze wynikały przede wszystkim z czasu niezbędnego na opracowanie i przygotowanie formularzy. CUW zwraca uwagę na konstrukcję formularzy, które są niezwykle szczegółowe, tworzone pod kątem konkretnego postępowania i które w zasadzie eliminują proces zbierania danych uzupełniających. Proces budowy formularzy następował po szczegółowej analizie zapotrzebowań wstępnych z uwzględnieniem pozyskania danych, które są niezbędne by przygotować dokumentację przetargową oraz wszcząć postępowanie. Terminy wyznaczone przez CUW na przekazanie przez Jednostki zweryfikowanych zapotrzebowań uwzględniały stopień skomplikowania przekazywanych danych (czasochłonność przy wypełnianiu formularzy), ich szczegółowość, umożliwiając tym samym prawidłowe ich złożenie przez Jednostki. Rzeczywiście uniemożliwiałoby to dotrzymanie terminów określonych w Zarządzeniu, niemniej CUW miał na uwadze całokształt skrócenie procesu zbierania niezbędnych danych i uruchomienia procedury zakupu. Umożliwienie złożenia przez Jednostki, w terminie wskazanych w Zarządzeniu, zweryfikowanych zapotrzebowań w różnej postaci, finalnie wpłynęłoby nie tylko na niejednorodność przekazywanych danych, ich inny zakres, ale na wydłużenie procesu ich analizy, uzupełniania i w konsekwencji wszczęcia postępowania. Dlatego też, CUW traktuje terminy wskazane w Zarządzeniu jako instrukcyjne i mając na uwadze przebieg całego procesu uzgadniania danych, świadomie wydłużał terminy przekazywania zweryfikowanych danych. CUW mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia zawnioskował również do KPRM o zmiany Zarządzenia w tym zakresie (...). Terminy wskazania zamówień centralnych oraz przekazywania danych zweryfikowanych uległy zmianie. W kolejnych latach CUW zakłada dotrzymywanie terminów określonych w Zarządzeniu z uwagi na ich odmienne ukształtowanie od czerwca bieżącego roku.” Ponadto, Pani Agnieszka Tarasewicz wskazała, iż „CUW nie występowało do Szefa KPRM

²⁷ Zgodnie z § 5 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM jednostki były zobowiązane do złożenia zweryfikowanych zapotrzebowań w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej tj. do dnia 7 marca 2013 r. (ustawa budżetowa została ogłoszona w dniu 5 lutego 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.)

²⁸ Dwie jednostki wymienione w zarządzeniu Prezesa RM – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska nie składały zapotrzebowań zweryfikowanych na dostawy i usługi objęte badaniem, ponieważ już we wstępnych zapotrzebowaniach wskazały, że będą one objęte finansowaniem lub współfinansowaniem ze środków UE (MRR) oraz że nie planowano ich realizacji w danym roku budżetowym (GDOŚ).

o zgodę na wyznaczanie terminów na składanie zapotrzebowań i nie informowało Szefa KPRM o terminach zbierania zapotrzebowań."

(dowód: akta kontroli str. 644-677, 717-724, 740-761, 765-766)

- W dniu 26 lutego 2014 r. CUW udostępniło na platformie CeZam formularze do zbierania zapotrzebowań w zakresie usług pocztowych i dostawy samochodów osobowych i ciężarowych i wyznaczyło termin złożenia zapotrzebowania do dnia 7 marca 2014 r.²⁹, tj. o dwa dni dłuższy niż wynikający z zarządzenia Prezesa RM.

Ustalono, że 54 z 65 (83%) jednostek złożyły zweryfikowane zapotrzebowania z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w zarządzeniu Prezesa RM wynoszącym od jednego do 33 dni. Jednocześnie, pomimo wyznaczenia przez CUW dłuższego niż określony w zarządzeniu terminu, tylko 22 jednostki złożyły zapotrzebowania w tym terminie.

W złożonych wyjaśnieniach p.o. Dyrektora CUW, Pani Agnieszka Tarasewicz poinformowała, iż „CUW udostępniając formularze do zbierania zapotrzebowań wyznaczało terminy niezbędne w jego opinii na przekazanie przez Jednostki danych w wymaganym zakresie. Zakres formularzy, ich szczegółowość, szczegółowość danych wymaganych dla wszczęcia postępowania oraz czas niezbędny na ich opracowanie pozwoliły CUW na udostępnienie formularzy w systemie CeZam nie wcześniej niż w dniu 26 lutego 2014 roku, CUW nie występowało do Szefa KPRM o zgodę na wyznaczanie terminów na składanie zapotrzebowań i nie informowało Szefa KPRM o terminach zbierania zapotrzebowań."

(dowód: akta kontroli str. 675-677, 731-737, 740-761, 765-766)

2.2. Zgodnie z art. 1 ustawy z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach³⁰, materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego, są m.in. dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz państwowe jednostki organizacyjne³¹. Stosownie do postanowień art. 6 ust. 1 ww. ustawy organy państwowe obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą powstającej w nich dokumentacji, a także nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw.

W toku kontroli ustalono, iż CUW nie posiada dokumentacji pozwalającej na ustalenie sposobu oraz terminu złożenia przez JAP w 2011 r. zapotrzebowań zweryfikowanych. CUW posiada jedynie w formie elektronicznej tabelę przekazywane przez JAP w zakresie zaciągniętych i planowanych zobowiązań we wszystkich kategoriach dostaw i usług wskazanych w zarządzeniu Prezesa RM.

W złożonym oświadczeniu, Kierownik Działu Zakupów Centralnych, Pani Wioletta Wierzejska poinformowała, że „po wskazaniu CUW jako centralnego zamawiającego i podjęciu decyzji przez Szefa KPRM 13 maja 2011 r. w przedmiocie trzech zamówień wytypowanych do centralnego, CUW podjęło równocześnie działania mające na celu zebranie danych od Jednostek w zakresie wszystkich kategorii zakupowych wskazanych w zarządzeniu w zakresie zaciągniętych i planowanych zobowiązań. Ankiety, których termin przekazania CUW określił na 31 maja 2011 r. zawierały informacje w zakresie wskazanym w § 12 ust. 4. Termin przekazania zapotrzebowań wynikający z § 12 ust. 4 to 14 dni od poinformowania przez CUW

²⁹ Zgodnie z § 5 ust. 3 Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów jednostki były zobowiązane do złożenia zweryfikowanych zapotrzebowań w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, tj. do dnia 5 marca 2014 r. (ustawa budżetowa została ogłoszona dnia 3 lutego 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162)).

³⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.

³¹ Dz. U. z 2014, poz. 1114.

o planowanych w 2011 r. zakupach. Wobec faktu, że pismo CUW przestało jednostkom 24 maja 2011 r. termin na przekazanie danych upływał 7 czerwca, czyli po terminie przekazania tabeli dotyczącej wszystkich kategorii zakupowych. Wobec posiadania przez CUW informacji w zakresie określonym w § 12 ust. 4 nie było celowe ponowne przesyłanie danych przez jednostki. CUW posiada tabele o których mowa powyżej przesyłane przez jednostki w postaci elektronicznej, niemniej z uwagi na fakt, że tabele przesyłane były w różnej postaci i na różne maile również osób, które już nie pracują w CUW, nie ma możliwości udokumentowania wpływu poszczególnych ankiet."

Jak ustalono w toku kontroli, w obowiązującej w CUW Instrukcji Kancelaryjnej³² brak jest zapisów odnoszących się do prowadzenia korespondencji drogą elektroniczną (m.in. dotyczącej składania zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych w postaci elektronicznej, uwag do SIWZ zgłoszonych przez jednostki w formie elektronicznej) oraz archiwizacji dokumentacji w postaci elektronicznej. Projekt nowej Instrukcji Kancelaryjnej został przekazany do uzgodnień Dyrekcji Archiwum Państwowego w 2013 r.

W złożonych wyjaśnieniach p.o. Dyrektora CUW, Pani Agnieszka Tarasewicz poinformowała, że „Instrukcja wysłana była rok temu do konsultacji, w chwili obecnej przesłane były pewne uwagi. Z informacji uzyskanych od Naczelnika Biura Dyrektora Centrum, tj. osoby koordynującej prace nad Instrukcją, wynika, iż nowy projekt Instrukcji Kancelaryjnej nie opisuje obiegu elektronicznego dokumentów, a jedynie obieg papierowy. Dokumenty, informacje przetwarzane elektronicznie, jak wynika z obecnego projektu, będą drukowane. Centrum Usług Wspólnych przymierza się do wprowadzenia elektronicznego obiegu dokumentów, jest to na etapie koncepcji. Jeżeli chodzi o Centralnego Zamawiającego system CeZam jest udoskonalany, rozważamy również zakup platformy do obsługi CSZP.” Ponadto, jak podała Pani Agnieszka Tarasewicz przekazany do uzgodnień projekt Instrukcji Kancelaryjnej, będzie zaktualizowany po wprowadzeniu elektronicznego obiegu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 262-303, 632-635, 648-653, 740-761, 765-766, 3274-3277)

2.3. Stosownie do § 5 ust. 4 Zarządzenia Prezesa RM, Centrum zobowiązane było sporządzenia analizy przekazanych przez zamawiających zapotrzebowań pod kątem ilości zamówień jednorodzących, terminu realizacji zamówień oraz rozmiaru oszczędności wynikających z efektu skali bądź standaryzacji.

W złożonych wyjaśnieniach p.o. Dyrektora CUW, Pani Agnieszka Tarasewicz poinformowała, iż „CUW nie określiło dodatkowej metodologii analizy zapotrzebowań niż ta, która wynika z § 5 ust. 4 zarządzenia nr 10 (poprzednio nr 16) Prezesa Rady Ministrów w sprawie wskazania centralnego zamawiającego (...) która wskazuje sposób analizy pod kątem ilości zamówień jednorodzących, terminu realizacji i rozmiaru oszczędności. Ilość zapotrzebowanych zamówień oraz termin ich realizacji wynikają wprost z wypełnionych przez jednostki administracji państwowej (JAP) elektronicznych formularzy udostępnionych obecnie w systemie CeZam. (...) Ponadto w związku z brakiem szczegółowych danych na temat ewentualnych oszczędności w kategoriach określonych w Zarządzeniu (przed 2011 rokiem nie realizowano zamówień centralnych w Polsce), CUW bazuje na wynikach zamówień, realizowanych przez funkcjonujące w Europie centralne jednostki zakupowe³³.” Ponadto, Pani Agnieszka Tarasewicz wskazała, iż z uwagi na

³² Wprowadzonej zarządzeniem nr 33/2012 Dyrektora Centrum Usług Wspólnych z dnia 20 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej Centrum Usług Wspólnych.

³³ np. „Analiza i rozwój elektronicznych zamówień publicznych Polsce w świetle doświadczeń włoskich i europejskich”, - Twining PL/IB/2001/FI/04 Phare 2001 PL 01.02.08 „system zamówień publicznych” Rzym-Warszawa 2004, strona internetowa <http://www.ks.dk/english/public-procurement/central-purchasing-organisations/>) oraz na informacjach publikowanych w Internecie dotyczących centralizacji w grupach kapitałowych np. PGE Dystrybucja

elektroniczny sposób porozumiewania się i gromadzenia danych, CUW nie prowadzi odrębnych pisemnych analiz.

(dowód: akta kontroli str. 379-383, 765-766, 740-761)

W okresie objętym kontrolą, CUW dokonało standaryzacji przedmiotu zamówienia we wszystkich postępowaniach prowadzonych w ramach zamówień centralnych.

Jak poinformowała Pani Agnieszka Tarasewicz „Dokonując standaryzacji CUW bierze pod uwagę wszelkie zgłoszone przez jednostki uwagi już na etapie zbierania zapotrzebowań wstępnych (analiza materiałów biurowych zgłoszonych przez jednostki). Ponadto opracowywane przez CUW formularze do zbierania zapotrzebowań zweryfikowanych dają możliwość ustalenia najbardziej popularnego/standardowego asortymentu, sprzętu, usługi. Na bazie potrzeb jednostek budowany jest opis przedmiotu zamówienia, który w najszerszym stopniu wypełnia potrzeby jednostek mając na uwadze gdzie i do czego sprzęt będzie wykorzystywany (np. samochody), funkcjonalności systemu do obsługi prawnej. CUW dokonując standaryzacji ma również na uwadze eliminowanie ryzyka ograniczania konkurencji poprzez eliminowanie proponowanych przez jednostki opisów, które wskazują na konkretnego dostawcę usług lub dostaw.”

W wyniku kontroli ustalono, iż w przypadku postępowania na dostawę komputerów stacjonarnych, przenośnych i laptopów, Ministerstwo Finansów z uwagi na dokonaną standaryzację przedmiotu zamówienia, 2 maja 2013 r. złożyło wniosek do Szefa KPRM o samodzielną realizację zamówienia. Ministerstwo Finansów argumentowało swój wniosek tym, iż sprzęt kupowany w zamówieniu centralnym nie będzie zgodny ze standardami sprzętu eksploatowanego w ministerstwie. CUW zaopiniowało wniosek negatywnie i Szef KPRM wydał decyzję odmowną w powyższym zakresie.

Analiza wniosków o samodzielną realizację wykazała, iż w pozostałych postępowaniach, objętych badaniem, nie wystąpiły przypadki składania przez jednostki wniosków o samodzielną realizację zamówienia w związku z dokonaną przez CUW standaryzacją przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 379-383, 740-761, 765-1456, 3278-3290)

2.4. Stosownie do § 6 pkt 1 zarządzenia Prezesa RM, poza jednym przypadkiem opisanym poniżej, CUW przekazywało JAP plany zamówień centralnych na dany rok budżetowy w terminie 30 dni od otrzymania zapotrzebowania zweryfikowanego, , wskazując planowany harmonogram oraz zakres danych niezbędnych do realizacji.

W toku kontroli ustalono, iż nie został sporządzony i nie został przekazany zamawiającym plan zamówień centralnych na 2011 r. wraz z harmonogramem ich realizacji. CUW w 2011 r. przekazywało jednostkom informacje w trybie § 8 ust. 3 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, tj. przekazywało informacje dotyczące stopnia zaawansowania prac nad prowadzonymi postępowaniami. W mailu skierowanym do JAP w dniu 21 października 2011 r. CUW przekazało informacje odnośnie stopnia zaawansowania prac w postępowaniach:

- na świadczenie usług telefonii mobilnej dla JAP, poinformowano o konieczności przesunięcia terminu składania i otwarcia ofert,
- na dostawę paliwa w systemie kart flotowych - poinformowano o planowanych terminach: zakończenia uzgadniania SIWZ, przesłania ogłoszenia do publikacji udzielenia zamówienia,
- na usługę ubezpieczeniową w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych – poinformowano o planowanych terminach: przekazania SIWZ do opiniowania, zawarcia umowy oraz o braku możliwości dotrzymania pierwotnego terminu

zawarcia umowy i w związku z tym o konieczności występowania przez jednostki, którym okres obowiązywania umowy upływa w bieżącym roku bądź przed dniem 31 marca 2012 r., o zgodę na samodzielną realizację zamówienia.

W złożonych wyjaśnieniach p.o. Dyrektora CUW podała, iż *"CUW w 2011 r. przekazało jednostkom informacje o planowanych zamówieniach centralnych oraz informowało na bieżąco o etapie realizacji zamówień. Pomimo braku przekazania dokumentu zatytułowanego harmonogram obowiązków informacyjny wobec jednostek został wypełniony."*

(dowód: akta kontroli str. 367-377, 452-535, 3204-3228)

Realizacja zamówień publicznych

2.5. Zgodnie z § 8 zarządzenia Prezesa RM, CUW - na podstawie zweryfikowanych zapotrzebowań - przygotowywało projekty specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej SIWZ) i przekazywało je do JAP w celu zaopiniowania w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 3 dni robocze³⁴. Ponadto, Centrum niezwłocznie przekazywało JAP informacje o planowanych terminach publikacji ogłoszeń i otwarcia ofert i informacje dotyczące realizowanego zamówienia centralnego.

W wyniku badania 12 postępowań o udzielenie zamówienia centralnego ustalono, iż nie wszystkie jednostki, stosownie do § 8 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM przekazywały do CUW opinie do projektu SIWZ w trybie i terminie ustalonym przez CUW. I tak m.in.:

- w postępowaniu na zakup paliw dla samochodów służbowych jednostek administracji państwowej w systemie bezgotówkowym na podstawie kart flotowych w latach 2012 – 2015, na 116 jednostek biorących udział w postępowaniu jedynie dwie zgłosiły uwagi do SIWZ,
- w postępowaniu na dostawę tabletów dla jednostek administracji publicznej na 36 jednostek biorących udział tylko 3 zgłosiły uwagi do SIWZ,
- w postępowaniu na dostawę energii elektrycznej (2013 r.) na 100 jednostek tylko 27 zgłosiło swoje uwagi.

Jak poinformowała Pani Wioletta Wierzejska, Kierownik Działu Zakupów Centralnych, CUW nie podejmowało działań w celu wyegzekwowania opinii od Jednostek, które nie zgłosiły uwag do SIWZ na etapie jej opiniowania. CUW analizowało uwagi i opinie Jednostek które je zgłosiły, a odzwierciedleniem uwzględnionych bądź nieuwzględnionych uwag jednostek była przygotowana i ogłoszona dokumentacja przetargowa postępowania.

W złożonych wyjaśnieniach p.o. Dyrektora CUW poinformowała, iż *"Zarządzenie obowiązuje zarówno CUW jak i jednostki w nim wskazane. Każda ze stron ponosi odpowiedzialność za stosowanie przepisów zarządzenia w takim stopniu jakim jej dotyczy. CUW przekazując jednostkom SIWZ, informowało o terminie wyznaczonym na opiniowanie dokumentacji i możliwości zgłoszenia uwag do wersji dokumentacji przygotowanej przez CUW."*

(dowód: akta kontroli str. 1457-3197, 3204-3228)

Ponadto, jak wykazała analiza dokumentacji zamówień centralnych, w postępowaniach prowadzonych w latach 2011, 2012 CUW nie informowało jednostek o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zgłoszonych do SIWZ uwag.

³⁴ CUW wyznaczał terminy na składanie uwag do SIWZ wynoszące od 3 do 6 dni roboczych.

W wynikach ankiety przeprowadzonej przez CUW, 54% jednostek biorących udział w ankiecie³⁵, zwróciło uwagę na konieczność zmian w zakresie opiniowania SIWZ np. poprzez uwzględnianie wszystkich uwag do SIWZ, ewentualnie przekazywania jednostkom uzasadnienia o braku akceptacji przekazanej propozycji.

W złożonych wyjaśnieniach p.o. Dyrektora CUW poinformowała, iż „(...)zarządzenie nie nakłada takiego obowiązku. Niemniej jednak CUW biorąc pod uwagę potrzebę jednostek w tym zakresie, wprowadziło w systemie CeZam taką funkcjonalność. Obecnie każda z jednostek jest powiadamiana o przyjęciu lub odrzuceniu jej uwagi wraz z uzasadnieniem.”

W toku kontroli ustalono, iż JAP informowane są za pośrednictwem platformy CeZam o przyjęciu bądź odrzuceniu uwag do SIWZ poczynając od postępowania na usługi telefonii stacjonarnej dla JAP (2013/8).³⁶

Badanie szczegółowe dokumentacji postępowań nie wykazało zastosowania w SIWZ zapisów ograniczających uczciwą konkurencję.

(dowód: akta kontroli str. 546-561, 1457-1458, 1540-1541, 1752-1753, 1816-1817, 1897-1898, 2051-2052, 2384-2386, 2723-2724, 2844-2845, 2917-2918, 3083-3084, 3127-3128, 3198)

2.6. Zgodnie § 8 ust. 1 zarządzenia Prezesa RM, CUW - na podstawie składanych przez JAP zapotrzebowań zweryfikowanych - dokonuje ustalenia szacunkowej wartości zamówienia centralnego (w brzmieniu obowiązującym od 19 lipca 2012 r.). Zgodnie z art. 32 ustawy pzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Jak poinformowała Pani Agnieszka Tarasewicz p.o. Dyrektora CUW, szacowanie wartości zamówienia przez CUW odbywa na podstawie zapotrzebowań zgłoszonych przez uczestników zamówień centralnych, z uwzględnieniem efektu skali oraz pomocniczo w weryfikowaniu wartości szacunkowej zamówienia w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych CUW korzystał również z dialogu technicznego, bądź prowadziło rozeznanie rynku. Ponadto, jak wskazała p.o. Dyrektora CUW „Uczestnicy postępowań centralnych zobowiązani są określić swoje potrzeby w ramach realizowanego zadania i oszacować realne środki finansowe przeznaczone na jego wykonanie. Mając na uwadze zatem, że to od uczestników postępowań zależy jakie środki przeznaczone są na realizację zamówienia, określenie szacunkowej wartości zamówienia przez CUW ma charakter wtórny do wartości ustalanych przez Jednostki.”

W wyniku kontroli ustalono, iż w przypadku dwóch postępowań³⁷ spośród 12 objętych badaniem, CUW przeprowadziło dialog techniczny poprzedzający wszczęcie postępowania. Celem dialogu było uzyskanie m.in. informacji, które mogą być wykorzystane przy przygotowaniu opisu przedmiotu zamówienia oraz cen jednostkowych przyjętych do wyceny przedmiotu zamówienia.

W wyniku szczegółowego badania 12 postępowań ustalono, że w postępowaniu na dostawę komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów dla JAP (2013 r.), składającym się z 17 części, CUW ustaliło wartość szacunkową zamówienia m.in. na podstawie cen jednostkowych uzyskanych od wykonawców uczestniczących w dialogu technicznym. Analiza uwag zgłaszanych przez JAP wykazała, iż 24 jednostki (z 56 uczestniczących w postępowaniu) zgłosiły uwagi do wartości

³⁵ Ankietę wypełniło 57 jednostek w tym, 54 jednostki wymienione w zarządzeniu Prezesa RM i trzy jednostki biorące udział w zamówieniach centralnych, a nie wymienione w zarządzeniu.

³⁶ W tym postępowaniu SIWZ została przekazana do opiniowania JAP w dniu 27 listopada 2013 r.

³⁷ W postępowaniu na dostawę komputerów stacjonarnych przenośnych i tabletów dla JAP (2013/04) oraz w postępowaniu na usługi telefonii stacjonarnej dla JAP (2013/8).

szacunkowej zamówienia. JAP zwracały uwagę, że wartości poszczególnych urządzeń informatycznych ich zdaniem były znacznie zawyżone, m.in. Ministerstwo Środowiska zwróciło uwagę, że w IV kwartale 2012 r. uzyskało sprzęt o podobnych parametrach za cenę znacznie niższą niż ta wskazana przez CUW jako szacunkowa.

Ponadto, 19 z 56 jednostek poinformowało CUW, że z uwagi na posiadane środki i zatwierdzone plany finansowe cena poszczególnych urządzeń informatycznych lub też zestawów tych urządzeń nie może przekroczyć kwoty 3 500,00 zł. Część z tych jednostek wskazała, iż z uwagi na cenę szacunkową znacznie przekraczającą środki przeznaczone na realizację zamówienia nie będą mogły zadeklarować chęci zakupu urządzeń pokrywających się z ich potrzebami.

Analiza wniosków o samodzielną realizację zamówień wykazała również, że trzy jednostki złożyły wnioski o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia, argumentując swoje prośby m.in. tym, że szacunkowa wartość ustalona przez CUW jest przeszacowana i przewyższa ich możliwości finansowe.

W 14 z 17 części zamówienia wysokość ustalonych wartości szacunkowych przewyższyła ceny wskazane w ofertach wybranych jako najkorzystniejsze o 40% i więcej³⁸.

Po zakończeniu postępowania centralnego 17 JAP³⁹ złożyło wnioski o samodzielną realizację zamówień na zakup dodatkowych komputerów stacjonarnych i przenośnych wskazując m.in. na możliwości sfinansowania dodatkowych zakupów powstałą w związku z niższymi niż pierwotnie szacowano cenami uzyskanymi w przetargu centralnym.

W złożonych wyjaśnieniach Pani Agnieszka Tarasewicz, p.o. Dyrektora CUW poinformowała, że „(...) CUW zobowiązany jest do ustalenia wartości szacunkowej zamówienia z należytą starannością i nie może w żaden sposób zaniżać wartości zamówienia. Z tego powodu nie uwzględniono w szacunku potencjalnych opustów, cen promocyjnych, rabatów itp. Firmy zostały poproszone o podanie katalogowej ceny brutto za 1 szt. bez uwzględnienia potencjalnych opustów, cen promocyjnych, rabatów oraz uzależniania wysokości ceny od ilości kupowanego sprzętu. Ostatecznie ceny jednostkowe służące do wyceny zostały uśrednione poprzez odrzucenie skrajnych cen (najniższej i najwyższej) i wyliczenie zaokrąglonej średniej z pozostałych cen. (...) CUW w 2013 r. przy ustalaniu wartości szacunkowej wykorzystano wycenę uzyskaną w ramach dialogu technicznego. Z uwagi na konsekwencje jakie niesie za sobą zaniżanie wartości szacunkowej, tj. ryzyko unieważnienia postępowania w przypadku braku środków choćby w jednej jednostce, w ocenie CUW takie działanie byłoby zagrożeniem niedochowania

³⁸ W części 3 - o 40% wyższa niż oferta wybrana; w części 4 - o 34% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu; w części 5 - o 55% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu; w części 6 - o 51% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu; w części 7 - 56% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu; w części 8 - o 49% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu; w części 9 - o 45% wyższa niż oferta wybrana; w części 10 - o 56% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu i o 52% wyższa niż wybrana; w części 11 - o 47% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu; w części 12 - o 22% wyższa niż wybrana; w części 13 - o 47% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu i o 45% wyższa niż wybrana; w części 14 - o 47% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu; w części 15 - o 45% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu; w części 16 - o 65% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu. Natomiast, w części 1 - o 39% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu; w części 2 - o 37% wyższa niż najniższa złożona w postępowaniu; natomiast postępowanie w części 17 zostało unieważnione z powodu nie złożenia żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu.

³⁹ Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Ministerstwo Finansów, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Lubelski Urząd Wojewódzki, Ministerstwo Gospodarki, Główny Inspektor Weterynarii, Opolski Urząd Wojewódzki, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Rządowe Centrum Legislacji, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, Urząd do Spraw Cudzoziemców, Urząd Patentowy RP, Urząd Transportu Kolejowego, Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki, Wyższy Urząd Górniczy, Wielkopolski Urząd Wojewódzki.

należytej staranności. Poza tym nie ma podstaw by podważać kalkulację dokonaną przez profesjonalne podmioty uczestniczące w dialogu."

(dowód: akta kontroli str. 1458, 1540-1541, 1752-1753, 1816-1817, 1897-1898, 2051-2383, 2384-2386, 2723-2724, 2844-2845, 2917-2918, 3083-3084, 3204-3228, 3127-3128, 3278-3301)

2.7. W wyniku szczegółowego badania 12 postępowań przeprowadzonych w ramach CSZP ustalono, iż siedem postępowań⁴⁰ przeprowadzono z opóźnieniem w stosunku do terminów wyznaczonych w harmonogramach.

Największe opóźnienia wystąpiły przy realizacji postępowań na usługę ubezpieczenia komunikacyjnego pojazdów dla JAP oraz usługę telefonii stacjonarnej dla JAP. Postępowanie na usługę telefonii stacjonarnej pomimo wskazania do realizacji jako zamówienie centralne w roku 2013, faktycznie zostało wszczęte w lutym 2014 r. Podobnie w przypadku postępowania na usługę ubezpieczenia komunikacyjnego pojazdów dla JAP, pomimo wskazania do realizacji jako zamówienie centralne w 2011 r., wszczęte zostało w styczniu 2012 r. W przypadku zamówienia na usługi telefonii stacjonarnej opóźnienia wynikały z konieczności dokonania analizy potrzeb każdej jednostki uwzględniającej technologię świadczonych usług, a w konsekwencji potrzeby wystandaryzowania przedmiotu zamówienia oraz opisanie sposobu realizacji zamówienia odpowiadającego potrzebom jednostek. W przypadku zamówienia na usługę ubezpieczenia komunikacyjnego powodem opóźnień było: skomplikowanie ze względu na jego skalę⁴¹, opóźnienia w przekazywaniu zapotrzebowań przez jednostki, długotrwałego procesu standaryzacji przedmiotu zamówienia i zbieranie dodatkowych danych od JAP. Ponadto, w przypadku obu postępowań wpływ na opóźnienia miały złożone przez wykonawców w ww. postępowaniach odwołania. W toku kontroli ustalono, iż w przypadku postępowania na telefonię stacjonarną 13 z 91 jednostek uczestniczących w postępowaniu, a w przypadku zamówienia na usługę ubezpieczenia komunikacyjnego 25 z 74 jednostek wystąpiło do Szefa KPRM z wnioskiem o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia z powodu opóźnień w realizacji ww. zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 766, 896-920, 1280-1456, 1459, 1542, 1754, 1818, 1897-1899, 2053-2054, 2723-2724, 2846, 2919, 3085, 3204-3228, 3271-3273)

W przypadku dwóch postępowań⁴² opóźnienia spowodowane były m.in. wniesieniem środków ochrony prawnej i koniecznością powtórzenia zaskarżonych czynności w postępowaniu. W złożonych wyjaśnieniach Pani Agnieszka Tarasewicz, p.o. Dyrektora CUW podała, iż „*Harmonogramy przygotowywane dla zamówień centralnych miały charakter informacyjny i miały na celu określenie terminów dla kluczowych etapów prawidłowego przygotowania i realizacji procedury przetargowej. W harmonogramach nie uwzględniono ryzyka wnoszenia odwołań przez Wykonawców, ponieważ ryzyko to jest praktycznie niemożliwe do skalkulowania. Odwołania mogą być wnoszone przez różne podmioty różnych etapach*

⁴⁰ Postępowania: dostawa komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów (2013/4); usługi telefonii stacjonarnej dla JAP (2013/8); sukcesywne dostawy akcesoriów i materiałów biurowych dla JAP (2012/02); ubezpieczenie komunikacyjne pojazdów dla JAP (2011); rezerwację, sprzedaż i sukcesywne dostawy biletów lotniczych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie wraz z obowiązkowym ubezpieczeniem podróży i ich bagażu w czasie lotu (2012/03); dostawę energii elektrycznej (2013); dostawa samochodów cz. 1 (2014).

⁴¹ Zamówieniem miało być objęte 3000 pojazdów z różnym wyposażeniem często przewyższającym wartość pojazdu (np. GDDKiA).

⁴² Na rezerwację, sprzedaż i sukcesywne dostawy biletów lotniczych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie wraz z obowiązkowym ubezpieczeniem podróży i ich bagażu w czasie lotu oraz sukcesywne dostawy akcesoriów i materiałów biurowych dla JAP.

postępowania. To sprawia, że przewidzenie wszystkich możliwych kombinacji nie jest celowe i jest obarczone dużym błędem."

W toku kontroli ustalono, iż w przypadku postępowania na bilety lotnicze pięć⁴³ z 50 jednostek uczestniczących w postępowaniu, a w przypadku zamówienia na dostawę akcesoriów i materiałów biurowych cztery⁴⁴ z 61 jednostek wystąpiły do Szefa KPRM z wnioskiem o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia z powodu opóźnień w realizacji zamówienia centralnego spowodowanych wniesieniem odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 766, 823-895, 1540-1815, 3204-3228)

W trzech postępowaniach⁴⁵ opóźnienia w działaniach CUW wystąpiły już na etapie przygotowywania opisu przedmiotu zamówienia oraz treści SIWZ i w konsekwencji następne określone w harmonogramie etapy zostały przeprowadzone z opóźnieniem.

W wyniku opóźnień powstałych w ww. postępowaniach, przy przygotowaniu ostatecznej wersji SIWZ, długotrwałym procesie standaryzacji przedmiotu zamówienia, późniejszym niż planowano wszczęciu postępowań oraz ich zakończeniu, umowy w sprawie zamówienia centralnego w tych postępowaniach podpisane zostały z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 102 dni w stosunku do terminu określonego w harmonogramie.

W złożonych wyjaśnieniach Pani Agnieszka Tarasewicz, p.o. Dyrektora CUW podała, iż część jednostek przekazało zapotrzebowania z opóźnieniem co w efekcie spowodowało powstanie późniejszych opóźnień w stosunku do pierwotnego harmonogramu. Na opóźnienia miały wpływ również składane pytania i wyjaśnienia do SIWZ zarówno te składane przez JAP na etapie opiniowania SIWZ jak i te składane w trakcie postępowania przez wykonawców, braki w złożonych ofertach i konieczność ich uzupełnienia.

Ponadto, p.o. Dyrektora CUW poinformowała, iż „(...) CUW w wielu sytuacjach nie miało i nie ma realnego wpływu na usprawnienie procesu i uniknięcie opóźnień, np. na etapie zapotrzebowań – mimo wysyłanych monitów jednostki spóźniały się z zapotrzebowaniami, również trudny do przewidzenia jest czas, jakiego będzie wymagał etap opiniowania i analizowania uwag zgłoszonych do SIWZ. CUW nie ma wpływu na ilość pytań i korzystanie przez Wykonawców ze środków ochrony prawnej, które wpływają na terminy i harmonogramy zamówień centralnych oraz generują opóźnienia w realizacji zamówień centralnych."

W 2012 r.⁴⁶ i w 2013 r.⁴⁷ CUW aktualizowało przesłane jednostkom harmonogramy realizacji postępowań. Zmiany w harmonogramie na etapie przygotowywania postępowań, jak wyjaśniła Pani Anna Tyniec, Naczelnik WZP wynikały m.in. z opóźnień w przekazywaniu przez jednostki zapotrzebowań niezbędnych do kompleksowej analizy oraz dokonywanej standaryzacji tzn. takiego ukształtowania opisu przedmiotu zamówienia, który w najwyższym stopniu będzie odpowiadał potrzebom większości lub wszystkich jednostek. Zmiany harmonogramu przekazane zostały jednostkom mailowo oraz za pośrednictwem platformy CeZam.

(dowód: akta kontroli str. 484-516, 603, 1459, 1542, 1754, 1818, 1897-1899, 2053-2054, 2723-2724, 2846, 2919, 3085, 3204-3228)

⁴³ Urząd do Spraw Cudzoziemców, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

⁴⁴ Ministerstwo Gospodarki, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

⁴⁵ Na dostawę komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów (2013/4), na dostawę energii elektrycznej (2013), na dostawę samochodów cz. 1 (2014).

⁴⁶ Aktualizacja dotyczyła harmonogramów wszystkich postępowań prowadzonych w 2012 r.

⁴⁷ Aktualizacja dotyczyła jedynie harmonogramu postępowania na telefonię stacjonarną.

2.8. Stosownie do § 8 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM, we wszystkich postępowaniach objętych badaniem jednostki były informowane na bieżąco (mailowo, za pośrednictwem platformy CeZam) o kluczowych etapach postępowania, tj. m.in. o przekazaniu do publikacji ogłoszenia, terminie otwarcia ofert oraz jego zmianach, o wniesieniu odwołań, przygotowaniu zmian w SIWZ w związku z uwzględnieniem wniesionych odwołań, planowanym terminie podpisania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1458, 1540-1541, 1752-1753, 1816-1817, 1897-1898, 2051-2052, 2384-2386, 2723-2724, 2844-2845, 2917-291, 3083-3084, 3127-3128, 3198, 3204-3228)

2.9. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 21 rozporządzenia w sprawie protokołu postępowania, protokół zawiera m.in. informacje dotyczące zawiadomienia o wyborze albo unieważnieniu postępowania oraz powodów unieważnienia postępowania.

W toku kontroli ustalono, iż w przypadku jednego spośród 12 badanych postępowań w protokole postępowania druk ZP-PN na zakup i dostawę samochodów osobowych i ciężarowych dla JAP (2014), w pkt 15 *zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty/unieważnienie postępowania*, nie zamieszczono informacji o unieważnieniu postępowania w zakresie cz. 4 (samochód osobowy klasa „H” kombi van 5-osobowy) oraz cz. 5 (samochód osobowy terenowy klasa niższa średnia „C” SUV) i w konsekwencji nie podano powodów ich unieważnienia.

W złożonych wyjaśnieniach Pani Agnieszka Tarasewicz, p.o. Dyrektora CUW podała, iż „(...) omyłkowo nie została zawarta informacja o unieważnieniu postępowania w części 4 i 5, jednakże załącznikiem do protokołu ZP-PN jest pismo (WZP/256/14 z dnia 10.07.2014 r.) o nieważnieniu postępowania w części 4 i 5.”

(dowód: akta kontroli str. 3083-3126, 3204-3228)

2.10. Zgodnie z § 10 ust. 1 zarządzenia Prezesa RM, CUW przekazywało zawarte umowy w terminie 7 dni od dnia ich podpisania oraz sprawowało nadzór nad prawidłowym ich wykonaniem. CUW podejmowało działania w zgłaszanych przez jednostki problemach z realizacją umowy (interweniowało u wykonawców dyscyplinując ich, aby przestrzegali zapisów umowy), udzielało odpowiedzi na prośby skierowane przez JAP o interpretację zapisów zawartej umowy (np. w zakresie naliczania kar umownych), organizowało spotkania z wykonawcami w celu wyjaśnienia zaistniałych problemów oraz w celu omówienia zagadnień związanych z realizacją umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1458, 1540-1541, 1752-1753, 1816-1817, 1897-1898, 2051-2052, 2384-2386, 2723-2724, 2844-2845, 2917-2918, 3083-3084, 3127-3128, 3198)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Centrum nie posiada dokumentacji pozwalającej na ustalenie sposobu oraz terminu złożenia przez JAP w 2011 r. zapotrzebowań zweryfikowanych. Dysponuje jedynie przekazanymi przez JAP w formie elektronicznej tabelami w zakresie zaciągniętych i planowanych zobowiązań we wszystkich kategoriach dostaw i usług wskazanych w zarządzeniu Prezesa RM.

Zdaniem NIK, w celu zapewnienia – zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach - odpowiedniego sposobu ewidencji i przechowywania dokumentacji powstającej, a także nadsyłanej i składanej w zakresie CSZP, tj. zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych, zgłaszania uwag do SIWZ oraz wszelkiej korespondencji wpływającej do CUW związanej z prowadzonymi postępowaniami w ramach CSZP, niezbędne jest przyjęcie w CUW

takich rozwiązań, które pozwolą na odzwierciedlenie przebiegu załatwiania i rozstrzygnięcia spraw.

NIK zauważyła, że CUW podjęło już prace nad nową instrukcją kancelaryjną CUW oraz, że trwa proces jej uzgadniania z Dyrekcją Archiwów Państwowych. Jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora CUW Pani Agnieszki Tarasewicz, zgodnie z nową instrukcją kancelaryjną, dokumenty przetwarzane elektronicznie będą drukowane.

(dowód: akta kontroli str. 262-303, 632-635, 648-653, 740-761, 765-766, 3274-3277)

2. W postępowaniach prowadzonych w latach 2011, 2012 CUW nie informował jednostek o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zgłoszonych przez nie uwag do SIWZ. Potrzebę przekazywania jednostkom uzasadnienia o braku akceptacji przekazanej propozycji zmiany bądź jej uwzględnienia zgłaszały jednostki w ankiecie przeprowadzonej przez CUW.

NIK zauważyła wprawdzie, że obowiązek przekazywania informacji o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zgłoszonych uwag do SIWZ nie wynika wprost z zarządzenia Prezesa RM, to jednak stosownie do § 10 ust. 1 ww. zarządzenia Centrum zostało zobowiązane do współpracy z jednostkami przy realizacji zamówień publicznych, a w szczególności do udzielania wyjaśnień i informacji. NIK uwzględnia fakt, że począwszy od prowadzonego postępowania na dostawę telefonii stacjonarnej⁴⁸, CUW przyjęło praktykę informowania jednostek o przyjęciu bądź odrzuceniu zgłoszonych uwag.

(dowód: akta kontroli str. 549-561, 1458, 1540-1541, 1752-1753, 1816-1817, 1897-1898, 1900-1925, 2051-2052, 2055-2105, 2384-2386, 2723-2724, 2844-2845, 2917-2918, 3083-3084, 3127-3128, 3204-3228)

3. W przypadku jednego postępowania⁴⁹ wartość szacunkowa ustalona przez CUW, pomimo rozpoznania cen w ramach przeprowadzonego dialogu technicznego znacznie przewyższała ceny uzyskane w wyniku przeprowadzonego postępowania (o 40% i więcej). Uwzględniając fakt, że JAP zgłaszały liczne uwagi co do trafności oszacowanych kwot, NIK zwraca uwagę na potrzebę bardziej starannego szacowania wartości zamówień, zwłaszcza, że skutkiem przeszacowania wartości omawianego zamówienia była rezygnacja JAP z części zgłaszanych pierwotnie potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 1458, 1540-1541, 1752-1753, 1816-1817, 1897-1898, 2051-2383, 2384-2386, 2723-2724, 2844-2845, 2917-2918, 3083-3084, 3127-3128, 3204-3228, 3278-3301)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie realizacji przez CUW obowiązków w zakresie planowania i realizacji zamówień centralnych, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Centrum nie sporządziło i nie przekazało jednostkom, w terminie 30 dni od otrzymania zweryfikowanych zapotrzebowań, planu zamówień centralnych na 2011 r. wraz z harmonogramem ich realizacji, co było niezgodne z § 6 pkt 1 zarządzenia Prezesa RM. Co prawda, CUW w 2011 r. przekazywało jednostkom – w trybie § 8 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM - informacje dotyczące stopnia zaawansowania prac nad prowadzonymi postępowaniami, jednak działania te nie mogą zostać uznane za wykonanie obowiązku, o którym mowa w § 6 pkt 1 zarządzenia Prezesa RM.

(dowód: akta kontroli str. 367-377, 452-535, 3204-3228)

⁴⁸ W tym postępowaniu SIWZ została przekazana do opiniowania JAP w dniu 27 listopada 2013 r.

⁴⁹ Na dostawę komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów (2013 r.)

2. W protokole postępowania druk ZP-PN na zakup i dostawę samochodów osobowych i ciężarowych dla JAP (2014), w pkt 15 *zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty/unieważnienie postępowania* nie zamieszczono informacji o unieważnieniu postępowania w zakresie cz. 4 (samochód osobowy klasa „H” kombi van 5-osobowy) oraz cz. 5 (samochód osobowy terenowy klasa niższa średnia „C” SUV) i w konsekwencji nie podano w protokole powodów ich unieważnienia, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 21 rozporządzenia w sprawie protokołu postępowania.

NIK zauważyła, iż pismo o unieważnieniu postępowania jest załącznikiem do ww. protokołu, niemniej jednak zamawiający ma obowiązek sporządzania rzetelnego i zawierającego wszystkie elementy wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie protokołu postępowania, protokołu.

(dowód: akta kontroli str. 3083-3126, 3204-3228)

3. Centrum, podejmowało działania w celu usprawnienia procesu przygotowania i realizacji zamówień centralnych m. in. poprzez stworzenie własnej platformy internetowej CeZam (szczegółowy opis w pkt 1.3.).

System ten, co prawda, ujednolicił proces zbierania zapotrzebowań oraz zapewniał jednostkom jednakowy dostęp do informacji o postępowaniach i do dokumentacji postępowania, jednakże NIK zwraca uwagę na brak spójności działań CUW, które pomimo wprowadzenia zasady składania zweryfikowanych zapotrzebowań jedynie na formularzach w formie elektronicznej, to nie udostępniło JAP takich formularzy we właściwym czasie. Spowodowało to, iż w 2013 r. i 2014 r. jednostki złożyły zapotrzebowania zweryfikowane z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w zarządzeniu Prezesa RM.

W ocenie NIK wyznaczenie przez CUW innego, niż określony w zarządzeniu Prezesa RM terminu na złożenie przez JAP zweryfikowanych zapotrzebowań było działaniem niedopuszczalnym i niezgodnym z obowiązującym wówczas zarządzeniem Prezesa RM oraz było działaniem nierzetelnym, które w konsekwencji spowodowało naruszenie przez 63 JAP przepisów § 5 ust. 3 ww. zarządzenia

(dowód: akta kontroli str. 304-366, 635-636, 661-739)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez CUW obowiązków w zakresie planowania i realizacji zamówień centralnych.

3. Działania CUW w zakresie ustalenia efektów funkcjonowania CSZP

W okresie objętym kontrolą na zlecenie CUW została przeprowadzona jedna, kompleksowa analiza⁵⁰ w zakresie efektywności i skuteczności CSZP, w związku z opracowywaniem wykazu zamówień centralnych na 2012 r. W analizie wskazano dokumenty, na podstawie których przeprowadzono badania, zastosowane metody badawcze, a także rekomendowane rozwiązania. CUW, na podstawie wyników analizy, przygotowało propozycje wykazu dostaw i usług realizowanych jako zamówienia centralne na lata 2012 i 2013. Przygotowując propozycję dostaw i usług jakie mogą zostać objęte CSZP w 2014 r. CUW wysłało do jednostek maila z zapytaniem o kategorie zakupowe, które rekomendują do realizacji w systemie centralnym. Jak wyjaśniła p.o. Dyrektora CUW Pani Agnieszka Tarasewicz „Nie zostały one wykorzystane przy typowaniu zamówień przez Szefa KPRM na 2014 rok, natomiast zostały wykorzystane do przeprowadzenia zamówień wspólnych.”

⁵⁰ Rekomendacje kategorii asortymentowych do postępowań realizowanych w 2012 r. przez Centralnego Zamawiającego z dnia 29 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 367-604, 765-766, 3024-3270)

W toku kontroli ustalono, że przeprowadzone przez CUW analizy⁵¹ uzyskiwanych oszczędności w ramach centralnych zakupów oparte były na porównywaniu uzyskanej ceny najkorzystniejszej oferty do wartości środków jakie były przeznaczone na realizację zamówienia. Powyższe analizy przeprowadzano w oparciu o materiały uzyskane w ramach zakończonych postępowań i przekazywano do KPRM w trakcie tzw. „roboczych kontaktów” kierownictwa.

Nie podejmowano działań w celu ustalenia uzyskanych oszczędności poprzez porównanie cen uzyskiwanych w ramach centralnych zakupów z cenami, jakie były uzyskiwane przez jednostki w ramach prowadzonych samodzielnie postępowań o zamówienie publiczne.

Pani Agnieszka Tarasiewicz p.o. Dyrektor CUW wyjaśniła, że nie podejmowano takich działań, gdyż zarządzenie nie nakłada obowiązku przeprowadzania indywidualnych analiz w stosunku do jednostek. Ponadto, p.o. Dyrektor CUW wskazała, że „(...) w odniesieniu do nabywanych centralnie dostaw i usług oraz cen uzyskiwanych w wyniku samodzielnych postępowań trudno stwierdzić tożsamość przedmiotową (różnice w parametrach technicznych, sposobie realizacji zamówienia, długości gwarancji, realizacji serwisu pogwarancyjnego itp.) co wskazuje na brak wspólnego mianownika do porównań i ich bezcelowość.”

W odniesieniu do postępowań centralnych Dyrektor wyjaśniła, że wszelkie oszczędności i korzyści uzyskane w wyniku udzielenia zamówienia rozpatrywano w odniesieniu do co najmniej 65 jednostek administracji rządowej. W opinii Dyrektor *optymalizacja wydatkowania środków w odniesieniu do administracji nie zawsze musi oznaczać taką optymalizację w każdej jednostce.*

(dowód: akta kontroli str. 367-604, 765-766, 3024-3270, 3302-3321)

CUW w 2013 r. przeprowadziło ankietę dot. oceny systemu zamówień centralnych. Spośród 57 ankietowanych jednostek 65,5% JAP uznało, że CUW wywiązywało się z obowiązków centralnego zamawiającego, a 34,5% JAP oceniło CUW negatywnie. Do wad systemu centralnych zakupów jednostki zaliczyły m.in.: zbyt długi termin przeprowadzania postępowań, brak uwzględniania wszystkich indywidualnych potrzeb jednostki w wyniku standaryzacji zamówień, konieczność występowania o zgodę na samodzielny zakup, czy konieczność ponoszenia opłat za przygotowanie i przeprowadzanie postępowań⁵². Jednocześnie w przypadku sześciu na dziewięć rodzajów zamówień centralnych większość jednostek wskazała, iż uzyskiwała korzystniejsze ceny podczas samodzielnej realizacji zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 549-561)

CUW opracowało Strategię działań centralnego zamawiającego na lata 2014 - 2017, w której określone zostały zasady działania ukierunkowane na zbudowanie przejrzystego i skutecznego systemu wydatkowania środków publicznych oraz wspieranie procesu modernizacji administracji publicznej poprzez poprawę jej wydajności. W ww. dokumencie dokonano analizy systemów zamówień centralnych funkcjonujących w innych państwach oraz na rynku komercyjnym. Dla realizacji określonego w strategii celu operacyjnego jakim jest osiągnięcie pozycji partnera strategicznego dla administracji publicznej w obszarze zamówień publicznych, zidentyfikowane zostały działania służące jego realizacji, polegające m.in. na realizacji celu rozwoju narzędzi informatycznych i zwiększaniu ich efektywności, wzmocnieniu i rozwoju kompetentnych zespołów dedykowanych do obsługi procesu przetargowego, powołanie zespołu międzyresortowego odpowiedzialnego za opracowanie wdrożenia

⁵¹ Informacja o oszczędnościach 2008 – 2013, prezentacje przygotowywane przez CUW.

⁵² M.in. w ankietach znalazły się propozycje aby środki finansowe na przeprowadzanie postępowań przez CUW zostały zaplanowane w budżecie, bez konieczności obciążania JAP, zniesienia wynagrodzenia za przygotowanie i przeprowadzenie przez CUW zamówień centralnych.

i zarządzenie standardami w obszarze zamówień publicznych, publikowaniu i upowszechnianiu informacji na temat działań i wyników Centralnego Zamawiającego. Do 5 grudnia 2014 r. strategia ta nie została jeszcze zatwierdzona przez Dyrektora CUW i nie została przedłożona kierownictwu KPRM.

(dowód: akta kontroli str. 546-570, 3204-3270)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przeprowadzone przez CUW analizy oszczędności uzyskiwanych w ramach CSZP oparte były na porównaniu uzyskanej ceny najkorzystniejszej oferty do wartości środków jakie były przeznaczone na realizację zamówienia. Zdaniem NIK, takie analizy nie pozwalają na rzetelną ocenę oszczędności realizowanych w ramach zamówień centralnych oraz stopnia wpływu efektu skali na zamówienia.

W celu ustalenia wysokości uzyskanych oszczędności, w ocenie NIK, konieczne jest także porównanie cen uzyskiwanych w ramach CSZP do cen jakie osiągały JAP podczas samodzielnej realizacji identycznych rodzajowo zamówień. 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.

Powyższe potwierdza analiza przekazanych przez urzędy wojewódzkie ocen, uwag i propozycji⁵³, w której pokazano m.in., że szereg postępowań realizowanych przez CUW okazało się nieefektywnych finansowo. Jedynym przykładem uzyskania korzyści w postępowaniu centralnym był przetarg na usługi telefonii komórkowej, przy czym w opinii urzędów wojewódzkich zadziałał tutaj nie tylko efekt skali zamówienia, lecz również dynamiczne zmiany na rynku usług telefonii mobilnej. Zdaniem urzędów wojewódzkich rzeczywistym i podstawowym problemem jest katalog obszarów objętych systemem centralnych zamówień, a nie jakość funkcjonowania CUW.

(dowód: akta kontroli str. 372-377, 536-570, 765-766, 3204-3270, 3302-3321)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęte przez CUW działania w zakresie ustalenia efektów funkcjonowania CSZP, w szczególności opracowanie strategii działań centralnego zamawiającego na lata 2014 - 2017. Jednocześnie zdaniem NIK analiza efektywności CSZP powinna zostać uzupełniona w zakresie ustalenia efektów uzyskiwanych przez JAP poza tym systemem, bowiem dotychczas wykonane analizy nie pozwalają na rzetelną ocenę oszczędności realizowanych w ramach zamówień centralnych.

⁵³ Pismo z dnia 4 lipca 2013 r. Wojewody Opolskiego do Ministra Administracji i Cyfryzacji dot. funkcjonowania Centrum Usług Wspólnych przy KPRM.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁵⁴, wnosi o:

1. Udostępnianie ujednoliconych formularzy elektronicznych wykorzystywanych przy zbieraniu zapotrzebowań i wyznaczanie terminu na ich złożenie w sposób umożliwiający dochowanie przez JAP terminów składania zapotrzebowań, określonych w zarządzeniu Prezesa RM.
2. Rzetelne sporządzanie protokołów z postępowań o zamówienie centralne.

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.

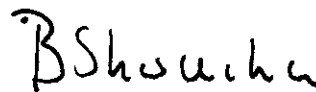
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 03 marca 2015 r.

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

⁵⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

