PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.08.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Wojciech Winkiel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/34/2017 z dnia 19 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Zamówień Publicznych, ul. Postępu 17A, 02-676 Warszawa (dalej UZP lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Stręciwilk, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych od dnia 8 lutego 2016 r. Poprzednio, w okresie od 22 września 2015 r. do 7 lutego 2016 r., obowiązki Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych pełnił Dariusz Piasta. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Wprowadzenie

Dysponentem części 49 – Urząd Zamówień Publicznych jest Prezes będący jednocześnie dysponentem środków budżetowych trzeciego stopnia. Prezes UZP jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień publicznych. W 2016 r. w części 49, oprócz Urzędu Zamówień Publicznych zapewniającego obsługę Prezesa, dysponent główny nie posiadał jednostek podległych i nadzorowanych.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016[1] (dalej ustawa budżetowa) w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych.

W ramach części 49 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi[2] – zadania w zakresie: nadzoru wraz z kontrolą procesu udzielania zamówień publicznych oraz funkcjonowania systemu środków ochrony prawnej udzielanych zamówień publicznych.

Zakres kontroli obejmował:
- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2015 i 2016[3],
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4] (dalej ufp).

W 2016 r. w części 49 dochody wyniosły 21 899,2 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 29 022,1 tys. zł.

W 2016 r. w części 49 budżetu państwa nie zrealizowano zaplanowanych wydatków na projekt finansowany w ramach budżetu środków europejskich.

---

1 Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278, ze zm.).

2 Zgodnie ze statutem oraz regulaminem organizacyjnym UZP (odpowiednio: zarządzenie 110 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2004 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Zamówień Publicznych - M.P. Nr 52, poz. 886, ze zm. oraz zarządzenie Nr 178 Prezesa UZP z dnia 16 stycznia 2013 r. ze zm.).

3 Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

4 Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia[5] pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych.

W wyniku kontroli 20,2% zrealizowanych w części 49 wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Prezes UZP, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 49.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania budżetowe za 2016 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. – sporządzone przez dysponenta części 49 – Urząd Zamówień Publicznych na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych.

Sprawozdania sporządzono terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej[6], sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[7], a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym[8].

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w części 49 zostały zaplanowane w kwocie 28 000,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 21 899,2 tys. zł, tj. 78,2% kwoty planowanej oraz 91,5% kwoty dochodów z roku ubiegłego (23 939,6 tys. zł). Dochody pochodziły głównie z opłat za wpisy od odwołań wnoszonych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (21 523,4 tys. zł[9], tj. 77,4% planu) oraz kar finansowych nakładanych przez Prezesa UZP[10] (348,0 tys. zł[11], tj. 174,0% planu). Dyrektor Generalny UZP wyjaśnił, że powodem uzyskania dochodów mniejszych niż planowano była mniejsza niż prognozowano liczba odwołań wnoszonych w postępowaniach (27% mniej niż zakładano), a także znaczna liczba odwołań zwróconych (9%) oraz umorzonych z uwagi na uwzględnienie zarzutów przez zamawiających (15%)[12].

(dowód: akta kontroli str. 755-775, 823-834)

Na koniec 2016 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 49 wystąpiły należności z roku poprzedniego (będące w całości zaległościami) w kwocie 9,5 tys. zł (naliczenie kary umownej z tytułu niezrealizowania przez wykonawcę

---

5 W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej ani negatywnej stosuje się ocenę opisową.

6 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

7 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

8 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

9 § 0690 – Wpływy z różnych opłat.

10 Na podstawie art. 168 pkt 2 w zw. z art. 200 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, dalej ustawa Pzp (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).

11 § 0580 - Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

12 W powyższych przypadkach wniesiony wpis podlega zwrotowi w pełnej wysokości.

umowy na rzecz UZP)[13]. UZP wystawił notę obciążeniową i skierował sprawę do sądu celem jej rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 769-775, 834)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 49 zostały zrealizowane w 2016 r. w kwocie 29 022,1 tys. zł, co stanowiło 91,7% planu po zmianach (31 663,4 tys. zł). W porównaniu do roku 2015 nastąpił wzrost wydatków o 924,1 tys. zł, tj. o 3,3%.

Niższe niż planowano wykonanie wydatków budżetu państwa wynikało głównie z nieobsadzenia wszystkich stanowisk związanych z realizacją przez UZP nowych zadań dotyczących rozszerzenia prawa wniesienia odwołania w postępowaniach o wartości poniżej tzw. progów unijnych oraz niskiego wykorzystania środków na współfinansowanie projektów unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 612-752, 837-839)

W 2016 roku w części 49 nie zrealizowano zaplanowanych w kwocie 1 244,0 tys. zł wydatków na projekt finansowany w ramach budżetu środków europejskich.

Przyczyną niezrealizowania powyższych wydatków było przesunięcie na rok 2017 realizacji projektu współfinansowanego ze środków EFS[14] w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Porozumienie dotyczące realizacji tego projektu pomiędzy UZP, a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji (Instytucja Pośrednicząca) zostało podpisane dopiero 5 grudnia 2016 r. po długotrwałym okresie składania wyjaśnień i uaktualniania harmonogramu realizacji projektu. Prezes UZP dokonał blokady wszystkich planowanych wydatków ze środków europejskich.

Wydatki budżetu państwa zostały poniesione na: prowadzenie kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą Pzp (9 577,6 tys. zł), pozakontrolne działania w zakresie przestrzegania zasad systemu zamówień (4 955,3 tys. zł) oraz funkcjonowanie systemu środków ochrony prawnej (14 489,2 tys. zł).

W efekcie zrealizowanych wydatków majątkowych (421,4 tys. zł) zakupiono:

- sprzęt i komputery mobilne dla Krajowej Izby Odwoławczej (dalej KIO) i UZP (249,2 tys. zł),
- samochód dostawczy (61,9 tys. zł),
- oprogramowanie bazy SQL, licencje na system Kadry-Płace oraz system informatyczny przekazujący roczne sprawozdania (110,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 614-624, 785-790)

Zobowiązania w części 49 na koniec 2016 r. wyniosły 1 281,2 tys. zł i były wyższe o 1,4% niż kwota zobowiązań na koniec 2015 r. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (955,5 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2016 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 117-144, 792-799, 807-811, 823-834, 854-865)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp) budżetu państwa w kwocie 5 854,2 tys. zł (bieżących – 5 651,5 tys. zł i majątkowych –

[13] Umowa nr UZP/DG/5/15 z dnia 13 lutego 2015 dotycząca opracowania Studium Wykonalności oraz Wniosku o dofinansowanie Projektu „eZamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne".

[14] Europejski Fundusz Społeczny – fundusz, poprzez który UE wspiera rozwój społeczno-gospodarczy krajów członkowskich.

202,7 tys. zł), na podstawie próby[15] wydatków poniesionych w 2016 r. w UZP, która stanowiła 20,2% wydatków budżetu państwa w części 49.

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 832,3 tys. zł przeprowadzonych przez Urząd w trybie przetargów nieograniczonych oraz jednego postępowania na kwotę 26,4 tys. zł udzielonego bez stosowania ustawy Pzp.

W wyniku kontroli stwierdzono, że badane wydatki dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp, a także stosowania procedur określonych w ustawie Pzp, nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 117-156, 327-476, 866-867)

Badanie realizowanego w części 49 zadania 1.6 *Nadzór nad systemem zamówień publicznych*[16] pod względem prawidłowości określenia celu tego zadania i miernika realizacji celu, rzetelności monitoringu miernika oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanego celu wykazało, że:

- cel zadania (zwiększenie prawidłowości przestrzegania procedur wydatkowania środków publicznych) i miernik realizacji celu zadania (odsetek wszczętych kontroli fakultatywnych, postępowań wyjaśniających oraz udzielonych odpowiedzi w stosunku do liczby wniosków) zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej[17],
- monitoring miernika prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, system informatyczny[18], informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami[19]),
- wartość miernika realizacji celu dla tego zadania osiągnęła założony poziom (planowano 75%, a zrealizowano 94%).

Uwagi dotyczące badanej działalności

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dotyczącym wydatków w układzie zadaniowym w przypadku jednego działania 1.6.2.1 *Funkcjonowanie systemu środków ochrony prawnej* miernik (*terminowość rozpatrywania odwołań*) realizacji celu (*zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu rozpoznawania odwołań*) został wykonany poniżej planu (miernik wykonano w 68% podczas gdy planowano zachowanie terminowości na poziomie 80% rozpatrywanych odwołań). Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny UZP, przyczynami takiej realizacji celu działania były: kierowanie przez Prezesa KIO odwołań do łącznego rozpoznania, odraczanie przez składy orzekające wydania orzeczenia w rozpatrywanej sprawie oraz dopuszczanie w prowadzonych postępowaniach dowodu z opinii biegłego.

---

[15] Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta części 49. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) spośród 1021 zapisów księgowych o łącznej wartości 10 454,5 tys. zł wyniosła 47 zapisów księgowych na kwotę ogółem 5 167,9 tys. zł (w tym w grupie wydatków majątkowych dwa zapisy na kwotę 199,6 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 45 zapisów na kwotę 4 968,3 tys. zł). Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 686,3 tys. zł.

[16] W części 49 realizowano w 2016 r. tylko jedno zadanie w ramach funkcji 1 – Zarzadzanie państwem. W ramach zadania wyszczególniono dwa podzadania i trzy działania.

[17] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 955, ze zm.).

[18] ESODOK – system informatyczny funkcjonujący w UZP (elektroniczny system obiegu dokumentów, w którym każda sprawa ma założoną kartotekę z informacjami jej dotyczącymi).

[19] Monitoring prowadzony był m.in. w oparciu o miesięczną analizę wpływu spraw oraz wykonania zadań, a także kwartalną analizę planu działań oraz półroczną analizę wykonania budżetu zadaniowego dokonywaną przez Departament Kontroli Doraźnych oraz Departament Kontroli Zamówień Współfinansowanych ze Środków UE.

NIK zwraca uwagę, iż powyższy miernik terminowości rozpatrywania odwołań również w dwóch poprzednich latach został wykonany poniżej planu (przy planie 80% miernik wykonano: w 2014 r. w 72%, a w 2015 r. w 74%).

(dowód: akta kontroli str. 486-611, 818-822)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 49 – Urząd Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone przez dysponenta części 49 terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 755-822)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag

V. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 49 - Urząd Zamówień Publicznych w 2016 r., Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VI. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[20] kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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

Warszawa, dnia ……kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

[20] Dz. U. z 2017 r. poz. 524 (dalej ustawa o NIK).