



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.08.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Zamówień Publicznych, ul. Postępu 17a, 02-676 Warszawa (dalej UZP lub Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Małgorzata Stręciwilk, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dowód: akta kontroli str. 5-8)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Małgorzata Bielecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/25/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r. 2. Sebastian Krawczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/34/2018 z dnia 2 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 49 – Urząd Zamówień Publicznych w związku z wykonywaniem budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja 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 oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp).

Ponadto, przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy porównawczej wykonania planu dochodów i stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 49 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej, dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonywaniem budżetu państwa w ramach części 49.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V - Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

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 2017 r. w części 49, oprócz Urzędu Zamówień Publicznych, zapewniającego obsługę Prezesa, dysponent główny nie posiadał jednostek podległych i nadzorowanych.

W ramach części 49 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami³ – zadania w zakresie: nadzoru wraz z kontrolą procesu udzielania zamówień publicznych oraz funkcjonowania systemu środków ochrony prawnej udzielanych zamówień publicznych.

W 2017 r. w części 49 dochody zaplanowane w kwocie 28 450,0 tys. zł zrealizowano w wysokości 22 820,1 tys. zł, co stanowiło 0,007% całości dochodów budżetu państwa. Wydatki budżetu państwa zaplanowane w kwocie 33 820,3 tys. zł zrealizowano w wysokości 30 481,5 tys. zł, co stanowiło 0,008% całości wydatków budżetu państwa. Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowane w kwocie 1 329,0 tys. zł zrealizowano w wysokości 793,6 tys. zł, co stanowiło 0,002% całości wydatków budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych w obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na:

- braku spójności większości celów i mierników stopnia ich realizacji zawartych w planie działalności UZP i w planie wydatków w układzie zadaniowym, co ogranicza przydatność tych dokumentów, jako narzędzi systemu kontroli zarządczej i świadczy o niezachowaniu należytej staranności przy ich opracowaniu,
- błędnym ujęciu jednej należności w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2017 r.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny nieprawidłowości te nie spowodowały obniżenia oceny.

³ Zgodnie ze statutem UZP, nadanym zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Zamówień Publicznych (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 57), zastępującym zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 110 z dnia 6 grudnia 2004 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Zamówień Publicznych (M.P. Nr 52 poz. 886, ze zm.) oraz regulaminem organizacyjnym UZP, nadanym zarządzeniem Nr 241 Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 5 kwietnia 2017 r. zmieniającym zarządzenie nr 178 Prezesa UZP z dnia 16 stycznia 2013 r.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017⁵ (dalej ustawa budżetowa), dochody budżetu państwa w części 49 zostały zaplanowane w kwocie 28 450,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 22 820,1 tys. zł, tj. 80,2% kwoty planowanej oraz 104,2% kwoty dochodów z roku ubiegłego (21 899,2 tys. zł). Dochody pochodziły głównie z opłat za wpisy od odwołań wnoszonych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (22 493,3 tys. zł⁶, tj. 80,3% planu) oraz kar finansowych nakładanych przez Prezesa UZP⁷ (268,0 tys. zł⁸, tj. 59,6% planu). Dyrektor Generalny UZP wyjaśnił, że powodem uzyskania dochodów niższych niż planowano była mniejsza niż prognozowano liczba odwołań wnoszonych w postępowaniach (o 26% mniej niż zakładano), a także znaczna liczba odwołań zwróconych (21%) oraz umorzonych z uwagi na uwzględnienie zarzutów przez zamawiających (16%)⁹.

(dowód: akta kontroli str. 170-177, 332-336, 341-345)

Na koniec 2017 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 49 wystąpiły należności w kwocie 25,7 tys. zł, z czego zaległości stanowiły 20,6 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. kwota zaległości była wyższa o 11,1 tys. zł, tj. o 116,8%. Na kwotę zaległości składało się: 19,7 tys. zł objęte egzekucją komorniczą¹⁰ oraz 0,9 tys. zł kary umownej nałożonej na wykonawcę z tytułu niezrealizowania umowy na rzecz UZP¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 168-172, 332, 337-338, 373-380, 985-992)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 49 zostały zrealizowane w 2017 r. w kwocie 30 481,5 tys. zł, co stanowiło 90,1% planu po zmianach (33 820,3 tys. zł). W porównaniu do roku 2016 nastąpił wzrost wydatków o 1 459,4 tys. zł, tj. o 5,0%, głównie w wydatkach na wynagrodzenia i pochodne m.in. w związku ze zwiększoną ilością zadań Urzędu wynikających ze znowelizowanej ustawy Pzp.

Niższe niż planowano wykonanie wydatków budżetu państwa wynikało głównie z nieobsadzenia wszystkich stanowisk, w tym w grupie członków Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP (dalej KIO) oraz niskiego wykorzystania środków na współfinansowanie projektów unijnych.

W związku z nadmiarem posiadanych środków Prezes UZP dokonał, dwoma decyzjami¹² blokady planowanych wydatków w części 49 ogółem w kwocie 1 919,0 tys. zł. Blokad dokonano niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

(dowód: akta kontroli str. 178-193, 270, 291-293, 299-300, 348-353, 356-360, 362-366, 752-756)

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

⁶ W § 0690 – Wpływy z różnych opłat.

⁷ Na podstawie art. 168 pkt 2 w zw. z art. 200 i 202 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.) - dalej ustawa Pzp.

⁸ W § 0580 - Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

⁹ W powyższych przypadkach wniesiony wpis podlega zwrotowi w pełnej wysokości.

¹⁰ Na powyższą zaległość składają się: nałożona na wykonawcę kara umowna w kwocie 9,5 tys. zł, odsetki (1,5 tys. zł) oraz 8,7 tys. zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego i kosztów postępowania sądowego. Zaległość związana z realizacją umowy na opracowanie Studium Wykonalności oraz Wniosku o dofinansowanie Projektu „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne”.

¹¹ Dotyczy umowy nr UZP/DG/13/17 na usługę wykonania i sukcesywnej dostawy materiałów szkoleniowych i konferencyjnych. Kara umowna została nałożona 8 grudnia 2017 r.

¹² Decyzje Prezesa UZP w sprawie zmian w budżecie Urzędu na 2017 r.: nr 9 (BP) z 26.10.2017 r. oraz nr 13 (BP) z 21.12.2017 r.

Otrzymane w 2017 r. środki z rezerw celowych (145,3 tys. zł) zostały wykorzystane w kwocie 105,7 tys. zł, tj. w 72,7%. Środki z rezerw zostały wykorzystane na:

- wynagrodzenia i pochodne dla dwóch pracowników zatrudnionych w UZP w związku ze zwiększeniem zadań (w Departamencie Prawnym),
- sfinansowanie dodatków dla pracowników służby cywilnej wraz z pochodnymi.

(dowód: akta kontroli str. 196-206)

Niepełne wykorzystanie środków wynikało głównie, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny UZP, z oszczędności płacowych z tytułu niższych niż planowano wynagrodzeń (wraz z dodatkami stażowymi, świadczeniami) oraz absencją chorobową pracownika.

Szczegółowe badanie wykorzystania środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 105,7 tys. zł (tj. 100% wykorzystanych rezerw) wykazało, że zostały one wydatkowane zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwy te zostały utworzone.

(dowód: akta kontroli str. 9-18, 186, 196-202, 207-265, 267-271)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 49, wynikające z planów limity wydatków nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 913, 916-918)

Zobowiązania w części 49 na koniec 2017 r. wyniosły 1 338,5 tys. zł i były wyższe o 4,5% niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (1 215,6 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 346-347, 353-358, 369, 910-912)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków budżetu państwa w 2017 r. (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych w myśl ustawy Pzp) w kwocie 5 285,3 tys. zł (bieżących – 4 963,2 tys. zł i majątkowych – 322,1 tys. zł), na podstawie próby wydatków poniesionych w 2017 r. w UZP, obejmującej 17,3% wydatków budżetu państwa w części 49¹³.

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do jednego postępowania o zamówienie publiczne o wartości 900,8 tys. zł¹⁴, udzielonego przez UZP na realizację usług społecznych¹⁵.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z przepisami, w tym z planem finansowym oraz umowami, na zadania służące realizacji celów jednostki. Badanie prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówienia publicznego i stosowania ustawy Pzp nie wykazało nieprawidłowości. W wyniku analizy badanego postępowania nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 133-145, 399-409, 455, 508-516, 525, 627, 631, 642, 692, 733-734, 737-751, 816)

¹³ 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 999 zapisów księgowych o łącznej wartości 10 125,3 tys. zł wyniosła 42 zapisy księgowe na kwotę ogółem 4 818,3 tys. zł (w tym w grupie wydatków majątkowych trzy zapisy na kwotę 152,6 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 39 zapisów na kwotę 4 665,7 tys. zł). Próba wydatków dobranych celowo (wg osądu kontrolera) dotyczyła piętnastu zapisów na łączną kwotę 467,0 tys. zł, w tym dwa zapisy na kwotę 169,5 tys. zł w wydatkach majątkowych oraz trzynaście zapisów na kwotę 297,5 tys. zł wydatków bieżących.

¹⁴ Zamówienie o najwyższej wartości (wybrane z Planu zamówień UZP na 2017 r.: poz. I-XI).

¹⁵ Badaniem objęto pięć umów zawartych do końca 2017 r. (postępowanie w częściach), tj.: UZP/DG/21/17 z 31.03.2017 r. (na kwotę 23,4 tys. zł); UZP/DG/44/17 z 13.05.2017 r. (na kwotę 69,5 tys. zł); UZP/DG/61/17 z 22.06.2017 r. (na kwotę 13,2 tys. zł); UZP/DG/89/17 z 19.09.2017 r. (na kwotę 8,4 tys. zł); UZP/DG/94/17 z 23.10.2017 r. (na kwotę 44,5 tys. zł). Do końca 2017 r. poniesiono w ramach tych umów wydatki w kwocie ogółem 159,0 tys. zł. Zamówienia dotyczyły wynajmu sal i organizacji cateringu dla uczestników szkoleń, seminariów, konferencji oraz zapewnienia noclegów dla uczestników, organizatorów i prelegentów realizowanych w ramach projektu EZP oraz konferencji organizowanych z budżetu UZP.

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 49 zostały zrealizowane w 2017 r. w kwocie 793,6 tys. zł, co stanowiło 59,7% planu po zmianach¹⁶ (1 329,0 tys. zł).

Środki te wykorzystano w kwocie:

- 756,0 tys. zł (59,5% planu) na realizację Projektu „Efektywne zamówienia publiczne – wzmocnienie potencjału administracji” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020¹⁷ (dalej projekt EZP),

- 37,6 tys. zł (65,5% planu) na realizację Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa POPC 2014-2020 II Oś priorytetowa – „E administracja i otwarty rząd” działanie 2.1 „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne” (dalej program POPC), którego głównym beneficjentem było Ministerstwo Cyfryzacji, a UZP uczestniczyło w nim, jako partner na podstawie zawartego porozumienia¹⁸. Program ten został wdrożony w związku z wejściem w życie dyrektyw PE i Rady, w sprawie zamówień publicznych¹⁹. Prezes UZP wystąpił w trakcie roku do Ministra Rozwoju i Finansów o wyrażenie zgody na przesunięcie środków w planie finansowym z przeznaczeniem na realizację tego działania²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 269-271, 274-286, 297, 360-361, 808, 891-892)

Niepełna realizacja planu wynikała m.in. z późniejszego niż planowano zawarcia porozumienia pomiędzy UZP, a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji (Instytucja Pośrednicząca) dotyczącego realizacji projektu EZP, a w konsekwencji późniejszego niż planowano uruchomienia niektórych działań w ramach tego projektu. Ponadto szkolenie zespołu projektowego zostało przez beneficjenta (Ministerstwo Cyfryzacji) przeniesione do realizacji w 2018 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, dodatkowo wpływ na niższą realizację planowanej kwoty wydatków budżetu środków europejskich miały oszczędności powstałe w wyniku prowadzonych postępowań o udzielanie zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 297, 806-808, 820-824, 827-872)

W związku z niższym wykorzystaniem środków w ramach projektu EZP Prezes UZP jedną decyzją²¹ dokonał blokady planowanych wydatków w części 49 w kwocie 370,0 tys. zł. Blokadę dokonano niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

(dowód: akta kontroli str. 178-193, 269-270, 291-293, 297-300)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w części 49, wynikające z planów limity wydatków nie zostały przekroczone.

¹⁶ W 2016 r. UZP nie zrealizował żadnych zaplanowanych wydatków w ramach środków z budżetu UE.

¹⁷ Realizację projektu rozpoczęto w 2017 r. na podstawie Porozumienia zawartego pomiędzy UZP, a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji (Instytucja Pośrednicząca) podpisanego w dniu 5 grudnia 2016 r. Uruchomienie pierwszych czynności projektowych ostatecznie odbyło się na mocy aneksu i po zmianie budżetu i terminów płatności w 2017 r. oraz korekty harmonogramu płatności. UZP otrzymał zgodę (decyzją z 8 lutego 2017 r.) na zwiększenie obowiązującego limitu kosztów pośrednich (rozliczanych ryczałtem do 15% wartości kosztów bezpośrednich). Wprowadzono również modyfikacje w części wskazującej personel Projektu zaangażowanego do realizacji zadań (aktualizacja uwzględniająca fluktuację pracowników UZP).

¹⁸ Podpisane w dniu 11 sierpnia 2017 r. pomiędzy Centrum Projektów Polska Cyfrowa, a Ministerstwem Cyfryzacji.

¹⁹ Dyrektywy 2014/24/UE oraz 2014/25/UE z dnia 26 kwietnia 2014 r.

²⁰ Zmniejszenie w planie dotyczyło oszczędności Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja 2014-2020.

²¹ Decyzja Prezesa UZP nr 4 (BE) z dnia 21.12.2017 r., w sprawie zmian w budżecie Urzędu na 2017 r.

Ustalono, że kwoty wydatków z budżetu środków europejskich zrealizowanych przez Urząd, wykazane w księgach rachunkowych (strona Ma konta 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*) były zgodne z informacją o zrealizowanych płatnościach, przekazaną dysponentowi przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

(dowód: akta kontroli str. 792, 870-872, 909)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków budżetu środków europejskich w 2017 r. (w tym w zakresie stopnia osiągniętych wskaźników) w kwocie 220,2 tys. zł²² (bieżących – 89,2 tys. zł i majątkowych – 131,0 tys. zł), na podstawie próby wydatków poniesionych w 2017 r. w UZP, obejmującej 27,7% wydatków budżetu środków europejskich w części 49.

(dowód: akta kontroli str. 517, 627, 692, 732-733, 809-818, 820-824)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planami rzeczowymi i finansowymi realizowanych projektów. Badanie wydatków w zakresie kwalifikowalności wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz we właściwych terminach. Na koniec 2017 r. wskaźniki rezultatu oraz produktu zostały osiągnięte na zakładanym poziomie i z uwzględnieniem zmian zaakceptowanych przez Instytucję Pośredniczącą. Wsparciem szkoleniowym w zakresie udzielania zamówień publicznych pracowników administracji rządowej, samorządowej, jednostek podległych i instytucji kontrolnych objęto 815 osób, zorganizowano dziewięć konferencji, seminariów dla przedstawicieli zamawiających i instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 809-814, 821-823)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa zostały poniesione na: prowadzenie kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą Pzp (9 841,7 tys. zł), pozakontrolne działania w zakresie przestrzegania zasad systemu zamówień (4 799,1 tys. zł) oraz funkcjonowanie systemu środków ochrony prawnej (15 829,1 tys. zł)²³.

(dowód: akta kontroli str. 780, 792, 803-804, 913)

W efekcie zrealizowanych wydatków majątkowych (490,2 tys. zł) w UZP zakupiono m.in.:

- komputery (135,9 tys. zł) dla zagwarantowania realizacji zadań UZP (związanych z kontrolą zamówień współfinansowanych ze środków UE),
- produkcyjną macierz dyskową (104,3 tys. zł), w celu powiększenia przestrzeni serwerowej oraz rozwoju usług wewnętrznych. Dyrektor Generalny UZP wyjaśnił, że w efekcie tego zakupu nastąpiło m.in. ujednolicenie sposobu ochrony sieci wewnętrznej Urzędu i centralizacji przepływu danych z siecią Internet; utworzono też nowe strefy bezpieczeństwa na potrzeby poczty elektronicznej w konfiguracji odpornej na obecne zagrożenia,
- platformę sprzętową firewall²⁴ (81,9 tys. zł), w celu zwiększenia mocy obliczeniowej dla ruchu sieciowego oraz bezpieczeństwa sieci wewnętrznej i jej wydajności.

(dowód: akta kontroli str. 362, 386-387, 631-638, 692, 712, 737-738, 755-756)

²² Z ww. kwoty 12,4 tys. zł stanowiły wydatki wylosowane metodą monetarną MUS, a 207,8 tys. zł dobrane w sposób celowy.

²³ Wydatki w kwocie 11,5 tys. zł poniesiono również na realizację działań w ramach zadania *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*.

²⁴ Ochronna zapora sieciowa pracująca jako dwa urządzenia Barracuda Nextgen Firewall F380.

Badanie²⁵, realizowanych w części 49 dwóch podzadań 1.6.1. *Kontrola procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą* i 1.6.2. *Funkcjonowanie systemu środków ochrony prawnej*²⁶ wykazało w szczególności, że:

- cele podzadań były spójne z celem zadania, do którego zostały przypisane,
 - cele i przyjęte mierniki ich realizacji zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej²⁷,
 - monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, system informatyczny²⁸, informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami²⁹),
 - wartość miernika realizacji celu podzadania 1.6.1. osiągnęła założony poziom (planowano 85%, a zrealizowano 92%); w przypadku podzadania 1.6.2. miernik został wykonany poniżej planu (szczegółowy opis zawarto poniżej).
- (dowód: akta kontroli str. 271, 293-296, 360, 778-805, 870-872, 884-894, 899-900)

W ramach sprawowanego nadzoru, Prezes UZP dokonywał kwartalnych analiz i ocen realizacji wydatków budżetowych w części 49. Wydatki podlegały m.in. kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej oraz w zakresie zgodności z planem finansowym. W ramach ustanowionych mechanizmów kontrolnych stosowano m.in. wielostopniowy (wieloetapowy) proces kontrolny sporządzanych sprawozdań oraz dokonywania trwałych zapisów w księgach rachunkowych. Stosowano również zasadę dopuszczenia do wykonywania przez pracownika tylko tych czynności w systemie finansowo-księgowym, do których ma nadane uprawnienia. Wyniki przeprowadzanych audytów przedstawiane były kierownictwu UZP.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 34-102, 106-130, 912-913, 952-957)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dotyczącym wydatków w układzie zadaniowym, w przypadku ww. podzadania 1.6.2. miernik (*terminowość rozpatrywania odwołań*) realizacji celu (*zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu rozpoznawania odwołań*) został wykonany poniżej planu (miernik wykonano w 65%, podczas gdy planowano zachowanie terminowości na poziomie 80% rozpatrywanych odwołań)³⁰. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny UZP, przyczynami takiej realizacji celu podzadania, były: kierowanie przez Prezesa KIO odwołań do łącznego rozpoznania, odraczanie przez składy orzekające wydania orzeczenia w rozpatrywanej sprawie, dopuszczanie w prowadzonych postępowaniach dowodu z opinii biegłego oraz braki kadrowe w KIO.

(dowód: akta kontroli str. 792-796)

NIK zwraca uwagę, iż powyższy miernik terminowości rozpatrywania odwołań również w trzech poprzednich latach został wykonany poniżej planu (przy planie 80% miernik wykonano: w 2014 r. w 72%, w 2015 r. w 74%, a w 2016 r. w 68%).

²⁵ Badanie pod względem spójności tych podzadań z celem zadania, do którego zostały przypisane, prawidłowości określenia mierników realizacji celów oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów.

²⁶ W części 49 realizowano w 2017 r. jedno zadanie (z dwoma podzadaniami) w ramach funkcji 1 – *Zarządzanie państwem* oraz jedno zadanie (z jednym podzadaniem) w ramach funkcji 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2016 r. poz. 735).

²⁸ ESODOK – system informatyczny funkcjonujący w UZP (elektroniczny system obiegu dokumentów, w którym każda sprawa ma założoną kartotekę z informacjami jej dotyczącymi).

²⁹ 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.

³⁰ Zgodnie z art. 189 ust. 1 ustawy Pzp, KIO rozpoznaje odwołanie w terminie 15 dni od dnia jego doręczenia Prezesowi KIO. Zgodnie z *Komentarzem do art. 189 ustawy – Prawo zamówień publicznych* Ireny Skubiszak-Kalinowskiej, termin ten ma jedynie charakter instrukcyjny.

Ustalona
nieprawidłowość

W Planie działalności UZP na rok 2017 (dalej plan działalności) oraz w sprawozdaniu z jego wykonania zawarto m.in. osiem celów wraz z przypisanymi im miernikami. Spośród powyższych ośmiu celów i mierników tylko w jednym przypadku zachodziła zbieżność z celem i miernikiem jednego działania (tożsamego z podzadaniem) ujętego w planie wydatków w układzie zadaniowym³¹. Pozostałe cele i mierniki, wskazane w planie działalności oraz w sprawozdaniu z jego realizacji nie odpowiadały tym, które zdefiniowano dla pozostałych dziewięciu zadań, podzadań i działań w planie wydatków w układzie zadaniowym, co świadczy o niezachowaniu należytej staranności przy opracowaniu tych dwóch dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 757-775, 786-787, 790-792, 798-800, 937-940)

Dyrektor Generalny UZP wyjaśnił m.in., że cele i mierniki zawarte w planie oraz budżecie zadaniowym nie mogły być w pełni skorelowane z uwagi m.in. na inny czas planowania celów i mierników w tych dokumentach oraz inny zakres regulacji wykonawczych. Do planu, uwzględniającego działania merytoryczne, wprowadzono cele, mierniki i zadania, które są istotne z punktu widzenia priorytetów na rok 2017 oraz odnoszą się do objęcia najważniejszych obszarów funkcjonowania jednostki, zgodnie z wytycznymi dot. kontroli zarządczej w obszarze ustalania celów, zadań i mierników oraz powiązania planu działalności jednostki z planem działalności właściwego ministra.

NIK zwraca uwagę, że plan działalności określa cele, które mają zostać osiągnięte w efekcie realizacji zadań przewidzianych do wykonania w danym roku, a budżet w układzie zadaniowym jest źródłem finansowania tych zadań, zatem obydwa dokumenty powinny być ze sobą ściśle skorelowane. Brak spójności tych dokumentów, zwłaszcza powiązania celów określonych w planie z kwotami przeznaczonymi na ich realizację, ogranicza ich przydatność jako narzędzi systemu kontroli zarządczej.

Na podstawie art. 70 ust. 4 ufp za sporządzenie planu działalności oraz sprawozdania z jego wykonania odpowiedzialny był Prezes UZP.

(dowód: akta kontroli str. 757-775, 786-787, 790-792, 798-800, 937-940)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie objętych kontrolą wydatków budżetowych. Kontrola wykazała m.in., że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych za 2017 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. przez dysponenta części 49 – Urząd Zamówień Publicznych:

- 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

³¹ Zbieżność dot. celu i miernika określonego dla podzadania 1.6.2.

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz (za wyjątkiem sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2017 r.) prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany w UZP system kontroli zarządczej zapewnił, w sposób racjonalny, prawidłowość sporządzanych sprawozdań za wyjątkiem ww. sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 163-165, 922-936, 940-946, 1004-1015)

W okresie do zakończenia kontroli w UZP dokonywano korekt sprawozdań Rb-28 i RB-BZ1³² m.in. w związku ze zmniejszeniem kwoty zobowiązań niewymagalnych. Ponadto, korygowano sprawozdanie Rb-28 UE³³ w związku ze zwrotem środków Ministrowi Finansów oraz sprawozdanie RB-N za IV kwartał 2017 r.³⁴ w związku z błędami wykrytymi przez Urząd (pomniejszenie kwoty należności o 6,6 tys. zł odsetek oraz ujęcie 19,1 tys. zł należności we właściwej grupie podmiotów), a także w związku z opisaną poniżej nieprawidłowością.

Wyżej wymienione dane zostały skorygowane zgodnie z zapisami korygującymi wprowadzonymi do ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 780, 792, 800, 908-930, 941-943, 980-981, 990-992)

Ustalona
nieprawidłowość

W sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2017 r. ujęto należność w kwocie 240 zł pochodzącą ze zwrotu nadpłaty wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia zawartej z protokolantem KIO, która została błędnie przyporządkowana do grupy II. Zgodnie z § 13 ust. 2 pkt 1 lit. b załącznika nr 9 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁵, w grupie tej ujmowane są należności pochodzące m.in. od: agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej czy też państwowych osób prawnych. Wskazana należność powinna zostać ujęta w grupie *Gospodarstwa domowe*.

Odnosząc się do nieprawidłowości, Dyrektor Generalny UZP podał, że wynikała ona z pomyłki pracownika. Błąd został usunięty w ramach korekty sprawozdania Rb-N.

(dowód: akta kontroli str. 170-171, 987-992)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Dysponent terminowo przekazywał objęte badaniem sprawozdania, a wartości w nich zawarte były zgodne z ewidencją księgową. Sprawozdania z wykonania budżetu zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stwierdzony błąd w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2017 r. z uwagi na niewielką kwotę i formalny charakter nie wpłynął na opinię.

VI. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Zapewnienie spójności celów i mierników stopnia ich realizacji zawartych w planie działalności i w planie wydatków w układzie zadaniowym UZP.
2. Zwiększenie skuteczności kontroli poprawności sporządzania sprawozdań Rb-N.

³² Odpowiednio korekty: z 02.03.2018 r. (dot. Rb-28) i z 08.02.2018 r., 21.02.2018 r., 01.03.2018 r. (dot. RB-BZ1).

³³ Korekta z 19.03.2018 r.

³⁴ Korekta z 20.03.2018 r.

³⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 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 9 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis