



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KAP.410.004.01.2020

Pan
Michał Dworczyk
Minister – członek Rady Ministrów
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/003 – Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM lub Kancelaria)
Kierownik Jednostki kontrolowanej	Michał Dworczyk, minister – członek Rady Ministrów, Szef KPRM od 19 grudnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja przez Szefa KPRM obowiązków w zakresie przygotowania wykazu zamówień centralnych oraz określenia wysokości wynagrodzenia przysługującego Centrum Obsługi Administracji Rządowej (dalej: COAR) z tytułu realizacji zamówień centralnych. 2. Realizacja przez Szefa KPRM zadań związanych z rezygnacją z zamówienia centralnego i wydawania zgód na samodzielną realizację zamówienia w ramach zamówień centralnych. 3. Nadzór Szefa KPRM nad wykonywaniem obowiązków wynikających z Zarządzenia nr 100 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej oraz wskazania jednostek administracji rządowej zobowiązanych do nabywania zamówień od centralnego zamawiającego (dalej: zarządzenie nr 100)¹
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 do 31 sierpnia 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/51/2020 z 10 czerwca 2020 r. 2. Łukasz Piotrowski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/5082020 z 10 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4, 616-618)

¹ M.P. z 2019 r. poz. 334.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wywiązywanie się przez Szefa KPRM z zadań i obowiązków określonych w zarządzeniu nr 100.

Szef KPRM rzetelnie i terminowo ustalił wykazy zamówień centralnych na lata 2018, 2019 i 2020. Wysokość wynagrodzenia dla COAR jako Centralnego Zamawiającego (dalej: CZ) każdorazowo ustalano biorąc pod uwagę stopień skomplikowania postępowania i ilość czasu potrzebnego na jego przeprowadzenie.

W uzasadnionych przypadkach Szef KPRM podejmował decyzję o rezygnacji z zamówienia centralnego. Wydawanie zgód na samodzielną realizację zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym odbywało się terminowo i na podstawie umotywowanych wniosków Jednostek Administracji Rządowej (dalej: JAR), dla których COAR jest CZ.

Szef KPRM określił stosowne procedury i sprawował nadzór nad wykonywaniem obowiązków wynikających z zarządzenia nr 100, m.in. na podstawie wyników audytu wewnętrznego oraz informacji sprawozdawczych. W efekcie trafnie diagnozowano problemy funkcjonowania zamówień centralnych. Należy jednak zauważyć, że część z nich, w szczególności niska skuteczność dostępnych instrumentów egzekwowania od JAR niektórych obowiązków informacyjnych, nadal oczekuje na rozwiązanie. Nieprawidłowości w nadzorze polegały na:

- nierzetelnej weryfikacji sprawozdania CZ z funkcjonowania zamówień centralnych w 2018 r.,
- niesporządzeniu notatek służbowych dla Szefa KPRM, które powinny zawierać wyniki analizy sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych w latach 2018 i 2019, co było niezgodne ustaloną w KPRM procedurą i ograniczało wiedzę Szefa KPRM o zrealizowanych zamówieniach centralnych jak i problemach występujących przy ich realizacji, a w konsekwencji jego możliwości nadzorcze nad CZ.

Ponadto, KPRM, jako uczestnik zamówień centralnych, nie przekazała do CZ, w terminie wynikającym z § 18 ust. 1 zarządzenia nr 100, sprawozdania z zamówień realizowanych w 2018 roku. Opóźnienie wyniosło 105 dni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja przez Szefa KPRM obowiązków w zakresie przygotowania wykazu zamówień centralnych oraz określenia wysokości wynagrodzenia przysługującego COAR z tytułu realizacji zamówień centralnych.

1.1 Przygotowanie KPRM do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem zamówień centralnych.

Opis stanu faktycznego

1.1.1 Z obowiązującego w KPRM, w okresie objętym kontrolą, regulaminu organizacyjnego wynika, że zadania nadzoru nad CZ należały do Wydziału Infrastruktury i Nadzoru w Biurze Dyrektora Generalnego KPRM (dalej: WIN BDG) i zostały przypisane dwóm pracownikom, tj. asystentowi dyrektora w BDG KPRM, realizującemu zadania w WIN BDG oraz starszemu specjalście w WIN BDG. Powierzono im m.in. prowadzenie spraw w zakresie realizacji przez COAR zamówień centralnych i zamówień wspólnych oraz pozyskiwanie niezbędnych danych i informacji od JAR oraz od COAR, w celu dokonywania ich analizy

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

i przygotowywania odpowiedzi na pisma, przygotowywanie raportów o realizacji zamówień centralnych i wspólnych prowadzonych przez COAR, weryfikacja przygotowanych przez COAR projektów wykazów zamówień centralnych oraz propozycji wysokości wynagrodzenia dla COAR.

(akta kontroli str. 5-6, 16-24)

1.1.2 W KPRM opracowano procedury związane z procesem ustalania wykazu zamówień centralnych. 20 października 2017 r. Dyrektor Generalny KPRM zatwierdził kartę procesu nr A2.4 *Nadzór nad centralnym zamawiającym realizującym zadania na rzecz administracji rządowej*. Do karty procesu nr A2.4 została opracowana procedura nr A2.4.1 *Nadzór nad centralnym zamawiającym realizującym zadania na rzecz jednostek administracji rządowej*. Procedury zostały zaktualizowane 24 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 568-596, 628-654)

1.2 Terminowość i rzetelność określenia przez Szefa KPRM wykazu zamówień centralnych w latach 2018-2020.

Opis stanu
faktycznego

1.2.1 W KPRM ustalanie wykazu zamówień centralnych zostało określone jako jedno ze zdarzeń w procedurze A2.4.1 z 20.10.2017 r. pn. I. *Wpływ do KPRM pisma od Centralnego Zamawiającego z propozycjami do wykazu zamówień centralnych na rok następny wraz z uzasadnieniem oraz proponowaną wysokością wynagrodzenia Centralnego Zamawiającego*.

(akta kontroli str. 568-596, 628-654)

1.2.2. Szef KPRM, stosownie do wymogów określonych w § 11 ust. 2 zarządzenia nr 100, terminowo ustalał wykaz zamówień centralnych na lata 2018-2020. Ujęte w tych wykazach zamówienia w większości pokrywały się z propozycjami zamówień przekazanymi przez COAR. I tak:

a) Projekt wykazu zamówień centralnych do realizacji w 2018 r. zawierał 14 propozycji zamówień centralnych oraz proponowaną wysokość wynagrodzenia dla CZ wraz z uzasadnieniem. Pracownicy Kancelarii przeprowadzili analizę propozycji COAR w oparciu o wyniki ankiety dotyczącej rekomendacji JAR w sprawie zamówień centralnych na rok 2018, a także dodatkowe wyjaśnienia i efekty spotkań roboczych z COAR. W wyniku tych analiz uznano, że wszystkie zaproponowane przez COAR dostawy i usługi są niezbędne dla JAR i możliwe do realizacji w 2018 roku przez CZ. Jedynie usługę leasingu samochodów postanowiono zastąpić wynajmem długoterminowym, jako bardziej odpowiadającym potrzebom i możliwościom JAR;

b) Projekt wykazu zamówień centralnych do realizacji w 2019 roku zawierał 18 propozycji zamówień centralnych oraz proponowaną wysokość wynagrodzenia dla CZ wraz z uzasadnieniem, przy czym uzasadnienie w głównej mierze odnosiło się do wynagrodzenia, zaś w niewielkim stopniu wyjaśniało, dlaczego dane zamówienie znalazło się w wykazie. W wyniku analiz przeprowadzonych przez pracowników WIN BDG spośród 18 propozycji ostatecznie zostało zatwierdzonych 15, które powinny być przedmiotem zamówień centralnych, natomiast dla trzech propozycji wybrano formułę zamówień wspólnych i usunięto je z wykazu. I tak w przypadku:

- zakupu biletów lotniczych i kolejowych wraz z ubezpieczeniem, rezerwacją i sprzedażą miejsc hotelowych oraz pośrednictwa w procesie uzyskiwania wiz KPRM uznała, że postępowanie wspólne umożliwi JAR wskazanie zakresu, w jakim chcą uczestniczyć w postępowaniu, a także jego samodzielną realizację bez potrzeby każdorazowego uzyskiwania zgody Szefa KPRM;
- sukcesywnej dostawy przenośnych pamięci masowych KPRM uznała, że JAR przeważnie dokonują zakupów w tym zakresie w trybach niepodlegających reżimowi ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej pzp)⁵, a przedmiot zamówienia z uwagi na krótką żywotność i niską wartość na skutek szybkiego postępu technologicznego, nie poddaje się standaryzacji i nie daje efektu skali;

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.

- sukcesywnej dostawy i odnowień podpisów elektronicznych KPRM uznała, że nie jest możliwe osiągnięcie efektu skali poprzez standaryzację zamówienia ze względu na liczbę dostępnych na rynku konfiguracji oraz indywidualne wymogi urzędów w zakresie zarówno oprogramowania jak i sposobu weryfikacji podpisu. Ponadto, większość zakupów realizowana jest w trybach niepodlegających reżimowi ustawy pzp.

Dodatkowo, BDG WIN zmodyfikowało zamówienie dotyczące *dostawy oprogramowania biurowego i antywirusowego* poprzez ograniczenie zakresu dostaw do oprogramowania biurowego (standaryzacja oprogramowania antywirusowego może być niemożliwa ze względu na fakt rozbieżnej specyfiki JAR o różnych zasadach bezpieczeństwa).

c) Projekt wykazu zamówień centralnych do realizacji w 2020 roku zawierał siedem propozycji zamówień, przy czym w każdym przypadku wskazano liczbę JAR zainteresowanych danym przedmiotem zamówienia. Projekt wykazu zawierał szczegółowe uzasadnienie wyboru każdej z siedmiu wskazanych propozycji zamówień. W wyniku analiz przeprowadzonych przez pracowników KPRM zatwierdzonych zostało ostatecznie sześć zamówień, które powinny być przedmiotem zamówień centralnych, natomiast jedną propozycję dot. *dostawy prasy papierowej i elektronicznej w formule umowy ramowej* usunięto z wykazu, głównie z powodu wątpliwości co do uzyskania oszczędności w wyniku jej realizacji. Zmniejszenie liczby proponowanych zamówień (z 18 w 2019 r. do siedmiu w 2020 r.) wynikało z analiz wskazujących na brak, w odniesieniu do niektórych zamówień zgłaszanych na 2019 r., możliwości osiągnięcia efektu skali poprzez standaryzację, a także z faktu, że część umów zawartych w 2019 r. obowiązuje do 2021 r. i wskazywanie tych propozycji do realizacji w 2020 r. jest przedwczesne.

(akta kontroli str. 696-712, 752-778, 783, 834-863)

1.2.3 Szef KPRM ustalając wykazy na lata 2018-2020 określał, które zamówienia centralne będą realizowane przez CZ w drodze udzielenia zamówienia, a które w formule umów ramowych. I tak:

- w wykazie ustalonym na 2018 rok żadne z postępowań zaproponowanych do realizacji nie było rekomendowane do zawarcia w formule umowy ramowej czy też nabywania przedmiotu zamówienia od CZ. W ocenie Centrum, sformułowanie wniosków i zgromadzenie doświadczeń w obszarze funkcjonowania umów ramowych zawartych w 2017 r. i obejmujących kilkadziesiąt JAR miało umożliwić dalsze rekomendowanie wykorzystania tego instrumentu;
- w wykazie ustalonym na 2019 rok CZ, w związku z pozytywnym odbiorem przez JAR sposobu realizacji zakupów na podstawie umów ramowych w 2017 r. na dostawy komputerów, laptopów, tabletów, urządzeń biurowych i samochodów, rekomendował przeprowadzenie czterech postępowań w formule umów ramowych. Dyrektor BDG akceptując propozycję zwrócił uwagę, iż w celu zachowania przejrzystości takich postępowań (aby wykonawcy zainteresowani postępowaniem znali jego skalę), należy rozważyć, aby w treści umów ramowych, obok terminu ich obowiązywania, zapisana została maksymalna wartość umów wykonawczych realizowanych na ich podstawie lub konkretna ilość asortymentu zamawianego w postępowaniach wykonawczych, co miało zwiększyć konkurencję wśród wykonawców. Dyrektor poprosił też o zastosowanie w umowach zapisów, które nie pozwalają na etapie składania ofert wykonawczych na podwyższanie cen zaproponowanych w postępowaniu prowadzonym w celu zawarcia umowy ramowej;
- w wykazie ustalonym na 2020 rok CZ zarekomendował, aby wzorem lat 2017 i 2019 kolejne postępowania centralne były prowadzone w celu zawarcia umowy ramowej. Rozwiązanie to jest pozytywnie odbierane przez JAR, bowiem pozwala w sposób wygodny, przejrzysty i szybki udzielać zamówienia oraz nie wiąże się z koniecznością zabezpieczania środków na realizację zamówienia z dużym wyprzedzeniem, a udział JAR w postępowaniu jest bezpłatny. Szef KPRM ujął w wykazie trzy postępowania, które miały być realizowane w formule umowy

ramowej, tj. dostawę papieru biurowego, długoterminowy najem samochodów i dostawę samochodów.

W KPRM zwrócono także uwagę, aby w kolejnych latach rozważyć zbieranie dokładniejszych danych (ogólna wartość zapotrzebowania) wraz z rodzajowym określeniem postępowań, którymi JAR są zainteresowane. Zdaniem KPRM, pozwoliłoby to na łatwiejsze zidentyfikowanie zamówień interesujących CZ z uwagi na ich wartość. Dodatkowo, CZ powinien zbierać informacje o pożądanym przez JAR modelu prowadzenia postępowania (w drodze udzielenia zamówienia lub w drodze zawarcia umowy ramowej).

(akta kontroli str. 696-716, 752-783, 834-866)

1.3 Określanie wysokości wynagrodzenia przysługującego COAR za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania.

Opis stanu faktycznego

1.3.1 W KPRM każdorazowo analizowano wysokość wynagrodzenia zaproponowanego przez COAR, uwzględniając m.in. stopień skomplikowania danego postępowania i ilość czasu potrzebnego na jego przeprowadzenie. Czynność ta jest jednym z elementów procedury A2.4.1 pn. *Wpływ do KPRM pisma od Centralnego Zamawiającego z propozycjami do wykazu zamówień centralnych na rok następny wraz z uzasadnieniem oraz proponowaną wysokością wynagrodzenia Centralnego Zamawiającego.*

(akta kontroli str. 628-654)

1.3.2. Proponowana przez CZ wysokość wynagrodzenia za przeprowadzenie postępowań ujętych w wykazie na 2018 rok została obliczona metodą przyznawania punktów wg takich kryteriów, jak: stopień skomplikowania postępowania, ilość czasu potrzebnego na przeprowadzenie postępowania, nakład pracy pracowników bezpośrednio prowadzących postępowanie oraz pracowników merytorycznych COAR, obsługa prawna, koszty zaangażowania ekspertów, stopień prawdopodobieństwa wystąpienia odwołań, a także koszty obsługi platformy elektronicznej, za pomocą której prowadzone są zamówienia centralne.

Suma uzyskanych punktów była podstawą określenia wysokości wynagrodzenia CZ według następujących przedziałów: powyżej 17 punktów - 1,5%, od 10 do 16 pkt - 1%, poniżej 9 pkt - 0,5%. Stawki te były zgodne z określonymi w § 11 ust. 5 zarządzenia nr 100 i wynikały z kilkuletniej praktyki COAR. Siedmiu zamówieniom przypisano prowizję 1,5% (m.in. dostawa przenośnego systemu multimedialnego, komputerów oraz tabletów, urządzeń biurowych i wynajem długoterminowy samochodów), sześciu zamówieniom prowizję 1% (m.in. usługi kurierskie oraz dostawa i usługi dostępu do Internetu), a jednemu zamówieniu na dostawę i odnowienie podpisów elektronicznych prowizję 0,5%.

W ramach nadzoru nad CZ pracownicy KPRM (WIN BDG) przeanalizowali propozycje COAR i zarekomendowali Szefowi KPRM zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia, przy czym:

- dla jednego zamówienia wysokość wynagrodzenia proponowanego przez COAR została uznana za zasadną i zbieżną z kalkulacją KPRM,
- dla 11 zamówień KPRM zaproponowała obniżenie wysokości wynagrodzenia w odniesieniu do propozycji COAR,
- dla dwóch zamówień KPRM zaproponowała wzrost wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 696-716, 752-783, 834-866)

Proponowana przez CZ wysokość wynagrodzenia za przeprowadzenie postępowań ujętych w wykazie na 2019 rok została obliczona metodą punktową, z uwzględnieniem kryteriów jak w roku poprzednim przy zastosowaniu wielkości prowizji zgodnych z określonymi w § 11 ust. 5 zarządzenia nr 100. Dziesięciu zamówieniom przypisano wysokość prowizji 1,5% (najwyższą punktację - 19 pkt uzyskało zamówienie na dostawę komputerów i urządzeń biurowych oraz usług telefonii stacjonarnej i mobilnej), a pięciu zamówieniom 1% (najniższą punktacją - 13 pkt na zakup paliw, dostawę papieru i dostęp do Internetu).

W przypadku postępowań prowadzonych w celu zawarcia umowy ramowej (dostawa komputerów, urządzeń biurowych, samochodów lub oprogramowania) wynagrodzenie dla CZ przysługiwało tylko i wyłącznie po zawarciu przez JAR umów wykonawczych wynikających z przeprowadzenia przez nie postępowania wykonawczego.

W ramach nadzoru WIN BDG przeanalizował propozycje COAR i zarekomendował Szefowi KPRM zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia, przy czym:

- dla siedmiu zamówień wysokość wynagrodzenia proponowanego przez COAR została uznana za zasadną i zbieżną z kalkulacją KPRM,
- dla dwóch zamówień KPRM zaproponowała wzrost wynagrodzenia,
- dla sześciu zamówień KPRM zaproponowała obniżenie wysokości wynagrodzenia w odniesieniu do propozycji COAR.

(akta kontroli str. 696-716, 752-783, 834-866)

Proponowana przez CZ wysokość wynagrodzenia za przeprowadzenie postępowań ujętych w wykazie na 2020 rok została obliczona metodą punktową, z uwzględnieniem kryteriów jak w roku poprzednim. Do obliczenia wynagrodzenia, podobnie jak przy projektowaniu wykazu na 2019 rok, posłużyła COAR ustalona liczba punktów większa niż 17, a minimalna 9, przy zastosowaniu wielkości prowizji zgodnych z określonymi w § 11 ust. 5 zarządzenia nr 100. Zastosowano przy tym, zgodnie z rekomendacją Zespołu Audytu Wewnętrznego KPRM, dwie stawki procentowe, tj. 1% i 1,5%. Pięciu zamówieniom przypisano wysokość prowizji 1,5% (najwyższą punktację - 14 pkt uzyskało zamówienie na dostawę samochodów, w tym zakup samochodów o napędzie elektrycznym i hybrydowym), a dwóm zamówieniom 1% (najniższa punktacja – 9 pkt na dostawę gazu ziemnego).

W ramach nadzoru nad CZ pracownicy WIN BDG przeanalizowali propozycje COAR i zarekomendowali Szefowi KPRM sześć postępowań, poza zamówieniem na dostawę prasy papierowej i elektronicznej w formule umowy ramowej⁶, według proponowanej przez COAR wysokości wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 696-716, 752-783, 834-866)

1.3.3 Szef KPRM przygotowując wykazy zamówień centralnych na lata 2018-2020 korzystał z propozycji zebranych, zgodnie z § 10 zarządzenia nr 100, przez CZ od JAR. COAR rokrocznie przeprowadzało wśród JAR ankietę ustalając rekomendowane przez nie rodzaje zamówień centralnych.

(akta kontroli str. 696-716, 752-783, 834-866)

1.3.4 W okresie objętym kontrolą JAR nie zgłaszały do KPRM uwag i zastrzeżeń do ustalonych stawek wynagrodzenia określonych dla poszczególnych przedmiotów zamówień centralnych.

(akta kontroli str. 696-716, 752-783, 834-866)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację przez Szefa KPRM obowiązków w zakresie przygotowania wykazu zamówień centralnych oraz określania wysokości wynagrodzenia przysługującego COAR z tytułu realizacji zamówień centralnych. Szef KPRM rzetelnie i terminowo ustalał wykazy zamówień centralnych na lata 2018-2020 wraz z uzasadnieniem i wysokością wynagrodzenia CZ. Przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia CZ każdorazowo uwzględniano stopień skomplikowania postępowań oraz ilość czasu potrzebnego na jego przeprowadzenie.

⁶ M.in. z powodu braku możliwości zakupu wszystkich istniejących na rynku tytułów i konieczność obsługiwanie dużej liczby wniosków o zgodę na samodzielną realizację zamówienia.

2. Realizacja przez Szefa KPRM zadań związanych z rezygnacją z zamówienia centralnego i wydawania zgody na samodzielną realizację zamówienia w ramach zamówień centralnych.

2.1 Wydawanie przez Szefa KPRM decyzji o rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego.

Opis stanu
faktycznego

2.1.1 Szef KPRM, w kontrolowanym okresie, wydał dwie decyzje o odstąpieniu od realizacji zamówienia centralnego⁷. Jedna decyzja z 2017 r. dotyczyła czterech zaplanowanych na 2018 r. zamówień centralnych tj.: dostawy przenośnego sprzętu systemu multimedialnego, tj. rzutników, ekranów; usług kurierskich; usług tłumaczeniowych; dostawy pojemników do zbierania odpadów komunalnych. Druga z 2018 r. odnosiła się do realizacji dwóch zaplanowanych na 2019 r. zamówień centralnych, tj.: ubezpieczeń komunikacyjnych oraz ubezpieczeń majątkowych.

(akta kontroli str. 30)

2.1.2 Obie decyzje zostały podjęte zgodnie z § 16 ust. 1 zarządzenia nr 100, na wnioski Dyrektora COAR⁸, który w uzasadnieniach wskazał na małe zainteresowanie zamówieniami ze strony JAR przy jednocześnie niskiej ich wartości, co skutkowałoby tym, że zaplanowane zamówienia mogłyby nie przynieść spodziewanych oszczędności wynikających z efektu skali.

We wniosku z 2017 r. wskazano, iż: na dostawę przenośnego sprzętu systemu multimedialnego zapotrzebowanie zgłosiło 15 JAR (łączna wartość zamówienia 147,6 tys. zł); na usługi kurierskie zapotrzebowanie zgłosiło 27 JAR (łączna wartość zamówienia 430,0 tys. zł); na usługi tłumaczeniowe zapotrzebowanie zgłosiło 6 JAR (łączna wartość zamówienia 830,0 tys. zł); na dostawę pojemników do zbierania odpadów komunalnych zapotrzebowanie zgłosiły cztery JAR (łączna wartość zamówienia 52,1 tys. zł). Jednocześnie wskazano, że koszty związane z wnoszonymi przez wykonawców środkami ochrony prawnej, jakie może ponieść Centrum przy realizacji każdego zamówienia, będą niewspółmierne w stosunku do możliwych do osiągnięcia wyników.

Natomiast we wniosku z 2018 r. poinformowano Szefa KPRM, że na ubezpieczenia komunikacyjne zapotrzebowanie zgłosiło 18 JAR (łączna wartość nie przekroczyła 1 330,0 tys. zł), a na ubezpieczenia majątkowe zapotrzebowanie zgłosiło 12 JAR (łączna wartość nie przekroczyła 850,0 tys. zł). Na podstawie tych danych i informacji od brokera ubezpieczeniowego wykazano, iż zapotrzebowanie na tym poziomie nie tylko nie przyniesie oszczędności wynikających z efektu skali, lecz również znacznie obniży zakres ochrony ubezpieczeniowej w stosunku do posiadanej dotychczas. Ponadto przewidywano wzrost kosztów ubezpieczenia z uwagi na to, iż dotychczasowa polisa ubezpieczeniowa posiadała kontynuację polisy wspólnej, dzięki czemu ubezpieczone JAR płacą niższą składkę.

(akta kontroli str. 8-45)

2.2 Wydawanie przez Szefa KPRM ogólnych zgód (dla wszystkich JAR) na samodzielną realizację zamówienia w zakresie dostaw, usług lub robót budowlanych objętych zamówieniem centralnym.

W kontrolowanym okresie Szef KPRM wydał osiem ogólnych zgód (dla wszystkich JAR) na samodzielną realizację zamówienia objętego zamówieniem centralnym. W 2018 r. wydano pięć zgód⁹, a w 2019 r. trzy zgody. Wszystkie zgody były poprzedzone wnioskami COAR

⁷ Decyzje Szefa KPRM z 13 listopada 2017 r. (BKO.ZDSA.4420.7.4.2017) oraz z 19 listopada 2018 r. (BDG.WIN.4420.3.3.2018)

⁸ Wnioski Dyrektora COAR z 7 listopada 2017 r. (WZP/935/2017) oraz z 14 listopada 2018 r. (WZP/971/2018/MO)

⁹ W tym jedną zgodę wydano w 2017 r. dotyczącą planu zamówień centralnych na 2018 r.

(siedem zgód), bądź opinią COAR (jedna zgoda) oraz we wszystkich zgodach określono maksymalny termin, na jaki JAR mogą zawrzeć umowę, co było zgodne z § 16 ust. 3 zarządzenia nr 100.

(akta kontroli str. 48-50)

Analiza dokumentacji związanej z wydawaniem zgód na samodzielną realizację zamówień wykazała, że Szef KPRM wydał:

a) trzy zgody w przypadkach gdy zaszła konieczność zapewnienia bieżącego funkcjonowania JAR do czasu, gdy możliwe będzie rozpoczęcie świadczenia dostaw lub usług na podstawie umów zawartych z CZ, co było zgodne z § 16 ust. 4 pkt 1 zarządzenia nr 100. Ww. zgody dotyczyły zamówień:

- z planu zamówień centralnych na 2018 r. na: usługi kurierskie, usługi dostępu do Internetu, dostawę gazu ziemnego, usługi tłumaczeniowe, dostawę i odnowienie podpisów elektronicznych, dostawę prasy¹⁰,
- z planu zamówień centralnych na 2019 r. na: dostawę prasy krajowej, zagranicznej i elektronicznej - zgoda dotyczyła¹¹ i obejmowała wszystkie JAR.

b) cztery zgody ze względu na brak możliwości realizacji zamówienia centralnego z powodu unieważnienia przez CZ postępowania na jego udzielenie, co było zgodne z § 16 ust. 4 pkt 2 zarządzenia nr 100. Ww. zgody dotyczyły zamówień:

- z planu zamówień centralnych na 2018 r. na: usługę dostępu do Internetu, dostawę oprogramowania biurowego i antywirusowego i dostawę pamięci masowych¹²,
- z planu zamówień centralnych na 2019 r. na usługę dostępu do Internetu¹³.

c) jedną zgodę w 2019 r.¹⁴ na zakup prasy krajowej i zagranicznej w wersji papierowej i elektronicznej w zakresie tytułów nieobjętych zamówieniem centralnym, z uwagi na szeroki asortyment dostępnych na rynku tytułów prasowych oraz brak możliwości ujęcia na etapie przygotowania postępowań centralnych wszystkich tytułów, jakie mogą być niezbędne JAR w trakcie obowiązywania umowy.

(akta kontroli str. 46 -135)

2.3 Wydawanie przez Szefa KPRM indywidualnej zgody dla JAR na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym.

2.3.1 W kontrolowanym okresie Szef KPRM wydał 559 indywidualnych zgód (266 – w 2018 r., 219 – w 2019 r. oraz 74 – w 2020 r.¹⁵). Główną przesłanką wydania zgody na samodzielną realizację zamówienia była usprawiedliwiona potrzeba pilnej jego realizacji przez jednostkę związana z zapewnieniem jej funkcjonowania oraz realizacji zadań statutowych¹⁶. Kierując się tą przesłanką wydano 328 zgód, tj. 58,7% wszystkich wydanych zgód. Przyczyną wydania 127 zgód (22,7%) był brak możliwości realizacji zamówienia na podstawie umowy wykonawczej w przypadku zamówień objętych umową ramową¹⁷. Pozostałe przesłanki, tj. złożenie przez jednostkę zapotrzebowania na dostawę, usługę lub roboty budowlane niepoddające się standaryzacji¹⁸ (25 zgód); brak możliwości realizacji zamówienia z przyczyn leżących po stronie COAR (w przypadku zamówień nabywanych przez COAR)¹⁹ (dwie zgody) oraz zamówienia publicznego współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych, dla których istniało ryzyko przekroczenia terminów określonych w harmonogramie realizacji projektu²⁰ (11 zgód),

¹⁰ Zgody: z 30.10. 2017 r.(BKO.ZDSA.4420.7.3.2017). i z 19.04.2018 r. (BKO.ZDSA.4420.3.2.2018.).

¹¹ Zgody: z 13.09.2019 r.(BDG.WIN.4420.3.4.2019.).

¹² Zgody z: 9.05.2018 r. (BDG.WIN.4420.3.1.2018.), 17.05.2018 r. (BDG.WIN.4420.3.2.2018.), 19.04.2018 r. (BKO.ZDSA.4420.3.1.2018).

¹³ Zgoda z 25 marca 2019 r., sprawa: BDG.WIN.4420.3.2.2019.

¹⁴ Zgoda z 28 stycznia 2019 r. sprawa: BDG.WIN.4420.3.1.2019.

¹⁵ Stan na 19 sierpnia 2020 r.

¹⁶ § 17 ust. 2 pkt 1 Zarządzenia nr 100.

¹⁷ § 17 ust. 2 pkt 3 Zarządzenia nr 100.

¹⁸ § 17 ust. 2 pkt 2 Zarządzenia nr 100.

¹⁹ § 17 ust. 2 pkt 4 Zarządzenia nr 100.

²⁰ § 17 ust. 2 pkt 5 zarządzenia nr 100.

stanowiły odpowiednio 4,5%, 0,4% i 2%. Natomiast w przypadku 66 zgód (11,8%) wystąpiła więcej niż jedna przesłanka.

Najwięcej jednorazowych zgód Szef KPRM wydał na zakup:

- sprzętu komputerowego – 24,7 % (138 zgód),
- pojazdów (w tym najem długoterminowy) – 15,4% (86 zgód),
- oprogramowania i licencji – 15,2% (85 zgód),
- telefonów i usług telefonicznych (w tym dostęp do Internetu) – 12,9% (72 zgody),
- drukarek, skanerów i urządzeń wielofunkcyjnych – 11,6% (65 zgód),
- artykuły biurowe – 9,1% (51 zgód).

Z 69 JAR zobowiązanych do nabywania dostaw, usług, robót budowlanych od centralnego zamawiającego lub od wykonawców przez niego wybranych oraz do udzielania zamówień na podstawie umowy ramowej zawartej przez centralnego zamawiającego²¹, 60 JAR uzyskało zgodę Szefa KPRM na samodzielną realizację zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym. Najwięcej zgód, przy średniej liczbie wynoszącej 9 zgód, uzyskali:

- Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki – 63 zgody,
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – 26 zgód,
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – 24 zgody,
- Pomorski Urząd Wojewódzki – 21 zgód,
- Urząd ds. Cudzoziemców – 20 zgód.

W badanym okresie Szef KPRM 42 razy odmówił (w 2018 r. – 11, w 2019 – 21, w 2020 – 10) wydania zgody na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym, z uwagi na brak wystąpienia przesłanek, o których mowa w § 17 ust. 2 pkt 1-5 zarządzenia nr 100, do wyrażenia takiej zgody.

(akta kontroli str.136-162, 298-345)

2.3.2 Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie 30 zgód wydanych przez Szefa KPRM (po 10 w każdym roku objętym kontrolą) oraz sześciu odmów (po dwie w każdym roku objętym kontrolą)²² wykazało, iż:

- w KPRM analizowano wnioski pod względem formalno-prawnym i każdorazowo zwracano się (za pośrednictwem poczty e-mail) do COAR o wydanie opinii czy zachodzą przesłanki, o których mowa w § 17 ust. 2 pkt 1-5 zarządzenia nr 100. W COAR niezwłocznie wydawano opinię, a w przypadku pozytywnej opinii wskazywano, która przesłanka wystąpiła. W sytuacjach wymagających wyjaśnienia lub uzupełnienia wniosku KPRM zwracał się z taką prośbą do wnioskodawcy;
- nie stwierdzono opieszałości i opóźnienia ze strony COAR w realizacji zamówień centralnych, jako powodów składania wniosku o samodzielną realizację zamówienia. Przedłużający się proces wyłonienia wykonawcy wynikał z braku ofert lub był spowodowany składanymi odwołaniami oraz pytaniami wykonawców w ramach procedury udzielania zamówienia;
- w przypadku braku możliwości realizacji zamówienia na podstawie umowy wykonawczej, Szef KPRM wydając zgodę posiadał stosowne potwierdzenie z COAR o zaistnieniu przesłanki wskazanej w § 17 ust. 2 pkt 3 zarządzenia nr 100;
- rozstrzygnięcia Szefa KPRM były podejmowane w terminie 14 dni, z wyjątkiem jednej sprawy²³, która wymagała uzupełnienia przez wnioskodawcę. Nie wystąpiły skutki przekroczenia terminu wydania rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie, a sprawa zakończyła się odmową wydania zgody na samodzielną realizację zamówienia,

²¹ JAR wyszczególnione w Załączniku do zarządzenia nr 100.

²² Doboru próby dokonano w sposób celowy na podstawie profesjonalnego osądu kontrolera.

²³ Sprawa: BDG.WIN.871.13.2020, wniosek Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego o samodzielną realizację zamówienia na zakup samochodu osobowego, przekroczono termin rozpatrzenia wniosku o 7 dni.

- nie wystąpiły przypadki wydania różnych rozstrzygnięć w identycznych sprawach.

Należy jednak zauważyć, że w KPRM nie weryfikowano i nie potwierdzano istnienia obiektywnych okoliczności uzasadniających wnioski o samodzielną realizację zamówienia, wskazujących najczęściej na jego pilne przeprowadzenie. Również analiza oszczędności i efektów realizacji zamówień centralnych za lata 2015-2017 sporządzona na zlecenie COAR przez Deloitte Consulting S.A. wskazuje, że katalog powodów zwalniających z centralnego zamówienia opisany w zarządzeniu nr 100, daje dużą swobodę i przestrzeń do bagatelizowania centralnych zamówień. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna KPRM, *Szef KPRM nie dysponuje środkami prawnymi umożliwiającymi weryfikację przesłanki wynikającej z § 17 ust. 2 pkt 1 Zarządzenia nr 100 Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych to kierownik Jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej danej Jednostki. W zakresie jego obowiązków jest należyte przygotowanie składanych do Szefa KPRM wniosków zgodnie z ww. zarządzeniem. Brak jest więc podstaw do podważania przez Szefa KPRM prawdziwości informacji przekazywanych w pismach jednostek.*

Uwzględniając ww. zleconą przez COAR analizę dotyczącą katalogu przesłanek zwalniających z udziału w zamówieniu centralnym, NIK wskazuje na celowość oceny ryzyka i ewentualnego wdrożenia mechanizmów weryfikowania rzetelności ich stosowania we wnioskach JAR. Możliwości weryfikacji istnieją chociażby w ramach kontroli, o której mowa w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²⁴.

(akta kontroli str. 136-137, 141-143, 163-345)

2.3.3 W kontrolowanym okresie, w KPRM udzielono 50 zamówień publicznych (w 2018 r. – 21, w 2019 r. – 16 i w 2020 r. – 13²⁵), których przedmiot zamówienia był identyczny lub zbliżony do zamówień centralnych udzielanych przez COAR²⁶. Najwięcej zamówień dotyczyło dostawy sprzętu komputerowego (laptopów i tabletów) – 14 zamówień oraz dostawy prasy krajowej i zagranicznej (elektronicznej i papierowej) – 10 zamówień. Ponadto udzielono: sześć zamówień na zakup oprogramowania i licencji, cztery na zakup usługi dostępu do Internetu, po trzy na usługę tłumaczenia, dostawę pamięci przenośnych oraz urządzeń wielofunkcyjnych i drukarek, po dwie na dostawę Systemu Informacji Prawnej, dostawę sprzętu do prowadzenia video-konferencji oraz zakup telefonów komórkowych. Jedno zamówienie udzielono na zakup artykułów biurowych.

Kancelaria niezależnie od samodzielnego udzielania ww. zamówień uczestniczyła w postępowaniach centralnych na dostawę prasy, papieru, sprzętu komputerowego, urządzeń drukujących, systemu informacji prawnej, materiałów biurowych, telefonii mobilnej oraz ubezpieczeń majątkowych. Dodatkowo, bez zgłoszenia, KPRM została w 2019 r. uwzględniona jako podmiot umowy ramowej na dostawę oprogramowania oraz samochodów. Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że zakupy towarów o charakterze tożsamym i zbliżonym dokonywane były jedynie uzupełniająco, kiedy nie była możliwa realizacja umowy centralnej (np. nie jest możliwe oczekiwanie na dostawę zgodnie z terminem umowy) lub przedmiot zamówienia nie był dostępny w zakresie zawartej umowy (sprzęt komputerowy o wyższych parametrach).

W przypadku konieczności udzielenia zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym (w sytuacji, gdy było przeprowadzone zamówienie centralne o identycznym lub zbliżonym przedmiocie zamówienia) i wystąpienia przesłanki określonej w § 17 ust. 2 zarządzenia nr 100, w 24 przypadkach Kancelaria posiadała indywidualną zgodę Szefa KPRM na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym. W pozostałych przypadkach zamówienia udzielono na podstawie ogólnej zgody Szefa KPRM lub w szczególności w przypadkach, gdy: Kancelaria nie brała udziału w postępowaniu centralnym, zakup dotyczył produktu o innej specyfikacji niż oferowany w zamówieniu centralnym, ze względu na niską wartość zakupu oraz gdy zamówienia zrealizowane były na podstawie art. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

²⁵ Stan na 20 sierpnia 2020 r.

²⁶ Na podstawie Zestawienia sporządzonego przez KPRM na potrzeby kontroli.

rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁷.

(akta kontroli str. 346-522)

2.3.4 KPRM (jako JAR uczestnicząca w systemie zamówień centralnych) nie przekazała CZ, w terminie wynikającym z § 18 ust. 1 zarządzenia nr 100, sprawozdania z zamówień realizowanych w 2018 roku (dalszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 608-615, 988-989)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej Jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, która polegała na nieprzekazaniu przez KPRM (jako JAR uczestniczącą w systemie zamówień centralnych) do CZ, w terminie wynikającym z § 18 ust. 1 zarządzenia nr 100 (tj. do końca lutego roku następującego po roku sprawozdawczym), sprawozdania z zamówień realizowanych w 2018 roku. Sprawozdanie zostało wysłane 13 czerwca 2019 r., tj. 105 dni po terminie. Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że *Nieprzekazanie sprawozdania w terminie wynikało z błędu ludzkiego. Konstrukcja elektronicznego formularza uniemożliwiła przekazanie danych Centralnemu Zamawiającemu, kiedy jedno z jego pól nie było wypełnione. Kliknięcie w formularzu do wysyłki przycisku zatwierdzającego powodowało w takim wypadku jego zamknięcie, ale dane nie były wysyłane do bazy. COAR nie poinformował nas o braku danych z naszej strony. Informację tą otrzymaliśmy dopiero wraz ze sprawozdaniem. Wtedy niezwłocznie usunęliśmy błąd i sprawozdanie zostało wysłane do COAR. W związku z przekazaniem przez KPRM sprawozdania do CZ, NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.*

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia zasadność decyzji Szefa KPRM o rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego. Decyzje podejmowane były na podstawie stosownych wniosków i po przeprowadzeniu analiz potwierdzających wystąpienie przesłanki do rezygnacji z zamówienia. Pozytywna ocena dotyczy również wydawania przez Szefa KPRM zgód na samodzielną realizację zamówień objętych zamówieniem centralnym. Szef KPRM podejmował decyzję po analizie umotywowanych wniosków oraz po uzyskaniu opinii CZ. Także KPRM jako uczestnicząca w systemie zamówień centralnych, z wyjątkiem pojedynczego przypadku nieterminowego przekazania sprawozdania, wywiązywała się z obowiązków wynikających z zarządzenia nr 100.

3. Nadzór Szefa KPRM nad wykonywaniem obowiązków wynikających z zarządzenia Prezesa RM.

3.1 W KPRM zostały ustanowione pisemne procedury nadzoru Szefa KPRM nad wykonywaniem przez COAR obowiązków wynikających z zarządzenia nr 100. Wdrożono i realizowano procedurę nr A2.4.1 *Nadzór nad centralnym zamawiającym realizującym zadania na rzecz jednostek administracji rządowej*, która została zaktualizowana 24 czerwca 2020 r. Procedura zawiera osiem zdarzeń inicjujących proces²⁸.

(akta kontroli str. 628-654, 568-596)

3.2 W 2019 r. pracownicy Zespołu Audytu Wewnętrznego KPRM przeprowadzili zadanie audytowe na temat zamówień centralnych²⁹, zarówno w Kancelarii jak i w COAR. Celem zadania było ustalenie, czy proces przygotowania i realizacji przez COAR zamówień centralnych został właściwie zaplanowany oraz przebiega zgodnie z założeniami i jest

²⁷ Dz. U. poz. 374, ze zm.

²⁸ Wpływ do KPRM pisma od Centralnego Zamawiającego z propozycjami do wykazu zamówień centralnych na rok następny wraz z uzasadnieniem oraz proponowaną wysokością wynagrodzenia Centralnego Zamawiającego; Wpływ do KPRM wniosku JAR o wyrażenie zgody na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym; Zidentyfikowanie w KPRM potrzeby rozważenia przez Szefa KPRM wydania zgody generalnej; Wpływ do KPRM wniosku (opinii) Centralnego Zamawiającego uzasadniającego potrzebę wydania zgody generalnej; Wpływ do KPRM umotywowanego wniosku Centralnego Zamawiającego w sprawie rozważenia przez Szefa KPRM rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego; Zidentyfikowanie w KPRM potrzeby rozważenia przez Szefa KPRM rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego; Wpływ do KPRM sprawozdania Centralnego Zamawiającego z funkcjonowania zamówień centralnych w poprzednim roku kalendarzowym; Wpływ do KPRM analizy oszczędności i analizy efektów realizacji zamówień centralnych opracowanych przez Centralnego Zamawiającego (raz na 3 lata).

²⁹ Zadanie nr PA/2Z/2019 przeprowadzone w terminie od 20 lutego 2019 r. do 10 maja 2019 r.

właściwie nadzorowany przez KPRM, a wdrożone mechanizmy kontroli są adekwatne, skuteczne i efektywne oraz czy system zamówień centralnych można usprawnić. W sprawozdaniu z audytu audytorzy sformułowali 19 zaleceń, w tym 14 dotyczących KPRM. Zalecenia dotyczyły m.in.:

- uzupełnienia zarządzenia nr 100 o konkretne i rzeczywiste instrumenty nadzorcze oraz obowiązek akceptowania przez Szefa KPRM corocznego sprawozdania CZ – do dnia zakończenia kontroli nie zrealizowano zalecenia. Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że Kancelaria podjęła już czynności zmierzające do wdrożenia zaleceń audytowych, jednakże mając na uwadze roczny cykl planowania zamówień centralnych oraz uchwaloną w listopadzie 2019 r. nową ustawę prawo zamówień publicznych ustalono, że zalecenia w tym zakresie zostaną wdrożone w trakcie wydawania aktów wykonawczych do nowej ustawy;
- uwzględnienia w procedurach nadzoru nad CZ wymogów okresowej, usystematyzowanej wymiany doświadczeń i opinii WIN i WZP – w trakcie kontroli NIK uzupełniono procedury o współpracę między WIN i WZP;
- rozważenia wprowadzenia dwóch stałych stawek procentowych wynagrodzenia dla COAR, tj. 1,5% dla zamówień wymagających zaangażowania ekspertów zewnętrznych i 1% dla zamówień realizowanych przez pracowników COAR – przy ustalaniu wykazu zamówień na 2020 rok zastosowano te dwie stawki procentowe;
- zweryfikowania zasad współpracy KPRM i COAR oraz efektów nowych rozwiązań wprowadzonych do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów – do dnia zakończenia kontroli nie zrealizowano zalecenia. Dyrektor Generalna KPRM poinformowała, że trwają prace nad założeniami i projektem nowego zarządzenia Prezesa RM.

(akta kontroli str. 952-987)

3.3 COAR terminowo przedłożyło do KPRM sprawozdania z funkcjonowania zamówień centralnych w 2018 i 2019 r. Ustalono, że w KPRM nie sporządzono z nich notatek służbowych dla Dyrektora Generalnego KPRM i Szefa KPRM, co było niezgodne ze zdarzeniem VI procedury A.2.4.1 (dalszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 718-751, 784-830)

3.4 Na podstawie § 19 ust. 4 zarządzenia nr 100, 23 maja 2018 r. KPRM otrzymała od COAR analizę oszczędności i efektów realizacji zamówień centralnych za lata 2015-2017. Zgodnie z § 19 ust. 5 tegoż zarządzenia analiza obejmowała informację dotyczącą wynagrodzenia i kosztów realizacji funkcji CZ oraz bilans kosztów i korzyści wynikających z zamówień centralnych. Z analizy wynika m.in., że CZ przyczynił się do uzyskania oszczędności dla JAR (budżetu państwa) oraz do rozwoju zamówień publicznych. W ciągu trzech lat (od 2015 do 2017 r.) oszczędności określone zostały na kwotę 91 140,4 tys. zł. Oszczędności te były wynikiem otrzymania lub wynegocjowania lepszych cen przy zakupach masowych oraz wzmocnienia pozycji przetargowej kupującego w wyniku efektu skali lub efektu standaryzacji. Największe oszczędności osiągnięto w postępowaniach o dużej liczbie uczestników, w których zmaksymalizowano efekt skali. Duże oszczędności zostały osiągnięte w postępowaniu na usługi telefonii stacjonarnej (64,5%). W notatce służbowej sporządzonej przez pracowników WIN BDG dla Szefa KPRM dot. analizy oszczędności i analizy efektów realizacji zamówień centralnych za lata 2015-2017 z dnia 31 lipca 2018 r. zawarto zalecenia i wnioski, aby w najbliższej przyszłości:

- dokonać przeglądu przepisów o zamówieniach centralnych pod kątem narzędzi egzekwowania obowiązków JAR,
- z uwagi na dynamikę rynku dokonać analizy oceny elastyczności terminów określonych w zarządzeniu PRM dot. zamówień centralnych,
- uwzględniać ryzyka odwołań, kosztów spraw sądowych i opłat oraz wypracować algorytm szacowania wynagrodzenia dla COAR,
- nadać systemowi wydawania zgód na odstąpienie od zamówienia centralnego cechy systemu kontrolnego,
- optymalizować strukturę CZ, ulepszać sprawozdawczość i utrzymywać kompetentną kadrę u CZ,

- traktować system zamówień centralnych jak jeden z mechanizmów stymulowania gospodarki.

W związku z powyższymi zaleceniami, BDG KPRM planowało dokonać niezbędnych uzgodnień i podziału zadań wraz z partnerami z COAR. W kwestii stanu realizacji ww. zaleceń i wniosków Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że opracowany został arkusz prowizyjny, w którym uwzględniono ryzyka odwołań, kosztów spraw sądowych i opłat oraz algorytm szacowania wynagrodzenia dla COAR. W ocenie NIK, opracowanie arkusza było celowe. Należy jednak zauważyć, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie zostały podjęte działania odnośnie pozostałych wniosków i zaleceń.

Ustalono, że KPRM była informowana przez CZ o problemach w realizacji zamówień centralnych (m.in. w sprawozdaniach z funkcjonowania zamówień centralnych), takich jak brak w zarządzeniu mechanizmu egzekwowania od JAR obligatoryjnego uczestnictwa w zamówieniach centralnych oraz składania rocznych sprawozdań, o których mowa w § 18 ust. 1 zarządzenia nr 100. CZ wskazywał też na problem zbyt krótkich terminów na przeprowadzenie poszczególnych czynności przygotowawczych, dotyczących zbierania zapotrzebowania od JAR, przygotowania dokumentacji do postępowania, opiniowania tej dokumentacji przez JAR i ogłaszania postępowania.

Z ustaleń kontroli w KPRM wynika też, że w 2019 r., pomimo przypomnień ze strony COAR, PGW Wody Polskie nie złożyło w imieniu Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sprawozdania za 2018 r. JAR nie wystąpiła także o założenie konta na Platformie zakupowej eB2B COAR³⁰. Z ustaleń kontroli w COAR wynika ponadto, że Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej nie złożył sprawozdania za 2018 rok, a sprawozdania za 2019 r. nie złożyło także Biuro Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów. COAR poinformowało, że w zarządzeniu nr 100 brakuje mechanizmów, które pomagałyby Centrum wyegzekwować od JAR obowiązki wynikające z zarządzenia, w tym m.in. obowiązek złożenia sprawozdania. Bez takich zapisów wynikających wprost z zarządzenia, Centrum nie posiada narzędzi, które byłyby pomocne w dyscyplinowaniu JAR. W kwestii działań podejmowanych w tym zakresie w trybie nadzoru Dyrektor Generalna KPRM poinformowała, że (...) zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami Zarządzenia nr 100 Szef KPRM nie sprawuje nadzoru nad systemem zamówień centralnych, a jedynie nad Centralnym Zamawiającym. Zwiększenie uprawnień Szefa KPRM w zakresie nadzoru nad Centralnym Zamawiającym zgodnie z zaleceniami audytu jest planowane do wdrożenia w nowoprojektowanym zarządzeniu. Z działań możliwych i podjętych przez Szefa KPRM na uwagę zasługuje skierowane do jednostek administracji pismo mobilizujące do przestrzegania obowiązków określonych w zarządzeniu nr 100. W szczególności dotyczyło terminowości i jakości informacji przekazywanych COAR oraz sprawnej współpracy z Centralnym Zamawiającym.

(akta kontroli str. 619-627, 718-751, 784-830, 867-951)

3.5 W KPRM zrealizowano wnioski pokontrolne z kontroli NIK przeprowadzonej w 2014 r.³¹, w szczególności poprzez ich uwzględnienie w obecnie obowiązującym zarządzeniu nr 100 oraz opracowaniu procedury nadzoru nad CZ realizującym zadania na rzecz JAR.

(akta kontroli str. 619-627)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy WIN BDG nie sporządzili notatek służbowych zawierających analizę sprawozdania CZ z funkcjonowania zamówień centralnych w latach 2018 i 2019 i nie przedłożyli ich Szefowi KPRM, co było niezgodne z pkt 3 zdarzenia VI procedury A2.4.1. Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna KPRM odnośnie sprawozdania z 2018 r. *niesporządzenie wymaganej procedurą A2.4.1 notatki służbowej wynikało z przejścia na emeryturę oraz nieprzewidzianej absencji zdrowotnej pracowników merytorycznych BDG WIN*. Odnośnie sprawozdania z 2019 r. wyjaśniono, że *Szef KPRM nie dysponuje*

³⁰ Platforma zakupowa eB2B wspomaga zarządzanie procesami zakupowymi począwszy od tworzenia wniosków zakupowych, ich akceptację, organizację zapytań ofertowych, aukcji i licytacji elektronicznych, zapewniając wymagane tryby udzielenia zamówienia zgodnie z ustawą PZP.

³¹ Kontrola nr P/14/008 – Zamówienia publiczne typowych towarów dla administracji publicznej.

środkami prawnymi umożliwiającymi weryfikację przedłożonych przez COAR sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych. Zgodnie z wewnętrzną procedurą Szefowi KPRM przedkładana jest informacja w formie notatki służbowej z ww. sprawozdania, która informuje, zgodnie z możliwościami przewidzianymi w zarządzeniu nr 100, czy sprawozdanie przedstawia określony zakres informacji, o którym mowa w ww. zarządzeniu. W tym roku ze względu na panującą sytuację epidemiologiczną, długotrwałą nieobecność (urlop macierzyński) jednego pracownika realizującego zadania wynikające z nadzoru nad Centralnym Zamawiającym oraz dodatkowym obciążeniem zadaniami związanymi z prowadzoną kontrolą NIK, sprawozdanie nie zostało jeszcze zweryfikowane – prace w toku. W ocenie NIK, brak stosownych notatek ograniczył wiedzę Szefa KPRM o zrealizowanych w latach 2018 i 2019 zamówieniach centralnych jak i problemach występujących przy ich realizacji, a w konsekwencji jego możliwości nadzorcze nad CZ. Wobec podnoszonego w wyjaśnieniach Dyrektora Generalnego KPRM argumentu braku środków prawnych umożliwiających weryfikację przedłożonych przez COAR sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych, należy zauważyć, że do chwili obecnej pracownicy Kancelarii nie podjęli jakichkolwiek działań w celu zmiany zarządzenia nr 100, mimo że taką możliwość daje im zapis zawarty w § 4 regulaminu organizacyjnego KPRM, w myśl którego projekty zarządzeń, decyzji, w tym decyzji administracyjnych, oraz dokumentów i innych pism podpisywanych przez Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów oraz członków Kierownictwa Kancelarii są przygotowywane przez właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną Kancelarii.

(akta kontroli str. 555-563, 608-615, 628-654, 988-989)

2. W Kancelarii, w ramach sprawowanego nadzoru nad wykonywaniem przez CZ obowiązków wynikających z zarządzenia nr 100, nie zwrócono uwagi, że sprawozdanie z funkcjonowania zamówień centralnych w roku 2018 w części opisowej nie zawierało informacji dotyczących realizacji zamówienia centralnego pn. „Dostawa oprogramowania biurowego i antywirusowego”, o których mowa w § 19 ust. 3 pkt 1, 4-8, 11 zarządzenia nr 100. Informacje o realizacji przez JAR tego zamówienia w ramach zamówień centralnych znalazły odzwierciedlenie jedynie w tabelach załączonych do sprawozdania, jednak nie w pełnym zakresie. Zgodnie z § 19 ust. 1 zarządzenia, nadzór nad wykonywaniem przez CZ obowiązków wynikających z zarządzenia sprawuje Szef KPRM. W powyższej kwestii Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że Osoba, która w imieniu Centralnego Zamawiającego odpowiedzialna była za przygotowanie i przekazanie do Szefa KPRM sprawozdania z funkcjonowania zamówień centralnych w roku 2018 pominęła w części opisowej sprawozdania postępowanie dotyczące zadania pn. „Dostawa oprogramowania biurowego i antywirusowego”. Prawdopodobnie był to zwykły błąd ludzki – przeoczenie. Tym bardziej, że dane dotyczące tego postępowania zostały uwzględnione w załącznikach do sprawozdania. Nie został on odnotowany na etapie weryfikacji sprawozdania. W ocenie NIK, weryfikacja sprawozdania została przeprowadzona nierzetelnie.

(akta kontroli str. 619-627, 717-751)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania nadzorcze Szefa KPRM nad wykonywaniem obowiązków wynikających z zarządzenia nr 100 były realizowane według ustalonych procedur wewnętrznych, na poziomie umożliwiającym prawidłowe ustalenie wykazów zamówień centralnych oraz wynagrodzenia dla COAR za ich przygotowanie, a także udzielanie zgód na samodzielną realizację zamówień. Ustalone nieprawidłowości polegające na niewywiązywaniu się przez Kancelarię z przestrzegania wewnętrznych procedur w zakresie sprawozdawczości wskazują jednak, że nadzór w tym obszarze nie był w pełni skuteczny. Należy zauważyć, że do dnia zakończenia kontroli, pomimo zdiagnozowania niskiej skuteczności niektórych instrumentów nadzoru, nie podjęto w KPRM działań w celu wprowadzenia zmian w tym zakresie w zarządzeniu nr 100. Nie zrealizowano także – pomimo upływu ponad dwóch lat – większości rekomendacji wynikających z analizy oszczędności i efektów realizacji zamówień centralnych za lata 2015-2017.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Działania nadzorcze, w tym audyt wewnętrzny i analizy danych sprawozdawczych, pozwoliły KPRM trafnie diagnozować problemy funkcjonowania zamówień centralnych, m.in. niską skuteczność dostępnych instrumentów egzekwowania od JAR wykonywania niektórych obowiązków wynikających z zarządzenia nr 100. NIK zwraca jednak uwagę, że problemy te do zakończenia kontroli NIK nie zostały w dużej części rozwiązane. Zdaniem NIK, stan taki wymaga podjęcia skutecznych działań w szczególności w celu pełnego wykonania rekomendacji wynikających z audytu oraz analiz danych sprawozdawczych oraz zapewnienia egzekwowania wykonania obowiązków przez JAR uczestniczące w zamówieniach centralnych. Rozważenia wymaga także ocena ryzyka i ewentualne wdrożenie mechanizmów weryfikowania rzetelności stosowania we wnioskach JAR przesłanek zwalniających je z udziału w zamówieniu centralnym.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski**
1. Zapewnienie opracowywania – w formie notatek służbowych - analiz sprawozdań CZ z funkcjonowania zamówień centralnych, o których mowa w wewnętrznej procedurze KPRM.
 2. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych przedkładanych przez CZ.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

**Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń**

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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

**Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków**

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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, września 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis