NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.001.01.2022

Ewa Madej-Popiel
Dyrektor Centrum Obsługi Administracji Rządowej
ul. Powsińska 69/71
02-903 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/22/001/KAP Realizacja przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej zadań w latach 2020-2021 oraz planu finansowego w 2021 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Obsługi Administracji Rządowej, ul. Powsińska 69/71, 02-903 Warszawa (dalej: COAR lub Centrum)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Madej-Popiel, Dyrektor COAR, od 18 lutego 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 3535-3552)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja planu finansowego COAR: - Realizacja przychodów COAR, - Wykonanie kosztów COAR; 2. Realizacja wybranych zadań przez COAR w latach 2020-2021; 3. Współpraca z organem założycielskim, tj. Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w zakresie świadczonych na rzecz tego organu usług; 4. Wykonanie wniosków pokontrolnych skierowanych do Dyrektora COAR w związku z kontrolą P/21/001 Wykonanie planu finansowego w 2020 r. w Centrum Obsługi Administracji Rządowej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	Maciej Bukowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/27/2022 z 31 stycznia 2022 r. Tomasz Emiljan, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/28/2022 z 31 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-4)

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej wybranych zadań w latach 2020-2021 oraz planu finansowego w 2021 r. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na działalność Centrum i nie spowodowały obniżenia oceny.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Centrum prawidłowo zrealizowało plan przychodów i kosztów. Poprawnie udzieliło dwóch zamówień oraz przeprowadziło pięć postępowań przetargowych, które objęto kontrolą. Zastosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Realizacja ww. zamówień była zgodna z treścią zawartych umów pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy. W zakresie objętym badaniem nie stwierdzono nieprawidłowości we współpracy Centrum z organem nadzorującym Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM), przy świadczeniu usług na jego rzecz.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nierzetelnego sporządzenia protokołów czterech postępowań przetargowych objętych kontrolą, w których ujęto dane niewynikające z dokumentów źródłowych w zakresie m.in. wartości zamówień, dat powołania komisji przetargowej oraz zatwierdzenia prac komisji;
- nieujęcia w dwóch umowach (nr 2020/51/KPRM i nr 2020/51/COAR[3]) na roboty budowlane postanowień dotyczących zawierania umów o podwykonawstwo z dalszymi podwykonawcami oraz postanowień dotyczących wysokości kar umownych z tytułu: braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom; nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany; nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany; braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty, o których mowa w art. 143d ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[4] (dalej: upzp);
- nieujęcia zamówienia (postępowanie nr 2020/51/KPRM) w opublikowanej aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień w 2020 r., co naruszało wymogi regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro[5] oraz niesporządzenia kolejnej aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień w 2021 r. w celu uwzględnienia dwóch zamówień (postępowania nr 2021/37/COAR i 2021/46/COAR), co było niezgodne z art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[6] (dalej: nupzp);
- załączenia do SIWZ/SWZ[7] projektów umów na roboty budowlane[8], które:
  - nie zawierały (w postępowaniu nr 2020/41/COAR) wymaganych elementów, o których mowa ww. 143d ust. 1 pkt 6 i 7 upzp oraz (w postępowaniach nr 2021/37/COAR i 2021/46/COAR) wymaganych elementów o wysokości kar umownych z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego dalszym podwykonawcom, o których mowa w art. 437 ust. 1 pkt 7 lit. a) nupzp;

---

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

3 Zawartych w ramach postępowania nr 2020/51/KPRM.

4 W przypadku postępowań wszczętych/zamówień udzielonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. pod kątem zgodności z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

5 Wprowadzony zarządzeniem nr 17/2018 Dyrektora COAR z 3 września 2018 r.

6 W przypadku postępowań wszczętych od dnia 1 stycznia 2021 r. pod kątem zgodności z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).

7 Skrót SIWZ - specyfikacja istotnych warunków zamówienia według upzp, skrót SWZ - specyfikacja warunków zamówienia według nupzp.

8 Umów nie zawarto z wykonawcami.

- zawierały (w postępowaniach nr 2021/37/COAR i 2021/46/COAR) niedozwolone postanowienia umowne dotyczące kar za opóźnienia zamiast za zwłokę względem wykonawcy za wykonanie robót, co było niezgodne z art. 433 ust. 1 nupzp;

- niesporządzenia w 2020 r. i w 2021 r. planów zamówień do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych[9], do czego zobowiązywały postanowienia regulaminów udzielania zamówień publicznych[10];
- nierzetelnego sporządzenia zapytania ofertowego oraz niepoprawnej weryfikacji dokumentacji powykonawczej (COAR/240/2021) przez COAR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja planu finansowego COAR[11]

1.1. Realizacja przychodów COAR

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2021 r. przychody wyniosły ogółem 53 285,7 tys. zł i były niższe o 6 007,9 tys. zł (o 10,1%) od planu po zmianach (59 293,6 tys. zł) oraz wyższe o 2 632,8 tys. zł (o 5,2%) od przychodów z 2020 r. (50 652,9 tys. zł).

Źródła i wielkość zrealizowanych przychodów w 2021 r. w relacji do planu oraz wykonania w 2020 r. przedstawiały się następująco:

a) przychody własne z prowadzonej działalności statutowej wynosiły 47 787,3 tys. zł i były niższe o 5 316,7 tys. zł, tj. o 10,0% od planu po zmianach (53 104,0 tys. zł) i wyższe o 2 727,9 tys. zł, tj. o 6,1%, niż w 2020 r. (45 059,4 tys. zł), z tego:

   – wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa wyniosły 4 933,9 tys. zł i były niższe o 807,1 tys. zł, tj. o 14,1% od planu po zmianach (5 741,0 tys. zł) i wyższe o 380,8 tys. zł, tj. o 8,4% niż w 2020 r. (4 553,1 tys. zł). Wzrost w porównaniu do roku ubiegłego wynikał głównie ze zwiększenia wynajmowanej powierzchni w obiektach przy ul. Parkowej i Grzesiuka (o 351,7 tys. zł) oraz przychodów ze sprzedaży usług Ośrodka Wypoczynkowego w Łańsku z tytułu wynajmu sal konferencyjnych (o 19,9 tys. zł);

   – wpływy z usług (głównie świadczonych na rzecz KPRM) wyniosły 39 561,2 tys. zł i były niższe o 4 701,8 tys. zł, tj. o 10,6% od planu po zmianach (44 263,0 tys. zł) oraz wyższe o 284,5 tys. zł, tj. o 0,7%, niż w 2020 r. (39 276,7 tys. zł). Wyższe wpływy wynikają głównie z tytułu: sprzedaży usług teletechnicznych i usług transportowych;

   – wpływy ze sprzedaży składników majątkowych wyniosły 3 292,2 tys. zł i były wyższe o 192,2 tys. zł, tj. o 6,2% od planu po zmianach (3 100,0 tys. zł) i wyższe o 2 062,6 tys. zł, tj. o 167,7% niż w 2020 r. (1 229,6 tys. zł). Zwiększenie związane było głównie ze wzrostem sprzedaży paliw i materiałów eksploatacyjnych na stacji paliw COAR (o 2 007,5 tys. zł) oraz wynikało ze sprzedaży zbędnych maszyn i urządzeń poligraficznych;

b) przychody z dotacji celowej z budżetu państwa wyniosły 0 zł (dotacja nie została przyznana/nie zawarto umowy dotacji) i były niższe niż w 2020 r., w którym wyniosły 143,9 tys. zł. Wstępnie zaplanowano przychody z tego tytułu w wysokości 1 445,0 tys. zł

---

9 W 2020 r. – upzp, w 2021 r. – nupzp.

10 Regulamin udzielania zamówień publicznych w COAR, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro wprowadzony zarządzeniem nr 16/2018 Dyrektora COAR z 3 września 2018 r.; regulamin udzielania zamówień publicznych w COAR do kwoty 130.000 zł netto, wprowadzony zarządzeniem nr 9/21 Dyrektora COAR z 29 kwietnia 2021 r.

11 Badania kontrolne przeprowadzono na podstawie danych m.in. ze sprawozdania Rb-40 sporządzonego 22 lutego 2022 r.

z przeznaczeniem na realizację pięciu zadań z wydatków bieżących[12] (plan po zmianach wyniósł 0 zł). Za zgodą Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej[13] (dalej: Minister Finansów), zadania te zostały przekwalifikowane na realizacje trzech zadań inwestycyjnych[14] (środki zaplanowane – z dotacji budżetowej celowej przekwalifikowano na dotację inwestycyjną), co opisano w pkt 1.2. Wystąpienia pokontrolnego;

c) przychody z dotacji celowej w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich wyniosły 32,7 tys. zł i były niższe o 49,3 tys. zł, tj. o 60,1% od planu po zmianach (82,0 tys. zł). W 2020 r. przychody nie występowały. Kwota przychodów wynikała z refundacji środków w ramach projektu pn.: „Zwiększenie efektywności energetycznej budynków administracji rządowej" objętego umową o dofinansowanie nr POIS.01.03.01-00-0001/20, z tytułu zwrotu kosztów poniesionych głównie na: wynagrodzenia członków zespołu projektowego (w części dotyczącej zarządzania projektem w zakresie obiektów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) i koszty na inwentaryzację przyrodniczą oraz audyty energetyczne. Przyczyną niskiego poziomu wykonania planu było oczekiwanie przez Centrum na zatwierdzenie wniosków refundacyjnych dotyczących dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE na łączną kwotę 31,9 tys. zł (na dzień sporządzenia sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2021 r.);

d) pozostałe przychody[15] (do których zaliczały się głównie odsetki od depozytów bankowych i pozostałe dochody, które dotyczyły odsprzedaży mediów dla odbiorców) wyniosły 5 465,7 tys. zł i były niższe o 641,9 tys. zł, tj. o 10,5 % od planu po zmianach (6 107,6 tys. zł) i wyższe o 16,1 tys. zł, tj. o 0,3 %, niż w 2020 r. (5 449,6 tys. zł). Kwota wzrostu wynikała m.in. ze zwiększenia przychodów operacyjnych i odpisów amortyzacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 43-111, 647-649, 986, 987, 3133-3291, 3296-3302, 3349- 3385, 3455-3461, 3474, 4375-3479, 3535-3552)

Centrum w 2021 r. nie otrzymywało środków od innych jednostek sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3251, 3277, 3352)

---

[12] Zaplanowano wydatki bieżące z dotacji celowej na zadania o nazwie: (1) „Doposażenie wnętrza Stynki w OW Łańsk" (715 000 zł); (2) „Modernizacja wnętrz lobby recepcyjnego w budynku głównym Puszcza w OW Łańsk" (300 000 zł); (3) „Obsługa inwestycyjna" (120 000 zł); (4) „Wymiana wykładzin w budynku Puszcza (pokoje oraz części wspólne) w OW Łańsk" (250 000 zł); (5) „Strefa zieleni przed budynkiem Puszcza w OW Łańsk" (60 000 zł).

[13] Pismo nr FS3.4142.29.2021 z 4 sierpnia 2021 r. Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów informujące o wyrażeniu zgody na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych na zwiększenie kwoty wydatków majątkowych o kwotę 1 445,0 tys. zł w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, dziale 750 – Administracja publiczna rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w § 6220 – Dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych i jednocześnie zmniejszenie o tą kwotę wydatków w przedmiotowym rozdziale § 2800 – Dotacje celowe z budżetu dla pozostałych jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych.

[14] (1) „Wykonanie szkieletowej instalacji telekomunikacyjnej w oparciu o technologię światłowodową w lokalizacji Łańsk – projekt i realizacja", (2) „Modernizacja wnętrz Stynki w OW Łańsk", (3) „Modernizacja wnętrz lobby recepcyjnego w budynku głównym Puszcza w OW Łańsk". Środki otrzymane w 2021 r. w ramach dotacji na inwestycje i zakupy inwestycyjne nie stanowiły przychodu tego roku. Ich równowartość będzie odnoszona w przychody proporcjonalnie do odpisów amortyzacyjnych odnoszonych w koszty funkcjonowania Centrum (działalność bieżąca) począwszy od 1 stycznia 2022 r.

[15] Dominującą pozycją były wpływy z różnych dochodów - wyniosły 4 125,8 tys. zł i były niższe o 373,2 tys. zł, tj. o 8,3% od planu po zmianach (4 499,0 tys. zł) oraz niższe o 433,6 tys. zł, tj. o 9,5% niż w 2020 r. (4 559,4 tys. zł). Ponadto inne przychody: (1) z tytułu odpisów amortyzacyjnych – wyniosły 401,2 tys. zł i były wyższe o 224,8 tys. zł, tj. o 127,4% niż w 2020 r. (176,4 tys. zł) głównie z powodu z rozliczenia równowartości odpisów od nakładów finansowych z tytułu dotacji celowych na inwestycje i zadania inwestycyjne otrzymanych w 2020 r., rozliczenia odpisów z tytułu dotacji z lat ubiegłych; (2) z tytułu kar umownych i odszkodowań wynikających z umów – wyniosły 374,5 tys. zł i były wyższe o 342,0 tys. zł, tj. o 1 052,3% niż w 2020 r. (32,5 tys. zł) głównie z powodu wystawienia not dotyczących kar umownych w wysokości 324,9 tys. zł; (3) z tytułu odsetek – wyniosły 106,0 tys. zł i były wyższe od planu o 31,3 tys. zł, tj. o 41,7% (75,0 tys. zł) głównie z powodu terminów obowiązywania lokat terminowych oraz odsetek z tytułu overnight. Przychody były niższe o 241,2 tys. zł, tj. o 69,4% (347,5 tys. zł), głównie z powodu niższego oprocentowania depozytów.

Centrum w 2021 r. odnotowało stratę netto - minus 2 679,7 tys. zł. Strata była wyższa o 332,8 tys. zł, tj. o 14,2% niż w 2020 r. (- 2 346,9 tys. zł) i niższa o 708,3 tys. zł, tj. o 20,9% od planu po zmianach (- 3 388,0 tys. zł). Na wynik miał wpływ spadek przychodów (m.in. z tytułu administrowania obiektem Krucza 36/Wspólna 6, który przekazano do Ministerstwa Aktywów Państwowych (dalej: MAP) - spadek o 3 871,4 tys. zł) i wzrost kosztów m.in. z tytułu wypłat wynagrodzeń za nadgodziny i nagród za dodatkowe/pilne zadania (o 1 443,1 tys. zł).

Dyrektor COAR podała, m.in., że strata (ujemny wynik netto) nie zagraża realizacji celów statutowych COAR. Ponadto dodała, że *„Centrum jest podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych. Jest zobowiązane od osiągniętych przychodów podatkowych (pomniejszonych o koszty podatkowe) odprowadzać podatek dochodowy. Zgodnie z przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych podatnik, który w roku podatkowym poniósł stratę, tj. u którego przychód z danego źródła przychodów był niższy od kosztów poniesionych w celu jego uzyskania, ma możliwość obniżenia osiągniętego z tego źródła dochodu w ciągu najbliższych kolejno po sobie następujących pięciu lat podatkowych. W roku 2020 Centrum skorzystało z przysługującego jednostce prawa i dokonało obniżenia podstawy opodatkowania o straty podatkowe z lat ubiegłych. Analogicznie postąpi w roku 2021, przy czym podkreślam, że kalkulacja podstawy opodatkowania na 31 grudnia 2021 r. nie została jeszcze ostatecznie sporządzona”.* Ponadto w COAR *„identyfikuje się obszar działalności mający decydujący wpływ na poziom wygenerowanej straty – proces działalności pn. „Zapewnienie bazy szkoleniowo-konferencyjnej w OW Łańsk[16]”.*

(dowód: akta kontroli str. 3133-3291, 3296-3300, 3349-3385, 3455, 3459-3461)

Przychody z tytułu gospodarowania wolnymi środkami wyniosły 64,1 tys. zł i były niższe o 5,9 tys. zł, tj. o 8,4% od planu po zmianach (70,0 tys. zł) oraz niższe o 271,6 tys. zł tj. o 80,9% niż w 2020 r. (335,7 tys. zł). Przyczyną spadku przychodów w 2021 r. były niskie stopy procentowe lokat bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 3133-3291, 3349-3357)

Należności COAR na koniec 2021 r.[17] wyniosły 7 298,8 tys. zł (m.in. z tytułu refakturowania kosztów mediów, wynajmu pomieszczeń, usług transportowych, poligraficznych, obsługi zamówień publicznych) i w porównaniu do 2020 r. (2 656,0 tys. zł) były wyższe o 4 642,8 tys. zł, tj. o 274,8%. Wzrost wynikał głównie z powodu złożonych wniosków refundacyjnych w ramach umowy o dofinansowanie dotyczącej projektu pn. „Zwiększenie efektywności energetycznej budynków administracji rządowej”[18] oraz z rozliczenia nadwyżki podatku VAT naliczonego nad należnym za okres 2021 r., przy jednoczesnym spadku należności z tytułu refakturowania mediów, sprzedaży paliw i wyposażenia oraz usług. Centrum nie miało należności z tytułu pożyczek, ponieważ ich nie udzielało.

(dowód: akta kontroli str. 997-1005, 3133-3291, 3349-3385, 3535-3552)

Zaległości na koniec 2021 r. wyniosły 502,7 tys. zł i były wyższe o 45,7 tys. zł, tj. o 10% w porównaniu do stanu na koniec 2020 r. Zaległości dotyczyły głównie: wynajmu pomieszczeń (286,5 tys. zł), refakturowania mediów (88,9 tys. zł) oraz sprzedaży usług poligraficznych (71,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3133-3291, 3292, 3349-3385, 3424-3426, 3480-3493, 3535-3552)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

16 Ośrodek Wypoczynkowy Łańsk (dalej: OW Łańsk).
17 Stan według sprawozdania Rb-40 na 22 lutego 2022 r.
18 Umowa o dofinansowanie nr POIS.01.03.01-00-0001/20-00.

1.2. Wykonanie kosztów COAR

Opis stanu faktycznego

Koszty COAR w 2021 r.[19] wyniosły 55 965,4 tys. zł. Były one niższe o 6 716,2 tys. zł, tj. o 10,7% od planu po zmianach (62 681,6 tys. zł) i wyższe o 2 965,6 tys. zł (tj. o 5,6%) w stosunku do 2020 r. (52 999,8 tys. zł).

Największy udział w strukturze kosztów COAR miały: koszty wynagrodzeń (25 941,6 tys. zł) i składki na ubezpieczenie społeczne oraz na Fundusz Pracy (4 805,2 tys. zł), koszty zakupu materiałów i energii (12 906,3 tys. zł), koszty usług obcych (5 471,7 tys. zł) i pozostałe koszty funkcjonowania (2 449,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 3377-3385)

Niższe niż planowano koszty funkcjonowania Centrum w 2021 r. dotyczyły, jak podała Dyrektor COAR, głównie:

- kosztów usług obcych (niższe o 1 387,6 tys. zł, tj. o 20,2% do planu po zmianach oraz niższe o 2269,6 tys. zł, tj. o 29,3% w porównaniu do 2020 r.) głównie z powodu mniejszego zapotrzebowania na usługi medyczne, telekomunikacyjne, ekspertyzy, naprawy sprzętu i urządzeń, w tym zakupu:
  - usług pozostałych (niższe o 940,3 tys. zł, tj. o 18,0% do planu po zmianach oraz niższe o 1 818,9 tys. zł, tj. o 29,8% w stosunku do 2020 r.),co spowodowane było obniżeniem kosztów, na skutek przekazania MAP budynku Krucza 36/Wspólna 6, dotyczących głównie ochrony mienia oraz utrzymania porządku wewnątrz i na zewnątrz budynku;
  - usług remontowych (niższe o 326,4 tys. zł, tj. o 26,8% do planu po zmianach oraz niższe o 469,0 tys. zł, tj. o 34,4% w stosunku do w 2020 r.) z uwagi na mniejszą niż planowano liczbę remontów i konserwacji budowlanych, napraw urządzeń i sprzętu IT;
  - usług zdrowotnych (niższe o 32,7 tys. zł, tj. o 38,5% oraz wyższe o 12,5 tys. zł, tj. 31,4% w stosunku do 2020 r.) spowodowane było mniejszą liczbą wykonanych badań wstępnych i kontrolnych. Główną przyczyną spadku wykonania wydatków było wprowadzenie przepisów art. 12a ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[20] zawieszających wykonywanie obowiązku dotyczącego badań okresowych pracowników podlegających badaniom;
- kosztów zakupu żywności (niższe o 434,9 tys. zł, tj. o 24,1% oraz wyższe o 365,6 tys. zł, tj. o 36,3% w stosunku do 2020 r.) w związku z ograniczeniem świadczenia usług gastronomicznych z powodu pandemii, nie odbyło się wiele dużych spotkań, imprez i wydarzeń mających znaczący wpływ na wykorzystanie środków żywności np. Dzień Dziecka czy Noc Muzeów. Z powodu pandemii COVID 19 zmniejszyła się liczba obsługiwanych gastronomicznie spotkań i konferencji w KPRM.

(dowód: akta kontroli str. 3377-3385, 3499-3507)

Koszty wynagrodzeń w COAR w 2021 r. wyniosły 25 941,6 tys. zł i były niższe o 1 109,4 tys. zł, tj. o 4,1% od planu po zmianach (27 051,0 tys. zł), co spowodowane było spadkiem zatrudnienia wynikającym z fluktuacji kadr oraz zaprzestaniem administrowania obiektem Krucza 36/Wspólna 6, którego trwały zarząd został przekazany do Ministerstwa Aktywów Państwowych. W porównaniu do 2020 r. (24 118,5 tys. zł) koszty wynagrodzeń były wyższe o 1 823,1 tys. zł, tj. o 7,6%, co spowodowane było wypłaceniem pracownikom dodatkowych wynagrodzeń z tytułu nadgodzin i nagród za realizację dodatkowych pilnych zadań, a także podwyżkami wynagrodzeń w związku z presją płacową panującą na rynku IT. W szczególności:

---

[19] Wyłącznie koszty funkcjonowania. Nie planowano kosztów realizacji zadań (według szczegółowości określonej w planie finansowych COAR na 2021 r.).

[20] Art. 12a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2095).

– koszty wynagrodzeń osobowych wyniosły 25 350,9 tys. zł i były niższe o 799,1 tys. zł, tj. o 3,1% od planu po zmianach (26 150,0 tys. zł) oraz wyższe o 1 443,1 tys. zł, tj. o 6,0%, niż w 2020 r.[21];

– koszty wynagrodzeń bezosobowych wyniosły 590,7 tys. zł i były niższe o 310,3 tys. zł, tj. o 34,4% od planu po zmianach (901,0 tys. zł), co spowodowane było głównie mniejszą liczbą zlecanych prac niż zakładano z powodu zmniejszenia liczby i zakresu wykonywanych usług, a także z powodu pandemii COVID 19. Jednocześnie koszty te były wyższe o 380,0 tys. zł, tj. o 180,4%, niż w 2020 r., co spowodowane było głównie koniecznością zawarcia większej liczby umów zlecenia ze specjalistami z branży IT[22], a także z konsultantami w zakresie zamówień publicznych[23]. Dodatkowo na wzrost kosztów wynagrodzeń miał wpływ ustawowy wzrost stawki godzinowej.

(dowód: akta kontroli str. 3377-3385, 3499-3507)

Pozostałe koszty funkcjonowania w COAR w 2021 r. wyniosły 2 449,4 tys. zł i były wyższe o 1 105,6 tys. zł, tj. o 31,1% od planu po zmianach (3 555,0 tys. zł) oraz wyższe w porównaniu do 2020 r. (2 292,8 tys. zł) o 156,6 tys. zł, tj. o 6,8%[24].

(dowód: akta kontroli str. 3377-3385, 3499-3507)

W planie finansowym COAR na 2021 r. zaplanowano wydatki z dotacji w łącznej kwocie 6 848,0 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 2 409,1 tys. zł, tj. o 4 357,9 tys. zł (o 63,6%) niższej niż planowano i o 518,8 tys. zł (o 17,2%) niższej od wykonania w 2020 r. (3 008,9 tys. zł), w tym m.in. w ramach:

– dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE (wydatki bieżące) – wydatki wykonano w kwocie 32,7 tys. zł, co było niższe o 49,3 tys. zł, tj. 60,1% planu po zmianie (82,0 tys. zł). Przyczyną niskiego poziomu wykonania planu były głównie niższe wydatki na wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację zadań;

---

21 W tym m.in.: (1) koszty wynagrodzeń osobowych (§ 4017) wyniosły 35,0 tys. zł i były niższe o 155,0 tys. zł, tj. o 81,6% niższe od planu po zmianach – w 2020 r. nie poniesiono żadnych kosztów z tego tytułu. Niższe od planowanego wykonanie wynikało głównie z mniejszego zaangażowanie w ten projekt pracowników WIR i mniejsze wykonanie robót w stosunku do harmonogramu/planu rzeczowo-finansowego po zmianie; (2) koszty wynagrodzeń osobowych (§ 4019) – nie dokonano wydatków w tym paragrafie pomimo zaplanowania kwoty 48,0 tys. zł - co wynikało z faktu, iż wynagrodzenia pracowników finansowane w części dotyczącej środków własnych zwiększyły wartość nakładów na środek trwały jako nakłady kwalifikowalne w związku z realizacją zadań z udziałem środków UE.

22 Wsparcie biurowe - obsługa administracyjna wydziału, wsparcie w monitorowaniu wykorzystywania budżetu wydziału, wsparcie wydziału w finalizacji umów oraz przygotowywaniu dokumentacji, zlecenia zakupów i nadzór nad materiałami biurowymi dla wydziału, rozliczenia telefonii stacjonarnej i mobilnej. Obsługa administracyjna, ewidencjowanie i rozliczanie telefonów komórkowych. Przygotowywanie i instalowanie komputerów do wydania; przenoszenie sprzętu komputerowego; instalacja i konfigurowanie telefonów służbowych dla pracowników KPRM; obsługa wideokonferencji.

23 Przygotowywanie opisów przedmiotu zamówienia do postępowań centralnych na 2021 r. i postępowań wspólnych, w tym m.in.: przetargu nieograniczonego na dostawę komputerów stacjonarnych i monitorów, komputerów przenośnych i tabletów na potrzeby Jednostek Administracji Państwowej (dalej: JAP), przetarg nieograniczony na dostawę urządzeń biurowych na potrzeby JAP, przetargu nieograniczonego na dostawę oprogramowania biurowego dla JAP, postępowania prowadzonego w celu zawarcia umowy ramowej, której przedmiotem jest dostawa sprzętu komputerowego, w tym komputerów stacjonarnych, monitorów, komputerów przenośnych i tabletów dla JAP.

24 W tym m.in.: (1) koszty innych obciążeń 521,1 tys. zł i były niższe o 478,9 tys. zł, tj. o 47,9% od planu po zmianach (1 000,0 tys. zł) spowodowane było głównie utworzeniem mniejszych niż zakładano odpisów aktualizujących i rezerw oraz wyższe o 72,8 tys. zł, tj. o 16,2%, niż w 2020 r. (448,3 tys. zł), co było rezultatem wyższych kosztów wynikających z niezrealizowanej umowy na zakup samochodu zastępczego (nota obciążeniowa); (2) różne opłaty i składki 354,5 tys. zł i były niższe o 75,5 tys. zł, tj. o 17,6% od planu po zmianach (430,0 tys. zł), spowodowane było głównie zaplanowaniem wyższych kosztów ubezpieczenia samochodów niż wykonano oraz wyższe o 124,7 tys. zł, tj. o 54,3%, niż w 2020 r. (229,8 tys. zł), co było rezultatem wyższych kosztów ubezpieczeń majątkowych związanych z realizacją zakupu środków trwałych; (3) podróże służbowe krajowe 339,7 tys. zł i były niższe o 152,2 tys. zł, tj. o 30,9% od planu po zmianach (491,9 tys. zł) spowodowane było głównie mniejszą liczbą delegacji krajowych, mniejszą liczbą zleceń transportowych na wyjazdy krajowe ze strony KPRM oraz wyższe o 111,8 tys. zł, tj. o 49,1%, niż w 2020 r. (227,9 tys. zł), co było rezultatem zastosowanych obostrzeń dotyczących podróży służbowych w związku z epidemią COVID-19 w 2020 r.; (4) koszty postępowań sądowych i prokuratorskich 210,4 tys. zł i były niższe o 120,6 tys. zł, tj. o 36,4% od planu po zmianach (331,0 tys. zł) spowodowane było głównie mniejszą liczbą postępowań przed KIO niż zakładano oraz niższe o 109,9 tys. zł, tj. o 34,3%, niż w 2020 r. (320,3 tys. zł) co było rezultatem mniejszej liczby postępowań przed KIO.

- dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE (wydatki majątkowe) zaplanowano wydatki na poziomie 3 891,0 tys. zł, których nie wykonano w 2021 r. Dyrektor COAR podała m.in., że Centrum oczekuje na akceptację wniosków refundacyjnych[25]: *„Proces akceptacji wniosków refundacyjnych zależy od instytucji wdrażającej (NFOŚiGW). Beneficjent oczekuje na zatwierdzenie wniosków zgodnie z trybem procedowania, czas trwania akceptacji wniosków nie jest zależny od Centrum";*
- dotacji na inwestycje i zakupy inwestycyjne – wydano 2 457,4 tys. zł, tj. o 417,6 tys. zł (o 14,5%) mniej od planu po zmianach (2 875,0 tys. zł). W porównaniu do 2020 r. (2 865,0 tys. zł) wydatkowano mniej o 407,6 tys. zł (tj. o 14,2%). Centrum w 2021 r. otrzymało środki na realizację trzech zadań:
  - pn. „Modernizacja wnętrza Stynki w OW Łańsk", kwota dotacji 869,5 tys. zł. Kwota wykorzystana 849,8 tys. zł, co stanowi 97,7% kwoty dotacji otrzymanej;
  - pn. „Modernizacja wnętrz lobby recepcyjnego w budynku głównym Puszcza w OW Łańsk", kwota dotacji 755 tys. zł. Kwota wykorzystania 736,3 tys. zł, co stanowi 97,5% kwoty dotacji otrzymanej;
  - pn. „Wykonanie szkieletowej instalacji telekomunikacyjnej w oparciu o technologię światłowodową w lokalizacji Łańsk – projekt i realizacja" kwota dotacji 964,9 tys. zł. Kwota wykorzystana 871,3 tys. zł, co stanowi 90,3% kwoty dotacji otrzymanej.

Ponadto Centrum planowało w 2021 r. realizację pięciu zadań. Nie otrzymano jednak dotacji celowej na realizację tych zadań z budżetu. Środki zaplanowane – z dotacji budżetowej celowej przekwalifikowano na dotację inwestycyjną[26] oraz odstąpiono od realizacji dwóch zadań[27] w związku z faktem, iż zakres prac w budynku Puszcza w OW Łańsk obejmuje m.in. docieplenie elewacji oraz wymianę okien i części kaloryferów – w wyniku tych prac mogłoby dojść do zniszczenia nowej wykładziny oraz posadzonych roślin. Zadanie jest planowane do realizacji po zakończeniu termomodernizacji. Zmiana była zatwierdzona przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 43-50, 209-346, 3349-3385, 3457-3461, 3535-3551)

Wydatki majątkowe w 2021 r. wyniosły 10 407,7 tys. zł[28] i były niższe o 5 017,3 tys. zł, tj. o 32,5% od planu po zmianach (15 425,0 tys. zł), co spowodowane było głównie różnicami pomiędzy wartościami planowanymi, a wynikającymi z rozstrzygniętych postępowań przetargowych, niezakończeniem realizacji części zadań w 2021 r. oraz rezygnacją z realizacji niektórych zadań i przeniesieniem ich na lata 2022-2023. W porównaniu do 2020 r. wydatki te były wyższe o 4 573,0 tys. zł, tj. o 78,4 %, co spowodowane było głównie przyjęciem do realizacji innego rodzaju zadań, niż realizowane w 2020 r. Dyrektor COAR wyjaśniła m.in.: że *„większość zadań, na które COAR wydatkuje środki na wydatki majątkowe ma charakter jednostkowy, nie są to zadnia cykliczne, coroczne, więc nie mogą być porównywane kwotowo".*

W efekcie, oprócz zadań zrealizowanych z udziałem środków z dotacji celowej zrealizowano następujące wydatki majątkowe:

- zakup dwóch samochodów osobowych (347 361,00 zł);
- modernizację zasobów serwerowni COAR (308 597,00 zł);
- dostosowanie pomieszczeń do potrzeb biurowych – Powsińska 69/71 (228 961,83 zł);
- zakup dystrybutora, rozdzielacz sygnału audio (wersja mobilna) – (56 910,00 zł);
- zakup urządzeń drukujących (wielofunkcyjnych) na łączną kwotę 37 776,00 zł;
- modernizację układu chłodzącego na terenie ZA Parkowa (22 850,00 zł).

W 2021 r. nie zrealizowano planowanych wydatków majątkowych m.in.:

- zakupu siedmiu samochodów osobowych. Dostawa samochodów została przesunięta na 2022 r. – zadanie przeniesione na 2022 r. (planowano wydatki w kwocie 2 160 000,00 zł);

---

[25] Według stanu na dzień 14 marca 2022 r.

[26] Dotyczy trzech zadań: doposażenie wnętrza Stynki w OW Łańsk, modernizacji wnętrz lobby recepcyjnego w budynku głównym Puszcza w OW Łańsk oraz obsługi inwestycyjnej tych zadań.

[27] Wymiana wykładzin w budynku Puszcza (pokoje oraz części wspólne) oraz strefa zieleni przed budynkiem Puszcza.

[28] Środki na wydatki majątkowe ujęte w RB-40 za IV kwartał 2020 r. z 22 lutego 2022 r. wyniosły 10 407,7 tys. zł.

- zadania „Przebudowa pomostów zlokalizowanych przed budynkiem Puszcza" – z powodu złożenia przez potencjalnych wykonawców ofert, które przekraczały budżet na inwestycję (planowano wydatki w kwocie 530 000,00 zł);
- zakupu automatycznej myjni samochodowej wraz z systemem dostępu i infrastrukturą techniczną – z powodu złożenia przez potencjalnych dostawców ofert znacznie przekraczających zaplanowany budżet na to zadanie (planowano wydatki w kwocie 385 000,00 zł);
- zadania „Przeprowadzenie niezbędnych prac modernizacyjnych związanych z przebudową budynku hotelowego ZA Parkowa" z powodu wydłużenia prac projektowych, co wynikało z długotrwałego procesu uzyskiwania przez wykonawcę uzgodnień z gestorami sieci (gaz, woda, kanalizacja, ciepło) (planowano wydatki w kwocie 300 000,00 zł);
- zakupu bezprzewodowych mikrofonów mobilnych – z powodu złożenia przez potencjalnych dostawców ofert znacznie przekraczających zaplanowany budżet na to zadanie (planowano wydatki w kwocie 250 000,00 zł);
- zadania „Wykonanie instalacji systemu sygnalizacji pożarowej w budynkach przy ul. Powsińskiej 69/71" – ponieważ w ramach konserwacji ogólnych i podjętych działań dodatkowych zlecono dokonanie napraw i przywrócono sprawność systemów zabezpieczeń p.poż. bez konieczności wykonania całego zadania (planowano wydatki w kwocie 200 000,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 3349-3385, 3457-3461)

Zobowiązania Centrum na koniec 2021 r.[29] wyniosły 5 360,2 tys. zł i w porównaniu do 2020 r. (6 224,8 tys. zł) były niższe o 864,6 tys. zł, tj. o 13,9%. Największy udział w kwocie zobowiązań ogółem miały głównie wadia z tytułu przeprowadzonych postępowań 2 456,6 tys. zł i były wyższe o 1 456,6 tys. zł, tj. o 145,7% od planu po zmianach oraz niższe o 761,5 tys. zł, tj. o 23,7% od wykonania w 2020 r. (3 218,1 tys. zł). Na koniec 2021 r. Centrum nie posiadało zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 3377-3385, 3584)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań przez COAR w latach 2020-2021

Opis stanu faktycznego

Centrum w latach 2020-2021 terminowo sporządziło i opublikowało m.in. na stronie internetowej COAR plany postępowań o udzielenie zamówień, o którym mowa w art. 13a upzp i art. 23 unpzp. Plany te były aktualizowane (po dwie aktualizacje planu postępowań o udzielenie zamówień w każdym roku). Na podstawie planów postępowań o udzielenie zamówienia oraz roboczych wykazów/rejestrów zamówień ustalono, że w Centrum przeprowadzono w latach 2020 – 2021 pięć postępowań dotyczących pięciu zadań związanych z wykonaniem lub remontem ogrodzenia/muru na terenie Zespołu Administrowania Parkowa (dalej: ogrodzenie kompleksu ZA Parkowa)[30].

Z wyjaśnień Dyrektora COAR wynika m.in., że *„na ogrodzenie Kompleksu ZA Parkowa po zewnętrznym jego obrysie składa się 12 odcinków ogrodzenia (…) otaczającego trzy nieruchomości Skarbu Państwa pozostające w trwałym zarządzie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: (1) nieruchomość przy ul. Sulkiewicza 6 (…), (2) nieruchomość zabudowaną budynkiem (…) przy ul. Sulkiewicza 14 (…),* (3) nieruchomość zabudowaną budynkiem hotelowym przy ul. Belwederskiej 46/50, trzema willami przy ul. Parkowej i budynkiem przy ul. Belwederska 52, które *„na podstawie statutu instytucji gospodarki budżetowej COAR, (stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 20 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2016 r. ze zm.), została przeznaczona na wyposażenie igb COAR".*

[29] Według stanu sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2020 r. z 22 lutego 2022 r., aktualny na dzień 21 marca 2022 r., gdy dokonywano badania.

[30] Z tego trzy postępowania dla czterech zadań w 2020 r. i dwa postępowania dla jednego zadania w 2021 r.

Na ogrodzenie nieruchomości przy ul. Sulkiewicza 6 i 14 składają się cztery odcinki: a) ogrodzenie wzdłuż posesji ul. Sulkiewicza 6 (odcinek nr 1-2), b) ogrodzenie wzdłuż posesji ul. Sulkiewicza 14 (odcinek 9-10), c) ogrodzenie pomiędzy posesją ul. Sulkiewicza 14 a budynkiem przy ul. Sulkiewicza 12 (odcinek nr 10-11), d) ogrodzenie pomiędzy posesją ul. Sulkiewicza 6, a budynkiem przy ul. Sulkiewicza 8 (odcinek nr 12-1).

Na ogrodzenie nieruchomości Centrum przy ul. Parkowej i Belwederskiej 46/50 i 52 *„stanowiących część ogrodzenia kompleksu Parkowa, składa się osiem odcinków: a) ogrodzenie od ul. Belwederskiej z bramą i furtką (odcinek nr 7-8), b) mur od strony Łazienek Królewskich (cztery odcinki: nr 3-4, 4-5, 5-6, 6-7) (…), c) brama i furtka na rogu ul. Sulkiewicza i ul. Parkowej (odcinek nr 2-3 …), d) mur od strony budynków przy ul. Sulkiewicza 8, 10 i 12 (odcinek nr 11-12), f) ogrodzenie biegnące od posesji przy ul. Sulkiewicza 14 do rogu ul. Belwederskiej i ul. Sulkiewicza (z dwiema bramami) (odcinek nr 8 – 9)".*

(dowód: akta kontroli str. 1882-1291, 3296, 3298, 3342-3348, 3392-3420)

Kontrolą pod względem prawidłowości stosowania procedur określonych w Prawie zamówień publicznych (dalej: Pzp, tj. upzp do 2020 r. i nupzp od 2021 r.) i stosowania regulacji wewnętrznych COAR w zakresie udzielania zamówień objęto postępowania dotyczące wykonania/remontu ogrodzenia ZA Parkowa, tj. trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego (2020 r.), dwa zamówienia klasyczne udzielone w trybie podstawowym (2021 r.). Postępowania te dotyczyły:

- jednego zamówienia z 2020 r. (wartość szacunkowa 292 311,82 zł netto) w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 upzp) pn. „Przebudowa muru od ul. Sulkiewicza realizowanego na terenie ZA Parkowa w Warszawie - Realizacja w formule „Zaprojektuj + zbuduj", numer postępowania: 2020/51/KPRM, w ramach którego zawarto dwie umowy (2020/51/KPRM i 2020/51/COAR). Odcinek ogrodzenia KPRM (nr 1-2, tj. zadanie nr 1) połączony był z odcinkiem COAR (nr 2-3, tj. zadanie nr 2). Była to wspólna realizacja dwóch zadań w ramach jednego postępowania, w którym COAR (dla potrzeb realizacji zadania nr 1) pełniło funkcję inwestora zastępczego na rzecz KPRM. Realizacja inwestycji w ramach tych umów nie doszła do skutku. Umowy z wykonawcą zostały rozwiązane z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (z powodu niedotrzymania terminów umownych, niewykonania prawidłowo I etapu, tj. projektu budowlanego oraz nie rozpoczęcia realizacji kolejnego etapu prac);
- jednego zamówienia z 2020 r. (wartość szacunkowa 119 429,27 zł netto) w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 upzp) pn. „Opracowanie projektu technologii i organizacji robót (PTiOR) wraz z Programem Zapewnienia Jakości (PZJ) oraz przeprowadzenie remontu muru ogrodzeniowego znajdującego się na terenie Zespołu Administracyjnego „Parkowa"[31] usytuowanego wzdłuż ul. Sulkiewicza w Warszawie" (postępowanie nr 2020/41/COAR). Ogrodzenie (odcinek nr 11-12) znajdujące się na działce, COAR[32] i oddziela ją od działki przy ul. Sulkiewicza 8, 10, 12 należącej do sąsiedniej wspólnoty mieszkaniowej. Zadania nie zrealizowano, gdyż otrzymane oferty znacznie przekraczały budżet COAR przeznaczony na to zadanie;
- dwóch zamówień z 2021 r. (wartość szacunkowa 99 805,95 zł) w trybie podstawowym (art. 275 pkt 1 nupzp – zamówienia klasyczne bez negocjacji) na „Położenie piaskowca na murze graniczącym z Łazienkami ZA Parkowa" (postępowania nr 2021/37/COAR i 2021/46/COAR, mimo że wartość zamówień /na wykonanie prac na odcinku nr 4-5/ stanowiła kwotę poniżej 130,0 tys. zł). Przetargów nie rozstrzygnięto z uwagi na pozyskanie ofert przekraczających budżet COAR przeznaczony na to zadanie.

Jedno zamówienie z 2020 r. objęte było również kontrolą NIK nr P/21/001 „Wykonanie planu finansowego w 2020 r. w Centrum Obsługi Administracji Rządowej w 2021 r."[33] (dalej:

---

31 Dalej: ZA Parkowa.

32 Działka była na wyposażeniu COAR.

33 Stwierdzono wówczas nieprawidłowości polegające na: (1) nieterminowym zamieszczeniu w BIP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego (tj. ponad 5 miesięcy po wymaganym terminie); (2) nierzetelnym sporządzeniu protokołu z postępowania przetargowego o udzielenie zamówienia publicznego; (3) nieujęciu w umowie na roboty budowane zasad zawierania umów o podwykonawstwo z dalszymi podwykonawcami

ubiegłoroczna kontrola) i postępowanie to było przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, pn. „Wykonanie ogrodzenia od strony Łazienek Królewskich w Zespole Administrowania ZA Parkowa" (postępowanie nr 2020/40/COAR), na trzech odcinkach (nr 3-4, 4-5, 5-6), którego wartość brutto wynosiła 2 323,4 tys. zł (netto 1 889 tys. zł)[34].

Ponadto kontrolą objęto dwa zamówienia (nie dotyczące ogrodzenia) realizowane w 2021 r. w oparciu o regulaminy wewnętrzne COAR dla zamówień do równowartości 130,0 tys. zł:

- jedno zamówienie z 2021 r. (wartość szacunkowa 12 540 zł) zrealizowanego na podstawie regulaminu zamówień o równowartości do 130,0 tys. zł pn. „Przegląd urządzeń klimatyzacyjnych i central wentylacyjnych w budynkach Centrum Obsługi Administracji Rządowej w Warszawie przy ul. Powsińskiej 69/71 oraz Belwederskiej 46/50" (nr wniosku 123/2021/WA_1 umowa nr COAR/240/2021 z 20 października 2021 r. na kwotę 11 960,00 zł netto/brutto[35]);
- jedno zamówienie z 2021 r. (wartość szacunkowa 2 000 zł) zrealizowanego na podstawie regulaminu zamówień o równowartości do 130,0 tys. zł pn. „Zakup usługi związanej z procesem naboru osób do organizacji (rekrutacja pracownika)" (nr wniosku 11/2021/WOOA, faktury nr FHEC-21-05-04025 i FHEC-21-05-04018 na łączną kwotę 1 252,50 zł brutto, 1 018,30 zł netto).

(dowód: akta kontroli str. 1057-2054, 2055-2532, 2649-2811, 2830-3132, 3296, 3298, 3321-3324, 3342-3348, 3392-3421, 3432-3454, 3519-3534, 3552-3557, 3558-3570, 3571-3578)

Kontrola wykazała m.in., że

1) na pięć postępowań/zamówień prowadzonych w latach 2020-2021 w zakresie prac remontowych ogrodzenia/muru w ramach kompleksu ZA Parkowa tylko jedno postępowanie doprowadziło do realizacji prac na trzech odcinkach w 2020 r. (o nr 3-4, 4-5, 5-6 w ramach zadania „Wykonanie ogrodzenia od strony Łazienek Królewskich w Zespole Administrowania ZA Parkowa" na kwotę 2 323,4 tys. zł brutto (1 889 tys. zł netto). Kolejne postępowania dotyczące zadań na trzech odcinkach (o nr 1-2, 2-3 w ramach zadania „Przebudowa muru od ul. Sulkiewicza realizowanego na terenie ZA Parkowa w Warszawie - Realizacja w formule „Zaprojektuj + zbuduj" oraz nr 11-12 w ramach zadania „Opracowanie projektu technologii i organizacji robót (PTiOR) wraz z Programem Zapewnienia Jakości (PZJ) oraz przeprowadzenie remontu muru ogrodzeniowego znajdującego się na terenie Zespołu Administracyjnego „Parkowa") nie zakończyły się remontem odcinków, gdyż złożone oferty przekraczały budżet COAR przeznaczony na to zadanie (dotyczyło to odcinków nr 11-12[36]), a w jednym przypadku (dotyczyło to odcinków o nr 1-2, 2-3) rozwiązano umowy z wykonawcą. Dla pozostałych sześciu odcinków ogrodzenia/muru (o nr 6-7, 7-8, 8-9, 9-10, 10-11, 12-1) nie przeprowadzono postępowań i nie udzielono zamówień ponieważ, jak podała Dyrektor COAR, nie planuje się remontu czterech odcinków (nr 6-7, 8-9, 9-10,12-1), jeden (nr 10-11) jest w dobrym stanie technicznym, a odcinek (nr 7-8) nie został jeszcze ujęty w planie, ale jest potrzeba jego modernizacji;

2) wartości szacunkowe robót budowlanych na odcinkach ogrodzenia/muru opracowano w COAR na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzonych w programie komputerowym do kosztorysowania;

---

oraz postanowień dotyczących wysokości kar umownych w zakresie: braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom; nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany; nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany, braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty.

34 Środki na realizację ww. zadania pochodziły z dotacji celowej z budżetu państwa. Postępowanie przeprowadzone w 2020 r. pn.: Przebudowa i nadbudowa ogrodzenia graniczącego z Łazienkami Królewskimi na terenie ZA Parkowa przy ul. Belwederskiej 46/50 w Warszawie wraz z towarzyszącą infrastrukturą techniczną w ramach inwestycji pod tytułem „Wykonanie ogrodzenia od strony Łazienek Królewskich w Zespole Administrowania Parkowa" (umowa nr 2020/40/COAR z 17 lipca 2020 r.).

35 Stawka VAT 0%.

36 Unieważniono również dwa postępowania z 2021 r. „Położenie piaskowca na murze graniczącym z Łazienkami ZA Parkowa" na odcinku nr 4-5 z powodu ofert przekraczających budżet COAR. Odcinek ten był wykonany w 2020 r. ale bez położenia piaskowca.

3) postępowania/zamówienia dotyczące ogrodzenia ZA Parkowa realizowano oddzielnie dla wybranych odcinków ogrodzenia/muru w danym roku, a nie objęto ich jednym (zbiorczym) zamówieniem. Dyrektor COAR podała m. in., że: *„na etapie prac planistycznych w latach ubiegłych nie rozważano kompleksowej i wspólnej realizacji prac dotyczących naprawy ogrodzenia kompleksu ZA Parkowa, ponieważ byłoby to niecelowe z uwagi na różny stan techniczny poszczególnych części ogrodzenia i wiążący się z tym różny charakter prac do wykonania, a także z uwagi na dużą liczbę podmiotów uczestniczących w takim postępowaniu, z którymi należałoby w jednym czasie prowadzić uzgodnienia. Wiązałoby się to także z poniesieniem jednorazowo znacznych środków finansowych. W opinii Centrum łatwiej planować i realizować remonty czy inwestycje przy ogrodzeniu mniejszymi częściami. Ogrodzenie od strony Łazienek i dwa fragmenty ogrodzenia od ul. Sulkiewicza (od wspólnoty i od ulicy) nie stanowią całości ogrodzenia kompleksu ZA Parkowa. Na całość ogrodzenia ZA Parkowa składają się ogrodzenia trzech nieruchomości wchodzące w skład ZA Parkowa”.* Ponadto Dyrektor COAR podała m.in., że *„planowanie i realizacja prac związanych z przebudową muru od strony Łazienek Królewskich wymagało uzgodnień z Wojewódzkim Mazowieckim Konserwatorem Zabytków, Dyrekcją Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie oraz Służbą Ochrony Państwa* (dalej: SOP)*. Zaplanowanie prac przy murze oddzielającym ZA Parkowa od budynków przy Sulkiewicza 8, 10 i 12 wymagało uzgodnień z Zarządem Gospodarki Nieruchomościami i SOP. Uzgodnienia z Zakładem Gospodarowania Nieruchomościami w Warszawie (dalej: ZGN) zakończyły się niepowodzeniem z uwagi na ograniczenia budżetowe po stronie tego podmiotu. Włączenie tego zakresu prac w szersze zadanie niosłoby za sobą zwiększone ryzyko wystąpienia opóźnień lub niepowodzenia całego zadania. Zaplanowanie i zlecenie prac przy ogrodzeniu od ul. Sulkiewicza 6 wymagało uzgodnienia z KPRM, SOP, Zarządem Terenów Publicznych i Zarządem Gospodarki Nieruchomościami”.*

Dyrektor COAR dodała, m.in.*,* że prace związane z przebudową ogrodzenia kompleksu nieruchomości ZA Parkowa *„planowano zgodnie z podziałem nieruchomości (…) czyli w zależności od tego, czy było to ogrodzenie otaczające nieruchomość Skarbu Państwa pozostającą w trwałym zarządzie KPRM (finansowanie przez KPRM), czy była to część ogrodzenia otaczającego nieruchomość Skarbu Państwa pozostającą w trwałym zarządzie KPRM przeznaczoną na wyposażenie igb COAR (finansowanie przez COAR, zadanie ujęte w planie rzeczowo-finansowym Centrum), w odniesieniu do różnych odcinków ogrodzenia”.*

Dyrektor COAR wskazała m.in., że stan techniczny poszczególnych części ogrodzenia *„nie był identyczny, a właściwie zróżnicowany, z tego powodu nie planowano kompleksowej i wspólnej realizacji prac remontowych od strony Łazienek (odcinek 3-4, 4-5, 5-6), od ul. Sulkiewicza (granica ze Wspólnotą) (odcinek 11-12) oraz od ul. Sulkiewicza (od ulicy) (odcinek 1-2, 2-3). Priorytetowe do wykonania remontu było ogrodzenie od strony Łazienek Królewskich (odcinki 3-4, 4-5, 5-6). Mur odznaczał się licznymi odchyleniami od pionu oraz pęknięciami. Istniało ryzyko zawalenia się w szczególności części oznaczonej jako odcinek 4-5. Zagrażał bezpieczeństwu osób przebywających w jego otoczeniu. Ogrodzenie od strony Łazienek Królewskich na tym odcinku było murowane z cegły ręcznie formowanej. Należało wykonać nowy fundament metodą mikropalowania. Zakres tego remontu był najbardziej skomplikowany. Zadanie to zrealizowano. Odcinek graniczący ze Wspólnotą (11-12) odznacza się licznymi odspojeniami tynku, ubytkami czapy miedzianej. Ogrodzenie to wymaga wykonania nowego tynku, iniekcji krystalicznej, izolacji pionowej fundamentu oraz nowej czapy. Jego stan techniczny nie zagraża bezpieczeństwu osób przebywających w jego pobliżu. Postępowanie nr 2020/41/COAR zostało unieważnione. Stan techniczny odcinka od ul. Sulkiewicza (1-2, 2-3) wykazuje znaki zużycia (niestabilne przęsła, liczne awarie automatycznej bramy wjazdowej). Nie zagraża jednak bezpieczeństwu osób postronnych. Ogrodzenie od ul. Sulkiewicza (od ulicy) (na odcinku 1-2, 2-3) planowano wykonać częściowo monolityczne i częściowo z przęseł stalowych”.*

Dyrektor COAR wskazała m.in., że *„remont ogrodzeń planowano zrealizować jako odrębne zadania. Ze względu na źródło finansowania remontu ogrodzenia „od strony Łazienek”, czyli dotację celową, realizacja i rozliczenie zadania musiało zostać zakończone do końca 2020 roku. Ponadto ze względu na szczególny charakter kompleksu ZA Parkowa, jako obszaru, na którym przebywają najważniejsze osoby w państwie ochraniane przez Służbę Ochrony*

Państwa, konieczne było także uwzględnienie kwestii ich bezpieczeństwa. Wspólna realizacja remontów (…), które uprzednio należałoby w całości rozebrać, mogłaby zagrażać bezpieczeństwu tych osób";

4) jeden z odcinków (o nr 4-5) wyremontowanych w 2020 r. w ramach zadania „Wykonanie ogrodzenia od strony Łazienek Królewskich w Zespole Administrowania ZA Parkowa", został ponownie w 2021 r. zgłoszony do kolejnego zadania „Położenie piaskowca na murze graniczącym z Łazienkami ZA Parkowa". Dyrektor COAR podała m.in., zadanie z 2020 r. „*było realizowane w formule zaprojektuj wybuduj" (…). W związku z tym, że ogrodzenie od strony Łazienek Królewskich jest objęte ochroną konserwatora zabytków uzyskano decyzję od Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, z której wynikało że należy wykonać część muru (ok. 300 m kw) z cegły ręcznie formowanej. Materiały i robocizna wynikające z zakresu rzeczowego wskazanego przez konserwatora spowodowały wzrost kosztów inwestycji. W toku prac projektowych wykonawca otrzymał zalecenia konserwatorskie dot. odtworzenia części muru z cegły, co skutkowało m.in. wzrostem wartości zamówienia o 400,0 tys. zł oraz wydłużeniem czasu realizacji zadania (*…). Centrum aneksem do umowy wyłączyło z zakresu prac wykonanie w 2020 r. okładziny z piaskowca na murze (321,25 m kw.). Wykonawca miał „*zabezpieczyć szprycem cementowym nowowymurowane ogrodzenie przez wpływem warunków atmosferycznych od strony ZA Parkowa (…). W konsekwencji nowego zakresu rzeczowego zdemontowano ok. 300 m kw. piaskowca z muru (…) Zdecydowano, że zgodnie z decyzją konserwatora zostanie wykonane 300 m kw. muru z cegły ręcznie formowanej, a pozostała (istniejąca) części muru wykonana w technologii żelbetonowej została podwyższona i na tej części położono ok. 10 m kw odzyskanego piaskowca" (…).* Większość płyt piaskowych (ok. 97% z ok. 300 m kw) o delikatnej strukturze uległa zniszczeniu przy demontażu z powodu trudności oddzielenia piaskowca od wylewki.

W 2021 r. zaplanowano zadanie „Położenie piaskowca na murze graniczącym z Łazienkami ZA Parkowa" na odcinku (4-5) muru w celu doprowadzenia jego do stanu określonego w projekcie budowlanym i wykonawczym zatwierdzonym w decyzji konserwatora zabytków. Zrezygnowano z montażu płyt piaskowca o grubości 5-6 cm, przy użyciu kotew (tak jak był wcześniej położony). Zaplanowano położenie lżejszego materiału/nowych płyt piaskowca o grubości ok. 3-4 cm, zmieniając technologię montażu na mocowanie do muru przy użyciu specjalistycznych zapraw klejowych. Dyrektor COAR wskazała, że pozwoliło to zmniejszyć planowane koszty;

5) szacowany koszt wykonania remontu ogrodzenia/muru na poszczególnych jego odcinkach był zróżnicowany, np. koszt remontu jednego metra ogrodzenia w ramach zadania pn. „Wykonanie ogrodzenia od strony Łazienki Królewskie w ZA Parkowa" w 2020 r. (na odcinku 320 m ogrodzenia)[37] wyniósł 5,9 tys. zł (netto), natomiast koszt remontu jednego metra ogrodzenia w ramach zadania „Przebudowa muru od ul. Sulkiewicza realizowanego na terenie ZA Parkowa w Warszawie - Realizacja w formule „Zaprojektuj + zbuduj" (na odcinku 69 m ogrodzenia) wyniósł 4,2 tys. zł (netto). Dyrektor COAR podała m.in., że *„różnica w wskazanych cenach przebudowy metra bieżącego ogrodzenia wynikała przede wszystkim z istotnych różnic w zakresie przewidzianych do wykonania robót, co nie pozwala na bezpośrednie i wiarygodne porównanie. Mur opisany w zadaniu pn. „Wykonanie ogrodzenia od strony Łazienek Królewskich w Zespole Administrowania Parkowa" jest murem w całości monolitycznym. Ogrodzenie opisane w zadaniu pn. "Przebudowa muru od ul. Sulkiewicza realizowanego na terenie ZA Parkowa w Warszawie" jest budowlą hybrydową, tj. w ok. 50% murem monolitycznym, a w ok. 50% jest ogrodzeniem wykonanym z prefabrykowanych przęseł stalowych. Zakres zadania w lokalizacji wzdłuż ul. Sulkiewicza wymagał mniejszego zaangażowania zasobów ludzkich i sprzętowych (mniejsza ilość robót ziemnych, mniejsze nakłady na wykonanie robót żelbetowych) niż mur graniczący z Łazienkami Królewskimi, co przełożyło się na niższy koszt przebudowy metra bieżącego muru".*

[37] O remoncie ogrodzenia ZA Parkowa napisano m.in. na stronie https://www.rp.pl/polityka/art19108791-mur-u-premiera-morawieckiego-wart-majatek.

Osobna realizacja remontu ogrodzenia kompleksu ZA Parkowa, jak podała Dyrektor COAR, „*wynikała przede wszystkim z różnych technologii wykonania prac remontowych (…), wycofania się współwłaściciela ogrodzenia przy ul. Sulkiewicza (ZGN) ze wspólnej realizacji zadania (…), konieczności wykonania remontu ogrodzenia od strony Łazienek Królewskich w pierwszej kolejności ze względu na zły stan techniczny ogrodzenia (…), nie było tak pilnej konieczności realizacji remontu ogrodzenia od ul. Sulkiewicza, konieczności wykorzystania i rozliczenia ogrodzenia od strony Łazienek Królewskich do końca 2020 r., ze względu na wymagania podmiotu finansującego to zadanie".*

(dowód: akta kontroli str. 997-1000, 1011-1015, 1036-2054, 2055-2532, 2649-2811, 2830-3132, 3296-3311, 3321-3324, 3342-3348, 3392-3421, 3424, 3432-3454, 3519-3534, 3535-3551-3580)

Badanie prawidłowości stosowania procedur określonych w Pzp (upzp i nupzp), w tym wyboru trybu udzielenia zamówień publicznych oraz stosowania procedur wewnętrznych COAR w zakresie postępowań objętych kontrolą wykazało, że:

- realizacja zamówień (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartych umów;
- prawidłowo stosowano zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców;
- żaden z czterech protokołów z postępowań na roboty budowlane[38] nie zawierał w pełni rzetelnych danych, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- do SIWZ/SWZ załączono projekty umów na roboty budowlane (postępowania nr: 2020/41/COAR, 2021/37/COAR i 2021/46/COAR), które nie zawierały elementów wymaganych przepisami Pzp lub do SIWZ/SWZ dołączono projekty umów (postępowania nr 2021/37/COAR i 2021/46/COAR) zawierające niedozwolone postanowienia umowne (dotyczące kar za opóźnienia zamiast za zwłokę względem wykonawcy za wykonanie robót), co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w dwóch zbadanych umowach na roboty budowlane nie ujęto niektórych elementów wymaganych przepisami Pzp (2020/51/COAR i 2020/51/KPRM[39]), co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- dwa z pięciu zamówień na roboty budowlane zostały przez COAR ujęte w planie zamówień publicznych (postępowania nr: 2020/40/COAR[40], 2020/41/COAR), natomiast trzy z tych zamówień nie były ujęte w aktualizacjach planu zamówień, mimo takiego wymogu określonego w Pzp, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- nie sporządzano planów zamówień o wartości poniżej 30,0 tys. euro/130,0 tys. zł, zgodnie z wymaganiami regulaminów wewnętrznych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości;*
- w przypadku jednego z zamówień (COAR/240/2021) nierzetelnie sporządzono zapytanie ofertowe oraz niewłaściwie zweryfikowano dokumentację powykonawczą, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(dowód: akta kontroli str. 1057-1291, 1663-1792, 1793-1840, 1841-1858, 1888-1913, 1930-1950, 2055-2532, 2649- 2811, 2830-3132, 3296-3340, 3321-3322, 3342-3348, 3392-3420, 3421-3423, 3432-3454, 3530-3533, 3552-3570, 3587-3590)

Kwota zrealizowanych zamówień objętych badaniem kontrolnym wyniosła łącznie 1 902,2 tys. zł netto (z tego z 2020 r. 1 889,0 tys. zł i z 2021 r. 13,2 tys. zł). Środki te wydano zgodnie z planem finansowym jednostki oraz umowami na zakup usług służących realizacji celów COAR oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 2810, 2811, 2819-2829, 2923-2930, 3520-3531, 3582, 3583, 3585)

---

38 W liczbie tej nie ma przypadku stwierdzonego podczas ubiegłorocznej kontroli.

39 W opisie nieprawidłowych postanowień w umowach na roboty budowlane nie ujęto nieprawidłowości w zakresie postępowania nr 2020/40/COAR badanego podczas ubiegłorocznej kontroli.

40 Badane podczas ubiegłorocznej kontroli NIK.

Centrum sporządziło roczne sprawozdanie z udzielonych zamówień publicznych dla Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w 2020 r., ale złożyło je z jednodniowym opóźnieniem z powodu, jak podała Dyrektor COAR, błędu technicznego platformy, spowodowanego prawdopodobnie obciążeniem serwerów. W 2021 r. Centrum złożyło sprawozdanie terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 38, 1036-1056, 3308, 3308, 3312, 3316)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1) Nierzetelnie sporządzono objęte kontrolą protokoły z postępowań[41] ujmując w nich dane, które nie wynikały z dokumentów źródłowych, tj.:

a) na protokole z postępowania o zamówieniu z 8 lipca 2020 r. zamieszczono niepoprawny numer, tj. podano 2020/51/COAR, a powinien być 2020/51/KPRM;

b) nieprawidłowo wskazano wartości zamówień w pln i w euro w trzech protokołach postępowań:

- nr 2020/41/COAR (w pkt Wartość) podano niewłaściwą wartość zamówienia w kwocie 119 000,00 zł i jej równowartość 27 873,42 euro, mimo że wartość kosztorysowa wynosiła 119 429,27 zł (według kosztorysu inwestorskiego), co stanowiło 27 973,96 euro;
- nr 2020/51/KPRM (w pkt Wartość) podano niewłaściwą wartość zamówienia w kwocie 293 902,44 zł i jej równowartość 68 840,90 euro, mimo że wartość kosztorysowa wynosiła 293 311,83 zł (według kosztorysu inwestorskiego i wartość wynikająca z modyfikacji SIWZ), co stanowiło 68 702,56 euro;
- nr 2021/37/COAR (w pkt Wartość) podano niewłaściwą wartość zamówienia w kwocie 94 526,22 zł i jej równowartość 22 140,92 euro, mimo że wartość szacunkowa wynosiła 99 805,96 zł (według kosztorysu inwestorskiego), co stanowiło 23 377,59 euro;

c) w protokołach postępowań zamieszczono błędne daty powołania komisji przetargowej oraz daty zatwierdzenia prac komisji przetargowej, tj. w protokole:

- nr 2021/37/COAR (w pkt *Osoby wykonujące czynności…)* wskazano niewłaściwą datę powołania komisji przetargowej 19 lipca 2021 r., poprawną była data 21 lipca 2021 r., gdy zatwierdzono/podpisano decyzję nr 29/WZP/2021 Dyrektora COAR z 19 lipca 2021 r. (powołującą ww. komisję przetargową),
- nr 2021/46/COAR (w pkt *Zatwierdzenie prac komisji przetargowej…)* podano niewłaściwą datę zatwierdzenia postępowania przetargowego 13 października 2021 r., mimo że protokół z czynności prac komisji przetargowej zawierał wyłącznie datę 8 października 2021 r. (brak innej daty, np. zatwierdzenia protokołu).

Dyrektor COAR podała m.in., że podanie niewłaściwych kwot i dat w protokołach oraz błędnego numeru postępowania wynikało z błędu pracownika lub *„z ludzkiej omyłki pracownika Zamawiającego, który prowadził w jednym czasie kilka postępowań". „Osobą odpowiedzialną za brak sprawdzenia protokołu był Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych".*

(akta kontroli str. 1663-1840, 1841-2054, 2055-2648, 2649-2809, 3296, 3298, 3303, 3306, 3312-3336, 3337, 3339, 3340, 3432-3454, 3530-3533)

2) Zgodnie z art. 433 ust. 1 nupzp projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienia[42]. W projektach dwóch umów

[41] Postępowania nr: (1) 2021/37/COAR i (2) 2021/46/COAR dotyczące zadania „Położenie piaskowca na murze graniczącym z Łazienkami ZA Parkowa"; (3) 2020/51/COAR dotyczący zadania „Przebudowa wjazdu na teren ZA Parkowa (skrzyżowanie ul. Sulkiewicza i ul. Parkowa) w ramach zadania pt. „Modernizacja elementów ogrodzenia wzdłuż ul. Sulkiewicza w części stanowiącej majątek COAR"; (4) 2020/41/COAR dotyczący zadania ,,Opracowanie technologii i organizacji robót (PTiOR) wraz z Programem Zapewnienia Jakości (PZJ) oraz przeprowadzenie remontu muru ogrodzeniowego znajdującego się na terenie Zespołu Administrowania ,,Parkowa", usytuowanego wzdłuż ul. Sulkiewicza w Warszawie".

będących załącznikami do SWZ z postępowań nr 2021/37/COAR i 2021/46/COAR w §11 ust. 1 i 2 ujęto kary dla wykonawcy: (1) za opóźnienie w wykonaniu robót, lub za niedotrzymanie terminu wyznaczonego przez zamawiającego na usunięcie wad, za każdy dzień kalendarzowy opóźnienia; (2) za opóźnienie w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi, za każdy dzień kalendarzowy opóźnienia. Były to niedozwolone postanowienia umowne dotyczące kar za opóźnienia zamiast za zwłokę.

W wyjaśnieniach Dyrektor COAR podała m.in., że *„w związku z pilnym procedowaniem, w postępowaniach nr 2021/37/COAR i 21/46/COAR z 2021 r. (…) w projektowanych postanowieniach umowy, w karach umownych zostały ujęte zapisy za opóźnienia zamiast za zwłokę. Osobą odpowiedzialną za ujęcie tych zapisów jest naczelnik ówczesnego Wydziału Zamówień Publicznych”.*

(akta kontroli str. 1663-1792, 1841-1858, 1888-1913, 1930-1950, 3296-3303, 3306, 3307, 3337-3340, 3530-3533)

3) Zgodnie z art. 143d ust. 1 pkt 6 i 7 upzp umowa o roboty budowlane zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- zasad zawierania umów o podwykonawstwo z dalszymi podwykonawcami;
- wysokości kar umownych, z tytułu:
  a) braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom,
  b) nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany,
  c) nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany,
  d) braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty.

Zgodnie z art. 437 ust. 1 pkt 7 lit. a) nupzp umowa, której przedmiotem są roboty budowlane, zawiera postanowienia dotyczące m.in.: wysokości kar umownych z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego dalszym podwykonawcom.

W 2020 r. zawarto dwie umowy na roboty budowlane (o nr 2020/51/COAR i 2020/51/KPRM do postępowania nr 2020/51/KPRM), w których nie ujęto postanowień dotyczących zasad zawierania umów o podwykonawstwo z dalszymi podwykonawcami, postanowień dotyczących kar umownych w zakresie: braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom; nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany; nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany, braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty.

Dyrektor COAR w wyjaśnieniach podała m.in., że: „(…) *związku z pilnym procedowaniem postępowania, w umowach nr 2020/51/COAR i nr 2020/51/KPRM z 16 września 2020 r. (…) nie zawarto postanowień dotyczących zasad zawierania umów o podwykonawstwo z dalszymi podwykonawcami, postanowień dotyczących kar umownych w zakresie: braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom; nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany; nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany, braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty”.*

(dowód: akta kontroli str. 2055-2468, 2649- 2811, 3312-3336, 3432-3454)

Ponadto, w 2020 r. do SIWZ załączono projekt umowy na roboty budowlane[43] (postępowanie nr 2020/41/COAR), w którym nie ujęto elementów wymaganych art. 143d ust. 1 pkt 6 i 7 upzp. Dyrektor COAR podała m.in., że „(…) *związku z pilnym*

---

[42] Zgodnie z art. 476 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.) dłużnik dopuszcza się zwłoki, gdy nie spełnia świadczenia w terminie, a jeżeli termin nie jest oznaczony, gdy nie spełnia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela. Nie dotyczy to wypadku, gdy opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

[43] Umowy nie zawarto.

procedowaniem postępowania (…) w załączniku nr 2 do SIWZ do zadania 2020/41/COAR (…) nie zawarto postanowień dotyczących zasad zawierania umów o podwykonawstwo z dalszymi podwykonawcami, postanowień dotyczących kar umownych (…)

W myśl postanowień art. 36 ust. 1 pkt 16 upzp, SIWZ zawiera *istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy albo wzór umowy, jeżeli zamawiający wymaga od wykonawcy, aby zawarł z nim umowę w sprawie zamówienia publicznego na takich warunkach*. W art. 143d upzp wskazano, jakie obligatoryjne postanowienia zawiera umowa o roboty budowlane. Dlatego też projekt umowy, który został załączony do SIWZ winien zawierać te postanowienia.

W 2021 r. do SWZ załączono projekty umów na roboty budowlane[44] (do dwóch postępowań nr 2021/37/COAR i 2021/46/COAR), w których nie ujęto wymaganych ww. elementów wynikających z art. 437 ust. 1 pkt 7 lit. a) nupzp.

Stosownie do art. 134 ust. 1 pkt 20 nupzp, SWZ zawiera *projektowane postanowienia umowy w sprawie zamówienia publicznego, które zostaną wprowadzone do umowy w sprawie zamówienia publicznego.* Załączony do SWZ projekt umowy winien zatem zawierać postanowienia dotyczące umów wynikające z nupzp, w tym obligatoryjne postanowienia umowy, której przedmiotem są roboty budowlane. *Na podstawie warunków umowy (…) wykonawca uzyskuje pełny obraz swojego przyszłego stosunku zobowiązaniowego. (…) Bez zapoznania się z postanowieniami umowy wykonawca nie ma informacji pozwalających na podjęcie decyzji co do udziału w postępowaniu oraz warunków składanej oferty*[45].

W wyjaśnieniach Dyrektor COAR podała m.in., że *„w związku z pilnym procedowaniem, w postępowaniach nr 2021/37/COAR i 21/46/COAR z 2021 r. (dot. zadania pn. Położenie piaskowca na murze graniczącym z Łazienkami ZA Parkowa) w projektowanych postanowieniach umowy nie ujęto wszystkich wymaganych elementów, które wskazano w art. 437 nupzp (tj. brak elementu mówiącego o wysokości kar umownych z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego dalszym podwykonawcom, do czego zobowiązuje art. 437 ust. 1 pkt 7 lit. a) nupzp). Osobą odpowiedzialną za nieujęcie wymaganych elementów, które wskazano w art. 437 nupzp jest naczelnik ówczesnego Wydziału Zamówień Publicznych". „Projektowane postanowienia umowy w toku uzgodnień wewnętrznych przed jej ostatecznym zawarciem zostałyby dostosowane do literalnego brzmienia art. 437 ust. 1 pkt 7 lit. a nupzp tak by wyeliminować jakiekolwiek możliwe wątpliwości".*

(akta kontroli str. 1663-1792, 1841-1858, 1888-1913, 1930-1950, 3296-3303, 3306, 3307, 3337-3340, 3530-3533)

4) W COAR nie sporządzono planów zamówień publicznych o wartości nieprzekraczających kwoty 130,0 tys. zł/30,0 tys. euro za 2020 r. i 2021 r., o których mowa w rozdziale II Regulaminu udzielania zamówień publicznych w COAR, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro, do sporządzenia których zobowiązany był Wydział Zamówień Publicznych COAR (dalej: WZP). Zgodnie z § 5 regulaminów wewnętrznych COAR w zakresie zamówień publicznych poniżej kwoty 30,0 tys. euro/130,0 tys. zł[46] *„zamówienia publiczne udzielane są między innymi w oparciu o Plan zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł netto, obejmujący dany rok kalendarzowy (dalej: „Plan zamówień") (§ 5 ust. 1), Plan zamówień na kolejny rok sporządzany jest przez Wydział Zamówień Publicznych COAR w oparciu o plan finansowy i plan rzeczowo-finansowy COAR na dany rok do czasu zatwierdzenia projektu planu finansowego i projektu rzeczowo-finansowego (§ 5 ust. 2). Plan zamówień o którym*

---

44 Umów nie zawarto.

45 Zobacz: Komentarz do ustawy Prawo zamówień publicznych; Dzierżanowski Włodzimierz i in (WKP 2021).

46 W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa regulaminy wewnętrzne zamówień poniżej kwoty 30,0 tys. euro. Pierwszy wprowadzono zarządzeniem nr 16/2018 Dyrektora COAR z 3 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w COAR, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro i zmieniono zarządzeniem Dyrektora COAR nr 22/2019 z dnia 14 listopada 2019 r. oraz drugi wprowadzono zarządzeniem nr 9/2021 Dyrektora COAR z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych z COAR do kwoty 130 000 zł netto.

mowa w ust. 2 sporządzony jest w terminie 30 dni od dnia przyjęcia planu finansowego COAR i służy do określenia wartości przedmiotu zamówienia i wyboru właściwej procedury realizacji zadania (§ 5 ust. 3)[47]*. Z terminowe i rzetelne sporządzenie Planu zamówień publicznych odpowiada Naczelnik WZP, za terminowe i rzetelne sporządzenie rejestrów udzielonych zamówień odpowiadają Naczelnicy komórek organizacyjnych COAR regulujących zamówienia , o którym mowa w ust. 1 (§ 5 ust. 4)".*

Dyrektor COAR podała m.in., że *„plan zamówień poniżej 30 tys. euro/130 tys. zł w 2020 r. i 2021 r. nie został sporządzony przez WZP w zakresie wymaganym Regulaminem udzielania zamówień publicznych w Centrum Obsługi Administracji Rządowej, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro/ do kwoty 130 000,00 zł netto(…)". „Osobą odpowiedzialną za niewytworzenie planu zamówień w sposób sformalizowany w zakresie wymaganym Regulaminem udzielania zamówień publicznych w Centrum Obsługi Administracji Rządowej, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro/ do kwoty 130 000,00 zł netto w 2020 r. i 2021 r. jest naczelnik ówczesnego Wydziału Zamówień Publicznych".*

Dyrektor COAR wyjaśniła , że plan zamówień prowadzono w formie roboczego dokumentu w formie Excel.

Zdaniem NIK, postanowienia ww. regulaminu wskazywały która komórka COAR i kiedy powinna sporządzić ww. plan zamówień publicznych.

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych podała, że plan zamówień poniżej 30,0 tys. euro/130,0 tys. zł nie został sporządzony przez Wydział Zamówień Publicznych, wbrew wymogom rozdziału II ww. regulaminów udzielania zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1120, 1663, 1664, 1841, 1842, 2810, 2811, 3308, 3309, 3312, 3316, 3442, 3421, 3422, 3450, 3451)

5) W aktualizowanych planach postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30,0 tys. euro/130,0 tys. zł nie ujęto trzech z pięciu badanych zamówień na roboty budowlane, z tego:

- w 2020 r. zamówienia dotyczącego zadania pn. „Przebudowa muru od ul. Sulkiewicza realizowanego na terenie ZA Parkowa w Warszawie - Realizacja w formule „Zaprojektuj + zbuduj", (postępowanie nr 2020/51/KPRM do zadania nr 2 2020/51/COAR). Modyfikację treści SIWZ zamówienia sporządzono 17 lipca 2020 r., zadanie powinno być ujęte w ostatniej aktualizacji z dnia 19 października 2020 r.;
- w 2021 r. dwóch zamówień dotyczących jednego zadania pn. „Położenie piaskowca na murze graniczącym z Łazienkami ZA Parkowa" (postępowania nr 2021/37/COAR i 2021/46/COAR). Kosztorys inwestorski na ww. zadanie sporządzono w COAR 22 czerwca 2021 r., a ostatnią z aktualizacji opublikowano 7 czerwca 2021 r. Zamówienia powinny zostać opublikowano w trzeciej aktualizacji planu, której nie sporządzono (ostania aktualizacja była sporządzona 2 czerwca 2021 r.).

Zgodnie z art. 13a ust. 1 upzp zamawiający nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plany postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym oraz zamieszczają je na stronie internetowej. Zgodnie art. 23 ust. 3 nupzp zamawiający zapewnia aktualność planu postępowań o udzielenie zamówień. Aktualizację zamieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej zamawiającego. W obowiązujących w latach 2020-2021 r. regulaminach udzielania zamówień publicznych powyżej 30,0 tys. euro/130,0 tys. zł[48] podano m.in. *„plan zamówień publicznych sporządzany jest*

[47] Plan finansowy na 2021 r. został zaakceptowany 19 lutego 2021 r., czyli termin na sporządzenie planu zamówień przypadał do 22 marca 2021 r.

[48] W 2021 r. obowiązywały dwa regulaminy udzielania zamówień publicznych w COAR, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30,0 tys. euro/130,0 tys. zł (pierwszy wprowadzony zarządzeniem nr 17/2018 Dyrektora COAR z 3 września 2018 r. w sprawie nadania regulaminu udzielania zamówień publicznych w COAR, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro oraz drugi wprowadzony zarządzeniem nr 10/2021 Dyrektora COAR z 29 kwietnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania przez COAR zamówień publicznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000,00 zł netto, który zmieniono zarządzeniem nr 19/2021 z 29 września 2021 r.).

przez Wydział Zamówień Publicznych" (§ 2 ust. 3), *„wszelkie zmiany w Planach postępowań o udzielanie zamówień, o których mowa w niniejszym regulaminie będą zamieszczane na stronie COAR i Platformie i aktualizowane nie częściej niż raz na kwartał"* (§ 2 ust. 12 obowiązywał do 28 kwietnia 2021 r.). *„Komórki organizacyjne COAR przekażą do dnia 15 grudnia informacje stanowiące podstawę sporządzenia planu zamówień dla COAR do Wydziału Zamówień Publicznych"* (§ 2 ust. 13). W ostatnim regulaminie podano m.in., że „*aktualizacje planu postępowań o udzielenie zamówień, o których mowa w niniejszym regulaminie będą zamieszczane odpowiednio w Biuletynie zamówień Publicznych na stronie COAR i Platformie"* (§ 2 ust. 11).

W wyjaśnieniach Dyrektor COAR podała m.in., że *„w zakresie zadania nr 2 zamówienie nie zostało ujęte w aktualizacji planu zamówień na 2020 r. z związku z pilnym procedowaniem postępowania"(…) „Przez przeoczenie nie ujęto postępowania COAR/37/2021, ani powtórnego postępowania COAR/46/2021 w aktualizacjach planu zamówień na rok 2021 COAR przez ówczesny Wydział Zamówień Publicznych".*

W wyjaśnieniach Naczelnik WZP podała m.in., że zadanie nr 2 nie zostało wprowadzone do aktualizacji planu zamówień obejmującej okres od między 6 lipca a 19 października 2020 r., ponadto nie sporządzono aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień po 2 czerwca 2021 r., w przypadku zamówienia dotyczącego położenia piaskowca z powodu pracy zdalnej, absencji chorobowej i utrudnionej komunikacji wydziałowej.

(dowód: akta kontroli str. 1121-1291, 1663-1687, 1841-1848, 2055-2060, 2434-2532, 3308-3312, 3313-3336, 3421-3423, 3432-3454, 3581)

6) Nierzetelnie sporządzono zapytanie ofertowe oraz niepoprawnie zweryfikowano dokumentację powykonawczą zadania pn. „Przegląd okresowy urządzeń klimatyzacji i central wentylacyjnych w budynku COAR przy ul. Powsińskiej 69/71 oraz przy ul. Belwederskiej 46/50" (COAR/240/2021).

Wykonawca w wyniku realizacji zamówienia ustalił, że w budynku A znajdowały się dwa klimatyzatory (firmy x), a w budynku portierni P jeden klimatyzator, co wykazał w protokołach (serwisowania i szczelności). Natomiast w sporządzonym przez COAR zapytaniu ofertowym oraz sporządzonym przez wykonawcę „Poprzeglądowym zestawieniu urządzeń klimatyzacyjnych i wentylacyjnych" ujęto trzy klimatyzatory (tej samej firmy x) w budynku A oraz nie wykazano klimatyzatora w budynku portierni P.

Dyrektor COAR podała, m.in., że przyczyną nierzetelności był *„błąd pracownika podczas opracowywania formularza ofertowego dla potrzeb postępowania (…) oraz „błąd w trakcie czynności weryfikacyjnych".*

(dowód: akta kontroli str. 2810-2811, 2830-3132, 3321-3322, 3552-3557)

OBSZAR

3. Współpraca z organem założycielskim, tj. Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w zakresie świadczonych na rzecz tego organu usług

Opis stanu faktycznego

Wysokość przychodów Centrum w 2021 r. osiągniętych w zakresie świadczeń usług dla KPRM wyniosła 33 267,1 tys. zł netto (VAT 5 844,2 tys. zł), co stanowiło 73,4% do ogółu przychodów COAR[49].

Ogólne warunki współpracy COAR z KPRM w 2021 r. określono w czterech umowach głównych na usługi na rzecz organu założycielskiego, tj. w umowach na: (1) zarządzanie i administrowanie nieruchomościami oraz świadczenie innych usług na rzecz KPRM[50] (m.in. usługi gastronomiczne, kancelaryjne, gospodarcze, sprzątanie), (2) świadczenie obsługi informatycznej i teletechnicznej[51] (m.in. obsługa helpdesk, teletechniczna, bezpieczeństwo teleinformatyczne), (3) świadczenie usług poligraficznych[52] (m.in. usługi skanowania,

[49] Dane na dzień przeprowadzenia badania kontrolnego (24 marca 2022 r.) wynikające ze sprawozdania Rb-40 z 22 lutego 2022 r.

[50] Umowa nr 112/BDG/2021 z dnia 10 lutego 2021 r., zmieniona aneksem nr 1 z dnia 8 października 2021 r.

[51] Umowa nr 806/BDG/2020/COAR/400/2020 z dnia 31 grudnia 2021 r.

[52] Umowa nr 849/BDG/2020/COAR/404/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r., zmieniona aneksem nr 1 z dnia 31 maja 2021 r.

drukowania i powielania materiałów), (4) świadczenie usług przewozu[53](m.in. przewóz towarów oraz przewóz osób, model stały polegający na przeznaczeniu samochodu i dwóch zamiennie pracujących kierowców oraz model doraźny na podstawie zleceń kierowanych do dyspozytora z grupą kierowców dyspozycyjnych). Ponadto COAR administruje zasobem mieszkaniowym pozostającym w dyspozycji Szefa Kancelarii, służącym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz innych uprawnionych osób[54].

(dowód: akta kontroli str. 647-985, 3179-3183)

Poza umowami głównymi zawarto 12 odrębnych umów, z tego: jedna umowa na pełnienie funkcji inwestora zastępczego na rzecz KPRM przez COAR[55], jedna umowa dotycząca przygotowania pomieszczeń KPRM do użytkowania[56], jedna umowa dotycząca dostawy i montażu drzwi wewnętrznych i ościeżnic[57] oraz dziewięć umów dotyczących druku m.in. materiałów dotyczących szczepień, ulotek, broszur, banerów, plakatów (w tym w ramach kampanii promującej program „Polski Ład"[58]). Poza ww. umowami z Kancelarią, zrealizowano w 2021 r. usługi na podstawie siedmiu zamówień/zleceń na organizację szkoleń dla KPRM przez OW Łańsk.

(dowód: akta kontroli str. 647-985, 3308, 3312-3315)

Współpraca z KPRM w 2021 r., jak podała Dyrektor COAR *„przebiegała zgodnie z umowami regulującymi zakres i zasady tej współpracy, a także z wypracowanymi na przestrzeni lat dobrymi praktykami. Kontakty z organem nadzorującym, w tym bieżące ustalenia dotyczące realizacji usług oraz dodatkowa komunikacja np. telefoniczna lub e-mail dotycząca potrzeb Kancelarii, przebiegały sprawnie i profesjonalnie". „Dobrą praktyką (…) współpracy COAR z KPRM są organizowane cyklicznie robocze spotkania (kilka miesięcznie), podczas których omawiane są zadania bieżące w poszczególnych obszarach (np. IT, inwestycyjne, itd.), stan ich realizacji, ustalane priorytety oraz planowane są kolejne zamierzenia. Spotkania ułatwiają przepływ informacji oraz służą podsumowaniu bieżących i planowanych potrzeb KPRM, ew. skorygowaniu sposobu realizacji usług czy dwustronnemu ustaleniu priorytetów na najbliższy czas. W spotkaniach uczestniczą Dyrektor Centrum wraz z Zastępcami i Naczelnikami odpowiednich wydziałów oraz kierownictwo Biura Dyrektora Generalnego albo Biura Informatyki KPRM".*

(dowód: akta kontroli str. 647-985)

Odnośnie sposobu kalkulowania cen za usługi świadczone KPRM Dyrektor COAR podała m.in., że *„zakres usług świadczonych w ramach umów ryczałtowych (umów głównych) planowanych do realizacji w roku 2021 był podobny do zakresu z roku 2020 (…) jako bazę do szacowania przyjęto koszty roku 2020. Następnie skorygowano je o prognozowany na 2021 r. wskaźnik inflacji w wysokości 2,6%, (…) doliczono szacunkowe koszty zadań (zakupów lub usług), które nie pojawiły się w roku poprzednim, a które COAR miał wykonać w 2021 r."*

„Kalkulacje COAR dotyczące cen wszystkich sprzedawanych KPRM usług realizowanych na podstawie umów głównych (…) bazują na danych wynikowych (ewidencyjnych) za poprzednie okresy rozliczeniowe powiększonych o inflację oraz o planowane do realizacji dodatkowe usługi/zadania (tzn. takie, które nie były realizowane w roku ubiegłym (bazowym). Propozycja umownego wynagrodzenia opierała się na kosztach własnych Centrum (…) m. in. koszty zatrudnienia (wynagrodzenia) pracowników, amortyzacja; kosztach zakupu materiałów do świadczenia usług i kosztach usług obcych (np. obsługa prawna, zakup usług pocztowych, kurierskich, koszt poświadczeń bezpieczeństwa przetwarzania informacji niejawnych itp.)". Ponadto Dyrektor COAR dodała m.in., że *„przygotowana przez COAR kalkulacja jako propozycja wynagrodzenia za każdą z usług była przekazywana do organu założycielskiego (…). Po analizie propozycji COAR, obie*

53 Umowa nr 54/BDG/2020 z dnia 1 lutego 2021 r., zmieniona aneksem nr 1 z dnia 29 grudnia 2021 r.
54 Na podstawie § 34 ust. 1 Statutu Centrum.
55 Umowa nr 1578/BGD z 17 listopada 2021 r.
56 Umowa nr 622/BDG/21 z dnia 21 maja 2021 r.
57 Umowa nr 222/BDG/20 z dnia 8 lipca 2020 r.
58 M.in. umowa nr: 72/CIR/2021/COAR/25/2021 z 9 lutego 2021 r., 327/CIR/2021 (COAR/26/2021) z 25 marca 2021 r., 508/CIR/2021/COAR/100/2021 z 4 maja 2021 r., 894/CIR/2021.

strony spotykają się w celu uzgodnienia ostatecznych warunków finansowych umów". Natomiast *„ustalenie cen dostawy materiałów i usług realizowanych przez podwykonawców następowało zgodnie z przepisami zamówień publicznych".*

Badaniem kontrolnym objęto usługi (noclegowa i gastronomiczna) związane z prywatnym pobytem i wyżywieniem w OW w Łańsku pracowników/emerytów KPRM oraz pobytu grup konferencyjnych. W zakresie kalkulacji cen tych usług, Dyrektor COAR podała m.in., że *„podstawą do ustalenia jednostkowych cen wszystkich usług były cykliczne analizy konkurencji branży HoRaCa, tj. analiza cen stosowanych przez obiekty o podobnym standardzie w woj. warmińsko-mazurskim, oferujące zbliżony zakres usług".*

(dowód: akta kontroli str. 647-969, 988-996, 3462-3470, 3508-3514, 3530-3534, 3535-3552)

W 2021 r. KPRM, jak podała Dyrektor COAR r. *„realizował czynności nadzorcze i kontrole w ramach funkcji organu założycielskiego COAR, w tym: zatwierdził sprawozdanie finansowe Centrum za rok 2020 (…), plan rzeczowo-finansowy Centrum na rok 2021 (…), wnioski dot. zmian w planie rzeczowo-finansowym Centrum na rok 2021, plan finansowy COAR według ustawy na rok 2021 (…), wnioski dot. zmian w planie finansowym Centrum na rok 2021". „Centrum w trakcie roku 2021 przekazało do organu nadzorującego: sprawozdania budżetowe (Rb-40 oraz Rb-N/Rb-Z, RbBZ2) oraz informacje opisowe do sprawozdań Rb-40 za okresy kwartalne, dokumenty dot. przychodów, kosztów i wyniku finansowego COAR za 12 m-cy 2020 r. w układzie procesowym wraz z analizą, dokumenty dot. przychodów, kosztów i wyniku finansowego COAR za 11 m-cy 2021 r. w układzie procesowym wraz z analizą, informację z realizacji planu rzeczowo-finansowego za rok 2020 (…), informację z realizacji planu rzeczowo-finansowego za rok 2021 (…), projekt planu rzeczowo-finansowego na rok 2022 wraz z informacją o wieloletnim planie rzeczowo-finansowym (lata 2023-2025)".*

Dyrektor COAR dodała m.in., że „*w trakcie roku 2021 Zespół do spraw Nadzoru nad Centrum Obsługi Administracji Rządowej w Biurze Dyrektora Generalnego (KPRM) weryfikował procedurę rozliczania kosztów i zamknięcia miesiąca mającą zastosowanie w Centrum (…). W tej sprawie odbyło się kilka roboczych spotkań w siedzibie KPRM oraz ustalenia telefoniczne i e-mailowe. Sprawozdawczość w zakresie przychodów, kosztów i wyniku finansowego Centrum w układzie procesowym została dostosowana do wytycznych przekazanych przez KPRM. Ponadto 21 października 2021 r. przeprowadzona została kompleksowa weryfikacja procedury rozliczania kosztów i zamykania miesiąca (dotyczyło to okresu sprawozdawczego wrzesień 2021 r.). Podczas weryfikacji pracownik KPRM nadzorował czynności wykonywane w tym zakresie przez Naczelnika Wydziału Finansowo-Księgowego Centrum. Analizie poddane zostały kolejne sekwencje operacji wykonywane w księgach rachunkowych. Podczas spotkania na bieżąco udzielone były wyjaśnienia. Po weryfikacji nie otrzymaliśmy sugestii zmian czy wskazówek ze strony organu nadzorującego do metodologii rozliczania kosztów*".

(dowód: akta kontroli str. 647, 650, 663, 664)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OBSZAR

4. Wykonanie wniosków pokontrolnych skierowanych do Dyrektora COAR w związku z kontrolą P/21/001 Wykonanie planu finansowego w 2020 r. w Centrum Obsługi Administracji Rządowej

Opis stanu faktycznego

NIK w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Centrum Obsługi Administracji Rządowej 22 kwietnia 2021 r. sformułowała trzy wnioski pokontrolne i wniosła o: (1) rzetelne sporządzanie protokołów z postępowań przetargowych, ujmowanie w umowach z wykonawcami wszystkich postanowień wymaganych przepisami Pzp oraz terminowe zamieszczanie w BIP informacji o udzielonych zamówieniach publicznych; (2) rzetelne szacowanie możliwości realizacji zadań dotowanych z budżetu państwa na etapie ich planowania; (3) zinwentaryzowanie zasobów (w tym zebranie oraz uporządkowanie)

dokumentów w sprawach należności wymagalnych powstałych przed okresem funkcjonowania COAR.

Kontrola w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych wykazała m.in., że przypadku:

- wniosku nr 1 - dokumenty z postępowań dotyczących zamówień publicznych objęte badaniem kontrolnym nie zostały rzetelnie sporządzone, ponieważ w protokołach z postępowań ujęto dane, które nie wynikały z dokumentów źródłowych. W umowach na roboty budowalne nie ujęto wymaganych elementów przepisami upzp dla postępowań z 2020 r. Ponadto do SIWZ/SWZ w 2020 i 2021 r. załączono projekty umów, które nie zawierały wymaganych elementów przepisami Pzp lub ujęto w projektach umów niedozwolone postanowienia umowne (zobacz opis w pkt 2 *Wystąpienia pokontrolnego*);
- wniosku nr 2 - w COAR w 2020 r. zaplanowano siedem zadań do sfinansowania w 2021 r. z dotacji celowej, tj. pięć zadań do sfinansowania z wydatków bieżących na kwotę 1445,0 tys. zł[59] i dwa zadania z wydatków inwestycyjnych na kwotę 1 430,0 tys. zł[60]. Dotacja celowa nie została udzielona dla pięciu zadań planowanych do realizacji z wydatków bieżących z powodu zmian zakresu rzeczowego, w związku z wytycznymi z KPRM w 2021 r., skutkujących przyjęciem do sfinansowania trzech zadań inwestycyjnych do realizacji ze środków dotacji celowej[61], za zgodą Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej. Tym samym brak było możliwości oceny rzetelnego szacowania zadań, których zakres uległ zmianie. Ponadto, w Centrum nie dokumentowano wytycznych KPRM oraz zakresu zaproponowanych/konsultowanych zmian planowanych do realizacji zadań, przez co nie pozostawiano śladu rewizyjnego w tym zakresie, co opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- wniosku nr 3 - dokumenty w sprawach należności wymagalnych powstałych przed okresem funkcjonowania COAR[62] zostały zinwentaryzowane. Zagregowano, uporządkowano i zdigitalizowano zasoby dokumentów w podziale na dłużników. Powstały spisy dokumentacji zgromadzonej w poszczególnych sprawach, które podlegają cyklicznej aktualizacji przez kancelarię zajmującą się obsługą prawną.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 43-111, 997-1000, 1006-1011, 3292-3294, 3426, 3427, 3530-3534)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nie posiadaniu przez COAR dokumentacji, e-maili, będących śladem rewizyjnym w zakresie zmian zakresu rzeczowego/wytycznych KPRM dla zadań zaplanowanych do dotacji celowych, które zostały zmienione/przekształcone na trzy zadania inwestycyjne. Zaniechanie dokumentowania podstaw dokonywania w trakcie roku zmian zadań zaplanowanych do sfinansowania z dotacji celowej należy uznać jako nierzetelne.

Zadania przewidziane do sfinansowania z dotacji celowej powinno zostać zaplanowane starannie. Śladem rewizyjnym takich działań są np. dokumenty potwierdzające czynności które zostały wykonane na etapie planowania zadań, w tym wytyczne i uzgodnienia, wyniki spotkań z KPRM, będącym organem założycielskim. Dyrektor COAR podała m.in., że *„COAR nie posiada dokumentów, które przedstawiałyby wytyczne KPRM w zakresie planowania i wykorzystania dotacji. COAR zaplanowało te zadania samodzielnie po otrzymaniu ustnych informacji z KPRM o konieczności zrewitalizowania nieruchomości OW Łańsk. Pierwotnie zaplanowany zakres zadań został zmieniony w wyniku rozmów*

[59] Zaplanowano wydatki bieżące na zadania o nazwie: (1) Doposażenie wnętrza Stynki w OW Łańsk za 715 000 zł; (2) Modernizacja wnętrz lobby recepcyjnego w budynku głównym Puszcza w OW Łańsk za 300 000 zł; (3) Obsługa inwestycyjna za 120 000 zł; (4) Wymiana wykładzin w budynku Puszcza (pokoje oraz części wspólne) w OW Łańsk za 250 000 zł; (5) Strefa zieleni przed budynkiem Puszcza w OW Łańsk za 60 000 zł.

[60] Zaplanowano wydatki majątkowych na zadania o nazwie: (1) Wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót polegających na wykonaniu linii światłowodowych wraz z wykonaniem węzła komunikacyjnego w budynku „Perkoz" na terenie Ośrodka Wypoczynkowego Łańsk za 900 000 zł i (2) Przebudowa pomostów zlokalizowanych przed budynkiem Puszcza za 530 000 zł.

[61] (1) „Wykonanie szkieletowej instalacji telekomunikacyjnej w oparciu o technologię światłowodową w lokalizacji Łańsk – projekt i realizacja", (2) „Modernizacja wnętrz Stynki w OW Łańsk", (3) „Modernizacja wnętrz lobby recepcyjnego w budynku głównym Puszcza w OW Łańsk".

[62] Z terminem wymagalności sprzed 28 grudnia 2018 r.

i uzgodnień roboczych z KPRM, które nie były protokołowane". Dyrektor COAR dodała m.in., że *„plan finansowy został opracowany i zatwierdzony zgodnie z wielkościami przyjętymi w ustawie budżetowej na 2021 w lutym 2021 roku. W toku doprecyzowania zakresu prac w budynku Stynka oraz rozmów i spotkań roboczych z KPRM na temat tego zakresu, wystąpiła konieczność zmiany przyjętych założeń i zmiany pierwotnie planowanego zakresu prac. Zakres ten zmieniał się stopniowo, a celem kolejnych zmian było polepszenie funkcjonalności budynku Stynka. W wyniku rozszerzenia zakresu prac, także ich rodzaju, zadanie uzyskało charakter inwestycyjny. Uzgodnienia z KPRM i otrzymywane wytyczne nie są udokumentowane, były one omawiane w trakcie roboczych spotkań. Spotkania i rozmowy odbywały się kilkukrotnie w II połowie 2020 i w I półroczu 2021 r. Wiosną 2021 roku COAR w roboczych rozmowach z przedstawicielami KPRM potwierdziło potrzebę zmiany kwalifikacji zadania na inwestycyjne (przekwalifikowanie dotyczyło także charakteru prac w lobby w budynku Puszcza), do czego ostatecznie doszło 5 sierpnia, w wyniku zatwierdzenia zmian w planie finansowym, a następnie zadanie inwestycyjne dot. budynku Stynka wprowadzono do planu rzeczowo-finansowego (wraz z zadaniem dot. lobby w budynku Puszcza) – zmiana zatwierdzona 6.08.2021 r. Brak dokumentacji wynika z charakteru współpracy z KPRM - jest ona oparta na bieżących roboczych kontaktach i uzgodnieniach, które zazwyczaj nie są potwierdzane pisemnie ani protokołowane. Podczas roboczych spotkań omawiane są poszczególne zadania, zgłaszane i dyskutowane są zmiany do pierwotnych założeń".*

Dyrektor COAR podała m.in., że *„jedynym śladem rewizyjnym są formalne zmiany w planie finansowym oraz finansowo-rzeczowym o których zatwierdzenie COAR występował do organu nadzorującego. Zmiany te po uzyskaniu odpowiedniej zgody od Ministra Finansów, KPRM zatwierdził (…) Brak notatek, e-maili wynika z charakteru współpracy z KPRM (…)".*

Zdaniem NIK, uzgodnienia w zakresie zmiany zakresu rzeczowego zadań planowanych do sfinansowania środkami z dotacji celowej z budżetu państwa powinny być udokumentowane, tak aby pozostał ślad rewizyjny, celem analizy zdarzeń pod kątem rzetelnego planowania zadań do dotacji celowej. Natomiast zmiany w planach COAR były konsekwencją wcześniejszych wytycznych/zmian, których nie udokumentowano.

Charakter współpracy z organem nadzorującym (na który powołano się w ww. wyjaśnieniach) nie zwalniał COAR, realizującego w 2021 r. zadania dotowane z budżetu państwa, z pozostawiania śladu rewizyjnego w zakresie m.in. propozycji i zmian dokonanych przez KPRM oraz wytycznych inicjujących zmiany. Zdaniem NIK, należy wykazać należytą staranność przy planowaniu zadań do sfinansowania z dotacji z budżetu państwa oraz starannie dokumentować odstępstwa/zmiany od przyjętych założeń.

Dyrektor COAR podała, że *„COAR będzie dokumentowało wytyczne i ustalenia dotyczące planów związanych z wykorzystaniem dotacji. W przypadku ustaleń ustnych, zarówno podejmowanych na spotkaniach wewnętrznych, jak i przekazywanych na roboczych spotkaniach z pracownikami KPRM, będziemy sporządzali notatki lub e-maile podsumowujące spotkania".*

(akta kontroli str. 997-1000, 1010-1011, 3308-3312, 3320, 3321, 3386-3389, 3499, 3495-3499, 3507)

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Rzetelne sporządzanie protokołów z postępowań przetargowych, uwzględnianie w umowach z wykonawcami wszystkich wymogów wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ujmowanie w SWZ projektów umów na roboty budowlane zawierających wymagane i dozwolone przepisami prawa regulacje.
2. Rzetelne sporządzanie aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień, tak aby aktualizacje zawierały wszystkie planowane postępowania, oraz sporządzanie planu zamówień publicznych o wartości poniżej 130,0 tys. zł stosownie do wymagań regulacji wewnętrznych.

3. Rzetelne sporządzanie zapytań ofertowych oraz poprawne weryfikowanie dokumentacji powykonawczej.

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 dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. 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 wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 kwietnia 2022 r.

Kontroler
Tomasz Emiljan
Doradca techniczny

.....
Podpis

Kontroler
Maciej Bukowski
Specjalista k.p.

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Podpis