



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4114-01-01/2013
I/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony¹

¹ Zmiany wynikające z uchwały Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 11 czerwca 2013 r. znak: KPK/KPO-415-124/2013.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/13/001 – Udzielanie zamówień publicznych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w latach 2008–2012
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Piotr Piątkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82950 z dnia 07 stycznia 2013 r. 2. Wojciech Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82949 z dnia 07 stycznia 2013 r. 3. Adam Kazimierczuk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85001 z dnia 07 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie ul. Pańska nr 81/83 (kod pocztowy 00-834). Numer statystyczny Regon 017181095
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Bożena Lublińska-Kasprzak - Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości od dnia 13 marca 2009 r. Poprzednio Prezesem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości była Pani Danuta Jabłońska. (dowód: akta kontroli str. 116-118)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² udzielanie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości³ zamówień publicznych objętych niniejszą kontrolą.

W Agencji, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, uregulowano procedury planowania oraz udzielania zamówień publicznych. Większość skontrolowanych zamówień, przebadanych pod kątem ewentualnego wystąpienia nieprawidłowości zidentyfikowanych w wyniku analizy ryzyka, przeprowadzonych zostało prawidłowo. Szczegółową kontrolą objęto 14, wyselekcjonowanych w drodze doboru celowego, postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości wynikającej z zawartych umów w kwocie 17 374 540,77 zł (tj. 4% wartości zawartych w tym okresie umów), w tym osiem postępowań w trybie przetargu nieograniczonego (15 694 232,74 zł), pięć postępowań w trybie zamówienia z wolnej ręki (1 231 371,03 zł) oraz jedno postępowanie w trybie zapytania o cenę (448 937 zł). Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób celowy i gospodarny zawarto umowy o łącznej wartości 14 084 901,93 zł, przeprowadzając 9 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Określone w umowach (w wyniku przeprowa-

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: Agencja, PARP lub zamawiający.

dzonych postępowań) usługi, były każdorazowo zgodne ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia i uzasadnione z punktu widzenia zadań realizowanych przez PARP.

W sposób niecelowy i niegospodarny zawarto dwie umowy, w wyniku których dokonano wydatków publicznych na łączną kwotę 25 876 zł poprzez udzielenie w latach 2010 i 2011 zamówień w zakresie weryfikacji dokumentacji związanej z umową o dofinansowanie w ramach działania 4.4 PO IG⁴ pod kątem jej zgodności z *Pzp* i prawem wspólnotowym, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁵.

Wystąpiły ponadto nieprawidłowości w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań - o udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki i szacowania wartości zamówienia (skutkujące naruszeniem przepisów *Pzp*), które nie spowodowały jednak negatywnych skutków finansowych dla PARP.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli, dotyczące zwłaszcza niecelowego udzielania niektórych zamówień wskazują, że w dalszych pracach nad doskonaleniem mechanizmów kontroli zarządczej celowym byłoby zwrócenie szczególnej uwagi na ocenę ex-ante zasadności zadań proponowanych do umieszczenia w planie zamówień publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Procedury wewnętrzne, plan zamówień publicznych, zamówienia udzielone bez stosowania *Pzp*.

1.1 Procedury wewnętrzne Agencji.

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem Prezesa PARP nr 44/2011 z dnia 24 października 2011 r.⁶ wprowadzono „*Regulamin udzielania zamówień publicznych w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*”⁷. Dokument ten zastąpił dotychczas obowiązujący „*Regulamin udzielania zamówień publicznych PARP*”. Regulamin ujednolicił i usystematyzował czynności i procedury udzielania zamówień publicznych w PARP oraz dostosował zasady udzielania zamówień publicznych do obowiązującej⁸ w PARP „*Procedury Zawierania umów w PARP*” w związku z uchyleniem dotychczas obowiązującej „*Instrukcji w sprawie zasad zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania płatności w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*”. W Regulaminie opisano szczegółowo poszczególne czynności związane z udzielaniem zamówień publicznych na każdym etapie udzielania zamówienia. Dodatkowo odrębnie ujęto zadania komisji przetargowej oraz wprowadzono nowy dokument – wniosek o wszczęcie postępowania, który poza wskazaniem niezbędnych danych dotyczących przygotowywanego postępowania, stanowi formalną podstawę do przeprowadzenia postępowania. Plan zamówień sporządzany jest na podstawie informacji przekazywanych przez komórki organizacyjne Agencji, w regulaminowym terminie. Informacje te są wprowadzane do bazy zamówień publicznych. Biuro Zamówień Publicznych (BZP) weryfikuje wszystkie wpisy i sporządza plan zamówień, łącząc, jeśli istnieje taka potrzeba, zamówienia w grupy. Weryfikacji podlegają zarówno zamówienia publiczne planowane, jak i zamówienia przeprowadzane bez zastosowania *Pzp*.

⁴ Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Obowiązującym od dnia 27 października 2011 r.

⁷ Dalej: Regulamin.

⁸ Od dnia 1 kwietnia 2011 r.

W bazie zamówień publicznych (systemie zarządzania publicznymi zamówieniami) ewidencjonuje się elementy dotyczące planowania zamówień – dane niezbędne do przygotowania planu (wielkość, zakres, wartość, rodzaj, procedura) oraz realizacji postępowań – (osoby prowadzące postępowanie, wartość umowy, data zawarcia umowy, wykonawca, nr ogłoszenia o zamówieniu, program, itd.). BZP prowadzi rejestr udzielonych umów oraz rejestr aneksów do umów.

System umożliwia generowanie raportów, m.in. takich jak sprawozdanie z udzielonych zamówień, suma udzielonych zamówień według CPV, zamówienia w toku, zamówienia zakończone, wykonawcy zamówień dla zamówienia realizowanego.

Zgodnie z Regulaminem do obowiązków wnioskodawcy należy m.in. przygotowanie szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia publicznego, ustalenie wartości zamówienia publicznego, uzgodnienie wniosku z innymi komórkami organizacyjnymi w PARP, gdy przedmiot zamówienia dotyczy także zakresu działania komórki organizacyjnej innej niż komórka organizacyjna wnioskodawcy. Przed przekazaniem wniosku, wnioskodawca zobowiązany jest uzyskać potwierdzenie zapewnienia środków finansowych na realizację zamówienia publicznego od Dyrektora Departamentu Finansowo Księgowego oraz akceptację przez Dyrektora BZP, który, przed jej wyrażeniem, weryfikuje jego kompletność oraz spełnienie wymogów formalno-prawnych. Zaakceptowany wniosek Dyrektor BZP przedkłada Kierownikowi Zamawiającego (Prezesowi PARP) do zatwierdzenia.

BZP odpowiada też za przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) oraz za czynności związane z wszczęciem postępowania.

W ocenie NIK, obowiązujące od dnia 27 października 2011 r., zasady, tryb postępowania oraz obowiązki w sprawach udzielania zamówień publicznych w sposób kompleksowy regulują system udzielania zamówień publicznych w PARP, w szczególności w zakresie planowania, przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 1440-1771, 2040)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Opis stanu
faktycznego

1.2 Plany zamówień publicznych w latach 2008-2012.

W latach 2008–2012 planowano realizację 945 zamówień na łączną kwotę 825 451,7 tys. zł, zawarto natomiast 604 umowy na łączną kwotę 437 111,1 tys. zł, (52,9% wartości planowanych). Szczegółowe dane w podziale na poszczególne lata przedstawiają się następująco:

- 1) Na 2008 r. zaplanowano 262 zamówienia na łączną kwotę 205 326 tys. zł, w tym 118 w trybie przetargu nieograniczonego (45%), 126 w trybie zamówień z wolnej ręki (48%), 10 - zapytania o cenę (4%) i osiem innych, np. dialog konkurencyjny, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem (3%). Zawarto 98 umów na łączną kwotę 26 771,2 tys. zł (13% planu). Zamówienia o wartości ponad 14 tys. euro do limitu określonego w art. 11 ust. 8 Pzp⁹, stanowiły 48,5% (12 990,5 tys. zł), w tym usługi 81% i dostawy 19%, a zamówienia o wartości przekraczającej ten limit 51,5% (13 780,7 tys. zł), w tym usługi 87,6% i dostawy 12,4%. Łącznie udzielono 50 zamówień w trybie przetargu nieograniczonego (51%), 37 w trybie z wolnej ręki (38%), pięć w trybie zapytania o cenę (5%) i sześć (6%) w innych trybach.

⁹ 133 000 euro dla dostaw lub usług, 5 150 000 euro dla robót budowlanych do 31 grudnia 2009 r., a od dnia 1 stycznia 2010 r., 125 000 euro dla dostaw lub usług, 4 845 000 euro dla robót budowlanych.

- 2) W 2009 r. planowano realizację 261 zamówień o łącznej wartości 282 924,3 tys. zł, w tym: 113 w trybie przetargu nieograniczonego (43%), 126 w trybie z wolnej ręki (48%), dziewięć - zapytania o cenę (3%) i 13 w innych trybach (5%). Zawarto 184 umowy na kwotę łączną 123 906,1 tys. zł (43,8% planu). Zamówienia o wartości ponad 14 tys. euro do limitu określonego w art. 11 ust. 8 Pzp, stanowiły 23,8% łącznej ich liczby (29 433,7 tys. zł), w tym usługi 52,5%, roboty budowlane 42,5% i dostawy 5%, a zamówienia o wartości ponad ten limit – 76,2% (94 472,4 tys. zł) - głównie usługi 98,9%. Udzielono 69 zamówień w trybie przetargu nieograniczonego (38%), 108 w trybie z wolnej ręki (59%), cztery w trybie zapytania o cenę (2%) i trzy w innych trybach (2%).
- 3) Na 2010 r. przewidziano 149 zamówień (143 080,6 tys. zł), w tym 109 w trybie przetargu nieograniczonego (73%), 27 w trybie z wolnej ręki (18%), sześć w trybie zapytania o cenę (4%) i 7 innych (5%). Zawarto 124 umowy o łącznej wartości 101 300 tys. zł (70,8%) planu. Zamówienia o wartości ponad 14 tys. euro do limitu określonego w art. 11 ust. 8 Pzp, stanowiły 19,3% (19 584,8 tys. zł), w tym usługi 50,1%, roboty budowlane 43,2% i dostawy 6,7%, a zamówienia o wartości ponad ten limit – 80,7% (81 714,8 tys. zł) - głównie usługi 96,9%. Udzielono 86 zamówień w trybie przetargu nieograniczonego (69%), 33 w trybie z wolnej ręki (27%), trzy w trybie zapytania o cenę (2%) i dwa w innych trybach (2%).
- 4) W 2011 r. – zgodnie z planem – miało być przeprowadzonych 142 zamówienia na łączną kwotę 125 390,9 tys. zł, w tym 126 w trybie przetargu nieograniczonego (89%), 13 w trybie z wolnej ręki (9%) i trzy w trybie zapytania o cenę (2%). Zawarto 110 umów na łączną kwotę 136 258,3 tys. zł (108,7% planu). Zamówienia o wartości ponad 14 tys. euro do limitu określonego w art. 11 ust. 8 Pzp, stanowiły 8,8% (11 981,9 tys. zł), w tym usługi 86,5% oraz dostawy 13,5%, a zamówienia o wartości ponad ten limit – 91,2% (124 276,4 tys. zł), w tym głównie usługi 98,3%. Udzielono 83 zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (75%), 24 w trybie z wolnej ręki (22%) i trzy - zapytania o cenę (3%).
- 5) Na 2012 r. zaplanowano 131 zamówień o łącznej wartości 68 729,8 tys. zł, w tym 122 w trybie przetargu nieograniczonego (93%), sześć w trybie z wolnej ręki (5%) i trzy - zapytania o cenę (2%). Zawarto 88 umów na łączną kwotę 48 875,9 tys. zł (71,1% planu). Zamówienia o wartości ponad 14 tys. euro do limitu określonego w art. 11 ust. 8 Pzp, stanowiły 15% (7 347 tys. zł), w tym usługi 72,6% i dostawy 27,4%, a zamówienia o wartości ponad ten limit – 85% (41 528,9 tys. zł) - głównie usługi 97,5%. Łącznie udzielono 71 zamówień w trybie przetargu nieograniczonego (81%), 12 w trybie z wolnej ręki (14%), trzy w trybie zapytania o cenę (3%) i dwa w innych trybach (2%).
(dowód: akta kontroli str. 174-245, 282-486, 2002, 2003, 2039)

Niepełna realizacja planu, wg wyjaśnień Dyrektora BZP, wynikała z tego, że:

- w 2008 r. zamówienia były planowane indywidualnie przez poszczególne zespoły, które same udzielały zamówień; na ok. 60 mln zł planowano (niezrealizowane potem) zamówienia w projekcie EXPO, a w planie na 2009 r. przewidziano na nie ok. 25 mln zł; dwa duże zamówienia w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na kwotę ok. 40 mln zł również nie zostały udzielone, zamówienia te przesunięto na 2009 r., ale nie zostały ujęte w planie na ten rok;
- w 2009 i 2010 r. (do listopada) zamówienia w trybie z wolnej ręki były realizowane wciąż przez komórki organizacyjne poza Zespołem Zamówień Publicznych (ZZP), co mogło mieć wpływ na wykonanie planu;

- w 2012 r. część zamówień z planu nie została ogłoszona i przeniesiona na 2013 r. - przyczyną był brak przygotowania pełnej dokumentacji, która umożliwiałaby wszczęcie postępowania, spowodowany opóźnieniami w podpisaniu umów o dofinansowanie z Agencją oraz brakiem ostatecznej akceptacji wniosków o dofinansowanie;
- plan zamówień podlega modyfikacjom w ciągu roku - wynikają one ze zmian we wnioskach o dofinansowanie projektów systemowych, w ramach których zamówienia są realizowane, ze zmiany zakresu zamówień, rezygnacji z niektórych zamówień, itd.; modyfikacje dotyczą zmian wartości, terminów realizacji (przesunięcie na kolejny rok), itp.;
- w zamówieniach planowanych uwzględnione są wartości zamówień uzupełniających (zgodnie z *Pzp*) - udzielane są one na ogół w kolejnych latach (do 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego), ale ich wartość zostaje uwzględniona w planie obejmującym zamówienie podstawowe, zatem wartość zamówienia realizowanego jest mniejsza np. o wartość zamówienia uzupełniającego; biorąc pod uwagę, że zamówienia uzupełniające stanowią ok. 1/5 wszystkich zamówień w danym roku znacząco wpływa to na różnicę pomiędzy wartością zamówień planowanych a realizowanych;
- sytuacja na rynku (duża liczba wykonawców, zmniejszająca się ilość zleceń) oraz chęć uzyskania zamówienia powodują, że wykonawcy oferują ceny niższe niż zakładano przy planowaniu zamówienia;
- część zadań usuwa się z planu w związku z samodzielnym ich wykonaniem przez Agencję bądź wycofaniem się Instytucji Pośredniczącej z realizacji projektu.

Uwagi
dotyczące badanej
działalności

Przedstawione powyżej dane faktycznie wskazują na poprawę stopnia realizacji planu zamówień publicznych od 2010 r. NIK pozytywnie ocenia fakt, że w ostatnich latach znacznie zmalała liczba przeprowadzonych postępowań w trybie z wolnej ręki. O ile w 2008 r. było ich aż 37,8% ogólnej liczby zamówień, w 2009 r. 58,7%, to w 2011 r. i w 2012 r. tylko - odpowiednio - 22% i 12,5%.

W 2008 i 2009 r. (do 29 stycznia 2010 r.), na podstawie art. 5 ust. 1 *Pzp* w postępowaniach o udzielenie zamówień, których przedmiotem były m.in. usługi hotelarskie lub restauracyjne, szkoleniowe lub edukacyjne oraz zdrowotne, zamawiający mógł nie stosować przepisów *Pzp* dotyczących przesłanek wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki. Zdaniem NIK, zdecydowana większość postępowań o udzielenie zamówienia w obszarach, o których mowa powyżej, prowadzona była w tych latach właśnie w tym trybie.

(dowód: akta kontroli str. 1164, 1165, 1996-1998, 2041)

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Opis stanu
faktycznego

1.3 Procedury i planowanie zamówień udzielanych bez zastosowania *Pzp*.

Zarządzeniem Prezesa PARP nr 33/2011 z dnia 2 maja 2011 r. wprowadzono w Agencji „Regulamin udzielania zamówień realizowanych z wyłączeniem *Pzp*”¹⁰, który zastąpił dotychczas obowiązujący „Regulamin dokonywania zakupu dostaw i usług o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro”.

Dokument ten ujednolicił zasady i procedury udzielania zamówień, do których nie stosuje się przepisów *Pzp*, w tym m.in. zasady udzielania zamówień w zależności od wartości zamówienia tj. do 2 000 zł netto, powyżej tej kwoty do 14 000 euro oraz

¹⁰ Obowiązuje od dnia 4 maja 2011 r.

powyżej 14 000 euro. Dodatkowo wprowadzono definicje m.in.: kierownika zamawiającego, konkursu ofert, inną definicję oferty najkorzystniejszej oraz wprowadzono nowy załącznik – wniosek o udzielenie zamówienia zawierający podstawowe informacje o planowanym zamówieniu.

BZP prowadzi rejestr planowanych zamówień bez zastosowania *Pzp*, natomiast nie prowadzi rejestru udzielonych zamówień (umów). Merytoryczne komórki organizacyjne samodzielnie przeprowadzają postępowania zgodnie z regulacjami wewnętrznymi PARP i nadzorują wykonanie zawartych umów.

W latach 2008 – 2012 plan zamówień, bez zastosowania *Pzp*, przedstawiał się następująco:

- w 2008 r. planowano 568 zamówień o łącznej wartości 30 969,4 tys. zł,
- w 2009 r. planowano 429 zamówienia o łącznej wartości 23 743 tys. zł,
- w 2010 r. planowano 135 zamówień o łącznej wartości 7 159,6 tys. zł,
- w 2011 r. planowano 194 zamówienia o łącznej wartości 8 727,7 tys. zł,
- w 2012 r. planowano 156 zamówień o łącznej wartości 8 543,6 tys. zł.

Ustalono dla poszczególnych komórek organizacyjnych plany zamówień nie zawsze były w pełni wykonywane. Na przykład:

- w Departamencie Rozwoju Kapitału Ludzkiego (DRK):
 - w 2011 r. planowano udzielić 24 zamówień na łączną kwotę 742,3 tys. zł, a zrealizowano 15 na łączną kwotę 429,3 tys. zł;
 - w 2012 r. planowano udzielić 27 zamówień na łączną kwotę 827,3 tys. zł, a zrealizowano 14 na łączną kwotę 316,4 tys. zł.
- w Departamencie Komunikacji Zewnętrznej (DKZ):
 - w 2011 r. planowano udzielić 14 zamówień o wartości 683,2 tys. zł, a zrealizowano 6 na łączną kwotę 209,3 tys. zł;
- w Departamencie Rozwoju Przedsiębiorczości i Innowacyjności (DRP):
 - w 2011 r. planowano udzielić 46 zamówień o wartości 989,8 tys. zł, a zrealizowano 27 na łączną kwotę 645,9 tys. zł;
 - w 2012 r. planowano udzielić 19 zamówień na łączną kwotę 526,7 tys. zł, a zrealizowano wszystkie 19 na łączną kwotę 425,5 tys. zł.

Przyczyną niezrealizowania planowanych zamówień było m.in.: nie wyrażenie zgody na realizację działania (zamówienia) bądź brak akceptacji założeń projektu przez Instytucję Pośredniczącą, zmiana sposobu wyboru wykonawcy na tryb ustawowy, przesunięcie realizacji zamówienia na rok następny (bez korekty planu), realizacja działania przez pracowników PARP.

(dowód: akta kontroli str. 571, 973, 974, 1164-1204, 1996-1998, 2001)

Ustalono
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie stwierdzono.

Zdaniem NIK, brak prowadzenia rejestrów umów zawartych bez stosowania *Pzp* utrudnia wykonywanie skutecznej kontroli zarządczej.

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia przygotowanie regulacji i procedur wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych oraz proces planowania tych zamówień, w tym zamówień udzielanych bez stosowania *Pzp*.

2. Przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Przed przystąpieniem do ustalenia próby postępowań, które poddane zostały szczegółowym badaniom dokonano analizy:

- rejestrów udzielonych zamówień w okresie objętym kontrolą,
- rocznych sprawozdań Agencji o udzielonych zamówieniach publicznych,
- rozstrzygnięć Krajowej Izby Odwoławczej w sprawie odwołań od wyników postępowań o udzielenie zamówień publicznych przez PARP,
- sprawozdań z przeprowadzonych w Agencji kontroli i audytów w obszarze zamówień publicznych przez instytucje zewnętrzne, sprawozdań z przeprowadzonych audytów w obszarze zamówień publicznych przez Biuro Audytu Wewnętrznego PARP¹¹,
- wyników kontroli prowadzonych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w 2011 i 2012 r.,
- wybranych opinii prawnych w zakresie zamówień publicznych,
- statystyk wygenerowanych przez kontrolerów obejmujących m.in. zestawienia umów ze względu na: wykonawców umów, przedmiot udzielonego zamówienia (audyt, edukacja, kontrola, ewaluacja, szkolenia, monitoring), wartość udzielonego zamówienia itp.

W wyniku analizy wyodrębniono obszary, w których istnieje szczególne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Były to:

- celowość wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust.1 pkt 6 *Pzp*;
- dokonywanie podziału zamówienia na części;
- postępowania, w których złożono oferty z rażąco niską ceną;
- proces szacowania wartości zamówienia.

Dokonano doboru 14 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i przeprowadzono badania dokonując, w miarę możliwości, ustaleń w podziale na powyższe obszary.

(dowód: akta kontroli str. 174-245, 669-672, 818-969, 1999, 2000, 2017-2038)

2.1 Celowość udzielania zamówień publicznych.

Do szczegółowego badania celowości udzielania zamówień wybrano zadania dotyczące kontroli weryfikacji dokumentacji związanej z umową o dofinansowanie oraz kontrolę na miejscu projektów w ramach działania 4.4 PO IG pod kątem ich zgodności z przepisami prawa wspólnotowego i krajowego w obszarze prawa zamówień publicznych. W ramach powyższych umów zlecano w pierwszej kolejności weryfikację dokumentacji pod kątem istnienia obowiązku stosowania przez beneficjenta przepisów *Pzp* i prawa wspólnotowego, tj. określenia czy beneficjent, udzielając w ramach realizowanego projektu zamówień, podlega przepisom art. 3 *Pzp*. Dopiero ewentualne ustalenie takiego obowiązku mogło skutkować zleceniem przeprowadzenia przez wykonawcę kontroli na miejscu.

Ustalono, że Zamawiający przeprowadził trzy postępowania w tym zakresie, tj.:

- 1) w dniu 28 kwietnia 2009 r., w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, zawarto umowę na realizację zamówienia obejmującego weryfikację maksymalnie 356 kompletów dokumentacji związanej z umo-

¹¹ Dalej: BAW.

wą o dofinansowanie oraz kontrolę na miejscu maksymalnie 20 projektów w ramach działania 4.4 PO IG pod kątem ich zgodności z *Pzp* (dalej: umowa z 28 kwietnia 2009 r.);

- 2) w dniu 14 lipca 2010 r., w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, zawarto umowę z wykonawcą na realizację zamówienia obejmującego weryfikację maksymalnie 220 kompletów dokumentacji związanej z umową o dofinansowanie oraz kontrolę na miejscu maksymalnie 20 projektów w ramach działania 4.4 PO IG pod kątem ich zgodności z *Pzp* (dalej: umowa z 14 lipca 2010 r.);
- 3) w dniu 9 listopada 2011 r., w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, zawarto umowę na realizację zamówienia obejmującego przeprowadzenie weryfikacji prawidłowości nie więcej niż 45 sporządzonych przez beneficjentów planów zamówień oraz założeń projektu w ramach działania 4.4 POIG oraz przeprowadzenie nie więcej niż pięciu kontroli na miejscu realizowania projektu PO IG 4.4, pod kątem ich zgodności z *Pzp* i prawem wspólnotowym (dalej: umowa z 9 listopada 2011 r.).

Przed wszczęciem postępowania, w notatce służbowej z dnia 7 stycznia 2009 r. kierowanej do ówczesnego Dyrektora Zespołu Zamówień Publicznych Pani Magdaleny Łempickiej, Dyrektor Departamentu Wsparcia Innowacyjności Pani Iwona Szendel (Dyrektor DWI), stwierdziła, że na obecnym etapie (styczeń 2009 r.) nie ma wśród beneficjentów podmiotów o statusie określonym w art. 3 ust. 1 pkt 4 *Pzp*¹².

W odpowiedzi na pytanie, jakie były przesłanki wszczęcia przedmiotowego postępowania, Dyrektor DWI wyjaśniła, że: *„Przesłanką było nałożenie na PARP obowiązku weryfikacji zamówień publicznych pod kątem zgodności z prawem wspólnotowym i prawem krajowym. Zalecenie dotyczyło działań POIG, w tym przedsiębiorców, którzy co do zasady nie są zobowiązani do stosowania przepisów Pzp, a z faktu finansowania projektów ze środków UE taki obowiązek może na nich spoczywać, zarówno w kontekście Pzp jak i prawa wspólnotowego. W poprzedniej perspektywie tego obowiązku nie było”*.

(dowód: akta kontroli str. 980-1163)

Ówczesna Prezes PARP Pani Danuta Jabłońska, w piśmie do Ministra Gospodarki¹³, poinformowała, że Agencja, zgodnie z zaleceniami otrzymanymi z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, włączyła w zakres czynności kontrolnych sprawdzenie zgodności realizacji projektów z przepisami prawa w obszarze zamówień publicznych oraz o zleceniu kontroli w tym zakresie zewnętrznym wykonawcom.

W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich MG poinformowała, że zlecenie zadania weryfikacji dokumentacji w zakresie m.in. zamówień publicznych nie zwalnia PARP z odpowiedzialności za zapewnienie zgodności z przepisami prawa wspólnotowego i krajowego realizowanych projektów.

Prezes PARP Pani Bożena Lublińska-Kasprzak poinformowała MG¹⁴ o trudnościach występujących w przypadku konieczności weryfikacji projektów pod kątem ich zgodności z przepisami prawa zamówień publicznych, m.in., że Agencja: *„nie jest kompetentna do rozstrzygania o niezgodnościach lub nakładania kar na beneficjentów,*

¹² Ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez inne niż określone w pkt 1-3a podmioty, jeżeli zamówienie jest udzielane w celu wykonywania jednego z rodzajów działalności sektorowej, o której mowa w art. 132.

¹³ Pismo wpłynęło do MG w dniu 12 stycznia 2009 r.

¹⁴ Pismo Prezes PARP do Podsekretarza Stanu w MG z dnia 22 kwietnia 2009 r.

którzy niewłaściwie przeprowadzili postępowanie na wyłonienie wykonawcy/usługodawcy /dostawcy robót budowlanych lub urządzeń”.

(dowód: akta kontroli str. 1046-1052)

W wyniku realizacji umowy z dnia 28 kwietnia 2009 r. Wykonawca wykazał, że w żadnym z przekazanych 230 planów nie stwierdzono obowiązku stosowania przez beneficjenta *Pzp*. Agencja z tytułu realizacji tej umowy zapłaciła wykonawcy łącznie 22 448 zł.

W ramach realizacji umowy z dnia 14 lipca 2010 r. Agencja przekazała kolejnych 116 planów do weryfikacji. Wykonawca wykazał w jednym przypadku konieczność stosowania *Pzp* przez beneficjenta. W związku z powyższym Agencja zleciła kontrolę na miejscu, która nie wykazała nieprawidłowości. Agencja nie zgodziła się z wynikami kontroli kwestionując zasadność zastosowania przez beneficjenta trybu z wolnej ręki. W związku z powyższym nie wypłacono wykonawcy wynagrodzenia z tytułu przeprowadzonej kontroli. Urząd Zamówień Publicznych potwierdził prawidłowość stanowiska Agencji. Wykonawcy zapłacono łącznie 18 397,60 zł.

Z uwagi na niezatwierdzenie wyników kontroli w ramach umowy z 14 lipca 2010 r., Agencja w 2011 r. zmieniła warunki udziału w postępowaniu. Zwiększono wymaganą liczbę przeprowadzonych przez ekspertów kontroli z 3 do 5 oraz wprowadzono konieczność potwierdzenia weryfikacji planów przez radcę prawnego lub adwokata. Wpłynęła tylko jedna oferta. Jedynym kryterium była cena. Wybrano tego samego wykonawcę, co w ramach postępowania przeprowadzonego w 2010 r. W ramach umowy z dnia 9 listopada 2011 r. Agencja przekazała 39 planów do weryfikacji, zatwierdziła 38 wyników tej weryfikacji. Wykonawca wykazał w dwóch przypadkach konieczność stosowania *Pzp*, lecz PARP trafnie nie zaakceptowała jednego wyniku weryfikacji. Wykazała, że beneficjent nie miał obowiązku stosowania *Pzp*, gdyż nie doszło do spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a) *Pzp*, w związku z tym z tytułu tej jednej weryfikacji nie zapłacono wynagrodzenia. Wykonawcy zapłacono łącznie 7 478,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 120-155, 985-1045, 2004-2016)

Właściwy Departament Agencji (DWI) – jak wyjaśniła jego dyrektor - samodzielnie nie dokonał analizy weryfikacji planów zamówień pod kątem obowiązku zastosowania przez beneficjentów *Pzp*, gdyż kontrola dotyczyła obowiązku stosowania przepisów *Pzp*, jak i prawa wspólnotowego. O zleceniu całego zadania na zewnątrz zdecydowano w celu uniknięcia podziału zadania (w zakresie weryfikacji dokumentacji projektu pod kątem *Pzp* i prawa wspólnotowego). Zakwestionowanie wyników weryfikacji dokonanych przez wykonawcę, miało miejsce podczas kontroli DWI wykonania umowy, po uzgodnieniu z BZP.

(dowód: akta kontroli str. 985-987)

Ustalone
nieprawidłowości

Niecelowe było udzielenie w 2010 r. i 2011 r. zamówień publicznych o przeprowadzenie weryfikacji dokumentacji związanej z umową o dofinansowanie pod kątem jej zgodności z *Pzp* i prawem wspólnotowym. W ocenie NIK, analiza realizacji umowy z 28 kwietnia 2009 r. podważała zasadność dalszego zamawiania takiej usługi. W żadnym z 230 weryfikowanych kompletów dokumentacji wykonawca nie stwierdził obowiązku stosowania przez beneficjenta przepisów *Pzp*, co oznaczało, że potwierdził prawidłowość wypełnionych przez beneficjentów planów zamówień dokonywanych w ramach umowy o dofinansowanie. W ocenie NIK, Agencja mogła samodzielnie dokonać analizy pozostałych kompletów dokumentacji pod kątem speł-

nienia przez beneficjenta kryterium podmiotowego stosowania przepisów *Pzp*, z uwzględnieniem w szczególności art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a-c) lub pkt 7 *Pzp*, zamiast zlecać ich weryfikację na zewnątrz¹⁵.

Z powyższego wynika, że Agencja zasadnie zakwestionowała 2 z 3 zbadanych przypadków, w których wykonawca (umowy z dnia 14 lipca 2010 r. i 9 listopada 2011 r.) ustalił obowiązek zastosowania przez beneficjenta przepisów *Pzp*¹⁶. Wynik tej weryfikacji, w ocenie NIK, stwarzał podstawy do założenia, że ryzyko popełnienia błędu przez wykonawcę, w sytuacji, gdy potwierdzał on brak obowiązku stosowania przez beneficjentów *Pzp* było duże. Agencja nie weryfikowała jednak w takich przypadkach dokumentacji pod kątem prawidłowości opinii wystawionej przez wykonawcę.

W ramach realizacji powyższych trzech umów spośród 385 przekazanych do weryfikacji planów zamówień w 382 przypadkach tj. w 99,2 %, wykonawcy potwierdzili brak obowiązku stosowania przez beneficjenta przepisów *Pzp*, co oznacza, że Agencja nie uzyskała jakiejkolwiek wartości dodanej z tytułu zlecenia usługi weryfikacji, gdyż dysponowała już tymi danymi¹⁷. Spośród pozostałych 3 przypadków, w dwóch Agencja sama *de facto* dokonała ich weryfikacji kwestionując ustalenia wykonawcy. Powyższe ustalenia, w ocenie NIK potwierdzają, że Agencja, w przypadku wątpliwości, czy beneficjent podlega, bądź nie przepisom *Pzp*, sama mogła dokonać takiej weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 1996-1998, 2017-2038)

2.2 Zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust.1 pkt 6 *Pzp*.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 3 *Pzp*, jeśli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 *Pzp*, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających.

Agencja przeprowadziła w 2009 r. w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego *Usługa kierowania pracowników tymczasowych do wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika, rekrutowania pracowników tymczasowych oraz zamieszczania ogłoszeń o pracę na portalu internetowym agencji pracy tymczasowej*. Zgodnie z SIWZ, przewidziana została możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego w wysokości nie przekraczającej 50% wartości zamówienia podstawowego.

Wartość zamówienia uzupełniającego nie została jednak ujęta w kwocie wartości zamówienia podstawowego. W ogłoszeniu o zamówieniu (przekazanym Urzędowi Oficjalnych Publikacji WE w dniu 26 października 2009 r.), jako całkowitą wielkość zamówienia podano kwotę 2 427 906,24 zł netto, nie informując, że zamawiający zamierza udzielić zamówienia uzupełniającego.

Zamawiający skorygował jego treść poprzez zamieszczenie ogłoszenia o zmianie ogłoszenia, w zakresie punktu „całkowita wielkość lub zakres”, dodając informację, że zamawiający zamierza udzielić zamówienia uzupełniającego w wysokości nie przekraczającej 50% zamówienia podstawowego, którego wartość została wykonawcom podana w ogłoszeniu pierwotnym.

W umowie zawartej w dniu 30 grudnia 2009 r., ustalono wstępną wysokość wynagrodzenia wykonawcy na kwotę 2 814 851,04 zł brutto, jednocześnie określając, że

¹⁵ Zgodnie z ekspertyzą wykonaną na zlecenie MRR w przypadku kontroli zamówień publicznych zalecane jest przeprowadzanie zarówno kontroli *ex post*, jak i *ex ante*.

¹⁶ W jednym przypadku Agencja zakwestionowała obowiązek zastosowania przez beneficjenta przepisów ustawy, a w drugim, w ramach obowiązku, tryb udzielonego zamówienia.

¹⁷ Beneficjenci byli zobowiązani wypełnić i przekazać do Agencji plan zamówień w ramach umowy o dofinansowanie, w którym sami określali, czy w ramach udzielanych zamówień istnieje obowiązek zastosowania przepisów *Pzp*.

maksymalna wysokość zobowiązań PARP wynikających z tej umowy nie przekroczy kwoty 3 000 000,00 zł brutto.

Z tytułu realizacji przedmiotowej umowy PARP wydatkowała łącznie kwotę 3 860 016,36 zł (w tym z tytułu udzielonych zamówień uzupełniających 885 004,87 zł, co stanowiło 30% wartości zamówienia podstawowego).

Udzielone zamówienia uzupełniające były zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego, zostały udzielone w trybie z wolnej ręki temu samemu wykonawcy, który realizował zamówienie podstawowe.

(dowód: akta kontroli str. 156-164, 1205-1393)

Ustalone
nieprawidłowości

Naruszono art. 32 ust. 3 *Pzp*, w związku z faktem, że nie skorygowano (przy zmianie ogłoszenia) całkowitej wartości zamówienia, która powinna wynosić 3 640 995,36 zł netto, a nie 2 427 906,24 zł netto.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że nieuwzględnienie przy szacowaniu wartości zamówienia publicznego wartości zamówień uzupełniających może wpływać na prawidłowość wyboru procedury (trybu) prowadzenia danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przykładowo, wartość zamówienia bez uwzględnienia wartości zamówień uzupełniających błędnie może wskazywać na możliwość zastosowania tzw. procedury krajowej zamiast procedury unijnej lub może całkowicie mieścić się w wartości określonej w art. 4 pkt 8 *Pzp* (tj. wykluczającej stosowanie przepisów *Pzp*).

2.3 Podział zamówienia na części.

Opis stanu
faktycznego

Agencja przeprowadziła w 2010 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na:

- *Zapewnienie odpowiednich kompetencji konsultantów Punktów Konsultacyjnych Krajowego Systemu Usług (PK KSU) – szkolenia i działania pomocnicze*, o szacunkowej wartości 1 682 120 zł netto, a uwzględniając zamówienia uzupełniające w kwocie 841 060 zł netto – w łącznej wysokości 2 523 180 zł netto (tj. powyżej 125 000 euro¹⁸);
- *Budowę kompetencji konsultantów PK – pakiet startowy, szkolenia wstępne*, szacunkowa wartość zamówienia została określona w wysokości 318 200 zł netto, a uwzględniając zamówienia uzupełniające w kwocie 159 100 zł netto – w łącznej wysokości 477 300 zł netto (tj. poniżej 125 000 euro).

Ogłoszenie o zamówieniu na *Zapewnienie odpowiednich kompetencji konsultantów PK KSU* zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w dniu 18 lutego 2010 r.

W SIWZ zapisano, że celem zamówienia jest zapewnienie odpowiednich kompetencji konsultantów świadczących usługi informacyjne w ramach PK KSU, natomiast przedmiotem zamówienia jest realizacja szkoleń dla konsultantów wraz z działaniami pomocniczymi.

Umowę w sprawie realizacji zadania zawarto w dniu 24 czerwca 2010 r. Wynagrodzenie wykonawcy określono na kwotę nie wyższą niż 1 628 720 zł brutto.

¹⁸ Średni kurs złotego do euro jako podstawa przeliczania wartości zamówień publicznych stanowił w omawianym okresie 3,839 – por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 224, poz. 1796).

Postępowanie na *Budowę kompetencji konsultantów* wszczynane było trzykrotnie - w 2009 r. i dwukrotnie w 2010 r. Ogłoszenia publikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Szczegółowej kontroli poddano postępowanie z dnia 10 czerwca 2010 r. W SIWZ napisano, że celem szkoleń jest ujednolicenie poziomu wiedzy i umiejętności kandydatów na konsultantów PK, natomiast przedmiotem zamówienia jest realizacja szkoleń wstępnych *Pakiet startowy* dla konsultantów, którzy pozytywnie przeszli test wstępny i rozpoczynają świadczenie usług informacyjnych w ramach PK.

Umowę w sprawie realizacji zadania zawarto w dniu 6 lipca 2010 r. – wynagrodzenie wykonawcy określono na kwotę nie wyższą niż 382 300 zł brutto.

W załącznikach nr 1 do SIWZ, w obydwu postępowaniach (*Budowa kompetencji konsultantów - pakiet startowy* oraz *Zapewnienie odpowiednich kompetencji konsultantów PK KSU*) opisano cały system budowy i rozwoju kompetencji konsultantów PK KSU. Wynikało to z przyjętego w departamencie sposobu postępowania, aby wyjaśnić potencjalnemu wykonawcy cele i założenia całego projektu systemowego.

Dyrektor Departamentu Rozwoju Instytucji Otoczenia Biznesu¹⁹ wyjaśniła, że nie pamięta dlaczego nie połączono obydwu postępowań w jedno albo nie przeprowadzono dwóch postępowań w ramach procedury unijnej. Dyrektor DRI stwierdziła, że nie pamięta szczegółów tych zamówień.

Zdaniem Dyrektora BZP fakt, iż oba zamówienia dotyczyły usług szkoleniowych, zostały udzielone temu samemu wykonawcy, a umowy podpisano w bliskim odstępie czasowym – nie przesądza, że naruszony został zakaz określony w art. 32 ust. 2 *Pzp*²⁰. Przy rozstrzyganiu kwestii, co do zasady, czy jest to jedno zamówienie udzielone w częściach, czy też z wieloma odrębnymi zamówieniami należałoby wziąć pod uwagę:

- przeznaczenie zamawianych usług i ich wzajemną zastępowalność (tożsamość przedmiotowa),
- ich dostępność u jednego wykonawcy (tożsamość podmiotowa),
- możliwość realizacji w tym samym czasie (tożsamość czasowa).

W tym przypadku, zdaniem Dyrektora BZP, nie zachodziła przesłanka tożsamości przedmiotowej. Przynależność zamówień do tej samej kategorii wg Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) – w tym przypadku „usług szkoleniowych” nie stanowi o uznaniu, że mają to samo przeznaczenie i są tożsame przedmiotowo, a tym samym, że mamy do czynienia z jednym zamówieniem podzielonym na części. Usługa szkoleń wstępnych i usługa szkoleń cyklicznych nie są usługami takimi samymi lub zastępowalnymi. Inna była grupa docelowa uczestników szkoleń, a zbieżność czasowa, wynikająca z trzykrotnego wszczynania postępowania na szkolenia wstępne dla konsultantów, była przypadkowa.

Jednocześnie Dyrektor BZP wskazał, na duże prawdopodobieństwo, że w przypadku postępowania prowadzonego w procedurze krajowej zastosowano przesłankę z art. 6a *Pzp*²¹, która umożliwia przeprowadzenie procedury w tym trybie.

¹⁹ Dalej: DRI.

²⁰ Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.

²¹ W przypadku zamówień udzielanych w częściach, do udzielenia zamówienia na daną część zamawiający może stosować przepisy właściwe dla wartości tej części zamówienia, jeżeli jej wartość jest mniejsza niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 80.000 euro dla (...) usług (...), pod warunkiem, że łączna wartość tych części wynosi nie więcej niż 20% wartości zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1772-1987, 1991-1994, 1996-1998, 2042-2253)

Ustalono
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie stwierdzono.

NIK zwraca uwagę, że kwestia, kto jest adresatem szkoleń nie ma znaczenia w kontekście rozstrzygnięcia, czy można mówić o udzieleniu jednego zamówienia podzielonego na części, a nie dwóch odrębnych zamówień. W ocenie NIK, w powyższym przypadku nie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 6a *Pzp*, który dopuszczałby bardziej elastyczne procedury przewidziane przepisami prawa krajowego do postępowania częściowego na *Budowę kompetencji konsultantów PK*. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, który dotyczy zamówień udzielanych w częściach, jeżeli oszacowana z należytą starannością (zgodnie z art. 32 ust. 1 *Pzp*) wartość części zamówienia jest mniejsza niż wyrażona w złotych równoważność kwoty 80 000 euro dla dostaw lub usług, pod warunkiem, że łączna wartość tych części wynosi nie więcej niż 20% wartości zamówienia, zamawiający może zastosować przepisy właściwe dla wartości części zamówienia. Przywołać w tym miejscu należy treść art. 32 ust. 3 *Pzp*, zgodnie z którym przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających. Uwzględniając zamówienia uzupełniające, wartość zamówienia związana z budową kompetencji konsultantów wyniosła 477 300 zł i była wyższa niż określona w art. 6a *Pzp* kwota 80 000 euro (jej równoważność to 307 120 zł), a więc nie został spełniony ten warunek zastosowania art. 6a *Pzp*. Tym niemniej były to faktycznie dwa odrębne postępowania, a nie zamówienia częściowe, zatem przywołanie przez zamawiającego przepisu dotyczącego zamówień udzielanych w częściach jako prawdopodobnej podstawy odstąpienia od procedury unijnej, w ogóle nie jest uzasadnione.

Opis stanu
faktycznego

2.4 Rażąco niska cena oferty.

Zamawiający w dniu 14 lipca 2010 r., w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, zawarł umowę z wykonawcą na realizację zamówienia obejmującego weryfikację maksymalnie 220 kompletów dokumentacji związanej z umową o dofinansowanie w ramach działania 4.4 PO IG pod kątem ich zgodności z *Pzp*. Wartość zamówienia została ustalona w dniu 19 maja 2010 r. na 109 000 zł netto, a po uwzględnieniu ewentualnych zamówień uzupełniających w kwocie 54 500 zł netto - łącznie na kwotę 163 500 zł netto. Wartość zamówienia oszacowano na podstawie analizy kwot określonych w ofertach na podobne zamówienie realizowane w 2009 r., przyjmując stawkę wyższą z uwagi na odnotowany ówczasie wzrost cen usług doradczych.

W postępowaniu złożono cztery oferty, wszystkie spełniały wymogi SIWZ. Oferta zawierająca najtańszą cenę wynosiła 56 852 zł, a oferta z najdroższą ceną – 555 344 zł.

Zamawiający na podstawie art. 90 ust. 1 *Pzp* zwrócił się do wykonawcy oferującego najniższą cenę z prośbą o udzielenie wyjaśnień odnośnie elementów oferty złożonej w przedmiotowym postępowaniu. W odpowiedzi wykonawca wskazał te elementy oraz wyjaśnił, że zaproponowana cena ofertowa została określona z należytą starannością i gwarantuje wykonanie zamówienia w sposób rzetelny, w związku z czym nie jest ceną rażąco niską w rozumieniu przepisów *Pzp*. Zamawiający uwzględnił te wyjaśnienia.

Umowę zawarto w dniu 14 lipca 2010 r. na kwotę nie wyższą niż 56 852 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 980-984, 1105-1136)

Dyrektor BZP w sprawie sposobu postępowania zamawiającego, w przypadku podejrzenia rażąco niskiej ceny oferty, wskazał, że:

- w ramach prowadzonych postępowań występowały przypadki, gdy wykonawcy składali oferty, których wartość była znacznie niższa niż wartość zamówienia oszacowana z należytą starannością przez zamawiającego;
- wielokrotnie w podobnych sytuacjach występuje różnorodność cen zaproponowanych przez wykonawców biorących udział w postępowaniu (oferty zawierają ceny znacznie poniżej wartości zamówienia - np. cena oferty poniżej 50% wartości zamówienia, oferty o wartości zbliżonej do wartości zamówienia oraz oferty przewyższające tę wartość);
- zamawiający, aby ustalić, że oferta zawiera rażąco niską cenę zgodnie z art. 90 ust. 1 *Pzp*, zwraca się do wykonawcy/wykonawców, o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny oferty; przyjęło się, że wyjaśnienia nie są czynnością jednorazową i zamawiający ma możliwość kilkukrotnego zwrócenia się do wykonawcy w celu uzyskania wyjaśnień; w myśl art. 90 ust. 2 *Pzp* stanowią one bowiem materiał do oceny dla zamawiającego; zgodnie z treścią tego przepisu, zamawiający przy ocenie wyjaśnień bierze pod uwagę obiektywne czynniki, w szczególności oszczędność metody wykonania zamówienia, wybrane rozwiązania techniczne, wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia dostępne dla wykonawcy, oryginalność projektu wykonawcy;
- wykonawcy uzasadniają zastosowanie niższych cen (jako elementów ceny oferty) dysponowaniem zasobami przedmiotowymi (np. salą konferencyjną, niezbędnym sprzętem, środkami transportu), pracownikami na etacie czy posiadaniem odpowiedniego warsztatu metodologicznego bądź know-how;
- zamawiający nie ma możliwości zastosowania w tego typu sytuacjach dyspozycji art. 90 ust. 3 *Pzp*, w szczególności, gdy wykonawca nie uchylił się od udzielania wyjaśnień; w PARP nie zdarzyła się sytuacja, że wykonawca nie udzielił wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny dotyczącej jego oferty – nie doszło też do odrzucenia oferty na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 4 *Pzp*, co powoduje, że w przypadku nie zastosowania przez zamawiającego w postępowaniu innych kryteriów niż cena, wybór oferty najkorzystniejszej dokonuje się jedynie w oparciu o wyznacznik cenowy;
- na etapie wyboru oferty najkorzystniejszej, a dalej na etapie zawarcia umowy, problem rażąco niskiej ceny nie implikuje potencjalnie negatywnych konsekwencji dla zamawiającego - z takimi można mieć do czynienia dopiero wtedy, gdy wykonawca nie jest w stanie wykonać zamówienia, gdyż stawki, które wykonawca zaproponował (np. ekspertom) nie wystarczą na pełną obsługę przedsięwzięcia lub wykonanie usługi wymaga dłuższego czasu lub po prostu zakontraktowano przedmiot po cenach zaniżonych, które nie dają rękojmi należytego wykonania zamówienia; w konsekwencji zamawiający nalicza wykonawcy kary umowne albo, w dalszej kolejności, podejmuje decyzję o odstąpieniu od umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1988-1990)

Nie stwierdzono.

NIK zwraca uwagę, że w tym konkretnym przypadku istniały przesłanki do skorzystania przez zamawiającego z dyspozycji art. 90 ust. 3 *Pzp*, tj. odrzucenia oferty wykonawcy, pomimo złożenia przez niego wyjaśnień, ze względu na rażąco niską cenę. W wyjaśnieniach złożonych w trybie art. 90 ust. 1 *Pzp* wykonawca poinformował m.in., że zaoferowana cena nie odbiega od cen rynkowych podobnych usług, w tym od cen jego ofert składanych w innych postępowaniach o udzielenie zamówienia.

wienia publicznego. Tymczasem w postępowaniu prowadzonym przez PARP o udzielenie zamówienia publicznego, które zakończyło się podpisaniem umowy w dniu 28 kwietnia 2009 r., a którego zakres przedmiotowy był tożsamy jak w przedmiotowym postępowaniu, ten sam wykonawca złożył ofertę na kwotę 278 969,80 zł brutto, co po uwzględnieniu ilości kompletów dokumentacji wymagającej weryfikacji (356 zamiast 220 przy tej samej liczbie planowanych kontroli), oznaczało czterokrotnie wyższą cenę za tę samą usługę.

NIK zwraca ponadto uwagę, że cena jako jedyne kryterium rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego może powodować zwiększone ryzyko wyboru oferenta, który nie oszacował w sposób rzetelny kosztów jego wykonania²².
(dowód: akta kontroli str. 1455-1473)

2.5 Szacowanie wartości zamówienia.

Opis stanu
faktycznego

Zamawiający udzielił zamówienia podstawowego w trybie przetargu nieograniczonego na świadczenie usług w zakresie organizacji i przeprowadzenia szkolenia (dla grupy do 35 osób) – warsztatów z zakresu zidentyfikowanych nieprawidłowości w projektach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, w szczególności nieprawidłowości występujących w postępowaniach przetargowych prowadzonych w oparciu o *Pzp*. Wartość zamówienia została ustalona w dniu 1 marca 2011 r. na kwotę 39 837,40 zł netto. Szacowana jednostkowa wartość zamówienia (za każdą wyszkoloną osobę) wyniosła więc 1 138 zł netto. Oszacowania dokonano na podstawie zapytania wysłanego do czterech firm, z których odpowiedziały dwie, w tym jedna podając trzy różne ceny w zależności od miejsca szkolenia. Zamawiający przyjął do szacunku drugą z kolei najwyższą cenę. SIWZ przewidywała możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego. Szacunkową wartość zamówienia podstawowego określono na 39 837,40 zł, a zamówienia uzupełniającego na 16 462,60 zł, tj. łącznie 56 300 zł netto.

W postępowaniu wpłynęło sześć ofert, które spełniały wymagania zamawiającego określone w SIWZ. Jedynym kryterium była cena. Umowę zawarto w dniu 22 czerwca 2011 r. na kwotę nie wyższą niż 16 725,10 zł, co oznaczało wynagrodzenie za każdą przeszkoloną osobę, zgodnie z ofertą, w wysokości 477,86 zł. Wykonawca wystawił w dniu 25 lipca 2011 r. fakturę na kwotę 15 291,52 zł, informując, że jest zwolniony z podatku VAT, na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 29 *ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*²³.

W dniu 19 sierpnia 2011 r. w związku z planowanym udzieleniem zamówienia uzupełniającego, oszacowano jego wartość na 16 153,92 zł netto, co przy planowanych potrzebach szkoleniowych (24 osoby) oznaczało średnią cenę za jednego uczestnika w wysokości 673,08 netto. Szacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie ofert wykonawców złożonych w ramach postępowania o udzielenie zamówienia podstawowego. Zamawiający przyjął do szacunku średnią cenę oferty szkoleniowej złożonej w zamówieniu podstawowym.

²² Porównaj wyjaśnienia Dyrektora BZP z dnia 28 marca 2013 r.

²³ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm. Dalej: *ustawa ptu*.

W wyniku przeprowadzonych negocjacji (w postępowaniu w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp) ustalono koszt szkolenia jednej osoby na kwotę 626,16 zł netto, a całkowitą wartość usługi na 18 784,80 zł netto.

Zamówienie uzupełniające polegało na udzieleniu tego samego rodzaju zamówień i zostało udzielone temu samemu wykonawcy. W podpisanej w dniu 27 września 2011 r. umowie Agencja zobowiązała się zapłacić wykonawcy kwotę nie wyższą niż 18 784,80 zł, a więc nie wyższą niż 50% wartości szacowanego zamówienia podstawowego.

(dowód: akta kontroli str. 1394-1439)

W kwestii zawarcia przez zamawiającego umowy w sytuacji podejrzenia rażąco niskiej ceny oferty pierwotnej, a następnie skorzystania z instytucji zamówień uzupełniających, Dyrektor BZP wyjaśnił, że: *„Może (...) wystąpić taka sytuacja, że ten sam wykonawca zamówienia podstawowego podczas negocjacji w ramach postępowania prowadzonego w trybie z wolnej ręki zażąda wyższych stawek za wykonanie tego samego rodzaju zamówienia odmiennych niż określone w ofercie pierwotnej. (...) Może to prowadzić do wniosku, że wykonawca poprzez zamówienie uzupełniające rekompensuje sobie niższe wynagrodzenia zaoferowane w ramach zamówienia podstawowego. (...) Zamawiającemu pozostają dwa rozwiązania. Pierwsze to możliwość udzielenia zamówienia po wyższych stawkach, drugie rozwiązanie to odstąpienie od jego udzielenia i przygotowanie nowej procedury przetargowej w trybie konkurencyjnym. Przyjęcie pierwszego rozwiązania może się natomiast wiązać z negatywnymi skutkami dla zamawiającego w kontekście finansów publicznych, w szczególności mając na uwadze m.in. zasady gospodarności. W przypadku drugiego rozwiązania możemy mieć do czynienia z ograniczeniami o podłożu czasowym, np. uzasadnioną potrzebą pilnej realizacji zamówienia (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1988-1990)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

2.6 Inne ustalenia.

Opis stanu
faktycznego

PARP przeprowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Z wiekiem na plus – szkolenia dla przedsiębiorstw. Usługa szkoleniowo-doradcza*, w trybie przetargu nieograniczonego o szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia powyżej 125 000 euro.

Ustalenia wartości zamówienia dokonano na podstawie szacunku z dnia 30 kwietnia 2010 r. na kwotę 12 825 106,08 zł. Szacunek oparto o budżet Marshalla (narzędzie wspierające planowanie wydatków, w którym uwzględnione stawki wynikają z cen rynkowych). W postępowaniu złożono dwie oferty, które spełniały wymogi SIWZ. Oferta zawierająca najniższą cenę wynosiła 10 700 000 zł, a oferta z najwyższą ceną – 12 473 736 zł. PARP podpisała w dniu 30 września 2010 r. umowę z oferentem, który zaoferował najniższą cenę, tj. 10 700 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 673-761)

PARP przeprowadziła, w trybie zapytania o cenę, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na *Dostawę tuszy, tonerów, bębnow do urządzeń drukujących i kopiujących dla PARP* o wartości szacunkowej poniżej 130 000 euro. Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona na kwotę 387 621,05 zł. Dostawa tego typu uznana została, jako dostawa powszechnie dostępna o ustalonych standardach

jakościowych, a ponieważ kwota zamówienia była mniejsza niż określona w art. 11 ust. 8 Pzp, wypełnione zostały przesłanki zastosowania art. 70 Pzp.

Zaproszenie do składania ofert i SIWZ zostały przekazane sześciu wykonawcom. Jedynym kryterium była cena. W postępowaniu złożono dwie oferty spełniające wszystkie wymogi SIWZ. Oferta zawierająca najniższą cenę wynosiła 448 937 zł, a najwyższą – 488 848,74 zł.

PARP podpisała w dniu 22 czerwca 2012 r. umowę z oferentem, który zaoferował najniższą cenę, z 12 miesięcznym terminem obowiązywania lub do wyczerpania limitu kwoty 448 937 zł.

(dowód: akta kontroli str. 490-570)

PARP przeprowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia uzupełniającego na *Budowę kompetencji konsultantów PK – pakiet startowy, szkolenia wstępne*, w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp. Wartość zamówienia uzupełniającego oszacowano na kwotę 153 577,24 zł netto, tj. kwotę nie wyższą niż 50% wartości szacowanego zamówienia podstawowego (318 200 zł netto). Szacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie oferty wykonawcy złożonej w ramach postępowania o udzielenie zamówienia podstawowego.

Zamówienie uzupełniające polegało na udzieleniu tego samego rodzaju zamówień i zostało udzielone temu samemu wykonawcy.

Zamawiający, w podpisanej w dniu 6 grudnia 2011 r. umowie, zobowiązał się zapłacić wykonawcy kwotę nie wyższą niż 188 900 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 1963-1987)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Nie stwierdzono.

Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących:

- niecelowego wszczęcia dwóch postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego,
- nieuwzględnienia wartości zamówień uzupełniających przy ustalaniu całkowitej wartości zamówienia podstawowego.

3. Kryteria oceny oferty.

3.1 Kryteria w zamówieniach typu audyt, kontrola i monitoring.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym²⁴, usługi w zakresie księgowości, audytu oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych należą do usług o charakterze priorytetowym. Zgodnie z art. 91 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 Pzp dla takich usług kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej.

Dokonano analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia powyższego typu ze względu na zastosowane kryteria oceny.

I tak, w ramach zamówienia udzielonego na:

- kontrolę projektów realizowanych w ramach poddziałania 2.1.1 i 2.1.2 – projekty konkursowe, przyjęto kryteria - cena 80 pkt, wcześniejsza realizacja przedsięwzięcia 20 pkt;
- audyt w Funduszach Pożyczkowych - cena 100 pkt;

Opis stanu
faktycznego

²⁴ Dz. U. Nr 12, poz. 68.

- kontrolę projektów 5.3 PO IG - cena 100 pkt;
- monitoring i kontrolę projektów w PO Rozwój Polski Wschodniej - cena 100 pkt;
- audyt Regionalnych Instytucji Finansujących - cena 70 pkt, termin realizacji audytów 30 pkt.

W Agencji przyjęto, że kryteria oceny ofert mają służyć ocenie zrozumienia przez potencjalnego wykonawcę przedmiotu zamówienia, zamawiającemu zaś dają gwarancję, że ten potencjalny wykonawca przeanalizował przedmiot zamówienia i wie co i w jaki sposób chce wykonać. W praktyce, w przypadku niektórych zamówień, próba ustalenia kryteriów oceny innych niż cena jest niecelowa i będzie prowadziła do powtórzenia opisu przedmiotu zamówienia. W efekcie – sprowadza się to i tak do oceny według jednego tylko kryterium (ceny), bo należy założyć, że w pozostałych kryteriach wszyscy wykonawcy otrzymają maksymalną liczbę punktów. Do grupy takich zamówień należą kontrola, audyt i monitoring, zamówienia, które w instytucjach dystrybuujących środki unijne są powszechne i stanowią zasadniczą/znaczną część zamówień. System kontroli/audytu działa według ściśle określonych procedur, przygotowanych przez instytucje wdrażające/pośredniczące w oparciu o ustaloną metodologię. Wykonawca ma zatem ograniczone możliwości proponowania własnych rozwiązań. Jako jedyne kryterium pozostaje zatem cena, co powoduje, że ryzyko wyboru firmy, która może nie sprostać wymaganiom zamówienia, bo np. nie doszacowała kosztów, jest wysokie. Zamawiający ma możliwość zabezpieczenia się w dwojaki sposób - opisując bardzo szczegółowo przedmiot zamówienia i zadania które będzie musiał wykonać wykonawca oraz ustalając kary umowne w taki sposób, by powstrzymać wykonawcę nierzetelnego przed nieprawidłowym wykonywaniem umowy. Cena jako jedyne kryterium w postępowaniach typu kontrola/audyty/monitoring jest dobrym rozwiązaniem pod warunkiem, że wykonawcy dokładnie zapoznali się z przedmiotem zamówienia i projektem umowy, a oferowana przez nich cena stanowi rzeczywisty koszt realizacji zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 643-668, 1988-1990, 1999)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

3.2 Kryteria w zamówieniach typu szkolenia, edukacja, doradztwo.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym usługi edukacyjne i szkoleniowe należą do usług niepriorytetowych. Zgodnie z art. 5 ust. 1 Pzp do postępowań o udzielenie zamówień, których przedmiotem są takie usługi (określone w przepisach wydanych na podstawie art. 2a Pzp) nie stosuje się przepisów Pzp dotyczących zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy. Dokonano analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia powyższego typu ze względu na zastosowane kryteria oceny.

I tak, w ramach zamówienia udzielonego na:

- usługi szkoleniowo - doradcze w ramach projektu *Każdy pracownik jest ważny - podnoszenie kompetencji pracowników o niskich kwalifikacjach* przyjęto kryteria – cena 20 pkt, sposób realizacji usługi – 80 pkt;
- szkolenie z zakresu pomocy publicznej z uwzględnieniem rozporządzeń, na podstawie których udzielana jest pomoc beneficjentom w ramach działań 1.3 i 3.2 PO RPW - cena 70 pkt, doświadczenie osoby, która będzie uczestniczyć

- w wykonaniu zamówienia – 18 pkt, doświadczenie wykonawcy w realizacji usług podobnych do przedmiotu zamówienia – 12 pkt;
 - szkolenia dla konsultantów realizujących usługi pilotażowe część I - cena 60 pkt, doświadczenie w realizacji usług szkoleniowych z zakresu stosowania określonych standardów w realizacji usług lub usług doradczych polegających na przygotowaniu standardów świadczenia usług - 40 pkt;
 - usługi szkoleniowo-doradcze w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu - cena 60 pkt, doświadczenie wykonawcy w przeprowadzaniu szkoleń tego typu – 20 pkt, sposób realizacji usługi szkoleniowo-doradczej – 20 pkt;
 - usługi szkoleniowe dla konsultantów PK KSU Pakiet Startowy - cena 100 pkt.
- (dowód: akta kontroli str. 643-668)

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

4. Nadzór i realizacja wniosków z audytu.

4.1 Nadzór nad realizacją umów.

Opis stanu
faktycznego

Bezpośredni nadzór nad wykonywaniem umów pełnią komórki organizacyjne PARP (sprawujące nadzór merytoryczny), które były wnioskodawcami przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne.

Od 2011 r. w kompetencji BZP znalazł się nadzór nad wykonywaniem umów w zakresie:

- wyjaśniania kwestii spornych związanych z wykonywaniem umowy z komórką merytoryczną, np. niewywiązywanie się wykonawcy z umowy – po zgłoszeniu problemu przez komórkę merytoryczną;
- weryfikacji dokumentacji z wykonania umowy (np. raporty) – na podstawie zgłoszenia komórki merytorycznej;
- weryfikacji dokumentacji z realizacji umowy (weryfikacja dokumentacji beneficjentów zobowiązanych do stosowania *Pzp* pod kątem prawidłowości stosowania przepisów *Pzp*) – na podstawie zgłoszenia komórki merytorycznej;
- kontroli doraźnej wykonywania umowy – na podstawie zgłoszenia komórki merytorycznej;
- potwierdzenia warunków i wysokości zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – na podstawie zgłoszenia komórki merytorycznej lub wykonawcy;
- weryfikacji zakresu nowego zamówienia i możliwości przeprowadzenia procedury przetargowej w zakresie przygotowywania zamówienia uzupełniającego.

W latach 2010-2012 w związku z rozwiązaniem trzech umów²⁵ na kwotę łączną 9 385 140,90 zł, Agencja nałożyła kary na łączną kwotę 1 003 720,08 zł.

Ponadto, na 24 wykonawców realizujących zamówienia (23 zamówienia udzielone na wniosek Departamentu Rozwoju Przedsiębiorczości i Innowacyjności PARP związane z realizacją Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Rozwój Zasobów Ludzkich oraz jedno zamówienie na wniosek Departamentu Projektów Infrastruktury

²⁵ Odstąpienie od umowy z winy wykonawcy w przypadku zamówień: „Usługa szkoleniowo-doradcza w ramach projektu Powiązania korporacyjne polskich przedsiębiorstw” PO KL i „Badania Nowe usługi KSU” oraz wypowiedzenie umowy w zamówieniu na „Utworzenie extranetu i rozbudowa LSI wraz z ich wdrożeniem”.

ralnych związane z realizacją Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej), nałożone zostały kary na łączną kwotę 926 786,80 zł. Głównymi przyczynami nakładania kar było opóźnienie w realizacji działań określonych w umowach lub niezrealizowanie zadania.

W roku 2010 r. do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) złożono 10 odwołań od wyników postępowań związanych z udzielaniem zamówień publicznych przez PARP. Wszystkie odwołania dotyczyły progu zamówień powyżej 125 tys. euro. Dwa odwołania uwzględniono, pięć oddalono, a trzy postępowania odwoławcze umorzono.

W roku 2011 do KIO złożono dwa odwołania (zamówienia powyżej 125 tys. euro), jedno odwołanie oddalono, a jedno uwzględniono.

W roku 2012 do KIO złożono sześć odwołań (jedno poniżej 130 tys. euro, pozostałe powyżej tej kwoty). Dwa odwołania uwzględniono, jedno zostało wycofane, a trzy odrzucono.

(dowód: akta kontroli str. 246-263, 572, 573, 669-672, 815)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono

Opis stanu
faktycznego

4.2 Realizacja wniosków z audytów.

Kwestie związane z planowaniem, przeprowadzaniem i udzielaniem zamówień publicznych były ujmowane w planach audytu w latach 2008-2012 w następującym zakresie:

- 2008 r. – weryfikacji sprawności i efektywności procesu prowadzenia zamówień publicznych w PARP; wnioski systemowe: brak wystarczających mechanizmów kontrolnych oraz ścieżki audytu dla zamówień powyżej 14 tys. euro;
- 2009 r. – prawidłowości trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie kampanii informacyjnych (w ramach PO IG oraz PO RPW), wnioski systemowe z audytu: brak wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad dokumentowania prowadzonych postępowań;
- 2010 r. – czynności sprawdzających wdrożenie zaleceń audytowych z okresów poprzednich: nie wdrożono zaleceń w zakresie ewidencji zamówień (zalecenie wdrożono w roku następnym);
- 2011 r. – audytu projektów systemowych PO KL: zadanie częściowo obejmujące kwestie związane z przejrzystością i konkurencyjnością wydatków, wnioski systemowe: ujednolicenie sposobu szacowania zamówień;
- 2012 r. – zakupu towarów i usług – finansowanie działalności Agencji z Pomocy Technicznej (zadania audytowe rozpoczęte w 2012 r. i kontynuowane w 2013 r.), wnioski systemowe: uchybienia w kwestiach związanych z planowaniem, prowadzeniem i udzielaniem zamówień publicznych.

Wnioski z audytów zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 574-640, 764-811)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa

Pozytywna.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*²⁶, wnosi o:

- 1) wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych, w szczególności w zakresie celowości wszczęcia postępowania;
- 2) prowadzenie rejestrów udzielonych umów w wyniku przeprowadzonych postępowań bez zastosowania *Pzp*, dla uzyskania zapewnienia, że nie dochodzi do nieuprawnionego podziału zamówienia celem uniknięcia stosowania przepisów *Pzp*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
/ - / Andrzej Otrębski

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.