



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KGP-4100-001-06/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Izabela Osemek, specjalista kp. upoważnienie do kontroli nr 88418 z dnia 31 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Jasser Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od dnia 20 marca 2014 r. W okresie od dnia 4 czerwca 2008 r. do dnia 9 lutego 2014 r. Prezesem UOKiK była Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel, która od dnia 10 lutego 2014 r. do dnia 19 marca 2014 r. pełniła obowiązki Prezesa UOKiK. (dowód: akta kontroli str. 444-445, 570)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ , wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ² .
Uzasadnienie oceny	Wydatki budżetu państwa w części 53 zostały rzetelnie zaplanowane, przy uwzględnieniu faktycznych potrzeb Urzędu, oraz zrealizowane w sposób gospodarny i celowy, z przeznaczeniem na realizację zadań statutowych jednostki³. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone terminowo i rzetelnie, na podstawie zapisów ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków i operacji finansowych UOKiK w 2013 r. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia postanowień umowy dotacji na realizację projektu ECC NET Poland nr 2012 81 21 – poprzez niezastosowanie procedur konkurencyjnych dla wyboru wykonawców, a także naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ – poprzez zastosowanie trybu z wolnej ręki do udzielenia zamówień w sytuacji braku spełnienia przesłanek do wykorzystania tego trybu. Kwota nieprawidłowości dotyczących realizacji ww. umów wyniosła 435 578,79 zł, w tym 229 768,11 zł ze środków UE oraz 205 810,68 zł ze środków UOKiK.

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej UOKiK lub Urząd.

³ Na podstawie wyników kontroli 7,5% kwoty zrealizowanych wydatków w cz. 53 UOKiK. Z badania wyłączono wydatki na płace.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm., dalej – ustawa Pzp.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Kontrola dochodów budżetowych w części 53 została ograniczona do analizy porównawczej danych dotyczących wykonania 2013 r. z wynikami roku ubiegłego. W ustawie budżetowej na rok 2013⁵, dochody budżetowe w części 53 zostały pierwotnie zaplanowane w kwocie 17 940 tys. zł, a następnie, w związku z nowelizacją ustawy budżetowej⁶ zwiększone do kwoty 84 300 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 16 278 tys. zł i stanowiły 19% kwoty planowanej po zmianach. W porównaniu do dochodów zrealizowanych w 2012 r., zmalały one sześciokrotnie. Główną pozycję dochodów UOKiK stanowiły kary pieniężne nakładane przez Prezesa UOKiK na podmioty gospodarcze za nieprzestrzeganie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁷. W 2013 r. dochody z tego tytułu wyniosły 14 573 tys. zł, co stanowiło 89,5% dochodów ogółem w części 53 UOKiK.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Administracji UOKiK⁸ podała w wyjaśnieniu, że po analizie wykonania dochodów budżetowych ogółem w 2013 r., które na dzień 31 sierpnia 2013 r. wynosiło 66 663,2 tys. zł, jak również po dokonaniu analizy rejestru kar pieniężnych – w zakresie prawdopodobieństwa wpłaty danej kary w 2013 r. – zwiększono plan dochodów Urzędu do kwoty 84 300 tys. zł⁹. Niemniej jednak, w związku z uchyceniem w grudniu 2013 r. przez Sąd Najwyższy prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawie PKP Cargo, UOKiK zwrócił kwotę 60 362,1 tys. zł kary, która utraciła walor prawomocności.

(dowód: akta kontroli str. 135, 153-164, 573, 575-577)

Na koniec 2013 r. w części 53 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 10 232,5 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 98,8%. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były niższe o 262 tys. zł, a zaległości o 324,3 tys. zł. Wpływ na zmniejszenie zaległości w 2013 r. miała poprawa w zakresie terminowości wpłat dokonywanych przez podmioty zobowiązane oraz niższa niż w 2012 r. kwota dokonanego przypisu należności z tytułu kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 509-516)

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. Tym niemniej NIK uznaje zasadność dokonania w trakcie roku aktualizacji planu dochodów, mimo że ostatecznie nie zostały one zrealizowane w zwiększonej wysokości.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu państwa w części 53 UOKiK ustalono w wysokości 54 266 tys. zł. Po nowelizacji ustawy budżetowej¹⁰ planowane wydatki zostały ograniczone o 840 tys. zł (o 1,6%), tj. do kwoty 53 426 tys. zł. Zmniejszenie planu wydatków dotyczyło m.in.:

- § 4390 (zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz, opinii) o 200 tys. zł,

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

⁷ Dz.U. Nr 50, poz.331 ze zm.

⁸ Zastępująca Dyrektora Generalnego UOKiK, pismo znak BDG-073-1(93)/13 z dnia 4 lipca 2013 r.

⁹ Wyjaśnienie z dnia 17 lutego 2014 r., pismo znak BDG-091-1(9)/14.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

- § 6050 (wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych) o 152 tys. zł,
- § 6060 (wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych) o 416 tys. zł.

Wydatki zaplanowane do realizacji w 2013 r. dotyczyły realizacji zadań statutowych, ujętych w najważniejszych dokumentach strategicznych UOKiK, w tym przede wszystkim działań związanych ze zwalczaniem praktyk antykonkurencyjnych oraz ochroną zbiorowych i indywidualnych interesów konsumentów.

W związku ze zmianami wprowadzonymi do ustawy budżetowej na rok 2013, UOKiK zrezygnował z zakupu sprzętu laboratoryjnego oraz sprzętu komputerowego w kwotach przewidzianych w planie wydatków. Ograniczeniu uległa także wielkość wydatków przeznaczona na zakup wyposażenia do centrum konferencyjno-szkoleniowego UOKiK. Zmniejszenie kwoty wydatków dotyczyło także zakupu usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii, wykonywanych na potrzeby Urzędu w laboratoriach zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str.180, 341-351, 446-447)

Na podstawie 12 decyzji Ministra Finansów, w trakcie roku zwiększono, ze środków rezerw celowych budżetu państwa kwotę wydatków UOKiK o 1 685 tys. zł (do 55 111 tys. zł), z przeznaczeniem na:

- finansowanie wydatków dotyczących „Sieci Europejskich Centrów Konsumentów ECC-Net” – zgodnie z projektem umowy nr 2012 81 21 ECC NET Poland (295 tys. zł),
- realizację zadań przejętych po gospodarstwie pomocniczym UOKiK (1 338 tys. zł),
- sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla siedmiu urzędników służby cywilnej (52 tys. zł).

W 2013 r. UOKiK wydatkował kwotę 1 666,5 tys. zł, tj. 98,9% środków przyznanych z rezerw celowych.

Prezes UOKiK dokonał zmian wewnętrznych w planie finansowym jednostki, na podstawie 13 decyzji, na łączną kwotę 2 783,3 tys. zł. Stosownie do postanowień art. 171 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, Prezes UOKiK uzyskał odpowiednio zgodę Ministra Finansów, bądź przekazał MF stosowne informacje o zmianach w planie finansowym w zakresie zmniejszenia wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 165-198, 341-351, 464-468, 481-490, 497-508)

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 53 wydatki wyniosły 54 657,3 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one wyższe o 736 tys. zł, tj. o 1,4%. Podstawową pozycję wydatków UOKiK w 2013 r. stanowiły wydatki w dziale 750 Administracja publiczna, w rozdziale 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej i wyniosły 52 928,2 tys. zł, tj. 96,8% wydatków ogółem w tej części. Najwyższe wydatki w tym rozdziale dotyczyły wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 25 173 tys. zł, składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) – 4 740 tys. zł, wydatków na zakup usług pozostałych (§ 4300) – 3 441 tys. zł oraz wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6060) – 2 766 tys. zł. Wydatki w rozdziale 75095 Pozostała działalność wyniosły 1 727,1 tys. zł (dotacje celowe).

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

Niewykorzystane środki budżetowe w kwocie 453,7 tys. zł wystąpiły przede wszystkim w pozycjach:

- wydatki bieżące (176,4 tys. zł), w związku z ograniczeniem wydatków w zakresie realizacji umów na usługi pocztowe, usługi tłumaczeń, usługi w zakresie badania paliw oraz w ramach usług na dostawę odczynników, gazów technicznych dla laboratoriów. Ponadto w 2013 r. beneficjentami programu Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT) w zakresie dofinansowania wynagrodzeń zostało 68 pracowników UOKiK, w związku z czym część ich wynagrodzeń została pokryta ze środków unijnych, powodując oszczędności w funduszu wynagrodzeń;
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (216,1 tys. zł), przede wszystkim w związku z niewykonaniem pełnej wartości projektu PO PT „Finansowanie kosztów wynagrodzeń pracowników UOKiK”,
- dotacje celowe (51 tys. zł), głównie w związku ze zwrotem przez organizacje pozarządowe niewykorzystanych środków z dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 341-355, 571-574, 578-588)

Zrealizowane w 2013 r. wydatki bieżące wyniosły 47 050 tys. zł, tj. 86,1% wydatków ogółem w części 53. W porównaniu do 2012 r. największy wzrost w tej grupie wydatków wystąpił w:

- § 4300 – zakup usług pozostałych – o 681,1 tys. zł, w związku z wydatkami na wynajem sal, usług cateringowych, sprzętu nagłaśniającego, przewozów autokarowych, zabezpieczenia obsługi medycznej oraz zakwaterowania gości i prelegentów w ramach organizowanej przez UOKiK międzynarodowej konferencji organów antymonopolowych,
- § 4110 – składki na ubezpieczenie społeczne – o 614,4 tys. zł, w związku z zablokowaniem środków budżetowych pod koniec 2012 r. i zapłatą składek ZUS za grudzień 2012 r. w styczniu 2013 r. Ponadto, w grudniu 2013 r. nastąpiła częściowa zapłata składek za 2013 r. z uwagi na posiadane środki,
- § 4210 – zakup materiałów i wyposażenia – o 406,3 tys. zł, wskutek pierwotnie zaplanowanego zakupu komputerów jako wydatków inwestycyjnych, natomiast po przetargu zaklasyfikowanego do wydatków bieżących, ze względu na cenę jednostkową poniżej 3,5 tys. zł. Wzrósł także, w porównaniu do 2012 r., koszt utrzymania laboratoriów UOKiK, m.in. w związku ze wzrostem kosztów zakupu odczynników chemicznych, wzorców i testów laboratoryjnych.

(dowód: akta kontroli str. 341-351)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki majątkowe w części 53 (§ 6050 i § 6060) w kwocie 4 480 tys. zł, po nowelizacji ustawy budżetowej zostały ograniczone do kwoty 3 912 tys. zł. W trakcie 2013 r. kwota wydatków majątkowych została zmniejszona o 312 tys. zł w § 6060 – wydatki na zakupy inwestycyjne, w wyniku wewnętrznych zmian planu finansowego Urzędu. Wykonanie wydatków nastąpiło w całości w dziale 750 Administracja publiczna, rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej i wyniosło 3 593,2 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach.

Wydatki inwestycyjne (§ 6050) zostały zrealizowane w kwocie 827,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i dotyczyły m.in. wyposażenia centrum konferencyjno-szkoleniowego UOKiK w meble biurowe oraz instalację systemu kongresowego z funkcją dystrybucji wideo w salach konferencyjnych. Zadanie to było przewidziane do realizacji przez UOKiK i zostało zgłoszone do Ministerstwa Finansów w sierpniu 2012 r.

Na zakupy inwestycyjne (§ 6060) UOKiK wydatkował kwotę 2 765,6 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Wielkość tych wydatków w porównaniu do 2012 r. wzrosła

pięciokrotnie (z kwoty 549,6 tys. zł). Wiązało się to z przesunięciem w 2012 r. 1 000 tys. zł z § 6060 do § 6050, celem zabezpieczenia środków na dokończenie prac budowlanych w pomieszczeniach po byłej restauracji Sofia.

Zakupy dokonane w 2013 r. przez UOKiK dotyczyły przede wszystkim zakupu sprzętu i przyrządów laboratoryjnych do laboratoriów kontrolno-analitycznych UOKiK oraz zakupu komputerów i serwerów w związku z koniecznością wymiany zużytego sprzętu. Zadanie to pierwotnie było planowane do realizacji w 2012 r. Zakupy te zostały ponownie zgłoszone Ministerstwu Finansów na etapie uzgadniania wstępnych kwot wydatków na 2013 r.¹² i były uzasadnione z punktu widzenia zadań realizowanych przez UOKiK.

(dowód: akta kontroli str. 165-167, 180, 193, 197-216, 341-378)

W ustawie budżetowej na rok 2013 zaplanowano wydatki w ramach dotacji celowych w wysokości 1 700 tys. zł, tj. na tym samym poziomie jak w 2012 r. W trakcie roku kwota dotacji celowych została zwiększona o 90 tys. zł w wyniku wewnętrznych zmian planu finansowego Urzędu, a następnie zmniejszona o 12 tys. zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej. Dotacje celowe na zadania publiczne w obszarze upowszechniania i ochrony praw konsumentów zostały przekazane do trzech pozarządowych organizacji konsumenckich, tj. do Federacji Konsumentów, Stowarzyszenia Konsumentów Polskich oraz Stowarzyszenia Rzeczników Konsumentów. UOKiK zawarł z tymi organizacjami łącznie 9 umów na kwotę 1 777,2 tys. zł na realizację czterech zadań¹³. Beneficjentów dotacji wyłoniono w drodze otwartych konkursów na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁴. Faktycznie wykorzystana kwota na dotacje celowe wyniosła 1 727,1 tys. zł i stanowiła 97,1% planu po zmianach. Środki niewykorzystane przez beneficjentów do końca 2013 r., na łączną kwotę 50,1 tys. zł, zostały zwrócone na konto UOKiK w styczniu 2014 r. Prawidłowość wykorzystania dotacji celowej przez Stowarzyszenie Konsumentów Polskich była przedmiotem kontroli wewnętrznej UOKiK w 2013 r. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Efektom działań zrealizowanych przez Federację Konsumentów ze środków dotacji celowej w 2013 r. w zakresie zadania pn. „Prowadzenie bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie uprawnień konsumentów” było sporządzenie wystąpień pisemnych do przedsiębiorców i organów administracji w imieniu i na rzecz konsumentów, w tym prowadzenie działań mediacyjnych, udzielenie konsumentom porad pisemnych i bezpośrednich, a także sporządzenie pism procesowych na rzecz konsumentów w sprawach z zakresu ochrony praw konsumentów¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 3-42, 165-167, 217-232, 341-418)

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (PO PT oraz ECC NET Poland) wyniosły łącznie 2 030,3 tys. zł¹⁶, tj. 3,71% wydatków ogółem w części 53 i były niższe od planu po zmianach o 216,1 tys. zł, tj. o 9,6% oraz wyższe od wydatków wykonanych w 2012 r. o 490,5 tys. zł, tj. o 31,8%. Wzrost wydatków dotyczył głównie PO PT i wynikał z uzyskania na 2013 r. wyższych niż w 2012 r. środków na realizowane działania. Dominującą pozycję (86,7%) w grupie

¹² Pismo z dnia 13 sierpnia 2012 r. znak BDG-0790-1(40)/2012.

¹³ „Infolinia konsumencka w latach 2012-2014”, „Konsumenckie centrum e-mailowe – E-Poradnictwo”, „Opracowanie, redakcja i dystrybucja elektroniczna biuletynu dla rzeczników konsumentów” oraz „Prowadzenie bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie uprawnień konsumentów”.

¹⁴ Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹⁵ 6161 wystąpień pisemnych w imieniu i na rzecz konsumentów do przedsiębiorców i organów administracji, w tym mediacji, przy zakładanej liczbie 5130. 4090 porad pisemnych i 49 576 porad bezpośrednich, przy zakładanej liczbie odpowiednio 3090 i 37 600. 948 pism procesowych na rzecz konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konsumentów, przy zakładanej liczbie 700.

¹⁶ PO PT – 1 473,5 tys. zł, ECC NET Poland – 556,9 tys. zł.

wydatków PO PT stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników zajmujących się pomocą publiczną oraz pracowników, którym powierzono obowiązki z zakresu planowania, sprawozdawczości i obsługi programu, a także wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracowników uczestniczących w programie. Wydatki poniesione w 2013 r. w związku z realizacją projektu ECC NET Poland, w ramach umowy o dotację nr 2012 81 21, dotyczyły przede wszystkim wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń i stanowiły 87,9% wydatków ogółem na współfinansowanie tego projektu.

Poprawność wydatkowania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach PO PT była przedmiotem kontroli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. W wyniku tej kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na ujmowaniu ujemnych różnic kursowych jako wydatków kwalifikowalnych w projekcie. UOKiK skorygował nieprawidłowe księgowania, przebiegając ujemne różnice kursowe w koszty Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.3-42,154-164, 233-271, 311-351, 360-378)

W ustawie budżetowej na 2013 r. określono kwotę na świadczenia na rzecz osób fizycznych w wysokości 240 tys. zł. Kwota ta została zwiększona per saldo o 20 tys. zł, w wyniku wewnętrznych zmian planu finansowego Urzędu.

Środki w ramach § 3020 zostały zwiększone o 44 tys. zł, z przeznaczeniem na wypłatę dodatku zagranicznego dla pracownika Urzędu oddelegowanego do stałego przedstawicielstwa w Brukseli oraz na pokrycie wydatków związanych z zakupem odzieży i obuwia dla pracowników laboratoriów, zgodnie z przepisami bhp. Natomiast zmniejszenie o 24 tys. zł w § 3040 wynikało z rezygnacji przeprowadzenia konkursu dla dziennikarzy. Wykonanie wydatków ogółem wyniosło 256,5 tys. zł i stanowiło 98,7% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 165-167, 186-188, 193-194, 233-277, 341-351)

Wydatki na wynagrodzenia ogółem w 2013 r.¹⁷ wyniosły 28 784,5 tys. zł i zostały zrealizowane w całości w dziale 750 Administracja publiczna, rozdział 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej. Planowane w 2013 r. wydatki na wynagrodzenia nie zostały przekroczone. W porównaniu do 2012 r. były niższe o 50,4 tys. zł, ponieważ wydatki na wynagrodzenia w 2012 r. uwzględniały dodatkowo wynagrodzenia w rozdziale 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. wyniosło 427 osób i było niższe o 2 osoby, w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. (w statusie zatrudnienia 03-członkowie korpusu służby cywilnej). Przeciętne wynagrodzenie¹⁸ w 2013 r. wyniosło 5 616,6 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było wyższe o 37,6 zł, tj. o 0,7%.

(dowód: akta kontroli str. 341-351, 448)

Zobowiązania w części 53 budżetu państwa wystąpiły wyłącznie w dziale 750 Administracja publiczna, w rozdziale 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej i na koniec 2013 r. wyniosły 2 855,3 tys. zł. Były one niższe od zobowiązań w 2012 r. o 111,9 tys. zł, tj. o 3,8%. Główną pozycję (2 698,7 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń¹⁹. Na pozostałą część zobowiązań, w kwocie 156,7 tys. zł, składały się przede wszystkim zobowiązania jednostkowe z tytułu zakupu energii, zakupu usług pozostałych oraz zakupu materiałów i wyposażenia. Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 519-533)

¹⁷ Na podstawie rocznych sprawozdań budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków.

¹⁸ Na podstawie kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁹ W tym także ZUS i Fundusz pracy ECK.

Badaniem kontrolnym NIK objęto 122 wydatki²⁰ na łączną kwotę 4 086,1 tys. zł, w tym 62 wydatki związane były z realizacją siedmiu zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki na kwotę 523,3 tys. zł. Wielkość badanej próby stanowiła 7,5% kwoty wydatków ogółem w części 53.

W przypadku dwóch wydatków²¹, płatności zostały dokonane po terminie wskazanym na fakturze, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²². Odsetki z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań w kwocie 12,68 zł zostały zapłacone przez Urząd, a następnie obciążono nimi pracownika bezpośrednio odpowiedzialnego za ich powstanie.

W sześciu przypadkach zakupy na potrzeby informatyczne²³ oraz laboratoryjne²⁴ Urzędu nie były przewidziane w planie rzeczowym zakupów 2013 r., mieściły się jednak w planie wydatków w § 6060. W przypadku zakupów laboratoryjnych, Urząd zastrzegł²⁵, że dopuszcza możliwość zmiany pozycji zakupowych, w sytuacji określenia nowych priorytetów działań, zmiany stanu prawnego lub poważnych awarii sprzętu, zaś zakupy informatyczne były uzasadnione ze względu na problemy związane z obsługą baz informatycznych Urzędu. Wydatki poniesione w pozostałym zakresie dotyczyły głównie zakupu zestawów komputerowych, laptopów, serwerów, oprogramowania na potrzeby informatyki śledczej²⁶ oraz obsługi baz systemów informatycznych, badania próbek paliw ciekłych i gazu, ochrony budynku UOKiK, usług sprzątania pomieszczeń biurowych i terenu na zewnątrz, opłat czynszowych oraz za media, w związku z wynajmem powierzchni użytkowej dla laboratoriów i delegatur wchodzących w strukturę organizacyjną UOKiK.

Wydatki objęte badaniem, zostały poniesione na realizację zadań statutowych jednostki i wynikały z faktycznych potrzeb Urzędu. Zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem, w kwotach wynikających z zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 430-440, 449-463, 466-468, 479-496, 560-569, 578-588)

W ramach nadzoru i kontroli całości gospodarki finansowej w 2013 r., stosownie do art. 175 ustawy o finansach publicznych, dysponent główny części 53 otrzymywał kwartalną informację o wykonaniu dochodów i wydatków, sporządzaną przez Departament Budżetu i Administracji, przeprowadził kontrolę wewnętrzną prawidłowości wykorzystania dotacji celowych udzielanych z budżetu państwa organizacjom pozarządowym, a także przeprowadził audyt umowy o dotację nr 2011 81 21 dla projektu ECC NET Poland.

(dowód: akta kontroli str. 7-17)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków stwierdzono następującą nieprawidłowość:

UOKiK dopuścił do nieterminowego uregulowania dwóch zobowiązań, co skutkowało naliczeniem odsetek z tego tytułu. Odsetki te nie obciążły jednak budżetu Urzędu, gdyż zostały pokryte przez pracownika odpowiedzialnego za powyższe zaniechanie.

(dowód: akta kontroli str. 560-565, 589-829)

²⁰ W tym 58 wydatków wylosowanych metodą monetarną oraz 2 wydatki dobrane w sposób celowy, a także 62 wydatki dotyczące badanych zamówień publicznych.

²¹ Dotyczy 2 faktur za przesyłki pocztowe, tj. faktury nr FV-05433/G0400/13/AS/SF oraz faktury nr FV-10508/G0400/13/AS/SF.

²² Dz.U. z 2013 r. poz. 855 ze zm.

²³ Dotyczy zakupu dwóch serwerów, macierzy i obudowy serwera.

²⁴ Dotyczy zakupu mikrotomu, zestawu do oznaczania azotu oraz analizatora siarki.

²⁵ W piśmie z dnia 17 sierpnia 2012 r. do Ministerstwa Finansów, stanowiącym uzupełnienie formularza RZ-2 Środki budżetowe państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji.

²⁶ Dotyczy oprogramowania dla potrzeb laboratorium UOKiK.

2.3. Udzielanie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki

Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki dotyczyły organizacji w 2013 r. konferencji International Competition Network (ICN) – kwota zamówienia 111,9 tys. zł oraz realizacji projektu ECC NET Poland w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. (obejmującej 6 zamówień w łącznej wysokości 94 052,34 euro, tj. 389,6 tys. zł²⁷). Projekt ECC NET Poland realizowany był na podstawie umowy o dotację nr 2012 81 21 z dnia 17 grudnia 2012 r., zawartej z Agencją Wykonawczą ds. Zdrowia i Konsumentów (działającą na mocy uprawnień przyznanych jej przez Komisję Europejską)²⁸.

Pierwsze z badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki dotyczyło opracowania i realizacji koncepcji oprawy artystyczno-aranżacyjnej uroczystego przyjęcia dla uczestników konferencji ICN i zostało udzielone na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a, b i c *ustawy Pzp*. W uzasadnieniu wyboru trybu postępowania podano, że wykonawca jest jedynym podmiotem realizującym całość spektaklu pantomimiczno-akrobatycznego oraz posiada wyłączność na reprezentowanie duetu akrobatycznego Melkart Ball, którego występ jest kluczową i integralną częścią spektaklu. Szacunkowa wartość zamówienia netto wyniosła 94 000 zł, tj. 23 385,41 euro. Zamówienie zostało ujęte w Planie zamówień publicznych UOKIK na 2013 r. oraz przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w *ustawie Pzp*, a rozliczenie finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Zapłatę za świadczone usługi zrealizowano terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 278-310)

W ramach projektu ECC NET Poland, współfinansowanego przez Komisję Europejską, zawartych zostało 9 umów, w tym 6 w trybie określonym jako „tryb z wolnej ręki”²⁹. Jedno z tych zamówień dotyczyło świadczenia usługi w charakterze specjalisty ds. komunikacji w Europejskim Centrum Konsumenckim (ECK). Zamówienie zostało udzielone w dniu 18 lutego 2013 r. na podstawie art. 5 ust. 1a w związku z art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp*. Zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 1a *ustawy Pzp*, zamawiający może wszcząć postępowanie m.in. w trybie z wolnej ręki w innych uzasadnionych przypadkach niż określone odpowiednio w art. 62 ust. 1 lub art. 67 ust. 1 *ustawy Pzp*, o ile przedmiotem zamówienia są usługi o charakterze niepriorytetowym. Natomiast art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp* daje możliwość udzielenia zamówienia z wolnej ręki, jeżeli usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów. Przedmiot zamówienia stanowiły usługi związane z promocją działalności Europejskiego Centrum Konsumenckiego w Polsce, zatem usługi o charakterze priorytetowym, sklasyfikowane w katalogu usług reklamowych³⁰, w związku z czym nie zachodziła przesłanka określona w art. 5 ust. 1a *ustawy Pzp*. UOKIK nie wykazał również w dokumentacji zamówienia, aby zachodziła przesłanka określona w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp*. Szacunkowa wartość netto zamówienia została określona w kwocie

²⁷ W przeliczeniu po średnioważonym kursie za m-c, odpowiednio styczeń 2013 r., luty 2013 r. w zależności od dnia udzielenia zamówienia publicznego.

²⁸ Zgodnie z umową, szacunkowe łączne koszty kwalifikowane działania określono na 150 000 euro, a zaangażowanie środków UE na 50% tych kosztów i maksymalnie 75 000 euro.

²⁹ Do pozostałych trzech umów przepisy ustawy Pzp nie miały zastosowania, ze względu na wartość zamówienia poniżej progu określonego w art. 4 pkt 8 tej ustawy.

³⁰ Wspólny Słownik Zamówień nr CPC 871 usługi reklamowe, nr CPV 79342200-5 Usługi w zakresie promocji

64 870,30 zł³¹, tj. 16 138,50 euro. Zamówienie nie było ujęte w Planie zamówień publicznych UOKiK na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 43-108, 311-340, 572-573, 831-873)

Wyjaśniając przyczyny zastosowania trybu z wolnej ręki, na podstawie art. 5 ust. 1a w związku z art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp*, Dyrektor DBA podała, „że art. 5 ust. 1a *ustawy Pzp* został omyłkowo zawarty w umowie zlecenia”, natomiast w odniesieniu do art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp* stwierdziła, „że przedmiotem umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami prowadzącymi ECK jest świadczenie usług, przy wykonywaniu których, osoby te przedstawiły m.in. oryginalne rozwiązania intelektualne, (...) które bazują na wiedzy specjalistycznej i know-how zleceniobiorców oraz uzewnętrzniają ich indywidualizm i z tego względu zasługują na szczególną ochronę. Realizacja wytworów działalności intelektualnej³² mających charakter utworu, w rozumieniu *ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych*³³, ma związek z ochroną wynikającą z ww. ustawy i dlatego może być dokonywana przez ściśle określonych wykonawców. Niniejsze ma również zastosowanie dla osoby świadczącej funkcję specjalisty ds. komunikacji, której zadania i ich efekt mogą być uznane za wytwory działalności intelektualnej mające charakter utworu w rozumieniu ww. ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych³⁴”.

UOKiK, na żadnym etapie prowadzonego postępowania, tj. od momentu wszczęcia postępowania do dnia zawarcia umowy z wykonawcą, nie wskazał przesłanek określonych w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp*, ze względu na które zastosowano ww. tryb z wolnej ręki. Jedynym wymogiem formalnym udziału w prowadzonym postępowaniu, podanym w ogłoszeniu zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych, było złożenie curriculum vitae.

W wyjaśnieniach Dyrektor DBA stwierdziła³⁵, „że zastosowanie innego trybu niż zamówienie z wolnej ręki uniemożliwiłoby terminową realizację zadań w ECK w 2013 r. Jednocześnie UOKiK podjął działania mające na celu wyłonienie wykonawcy świadczącego przedmiotowe usługi w trybie zapewniającym konkurencyjność”.

Zdaniem NIK, troska o terminową realizację zadań była uzasadniona, niemniej jednak nie usprawiedliwia zastosowania przez UOKiK ww. trybu z wolnej ręki.

Pismem z dnia 27 marca 2013 r. UOKiK zwrócił się do Urzędu Zamówień Publicznych z zapytaniem, czy w przetargu prowadzonym w trybie konkurencyjnym może określić jako wykonawców wyłącznie osoby fizyczne, wykluczając tym samym przedsiębiorców zatrudniających pracowników. Argumentacja Urzędu dotyczyła zamiaru zatrudnienia na podstawie umowy cywilno-prawnej jednej, ściśle określonej osoby, wykonującej powierzone jej zadania od początku do końca, bez udziału przedsiębiorcy, który byłby pracodawcą dla takiej osoby.

³¹ 1 euro = 4,0196 zł, zgodnie z obowiązującym wówczas rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 82, poz. 1650) – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r. przez rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1692), ustalające nowy przelicznik 1 euro = 4,2249 zł.

³² Dotyczy: opracowywania merytorycznego materiałów informacyjnych (np. zamieszczanych na stronie ECK), oraz materiałów związanych z uczestnictwem w spotkaniach i konferencjach, przygotowywania merytorycznych działań promujących Centrum w postaci prowadzenia akcji edukacyjnych, czy uczestniczenia w wyjazdach studyjnych poprzez przygotowywanie w ich ramach wystąpień.

³³ Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

³⁴ Wyjaśnienia z dnia 11 lutego 2014 r., pismo znak BDG-091-1(7)/14 oraz wyjaśnienia z dnia 3 kwietnia 2014 r., pismo znak BDG-091-1(25)/2014

³⁵ Wyjaśnienia z dnia 17 lutego 2014 r., pismo znak BDG-091-1(8)/14.

UOKiK otrzymał odpowiedź z UZP w dniu 19 września 2013 r., tj. po tym, jak w dniu 15 lipca 2013 r. ogłosił postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na świadczenie usług specjalisty ds. komunikacji w ECK³⁶.

Umowa zawarta w dniu 18 lutego 2013 r. pomiędzy UOKiK i zleceniobiorcą na kwotę 13 425,06 euro brutto została rozwiązana z dniem 31 lipca 2013 r. na mocy porozumienia stron³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 43-107, 109-152, 419-478, 481-483, 874-879)

Dyrektor DBA wyjaśniając przyczyny, dla których przetarg nieograniczony ogłoszono po pięciu miesiącach od dnia zawarcia umowy z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu prowadzonym w trybie z wolnej ręki podała, „że nastąpiło to, ze względu na pracochłonne prace przygotowawcze nad specyfikacją istotnych warunków zamówienia³⁸ (...), a przede wszystkim z uwagi na brak jasnych wytycznych ze strony Urzędu Zamówień Publicznych, o które UOKiK wnioskował”³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 441-443)

Zdaniem NIK, UOKiK nie wykazał i nie udokumentował, aby prace przygotowawcze nad specyfikacją istotnych warunków zamówienia (SIWZ) były aż tak pracochłonne. SIWZ dotyczyła bowiem treści zawartych w opublikowanym w lutym 2013 r. ogłoszeniu o zamiarze zawarcia umowy oraz odzwierciedlała zapisy umowy zawartej wówczas z wykonawcą.

Na potrzebę szczególnej staranności przy ocenie występowania przesłanek udzielania zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp* zwracały uwagę już wcześniej wyniki kontroli⁴⁰ Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) w zakresie postępowań przeprowadzonych w UOKiK w 2010 r. na świadczenie usług pomocy prawnej w ECK oraz świadczenie usług koordynacji i odpowiedzialności za pracę ECK. W ramach tej kontroli, której wyniki przedstawiono w informacji z dnia 7 grudnia 2012 r. stwierdzono, że UOKiK dopuścił się naruszenia art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp* oraz wyrażonej w art. 10 *ustawy Pzp* zasady prymatu trybów konkurencyjnych.

Wszczęte przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów postępowanie wyjaśniające w związku z zawiadomieniem o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, złożonym przez Prezesa UZP, zostało umorzone w dniu 28 czerwca 2013 r. ze względu na fakt braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 43-107, 109-152, 419-478, 481-483, 874-879)

Z realizacją projektu ECC NET Poland w 2013 r. związanych było także pięć innych zamówień publicznych udzielonych przez UOKiK w 2013 r. na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp*.

Przedmiotem zamówienia było:

- świadczenie usług pomocy administracyjnej w ECK (umowa nr BDG-1-1140-5/2013),
- świadczenie usług koordynacji i odpowiedzialność za pracę ECK (umowa nr BDG-1-1140-1/2013),
- świadczenie usług pomocy prawnej i usług doradczych w ECK – 2 zamówienia (umowa nr BDG-1-1140-3/2013 i umowa nr BDG-1-1140-4/2013),
- świadczenie usług prawnych w ECK (umowa nr BDG-1-1140-2/2013).

³⁶ W okresie od dnia 1 sierpnia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.

³⁷ Porozumienie z dnia 24 lipca 2013 r.

³⁸ Dla zamówienia ogłoszonego w dniu 13 lutego 2013 r. nie sporządzono SIWZ.

³⁹ Wyjaśnienia z dnia 5 marca 2014 r., pismo znak BDG-091-1(14)/14.

⁴⁰ Kontrola została wszczęta w dniu 11 lutego 2011 r.

Umowy z wykonawcami zostały zawarte na okres od 2 stycznia do 31 grudnia 2013 r. W związku z ich realizacją UOKiK wydatkował ogółem kwotę 376 034,79 zł. W żadnym przypadku UOKiK nie wykazał w dokumentacji zamówienia, aby zachodziła przesłanka określona w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy *Pzp*. W przypadku dwóch udzielonych zamówień z wolnej ręki⁴¹ UOKiK nie zachował procedur konkurencyjnych, wymaganych zgodnie z umową 2012 81 12. W trzech pozostałych przypadkach, w zamieszczonych w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeniach o zamiarze zawarcia umowy, UOKiK zawarł zaproszenia do udziału w prowadzonych postępowaniach.

W dokumentacji poszczególnych opisanych powyżej zamówień związanych z umową 2012 81 12 występują różnice w sformułowaniu uzasadnienia wyboru trybu postępowania. Uzasadnieniem dla prowadzenia postępowania na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b jest albo fakt, iż zastosowanie innego trybu uniemożliwiłoby terminową realizację zadań ECK, albo przyczyny związane z ochroną praw wyłącznych. Rozbieżności te występują zarówno pomiędzy ogłoszeniami o zamiarze zawarcia umowy oraz o udzieleniu zamówienia a protokołami z prowadzonego postępowania, jak również pomiędzy samymi ogłoszeniami.

W przypadku trzech umów, do zawarcia których nie miały zastosowania przepisy ustawy *Pzp*, wykonawcy byli zatrudniani z pominięciem procedury konkurencyjnej, wymaganej umową 2012 81 12. Dwie z tych umów⁴² zostały zawarte w związku z wypowiedzeniem umowy przez wykonawcę świadczącego usługę pomocy administracyjnej, w celu zapewnienia ciągłości pracy ECK. W konsekwencji zawarto dwie umowy: umowę z dnia 1 października 2013 r., zawartą na okres od 1 października do 31 grudnia 2013 r. (umowa wypowiedziana z dniem 11 listopada 2013 r.), oraz umowę z dnia 15 listopada 2013 r., zawartą na okres od 15 listopada do 31 grudnia 2013 r. Trzecia umowa dotyczyła zatrudnienia do pracy w ECK osoby do świadczenia usług asystenta prawnego⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 880-1175)

Pięć umów⁴⁴ zostało zawartych w procedurach, które nie odpowiadały regułom określonym w artykule II.9. pkt 1⁴⁵ umowy o dotację numer 2012 81 21, który stanowi, że jeżeli w celu realizacji działania beneficjent musi zawrzeć kontrakty, które stanowią koszt działania podlegający pod jedną z pozycji kosztów kwalifikowanych w planowanym budżecie, to beneficjent powinien pozyskać konkurencyjne oferty od potencjalnych wykonawców i przyznać kontrakt oferentowi zapewniającemu najlepszy stosunek wartości do ceny, przy zachowaniu zasad transparentności i równego traktowania potencjalnych wykonawców oraz dołożyć starań, by uniknąć wszelkich konfliktów interesów.

(dowód: akta kontroli str. 311-340)

⁴¹ Umowa z dnia 2 stycznia 2013 r. nr BDG-1-1140-5/2013 na kwotę 12 540 euro brutto, umowa z dnia 2 stycznia 2013 r. nr BDG-1-1140-4/2013 na kwotę 7 221,60 euro brutto. Umowy te podpisała Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Administracji.

⁴² Umowa nr BDG-1-1140-37/2013 z dnia 1 października 2013 r. zawarta na okres od 1 października do 31 grudnia 2013 r. wartość umowy 2 059,50 euro brutto. Kwota faktycznie wydatkowana wyniosła 4 334,47 zł.

Umowa nr BDG-1-1140-44/2013 z dnia 15 listopada 2013 r. zawarta na okres od 15 listopada do 31 grudnia 2013 r. wartość umowy 1 022,87 euro brutto. Kwota faktycznie wydatkowana wyniosła 5 098,94 zł. Umowy te podpisała Dyrektor Generalny UOKiK.

⁴³ Umowa nr BDG-1-1141-7/2013 z dnia 1 marca 2013 r. zawarta na okres 1 marca do 31 grudnia 2013 r. Wartość umowy 7 723,20 euro brutto. Kwota faktycznie wydatkowana wyniosła 38 948,82 zł. Umowę podpisała Dyrektor Generalny UOKiK.

⁴⁴ Tj. 3 umowy, do zawarcia których nie miały zastosowania przepisy ustawy *Pzp*, oraz 2 umowy zawarte z zastosowaniem trybu z wolnej ręki.

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej zawierania umów związanych z realizacją umowy o dotację nr 2012 81 21 stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. UOKiK w 2013 r. udzielił sześciu zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp* (w tym jedną umowę na podstawie art. 5 ust. 1a tej ustawy w związku z ww. przepisem), na świadczenie usług związanych z działalnością Europejskiego Centrum Konsumenckiego, w łącznej kwocie 94 052,34 euro brutto, pomimo braku przesłanek zastosowania tego trybu⁴⁶. Takie działanie wyczerpuje dyspozycję czynu określonego w art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁷.

Kwota wydatkowana przez UOKiK w 2013 r. w związku z zawarciem umów z wykonawcami wyłonionymi w ww. trybie wyniosła 411 387,66 zł (w tym 205 576,98 zł ze środków UE i 205 810,68 zł ze środków UOKiK).

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora DBA w zakresie ochrony praw wyłącznych. Przesłanka polegająca na istnieniu tylko jednego wykonawcy, warunkująca dopuszczalność udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki musi mieć charakter obiektywny i dotyczyć sytuacji faktycznej, w której w danym miejscu i czasie na rynku występuje tylko jeden wykonawca. Zdaniem NIK, w przedmiotowych sprawach nie sposób jest natomiast wykluczyć realizacji zamówienia przez alternatywne podmioty występujące na rynku.

W ocenie NIK, nie zachodziły przesłanki do zastosowania trybu z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp*. Spełnienie tych przesłanek nie zostało wykazane w dokumentacji przetargowej sporządzonej przez UOKiK. Dodatkowym argumentem potwierdzającym brak zasadności stosowania tego trybu, był fakt, że UOKiK ogłosił kolejne postępowanie na świadczenie usług specjalisty ds. komunikacji w trybie przetargu nieograniczonego, tj. bez uwzględnienia wymogu ochrony praw wyłącznych. Mając na uwadze, że zgodnie z art. II.3. pkt 1 umowy dotacji nr 2012 81 21, wyniki działania, w tym prawa własności przemysłowej i intelektualnej oraz sprawozdania i inne dokumenty związane z działalnością Europejskiego Centrum Konsumenckiego, przysługują beneficjentowi, NIK nie znajduje uzasadnienia dla zastosowania trybu z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp* w przypadku postępowań objętych badaniem.

(dowód: akta kontroli str. 43-107, 109-152, 311-340, 441-443, 830, 880-1175)

2. UOKiK w przypadku trzech umów, do zawarcia których nie miały zastosowania przepisy *ustawy Pzp*, oraz dwóch umów zawartych na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Pzp*, dotyczących świadczenia usług w Europejskim Centrum Konsumenckim, dokonał wydatków ze środków umowy o dotację nr 2012 81 21, mimo że nie zostały zastosowane procedury konkurencyjne wyboru oferenta. Wymóg zastosowania tych procedur wynikał z artykułu II.9. pkt 1 powyższej umowy, zawartej w dniu 17 grudnia 2012 r. z Agencją Wykonawczą ds. Zdrowia i Konsumentów.

⁴⁶ Pięć umów z dnia 2 stycznia 2013 r. o numerach BGD-1-1140-1 do 5/2013 podpisała Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Administracji, a umowę z dnia 18 lutego 2013 r. o nr BGD-1-1140-8/2013 podpisała Dyrektor Generalny UOKiK.

⁴⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 168.

Kwota wydatkowana przez UOKiK na te umowy wyniosła 120 092,89 zł (60 046,45 zł ze środków UE i 60 046,44 zł ze środków UOKiK)⁴⁸.

Działania UOKiK podejmowane w 2013 r. były niezgodne z postanowieniami umowy o dotację ze środków UE nr 2012 81 21 w zakresie pozyskiwania konkurencyjnych ofert od potencjalnych wykonawców i przyznawania kontraktów oferentom zapewniającym najlepszy stosunek wartości do ceny, przy zachowaniu zasad transparentności i równego traktowania potencjalnych wykonawców. Wyczerpuje to dyspozycję czynu określonego w art. 13 pkt 6 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, który stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest także wykorzystanie środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu.

(dowód: akta kontroli str.311-340, 880-1175)

3. Dokumenty w pięciu zamówieniach udzielonych na podstawie przepisów *ustawy Pzp*, związanych z umową 2012 81 12, były sporządzane w sposób nierzetelny i niestaranny.

Świadczą o tym różnice w sformułowaniu uzasadnienia wyboru trybu postępowania. W ogłoszeniach o zamiarze zawarcia umowy, jako uzasadnienie dla prowadzenia postępowania na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b wskazywano fakt, iż zastosowanie innego trybu uniemożliwiłoby terminową realizację zadań ECK (co nie odpowiadało treści tego przepisu). Natomiast w protokołach z prowadzonego postępowania jako uzasadnienie dla wybranego trybu zamówienia wskazywano inne przyczyny, tj. związane z ochroną praw wyłącznych (co było niezgodne z opublikowanym ogłoszeniem). Rozbieżności tego rodzaju występowały również pomiędzy ogłoszeniem o zamiarze zawarcia umowy i ogłoszeniem o udzieleniu zamówienia w tym samym postępowaniu.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania przez UOKiK rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2013:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),

⁴⁸ W tym, w odniesieniu do trzech umów, do zawarcia których nie miały zastosowania przepisy *ustawy Pzp*, kwota wydatkowana przez UOKiK wyniosła 48 382,23 zł (24 191,13 zł ze środków UE i 24 191,10 zł ze środków UOKiK).

- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁹, z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵⁰ oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵¹.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 16 277,8 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27 oraz w księgach rachunkowych. Wydatki wykonane w 2013 r. zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-28 w kwocie 54 657,3 tys. zł i odpowiadały kwocie ujętej w ewidencji księgowej. Zerowy stan środków na rachunku bieżącym został uzgodniony na koniec okresu sprawozdawczego z Oddziałem Okręgowym NBP w Warszawie w dniu 3 lutego 2014 r.⁵²

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w rocznym sprawozdaniu Rb-28 w zakresie realizacji projektów współfinansowanych ze środków budżetu państwa oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Ewidencja księgowa dotycząca tej grupy wydatków była prowadzona w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych, odrębnie dla każdego z projektów.

W sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) wykazane kwoty wydatków były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N wykazano należności ogółem w kwocie 10 351,7 tys. zł, co było zgodne z ewidencją księgową.

W 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 510-559, 589-829)

W kwartalnym sprawozdaniu o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 za okres od początku roku do końca IV kwartału 2013 r., UOKiK wykazał, na koniec okresu sprawozdawczego, o jednego pełnozatrudnionego⁵³ mniej niż w 2012 r., mimo że stan zatrudnienia pracowników na dzień 31 grudnia 2012 r. oraz na dzień 31 grudnia 2013 r. był taki sam i wynosił 13,5 etatu.

Dyrektor DBA podała w wyjaśnieniu⁵⁴, „że różnica w sprawozdaniach za IV kwartał 2012 r. oraz IV kwartał 2013 r. wynika jedynie z konieczności stosowania zaokrągleń. W 2012 r. 13,5 etatu zaokrąglono w górę, zaś w 2013 r. w dół”.

(dowód: akta kontroli str. 341-347C, 441-443)

⁴⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103. uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r. przez rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 119).

⁵⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

⁵¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁵² Dotyczy sprawozdania jednostkowego.

⁵³ W statusie 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

⁵⁴ Wyjaśnienie z dnia 5 marca 2014 r., pismo znak BDG-091-1(14)/14.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania sprawozdań budżetowych stwierdzono następującą nieprawidłowość:

UOKiK w kwartalnym sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wykazał dane w sposób nieprawidłowy, stosując niewłaściwy sposób zaokrąglania liczb, i tym samym naruszył obowiązek sporządzania sprawozdań w sposób rzetelny i poprawny pod względem formalno-rachunkowym⁵⁵. Takie działanie UOKiK było działaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 341-347C, 441-443)

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie przeprowadzono w UOKiK w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, tj. zgodności z fakturą oraz zgodności faktury z umową, zamówieniem, a także pod względem okresu księgowania oraz ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych. Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2013 r. (wg daty księgowania) na kontach zespołu 4 i kontach zespołu 6 z uwzględnieniem konta 130-wydatki. Spośród ww. pozycji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania statystyczną metodą monetarną⁵⁶ próby 58 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych potwierdzających poniesione wydatki na łączną kwotę 3 527,2 tys. zł. Niezależnie od powyższego, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dotyczące transakcji na łączną kwotę 169,9 tys. zł, w związku z kontrolą dwóch zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki (134,3 tys. zł) oraz dwóch wydatków dobranych w sposób celowy (35,6 tys. zł). Wydatki objęte badaniem stanowiły łącznie 6,8% kwoty wydatków zrealizowanych w części 53. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 463, 566-569, 880-1175)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych.

⁵⁵ Określony w § 9 ust.1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁵⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli⁵⁷, wnosi o:

1. Udzielanie zamówień publicznych dotyczących działalności Europejskiego Centrum Konsumenckiego z zastosowaniem wymaganych trybów konkurencyjnych, na zasadach transparentności i przejrzystości.
2. Dokonanie rozliczenia wykorzystanych w 2013 r. środków dotacji na projekt ECC NET Poland w sposób uwzględniający postanowienia artykułu II.9. pkt 1 umowy o dotację nr 2012 81 21.
3. Zachowanie należytej staranności i stosowanie zasad zaokrąglania liczb przy sporządzaniu sprawozdań budżetowych.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
(-)Marian Cichosz

.....
podpis

⁵⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.