



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.006.02.2020

Jacek Goliński
Prezes Zarządu
Energa SA
Al. Grunwaldzka 472
80-309 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 lutego 2021 r.
(znak KPK-KPO.443.175.2020)

P/20/017 – Realizacja procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Energa SA ¹ , Al. Grunwaldzka 472, 80-309 Gdańsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Goliński, Prezes Zarządu, od 17 grudnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Roman Pionkowski, Prezes Zarządu, od 7 grudnia 2015 r. do 3 stycznia 2016 r., Dariusz Kaśków, Prezes Zarządu, od 4 stycznia 2016 r. do 17 stycznia 2017 r., Jacek Kościelniak, Prezes Zarządu, od 17 stycznia do 10 lutego 2017 r., p.o. Prezesa Zarządu, od 16 lutego do 2 marca 2017 r., Daniel Obajtek, Prezes Zarządu, od 2 marca 2017 r. do 5 lutego 2018 r., Alicja Barbara Klimiuk, p.o. Prezesa Zarządu, od 6 lutego do 1 lipca 2018 r., Arkadiusz Siwko, Prezes Zarządu, od 2 lipca do 31 lipca 2018 r., Alicja Barbara Klimiuk, p.o. Prezesa Zarządu, od 31 lipca 2018 r. do 30 maja 2019 r. Grzegorz Ksepko, p.o. Prezesa Zarządu, od 3 czerwca do 16 grudnia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ul style="list-style-type: none">– Opracowanie i wdrożenie w spółce procedur zakupów zaopatrzeniowych.– Wykorzystywanie przyjętych procedur przy dokonywaniu zakupów zaopatrzeniowych.– Funkcjonowanie mechanizmów kontroli stosowania procedur zakupów zaopatrzeniowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2020 (I półrocze) z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych przed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 3 pkt 4 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Lidia Różycka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/72/2020 z 24 sierpnia 2020 r.2. Robert Sasin, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/86/2020 z 29 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej też: Energa lub Spółka.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 1200. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W spółce Energa SA w latach 2016-2020 (I półrocze) w celu zapewnienia konkurencyjnego trybu wyboru dostawcy, procedury zakupowe realizowane były na podstawie *Instrukcji zamawiania usług, dostaw i robót budowlanych przez Energa SA*⁴ oraz związanych z nią uregulowań wewnętrznych.

Procedury zakupowe nie zawierały postanowień w zakresie dokumentowania rozeznania rynku i szacowania wartości zamówień oraz uzasadnienia zakupu. W ocenie NIK powyższe może stwarzać dla Spółki ryzyko z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania środkami, rozumianego jako uzyskanie optymalnych wyników przy możliwie najniższych kosztach działalności oraz osiągnięcie maksymalnych efektów przy posiadanych środkach finansowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wyłączenie z obowiązku stosowania *Instrukcji zamawiania* transakcji o wartości poniżej 50 tys. zł netto oraz niezależnie od wartości: umów na usługi prawne, finansowe, ubezpieczeniowe, zakupu czasu antenowego, umów sponsoringowych, nie sprzyja konkurencyjnemu trybowi zamawiania usług w tych obszarach.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie w marcu 2019 r. obowiązku rejestrowania dokumentów dotyczących transakcji zakupowych powyżej 5 tys. zł. Wzmocniono w ten sposób nadzór nad zakupami, których wartość zawiera się w przedziale od 5 tys. zł do 50 tys. zł.

Kontrolowane przez NIK zakupy zaopatrzeniowe realizowane przez Energa SA w okresie 2016-2020 (I półrocze) były dokonywane według przyjętych procedur.

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

⁴ Dalej: *Instrukcja zamawiania* lub *Instrukcja*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Opracowanie i wdrożenie w spółce procedur zakupów zaopatrzeniowych⁶

Opis stanu faktycznego

Spółka w okresie 2016-2020 (I półrocze) sporządziła i realizowała zakupy na podstawie *Instrukcji zamawiania*⁷, w której uwzględniono:

- *Zasady zawierania i rejestracji umów w Energa SA*⁸ – uregulowanie to miało na celu zapewnienie prawidłowego przebiegu procesu zawierania w Energa SA umów, dokumentów powiązanych, zamówień oraz oświadczeń o zachowaniu poufności. Określało zakres odpowiedzialności (również odpowiedzialność komórek merytorycznych za zabezpieczenie interesów Spółki);
- *Zasady sporządzania wniosków i kierowania spraw na posiedzenie Zarządu Spółki Energa SA*⁹;
- *Zasady prowadzenia polityki zakupowej w Grupie Energa*¹⁰ – uregulowanie to określało podstawowe reguły dla procesu planowania, realizacji, monitorowania, kontroli i optymalizacji zakupów przez spółki Grupy Energa.

W *Instrukcji zamawiania* ustalone zostały zasady wyboru wykonawcy i sposób zamawiania usług, dostaw i robót budowlanych. W szczególności określono wzór i zasady zgłaszania przez komórkę merytoryczną wniosku, tryb jego akceptacji oraz wskazano komórkę odpowiedzialną za prawidłowe przeprowadzenie działań zapisanych w *Wytycznych obowiązujących przy udzielaniu zamówień przez Energa SA*, stanowiących Załącznik nr 1 do *Instrukcji*, zmierzających do udzielenia zamówienia oraz podpisania umowy z wybranym wykonawcą.

W *Instrukcji zamawiania* określono trzy tryby udzielenia zamówienia: postępowanie przetargowe nieograniczone i ograniczone, negocjacje wielostopniowe, zamówienie

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Zakupy zaopatrzeniowe: pozyskiwanie – poprzez nabywanie, dzierżawienie lub w inny legalny sposób – wyposażenia, materiałów, komponentów (półfabrykatów), części i usług o właściwej jakości i odpowiedniej cenie oraz dostarczane w niezbędnej ilości i we właściwym czasie w celu ich zużycia do produkcji (świadczenia usług) lub odsprzedaży.

⁷ Stanowiąca odpowiednio załącznik do: Zarządzenia nr 12/2015 Dyrektora Zarządzającego Energa SA z dnia 9 lipca 2015 r., Zarządzenia nr 18 Dyrektora Zarządzającego Energa SA z dnia 11 lipca 2016 r., nr 1 do Zarządzenia nr 3/2017 Energa SA z dnia 2 marca 2017 r., nr 14 do Uchwały nr 825/V/2017 Zarządu Energa SA z dnia 4 grudnia 2017 r., Uchwały nr 1073/V/2018 Zarządu Energa SA z dnia 9 maja 2018 r., Uchwały nr 1118/V/2018 Zarządu Energa SA z dnia 5 czerwca 2018 r., Uchwały nr 1224/V/2018 Zarządu Energa SA z dnia 28 sierpnia 2018 r. oraz Uchwały nr 1337/V/2018 Zarządu Energa SA z dnia 20 listopada 2018 r.

⁸ Dalej: *Zasady zawierania i rejestracji umów* (wprowadzone jako: załącznik do Zarządzenia nr 4/2014 Dyrektora Zarządzającego Energa SA z dnia 11 marca 2014 r., załącznik do Zarządzenia Dyrektora Zarządzającego Energa SA nr 17/2016 z dnia 5 lipca 2016 r., załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 3/2017 Energa SA z dnia 2 marca 2017 r., załącznik do Uchwały nr 1502/V/2019 Zarządu Energa SA z dnia 27 marca 2019 r. oraz załącznik do Uchwały nr 150/V/2019 Zarządu Energa SA z dnia 17 września 2019 r.).

⁹ Dalej: *Zasady sporządzania wniosków*. Uregulowanie wprowadzone jako: załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 4/2014 Dyrektora Zarządzającego Energa SA z dnia 11 marca 2014 r., a także: załącznik do Zarządzenia nr 1/2016 Dyrektora Zarządzającego Energa SA z dnia 11 lutego 2016 r., załącznik nr 3 do Zarządzenia nr 5/2016 Dyrektora Departamentu Nadzoru Korporacyjnego i Organizacji z dnia 21 grudnia 2016 r., załącznik nr 13 do Uchwały nr 13 Zarządu Energa SA z dnia 4 grudnia 2017 r. oraz Wydanie VI Uchwała Zarządu Energa SA nr 1578/V/2019 z dnia 15 maja 2019 r.

¹⁰ Załącznik do Uchwały Nr 631/V/2017 Zarządu ENERGA SA – z dnia 4 lipca 2017 r.

bezprzetargowe (przyjęcie oferty). *Instrukcja* miała zastosowanie dla zamówień o wartości netto przekraczającej 50 tys. zł. Natomiast dla zamówień których wartość nie przekracza 50 tys. zł netto za wybór wykonawcy i realizację zamówienia odpowiadał Dyrektor komórki merytorycznej.

W wyżej wymienionych uregulowaniach wewnętrznych dotyczących realizacji zakupów zaopatrzeniowych zawarto postanowienia dotyczące:

- konieczności przeprowadzenia analizy rynku, przed dokonaniem zakupu, w tym zebrania ofert potencjalnych dostawców,
- konieczności oszacowania wartości zamówienia,
- konkurencyjnego trybu wyboru dostawcy w celu dokonania zakupu w sposób uwzględniający spełnienie wymagań jakościowych i technicznych, a także dotyczących terminu realizacji, ceny, warunków płatności,
- niezbędnych elementów, jakie winna zawierać umowa na dostawę i usługę, w tym dotyczących zasad współpracy z dostawcą oraz obligatoryjnych klauzul w zakresie m.in.: wynagrodzenia, postanowień dotyczących społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, poufności, ochrony danych osobowych, konfliktu interesów, klauzuli antykorupcyjnej, okoliczności, których wystąpienie zwalniało Spółkę z obowiązku dokonywania zakupów zaopatrzeniowych zgodnie z przyjętymi procedurami, opisanymi powyżej.

Instrukcja zamawiania nie dotyczyła:

- postępowań prowadzonych w celu zmiany treści umów już zawartych (aneksów, porozumień);
- procesu udzielania zamówień w sprawach dotyczących prawa pracy oraz obrotu energią elektryczną;
- udzielania zamówień w związku z realizacją umów ramowych (zastosowanie w tym przypadku miały zasady zawarte w umowach ramowych);
- postępowań zmierzających do zawarcia umów sponsoringowych lub dotyczących darowizn – od dnia 11 lipca 2016 r.¹¹;
- nabycia własności nieruchomości oraz innych praw do nieruchomości, w szczególności dzierżawy i najmu – od dnia 11 lipca 2016 r.;
- udzielania zamówień Spółkom z Grupy ENERGA przy poszanowaniu zasad określonych w przepisach powszechnie obowiązujących, w tym ustawy Prawo zamówień publicznych¹² – od dnia 11 lipca 2016 r.;
- umów (w tym umów ramowych) zawieranych z podmiotami wyspecjalizowanymi, dysponującymi profesjonalną wiedzą w dziedzinie prawa, finansów, ubezpieczeń, bankowości lub księgowości, o ile zostały podpisane przez dwóch członków Zarządu – od dnia 11 lipca 2016 r.;
- wyboru podmiotu świadczącego Pomoc Prawną lub Zastępstwo procesowe – od dnia 9 maja 2018 r.¹³;
- zakupu czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych – od dnia 5 czerwca 2018 r.¹⁴;
- udzielania zamówień na szkolenia i studia indywidualne przy poszanowaniu zasad określonych w *ustawie PZP* – od dnia 5 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 11-378, 421-423, 429, 515-534, 812-826)

¹¹ Zgodnie z Załącznikiem do Zarządzenia nr 18 Dyrektora Zarządzającego Energa SA z 11 lipca 2016 r. *Instrukcja zamawiania usług, dostaw i robót budowlanych przez Energa SA, wydanie VII.*

¹² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* Dz. U. z 2019 r. poz. 1843. Dalej: *ustawa PZP*.

¹³ Zgodnie z Załącznikiem do Uchwały Nr 1073/VI/2018 Zarządu Energa SA z 9 maja 2018 r. *Instrukcja zamawiania usług, dostaw i robót budowlanych przez Energa SA, wydanie X.*

¹⁴ Zgodnie z Załącznikiem do Uchwały Nr 1118/VI/2018 Zarządu Energa SA z 5 czerwca 2018 r. *Instrukcja zamawiania usług, dostaw i robót budowlanych przez Energa SA, wydanie XI.*

Procedury zakupowe nie zawierały postanowień w zakresie dokumentowania rozeznania rynku i szacowania wartości zamówień oraz uzasadnienia zakupu.

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśniła¹⁵, że w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków ingerowania właściciela i Rady Nadzorczej w kształt zapisów uregulowań wewnętrznych dotyczących zakupów zaopatrzeniowych.

(akta kontroli str. 426-428)

Jak wynika ze Sprawozdania sporządzonego w dniu 10 czerwca 2020 r., dotyczącego *Kontroli umów na świadczenie usług marketingowych zawartych przez Energa SA w 2019 r.*, w latach 2016-2019 w Spółce nie zatwierdzono żadnego dokumentu strategii marketingowej. W okresie 2014-2018 trzy razy zamówiono strategię marketingową, wydając na ten cel kwotę 369 tys. zł (z tego 120 tys. zł w 2014 r., 54 tys. zł w 2015 r. oraz 145 tys. zł w 2017 r.). Pomimo tego żaden z przygotowanych dokumentów nie został przyjęty do stosowania. Zgodnie z zapisami Uchwały nr 1052/V/2018 Zarządu Energa SA z dnia 17 kwietnia 2018 r. *w sprawie przyjęcia kierunków zmian w obszarach działalności Grupy Energa* Spółka zaplanowała przyjęcie strategii marketingowej. Dyrektor Biura Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśniła¹⁶, że w Spółce prowadzone są prace mające na celu implementację zasad budowania planów i strategii marketingowych, zgodnych ze strategią Spółki oraz Grupy Kapitałowej Orlen.

(akta kontroli str. 419-420, 815--826)

Do marca 2019 r. dyrektorzy realizujący zakupy do kwoty 50 tys. zł nie mieli obowiązku dokumentowania wyboru dostawcy, ani też dokumentowania szacowania wartości zamówienia. W marcu 2019 r. w regulacji wewnętrznej pn. *Zasady zawierania i rejestracji umów w Energa SA (Wydanie VI)* w punkcie 1.4. wprowadzono obowiązek rejestrowania dokumentów dotyczących transakcji zakupowych powyżej 5 tys. zł (z wyłączeniem zakupów dokonywanych w granicach umocowania za pomocą służbowych kart płatniczych).

(akta kontroli str. 11-348, 427)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli pozytywnie ocenia działania Spółki w kontrolowanym obszarze.

Niemniej jednak w ocenie NIK brak określenia w ww. procedurach zakupowych wymagań co do ilości, jakie miały zostać spełnione przy planowanych zakupach zaopatrzeniowych, skutkowało zwiększonym stanem magazynowym artykułów reklamowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie w marcu 2019 r. obowiązku rejestrowania dokumentów dotyczących transakcji zakupowych powyżej 5 tys. zł. Wzmocniono w ten sposób nadzór nad zakupami, których wartość zawierała się w przedziale od 5 tys. zł do 50 tys. zł, gdyż obowiązujące wcześniej procedury nie uwzględniały wszystkich procesów zaopatrzeniowych, w szczególności transakcji o wartości poniżej 50 tys. zł oraz bez tego ograniczenia kwotowego: umów na usługi prawne, finansowe, ubezpieczeniowe, zakup czasu antenowego, umów sponsoringowych.

¹⁵ Pismo z dnia 9 października 2020 r., znak: ENSA-BA-000001-2020.

¹⁶ Pismo z dnia 10 listopada 2020 r., znak: ENSA-BA-000003-2020.

2. Wykorzystywanie przyjętych procedur przy dokonywaniu zakupów zaopatrzeniowych

Opis stanu faktycznego

Przychody operacyjne Energa SA w głównej mierze związane są z usługami, które Spółka świadczy na rzecz innych spółek Grupy, przede wszystkim w zakresie marketingu, finansów oraz najmu powierzchni biurowych. Przychody netto ze sprzedaży, Energa SA w kontrolowanym okresie wyniosły odpowiednio: 68 mln zł w 2016 r., 80 mln zł w 2017 r., 89 mln zł w 2018 r., 86 mln zł w 2019 r. oraz 43 mln zł w 2020 r. (I półrocze). W tym czasie koszty działalności operacyjnej Energa SA były znacznie wyższe wynosząc odpowiednio: 132 mln zł, 150 mln zł, 155 mln zł, 159 mln zł, 86 mln zł, co spowodowało powiększającą się stratę na sprzedaży odpowiednio: 64 mln zł w 2016 r., 70 mln zł w 2017 r., 66 mln zł w 2018 r., 73 mln zł w 2019 r. oraz 43 mln zł w 2020 r. (I półrocze). Również wynik na działalności operacyjnej był ujemny (odpowiednio: 67 mln zł, 78 mln zł, 71 mln zł, 86 mln zł oraz 59 mln zł).

Po uwzględnieniu przychodów i kosztów finansowych oraz podatku dochodowego wynik netto w latach 2016-2018 był dodatni i wyniósł kolejno 784 mln zł, 107 mln zł i 495 mln zł, natomiast w 2019 r. i w I półroczu 2020 r. Spółka wykazała stratę netto w wysokości odpowiednio 374 mln zł i 610 mln zł.

Głównym źródłem przychodów finansowych Spółki były przychody z tytułu dywidend oraz przychody z tytułu odsetek.

Głównym źródłem kosztów finansowych w latach 2016-2018 r. były odsetki, zaś w 2019 r. oraz 2020 r. (I półrocze) odpisy aktualizujące wartość aktywów (odpowiednio: 794 mln zł¹⁷ oraz 781 mln zł¹⁸).

Na koniec lat 2016-2019 oraz na dzień 30 czerwca 2020 r. stan środków pieniężnych Energa SA wynosił odpowiednio: 1 293 mln zł, 3 013 mln zł, 2 063 mln zł, 826 mln zł oraz 305 mln zł¹⁹.

(akta kontroli str. 453, 647)

Według danych przedstawionych przez Energa SA łączna wartość umów zawartych przez Spółkę na zakupy zaopatrzeniowe w poszczególnych latach 2016-2019 oraz w I półroczu 2020 r. wyniosła łącznie 15 937,6 tys. zł, z tego w kolejnych okresach: 1 584,3 tys. zł, 3 384,7 tys. zł, 3 375,4 tys. zł, 5 325,5 tys. zł oraz 2 267,7 tys. zł. Powyższe kwoty dotyczyły dostaw, lecz nie uwzględniały wydatków na usługi oraz roboty budowlane.

¹⁷ Odpisy aktualizujące wartość aktywów w 2019 r. dotyczyły wyceny udziałów Elektrowni Ostrołęka Sp. z o.o. – w związku z dokonaniem przez spółkę Elektrownia Ostrołęka sp. z o.o. odpisów aktualizujących wartość aktywów trwałych tej spółki w łącznej wysokości 1 027 mln zł, rozpoznano przesłankę utraty wartości udziałów tej spółki posiadanych przez Energa SA. W wyniku przeprowadzonego testu na utratę wartości, rozpoznano konieczność utworzenia odpisu aktualizującego na całą wartość udziałów tj. w kwocie 453 mln zł; oraz spółek zależnych (Energa Kogeneracja sp. z o.o. – 314 mln zł, Energa Logistyka sp. z o.o. – 25 mln zł, Energa Serwis sp. z o.o. – 2 mln zł).

¹⁸ W II kwartale 2020 roku zostały przeprowadzone wyceny wartości akcji i udziałów oraz testy na utratę wartości majątku trwałego. W ich wyniku zidentyfikowana została konieczność dokonania: odpisu aktualizującego wartość aktywów wytwórczych spółki zależnej Energa Elektrownie Ostrołęka SA – w wysokości 473 mln zł, odpisu aktualizującego wartość inwestycji we wspólnym przedsięwzięciu w Polskiej Grupie Górniczej SA, nad którą Grupa Energa sprawuje współkontrolę poprzez posiadany przez spółkę Energa Kogeneracja sp. z o.o. pakiet 15,32% akcji PGG – w wysokości 145 mln zł, odpisu aktualizującego wartość udziałów w spółce Energa Kogeneracja sp. z o.o. – w wysokości 79 mln zł, odpisu aktualizującego wartość udziałów w spółce ENERGA AB Finance – w wysokości 84 mln zł.

¹⁹ Dane z jednostkowego sprawozdania finansowego Spółki za rok 2016, 2017, 2018, 2019 oraz za I półrocze 2020 r. Dostęp na stronie: <https://ir.energa.pl/pl/ir/serwis-relacji-inwestorskich>.

Zawarte w *Instrukcji zamawiania* zasady nie obejmowały części wydatków na cele marketingowe. W latach 2016-2020 (I półrocze) wydatki na cele marketingowe wyniosły odpowiednio: 36 322 tys. zł, 34 156 tys. zł, 48 837 tys. zł, 42 693 tys. zł oraz 21 049 tys. zł, co stanowiło kolejno: 28%, 23%, 32%, 27% i 24% kosztów operacyjnych ogółem. Największą grupę wydatków marketingowych nieobjętych w analizowanych okresach *Instrukcją zamawiania* stanowiły środki przeznaczone na:

- reklamę masową – odpowiednio w wysokości: 7 069 tys. zł, 8 981 tys. zł, 12 914 tys. zł, 10 039 tys. zł oraz 1 070 tys. zł,
- usługi sponsorskie – kolejno w kwotach: 22 644 tys. zł, 20 361 tys. zł, 27 957 tys. zł, 20 612 tys. zł oraz 17 273 tys. zł,
- usługi związane z działalnością reklamową i public relations – odpowiednio w wysokości: 1 421 tys. zł, 1 056 tys. zł, 1 968 tys. zł, 2 526 tys. zł oraz 357 tys. zł.

Z elektronicznego wyciągu z *Rejestru postępowań – zamówienia publiczne Energa SA od 2016-2020 (dostawy)* do kontroli wytypowano umowę nr ENSA/2018/00349 zawartą w ramach jedyne w okresie objętym kontrolą postępowania²⁰ przeprowadzonego na podstawie *ustawy PZP*, dotyczącego zamówienia sektorowego o wartości 2 108,5 tys. zł.

Z analizy przedstawionej dokumentacji tego postępowania o udzielenie zamówienia sektorowego wynika, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z przepisami *ustawy PZP*.

Elektroniczny wyciąg z *Rejestru – zamówienia niepubliczne (cywilne) Energa SA od 2016-2020 (dostawy)*, zawierał 19 postępowań o wartości powyżej 100 tys. zł²¹, przeprowadzonych na podstawie *Instrukcji zamawiania*, o łącznej wartości zawartych umów 8 745,2 tys. zł²². Do kontroli wytypowano 12 postępowań²³ wraz z dokumentacją dotyczącą 13 zawartych umów wykonawczych²⁴ o łącznej wartości 6 126,3 tys. zł, które stanowiły 70,1% wartości umów wyszczególnionych w oraz 38,4% łącznej wartości umów na zakupy zaopatrzeniowe.

²⁰ Postępowanie nr ZP/04/ENSA-BB/2018 dotyczące pakietu łączności TETRA – usługa radiowej łączności dyspozytorskiej w standardzie TETRA.

²¹ Z tego 17 postępowań dotyczyło zakupów na cele reklamowo-promocyjne (komórką merytoryczną zainteresowaną zakupem był Departament Marketingu i Komunikacji). Po jednym postępowaniu dotyczyło dostawy sprzętu komputerowego (szacunkowa wartość zamówienia - 1 000 tys. zł), a także obsługi procesu edukacyjnego poprzez dostarczenie platformy e-learningowej i wykonanie zasobów interaktywnych w ramach projektu CSR (490 tys. zł). Dla 18 postępowań wybrano negocjacje wielostopniowe jako tryb wyłonienia dostawcy, w jednym przypadku (Druk zeszytów edukacyjnych i dydaktycznych pt.: „ENERGA przedstawia: W krainie prądu elektrycznego”) – wybrano tryb bezprzetargowy (przyjęcie oferty).

²² W tym: o łącznej wartości 921 tys. zł w 2016 r., 979 tys. zł w 2017 r., 1 698 tys. zł w 2018 r., 3 127 tys. zł w 2019 r. oraz 2 020 tys. zł w 2020 r (I połowa).

²³ Postępowania o numerach: ZC/01/DM/2016, ZC/05/DI/2016, ZC/25/DK/2016, ZC/04/ENSA-DM/2017, ZC/12/ENSA-DM/2017, ZC/24/ENSA-DM/2017, ZC/25/ENSA-DK/2017, ZC/48/ENSA-DM/2018, ZC/15/ENSA-DM/2019, ZC/23/ENSA-DM/2019, ZC/57/ENSA-DM/2019, ZC/01/ENSA-DM/2020.

²⁴ Były to umowy o numerach (w nawiasie numer postępowania):

- w 2016 r.: ENSA/2016/00157 (postępowanie nr ZC/01/DM/2016), ENSA/2016/00041, ENSA/2016/00233 (ZC/05/DI/2016);
- w 2017 r.: ENSA/2017/00107 (ZC/04/ENSA-DM/2017), a także ENSA/2017/00330 oraz ENSA/2017/00329; (dwie umowy w ramach postępowania nr ZC/12/ENSA-DM/2017).
- w 2018 r.: ENSA/2018/00100 (ZC/24/ENSA-DM/2017), ENSA/2018/00078 (ZC/25/ENSA-DM/2017);
- w 2019 r.: ENSA/2019/00214 (ZC/15/ENSA-DM/2019), ENSA/2019/00042 (ZC/48/ENSA-DM/2018), ENSA/2019/00194 ((ZC/23/ENSA-DM/2019);
- w 2020 r.: ENSA/2020/00098 (ZC/01/ENSA-DM/2020), ENSA/2020/00006 (ZC/57/ENSA-DM/2019).

W 11 postępowaniach jako tryb wyboru dostawcy wybrano negocjacje wielostopniowe, zaś w jednym zastosowano tryb bezprzetargowy. Dla dziesięciu wybranych postępowań komórką merytoryczną dokonującą zakupu był Departament Marketingu i Komunikacji (obecnie Departament Marketingu), po jednym – Departament Zarządzania Korporacyjnego oraz Koordynator ds. IT.

(akta kontroli str. 421-423, 429-431, 455-469, 481, 483, 513-514, 535-536, 815-828)

Wnioski o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia były sporządzane zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do *Instrukcji*. Wzór ten nie przewidywał jednak szczegółowego uzasadnienia potrzeby zakupu, lecz jedynie uzasadnienie wnioskowanego trybu.

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli Wewnętrznej poinformowała²⁵, że zapotrzebowanie na określone usługi/asortyment szacowane jest na etapie tworzenia Planów rzeczowo-finansowych i przyjęcia budżetów na określone działania oraz Planu Zakupów Spółki. Są one odzwierciedleniem określenia zapotrzebowania na konkretne działania lub zamówienia. Regulacje wewnętrzne Energa SA nie przewidują sporządzania formalnych dokumentów określanych jako „zapotrzebowanie na zakupy”. Taką funkcję pełni złożenie wniosku o wszczęcie postępowania, który określa konkretną potrzebę dokonania zakupów ujętych w Planie Zakupów na dany rok.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z pkt. 7.1 *Wytycznych sporządzania planu zakupów w spółkach Grupy Energa* na podstawie przesłanych przez Spółki Planów Zakupów (do 31 stycznia danego roku), Centra Zakupowe (ELOG i EITE) dokonują analizy danych w nich zawartych w celu dokonania optymalizacji oraz wykorzystania wszelkich możliwości synergii i przygotowują Plany Zamówień. Sporządzane plany zamówień (...) Centra Zakupowe przesyłają do dnia 20 marca danego roku do komórki odpowiedzialnej za nadzór nad obszarem zakupów w Energa SA w celu ich akceptacji.

(akta kontroli str. 10-348, 364-378, 480-483, 538-646, 648-659, 882)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W skontrolowanych przez NIK postępowaniach zakupowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

W ocenie NIK podstawą realizacji zamówienia powinno być jego ujęcie przynajmniej w zatwierdzonym Planie zamówień. W przypadku nieujęcia danego wydatku w zatwierdzonym Planie zamówień wskazane byłoby szczegółowe uzasadnienie zakupu we wniosku, które powinno uwzględniać bieżącą sytuację ekonomiczno-finansową Spółki, jak również aktualne stany magazynowe.

OBSZAR

3. Funkcjonowanie mechanizmów kontroli stosowania procedur zakupów zaopatrzeniowych

Opis stanu
faktycznego

W planach przygotowanych przez Biuro Audytu i Kontroli Wewnętrznej w latach objętych kontrolą przewidziano łącznie trzy audyty zadań dotyczących zakupów zaopatrzeniowych realizowanych w Energa SA (po jednym w 2017, 2019 oraz 2020 r.). Faktycznie zrealizowano dwa z nich. W 2017 r. przeprowadzono audyt dotyczący weryfikacji rezultatów wdrożenia rekomendacji z badania prawnego przeprowadzonego w 2016 r. w ramach zadania doraźnego, o którym szerzej w dalszej części niniejszego punktu. W 2020 r. zrealizowano przeniesiony z 2019 r. audyt dotyczący realizacji zakupów IT na rzecz wybranych podmiotów Grupy Energa.

²⁵ Korespondencja mailowa z NIK z dnia 30 października 2020 r.

W obszarze audytu i kontroli zadań dotyczących zakupów zaopatrzeniowych realizowanych w Energa SA w kontrolowanym okresie zrealizowano również dwa zadania doraźne.

Pierwsze z nich – badanie prawne Grupy Energa – przeprowadzono w 2016 r. Zadanie to zostało wykonane na podstawie uchwały Zarządu Energa SA nr 9/V/2016 z dnia 13 stycznia 2016 r. Było ono koordynowane przez Biuro Audytu Energa SA, a realizowane przez zewnętrzną Kancelarię prawną²⁶.

Zadanie to obejmowało swoim zakresem m.in. audyt korporacyjny, w tym identyfikację i analizę regulacji wewnętrznych i praktyk związanych z dokonywaniem zakupów przez spółki Grupy Energa w trybie *ustawy PZP*. Jedną z rekomendacji wskazywała na potrzebę pogłębionej analizy obowiązku stosowania przez Grupę Energa przepisów *ustawy PZP*, w tym:

- pozyskania opinii prawnych dotyczących zakresu obowiązku stosowania przepisów *ustawy PZP* przez Energa (i poszczególne spółki z Grupy Energa, w przypadku których istnieje wątpliwość co do obowiązku ich stosowania),
- pisemnego stanowiska Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych co do zakresu obowiązku stosowania przepisów *ustawy PZP* do zamówień udzielanych podmiotom spoza Grupy Energa, jeżeli zamówienie udzielane jest faktycznie na rzecz spółki prowadzącej działalność sektorową i w związku z prowadzeniem tej działalności.

W wyniku przeprowadzonego w 2017 r. ww. audytu dotyczącego weryfikacji rezultatów wdrożenia rekomendacji z badania prawnego przeprowadzonego w 2016 r. w ramach zadania doraźnego stwierdzono, że według stanu na 31 marca 2017 r. ww. rekomendacja dotycząca *ustawy PZP* została zrealizowana. Wprowadzono jednolite zasady stosowania przepisów *ustawy PZP* dla wszystkich spółek Grupy Energa.

Na zlecenie Zarządu Energa pracownicy Biura Audytu i Kontroli Wewnętrznej przeprowadzili w 2020 r. kontrolę doraźną zawartych w 2019 r. umów na świadczenie usług marketingowych²⁷. W toku tej kontroli dokonano oceny prawidłowości, celowości i zasadności zawarcia umów, w tym zamówień na świadczenie usług marketingowych, ich realizacji rzeczowej i finansowej oraz gospodarowania materiałami dostarczonymi w ramach ww. umów.

Ustalono m.in., że w badanym okresie przy dystrybucji materiałów promocyjno-reklamowych przez Energa SA często nie weryfikowano ich faktycznego przeznaczenia, nie rejestrowano docelowych odbiorców, w licznych przypadkach cel ich przeznaczenia był określony jako bliżej nieokreślona „reprezentacja” lub nie był określony w ogóle. W przypadku wadliwych/niekompletnych dokumentów źródłowych lub nieodpowiedniej kwalifikacji wydań materiałów reklamowych występowało ryzyko zakwestionowania kosztów podatkowych. W sprawozdaniu z tej kontroli wskazano również, iż powyższe było również sprzeczne z obowiązującą wewnętrzną regulacją dotyczącą przekazywania prezentów²⁸. W szczególności nie rejestrowano wydawanych prezentów, a także ich docelowych odbiorców.

Stwierdzono również, że faktury były weryfikowane pod względem merytorycznym wraz z zamówieniem materiałów promocyjno-reklamowych i ich odbiorem w tej

²⁶ Kancelaria Prawna została wybrana w drodze postępowania realizowanego w trybie negocjacji wielostopniowych. Koszt przeprowadzenia tego badania wyniósł 400 000 zł netto.

²⁷ Kontrola realizowana na podstawie uchwały Zarządu ENERGA SA nr 362/VI/2020 z 24 stycznia 2020 r.

²⁸ Zasady przyjmowania i wręczania prezentów w Energa SA, stanowiące załącznik do uchwały Nr 814V/2017 Zarządu ENERGA SA z dnia 27 listopada 2017 r.

samej komórce. Jednocześnie te same osoby dysponowały zamówionymi materiałami. Na podstawie badanej próby stwierdzono ponadto, że potwierdzenia odbioru przechowywane przez Departament Marketingu (DM) były niekompletnie sporządzane.

Zwrócono uwagę na nieterminowe regulowanie płatności za usługi marketingowe oraz niezgodności pomiędzy terminami płatności na fakturze a postanowieniami zawartych umów.

Ww. kontrola nie obejmowała gospodarki magazynowej gadżetami reklamowymi oraz umowy z firmą obsługującą magazyn w Bydgoszczy, jednak stwierdzono w tym obszarze następujące nieprawidłowości:

- stany magazynowe przekraczały wartość odpowiedzialności firmy obsługującej magazyn gadżetów marketingowych określonej w umowie,
- w 2020 r. rozpoczął się pierwszy spis z natury w magazynie. Dotychczas wartość zapasów określano na podstawie oświadczenia pracownika firmy prowadzącej magazyn,
- nie zawarto umów o odpowiedzialności materialnej z pracownikami mającymi dostęp do podręcznego magazynku gadżetów (w siedzibie Energa SA).

W związku z ww. ustaleniami w sprawozdaniu Biura Audytu i Kontroli Wewnętrznej z kontroli sformułowano łącznie 18 zaleceń pokontrolnych.

Z informacji przekazanych kontrolerom NIK wynika, że według stanu na 15 października 2020 r.: zrealizowano trzy zalecenia, cztery – zrealizowano częściowo, sześć jest w trakcie realizacji, trzy będą monitorowane w późniejszym terminie, zaś dwa nie zostały zrealizowane. Niezrealizowane zalecenia dotyczyły zasad przekazywania materiałów reklamowych/upominków firmowych, w tym rejestrowania docelowych odbiorców, a także raportów na temat efektywności działalności marketingowej.

W badanym okresie dokonywanie zakupów w Spółce nie było przedmiotem kontroli zewnętrznej.

(akta kontroli str. 419-420, 480-483, 499-507)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Funkcjonujących w Energa SA mechanizmów kontroli w zakresie stosowania procedur zakupów zaopatrzeniowych, mimo ich poprawy w 2020 r., nie można uznać za w pełni skuteczne.

Ocenę powyższą uzasadniają ustalenia niniejszej kontroli, w szczególności dotyczące braku zgód korporacyjnych oraz niegospodarnych zakupów artykułów reklamowych w I połowie 2020 r., jak również nieprawidłowości wykazane w wyniku kontroli doraźnej Biura Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 2020 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ustalenia niniejszej kontroli wskazują na potrzebę regularnego uwzględniania w zadaniach audytowych oraz tematach kontroli wewnętrznej problematyki kształtowania procedur zakupów zaopatrzeniowych i ich stosowaniem w bieżącej działalności Spółki.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 13 listopada 2020 r.

Kontrolerzy
(-) Lidia Różycka
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

(-) Robert Sasin
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
(-) Maciej Maciejewski

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
(-) Maciej Maciejewski

.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 *ustawy o NIK* w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez wykreślenie na stronie 11, w wierszach 9-11 od dołu fragmentu zdania o treści: *w szczególności dotyczące braku zgód korporacyjnych oraz niegospodarnych zakupów artykułów reklamowych w I połowie 2020 r.,.*

Warszawa dnia 02 marca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
(-)Maciej Maciejewski

.....
podpis