



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla**

KPB – 4101-007-01/2014
P/14/008

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/008 - Zamówienia publiczne typowych towarów i usług dla administracji publicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontroler	Adam Czugajewicz, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 92631 z 23 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości (zwane dalej MS lub Ministerstwem), Al. Ujazdowskie 11, Warszawa (00-950)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Minister Sprawiedliwości: - Krzysztof Kwiatkowski – od 31 marca 2010 r. do 18 listopada 2011 r.; - Jarosław Gowin – od 18 listopada 2011 r. do 6 maja 2013 r.; - Marek Biernacki – od 6 maja 2013 r. do 22 września 2014 r. - Cezary Grabarczyk – od 22 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 510)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	NIK pozytywnie ocenia działania Ministra w zakresie udziału w Centralnym Systemie Zamówień Publicznych (CSZP). W ocenie NIK z przyczyn niezależnych od Ministerstwa zarówno stopień udziału w CZSP, jak i korzyści z niego płynące, miały charakter marginalny i nie przyczyniły się w dostrzegalny sposób do zwiększenia efektywności funkcjonowania Ministerstwa i uzyskania korzyści ekonomicznych. Występowały przypadki, w których uzyskany w wyniku zamówień centralnych ekonomiczny efekt skali niwelowany był przez wysokość wynagrodzenia Centrum Usług Wspólnych, jakość towarów lub warunki świadczonych usług.
--------------	--

III. Wyniki kontroli

1. Realizacja przez Ministra obowiązków w zakresie planowania i realizacji zamówień centralnych

Opis stanu faktycznego	1. W okresie objętym kontrolą ¹ na rzecz Ministerstwa dokonanych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej: PZP) zostało 101 zamówień ² z katalogu objętego działalnością Centrum Usług Wspólnych ³ (dalej: CUW) o łącznej wartości
------------------------	--

¹ 1 lipca 2011 r. – 31 sierpnia 2014 r.

² Każda z części objętych jednym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego przyjmowana była na potrzeby kontroli jako pojedyncze zamówienie;

³ określonego w § 4 zarządzeń Prezesa Rady Ministrów nr 16 z 30 marca 2011 r. (dalej: zarządzenie nr 16) i nr 10 z 28 lutego 2014 r. (dalej: zarządzenie nr 10) w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej.

zawartych umów wynoszącej 367.306.974 zł, z czego Ministerstwo przeprowadziło samodzielnie 86 zamówień o łącznej wartości zawartych umów 357.935.136 zł.

CUW na rzecz Ministra dokonał 15 zamówień o łącznej wartości zawartych umów wynoszącej 9.371.838,21 zł, za co otrzymał od Ministerstwa wynagrodzenie w łącznej kwocie 126.967 zł. Zamówienia te obejmowały: usługi telefonii komórkowej wraz z dostawą telefonów, zakup paliw (karty flotowe), dostawę papieru do urządzeń drukujących, dostawę biletów lotniczych, kompleksowe ubezpieczenie, ubezpieczenie środków transportu, dostawę energii elektrycznej, usługi kurierskie, dostawę komputerów, dostawę systemów informacji prawnej, usługi telefonii stacjonarnej, dostawę akcesoriów i materiałów biurowych.

W 75 przypadkach Minister realizował samodzielnie zamówienia z katalogu określonego w zarządzeniach, które nie zostały zaplanowane do realizacji w poszczególnych latach, w tym 10 zamówień realizowanych było w trybie z wolnej ręki (co zgodnie z § 2 pkt 2 zarządzenia pozwalało na ich realizację poza CSZP), a do jednego zarządzenie nie miało zastosowania (zgodnie z § 12 ust. 1 zarządzenia), z tego 11 zamówień spełniało również przesłankę określoną w § 2 pkt 1 zarządzenia (tj. współfinansowanych było ze źródeł zagranicznych). W 11 przypadkach Ministerstwo przeprowadziło postępowania samodzielnie po uzyskaniu zgody o której mowa w § 7 ust. 3 zarządzenia, ze względu na przedłużające się rozstrzygnięcie postępowania przez CUW.

(dowód: akta kontroli str. 344-345, 471-487)

2. Nie wystąpiły przypadki realizowania zamówień centralnych na rzecz jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 308-312, 471-487)

3. CUW przekazało Ministerstwu wykaz dostaw i usług do realizacji w roku 2012 w dniu 30 grudnia 2011 r., tj. z miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 1 zarządzenia. CUW wyznaczył termin składania zapotrzebowań wstępnych na rok 2012 na 20 stycznia 2012 r., tj. o 20 dni później, niż wynika z § 5 ust. 2 zarządzenia. Ministerstwo przekazało zapotrzebowanie wstępne w wyznaczonym terminie. Ministerstwo przekazało zapotrzebowania zweryfikowane w dniu 29 marca 2012 r., tj. w terminie określonym w § 5 ust. 3 zarządzenia. Zapotrzebowania te były kompletne i nie wymagały uzupełnienia, poza dwoma przypadkami, w których nie uwzględniono potrzeby zakupu 7 tabletów i 1000 teczek bezkwasowych w 2012 roku. Powodem nieuwzględnienia powyższych zakupów w zapotrzebowaniu wstępnym były m. in. zmiany organizacyjne, zaistniałe po przesłaniu zapotrzebowania.

(dowód: akta kontroli str. 91-132, 142-290, 438-493)

Zapotrzebowania na rok 2013 i 2014 były przekazywane za pomocą formularza internetowego platformy CeZam. Zgłoszenie zapotrzebowania wstępnego polegało na wypełnianiu aktywnych formularzy uczestnictwa w zamówieniach z zamieszczonego w systemie wykazu dostaw i usług, jakie CUW planowało zrealizować w roku najbliższym. Zgłoszenia były dokonywane w terminach wyznaczonych przez CUW.

O przygotowaniu wykazu dostaw i usług do realizacji w roku 2013 CUW powiadomiło Ministerstwo pocztą elektroniczną 3 grudnia 2012 r., tj. z trzydniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 1 zarządzenia. Zapotrzebowania zweryfikowane zostały zgłoszone w dniach od 14 do 29 marca 2013 r., tj. w terminie od 23 do 38 dni późniejszym, niż określony w § 5 ust. 3 zarządzenia.

O przygotowaniu wykazu dostaw i usług do realizacji w roku 2014 CUW powiadomiło Ministerstwo 15 stycznia 2014 r., tj. z półtoramiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 1 zarządzenia. CUW wyznaczył termin składania

zapotrzebowań wstępnych na 31 stycznia 2014 r., tj. o miesiąc później, niż wynika z § 5 ust. 2 zarządzenia. Zapotrzebowania zweryfikowane zostały zgłoszone w dniach od 10 do 12 marca 2014 r., tj. w terminie od 21 do 23 dni późniejszym, niż określony w § 5 ust. 3 zarządzenia.

Ministerstwo nie miało możliwości zgłoszenia zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych przez zamieszczeniem przez CUW stosownej zakładki (podstrony) na platformie CeZam.

(dowód: akta kontroli str. 142-290, 344-345, 508-514)

4. Nie wystąpiły przypadki odmowy lub ograniczenia realizacji zamówienia przez Szefa KPRM. W 2 przypadkach Szef KPRM na wniosek CUW wyraził zgodę na odstąpienie od realizacji pierwotnie planowanych zamówień centralnych na usługi telefonii mobilnej i karty flotowe w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 138-290)

5. W 16 przypadkach Minister wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) w trybie § 7 ust. 2 zarządzenia o zgodę na wyłączenie zamówienia z CSZP. W 14 przypadkach Ministerstwo uzyskało zgodę na samodzielną realizację następujących zamówień: ubezpieczenia komunikacyjne (trzykrotnie), ubezpieczenia majątkowe i odpowiedzialności cywilnej (czterokrotnie), usługi telefonii stacjonarnej (dwukrotnie), system informacji prawnej (dwukrotnie), usługi kurierskie (dwukrotnie), moduł tłumaczeń do systemu informacji prawnej. Uzasadnieniem samodzielnej realizacji powyższych zamówień był fakt, że termin obowiązywania dotychczasowych umów upływał przed terminem zawarcia nowych umów przez CUW. Zamówienia powyższe Ministerstwo realizowało w trybie przetargu nieograniczonego lub z wyłączeniem PZP (art. 4 pkt. 8).

W dwóch przypadkach Minister nie uzyskał zgody na samodzielną realizację zamówień, tj. zakupu 7 tabletów i teczek bezkwasowych. Uzasadnieniem odmowy był fakt, że zakupy te nie zostały uwzględnione przez Ministerstwo w zgłoszonych zapotrzebowaniach.

Odpowiedzi Szefa KPRM na powyższe wnioski udzielane były w terminie określonym w § 7 ust. 4 zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 91-132, 142-290, 471-487)

6. W badanej próbie 8 postępowań Minister opiniował przekazywane przez CUW specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ) w wyznaczonym terminie lub nie zgłaszało uwag do SIWZ, a CUW terminowo przekazywał Ministerstwu informacje o stadium zaawansowania postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 134-135, 137, 322-323)

W ankiecie prowadzonej przez CUW Minister wskazał, że informacje o stopniu zaawansowania postępowań przekazywane są wyłącznie w odniesieniu do postępowań w trakcie realizacji, natomiast brak jest informacji o opóźnieniach, przewidywanych terminach zakończenia i problemach odnośnie postępowań przygotowywanych, co utrudnia awaryjne przygotowanie postępowań przez Ministerstwo i generuje dodatkowe koszty zawierania umów krótkoterminowych.

(dowód: akta kontroli str. 314-321)

7. W CUW dokonał standaryzacji zamówienia w odniesieniu do materiałów biurowych, m. in.: jakość papieru do drukarek została obniżona z kategorii A+ do C, nie uwzględniono oczekiwania co do zaopatrzenia kopert w poddruk uniemożliwiający prześwietlenie korespondencji, obniżenie jakości tuszu do pieczęci, nieuwzględnienie zapotrzebowania na podstawki do bloków rysunkowych (flipchartów). W ocenie Ministra nieuwzględnienie powyższych oczekiwań wpłynęło negatywnie na bieżącą pracę

Ministerstwa, m. in. poprzez zwiększenie awaryjności drukarek i niszczarek oraz większe zużycie tonerów.

(dowód: akta kontroli str. 308-313)

8. W ocenie Ministra błędne jest powiązanie wynagrodzenia CUW z wartością umowy, która nie musi być adekwatna do czasochłonności i stopnia skomplikowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Aktualne rozwiązanie prawne, tj. § 10 ust. 3 zarządzenia nr 10 nie odwołuje się do takich kryteriów.

(dowód: akta kontroli str. 488-493)

9. Minister opłacił faktury CUW za przeprowadzone postępowania w terminach określonych w § 9 ust. 4 zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 471-487, 503-506)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministra w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, a uchybienia związane ze składaniem zapotrzebowań w początkowym okresie funkcjonowania CSZP nie miały wpływu na funkcjonowanie Ministerstwa.

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia działania Ministerstwa w ramach CSZP.

2. Korzyści w porównaniu do zdecentralizowanej formy udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

1. Centralny system zamówień publicznych w Ministerstwie nie obejmował jednostek podległych i nadzorowanych oraz zamówień realizowanych przez Centrum Zamówień dla Sądownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 308-312)

2. Udział Ministerstwa w CSZP nie spowodował istotnych zmian w liczbie komórki zamówień publicznych, która wahała się od 9,5 do 11,5 etatu, ani nie spowodował zmniejszenia ilości pracowników innych komórek Ministerstwa lub zwiększenia ich zaangażowania w inne zadania.

(dowód: akta kontroli str. 8-13, 488-493)

3. W 2013 roku Minister w ankiecie skierowanej do uczestników CSZP ocenił, że proces centralizacji zamówień w administracji publicznej nie jest potrzebny i podtrzymał tę opinię w toku kontroli: *Proces centralizacji nie przynosi oczekiwanych efektów, tj. niższych wydatków przy podobnym poziomie jakości towarów/usług. W wyniku postępowań uzyskano towary o niższej jakości (artykuły biurowe) lub wyższe ceny przy podobnej jakości (bilety lotnicze) w stosunku do cen i jakości towarów i usług uzyskiwanych wcześniej. W niektórych przypadkach nakład pracy i koszty związane z postępowaniami realizowanymi centralnie są wyższe niż efekty (ubezpieczenie majątku i ubezpieczenia komunikacyjne) – z uwagi na przeciągający się proces zamówień centralnych (niezrealizowanych do dziś⁴) MS zmuszone było prowadzić postępowania na krótkie okresy, co w tym przypadku nie było efektywne finansowo. Ponadto w niektórych przypadkach okres obowiązywania umowy zawartej przez CUW jest na tyle długi, iż przekracza to możliwości racjonalnego przewidywania potrzeb urzędu.*

W ankiecie jako korzystniejsze oceniono usługi telefonii mobilnej i karty paliwowe, a mniej korzystne – dostawę akcesoriów i materiałów biurowych oraz usługi dostawy biletów lotniczych, których jakość w skali od 1 do 5 oceniono na 2.

⁴ ankietę wypełniona 9 października 2013 r.

Jako wymagające usprawnienia w procesie zamówień centralnych wskazano: proces planowania (zbyt krótka roczna perspektywa), zbierania danych (uzgadnianie standaryzacji, a nie jej narzucanie przez CUW), wymiany informacji (większa współpraca ze specjalistami merytorycznymi), opiniowania SIWZ (zwiększenie przejrzystości wykorzystania propozycji i uwag), szacowania wartości zamówienia (zwiększenie udziału specjalistów w danej dziedzinie) i wydawania zgody na samodzielną realizację zamówień (zwiększenie szybkości, elastyczności, zniesienie restrykcyjnych ograniczeń terminowych).

Opóźnienia w zawieraniu umów przez CUW spowodowało konieczność zawierania przez Ministerstwo mniej korzystnych finansowo umów krótkoterminowych do czasu zawarcia umowy przez CUW, np. umowy ubezpieczeń.

W ocenie Ministra korzystniejsze byłoby zawieranie przez CUW umów ramowych, do których Ministerstwo mogłoby przystąpić na zasadzie dobrowolności.

W ocenie Ministerstwa przygotowanie zamówień przez CUW bez podziału zamówienia na części - z uwzględnieniem np. lokalizacji poszczególnych zamawiających - wyklucza z udziału w postępowaniu małych i średnich przedsiębiorców i niweluje korzyści efektu skali.

(dowód: akta kontroli str. 308-321)

4. Brak jest podstaw do stwierdzenia, że ceny uzyskiwane w CSZP były istotnie korzystniejsze od cen uzyskiwanych w drodze postępowań prowadzonych samodzielnie przez Ministerstwo, np. w odniesieniu do materiałów i akcesoriów biurowych (ceny jednostkowe poszczególnych artykułów były zarówno niższe, jak i wyższe od wcześniej uzyskiwanych), zaś uzyskane korzyści cenowe w znacznym stopniu konsumowane były przez wynagrodzenie CUW.

W samodzielnym postępowaniu na dostawę kart flotowych (paliwowych) Ministerstwo uzyskało 0,25% upustu w stosunku do ceny detalicznej, natomiast w postępowaniu CUW – 1 % upustu, przy czym wynagrodzenie CUW wyniosło 0,5% wartości umowy, zmniejszając korzyść Ministerstwa szacunkowo⁵ do 0,25%. Wartość umowy wyniosła 1.155.000 zł.

W przypadku dostawy biletów lotniczych, po uwzględnieniu wynagrodzenia CUW w wysokości 33.630 zł, uzyskano zmniejszenie łącznej szacunkowej opłaty agencyjnej⁶ ze 111.664,80 zł do 65.892,1 zł, tj. o 51.772,70 zł, co stanowiło 2,3% wartości umowy.

Ceny jednostkowe energii elektrycznej wynikające z umowy zawartej przez CUW były średnio o ponad 22% niższe od uzyskiwanych poprzednio przez Ministerstwo. Wartość umowy wyniosła 1.924.223 zł.

Ceny jednostkowe ubezpieczenia komunikacyjnego wynikające z umowy zawartej przez CUW były korzystniejsze (OC – 240 zł, AC – 2,2% sumy ubezpieczenia, assistance – 50 zł, NNW – 30 zł) od cen uzyskiwanych samodzielnie przez Ministerstwo (samochód do 3,5 t: OC – 500 zł, AC – 3% sumy ubezpieczenia, assistance – 49 zł, NNW – 150 zł; autobus: OC – 2000 zł, AC – 2% sumy ubezpieczenia, NNW – 840 zł). Wartość umowy wyniosła 54.567 zł.

(dowód: akta kontroli str. 324-343, 433-468, 471-487, 494-500)

5. Nie występowały przypadki wątpliwości co do statusu prawnego centralnego zamawiającego w stosunkach z wykonawcami. W toku realizacji zamówień

⁵ wskaźnik ten może ulec nieznacznej zmianie w przypadku zmiany ceny paliw w stosunku do podstawy oszacowania na potrzeby przetargu;

⁶ obliczonej na podstawie dotychczasowej stawki agencyjnej i szacunkowej liczby biletów

centralnych nie wystąpiły spory z wykonawcami. W celu realizacji zamówienia utrzymywany był bieżący kontakt pomiędzy pracownikami Ministerstwa i CUW.

(dowód: akta kontroli str. 142-290, 308-312, 344-345)

5. W okresie objętym kontrolą MS nie prowadziło postępowań o udzielenie zamówień z wolnej ręki, które były identyczne przedmiotowo z zamówieniami zamieszczonymi w wykazach dostaw i usług realizowanych przez CUW, określonych na dany rok przez Szefa KPRM.

(dowód: akta kontroli str. 401-415, 471-487)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministra w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK udział Ministra w CSZP nie przyniósł w skali globalnej istotnych korzyści ekonomicznych i organizacyjnych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

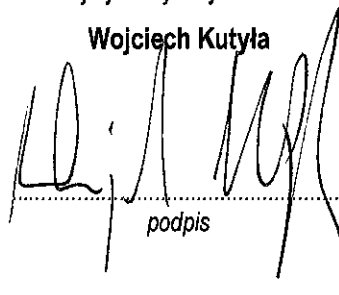
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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,23.12.....2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis

