



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.01.2017
P/17/063



02246017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Wystąpienie pokontrolne z dnia 14 września 2017 r., zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 listopada 2017 r. (KPK-KPO.443.145.2017)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/063 – Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Piotr Żukowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/51/2017 z dnia 11 kwietnia 2017 r. Marek Ozga – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/52/2017 z dnia 11 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku, ul. Sienkiewicza 65, 15-003 Białystok (zwana dalej „KWP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	inspektor Daniel Kolnierowicz ¹ – Podlaski Komendant Wojewódzki Policji (zwany dalej „Komendantem Wojewódzkim” bądź „PKWP”) (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W KWP – w latach 2014-2017 (I kwartał) – prawidłowo zorganizowano proces udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 30 tys. euro (dalej: „zamówienia podprogowe”). Nieprawidłowości wystąpiły natomiast przy sporządzaniu sprawozdawczości.

W KWP ustalono regulamin udzielania zamówień podprogowych, określono komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za ich udzielanie, rozdzielając czynności z tym związane pomiędzy różnych pracowników. Ustanowiono również mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych. Taka organizacja i przestrzeganie wewnętrznych regulacji zapewniły dotrzymanie warunków wyłączających stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ przy udzielaniu dziewięciu z 10 zbadanych zamówień podprogowych⁴. Ich udzielenie zostało poprzedzone rzetelnym ustaleniem wartości szacunkowej, a postępowanie przeprowadzono w sposób zapewniający wybór najkorzystniejszej oferty. W zbadanych sprawach racjonalnie⁵ wydatkowano środki publiczne, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

Nierzetelnie wykazywano dane o wartości zamówień podprogowych w – przekazanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych – rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach, za lata 2014-2016.

¹ Od dnia 12 stycznia 2016 r. Wcześniej tj. od dnia 29 grudnia 2015 r. do 11 lutego 2016 r. stanowisko to zajmował inspektor Adam Petelski, a wcześniej od 3 lutego 2012 r. inspektor Sławomir Mierzwa.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm. Ustawa zwana dalej „Pzp”.

⁴ O łącznej wartości 531.540 zł.

⁵ Tj. dokonywanie ich w sposób celowy, oszczędny, wydajny i terminowy, bez przekroczenia limitu wydatków ustalonych w planie finansowym.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W ramach realizacji – wynikającego z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych – obowiązku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej⁷, PKWP określił zasady jej funkcjonowania i procedury⁸, obejmujące także procesy udzielania zamówień publicznych. W ich ramach ustalono zasady i mechanizmy kontroli realizowanych zadań, w tym zespół osób wyznaczony do sprawowania, nadzorowania i raportowania w ramach systemu kontroli zarządczej. Zrezygnowano z określania podzadań poszczególnych komórek organizacyjnych KWP, w celu uproszczenia prowadzonej analizy ryzyka i oceny poziomu realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 671-679)

Stosownie do ww. procedur i zgodnie ze standardami kontroli zarządczej A3 i C10 załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹, w celu zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywnie, oszczędnie i terminowo, ustalono system decyzji, regulaminów, procedur i instrukcji realizowanych zadań. Na który złożyły się:

[1] Rozwiązania organizacyjne, w ramach których określono komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych:

- udzielanie zamówień podprogowych we własnym zakresie powierzono wyznaczonym pracownikom we wszystkich siedmiu wydziałach KWP, tj. Finansów, Komunikacji Społecznej, Kadr i Szkolenia, Kontroli, Łączności i Informatyki, Transportu, Zaopatrzenia, Inwestycji i Remontów,
- udzielanie zamówień publicznych, których wartość przekraczała równowartość 30 tys. euro powierzono pracownikom Zespołu ds. Zamówień Publicznych, których zobowiązano także do gromadzenia informacji o udzielonych zamówieniach publicznych (w tym podprogowych), w celu corocznego przygotowania na ich podstawie zbiorczych sprawozdań o udzielonych zamówieniach (w latach 2014-2015 prowadzili oni też – stosownie do postanowień procedur wewnętrznych – rejestr postępowań o wartości powyżej 75 tys. zł brutto do wartości progowej¹⁰).

(dowód: akta kontroli str. 49-51-55, 59, 62-66, 73, 76-80, 86, 94, 108, 292-294)

[2] Procedury planowania i udzielania zamówień publicznych w KWP¹¹ (szerzej opisane w pkt. 1.1.2 niniejszego wystąpienia), określające zasady i tryb postępowania w zakresie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wartości progowej, w tym: wskazujące komórki zaopatrzące, osoby zaangażowane w proces udzielania zamówień do 30 tys. euro, określające tryb wszczęcia, prowadzenia i dokumentowania postępowań oraz wyboru wykonawcy zamówienia. (dowód: akta kontroli str. 49-84)

[3] Procedury zakupów dotyczące sposobu planowania i udzielania zamówień publicznych do wartości progowej oraz powyżej tej wartości, ustalone w ramach Systemu Zarządzania Jakością PKWP¹², w których wskazano m.in.: cel stosowania procedur (zapewnienie zgodności prowadzonych postępowań z obowiązującymi przepisami,

⁷ Stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

⁸ Decyzja nr 202/16 PKWP z 9 listopada 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej oraz powołania Pełnomocnika Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku do Spraw Kontroli Zarządczej. Zmiany wprowadzone w 2016 r. wynikały z konieczności dostosowania posiadanych mechanizmów kontroli zarządczej do zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości oraz systemu kontroli zarządczej w Policji, a także uwzględnienia standardów kontroli zarządczej ujętych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁹ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84, Komunikat zwane dalej: „Komunikatem nr 23 MF”.

¹⁰ Od 2016 roku rejestr ten zastąpiła Platforma Zakupowa.

¹¹ Ustalone decyzją nr 85/2012 z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w KWP w Białymstoku, zmienione decyzjami nr 102/2014 i 24/2016 w tej samej sprawie, zwane dalej np. regulaminem zamówień.

¹² Ustalone procedurą nr P-SZJ075 w sprawie dokonywania zakupów, obowiązującą od 31 maja 2012 r. (zaktualizowaną 5 czerwca 2015 r. i 29 lutego 2016 r.).

zmierzających do uzyskania jak najlepszych rezultatów najmniejszym kosztem), zakres obowiązywania (wszystkie komórki organizacyjne KWP), stosowaną terminologię, kompetencje osób zaangażowanych w udzielanie zamówień podprogowych (od PKWP do pracownika komórki zaopatrującej) oraz szczegółowe zasady postępowania poszczególnych pracowników KWP w trakcie prowadzonych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 85-123)

- [4] Mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych – stosownie do standardu kontroli zarządczej C14 załącznika do Komunikatu nr 23 MF – ustanowione w Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych¹³, w której określono m.in. rodzaj kontroli i terminy przekazywania wytworzonych w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych dokumentów do właściwych komórek organizacyjnych, osoby odpowiedzialne za kontrolę dokumentów pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, sposób i osobę uprawnioną do zatwierdzenia dokumentu (z rozdziałem funkcji kontrolnych od zatwierdzających). (dowód: akta kontroli str. 215-230, 671-679)

Stosownie do wdrożonych procedur udzielania zamówień publicznych – w sześciu z siedmiu wydziałów KWP (z wyjątkiem Wydziału Łączności i Informatyki) – rozdzielono obowiązki związane z przygotowaniem zamówienia i przeprowadzeniem postępowania (wyznaczony pracownik lub ich trzyosobowy zespół) od czynności związanych z akceptacją wniosków, notatek służbowych i wyniku postępowania (naczelnicy poszczególnych wydziałów KWP). Analiza ich zakresów obowiązków wykazała, że pracownikom powierzono m.in. zadania związane z „przeprowadzaniem zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wartości progowej określonej w art. 4 pkt 8 ustawy pzp” lub „przygotowaniem i prowadzeniem spraw związanych z zakupem (...) których wartość nie podlega stosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych w celu umożliwienia realizacji zadań Wydziału”. Naczelnikom wydziałów zlecono sprawdzanie prawidłowości przygotowania dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych przez pracowników nadzorowanych zespołów. Natomiast w zakresach obowiązków pracowników Wydziału Łączności i Informatyki nie określono żadnych zadań związanych z udzielaniem zamówień podprogowych, gdyż jak wyjaśnił zastępca PKWP „zakresy czynności pracowników, a dokładniej Karty opisu stanowiska pracy są sporządzane przez Naczelników Wydziałów KWP, którzy to w sposób bardziej lub mniej szczegółowy określają zakresy zadań/obowiązków przypisanych do danego stanowiska. Wszyscy pracownicy biorący udział w przygotowaniu lub realizacji zakupów towarów, usług czy robót budowlanych mają określone w tym zakresie zadania, choć nie wszystkie są dookreślone w odniesieniu do zamówień podprogowych a odnoszą się do wszystkich zamówień. Szczegółowy zakres obowiązków pracowników wykonujących poszczególne czynności w procesie udzielania zamówień podprogowych został określony w § 5 Decyzji Nr 24/2016 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku z 8 lutego 2016 roku w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w KWP w Białymstoku oraz w procedurze ISO P-SZJ 075 Dokonywanie Zakupów. Na mocy w/w decyzji to Kierownik Komórki Zaopatrującej-Naczelnik Wydziału wskazuje osobę lub zespół odpowiedzialny za przeprowadzenie procedury i dokonanie zakupu”.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 59, 73, 86, 94, 108, 292-294)

Pracownicy udzielający wybranych 10 zamówień podprogowych (w ramach próby objętej szczegółowym badaniem kontrolnym NIK – szerzej opisanym w pkt. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego):

- posiadali dostęp do komputera z edytorem tekstu i łączem internetowym,
- podejmowali czynności zgodne z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi,
- posiadali (pięć z siedmiu osób prowadzących postępowania) poświadczenia o ukończeniu w latach 2001- 2011 szkoleń lub kursów z zakresu zamówień publicznych (w okresie objętym kontrolą żadna z nich nie uczestniczyła w takich szkoleniach).

¹³ Wprowadzonej decyzją nr 205/2005 z dnia 8 grudnia 2015 r. wprowadzając w życie instrukcję obiegu dokumentów finansowo – księgowych, zmieniona decyzjami nr 22/2007, 9/2008, 124/2011, 215/2013, 203/2016 w tej samej sprawie.

W latach 2014-2016 nie szkolono pracowników w zakresie zamówień podprogowych. Naczelnik wydziału Kadr i Szkolenia wyjaśnił, że „w planach finansowych na lata 2014-2016 nie uwzględniono środków finansowych na szkolenie z zakresu zamówień publicznych”, gdyż „kierownicy komórek organizacyjnych KWP [...] nie zgłosili potrzeb w tym zakresie”. Zespół ds. Zamówień Publicznych – w 2015 i 2016 roku – zgłosił potrzebę prenumeraty miesięcznika „Przetargi publiczne”, którą uwzględniono i zrealizowano¹⁴.

(dowód: kontroli str. 181-214)

1.2. W obowiązującej w KWP procedurze udzielania zamówień podprogowych przewidziano różne sposoby postępowania, w zależności od wartości zamówienia oraz mechanizmy kontrolne prawidłowości udzielanych zamówień. W przypadku gdy wartość brutto zamówienia nie przekraczała 5 tys. zł lub „w sytuacji wyjątkowej, której nie można było przewidzieć i wymagane było natychmiastowe wykonanie zamówienia (za zgodą kierownika zamawiającego)” udzielenie zamówienia nie wymagało stosowania procedur ustalonych przez PKWP. Natomiast w zakresie zamówień o wartości od 5 tys. zł brutto do wartości progowej (30 tys. euro) udzielenie zamówienia wymagało zastosowania procedur, które obowiązywały do:

- sporządzenia notatki służbowej (do akceptacji kierownika komórki zaopatrującej KWP), określającej przedmiot, celowość i szacunkową wartość planowanego zamówienia, a od 2016 roku – z obowiązkowym zamieszczeniem informacji o dostępnych środkach budżetowych w planie finansowym KWP i terminie realizacji zamówienia,
- złożenia wniosku (w latach 2014-2015) o powołanie – przez kierownika komórki zaopatrującej – zespołu do udzielenia zamówienia publicznego¹⁵ (wnioskodawca był zobowiązany do określenia proponowanego składu zespołu, przedmiotu zamówienia, jego wartości netto i brutto, a każdy wniosek wymagał kontrasygnaty głównego księgowego, potwierdzającej zabezpieczenie środków finansowych na realizację zamówienia w planie wydatków KWP),
- wskazania (od 2016 roku) pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie i przeprowadzenie procedury (zamówienie do 75 tys. zł) lub trzyosobowego zespołu z wyznaczonym liderem w przypadku zamówienia powyżej 75 tys. zł do wartości progowej¹⁶,
- załączenia wszelkich niezbędnych dokumentów adekwatnych do specyfiki zamówienia m.in. szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia (np. w postaci dokumentacji technicznej lub przedmiarów robót), szacowania wartości zamówienia, wzoru umowy, protokołu odbioru czy też warunków gwarancji,
- zarejestrowania sprawy w rejestrze zamówień publicznych, a od 2016 roku – w razie potrzeby – przygotowania korekty planu zakupów i planu zamówień publicznych,
- sporządzania (na opracowanym wzorze) zaproszenia do złożenia oferty i rozesłania do wykonawców, a od 2016 roku zamieszczania na platformie zakupowej¹⁷ m.in. danych kontaktowych pracownika prowadzącego postępowanie, pozycji zakupowych lub opisu zadania częściowego, terminów składania ofert i realizacji zamówienia oraz załączania innych plików¹⁸,
- wyboru najkorzystniejszej spośród ofert nadesłanych przez zaproszonych wykonawców¹⁹, a w przypadku gdy zamówienia można było udzielić jednemu

¹⁴ W latach 2014-2016 ośmiu pracowników KWP uczestniczyło w dziewięciu szkoleniach z zakresu prawa zamówień publicznych, w tym czterech zorganizowanych przez KGP i Biuro Spraw Wewnętrznych. W szkoleniach uczestniczyli głównie pracownicy Zespołu ds. Zamówień Publicznych (czterech z ośmiu ogółem). Jedno ze szkoleń w 2014 r. prowadzone przez Instytut Samorządu i Administracji dotyczyło „Zamówień do 14 tys. euro w świetle nowelizacji ustawy PZP”. Uczestniczył w nim zastępca PKWP ds. logistycznych, sprawujący nadzór nad prowadzeniem postępowań o udzielanie zamówień publicznych oraz jeden pracownik wydziału Kadr i Szkolenia. Koszty tych szkoleń wyniosły 1.857,50 zł z tego: koszty delegacji wyniosły 807,50 zł i koszty szkolenia – 1.050 zł.

¹⁵ Spośród pracowników kierowanego wydziału.

¹⁶ Decyzja PKWP Nr 24/2016 z 8.02.2016 r. zmieniająca procedurę planowania i udzielania zamówień publicznych.

¹⁷ Elektroniczne narzędzie komunikacji z dostawcami, w którym proces składania ofert i ich oceny odbywa się w drodze elektronicznej.

¹⁸ Dotyczyło to m.in. regulaminu obowiązującego wykonawców składających za pośrednictwem Internetowej Platformy Zakupowej oferty realizacji zamówień na rzecz KWP, wzorów umów, dokumentacji technicznej czy też warunków gwarancji.

¹⁹ Po ocenie nadesłanych ofert w oparciu o przyjęte kryteria.

wykonawcy, po przeprowadzeniu z nim negocjacji (od 2016 roku wszystkie udzielane przez KWP zamówienia publiczne, których wartość nie przekraczała wartości progowej, realizowane były z wykorzystaniem platformy zakupowej, ogólnodostępnej na stronie internetowej www.platformazakupowa.pl.

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 56-58, 60-62, 67-71, 70-76, 81-84, 91-92, 100-105, 114-118)

W ramach sprawowanego nadzoru kierownicy komórek zaopatrujących byli odpowiedzialni m.in. za: treść informacji dotyczących realizowanych zamówień podprogowych, prawidłowy i zgodny z przepisami opis przedmiotu zamówienia, dobór kryteriów wyboru oferty, określenie wymagań gwarancyjnych i serwisowych, określenie zasad odbioru ilościowego i jakościowego oraz warunków płatności. Byli uprawnieni do zatwierdzenia – wybranego przez wyznaczonych pracowników lub ich zespół – wykonawcy zamówienia podprogowego. W sytuacji braku ofert bądź braku ofert spełniających określone wymagania, naczelnicy mogli zaprosić do negocjacji wybranego przez siebie wykonawcę. W przypadku zamówień o wartości od 75 tys. zł do wartości progowej uprawnienia kierowników komórek zaopatrujących przejmował Komendant Wojewódzki.

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 60-62, 74-76, 86-87, 94-96, 108-111)

W obowiązującej w KWP procedurze udzielania zamówień podprogowych nie określono metod ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, ponieważ – jak wyjaśnił zastępca PKWP – „ustawa [...] Prawo zamówień publicznych zastrzega na etapie czynności przygotowawczych – poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – obowiązek ustalenia przez zamawiającego wartości zamówienia na podstawie art. 32 – 35 ustawy PZP. Kwalifikacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego pod kątem konieczności stosowania ustawy PZP dokonuje się w oparciu o przepisy ustawy”.

(dowód: akta kontroli str. 292-294)

1.3. W latach 2014-2017 (I kwartał), stosownie do standardów kontroli zarządczej B7, B8 i B9 załącznika do Komunikatu nr 23 MF, w KWP prowadzono systematyczną identyfikację ryzyk realizowanych celów i zadań jednostki. W corocznych analizach – na podstawie informacji poszczególnych wydziałów merytorycznych KWP²⁰ – uwzględniano wszystkie zadania znajdujące się w Planie Działalności PKWP oraz kluczowe zadania realizowane w danym wydziale. W analizach ryzyka nie identyfikowano i nie analizowano ryzyka związanego z udzielaniem podprogowych zamówień publicznych, gdyż jak wyjaśnił zastępca PKWP „analiza ryzyka prowadzonej działalności odbywa się w każdym wydziale i każdej samodzielnej komórce KWP. W Zespole Zamówień Publicznych nie zidentyfikowano ryzyka w zakresie udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt. 8 ustawy, ponieważ do zamówień podprogowych nie stosuje się przepisów ustawy PZP i Zespół Zamówień nie odpowiada za realizację tych zamówień. W komórkach zaopatrujących tj. w Wydziale Zaopatrzenia Inwestycji i Remontów jak też Wydziale Łączności i Informatyki zidentyfikowano ryzyko związane z udzielaniem zamówień, nie wyodrębniając podprogowych, bowiem skutek niezrealizowania zamówienia dla podstawowej działalności Policji jest podobny i nie zależy od charakteru prowadzenia postępowania”.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 22-28, 292-294)

Zagadnienia związane z zamówieniami publicznymi analizował Zespół ds. Zamówień Publicznych, który wskazywał, że udzielanie zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane („o wartości przekraczającej wartość określoną w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp”) było obarczone ryzykiem niewłaściwego stosowania przepisów ustawy Pzp, co mogło prowadzić do udzielenia zamówień publicznych z naruszeniem zasad, form lub trybów postępowania określonych w tej ustawie. W 2015 roku zidentyfikowane ryzyka rozszerzono o „negatywne opinie i artykuły w prasie dotyczące udzielania zamówień publicznych, które mogły spowodować utratę dobrego imienia jednostki oraz spadek zaufania społecznego do organizacji”.

(dowód: akta kontroli str. 7, 24, 27)

²⁰ Podstawą sporządzanych przez wydziały KWP arkuszy oceny ryzyka i planów postępowania z ryzykiem były dokumenty planistyczne.

Sporządzone arkusze analiz ryzyka do zadań KWP aktualizowano w przypadkach zmian warunków funkcjonowania jednostki²¹. Nie dokonano tego w związku z podwyższeniem (od 16 kwietnia 2014 r.) wartości progu stosowania ustawy Pzp do 30 tys. euro, bowiem jak wyjaśnił Zastępca PKWP po tym fakcie „*dokonano przeglądu zidentyfikowanego ryzyka związanego z udzielaniem zamówień publicznych pod kątem konieczności jego zmiany. Analiza ryzyka powinna być przeprowadzona raz w roku oraz w sytuacji zaistnienia istotnych zmian, mogących wpłynąć na pojawienie się nowych zdarzeń lub zmianę uwarunkowań, dotyczących zidentyfikowanych zdarzeń, jeśli będą miały wpływ na osiągnięcie celów. Uznano, że podwyższenie progu do 30 tys. euro nie spowoduje istotnych zmian i nie będzie miało wpływu na osiągnięcie celu, którym jest zapewnienie efektywnej i zgodnej z prawem realizacji zakupów, dlatego pozostano przy wcześniej zidentyfikowanym ryzyku*”. (dowód: akta kontroli str. 8-9, 292-294)

Od 2015 roku w sporządzanych arkuszach oceny ryzyka przyporządkowano do każdego istotnego ryzyka rodzaj reakcji na ryzyko²². W przypadku zadań związanych z zamówieniami publicznymi (o wartości przekraczającej wartość określoną w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp) reakcją na zidentyfikowane ryzyka było tolerowanie, a planowane do podjęcia działania miały prowadzić do ustalenia ryzyka na poziomie akceptowalnym. Przy czym w arkuszach ocen nie wyszczególniono takich działań, wskazując, że zostaną one wskazane po zmaterializowaniu się ryzyka. (dowód: akta str. 24-25, 27-28)

1.4. Stosownie do wymogów obowiązujących przepisów²³, audytor wewnętrzny prowadził analizy ryzyka działalności KWP. W ich ramach, w 2013 roku zidentyfikował i przypisał obszarowi „*zamówienia publiczne, w tym zakupy poniżej progu ustawowego*”²⁴ ryzyko na poziomie niskim. W kolejnych latach 2014-2016 nie ujmował zagadnień dotyczących udzielania zamówień podprogowych w planach audytu jak również nie realizował zadań audytowych obejmujących takie zagadnienia. Jak wyjaśnił audytor wewnętrzny KWP, „*w ramach analiz ryzyka przeprowadzanych przez pełnomocnika ds. kontroli zarządczej nie wykazywano ryzyk dla zamówień publicznych podprogowych w ww. latach. Ponadto w KWP [...] zamówienia publiczne z tego zakresu reguluje szczegółowa (aktualizowana) procedura Systemu Zarządzania Jakością nr. 075 [...] obowiązujące Decyzje Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz funkcjonuje wyspecjalizowany Zespół ds. Zamówień Publicznych [...]*”. (dowód: akta kontroli str. 124-149, 409)

W okresie objętym kontrolą, w KWP nie prowadzono kontroli zewnętrznych, których przedmiotem było udzielanie zamówień publicznych do kwoty 30 tys. euro²⁵. Kontroli z tego zakresu nie prowadził również Wydział Kontroli KWP. Zastępca Naczelnika Wydziału Kontroli wyjaśnił, iż osoby planujące kontrole nie pracują już w KWP i z tego powodu nie może wskazać przyczyn pominięcia w planie kontroli zagadnień dotyczących udzielania zamówień podprogowych. (dowód: akta kontroli str. 150-180, 336)

1.5. W latach 2014-2017 (I kwartał) w KWP nie odnotowano wpływu skarg dotyczących udzielania zamówień podprogowych²⁶. W tym samym okresie – w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁷ – wpłynęło siedem wniosków dotyczących przeprowadzonych postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych

²¹ W 2014 roku zaktualizowano analizę ryzyka w związku z zatwierdzeniem aneksu do Strategii Wojewódzkiej Policji na lata 2013-2015 oraz określeniem przez Komendanta Głównego Policji wartości oczekiwanych mierników do osiągnięcia w 2014 roku przez jednostki Policji w województwie podlaskim (przesłane pismem PZ.031.2014.AZ z 1 kwietnia 2014 r.).

²² Rodzaje reakcji na ryzyko: [1] tolerowanie, [2] przeniesienie, [3] wycofanie się, [4] działanie.

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. 2015 r. poz. 1480). Wcześniej, do 31 grudnia 2015 r. zagadnienia te regulowało rozporządzenie Ministra Finansów z 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108).

²⁴ W ramach działalności wspomagającej gospodarkę finansową.

²⁵ W latach 2014-2016 przeprowadzono łącznie 29 kontroli zewnętrznych, których przedmiot dotyczył głównie realizowanych zadań merytorycznych. W czerwcu 2015 r. Komendant Główny Policji przeprowadził kontrolę prawidłowości udzielania i wykonania zamówień publicznych, pozytywnie ocenionych mimo stwierdzonych nieprawidłowości (m.in. wykazywanie w dokumentacji niewłaściwych dat zawarcia umowy z wykonawcą i zakończenia postępowania, wyznaczanie mniejszej od wymaganej procedurami wewnętrznymi liczby pracowników do składu komisji odbioru przedmiotu zamówienia). Kontrola ta nie obejmowała badania zamówień podprogowych.

²⁶ W tym okresie do KWP wpłynęły łącznie 992 skargi, w poszczególnych latach odpowiednio: 301, 247, 324 i 120.

²⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 j.t.

podprogowych²⁸. Ich analiza wykazała, iż wnioskodawcom przekazano stosowne informacje nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, tj. zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 1 powołanej ustawy. (dowód: akta kontroli str. 302-327)

1.6. Podwyższenie progu stosowania ustawy Pzp do 30 tys. euro nie wpłynęło na stan zatrudnienia osób zaangażowanych w udzielanie zamówień. Z wyjaśnień z-cy PKWP wynikało, iż nie miało to wpływu na termin postępowań prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy, natomiast skróceniu uległy terminy postępowań, których wartość przekracza kwotę 14 tys. euro i nie przekracza 30 tys. euro. W zawieranych umowach nie wprowadzono odmiennych od wcześniejszych uregulowań dotyczących kar umownych, gwarancji i rękojmi. Zmianie nie uległ sposób traktowania wykonawców podczas udzielania zamówień publicznych. Zastępca PKWP wyjaśnił, że wszystkie postępowania prowadzone są w sposób jawny i przejrzysty, gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców. Naczelnicy wydziałów udzielających zamówień podprogowych o największej wartości, tj. Transportu, Łączności i Informatyki, Zaopatrzenia, Inwestycji i Remontów, wskazali, iż „*termin prowadzonych postępowań o wartości powyżej 14 tys. euro do 30 tys. euro uległ znacznemu skróceniu. Zamawiającego nie obowiązują terminy wynikające z ustawy. Nie wprowadzono przy tym żadnych zmian w traktowaniu wykonawców podczas udzielania zamówienia*”.

(dowód: akta kontroli str. 292-294, 300-301, 416)

1.7. Zgodnie z decyzjami PKWP²⁹ w KWP prowadzone były rejestry udzielonych zamówień podprogowych. W myśl postanowień tych decyzji, zamówienia nieprzekraczające kwoty 5 tys. zł nie musiały być ewidencjonowane w tym rejestrze. Pomimo braku takiego obowiązku Wydział Komunikacji Społecznej oraz Wydział Kadr i Szkolenia rejestrowały zamówienia poniżej tej wartości. (dowód: akta kontroli str. 337-356)

Analiza – odnotowanych w rejestrach, zrealizowanych przez Wydział Komunikacji i Transportu oraz Wydział Łączności i Informatyki KWP, 15 zamówień (do 30 tys. euro netto, łącznie na kwotę 712.907 zł) udzielonych w latach 2014-2016 (po pięć z każdego roku) wykazała zgodność zafakturowanych i zapłaconych należności z wartościami tych zamówień ujętymi w rejestrach. Dowody księgowe dotyczące tych zamówień zostały prawidłowo poddane kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 683)

W okresie objętym kontrolą Zastępca PKWP obliłował corocznie naczelników wydziałów do przygotowania informacji o łącznej wartości udzielonych zamówień podprogowych, w celu sporządzenia rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach. Sprawozdania te były opracowywane w Zespole ds. Zamówień Publicznych. Kwota zamówień podprogowych została naniesiona do sprawozdań na podstawie – złożonych przez naczelników poszczególnych wydziałów KWP – informacji o wysokości wartości udzielonych takich zamówień. W wyjaśnieniu główny specjalista Zespołu ds. Zamówień Publicznych sporządzająca sprawozdanie podała: „*nie zostałam w żaden sposób wyznaczona ani upoważniona do weryfikacji poprawności kwot podawanych przez naczelników oraz nie leży to w zakresie moich kompetencji. W KWP [...] nie została utworzona procedura dotyczącą opracowywania i składania rocznych sprawozdań, a wyżej opisany sposób przygotowywania i złożenia sprawozdania wynika z przyjętej w jednostce praktyki, wg której naczelnicy, każdy w swoim zakresie – na polecenie zastępcy Komendanta KWP, wyliczają kwoty do sprawozdań i przekazują do Zespołu ds. Zamówień Publicznych a Zespół jedynie je sumuje i umieszcza w sprawozdaniu*.”

(dowód: akta kontroli str. 357-402)

W przekazanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych za lata 2014-2016 wykazano udzielenie zamówień podprogowych o wartościach odpowiednio: 2.999.754 zł, 6.557.825 zł i 6.573.264 zł. Sprawozdania te, zgodnie z postanowieniami art. 98 ust 2 ustawy Pzp, przekazano

²⁸ Łącznie, w latach 2014-2017 (I kwartał), do KWP wpłynęło 329 wniosków o udostępnienie informacji publicznej (w poszczególnych latach odpowiednio: 94, 101, 95 i 39).

²⁹ Od dnia 19 maja 2014 r. decyzja PKWP nr 102/2014 w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w KWP, a od 8 lutego 2016 r. decyzja PKWP Nr 24/2016 w tej samej sprawie.

Ustalono
nieprawidłowości

do Urzędu Zamówień Publicznych w terminie do dnia 1 marca każdego roku po roku którego dotyczy sprawozdanie. (dowód: akta kontroli str. 337-356)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wykazywaniu – w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych za lata 2014, 2015 i 2016 (przekazanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych) – danych dotyczących zamówień podprogowych nieodzwierciedlających rzeczywistej wartości tych zamówień. Wynikało to m.in. z różnej – w poszczególnych komórkach organizacyjnych – praktyki rejestrowania i ustalania ich wartości na potrzeby sprawozdawczości oraz braku obowiązku ewidencjonowania w rejestrze udzielonych zamówień, zamówień nieprzekraczających kwoty 5 tys. zł. Stwierdzono bowiem, że:

- [1] Coroczne informacje Wydziału Kontroli KWP o łącznej wartości udzielonych zamówień podprogowych za lata 2014-2016, na podstawie których sporządzano sprawozdania o udzielonych zamówieniach były nierzetelne. Po weryfikacji zapisów w rejestrze zamówień podprogowych ustalono, iż wartość takich zamówień w 2014 roku wynosiła 78.823 zł zamiast podanych 79.018 zł³⁰, w 2015 roku wynosiła 40.744 zł zamiast podanych 36.442 zł³¹, zaś w 2016 roku wynosiła 8.401 zł zamiast podanych 41.337 zł³². Zgodnie z przesłaną instrukcją naczelnicy poszczególnych wydziałów mieli podać „całkowitą wartość zamówień udzielonych w roku 2015, również w przypadku, gdy umowy nie zostały wykonane i zamawiający nie wydatkował całej kwoty, na jakie zostały zawarte umowy. W przypadku umów zawartych na czas nieoznaczony, za wartość umowy należy przyjąć wartość ustaloną z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonania zamówienia”.

Naczelnik Wydziału Kontroli wyjaśnił, iż osobą odpowiedzialną za powstałe uchybienia jest specjalista Zespołu Ochrony Pracy Wydziału Kontroli KWP, z którą przeprowadził rozmowę instruktazową. Naczelnik podał dalej, iż wydał polecenie aby rejestr zamówień publicznych był mu przekładany celem weryfikacji zawierał takie dane jak: nazwę dostawcy, przedmiot zamówienia, wartość zamówienia, wartość szacunkową zamówienia, wartość faktyczną zamówienia, dane dotyczące umowy (nr, data zamówienia i termin realizacji umowy). (dowód: akta kontroli str. 403-404)

- [2] Nie można było zweryfikować danych podanych przez Wydział Łączności i Informatyki o wartości zamówień podprogowych za 2015 rok, na podstawie których sporządzano sprawozdania o udzielonych zamówieniach. Z zapisów wydziałowego rejestru zamówień publicznych wynikało bowiem, iż zamówień podprogowych udzielono na kwotę 1.509.948 zł brutto (1.162.660 zł netto), zaś w sporządzonej informacji wykazano kwotę 1.284.270 zł netto (różnica 121.610 zł).

W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału Łączności i Transportu oraz główny specjalista sporządzający informacje o wartości udzielonych zamówień podprogowych za 2015 rok podał: „nie jestem w stanie zweryfikować poprawności wskazanej przeze mnie za 2015 rok kwoty udzielonych przez Wydział Łączności i Informatyki KWP zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wartości progowej. Podstawą do jej obliczenia była wartość wszystkich udzielonych w roku sprawozdawczym zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Pzp (zakończonych pisemnym zawarciem umowy lub zamówieniem) oraz wartość wydatków zrealizowanych zakupów bezpośrednio u dostawcy/wykonawcy. Prowadzony rejestr wydatków zawiera wszystkie faktury (zarówno w ramach zawartych umów z bieżącego okresu jak i z lat poprzednich, zleceń oraz wydatki zakupu bezpośrednich u dostawcy/wykonawcy). Jediną dokładną metodą obliczenia wartości zakupu bezpośrednio u dostawcy byłoby pobranie z archiwum Wydziału Finansów KWP wszystkich faktur i przeliczenie ich w arkuszu kalkulacyjnym. Z uwagi na ich dużą ilość, jak i realizowane zadania jest to działanie pracochłonne i długoterminowe”. (dowód: akta kontroli str. 363, 405, 418)

³⁰ Niezgodność wartości wynikała z omyłki w obliczeniach.

³¹ Nie uwzględniono wartości trzech umów dotyczących turnusów antystresowych oraz wydatku na leczenie poekspozycyjne.

³² Błędnie podano wartość zamówień udzielonych w 2015 roku a zrealizowanych w 2016 roku, dotyczących usług medycznych.

[3] Nie ma możliwości zweryfikowania poprawności danych o udzielonych zamówieniach podprogowych podanych przez poszczególne wydziały KWP, bowiem w sposób niejednorodny rejestrowano wartości udzielonych zamówień podprogowych. Jedynie dwa z siedmiu wydziałów KWP (Wydział Kadr i Szkolenia oraz Wydział Komunikacji Społecznej) ujmowały w rejestrach wartość wszystkich udzielonych zamówień, w tym również tych o wartości do 5 tys. zł.

W wyjaśnieniu zastępca Komendanta podał, iż: „w KWP [...] nie prowadzi się oddzielnych rejestrów udzielonych zamówień publicznych poniżej 5 tys. zł, ponieważ taki obowiązek nie wynika z żadnych uregulowań prawnych. Ustawa Pzp również nie nakłada obowiązku prowadzenia rejestru zamówień publicznych. Jedynie w naszych wewnętrznych uregulowaniach, tj. w decyzji w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w KWP określono obowiązek zarejestrowania postępowania w rejestrze zamówień prowadzonym w Zespole ds. zamówień publicznych w odniesieniu do zamówień objętych ustawą oraz w komórce zaopatrującej w odniesieniu do zamówień podprogowych. Z obowiązku rejestrowania są wyłączone zamówienia o wartości do 5 tys. zł, ale w prowadzonych w wydziałach KWP rejestrach są one również ujmowane, o ile takie postępowania są prowadzone zgodnie z uregulowaniami określonymi w decyzji. Wydział Komunikacji Społecznej w latach 2014-2016 nie udzielił żadnego postępowania powyżej 5 tys. zł, dlatego też prowadzony rejestr obejmuje jedynie postępowania o niższej wartości”. Zastępca Komendanta podał dalej, iż „Dane wykazane w sprawozdaniach Prezesowi UZP nie są weryfikowalne z rejestrami prowadzonymi w wydziałach, bowiem zawierają również wydatki poniesione na podstawie umów ustnych (zakupów) realizowanych poza uregulowaniami określonymi w decyzji w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w KWP”.

(dowód: akta kontroli str. 502-505)

Ocena cząstkowa

W KWP prawidłowo zorganizowano proces udzielania zamówień podprogowych. W szczególności ustalono regulamin udzielania takich zamówień, określono komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za ich udzielanie, rozdzielając czynności z tym związane pomiędzy różnych pracowników. Ustanowiono również mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych. Zagadnienia udzielania zamówień podprogowych nie były jednak przedmiotem badań audytu wewnętrznego, a przyjęta praktyka sporządzania sprawozdawczości w tym zakresie nie zapewniła rzetelnego wykazywania danych o wartości takich zamówień w sprawozdaniach rocznych.

2. Celowość i oszczędność ponoszonych wydatków oraz prawidłowość postępowań o zamówienie publiczne

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2014-2017 (I kwartał) KWP udzieliła kolejno 170, 214, 152 i 31³³ zamówień podprogowych, odpowiednio o wartości 2.141 tys. zł, 3.135 tys. zł, 2.329 tys. zł i 459 tys. zł netto³⁴, w tym 3, 10, 11 i 3 zamówień o równowartości od 14 tys. do 30 tys. euro. Wartość udzielonych zamówień podprogowych stanowiła 71,4%, 47,7 %, 35,6% i 85,6% wartości wszystkich zamówień publicznych udzielonych przez KWP, których wartość nie przekraczała kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp. W porównaniu do 2013 roku liczba udzielonych w latach 2014-2016 zamówień podprogowych odpowiednio zmalała o 11, wzrosła o 33 i zmalała o 29, a ich wartość wzrosła o 90 tys. zł (o 4,4 %), 1.084 tys. zł (o 52,8 %) i 277 tys. zł (o 12,1 %).

(dowód: akta kontroli str. 418-431)

Analiza 15 wydatków/zamówień (po pięć z każdego roku objętego kontrolą) o wartości od 30 do 35 tys. euro (zaewidencjonowanych na koncie 130 - kontrahenci KWP) nie wykazała przypadków, w których doszłoby do podziału zamówienia na części, w wyniku czego uniknięto stosowania przepisów ustawy Pzp. (dowód: akta kontroli str. 606-607)

³³ Dane dotyczą wszystkich zamówień podprogowych ujętych w rejestrach.

³⁴ W tym kolejno 15 i 6 zamówień w latach 2014-2015, odpowiednio o wartości netto 125 tys. zł i 144 tys. zł dofinansowanych z budżetu środków europejskich.

Prawidłowość udzielania zamówień podprogowych zbadano na podstawie analizy 10 takich zamówień o łącznej wartości 560.723 zł netto³⁵ (co stanowiło 6,9% ogółu zamówień podprogowych udzielonych w okresie objętym kontrolą), w tym dwóch zamówień (o łącznej wartości 136.946 zł), które były współfinansowane z budżetu środków europejskich w wysokości 80% wydatków (tj. kwotą 111.875 zł).

(dowód: akta kontroli str. 563-670, 680-682, 684-789)

Cztery z 10 analizowanych zamówień podprogowych ujęto w corocznie sporządzanych w KWP planach zamówień publicznych do wartości progowych. W planach tych nie ujęto sześciu z analizowanych zamówień, tj. dotyczących: samochodu dla CBŚP i dwóch aut dla KWP (osobowego i dostawczego), zakupu sprzętu łączności, materiałów informatycznych oraz sprzętu informatycznego. Naczelnik Wydziału Transportu wyjaśnił, iż „*zakup pojazdu osobowego nieoznakowanego na potrzeby CBŚP nie został ujęty w planie zamówień publicznych do wartości progowych, ze względu na krótki termin realizacji zamówienia oraz okres, w którym przeprowadzono postępowanie (koniec roku). Zmiana w planie zamówień publicznych do wartości progowych (art. 4 ust 8 ustawy Pzp) w danym okresie nie by nie wniosła do organizacji zamówień publicznych*”. Główny specjalista Zespołu Poczty Specjalnej, Ewidencji, Rozliczeń i Zaopatrzenia Wydziału Łączności i Informatyki KWP, wyjaśnił: „*odpowiadam za sporządzenie planów zamówień publicznych do wartości progowej oraz planów zamówień publicznych. Z uwagi na braki kadrowe w zespole oraz dużą ilość prowadzonych jednocześnie przeze mnie przedsięwzięć i spraw [...] przeoczyłem sporządzenie korekt w planie zamówień publicznych do wartości progowych na 2016 r.*”

(dowód: akta kontroli str. 410-413)

Rezultaty badań kontrolnych przedmiotowych 10 zamówień opisano w pkt. 2.2 – 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.2. We wszystkich 10 analizowanych zamówieniach podprogowych, zgodnie z obowiązującą w KWP procedurą udzielania takich zamówień:

- a) Sporządzono wnioski w sprawie powołania zespołu do udzielenia zamówienia publicznego, w którym podano skład tego zespołu oraz wartość szacunkową zamówienia. Analizowane wnioski zostały podpisane przez Naczelników Wydziałów i uzyskały akceptację głównego księgowego KWP, który potwierdzał, że w planie wydatków KWP były zabezpieczone środki finansowe na realizację zamówienia.
- b) Udzielone zamówienia zostały zweryfikowane przed i po realizacji pod kątem ich celowości (tj. analizowano czy ich wykonanie jest niezbędne do prawidłowego funkcjonowania jednostki) i zatwierdzone przez Naczelników Wydziałów bądź z-cę PKWP oraz zaakceptowane przez głównego księgowego KWP.
- c) W sporządzonej dokumentacji podano wartość szacunkową zamówienia, którą ustalono na podstawie: kosztorysu inwestorskiego – w dwóch sprawach dotyczących remontów budynków KWP, uzyskanej od jednej z sieci hotelowej kalkulacji organizacji konferencji z pobytem dla ok. 100 osób – w sprawie zamówienia na usługi hotelarskie, rozpoznania cen producentów – w zamówieniu celowników optycznych. W przypadku sześciu zamówień w dokumentacji podano wartość szacunkową nie wskazując metody i sposobu jej ustalenia, tj.:
 - trzech zamówień realizowanych przez Wydział Informatyki i Łączności, w przypadku których główny specjalista Zespołu Poczty Specjalnej, Ewidencji, Rozliczeń i Zaopatrzenia Wydziału Łączności i Informatyki KWP, wyjaśnił, iż: „*zamówienia publiczne realizowane z wyłączeniem stosowania przepisów Pzp na podstawie art. 4*

³⁵ Były to: dwa zamówienia o łącznej wartości 64.017 zł dotyczące wykonania remontów budynków KWP w Białymstoku (budynków przy ul. Warszawskiej – 56.829 zł netto i pomieszczeń dyżurki przy garażach KWP przy ul. Ogrodowej – 7.188 zł netto), trzy zamówienia dotyczące zakupu aut (za ogółem 216.423 zł netto), jedno – na zakup materiałów informatycznych (8.454 zł netto), jedno – na zakup sprzętu informatycznego (29.183 zł netto), jedno – na zakup sprzętu łączności (105.700 zł netto) oraz dwa zamówienia współfinansowane z budżetu środków europejskich, dotyczące zakupu za 113.772 zł netto usług hotelarskich dla 106 uczestników konferencji z zakresu przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej (w ramach projektu „Dotacje – Stop – Manipulacje”) oraz zakupu za 23.174 zł celowników holograficznych XPS-3 wraz z szyną pikatiny do pistoletu maszynowego MP-5 (w ramach projektu „Wzmocnienie potencjału służb odpowiedzialnych za ochronę infrastruktury krytycznej w sektorze wodnym w sytuacjach kryzysowych – HOME/2013/CIPS/AG/4000005050” zgodnie z programem „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa CIPS”).

ust 8 szacowane są w oparciu o średnie ceny towarów i usług zamieszczonych w internecie. Podstawowym trybem wykonania wykonawcy w ww. zamówieniach, jest aukcja zniżkowa na dedykowanej dla KWP [...] platformie zakupowej OpenNexus, której głównym kryterium wyboru jest cena. Sporadycznie dochodzi do sytuacji, gdy składający najniższą ofertę cenową oferent wycofuje się z postępowania, wówczas wykonawca wybierany jest spośród pozostałych oferentów, którzy złożyli najniższe oferty cenowe. W postępowaniach nie przekraczających kwoty 5 tys. zł wykonawca jest wybierany po dokonaniu rozeznania rynku za pośrednictwem sieci internet czy też telefonicznie.

(dowód: akta kontroli str. 499)

- zakupu nieoznakowanego pojazdu osobowego na potrzeby CBŚP i dwóch aut na potrzeby KWP (podano, że wartość szacunkowa zamówienia wynosi odpowiednio 130.000 zł, 52.000 zł, 102.800 zł), co Naczelnik Wydziału Transportu wyjaśnił tym, iż „wartość szacunkowa została ustalona na podstawie cen rynkowych pojazdów spełniających wymagania techniczne zamawiającego. Rozeznanie przeprowadzono na stronie internetowej www.autanowe.mojeauto.pl oraz telefonicznie z dealerami samochodów. Ponadto przedstawiona wartość szacunkowa zamówienia 130.000 zł jest wartością brutto, co w przeliczeniu po średnim kursie złotego w stosunku do euro [...] daje kwotę 25.315,83 euro”.
(dowód: akta kontroli str. 500)
- d) W dokumentacji prawidłowo opisywano przedmiot zamówienia, tj. w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń.
- e) KWP upubliczniła informacje o zamiarze udzielenia zamówienia, przy czym w dwóch analizowanych zamówieniach (usługi hotelowe, remont budynku) informacje o postępowaniu zamieszczono na stronie internetowej KWP, w innych dwóch zamówieniach (dostawa celowników optycznych i remontu pomieszczeń dyżurki) wysłano zapytania ofertowe do pięciu oferentów, w przypadku pięciu zamówień (na dostawę: sprzętu informatycznego, materiałów informatycznych, sprzętu łączności i dwóch aut osobowych) zrealizowanych w ramach aukcji internetowej – informacje o postępowaniu zamieszczono na ogólnodostępnej platformie zakupowej, zaś w jednym przypadku (zakupu samochodu dostawczego) przed złożeniem zamówienia przeprowadzono rozeznanie rynku wśród lokalnych dilerów.
- f) Termin wyznaczony do składania ofert uwzględniał czas niezbędny do przygotowania i złożenia oferty. I tak: w ośmiu analizowanych zamówieniach wynosił od 3 do 10 dni, a w przypadku zamówienia dotyczącego sprzętu łączności (aparaty IP) – aukcję za pośrednictwem platformy zakupowej przeprowadzono w ciągu 24 godzin, przy czym przed jej rozpoczęciem przesłano zaproszenia do wzięcia w niej udziału do czterech dostawców. Natomiast zamówienie na dostawę auta dostawczego negocjowano po rozpoznaniu rynku z jednym dostawcą (co szczegółowo opisano w pkt. 2.4.).
- g) We wszystkich analizowanych zamówieniach wybrano wykonawców oferujących najniższą cenę i spełniających ustalone kryteria. W przypadku pięciu zamówień prowadzonych za pośrednictwem platformy zakupowej informacje o wyborze oferenta zostały automatycznie wygenerowane na stronie internetowej, zaś w pozostałych pięciu – o wyborze najkorzystniejszej oferty zawiadomiono wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu.
- h) Wybór wykonawcy został udokumentowany w postaci sporządzenia zestawienia porównania i oceny oferty, a w przypadku prowadzenia aukcji na platformie zakupowej w postaci wygenerowanego raportu wyboru oferty.
(dowód: akta kontroli str. 563-603, 664-670, 684-696, 715-746)

W przypadku dwóch zamówień współfinansowanych ze środków europejskich przestrzegano zasad udzielania zamówień ustalonych w zawartych umowach o dofinansowanie projektów, dotyczących przestrzegania zasady konkurencyjności

i rozeznania rynku. Zgodnie z tymi zasadami zamawiający miał wybrać „oferenta oferującego najniższą cenę”³⁶. (dowód: akta kontroli str. 563-603, 680-681)

2.3. We wszystkich 10 analizowanych zamówieniach umowy zostały zawarte z podmiotami wykonanymi w prowadzonym postępowaniu i podpisane przez uprawnione do tego osoby – zarówno ze strony KWP jak i wykonawcy. Przedmiot umowy był tożsamy z przedmiotem postępowania, termin realizacji świadczenia wykonawcy i wynagrodzenie wykonawcy były takie same jak w złożonej przez niego ofercie.

W przypadku wszystkich tych zamówień zawarto z wykonawcami umowy, których postanowienia zawierały zapisy dotyczące: kar umownych, gwarancji i rękojmi za wady, dochodzenia roszczeń. Zawierane umowy były opiniowane przez radców prawnych.

Żadna z 10 zbadanych umów nie była aneksowana i nie wystąpiły przypadki wykonania zobowiązania niezgodnie z ich treścią. Zostały one wykonane terminowo, zgodnie z przedmiotem zamówienia. W przypadku dostaw sprzętu fakt wykonania umowy, potwierdziły protokoły dostawy, zaś robót budowlanych – protokoły odbioru remontów pomieszczeń. Wystawione przez wykonawców faktury zostały terminowo opłacone po ich uprzednim zweryfikowaniu i opisanu przez służby księgowe KWP, zgodnie z obowiązującą w jednostce instrukcją w sprawie obiegu i kontroli dokumentów księgowych. Wszystkie wystawione faktury poddane zostały kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej. Wszystkie zakupione materiały informatyczne i sprzęt komputerowy zostały przekazane do użytkowania w przeciągu 21 dni od daty realizacji zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 563-603, 644-648, 731-736)

Zakupiony sprzęt łączności telefony IP zainstalowano w Komendzie Powiatowej Policji w Augustowie 26 kwietnia 2017 r. tj. po 118 dniach od dostawy (29 grudnia 2016 r.). Naczelnik Wydziału Łączności i Informatyki wyjaśnił, iż zwłoka pomiędzy datą dostawy, a uruchomieniem (25 kwietnia 2017 r.) spowodowana była przede wszystkim:

- oczekiwaniem na prowadzoną przez operatora OST112 migrację CUCM (Cisco Unified Call Manager)³⁷ do środowiska wirtualnego (wymianę urządzeń i uruchomienie wirtualizacji przeprowadzono 24 stycznia 2017 r., a do końca stycznia trwały prace związane z porządkowaniem pracy sieci telefonicznej; powtarzające się wyrejestrowywanie telefonów w poszczególnych jednostkach, problemy z routowaniem połączeń, restarty telefonów),
- ustaleniem szczegółów uruchomienia: „rozważenie aspektów organizacyjnych, niezawodnościowych oraz technicznych pozostawienia bądź rezygnacji z użytkowania w nowym systemie małonumerowej centrali ISDN Panasonic obsługującej numer 997, należało też szczegółowo zaplanować ustawienia telefonów IP – nowe terminale wykorzystują w odróżnieniu od tradycyjnych analogowych okablowanie strukturalne oraz infrastrukturę sieciową przeznaczoną dla stanowisk komputerowych”.

Według wyjaśnienia „Uruchomienie telefonii VoIP w miejsce systemu opartego na technologii TDM nie sprowadza się do prostego włączenia nowych urządzeń do portów RJ-45. W miejsce urządzenia lokalnego, opartego o centralę telefoniczną DGT 3450 i wykorzystującego zupełnie inne typy łączności i protokołów, obsługę użytkowników przejął zlokalizowany w KWP [...] system CUCM. Zmienił się nie tylko sposób wybierania numerów przez abonentów, ale również rejestracja rozmów i pozyskiwanie billingów połączeń. Prawidłowa realizacja takich zadań wymaga rozważnego i przemyślanego podejścia – wyłączenie lub przerwa w pracy jakichkolwiek systemów teleinformatycznych w jednostce Policji wywołałaby bardzo negatywne skutki”. (dowód: akta kontroli str. 589-593, 682)

2.4. Analiza trzech zamówień dotyczących pojazdów samochodowych wykazała, iż udzielono ich w grudniu 2016 roku. W dniu 8 grudnia 2016 r. udzielono zamówienia na dostawę auta osobowego dla CBŚP o wartości 111.900 zł (brutto), zaś 29 i 30 grudnia 2016 r. – kolejnych dwóch zamówień na dostawę auta osobowego nieoznakowanego o wartości 51.500 zł (brutto) i nieoznakowanego samochodu typu furgon o wartości

³⁶ Zamawiający zgodnie z postanowieniami umowy II.91. miał obowiązek wybrać „oferentę oferującą najniższą cenę”.

³⁷ Zespół 5 urządzeń pracujących jako klastery VoIP, zapewniający obsługę systemu telefonii IP we wszystkich jednostkach Policji woj. podlaskiego.

102.800 zł (brutto). KWP dokonując w grudniu 2016 roku zakupu trzech aut (których łączna wartość wyniosła 266.200 zł brutto (216.422 zł netto, tj. ponad 49 tys. euro), nie zastosowała przepisów ustawy Pzp. Zakupów tych dokonano w efekcie trzech odrębnych decyzji KGP przydzielających środki finansowe w grudniu 2016 roku. Ustalono bowiem, iż:

- [1] W pierwotnym planie zamówień publicznych i planie finansowym KWP na 2016 rok nie przewidziano zakupu pojazdów samochodowych.
- [2] Zwiększeń planu wydatków KWP z przeznaczeniem na zakup tych pojazdów, w każdym z trzech przypadków, dokonała KGP (bez inicjatywy KWP w tym zakresie), kolejno w dniach 1, 29 i 30 grudnia 2016 r., zaś zakupów dokonano odpowiednio w dniach 8, 29 i 30 grudnia 2016 r.
- [3] Zakupy dwóch samochodów³⁸ zostały zrealizowane po przeprowadzeniu postępowań przewidzianych dla zamówień podprogowych w uregulowaniach wewnętrznych KWP (aukcja na platformie zakupowej), zaś w przypadku trzeciego pojazdu PWKP skorzystał z możliwości odstąpienia od obowiązku stosowania procedury udzielania zamówień podprogowych³⁹ obowiązującej w KWP i udzielił 30 grudnia 2016 r. zamówienia po dokonaniu rozpoznania rynku i przeprowadzenia negocjacji z jednym oferentem (z uwagi na koniec roku budżetowego).
- [4] Nabyte pojazdy posiadały standardowe wyposażenie (nie posiadały cech pojazdów specjalistycznych), a jeden z nich wyposażono w zestaw ostrzegawczy w lutym 2017 roku (wydatkując 3.952 zł).
- [5] Zrealizowane zakupy były celowe, bowiem nowo nabyte pojazdy zastąpiły wycofane z eksploatacji. W materiałach planistycznych do projektu ustawy budżetowej 2016 r. potrzeby KWP w zakresie sprzętu transportowego oszacowano na kwotę 31.659 tys. zł⁴⁰ i dotyczyły one zakupu 293 szt. środków transportu⁴¹. Wykazane potrzeby nie zostały jednak uwzględnione w planie finansowym KWP na 2016 r. Nabyte pojazdy przekazano do użytkowania w dniach 11 stycznia, 13 lutego i 25 stycznia 2017 r., tj. po upływie 21, 46 i 26 dni od daty ich zakupu. Pojazdy od tego czasu były użytkowane, ich przebiegi – na dzień 31 maja 2017 r. – wynosiły: 7.520 km, 5.243 km i 4.122 km.
(dowód: akta kontroli str. 528-555, 573-578, 604-670, 684-786, 816, 820-858)

Naczelnik Wydziału Transportu KWP wyjaśnił, iż „do zakupu trzech aut osobowych dokonanych w grudniu 2016 roku nie zastosowano przepisów ustawy Pzp, ponieważ zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami i opiniami UZP Zamawiający nie miał obowiązku sumowania wartości wszystkich samochodów. Wynika to z tego, że środki finansowe na realizację postępowań wpływały do Zamawiającego częściami, po rozpoczęciu procedury udzielenia zamówień. W momencie wszczynania postępowania na zakup aut Zamawiający nie miał wiedzy ani środków do rozpoczęcia kolejnego zakupu [...]”⁴² Nie było więc możliwe, by w sposób obiektywny przewidzieć i z góry określić wartość i zakres zakupu na trzy pojazdy łącznie. Wartość każdego samochodu z osobna nie przekraczała kwoty 30 tys. euro dlatego do ich zakupu nie zastosowano przepisów ustawy PZP”. Zastępca PKWP podał, że: „przy zakupie trzech aut w grudniu 2016 r. nie stosowano przepisów ustawy Pzp, bowiem nie było takiego obowiązku. Były to odrębne zamówienia o wartości poniżej 30 tys. euro. W związku z tym, że środki na zakup pojazdów były włączane do planu wydatków Zamawiającego w różnym czasie, Zamawiający

³⁸ KWP przed zakupem tych aut w dniu 12 sierpnia 2016 r., w trybie przetargu nieograniczonego udzieliła zamówienia na dostawę dwóch samochodów osobowych nieoznakowanych o wartości 197 tys. zł.

³⁹ Przewidzianej w § 5 ust 12 decyzji nr 24/2016 Komendanta KWP w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych KWP.

⁴⁰ Z tego: 16.496 tys. zł w rozdziale 75404 (Komendy Wojewódzkie) na zakup 97 szt. środków transportu, 14.058 tys. zł w rozdziale 75405 (Komendy Powiatowe) na zakup 197 szt. środków transportu oraz 1.105 tys. zł w rozdziale 75401 (Centralne Biuro Śledcze Policji) na zakup 17 szt. środków transportu.

⁴¹ Wykazane potrzeby na sprzęt transportowy wynikały z konieczności zmiany środków transportu w związku z 0% przydatności dla Policji, zgodnie z decyzją nr 219 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 września 2000 r. w sprawie uznawania sprzętu transportowego za zbędny, jego zbywania i kasacji. (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 86 ze zm.)

⁴² Otrzymanie informacji o przyznanych środkach finansowych na zakup pojazdu i podpisanie dokumentów dotyczących dostawy samochodu osobowego nieoznakowanego na potrzeby CBŚP nastąpiło odpowiednio w dniach 2 i 8 grudnia 2016 r., w przypadku pierwszego samochodu osobowego nieoznakowanego na potrzeby KWP – odpowiednio 14 i 29 grudnia 2016 r., zaś drugiego samochodu na potrzeby KWP – taką informację otrzymano i podpisano dokumenty na jego dostawę w dniu 30 grudnia 2016 r.

nie dysponował wiedzą pozwalającą mu je zsumować i uwzględnić całościowo w ramach jednego zamówienia. Zamawiający nie miał możliwości w sposób obiektywny, z góry określić zakresu zamówienia dla trzech pojazdów. Podkreślić należy, że konieczność udzielenia kolejnych postępowań pojawiała się po wszczęciu wcześniejszych postępowań i udzieleniu wcześniejszego zamówienia. Zamawiający w momencie wszczynania postępowania nie wiedział o kolejnych zwiększeniach planu finansowego, dlatego każde postępowanie musiało być potraktowane jako odrębne i niezależne". „Brak możliwości przewidzenia i zaplanowania z góry zamówień powoduje, iż Zamawiający nie jest w stanie udzielić ich po przeprowadzeniu jednej procedury (nie zna przedmiotu i zakresu zamówienia). Poszczególne więc zamówienia nieprzewidywalne, których konieczność udzielenia pojawi się już po udzieleniu zamówień tego samego rodzaju w trakcie roku lub innego okresu, na który sporządzony został plan rzeczowo – finansowy, powinny być traktowane jako zamówienia odrębne, których wartość należy ustalić właściwie do ich zakresu. Szacowanie wartości każdego zamówienia również w takim przypadku będzie następowało zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy PZP. Obowiązek stosowania przepisów ustawy będzie powstawał dla zamawiającego wyłącznie w sytuacji, jeżeli wartość konkretnego zamówienia przekroczy wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro (art. 4 pkt 8 ustawy)" – opinia UZP. Zamawiający dokonał zakupu trzech pojazdów z należytą starannością, w ramach posiadanej na moment wszczynania postępowania wiedzy oraz zgodnie z opinią Urzędu zamówień Publicznych, która na gruncie udzielania zamówień publicznych w tym zakresie jest niezmienna i obowiązująca".

(dowód: akta kontroli str. 502-505)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wydział Informatyki i Łączności KWP udzielił w 2014 r. pięciu, a w 2015 i 2016 r. po 14 zamówień podprogowych na dostawę sprzętu informatycznego, które były przedmiotowo i funkcjonalnie tożsame (dotyczyły zakupu takiego sprzętu jak: komputery, monitory, drukarki) o łącznej wartości odpowiednio w ww., latach: 219.369 zł, 228.737 zł oraz 217.111 zł, tj. w kwotach przekraczających 30 tys. euro. Ustalono bowiem, iż:

- [1] W 2014 roku KWP udzieliła pięciu zamówień podprogowych na dostawę sprzętu informatycznego⁴³ o łącznej wartości 219.369 zł brutto (poprzedziło je jedno zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę sprzętu informatycznego na kwotę 182.886 zł brutto w dniu 23 maja 2014 r). Pierwotny plan finansowy KWP w § 4250 na 2014 rok wynosił 204.000 zł. Dokonanymi w trakcie roku 15 zmianami⁴⁴, plan ten zwiększono o łącznie 220.854 zł (do 424.854 zł)⁴⁵.
- [2] W 2015 roku KWP udzieliła w okresie od stycznia do końca roku 14 zamówień podprogowych na dostawę sprzętu informatycznego o łącznej wartości 228.737 zł brutto (oraz jednego zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę takiego sprzętu i urządzeń drukujących jako pierwszego wyposażania nowej siedziby III Komisarzatu Policji w Białymstoku na kwotę 475.242 zł brutto⁴⁶ – 22 września 2015 r)⁴⁷.
Pierwotny plan finansowy KWP w § 4250 na 2015 rok wynosił 128.000 zł. Dokonanymi w trakcie roku 14 zmianami⁴⁸, plan ten zwiększono o łącznie 278.752 zł (do 406.752 zł)⁴⁹.
- [3] W 2016 roku KWP udzieliła od marca do końca roku 14 zamówień podprogowych na dostawę sprzętu informatycznego o łącznej wartości 217.111 zł brutto (oraz jednego zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę takiego sprzętu i urządzeń

⁴³ Wszystkie po przeprowadzeniu w dniu 23 maja 2014 r. zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę sprzętu informatycznego o wartości 182.886 zł.

⁴⁴ W II kw. 2014 roku wprowadzono jedną zmianę zwiększającą plan o 3 tys. zł, w III kw. – cztery zmiany (zwiększenie o 53,8 tys. zł) i w IV kw. – dziesięć zmian (zwiększenie o 164,5 tys. zł).

⁴⁵ Nastąpiło to w rezultacie: przeniesień dokonanych przez KWP z innych pozycji (w ramach § 4250) – zmniejszenie o 4.497 zł i przeniesień w ramach planu wydatków przez KGP (na wniosek KWP) – zwiększenie o 24.301 zł, oraz uzyskania dodatkowych środków z KGP, w tym: na wniosek KWP – 71.050 zł i bez wniosku KWP – 130.000 zł.

⁴⁶ Wydatek sfinansowany z § 6050.

⁴⁷ Przed udzieleniem zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego udzielono sześć zamówień podprogowych o łącznej wartości 75.630 zł, a po kolejnych 10 zamówień podprogowych o łącznej wartości 177 166 zł.

⁴⁸ W I kw. 2015 roku wprowadzono dwie zmiany, zwiększając plan o 1 tys. zł, w II kw. – cztery zmiany (zwiększenie o 111,8 tys. zł), w III kw. – trzy zmiany (zwiększenie o 38,5 tys. zł) i w IV kw. – pięć zmian (zwiększenie o 132,4 tys. zł).

⁴⁹ Nastąpiło to w rezultacie: przeniesień dokonanych przez KWP z innych pozycji (w ramach § 4250) – zwiększenie o kwotę 4.000 zł i przeniesień w ramach planu wydatków przez KGP (na wniosek KWP) – zwiększenie o 155.445 zł oraz uzyskania dodatkowych środków z KGP, w tym: na wniosek KWP – 66.500 zł i bez wniosku KWP – 52.807 zł.

drukujących za 54.944 zł brutto - 5 września 2016 r.)⁵⁰. Pierwotny plan finansowy KWP w § 4250 na 2015 rok wynosił 198.000 zł. Dokonanymi w trakcie roku 12 zmianami⁵¹ plan ten zwiększono o łącznie 276.718 zł (do 474.718 zł)⁵².

(dowód: akta kontroli str. 556-558, 787-789, 791-815, 817-819)

W wyjaśnieniu Zastępca PWKP podał, że: „w latach 2014-2016 udzielano zamówień publicznych na dostawę sprzętu informatycznego bez stosowania ustawy Pzp w sytuacji, kiedy nie było takiego obowiązku. To, że przedmiotem zamówienia jest towar jednego rodzaju nie przesądza jeszcze o konieczności traktowania poszczególnych zamówień udzielanych w trakcie roku jako jednego zamówienia i sumowania ich wartości. Z zamówieniem udzielanym w częściach a więc z koniecznością stosowania art. 32 ust. 4 ustawy PZP mamy do czynienia w sytuacji, gdy Zamawiający z góry przewiduje i jest w stanie opisać przedmiot i zakres zamówień w ramach posiadanych środków. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 28.4.2011 r. (V SA/WA 2555/10, Legalis): „dla ustalenia czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z odrębnymi zamówieniami, konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku. W tym celu należy posłużyć się takimi kryteriami jak tożsamość przedmiotowa zamówienia (dostawy, usługi, roboty budowlane tego samego rodzaju i o tym samym przeznaczeniu), tożsamość czasowa zamówienia (przewidzenie przez Zamawiającego pełnego zakresu przedmiotowego zamówień sfinansowanych i udzielanych w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej, obejmującej zasadniczo okres jednego roku budżetowego, finansowego albo objętego decyzją o udzielenie wsparcia finansowego na realizację określonego projektu) i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. Środki na zakupy sprzętu komputerowego były przydzielane Zamawiającemu w ciągu roku budżetowego w różnym czasie. W momencie wszczynania poszczególnych postępowań, Zamawiający nie dysponował wiedzą pozwalającą mu je zsumować i uwzględnić całościowo w ramach jednego zamówienia. Zamawiający nie miał możliwości w sposób obiektywny, z góry określić zakresu zamówienia. Konieczność udzielenia kolejnych postępowań pojawiała się po wszczęciu wcześniejszych postępowań i udzieleniu wcześniejszego zamówienia. Zamawiający w momencie wszczynania danego postępowania nie dysponował wiedzą, o mających nastąpić kolejnych zmianach w planie wydatków, dlatego każde postępowanie musiało być potraktowane jako odrębne i niezależne. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że nie każdy podział zamówienia na części stanowi naruszenie przepisów ustawy, a jedynie dokonany świadomie w celu uniknięcia stosowania jej przepisów. W orzeczeniu z dnia 31 stycznia 2011 r., BDF1/4900/102/112/RN-25/10/89, LEX nr 794488, Główna Komisja Orzekająca zwróciła uwagę, że „Przy ocenie, czy dokonano zakazanego podziału zamówienia na części (...) należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy (...). Nie jest zakazany podział zamówienia uzasadniony względami technicznymi, organizacyjnymi, gospodarczymi, czy zdolnością finansowania przez zamawiającego (...)”. Podobne stanowisko zostało wyrażone w orzeczeniu Resortowej Komisji Orzekającej z dnia 11 października 2010 r., RKO-64/2008; RKO-19/09, LEX nr 852738. Również w uchwale z dnia 12 października 2010 r., KIO/KD 68/10, Krajowa Izba Odwoławcza zwróciła uwagę, że „(...) aby stwierdzić czy zamawiający dokonał niedozwolonego podziału zamówienia na części, należy niewątpliwie wziąć pod uwagę wszystkie istotne okoliczności sprawy. Istotne znaczenie w szczególności posiada ustalenie rodzaju zamówienia oraz jego przeznaczenia (podobieństwo funkcji technicznych lub gospodarczych), możliwość realizacji zamówienia przez jednego wykonawcę, a także ustalenie istnienia związku czasowego pomiędzy powiązanymi ze sobą funkcjonalnie zamówieniami, które mają być zrealizowane w dającej się przewidzieć, określonej perspektywie czasowej”.

(dowód: akta kontroli str. 501-505)

⁵⁰ Przed udzieleniem zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego udzielono siedmiu zamówień podprogowych o łącznej wartości 111.359 zł; a po kolejnych 10 zamówień podprogowych o łącznej wartości 121.174 zł.

⁵¹ W II kw. 2016 roku wprowadzono dwie zmiany, zwiększając plan o 27,5 tys. zł, w III kw. – cztery zmiany (zwiększenie o 263,2 tys. zł) i w IV kw. – sześć zmian (zmniejszenie o 14 tys. zł).

⁵² Nastąpiło to w rezultacie: przeniesień dokonanych przez KWP z innych pozycji (w ramach § 4250) – zwiększenie o kwotę 9.713 zł i przeniesień w ramach planu wydatków przez KGP (na wniosek KWP) – zwiększenie o 161.569 zł oraz uzyskania dodatkowych środków z KGP, w tym: na wniosek KWP – 80.436 zł i bez wniosku KWP – 25.000 zł.

Zdaniem NIK powtarzanie się corocznie takiej samej sytuacji, skala zakupów sprzętu informatycznego, dokonywanie ich na przestrzeni całego roku budżetowego przez tę samą komórkę organizacyjną KWP oraz finansowanie ich środkami w istotnej części pozyskanymi na wniosek KWP, wskazują na potrzebę wypracowania takich zasad dokonywania ww. zamówień, aby odpowiadały one specyfice/potrzebom jednostki oraz zmianom dokonywanym w jej planach finansowych.

Ocena cząstkowa

KWP dokonała 10 objętych badaniami kontrolnymi zakupów podprogowych w sposób celowy, oszczędny, wydajny i terminowy, bez przekroczenia limitu wydatków ustalonych w planie finansowym, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Zamówień udzielono po rzetelnym ustaleniu wartości szacunkowej i przeprowadzeniu stosownych postępowań w sposób zapewniający wybór najkorzystniejszej oferty. W przypadku zakupu sprzętu informatycznego stwierdzono udzielanie w latach 2014-2016 szeregu zamówień podprogowych o łącznej wartości przekraczającej w skali jednego roku 30 tys. euro.

IV. 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 Kontroli⁵³, wnosi o podjęcie działań w celu wyeliminowania wykazywania nierzetelnych danych o wartości zamówień podprogowych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach, przekazywanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

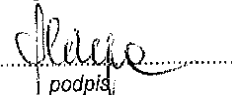
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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.

Białystok, dnia 13 grudnia 2017 r.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis

⁵³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.