



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.02.2017

P/17/063



00595417

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	
Kontroler	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/53/2017 z dnia 11 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)	
Jednostka kontrolowana	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku (zwany dalej „PZDW”), ul. Elewatorska 6, 15-260 Białystok	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Władysław Sulima ¹ – Dyrektor PZDW	(dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, dokonywanie – w latach 2014-2017 (I kwartał) – przez PZDW zamówień i wydatków o wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (zwanych dalej „zamówieniami podprogowymi”).

W PZDW prawidłowo zorganizowano proces udzielania zamówień podprogowych. W szczególności ustalono regulamin udzielania takich zamówień, określono komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne w tym zakresie, rozdzielając czynności z tym związane pomiędzy różnych pracowników. Ustanowiono również mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych. Udzielanie zamówień podprogowych było przedmiotem badania audytu wewnętrznego. Zapewniło to dotrzymanie warunków wyłączających stosowanie ustawy pzp przy udzielaniu zbadanych 12 zamówień podprogowych o łącznej wartości 1.018,8 tys. zł netto⁴ (10,8%% wartości udzielonych zamówień podprogowych). Ich udzielenie zostało poprzedzone rzetelnym ustaleniem wartości szacunkowej, a postępowania przeprowadzono w sposób zapewniający wybór najkorzystniejszych ofert. W konsekwencji pozwoliło to w zbadanych sprawach na racjonalne⁵ wydatkowanie środków publicznych, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

Nieprawidłowości stwierdzono w wykazaniu wartości zamówień podprogowych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W ramach realizacji – wynikającego z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych – obowiązku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej⁷, Dyrektor PZDW określił zasady jej funkcjonowania i procedury,

¹ Od 1 listopada 2009 r., powołany uchwałą Nr 190/2897/09 Zarządu Województwa Podlaskiego z 20 października 2009 r.

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

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

⁴ W tym 42,9 tys. zł zamówień udzielonych w ramach realizacji projektów dofinansowanych środkami budżetu UE.

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”.

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

obejmujące także procesy udzielania zamówień publicznych, w tym zamówień podprogowych. W myśl § 10 zarządzenia Nr 12/2013⁸, na dokumentację systemu kontroli zarządczej składały się w szczególności procedury wewnętrzne i instrukcje wprowadzone zarządzeniem Dyrektora. (dowód: akta kontroli str. 100-125)

Stosownie do powyższych unormowań i zgodnie ze standardami kontroli zarządczej A3 oraz C10 załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹, zarządzeniami Dyrektora PZDW ustalono m.in. zadania komórek organizacyjnych PZDW i regulaminy udzielania zamówień publicznych (w tym podprogowych), a pisemnymi zakresami czynności pracowników określono ich obowiązki m.in. związane z udzielaniem zamówień publicznych.

W strukturze organizacyjnej, ustalonej w regulaminie organizacyjnym PZDW¹⁰, wyodrębniono komórkę organizacyjną realizującą zadania z zakresu zamówień publicznych (głównie podlegających ustawie pzp), tj. Wydział Zamówień Publicznych (zwany dalej „WZP”). Do jego zakresu działania przypisano m.in.:

- nadzór nad prawidłowością udzielania zamówień publicznych w PZDW;
- organizowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, a w szczególności: [a] weryfikowanie – złożonych przez Wydziały i Rejony Dróg Wojewódzkich (dalej „RDW”) – materiałów dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia, pod względem ich kompletności, [b] opracowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, ogłaszanie przetargów, zapraszanie wykonawców do udziału w postępowaniach, [c] kompletowanie dokumentacji przetargowej, udostępnianie jej wykonawcom i dostawcom, [d] prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia przy współpracy z właściwymi merytorycznie komórkami organizacyjnymi PZDW, [e] udział w pracach komisji przetargowych, [f] dokumentowanie postępowań, [g] przygotowanie i zawieranie umów na roboty budowlane, dostawy i usługi;
- prowadzenie rejestru umów;
- kontrolę dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień, prowadzonych przez RDW;
- sporządzanie sprawozdań z zakresu działania WZP (w tym do Prezesa UZP);
- współpracę z innymi komórkami organizacyjnymi w zakresie spraw będących przedmiotem działania wydziału.

W regulaminie organizacyjnym, zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych przypisano również innym komórkom organizacyjnym PZDW. I tak:

- Wydziałowi Przygotowania i Realizacji Inwestycji¹¹ – opracowywanie dokumentów merytorycznych, w aspekcie technicznym, związanych z procedurą przetargową w zakresie dokumentacji projektowej i wykonawstwa, udział w komisjach przetargowych;
- Wydziałowi Utrzymania Dróg i Mostów – współpracę przy postępowaniach przetargowych, prowadzonych na poziomie PZDW, dotyczących robót utrzymaniowych i remontowych w zakresie opracowywania specyfikacji i prac komisji;
- Wydziałowi Administracyjnemu – współudział w planowaniu zakupów środków trwałych oraz w przygotowywaniu procedur przetargowych związanych z ich zakupem;
- RDW – określenie potrzeb w zakresie: utrzymania, remontów i przebudowy dróg oraz obiektów mostowych, a także przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań na roboty utrzymaniowe. (dowód: akta kontroli str. 3-31)

⁸ Zarządzenie Nr 12/2013 z 11 lutego 2013 r. Dyrektora PZDW w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w PZDW, obowiązujące do 11 stycznia 2017 r. Później kwestie zostały uregulowane zarządzeniem nr 3/2017 z 12 stycznia 2017 r.

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

¹⁰ Wprowadzony zarządzeniem Nr 39/2016 Dyrektora PZDW z 29 grudnia 2016 r. Wcześniej obowiązywał regulamin organizacyjny ustalony zarządzeniami Dyrektora PZDW (ustalającymi tekst jednolity regulaminu organizacyjnego): Nr 9/2016 z 26 stycznia 2016 r., Nr 77/2014 z 15 grudnia 2014 r. (zmieniony zarządzeniem Nr 32/2015 z 29 kwietnia 2015 r.) i Nr 56/2012 z 20 sierpnia 2012 r. W zakresie dotyczącym udzielania zamówień publicznych postanowienia regulaminu organizacyjnego PZDW nie ulegały zmianom w latach 2014-2017.

¹¹ Wydział utworzony z dniem 1 lipca 2016 r. z Wydziału Budowy i Dokumentacji i Wydziału Mostów, którym przed tą datą były przypisane przedmiotowe zadania.

Czynności związane z udzielaniem zamówień podprogowych – w świetle unormowań wewnętrznych i rezultatów badań kontrolnych 12 takich zamówień, szerzej opisanych w pkt. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego – były realizowane w wydziałach merytorycznych lub RDW (począwszy od sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania, opisu przedmiotu zamówienia i ustalenia jego szacunkowej wartości do wyboru najkorzystniejszej oferty). Udział WZP w tym procesie sprowadzał się do opiniowania wniosków o wszczęcie postępowania przez Naczelnika tego Wydziału i przygotowania umów przez jego pracowników.

Procedury udzielania zamówień podprogowych ustalono w regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej w skali roku równowartości 30.000 euro netto¹² (zwanym dalej „regulaminem zamówień”). Procedurę tę rozpoczynał zaakceptowany przez Dyrektora PZDW wniosek, z potwierdzeniem zabezpieczenia finansowego przez Głównego Księgowego. Według szczegółowych postanowień tego regulaminu:

- postępowania w sprawie udzielania tych zamówień prowadzono w komórkach merytorycznych, z opiniowaniem przez pracowników innych wskazanych komórek;
- ustalono różne sposoby postępowania w zależności od wartości zamówienia, tj. od 500 do 6.000 euro przeprowadzenie telefonicznego rozeznania cenowego, zaś powyżej 6.000 euro – pisemnego rozeznania cenowego (z przekazaniem opisu przedmiotu zamówienia i zaproszeniem do składania ofert) – w obu tych sytuacjach z liczbą wykonawców zapewniającą konkurencję i wybór najkorzystniejszej oferty (co najmniej z dwoma)¹³ i wymogiem sporządzenia dokumentacji (zgodnie z określonym wzorem);
- ustanowiono mechanizmy kontrolne zapobiegające nieprawidłowościom w dokonywaniu wydatków, w tym:
 - określono sposób szacowania wartości netto zamówienia (wyrażonej w euro), wskazując, że w tym zakresie „w sposób szczegółowy należy przestrzegać przepisów (...)” ustawy pzp (na podstawie kosztorysu inwestorskiego lub innego dokumentu stanowiącego podstawę szacowania wartości, odpowiednio do przedmiotu zamówienia),
 - wskazano, że wszczęcie postępowania następuje na wniosek o wyrażenie zgody na realizację zamówienia (określony wzorem i sporządzony przez osobę odpowiedzialną za jego realizację), który m.in. określa: przedmiot zamówienia, uzasadnienie konieczności (celowości) jego udzielenia, szacunkową wartość, termin realizacji, posiadanie zabezpieczenia finansowego na jego realizację,
 - ustalono, iż powyższy wniosek – po zaopiniowaniu przez Naczelnika Wydziału bądź kierownika innej komórki organizacyjnej, Naczelnika WZP, Zastępcę Dyrektora (odpowiednio do podległych mu wydziałów) i Głównego Księgowego¹⁴ – podlega zatwierdzeniu przez Dyrektora PZDW,
 - zamówienia udziela się wykonawcy, który zaoferował najkorzystniejszą ofertę, na podstawie – zatwierdzonej przez Dyrektora PZDW – dokumentacji z wykonanych czynności (określonej wzorem stanowiącym załącznik do regulaminu);
- zamówień obejmujących roboty budowlane o wartości od 500, a pozostałych – powyżej 6.000 euro, udziela się poprzez podpisanie umowy określającej warunki ich realizacji (w odniesieniu do dostaw i usług o wartości od 500 do 6.000 euro zachowano możliwość przestania na sporządzeniu zamówienia / zlecenia określającego warunki realizacji).

¹² Wprowadzonym zarządzeniami Dyrektora PZDW Nr 38/2014 z 16 kwietnia 2014 r. Wcześniej obowiązywał regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej 14.000 euro, wprowadzony zarządzeniem Dyrektora PZDW Nr 23/2008 z 28 kwietnia 2008 r.

¹³ Z wyjątkiem sytuacji, gdy zachodzi co najmniej jedna z okoliczności: zamówienie może zrealizować tylko jeden wykonawca, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, zamówienie jest udzielane wykonawcy zamówienia podstawowego, zastosowano tryb zamówienia z wolnej ręki, udzielenie zlecenia dla osób kierowanych przez Urząd Pracy po odbyciu wymaganego stażu.

¹⁴ W przypadku gdy z wnioskiem występuje RDW – wniosek zaopiniowany przez: jego Kierownika, Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych, Naczelnika wydziału właściwego merytorycznie / samodzielne stanowisko, Głównego Księgowego.

Nie wprowadzono wymogu powołania komisji przetargowej (bądź zespołu wskazującego najkorzystniejszą ofertę) ani nie określono zapisów zabezpieczających interesy zamawiającego, wymaganych do ujęcia w treści umowy (np. dotyczących kar umownych, gwarancji).
(dowód: akta kontroli str. 32-57)

1.1.2. Według stanu na 1 stycznia 2014 r. i 31 marca 2017 r. w WZP zatrudnionych było pięciu pracowników (w tym Naczelnik Wydziału). W ich zakresach czynności uwzględniono zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych, określone regulaminem organizacyjnym dla tego Wydziału (w tym sporządzanie umów na realizację zamówień podprogowych). Realizację zadań z związanych z udzielaniem zamówień publicznych (bez wskazania czy dotyczą one zamówień o wartości od 30 tys. euro, czy o wartości niższej) uwzględniono w pisemnych zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności wybranych pracowników innych komórek organizacyjnych (w tym zatrudnionych w RDW).
(dowód: akta kontroli str. 58, 64-99)

Analiza zakresów czynności 14 pracowników wydziałów merytorycznych i RDW biorących udział w udzieleniu zbadanych 12 zamówień podprogowych (szerzej opisanych w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego), wykazała że w zakresach czynności siedmiu z tych pracowników ujęto zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych (w przypadku pięciu pracowników – bez wyodrębniania zadań związanych z zamówieniami podprogowymi¹⁵). Pozostałym siedmiu pracownikom nie przypisano takich zadań. Przy czym, w zakresach czynności wszystkich pracowników zawarto zapisy, według których byli oni zobowiązani do wykonywania innych – niż ujęte w tych dokumentach – czynności, zleconych przez przełożonych.
(dowód: akta kontroli str. 58, 64-99, 1057-1058)

Pracownikom realizującym zadania dotyczące udzielania zamówień publicznych (w tym podprogowych) zapewniono odpowiednie warunki do przygotowania i przeprowadzenia postępowań z tym związanych. Stanowiska pracy wyposażono w komputery (z dostępem do drukarki), m.in. z podstawowym oprogramowaniem biurowym (Microsoft Word i Excel) oraz dostępem do poczty elektronicznej (imiennie skrzynki poczty elektronicznej w domenie pzd.wrotapodlasia.pl) i Internetu, a na wybranych stanowiska – z dostępem do programu kosztorysowego *Norma Pro*.
(dowód: akta kontroli str. 63, 403-404, 667-1056)

W okresie objętym kontrolą na szkolenia z zakresu zamówień publicznych w PZDW wydatkowano łącznie 13.032 zł, co stanowiło 13,7% ogółu wydatków na szkolenia. W szkoleniach tych uczestniczyło łącznie 15 pracowników (niektórzy kilkakrotnie)¹⁶, w tym wszyscy pracownicy WZP i dziewięciu wybranych pracowników innych komórek organizacyjnych (z tego czterech z 14 pracowników zaangażowanych w udzielenie 12 zbadanych zamówień podprogowych).
(dowód: akta kontroli str. 58-62, 406)

Według wyjaśnienia Dyrektora PZDW, WZP organizuje także szkolenia wewnętrzne, podnoszenie kwalifikacji odbywa się również w drodze samokształcenia. Pracownicy mają dostęp do literatury fachowej i czasopism branżowych, np. „Zamówienia Publiczne”, „Vademecum Zamówień Publicznych”, stron internetowych (UZP) i serwisów prawnych.
(dowód: akta kontroli str. 398-404)

¹⁵ Były to takie zadania jak np.: opracowywanie kosztorysów inwestorskich, uproszczonej dokumentacji technicznej oraz innych danych do przygotowania przetargów na roboty drogowo-mostowe, branie udziału w komisjach przetargowych, współudział w opracowywaniu materiałów niezbędnych do przetargów, przekazywanie do WZP informacji niezbędnych do przygotowania dokumentacji przetargowej.

¹⁶ Najliczniejsza grupa pracowników (10 osób) wzięła udział w szkoleniu „Zamówienia publiczne na roboty budowlane po nowelizacji prawa zamówień publicznych – szacowanie, opis, zamówienia i roboty dodatkowe, zamienne oraz uzupełniające, kryteria oceny ofert”. Inne tematy szkoleń to m.in.: „Nieprawidłowości w zamówieniach publicznych”, „Klauzule w zamówieniach publicznych”, „Prawo zamówień publicznych stan obecny i kierunki zmian”, „Nowelizacja prawa zamówień publicznych – szkolenie przygotowujące do stosowania nowych uregulowań”, „Kontrola zamówień publicznych”, „Nowelizacja ustawy prawo zamówień publicznych 2016”, „Prawo zamówień publicznych po nowelizacji wdrażającej dyrektywy UE”, „Wybrane zagadnienia z nowelizacji prawa zamówień publicznych z dnia 22 czerwca 2016 r.”, „Zamówienia publiczne kompleksowo – w dniowe szkolenie praktyczne z perspektywy pół roku po nowelizacji ustawy PZP”.

1.1.3. Stosownie do § 4 zarządzenia nr 50/2013 Dyrektora PZDW z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie zarządzania ryzykiem i standardów kontroli zarządczej B7, B8 i B9 załącznika do Komunikatu nr 23 MF, w PZDW corocznie dokonywano identyfikacji ryzyka oraz ustalano metody przeciwdziałania ryzyku, w rezultacie czego w arkuszach identyfikacji, oceny i określenia metody przeciwdziałania ryzyku:

- WZP ujmował szczegółowe ryzyka odnoszące się do udzielania zamówień, do których stosuje się przepisy ustawy pzp, np.: [a] udzielenie zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany w trybach określonych w ustawie, [b] naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych (dotyczących m.in. przesłanek stosowania trybów udzielania zamówień publicznych, obowiązku przekazywania i zamieszczania ogłoszeń), [c] określenie przedmiotu zamówienia lub warunków udziału w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, [d] zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego: bez zachowania formy pisemnej bądź przed ostatecznym rozstrzygnięciem odwołania albo zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów;
- pozostałe komórki organizacyjne PZDW – w których realizowane były czynności związane z udzielaniem zamówień podprogowych – ujmowały w sposób ogólny ryzyka w zakresie udzielania zamówień publicznych, m.in. w postaci zapisów: „ryzyko związane ze zlecaniem zadań publicznych innym podmiotom”, „ryzyko związane z podejmowaniem decyzji oraz udzielaniem zamówień publicznych lub zlecaniem zadań publicznych”, „ryzyko naruszenia zasad, form lub trybu ustawy o zamówieniach publicznych i przepisów wewnętrznych” (w odpowiadającej im pozycji „kategoria ryzyka” – „ryzyko finansowe zamówień publicznych i zlecania zadań publicznych”, bądź „ryzyko finansowe zamówień publicznych”), przy czym niektóre komórki organizacyjne w rubryce „Planowana metoda przeciwdziałania ryzyku wraz z jej opisem”, w wierszu dotyczącym tych ryzyk zawierały m.in. zapisy „przestrzeganie Regulaminów udzielania zamówień publicznych do i powyżej 14 tys. euro” (wartość taką podawano w ryzykach ustalanych na lata 2015-2017, mimo podwyższenia jej w 2014 roku do 30 tys. euro¹⁷).

(dowód: akta kontroli str. 126-199)

Dyrektor PZDW wyjaśnił m.in., że zmiana ustawowego progu stosowania ustawy pzp „nie miała wpływu na zmianę celów i zadań jednostki. Oznacza to, że nie była to istotna zmiana warunków, w których funkcjonuje jednostka i która wymagałaby udokumentowanej (zgodnie z obowiązującą w jednostce procedurą zarządzania ryzykiem) ponownej (częściej niż raz w roku) identyfikacji i analizy ryzyka. Zmianie nie uległa (z wyjątkiem kwot) procedura udzielania zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy [...], która była znana i stosowana przez pracowników już od 2008 r. [...] biorąc pod uwagę fakt, że część zamówień (zamówienia do 30 tys. euro) nie musiała już być prowadzona według zasad określonych w ustawie [...] tylko według procedur wewnętrznych [...] sugerowałoby nawet, że ryzyko udzielania zamówień publicznych w jednostce powinno ulec obniżeniu. Jednak na poziom ryzyka dotyczącego udzielania zamówień publicznych ma wpływ wiele czynników, a nie tylko zmiana przepisów prawa co oznacza, że nie musiało tak się stać. [...] Każda komórka organizacyjna zarządza ryzykiem w odniesieniu do zadań przez nią realizowanych. Analizuje ryzyko w kontekście prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Na tej podstawie określa reakcję na ryzyko i podejmuje działania.” W związku z tym WZP skupił się na określeniu ryzyk dla zadania – „Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy ...” pzp. W przypadku pozostałych komórek organizacyjnych, zlecanie zamówień nie jest „zadaniem samym w sobie lecz sposobem umożliwiającym prawidłowe wykonywanie zadania merytorycznie właściwego dla tej komórki, np. do zadań Wydziału Przygotowania i Realizacji Inwestycji [...] należy opracowanie dokumentacji projektowej. Aby móc zrealizować to zadania komórka we współpracy [z WZP] przygotowuje i przeprowadza postępowanie o zamówienie publiczne [...]. W związku z tym zarządzając ryzykiem zidentyfikowała, przeanalizowała

¹⁷ Dotyczyło to ryzyk ustalanych na: 2015 rok – RDW w Suwałkach, RDW w Sokółce, Wydział Budowy i Dokumentacji, RDW w Siemiatyczach; 2016 rok – Wydział Mostów, RDW w Suwałkach, RDW w Sokółce, RDW w Siemiatyczach, Wydział Budowy i Dokumentacji, 2017 rok – RDW w Suwałkach, RDW w Siemiatyczach).

i określiła reakcje na ryzyko – Ryzyko związane ze zlecaniem zadań publicznych innym podmiotom (Ryzyko finansowe – Zamówień publicznych i zlecania zadań publicznych)”.

(dowód: akta kontroli str. 398-404)

1.1.4. Stosownie do standardu kontroli zarządczej C14 załącznika do Komunikatu nr 23 MF, w PZDW wprowadzono mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych. Obowiązujące zasady (polityka) rachunkowości¹⁸ zapewniały dokumentowanie oraz rejestrowanie operacji gospodarczych, stosownie do przepisów art. 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹. Natomiast instrukcją kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych²⁰ wprowadzono wymogi w zakresie weryfikacji operacji finansowych i gospodarczych oraz podziału kluczowych obowiązków – czynności dotyczących przeprowadzania kontroli i zatwierdzania dowodów księgowych pomiędzy różnych pracowników, m.in. wymogi:

- sprawdzenia dowodów obcych przez właściwych pracowników i ich opisanie (wskazanie przeznaczenia wydatku lub innych informacji dotyczących wydatku),
- poddania dowodu księgowego kontroli merytorycznej przez właściwego Zastępcę Dyrektora, kierownika merytorycznej komórki organizacyjnej (w przypadku ich nieobecności – przez pracownika zastępującego) i – po potwierdzeniu przeprowadzenia tej kontroli – przekazania dowodu do Wydziału Finansowego,
- poddania dowodu kontroli formalno-rachunkowej i jej potwierdzenia przez pracownika Wydziału Finansowego,
- dokonania, na dowodach księgowych dotyczących wydatków, adnotacji o trybie udzielenia zamówienia wynikającym z ustawy pzp (bądź bez stosowania tej ustawy) i zapisu potwierdzającego celowość, gospodarność i legalność dokonanych wydatków – przez osobę sprawdzającą dowód pod względem merytorycznym,
- zatwierdzenia dowodów księgowych przez Dyrektora lub osobę przez niego upoważnioną,
- podpisania dowodów bankowych przez Dyrektora i Głównego Księgowego.

W przedmiotowej instrukcji szczegółowo określono zakres kontroli merytorycznej i kontroli formalno-rachunkowej, wymóg potwierdzenia ich dokonania podpisem osoby sprawdzającej i datą sprawdzenia, zaś w załącznikach do instrukcji wyszczególniono osoby upoważnione do ich przeprowadzania (wraz z wzorami podpisów). Od 7 maja 2015 r., kontrola formalno-rachunkowa faktur opiewających na kwotę powyżej 50 tys. zł obejmowała także potwierdzenie – przez upoważnionego pracownika i Głównego Księgowego – zgodności numeru rachunku bankowego wskazanego na fakturze z numerem wykazany w umowie dotyczącej danego rozliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 200-255)

1.2.1. Zagadnienia dotyczące zamówień publicznych, w tym podprogowych, były przedmiotem corocznych analiz obszarów ryzyka Audytora Wewnętrznego PZDW. Zostały one zakwalifikowane do podstawowych obszarów działalności jednostki, a poziom ryzyka dla nich określony – jako średni. W latach 2014-2016 Audytor Wewnętrzny zrealizował łącznie 13 zadań zapewniających, przy czym udzielanie zamówień podprogowych stanowiło jedno z zagadnień badanych w ramach dwóch z tych zadań. Były to, ujęte w planie audytu, zadania pn.: „Realizacja zadania dofinansowanego ze środków europejskich” (sprawozdanie z 18 stycznia 2016 r.) i „System zakupów” (sprawozdanie z 24 stycznia 2017 r.). Odnotowane w sprawozdaniach zastrzeżenia Audytora Wewnętrznego – w kontekście zamówień podprogowych – dotyczyły w szczególności:

- braku – w regulaminie zamówień – zapisu zobowiązującego do przekazywania kopii umowy (aneksów) do Wydziału Finansowego (w celu ich bieżącego wprowadzania do systemu finansowo-księgowego i uniemożliwienia zaciągania zobowiązań przekraczających wysokość środków przewidzianych w planie finansowym) oraz

¹⁸ Zasady (polityka) rachunkowości wprowadzone zarządzeniem Nr 49 Dyrektora PZDW z 27 czerwca 2014 r., na podstawie którego utraciło moc – wcześniej obowiązujące – zarządzenie Nr 38 Dyrektora PZDW z 21 maja 2012 r.

¹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.

²⁰ Wprowadzonej zarządzeniami Dyrektora PZDW, kolejno: Nr 107/2009 z 18 grudnia 2009 r. (ze zm. zarządzeniem Nr 41/2012 z 23 maja 2012 r. i Nr 48/2014 z 27 czerwca 2014 r.), Nr 35/2015 z 7 maja 2015 r., Nr 34/2016 z 28 kwietnia 2016 r. i Nr 7/2017 z 19 stycznia 2017 r.

nieokreślenia terminu przedłożenia do WZP sprawozdań o zamówieniach udzielonych przez RDW i wzoru tych sprawozdań (co umożliwiłoby scalanie danych);

- nieokreślenia w procedurach wewnętrznych zasad kontroli i obiegu dowodów księgowych wpływających drogą elektroniczną (e-faktury);
- stwierdzonego przypadku zastosowania nieaktualnego kursu euro do szacowania wartości zamówienia (bez wpływu na zastosowaną procedurę jego udzielenia);
- niesporządzenia dokumentacji z czynności rozpoznania cenowego w niektórych przypadkach zamówień podprogowych (niektóre RDW tworzyły taką dokumentację dla każdego zakupu dokonywanego cyklicznie w ciągu roku, a inne ograniczyły się do sporządzenia wniosku i udokumentowania wyłonienia najkorzystniejszej oferty – po czym realizowały zakupy do kwoty określonej w ofercie).

Audyt Wewnętrzny odnotował też zastrzeżenia w zakresie „adekwatności procedur wewnętrznych do potrzeb jednostki, w tym spójności z innymi regulacjami wewnętrznymi, [...] powtarzania tych samych zagadnień w różnych zarządzeniach wewnętrznych, kompletności regulowania danego zagadnienia (...)”, co dotyczyło m.in. regulaminu zamówień podprogowych, instrukcji w sprawie kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Odnośnie regulaminu zamówień, zwrócił uwagę np. na nieprecyzyjne sformułowania „osoba odpowiedzialna za realizację zamówienia” i „faktura (...) podlega potwierdzeniu zgodności formalno-prawnej i zostaje przekazana do Wydziału Ekonomiczno-Finansowego”, które dodatkowo było niespójne z uregulowaniami w powołanej instrukcji (w niej – zapisy o kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej). Stosowne zmiany w zakresie regulaminu zamówień – według deklaracji Naczelnika WZP, złożonej Audytorowi Wewnętrznemu – mają zostać wprowadzone do 30 czerwca 2017 r.

W ocenie Audytora Wewnętrznego w PZDW były przestrzegane zasady dotyczące kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych (określone stosowną instrukcją), z wyjątkiem pojedynczych przypadków (stwierdzonych w ramach badania 350 dowodów księgowych), które m.in. dotyczyły: [a] nierzetelnego przeprowadzenia kontroli merytorycznej dowodu (faktura o wartości 4,07 zł przeszła taką kontrolę, chociaż została błędnie wystawiona na PZDW i dotyczyła towaru niezakupionego przez tę jednostkę), [b] zbyt długiego – w stosunku do wymaganego terminu płatności – dostarczenia faktur przez RDW, [c] niewłaściwego użycia pieczęci opisujących zastosowanie art. 4 pkt 8 pzp (z dokumentowaniem lub bez dokumentowania postępowania).

(dowód: akta kontroli str. 256-340, 284-285)

1.2.2. W latach 2014-2017 (I kwartał) w PZDW nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych bezpośrednio ukierunkowanych na zagadnienia związane z udzielaniem podprogowych zamówień publicznych. Zagadnienia te były jednak przedmiotem badań w ramach:

- a) jednej z trzech „kontroli realizacji zadań w powiązaniu z uchwałą budżetową dochodów i wydatków (...)”²¹ przeprowadzonych przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku (zwanego dalej „UMWP”);
- b) audytów zewnętrznych obejmujących cztery projekty w zakresie inwestycji drogowych, dofinansowane z budżetu środków europejskich²²;
- c) 12 z 22 kontroli realizacji projektów dofinansowanych z budżetu środków europejskich (przy czym niektóre zamówienia były objęte badaniami kilkakrotnie – na różnych etapach realizacji), przeprowadzonych przez pracowników: UMWP (13-krotnie), Urzędu Kontroli Skarbowej (siedmiokrotnie) i PARP (dwukrotnie).

W kontrolach tych nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień podprogowych.

(dowód: akta kontroli str. 257-258, 341-397)

²¹ Były to kontrole obejmujące lata 2012-2013, 2014 i 2015, przy czym zamówienia podprogowe były badane w kontekście wydatków 2014 roku.

²² Współfinansowanych przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz z budżetu państwa w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego (RPOWP) na lata 2007-2013. Wymóg przeprowadzenia audytu zewnętrznego wynikał z umowy o dofinansowanie.

1.3. W latach 2014-2017 (I kwartał) w PZDW odnotowano wpływ ogółem trzech skarg i 32 spraw rozpatrzonych w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²³. Żadna z nich nie dotyczyła zamówień podprogowych²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 401-402, 405)

1.4. Podwyższenie z dniem 16 kwietnia 2014 r. (z 14 tys. do 30 tys. euro) progu stosowania przepisów ustawy pzp nie skutkowało zmianami w stanie zatrudnienia osób zaangażowanych w udzielanie zamówień publicznych. Nie spowodowało zmian w obowiązujących wewnętrznych uregulowaniach dotyczących tych zamówień, poza podwyższeniem wzmiankowanego progu do 30 tys. euro i wprowadzeniem wymogu przedkładania przez RDW – do WZP – sprawozdań z udzielonych zamówień). W świetle wyjaśnienia Dyrektora PZDW, skróceniu uległy terminy postępowań, które przed zmianą ustawy pzp były prowadzone w trybach określonych tą ustawą. *„Wpłynęło to na sprawniejsze prowadzenie procedury wyłaniania wykonawcy i szybsze zawieranie umów, co ma istotne znaczenie, gdyż zamówienia do 14/30 tys. euro dotyczą w dużej mierze zadań interwencyjnych na drogach, wymagających szybkiej realizacji”*. Tylko „teoretycznie” zmniejszyła się liczba postępowań prowadzonych w trybach ustawy pzp i czynności wykonywanych przez osoby zaangażowane w udzielanie zamówień, gdyż: [a] *„liczba zamówień realizowanych w danym roku w jednostce nie jest liczbą stałą i zależy głównie od możliwości finansowych jednostki oraz jej potrzeb”, [b] „w ostatnich latach znacznie wzrosła liczba postępowań prowadzonych powyżej progu 30 tys. euro co miało wpływ na ogólne obciążenie pracą w Wydziale Zamówień Publicznych i komórkach organizacyjnych”*. Poza tym, *„stosowana procedura odnosząca się do zamówień poniżej 30 tys. euro (wcześniej 14 tys. euro) mimo, że mniej pracochłonna to jednak wymaga czynności stosowanych także przy postępowaniach prowadzonych zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych takich jak: szacowanie wartości zamówienia, przygotowanie wniosku o wszczęcie postępowania, sporządzenie umowy. Każda zawierana umowa [...] analizowana jest indywidualnie dla konkretnego zamówienia, odpowiednio przez: wydział merytoryczny, Wydział Zamówień Publicznych i radców prawnych. Tak więc zapisy umowne dotyczące kar umownych, gwarancji, rękojmi uzależnione są od przedmiotu zamówienia i określone w odniesieniu do danego zamówienia, a nie od trybu postępowania”*.

(dowód: akta kontroli str. 33-58, 398-404)

1.5. W zakresie ewidencjonowania zamówień publicznych o wartości poniżej progu ustalonego w art. 4 pkt 8 ustawy pzp w WZP prowadzono:

- rejestr – zawarty w formie pisemnej – umów w sprawie udzielenia zamówień (w arkuszu Excel), zawierający takie dane, jak: nr i data zawarcia umowy, nazwa i dane adresowe wykonawcy, przedmiot zamówienia, wartość umowy brutto, termin realizacji (w rejestrze prowadzonym w formie papierowej odnotowywano ponadto: tryb udzielania zamówienia, komórkę organizacyjną prowadzącą sprawę, wartości netto),
- pomocniczą ewidencję postępowań zakończonych zawarciem pisemnej umowy, zawierającą takie dane, jak: przedmiot zamówienia, jego rodzaj (roboty budowlane, usługi, dostawy), symbol komórki organizacyjnej PZDW prowadzącej sprawę, kod CPV, szacunkowa wartość zamówienia, tryb postępowania, oferowane ceny brutto, nr i data umowy, nazwa wykonawcy, cena umowna (netto i brutto).

W PZDW nie prowadzono natomiast jednolitego, ogólnego rejestru zamówień udzielonych bez zawarcia umowy w formie pisemnej. Były one ujmowane w księgach rachunkowych, stosownie do obowiązujących zasad / polityki rachunkowości, które nie zobowiązywały do wyodrębnienia wydatków poniżej wartości progu ustalonego w art. 4 pkt 8 pzp.

(dowód: akta kontroli str. 424-426, 571-633)

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1764.

²⁴ Żadna skarga nie dotyczyła też zamówień publicznych o wartości 30 tys. euro bądź wyższej, natomiast w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej złożono 11 wniosków odnoszących się do takich zamówień. Wnioski te dotyczyły m.in. udostępnienia: planu zamówień publicznych; wykazu inwestycji drogowo-mostowych, które będą ogłaszane jako zamówienia publiczne; wykazu planowanych wydatków na rozbudowę infrastruktury informatycznej, umów zawartych na realizację konkretnych inwestycji drogowych.

Roczne sprawozdania o zamówieniach publicznych udzielonych w latach 2014-2016 PZDW przekazał – drogą elektroniczną – Prezesowi Zamówień Publicznych odpowiednio 24 lutego 2015 r., 29 lutego 2016 r. i 28 lutego 2017 r., tj. z zachowaniem ustawowego terminu (do 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie), stosownie do postanowień art. 98 ust. 1 i 2 ustawy pzp. W sprawozdaniach za lata 2014-2016 wykazano następujące łączne wartości udzielonych zamówień podprogowych (bez podatku od towarów i usług): 3.575.715,45 zł, 2.588.714,77 zł i 3.104.570,45 zł.

(dowód: akta kontroli str. 424, 428-432, 468-471, 501-512)

Według przyjętej w WZP praktyki sporządzania tych sprawozdań (zasad ich sporządzania nie sformalizowano w formie pisemnej²⁵) na łączne roczne wartości tych zamówień składały się: [a] suma wartości zamówień z umów zawartych w formie pisemnej, których rejestr prowadzono w WZP, [b] sumy wartości zamówień udzielonych – bez zawarcia umowy w formie pisemnej – w innych komórkach organizacyjnych PZDW, tj.: Wydziale Administracyjnym, Wydziale ds. Gospodarowania Nieruchomościami i pięciu RDW. Komórki te przekazały do WZP dane o łącznej wartości zamówień udzielonych poza umowami w formie pisemnej (bez wykazania kwot poszczególnych zamówień) i wykazy – udzielonych w ramach ich działalności – zamówień objętych pisemnymi umowami. Naczelnik WZP wyjaśniła, że ustalenie danych przez poszczególne komórki organizacyjne w celu określenia kwoty do rocznego sprawozdania „dokonywane jest w różnych formach, poprzez sporządzanie przykładowo: pomocniczego zestawienia faktur prowadzonego na bieżąco w postaci elektronicznej, zestawienia faktur z poszczególnych okresów [...] prowadzonego w formie papierowej, zestawienia dokonanych zleceń, zestawienia kompletowanych w ciągu roku kopii faktur”.

(dowód: akta kontroli str. 424-427)

W rezultacie weryfikacji, w ramach kontroli NIK, danych zbiorczych o wydatkach nieobjętych umowami w formie pisemnej – dokonanej w oparciu o pomocnicze wykazy takich wydatków (z danymi o fakturze / rachunku i ich wartości netto), tj.: wykazy wydatków za lata 2014 - 2016 przekazane przez Wydział Administracyjny i Wydział ds. Gospodarki Nieruchomościami oraz wykazy wydatków za 2016 rok sporządzone w pięciu RDW – ustalono, że objęły one poniesione w ramach ich działalności wydatki o wartości od kilku do kilkuset zł, w pojedynczych przypadkach do kilku tysięcy zł, a ich sumy były zgodne z danymi zbiorczymi o tych wydatkach, wcześniej przekazanymi do WZP.

(dowód: akta kontroli str. 424-426, 437-440, 472, 476-478, 513, 528-530-570)

Wartości wszystkich 15 zbadanych zamówień podprogowych o najwyższej wartości prawidłowo przeniesiono do rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach (stwierdzone w zakresie innych takich zamówień przypadki niewłaściwego ich wykazania w sprawozdaniu, szerzej opisano w sekcji „Ustalane nieprawidłowości”). Zafakturowane i zapłacone należności były zgodne z zarejestrowaną wartością udzielonych zamówień. Faktury, będące podstawą zapisów księgowych, zostały prawidłowo poddane kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 407-412)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości w wykazywaniu wartości zamówień podprogowych w – przekazywanych Prezesowi UZP – rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach. Za lata 2014 - 2016, wykazano w nich następujące wartości takich zamówień: 3.575.715 zł, 2.588.715 zł i 3.104.570 zł. Analiza materiałów, na podstawie których w WZP ustalono i wykazano te wartości w sprawozdaniach, wykazała, że wartości udzielonych zamówień podprogowych:

- a) w 2014 roku zawyżono, ujmując w nich wartość dwóch zamówień udzielonych w trybie z wolnej ręki (każde z nich powyżej 30 tys. euro) na łączną kwotę 425.309 zł netto²⁶;

²⁵ Brak innych unormowań wewnętrznych w tym zakresie poza zapisami: 1/ w regulaminie organizacyjnym PZDW, w myśl którego sporządzanie sprawozdań do Prezesa UZP należy do zadań WZP; 2/ w regulaminie zamówień – zobowiązującym RDW do przedkładania WZP, corocznych sprawozdań z udzielonych zamówień o wartości do 30 tys. euro, w których należy uwzględnić wszystkie wydatki, zgodnie z wytycznymi WZP.

²⁶ Były to umowy: 1/ WZP.2510.43.2014 z 6 października 2014 r. o wartości 155.809,08 zł (roboty uzupełniające związane z budową i rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 653 wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi i niezbędną infrastrukturą), 2/ WZP.2510.48.2014 z 28 listopada 2014 r. o wartości 269.500 zł (roboty uzupełniające dotyczące zadania „Budowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 645 i Nr 648 wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi i niezbędną infrastrukturą techniczną ...”).

- b) w 2016 roku zaniżono o wartości nieuwjętych – zawartych bez stosowania ustawy pzp, ze względu na art. 4 pkt 8 tej ustawy – dwóch umów na łączną kwotę 32.670 zł netto, tj.: umowy WZP.2512.46.2016 z 27 lipca 2016 r. (obniżenie krawężników do istniejących przejść dla pieszych w m. Narewka i w m. Jalówka, odpowiednio w ciągach dróg wojewódzkich Nr 687 i Nr 686) oraz umowy WZP.2517.16.2016 z 30 grudnia 2016 r. (dostawa oleju opałowego w ilości 5.000 litrów do siedziby RDW w Suwałkach).

(dowód: akta kontroli str. 4,24-426, 428-436, 501-525, 615-616, 621-622)

Sprawozdania zostały sporządzone w WZP, którego Naczelnik wyjaśniła, że dwa zamówienia z wolnej ręki w sprawozdaniu za 2014 rok omyłkowo ujęto do wartości zamówień podprogowych. Omyłką było też ujęcie w sprawozdaniu za 2016 rok wartości umowy na obniżenie krawężników. Natomiast wartość umowy na dostawę oleju opałowego wykazano łącznie z całym postępowaniem na kompleksową dostawę paliw (w zamówieniach o wartości powyżej 30 tys. euro), ponieważ wyjściowo dostawa oleju opałowego do RDW w Suwałkach była jego elementem (jednym z zadań w przetargu nieograniczonym). Odnosząc się do wyjaśnienia zauważyć należy, iż przetarg nieograniczony w części dotyczącej dostawy oleju opałowego do RDW w Suwałkach został unieważniony (nie złożono żadnej oferty), a umowę w tym zakresie zawarto na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp, po przeprowadzeniu odrębnego postępowania. Stanowiła ona zatem oddzielne zamówienie, którego wartość należało wykazać w wartości zamówień podprogowych.

(dowód: akta kontroli str. 518-526, 661-666)

Ponadto – w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach – niejednolicie wykazywano wartość zamówień z umów, w których wynagrodzenie wykonawcy było określone w cenach jednostkowych. W przypadku niektórych takich umów wykazano wartość wydatków poniesionych w roku zawarcia umowy, a w przypadku innych takich umów – w sprawozdaniu nie wykazano żadnej wartości. Najwięcej przypadków (dziewięć) nieuwjęcia wartości umów z cenami jednostkowymi dotyczyło 2014 roku. Wystąpiły one także w 2016 roku, np. nie ujęto wartości umów WZP.2518.49.2016 oraz WZP.2518.50.2016 z 7 grudnia 2016 r., dotyczących odpowiednio dostawy prasy do siedziby PZDW i RDW (rozliczenia według bieżących cen detalicznych egzemplarza) w 2017 roku oraz usług pocztowych w 2017 roku (rozliczenia miesięczne zgodnie z cennikami obowiązującymi w dniu realizacji usług). Wartość pierwszej umowy – wg złożonej oferty wyniosła 5.547 zł netto (w oparciu o zamawiane tytuły prasowe i ilości ich wydań), zaś szacunkową wartość drugiego zamówienia ustalono na 23.750 zł netto (w oparciu o koszty poniesione w 2016 roku). Stosownie do „Zasad sporządzania rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych” zamieszczonych na stronie internetowej UZP, „jeżeli w zawartej umowie określono jedynie ceny jednostkowe (bez podania wartości całkowitej umowy), za wartość zamówienia należy przyjąć iloczyn przewidywanej ilości lub zakresu usług (np. roboczogodziny) oraz cen jednostkowych określonych w umowie”. Zgodnie z § 1 pkt 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania²⁷ oraz § 1 pkt 10 zastępującego go rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania²⁸ – roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach składane przez zamawiającego zawiera łączną wartość udzielonych zamówień, bez podatku od towarów i usług, które zostały udzielone z wyłączeniem procedur określonych w ustawie, tj. na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy. W świetle definicji zamówienia publicznego, zawartej w art. 2 pkt 13 Pzp, pod pojęciem „udzielenie zamówienia” należy rozumieć zawarcie odpłatnej umowy w sprawie zamówienia publicznego. A zatem, dla powstania obowiązku sprawozdawczego za dany rok decydujące znaczenie ma data zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Inne czynności dokonane w postępowaniu o udzielenie zamówienia niż zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego nie mają znaczenia dla ustalenia obowiązku sprawozdawczego za dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 424-426, 433-436, 473-475, 514-517, 636-660)

²⁷ Dz.U. poz. 1530.

²⁸ Dz.U. poz. 2038.

Naczelnik WZP, w którym sporządzono sprawozdania, wyjaśniła że „w przypadkach gdzie określenie wartości umownej dało się wyliczyć na podstawie jakichkolwiek elementów umożliwiających określenie tej wartości, to zamawiający tę wartość określił i podał w sprawozdaniu. (...) przykładowo w przypadku wynagrodzenia na podstawie cen jednostkowych w odniesieniu do wartości umownej wykazywana jest kwota do wysokości, której będzie realizowana umowa lub jeśli jest to stawka, np. miesięczna – wartość określana na podstawie ceny jednostkowej i okresu realizacji zamówienia (...) lub na podstawie faktycznie poniesionych wydatków. Natomiast niedookreślenie kwoty jest sytuacją szczególną, niezależną od zamawiającego i wynika ze specyficznych sytuacji, gdzie wartość umowna ze względu na przedmiot zamówienia (ilość lub ceny jednostkowe, zmienność taryf rozliczeniowych) na etapie sporządzania sprawozdania sprawia trudności”.

(dowód: akta kontroli str. 424-426, 661-666)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, organizację w PZDW procesu udzielania podprogowych zamówień publicznych.

2. Prawidłowość postępowań o zamówienia publiczne, celowość i oszczędność ponoszonych wydatków

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2014-2017 (I kwartał) PZDW udzielił odpowiednio 134, 119, 123 i 20 zamówień podprogowych na podstawie umów zawartych w formie pisemnej²⁹, w tym kolejno 12, 7, 14 i 2 zamówienia o wartości od 14 tys. do 30 tys. euro. Wartości netto wszystkich udzielonych w tym okresie zamówień podprogowych wyniosły odpowiednio: 3.150,4 tys. zł, 2.588,7 tys. zł, 3.166,5 tys. zł i 512,7 tys. zł. Wartości zamówień mieszczących się w przedziale od 14 tys. do 30 tys. euro wyniosły: 1.321,3 tys. zł, 1.015,6 tys. zł, 1.629,5 tys. zł i 199,4 tys. zł. W latach 2014-2015 udzielono odpowiednio trzy i dwa zamówienia podprogowe dofinansowane z budżetu środków europejskich, których wartość netto wyniosła 51 tys. zł i 23,1 tys. zł (1,6% i 0,9%, wartości zamówień podprogowych z tych lat).

Wartość udzielonych zamówień podprogowych w latach 2014-2016 stanowiła kolejno 6,6%, 5,7% i 15,7% wartości zamówień publicznych udzielonych przez PZDW w trybach określonych ustawą pzp, których wartość nie przekraczała kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy pzp (kolejno: 47.878,7 tys. zł, 45.606,6 tys. zł i 20.131,3 tys. zł).

W porównaniu do 2013 roku liczba zamówień podprogowych (udzielonych na podstawie umowy w formie pisemnej) była mniejsza o: 30 w 2014 roku, 45 w 2015 roku i 41 w 2016 roku, a wartość wszystkich zamówień podprogowych – w odniesieniu do 2013 roku – była mniejsza o: 980,5 tys. zł (o 23,7%) w 2014 roku, 1.542,2 tys. zł (o 37,3%) w 2015 roku i 964,3 tys. zł (o 23,3%) w 2016 roku. (dowód: akta kontroli str. 419-423)

W świetle wyjaśnienia Dyrektora PZDW, zmniejszenie liczby i wartości udzielonych zamówień podprogowych w latach 2014-2016 (w stosunku do 2013 roku), mimo podwyższenia w II kwartale 2014 roku progu stosowania ustawy pzp z 14 tys. do 30 tys. euro, wynikało z tego, że PZDW „przeprowadzał w procedurze przetargowej zadania, których wartość mieściła się w przedziale do 30 tys. euro. Zamawiający łączył mniejsze postępowania ze względu na ekonomikę postępowania (np. aby zorganizować centralnie jedno postępowanie z podziałem na kilka zadań a nie pojedyncze postępowania w każdym z rejonów), w celu uniknięcia zarzutów podziału zamówienia, jak również ze względu na uzyskanie jak najkorzystniejszej ceny i zainteresowanie zamówieniem jak największej grupy potencjalnych wykonawców. W szczególności, gdy zamówienie było udzielane w drugiej połowie roku budżetowego, gdy wykonawcy już realizują inne zamówienia i trudniej było pozyskać oferty”. (dowód: akta kontroli str. 1059-1064)

²⁹ W PZDW brak danych o liczbie zamówień podprogowych udzielonych bez zawarcia umowy w formie pisemnej. W świetle wewnętrznych uregulowań PZDW, forma pisemna była wymagana dla umów o wartości od 500 euro dla robót budowlanych, zaś od 6.000 euro dla pozostałych zamówień, przy czym w praktyce pisemne umowy były zawierane również w przypadku zamówień o niższych wartościach.

Badania kontrolne 12 postępowań o udzielenie zamówień podprogowych³⁰ (z 396 takich postępowań zakończonych zawarciem pisemnej umowy) o łącznej wartości 1.018,8 tys. zł netto³¹ (10,8% wartości wszystkich zamówień podprogowych udzielonych w okresie objętym kontrolą), wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z obowiązującym regulaminem zamówień.

We wszystkich przypadkach wszczęcie postępowania nastąpiło na podstawie wniosku o rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp, który po zaopiniowaniu przez wskazane w regulaminie zamówień osoby (w tym przez Naczelnika WZP), zostały zatwierdzone przez Dyrektora PZDW. Stosownie do art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w każdej sprawie udzielenie zamówienia nastąpiło po uprzednim zabezpieczeniu środków finansowych w planie finansowym, co każdorazowo zostało potwierdzone przez Głównego Księgowego we wniosku inicjującym postępowanie. W PZDW nie sporządzano planu zamówień publicznych o wartości poniżej progu określonego w art. 4 pkt 8 ustawy pzp, gdyż nie zobowiązywały do tego przepisy tej ustawy ani uregulowania wewnętrzne.

Na etapie sporządzania wniosku o rozpoczęcie poszczególnych postępowań, we wnioskach lub załącznikach do nich przedmiot zamówienia opisano w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (w przypadku robót drogowych załączono ich przedmiar). Wydatki związane z badanymi zamówieniami poniesiono na działalność bieżącą jednostki lub realizację jej zadań statutowych, a we wniosku o wszczęcie postępowania każdorazowo uzasadniono konieczność (celowość) udzielenia zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 667-1056)

W każdej sprawie dochowano warunków wyłączających konieczność stosowania ustawy pzp, określonych w art. 4 pkt 8. Wartość szacunkową zamówienia ustalono zgodnie z wymogami § 2 regulaminu zamówień i przepisami ustawy pzp (do których odsyłały zapisy tego regulaminu), tj. na podstawie: rozpoznania rynkowego w sześciu sprawach (w pięciu przypadkach – przeprowadzonego telefonicznie i udokumentowanego, a w jednym – pisemnie), kosztorysów inwestorskich – w czterech sprawach, ceny realizacji usługi w poprzednim roku – w jednej sprawie. Różnice pomiędzy szacunkową i rzeczywistą wartością zamówienia nie były większe niż 30% wartości szacunkowej w 11 z 12 analizowanych spraw. W jednej sprawie (transport i odbiór zwierząt padłych w wyniku zdarzenia komunikacyjnego bądź innego na drogach wojewódzkich) wartość udzielonego zamówienia była o 41% wyższa od wartości szacunkowej (w odpowiedzi na zapytanie skierowane do pięciu potencjalnych wykonawców wpłynęła jedna oferta). Faktyczna wartość każdego analizowanego zamówienia bez podatku od towarów i usług nie przekroczyła równowartości 30 tys. euro, łącznie z innymi tożsamymi przedmiotowo zamówieniami podprogowymi udzielonymi tym samym wykonawcom w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 667-1056)

³⁰ Kontrolą objęto zamówienia, których przedmiot stanowiły: 1/ Obsługa prawna dotycząca inwestycji o nazwie „Budowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 690 wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi i niezbędną infrastrukturą techniczną na odcinku Ostrożany – Siemiatycze”, współfinansowanej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (WZP.2510.45.2014), 2/ Wykonanie Studium Wykonalności Projektu pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 671 na odcinku Sokolany – Janów” (WZP.2513.3.2015), 3/ Naprawa chodnika i miejsc postojowych w obrębie pasa drogowego drogi wojewódzkiej Nr 659 Topczewo – Dąbrówka Kościelna (WZP.2512.36.2014), 4/ Naprawa nawierzchni bitumicznej drogi wojewódzkiej Nr 687 Juszczów Gród – Nowosady w km 28+036 do km 28+312 (...) (WZP.2512.125.2014), 5/ Bieżące utrzymanie sygnalizacji świetlanych, znaków aktywnych oraz znaków zmiennej treści na drogach wojewódzkich w 2015 roku (WZP.2512.1.2015), 6/ Wyrównanie terenu z wykopaniem i odwiezieniem pni drzew, krzaków i zagajników oraz plantowania poboczy w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 673 Lipsk – Sokółka w km 4+950 – 6+000 (WZP.2512.19.2015), 7/ Transport i odbiór zwierząt padłych w wyniku zdarzenia komunikacyjnego bądź innego na drogach wojewódzkich w 2016 roku (WZP.2512.116.2015), 8/ Świadczenie przez Kancelarię na rzecz Zleceniodawcy pomocy prawnej w zakresie działalności PZDW (WZP.2518.50.2015), 9/ Opracowanie dokumentacji projektowej przejazdu kolejowego kategorii „B” w m. Konarzyce w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 677 na odcinku Łomża-Śniadowo (WZP.2516.19.2016), 10/ Usługa dozoru fizycznego budynku biurowego, mienia znajdującego się w budynku i mienia ruchomego (środki transportu) na posesji PZDW (WZP.2518.56.2016), 11/ Opracowanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego i Opisu Przedmiotu Zamówienia niezbędnych do udzielenia zamówienia pn. Optymalizuj i wybuduj dla zadania: „Budowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 678 na odcinku od m. Horodniany do skrzyżowania z drogą wojewódzką Nr 682 w m. Markowszczyzna” (WZP.2516.10.2016), 12/ Naprawa stożków, schodów dla obsługi i ścieków skarpowych przy moście w m. Sójka w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 674 Sokółka – Krynki oraz roboty odwadniające (WZP. 2514.3.2016).

³¹ W tym 42,9 tys. zł zamówień udzielonych w ramach realizacji projektów dofinansowanych środkami budżetu UE.

Stwierdzono natomiast przypadki udzielania – na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy pzp, po przeprowadzeniu stosownych postępowań – zamówień tym samym wykonawcom (pięciu z 12 zbadanych zamówień), których łączna wartość w okresie objętym kontrolą przekroczyła tę wartość. I tak:

- usługa pomocy prawnej w zakresie działalności PZDW w 2014 roku, 2015 roku i w latach 2016-2017 była zlecana tej samej kancelarii, na podstawie trzech umów o łącznej wartości 243.600 zł netto: WZP.2518.52.2013 (55.800 zł), WZP.2518.26.2014 (61.800 zł) i WZP.2518.50.2015 (126.000 zł), a ponadto ta sama kancelaria realizowała obsługę prawną dwóch projektów dofinansowanych środkami UE – na podstawie umów WZP.2510.2013³² (56.000 zł netto) i WZP.2510.45.2014³³ (27.000 zł netto);
- wykonawcy dokumentacji projektowej udzielono trzech zamówień o łącznej wartości 165.600 zł (WZP.2516.19.2016, WZP.2516.6.2015, WZP.2510.1.2016);
- usługę dozoru fizycznego budynku biurowego, mienia w budynku i mienia ruchomego (środki transportu) na posesji PZDW w latach 2015-2017 zlecono temu samemu wykonawcy, na podstawie trzech umów o łącznej wartości 203.135 zł netto: WZP.2518.56.2016 (98.020 zł), WZP.2518.14.2014 (49.906 zł), WZP.2518.44.2015 (55.210 zł netto);
- jednemu z wykonawców robót drogowych udzielono 12 zamówień³⁴, na łącznie 528.668 zł netto³⁵, przy czym były to zamówienia na roboty różnego rodzaju (naprawy nawierzchni, równanie terenu z wykopaniem pni drzew i krzaków, naprawy odwodnienia drogi, naprawa mostu, zabezpieczenie antykorozyjne balustrad mostu), a wartość robót tego samego rodzaju w poszczególnych latach nie przekroczyła wartości 30 tys. euro netto (różne były lokalizacje, w których realizowano poszczególne roboty);
- innemu wykonawcy robót drogowych udzielono czterech zamówień³⁶, których łączna wartość wyniosła 195.634 zł netto, przy czym dotyczy one robót różnego rodzaju (naprawa nawierzchni placu bądź drogi, naprawa odwodnienia dróg, remonty chodnika, renowacja rowu), a wartość poszczególnych rodzajów robót nie przekroczyła wartości 30 tys. euro netto (różne były lokalizacje, w których realizowano poszczególne roboty);
(dowód: akta kontroli str. 667-676, 830-841, 888-897, 909-924, 967-978, 1025-1036)

Według wyjaśnienia Naczelnik WZP, w odniesieniu do okoliczności konkretnego przypadku, „Zamawiający ocenia, czy mamy do czynienia z odrębnymi zamówieniami, czyli sytuacją, gdy przedmiot zamówienia ma inne przeznaczenie lub nie jest możliwym jego nabycie u tego samego wykonawcy (np. wykonanie poszczególnych zamówień wymaga spełnienia przez wykonawców odmiennych warunków, czy też, udzielane zamówienia mają to samo przeznaczenie oraz dodatkowo istnieje możliwość ich uzyskania u jednego wykonawcy). [...] sumowaniu podlegają zamówienia na etapie przygotowywania wniosków, biorąc pod uwagę rodzaj udzielanego zamówienia oraz odpowiednio znane już i przewidziane do udzielenia w przyszłości zamówienia tożsame. [...] większość zamówień w przedziale do 30 tys. euro w zakresie robót budowlanych dotyczy drobnych napraw (dróg, poboczy, przepustów) na niewielkie kwoty. Zamówienia te nie podlegają sumowaniu, ponieważ są to zadania, których nie można zaplanować, gdyż są nieprzewidywalne i pojawiają się w trakcie roku, w wyniku uszkodzenia dróg i poboczy w związku z bieżącym użytkowaniem dróg. Uszkodzenia w pasie drogowym zgłaszają zazwyczaj brygady poszczególnych Rejonów Dróg w wyniku codziennych objazdów patrolowych lub uczestnicy ruchu drogowego. Napraw w tych przypadkach należy dokonać natychmiast, ze względu na bezpieczeństwo ruchu oraz przeciwdziałanie żądaniom odszkodowawczym

³² Na obsługę prawną projektu dofinansowanego z budżetu środków europejskich „Obejście Krasnopolu - Sejny przebudowa drogi wojewódzkiej nr 653”, od 15 lutego 2013 r. do 30 października 2014 r.

³³ Na doradztwo prawne dotyczące inwestycji o nazwie „Budowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 690 wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi i niezbędną infrastrukturą techniczną na odcinku Ostrożany – Siemiatycze”, od 17 listopada 2014 r. do 31 lipca 2015 r.

³⁴ Umowy: WZP.2511.17.2014, WZP.2512.45.2014, WZP.2512.47.2014, WZP.2518.11.2014, WZP.2512.18.2015, WZP.2512.19.2015, WZP.2512.11.2016, WZP.2512.25.2016, WZP.2512.57.2016, WZP.2512.68.2016, WZP.2514.1.2016, WZP.2514.2.2016.

³⁵ W tym: 171.246,95 zł netto w 2014 roku, 142.530,75 zł netto w 2015 roku i 214.890,56 zł netto w 2016 roku.

³⁶ Umowy: WZP.25142.3.2016, WZP.2512.66.2014, WZP.2511.20.2015, WZP.2512.60.2016.

za uszkodzenia pojazdów. Nie mamy tu do czynienia przede wszystkim z tożsamością czasową, zadania były różnego rodzaju i były realizowane w różnych lokalizacjach”.

(dowód: akta kontroli str. 665-666)

Badanie 15 innych wydatków PZDW o wartości od 30 tys. do 35 tys. euro netto wykazało, że zafakturowane i zapłacone należności były zgodne z zarejestrowaną wartością zamówień, w każdym przypadku zamówienia udzielono z zastosowaniem ustawy pzp (w trybie przetargu nieograniczonego).

(dowód: akta kontroli str. 413-418)

We wszystkich 12 objętych kontrolą postępowaniach, wyboru wykonawców dokonano po skierowaniu zapytania ofertowego do wybranych potencjalnych wykonawców (do dwóch – w czterech postępowaniach, do trzech – w siedmiu postępowaniach i do pięciu w jednym postępowaniu), do którego dołączono opis przedmiotu zamówienia. Nie stosowano innych form upublicznienia postępowań, np. w poprzez zamieszczenie ogłoszenia na stronie internetowej. Dyrektor PZDW wyjaśnił, że zgodnie z ustaleniami regulaminu zamówień, „(...) mimo braku obowiązku stosowania ustawy pzp Zamawiający czyniąc zadość zasadzie konkurencyjności kieruje zaproszenia do co najmniej dwóch wykonawców [...] standard ten jest realizowany w wielu przypadkach ponad przeciętną [...] Zamiarem ustawodawcy było wyłączenie postępowań z pzp w celu ich odformalizowania i sprawnego przeprowadzania wyboru wykonawcy. Niezasadne wydaje się więc nałożenie na postępowania do 30 tys. euro rygoru prawie przetargowego (ogłoszenia, powiadamiania, określenie sztywnych terminów składania ofert). Natomiast, zamieszczanie zapytań ofertowych na stronie internetowej generuje konieczność wykonania dodatkowych czynności (cały proces obróbki treści zapytania i wprowadzenia wszystkich wymaganych danych w odpowiednie pozycje zakładki systemu publikacji). Ponadto, powoduje konieczność dodatkowego szkolenia podstawowego i w przyszłości bieżącego, pracowników [...] i w konsekwencji wprowadzenie kolejnych czynności w zakresie ich obowiązków. Zwiększenie wymogów proceduralnych wpływa na ekonomikę postępowania i powoduje wydłużenie procesu wyboru wykonawcy a przedmiotowe postępowania są w dużej mierze postępowaniami dot. prac awaryjnych wymagających szybkiej interwencji”.

(dowód: akta kontroli str. 667-1056, 1059-1064)

Wyboru wykonawców w każdym z 12 analizowanych postępowań dokonano spośród ofert spełniających warunki udziału w postępowaniu i na podstawie kryterium oceny ofert ustalonego w zapytaniach ofertowych (jedynym stosowanym kryterium była cena), co pozwoliło na realizację zamówień w sposób racjonalny i oszczędny. Zgodnie z wymogami regulaminu zamówień, w każdym postępowaniu sporządzono dokumentację z wykonanych czynności rozpoznania cenowego (zgodnie ze wzorem ustalonym w załączniku do regulaminu zamówień), w której m.in. odnotowano potencjalnych wykonawców, do których skierowano zaproszenia do składania ofert, wykonawców, którzy złożyli oferty i treść ofert, wskazano wybraną najkorzystniejszą ofertę. Dokumentację tę każdorazowo zatwierdził Dyrektor PZDW. Dokumentacja postępowań zawierała również wnioski o wszczęcie postępowania, zapytania ofertowe, potwierdzenia ich przesłania lub przekazania, a także złożone oferty. Nie dokumentowano natomiast powiadamiania oferentów o wyborze wykonawcy (wymogu takiego nie przewidziano w regulaminie zamówień). Dyrektor PZDW wyjaśnił, że „ze względu na ekonomikę postępowania (jego sprawny przebieg, oszczędność materiałów i czasu, zazwyczaj krótki termin realizacji) o wynikach postępowania informowano telefonicznie. Wykonawcy składający oferty nigdy nie wnosili zastrzeżeń co do tej formy powiadamiania”.

(dowód: akta kontroli str. 667-1056, 1059-1064)

W 12 zbadanych postępowaniach czynności związane z: sporządzeniem wniosku o jego wszczęcie, opisem przedmiotu zamówienia, ustaleniem jego wartości szacunkowej, wyborem potencjalnych wykonawców, do których przesłano zaproszenia do składania ofert i wyborem najkorzystniejszej oferty, były realizowane przez pracowników komórek merytorycznych. Sporządzenie umów o udzielenie zamówienia należało do obowiązków pracowników WZP, a nadzór nad postępowaniem – do Naczelnika WZP.

(dowód: akta kontroli str. 667-1056)

W przypadku objętych badaniami kontrolnymi dwóch zamówień udzielonych w ramach projektów dofinansowanych z budżetu środków UE, spełnione zostały wymagania określone w „Wytycznych w sprawie udzielania zamówień oraz wyboru wykonawców w transakcjach nieobjętych ustawą prawo zamówień publicznych” (Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013), określających szczegółowe zasady udzielania zamówień oraz wyboru wykonawców w transakcjach nieobjętych ustawą pzp. Przedmiotowe wytyczne³⁷ nie wprowadziły dodatkowych wymogów w stosunku do wynikających z regulaminu zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 656-732)

2.2. We wszystkich 12 analizowanych zamówieniach pisemne umowy zawarto z podmiotami, które złożyły najkorzystniejsze cenowo oferty. Umowy zostały podpisane przez odpowiednio umocowane osoby. Ich przedmiot był tożsamy z przedmiotem postępowań, a wynagrodzenie i termin realizacji takie same jak w złożonych ofertach. Umowy były sporządzane przez pracowników WZP i zawierały postanowienia zgodne z wcześniej ustalonymi opisami przedmiotu zamówienia, ewentualnie innymi warunkami określonymi w zaproszeniach do składania ofert. Umowy (z wyjątkiem dotyczących obsługi prawnej) zostały zaopiniowane przez radcę prawnego z kancelarii prowadzącej obsługę prawną PZDW, posiadały adnotacje o treści „Nie nasuwa zastrzeżeń formalno-prawnych i redakcyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 656-1056)

W 10 z 12 badanych umów zawarto zapisy zabezpieczające interesy PZDW, w szczególności dotyczące kar umownych (za nieterminową realizację umowy, nieterminowe usunięcie stwierdzonych wad i inne przypadki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania), gwarancji lub rękojmi. W umowach dotyczących realizacji robót drogowych zamieszczono zapisy, według których wykonawca ponosił odpowiedzialność za bezpieczeństwo ruchu oraz oznakowanie robót i utrudnień w ruchu związanych z wykonywanymi robotami oraz szkody wyrządzone osobom trzecim w związku z realizacją zamówienia. Nie zawarto żadnych zapisów zabezpieczających interesy PZDW w dwóch umowach na obsługę prawną (PZDW i projektu realizowanego z dofinansowaniem środkami UE). Odnosząc się to tej kwestii Dyrektor PZDW wyjaśnił, że: a/ przepisy prawne nie przewidują konieczności ustalania w umowie kar umownych, b/ przedmiotem umowy było świadczenie usług prawnych zgodnie z wymogami ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, z przepisów której wynika obligatoryjny obowiązek ubezpieczenia (przepis szczególny, zabezpieczający interesy zamawiającego), c/ radcowie prawni podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu OC radców prawnych. „Tym samym zamawiający ma większą ochronę prawną z tytułu nienależytego wykonania umowy, niż ewentualne zapisy o karach umownych [...] Ponadto, zgodnie z § 6 przedmiotowej umowy w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, które w pełni zabezpieczają interesy zamawiającego”. (dowód: akta kontroli str. 656-1056, 1059-1064)

W żadnym z 12 zbadanych zamówień nie stwierdzono przypadków zmian umów dotyczących przedmiotu zamówienia, terminu jego realizacji lub wynagrodzenia. Nie wystąpiły też przypadki zawarcia kolejnych umów, w tym samym zakresie, bez przeprowadzenia postępowania.

Wykonanie 11 z 12 umów przebiegło zgodnie z ich treścią, zobowiązania zostały przez wykonawców zrealizowane w terminie. W jednym przypadku wykonanie przedmiotu umowy (opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego inwestycji) nastąpiło z 10-dniowym opóźnieniem, w związku z czym prawidłowo naliczono i wyegzekwowano kary umowne w kwocie 4.920 zł. We wszystkich przypadkach, przedstawiciele PZDW dokonali rzetelnego i terminowego odbioru zrealizowanych świadczeń. Faktury wystawione przez wykonawców prawidłowo poddano kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej, merytorycznej i stosowania ustawy pzp oraz zostały zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. Wykonawcom terminowo wypłacono wynagrodzenia, w wysokości zgodnej z zawartą umową.

(dowód: akta kontroli str. 656-1056)

³⁷ Zawarto w nich m.in. zapis, że nie mają one zastosowania do zamówień udzielanych przez beneficjentów należących do sektora finansów publicznych, pod warunkiem że posiadają i stosują wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy pzp.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielanie przez PZDW podprogowych zamówień publicznych.

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 Kontroli³⁸, wnosi o rzetelne wykazywanie 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 wykonania wniosku pokontrolnego 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 20 czerwca 2017 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej



podpis

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



podpis

³⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524), zwana dalej „ustawą o NIK”.