



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku



LBI.410.005.04.2017

P/17/063

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

Kontrolerzy

Marek Zapolski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/58/2017 z 12 kwietnia 2017 r.

Marcin Kiersnowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/57/2017 z 12 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Prokuratura Okręgowa w Białymstoku, ul. Jana Kilińskiego 14, 15-950 Białystok¹

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Andrzej Purymski – Prokurator Okręgowy²

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Prokuratury dotyczącą organizacji i udzielania w latach 2014 – 2017 (I kwartał) zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 30 tys. euro (dalej: „zamówienia podprogowe”).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W Prokuraturze prawidłowo zorganizowano proces udzielania zamówień podprogowych. W szczególności 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 przy udzielaniu zbadanych ośmiu zamówień podprogowych o łącznej wartości 528,1 tys. zł (16% wartości udzielonych zamówień podprogowych) dotrzymanie warunków wyłączających stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Ich udzielenie zostało poprzedzone rzetelnym ustaleniem wartości szacunkowej, a postępowania przeprowadzono w sposób zapewniający wybór najkorzystniejszych ofert. W konsekwencji pozwoliło to na racjonalne⁵ wydatkowanie środków publicznych w zbadanych sprawach, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wykazaniu w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach w latach 2014-2016 wartości udzielonych zamówień podprogowych niezgodnie z ich faktyczną wartością.

¹ Dalej: „Prokuratura”.

² Pan Andrzej Purymski jest Prokuratorem Okręgowym od 1 lutego 2017 r. Od 23 lutego 2008 r. do 19 kwietnia 2016 r. Prokuratorem Okręgowym był Pan Tadeusz Marek, a od 20 kwietnia 2016 r. do 31 stycznia 2017 r. Pan Marek Czeszkiewicz.

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm. Ustawa zwana dalej „Pzp”.

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 latach 2014-2017 (I kwartał) w Prokuraturze, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, podejmowano działania organizacyjne w celu zapewnienia udzielania podprogowych zamówień publicznych zgodnie z prawem oraz w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. W tym celu Prokurator Okręgowy wprowadził procedury kontroli zarządczej⁷, w których ustalono m.in., że: [1] system kontroli zarządczej w Prokuraturze stanowi zintegrowany i rzetelnie dokumentowany zbiór procedur i wytycznych odnoszący się do zadań jednostki; [2] struktura organizacyjna powinna być dostosowana do celów i zadań Prokuratury, a zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakresy czynności pracowników będą precyzyjnie określone w sposób pisemny; [3] szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych zostaną określone zarządzeniem Prokuratora Okręgowego; [4] w miarę posiadanych środków zapewniać się będzie pracownikom doskonalenie zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 4-19)

Stosownie do ww. procedur kontroli zarządczej oraz 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 publicznych⁸, odrębnymi zarządzeniami ustalono zakresy działania komórek organizacyjnych Prokuratury⁹, podział czynności pracowników komórki organizacyjnej Prokuratury odpowiedzialnej za zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych¹⁰ oraz regulamin udzielania zamówień podprogowych¹¹ (dalej: „Regulamin Zamówień”). W zarządzeniach tych m.in.:

- wskazano komórkę organizacyjną odpowiedzialną za zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych, tj. Wydział VII Budżetowo-Administracyjny,
- ustanowiono mechanizmy kontrolne zapobiegające nieprawidłowościom w dokonywaniu wydatków do równowartości 30 tys. euro, polegające na wszczynaniu procedury na podstawie wniosku, który zawierał opis i wartość przedmiotu zamówienia oraz wymagał akceptacji głównego księgowego i dyrektora Finansowo-Administracyjnego, a także zatwierdzenia przez Prokuratora Okręgowego,
- rozdzielono funkcje związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań, akceptacją wniosków o ich wszczęcie i zatwierdzaniem wyników postępowań,
- wskazano na konieczność każdorazowego uzyskania potwierdzenia wyłączenia stosowania przepisów Pzp,
- wprowadzono wymóg wykazania zasadności i celowości udzielenia zamówienia,
- wyróżniono trzy tryby postępowań dla zamówień podprogowych w zależności od ich wartości, tj.: dla zamówień do 2 tys. zł brutto przewidziano możliwość wyłączenia stosowania Regulaminu Zamówień po uzyskaniu na to zgody i potwierdzeniu zabezpieczenia środków finansowych; przy zamówieniach nieprzekraczających równowartości 10 tys. zł brutto dopuszczono realizację zamówienia na podstawie

⁷ Zarządzenie Nr 82/16 Prokuratora Okręgowego w Białymstoku z 5 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jednostkach Prokuratury Okręgu Białostockiego. Poprzednio w tej sprawie obowiązywały zarządzenia Prokuratora Okręgowego w Białymstoku nr 49/15 z 8 maja 2015 r. oraz nr 82/12 z 29 czerwca 2012 r.

⁸ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84. Komunikat zwany dalej: „Komunikatem nr 23 MF”.

⁹ Zarządzenie nr 39/16 Prokuratora Okręgowego w Białymstoku z 16 maja 2016 r. w sprawie struktury organizacyjnej Prokuratury Okręgowej w Białymstoku oraz zadań komórek organizacyjnych. Poprzednio w tej sprawie obowiązywało zarządzenie Prokuratora Apelacyjnego w Białymstoku nr 24/15 z 31 marca 2015 r. oraz zarządzenie Nr 53/10 Prokuratora Okręgowego w Białymstoku z 14 września 2010 r.

¹⁰ Zarządzenie nr 137/16 Prokuratora Okręgowego w Białymstoku z 30 listopada 2016 r. w sprawie podziału czynności urzędników i innych pracowników Wydziału VII Budżetowo-Administracyjnego Prokuratury Okręgowej w Białymstoku. Poprzednio w tej sprawie obowiązywały zarządzenia Prokuratora Okręgowego w Białymstoku nr 7/16 z 14 stycznia 2016 r., nr 99/15 z 29 września 2015 r., nr 92/14 z 4 listopada 2014 r. oraz nr 67/12 z 31 maja 2012 r.

¹¹ Zarządzenie nr 98/16 Prokuratora Okręgowego w Białymstoku z 27 września 2016 r. w sprawie udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro w Prokuraturze Okręgowej w Białymstoku. Poprzednio w tej sprawie obowiązywały zarządzenia Prokuratora Okręgowego w Białymstoku nr 28/15 z 18 marca 2015 r. oraz nr 21/13 z 21 lutego 2013 r.

zaakceptowanego wniosku oraz po dokonaniu rozeznania cenowego; dla zamówień powyżej 10 tys. zł brutto przewidziano konieczność przekazania zapytania ofertowego do przynajmniej trzech potencjalnych wykonawców lub zamieszczenie tego zapytania na stronie internetowej Prokuratury¹²;

- wskazano obligatoryjne elementy zapytania ofertowego, tj. opis przedmiotu zamówienia, wykaz dokumentów wymaganych od wykonawców, kryteria wyboru oferty, opis sposobu złożenia oferty, wzór umowy;
- przewidziano wzór protokołu z postępowania zawierający uzasadnienie wyboru wykonawcy, który wymagał potwierdzenia zabezpieczenia środków i wyłączenia stosowania Pzp oraz zatwierdzenia przez Prokuratora Okręgowego.

(dowód: akta kontroli str. 20-78)

Czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień podprogowych oraz prowadzeniem rejestru tych zamówień powierzono inspektorowi w Wydziale Budżetowo-Administracyjnym. W latach 2014-2017 (I kwartał) na tym stanowisku zatrudnione były dwie osoby, które ukończyły studia podyplomowe w zakresie zamówień publicznych, a w trakcie pracy w Prokuraturze odbywały dodatkowe szkolenia w tym obszarze¹³. Stanowisko ich pracy wyposażone było w dwa zestawy komputerowe z dostępem do Internetu i Intranetu, w tym do systemu informacji prawnej. Komputery wykorzystywano do przygotowywania dokumentacji prowadzonych postępowań, prowadzenia ewidencji zawartych umów i udzielonych zamówień, obsługi poczty elektronicznej, zamieszczania informacji o zamówieniach publicznych na stronie Internetowej. Wydział Budżetowo-Administracyjny dysponował też oprogramowaniem przeznaczonym do szacowania wartości kosztorysowej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 41-59, 79-84, 304-325, 343-356)

W latach 2014-2017 (I kwartał) w Prokuraturze sporządzano roczne Plany podprogowych zamówień publicznych oraz – zgodnie ze standardami kontroli zarządczej B7, B8 i B9 załącznika do Komunikatu nr 23 MF – dokonywano corocznie analizy ryzyka, w tym związanego z zapewnieniem prawidłowego wykonania zadań dotyczących udzielania wszystkich zamówień publicznych (bez wyodrębnienia ryzyka z zakresu zamówień podprogowych i zamówień realizowanych w trybie Pzp). Z rejestru ryzyka prowadzonego przez Wydział Budżetowo-Administracyjny wynika, że w latach 2014-2017 (I kwartał) istotność ryzyka nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych zidentyfikowano na poziomie niskim, tj. akceptowalnym. Źródłem jego mogły być zmiany w przepisach, a jako podstawową metodę kontroli ryzyka wskazano szkolenia pracownika odpowiedzialnego za przebieg postępowań, regulacje wewnętrzne, dostępność do aktów prawnych i orzecznictwa.

(dowód: akta kontroli str. 85-92)

Stosownie do standardu kontroli zarządczej C14 załącznika do Komunikatu nr 23 MF mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych określono zarządzeniem nr 60/16 Prokuratora Okręgowego w Białymstoku z 14 czerwca 2016 r. w sprawie instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych¹⁴. Wskazano m.in., że dowody księgowe podlegają: [1] wykonywanej przez głównego księgowego kontroli wstępnej (w zakresie celowości, legalności i gospodarności wydatków) polegającej na badaniu zgodności operacji z planem finansowym oraz pod względem kompletności i rzetelności dokumentów; [2] wykonywanej przez pracownika działu finansowo-księgowego kontroli formalno-rachunkowej polegającej na badaniu kompletności i bezbłędności dokumentu, prawidłowości zastosowanych stawek, dokonanych obliczeń oraz potwierdzenia odbioru towaru lub usługi; [3] kontroli merytorycznej (wykonywanej przez prokuratorów, główną księgową, dyrektora finansowo-administracyjnego, naczelników wydziałów, kierowników działów oraz pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach pracy) w celu sprawdzenia czy dowód księgowy pod względem rzeczowym jest prawidłowy, czy zawarte

¹² Do 18 marca 2015 r. progi te wynosiły odpowiednio do 1 tys. zł, do 7 tys. zł i powyżej 7 tys. zł.

¹³ W latach 2014-2016 na szkolenia trzech pracowników Wydziału Budżetowo-Administracyjnego oraz dwóch prokuratorów dotyczące zamówień publicznych wydatkowano 4,3 tys. zł, co stanowiło 4,7% wydatków poniesionych na szkolenia ogółem.

¹⁴ Poprzednio w tej sprawie obowiązywały zarządzenia Prokuratora Okręgowego w Białymstoku nr 26/15 z 18 marca 2015 r. oraz nr 66/13 z 13 czerwca 2013 r.

w nim dane są rzeczywiste i realne, czy dokumentowane transakcje miały miejsce oraz czy odpowiadają treści zawartych umów lub zleceń; [4] kontroli stosowania Pzp; [5] zakwalifikowaniu wg klasyfikacji paragrafowej i układu zadaniowego; [6] zatwierdzeniu do wypłaty wspólnie przez Prokuratora Okręgowego i głównego księgowego bądź ich zastępców.

Analiza 15 wydatków (o wartości netto poniżej 30 tys. euro każdy, a łącznej 230,1 tys. zł) odnotowanych w prowadzonych w Prokuraturze rejestrach udzielonych zamówień podprogowych za lata 2014-2016 wykazała, że prawidłowo poddano je kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej, merytorycznej oraz stosowania Pzp i zostały zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. We wszystkich przypadkach wysokość poniesionych wydatków odpowiadała wartości należności wykazanej na dowodach księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 93-122)

1.2. W latach 2014-2017 (I kwartał) zagadnienia dotyczące udzielania zamówień podprogowych były objęte także analizą ryzyka audytora wewnętrznego Prokuratury. Z matematycznej analizy ryzyka 11 obszarów działalności Prokuratury wynikało, że ryzyka dla obszaru działalności związanej z udzielaniem podprogowych zamówień publicznych były na poziomie średnim (od 50,7% do 63%). Mając na względzie, że poziom ryzyka w innych obszarach działalności Prokuratury był na poziomie wyższym oraz priorytety Prokuratora Okręgowego i Komitetu Audytu dla działu administracji rządowej Sprawiedliwość – w sporządzonych planach audytu na lata 2014-2017 zagadnienia związane z udzielaniem zamówień publicznych nie zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 123-159)

1.3. W latach 2014-2017 (I kwartał) problematyka dotycząca udzielania podprogowych zamówień publicznych nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych. Nie odnotowano też wpływu do Prokuratury skarg oraz spraw rozpatrywanych w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁵ dotyczących tych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 159-160)

1.4. Odnosząc się do skutków podwyższenia 16 kwietnia 2014 r. (z 14 tys. euro do 30 tys. euro) progu stosowania Pzp¹⁶ Dyrektor Finansowo-Administracyjny Prokuratury wyjaśniła, że „podwyższenie progu stosowania Pzp z 14 tys. euro do 30 tys. euro spowodowało zmniejszenie ilości zamówień udzielanych w trybie w/w ustawy¹⁷. Ze względu na wartość realizowanych do Prokuratury dostaw materiałów biurowych i materiałów eksploatacyjnych do drukarek oraz usług w zakresie przewozu zwołów, w obecnym stanie prawnym oba zamówienia nie wymagają już stosowania Pzp. Także większość robót budowlanych realizowanych w Prokuraturze (ze względu na ich zakres i wartość) nie wymaga stosowania tej ustawy. Prowadzenie postępowań podprogowych, na podstawie wewnętrznych regulacji, realizowane jest w Prokuraturze nadal z zachowaniem zasad określonych w ustawie Pzp, m.in.: transparentności, obiektywizmu oraz uczciwej konkurencji, ale z pewnością w krótszym czasie i w ograniczonym zakresie formalności”. Konsekwencją zmiany progu stosowania Pzp był wzrost liczby zamówień udzielonych z wyłączeniem stosowania tej ustawy, co omówiono w pkt. 2.1. wystąpienia pokontrolnego. W Regulaminie Zamówień 18 marca 2015 r. podwyższono też (z 1 tys. do 2 tys. oraz z 7 tys. do 10 tys.) wartości zamówień, w zależności od których stosuje się różne tryby prowadzenia postępowań o ich udzielenie, co omówiono w pkt. 1.1. tiret 6 wystąpienia pokontrolnego. Porównanie dwóch zamówień udzielonych przez Prokuraturę w trybie Pzp z analogicznymi zamówieniami udzielonymi w wyłączeniu tej ustawy nie wykazało istotnych różnic w zapisach umów dotyczących kar umownych i gwarancji. Podwyższenie progu stosowania Pzp nie wpłynęło też na stan zatrudnienia osób odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień podprogowych.

(dowód: akta kontroli str. 60-78, 161-170, 281-282, 381-434)

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1764.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 423).

¹⁷ W latach 2013-2016 Prokuratura w trybie ustawy Pzp udzieliła kolejno sześć, sześć, trzy i jedno zamówienie o wartości 303,5 tys. zł, 820,6 tys. zł, 643,1 tys. zł i 209,6 tys. zł.

1.5. W Prokuraturze (Wydziale Budżetowo-Administracyjnym) prowadzono rejestry zamówień podprogowych, w których ewidencjonowano m.in. dane wykonawców, przedmiot zamówienia oraz kod ze Wspólnego Słownika Zamówień (CPV). W latach 2014-2016 rejestry nie umożliwiały jednak ustalenia wartości udzielonych zamówień, bowiem ujmowano w nich jedynie faktycznie poniesione w danym roku wydatki, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Od 2017 roku zmieniono powyższą zasadę i w rejestrze zamówień do 30 tys. euro wyodrębniane są zawarte pisemne umowy i faktury realizowane bez pisemnej umowy, co umożliwiało ustalenie wartości udzielonych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 193-280)

Zgodnie z art. 98 ust. 1 i 2 Pzp w Prokuraturze sporządzono roczne sprawozdania o udzielonych w latach 2014-2016 zamówieniach, które terminowo przekazano w formie elektronicznej Urzędowi Zamówień Publicznych. Według sprawozdań za lata 2014-2016 wartość udzielonych zamówień podprogowych wyniosła odpowiednio 822,8 tys. zł, 954,8 tys. zł oraz 1.125,6 tys. zł netto. Wartości te nie odpowiadały jednak rzeczywistej wartości udzielonych zamówień, a jedynie wartości wydatków poniesionych na udzielone zamówienia, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 171-282, 381-417)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wykazaniu w – przekazywanych Urzędowi Zamówień Publicznych – rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach w latach 2014-2016 wartości udzielonych zamówień podprogowych niezgodnie z ich rzeczywistą wartością. Według sprawozdań za lata 2014-2016 wartość udzielonych zamówień podprogowych wyniosła odpowiednio 822,8 tys. zł, 954,8 tys. zł oraz 1.125,6 tys. zł netto, podczas gdy rzeczywista ich wartość wyniosła 839,6 tys. zł, 1.032,2 tys. zł oraz 1.181,2 tys. zł netto, tj. o 16,8 tys. zł, 77,4 tys. zł oraz 55,5 tys. zł więcej. Wynikało to ze sposobu prowadzenia w Prokuraturze rejestrów udzielonych w latach 2014-2016 zamówień podprogowych, na podstawie których sporządzano sprawozdania. W rejestrach udzielonych zamówień ujmowano bowiem faktycznie poniesione w danym roku wydatki z tytułu udzielonych zamówień niezależnie od daty zawarcia umów w sprawie tych zamówień, nie zaś wartość zamówień publicznych, wynikającą z zawartych w danym roku umów. Na przykład Prokuratura 15 grudnia 2015 r. udzieliła zamówienia o wartości 101 tys. zł netto na przewóz w 2016 roku zwłok lub szczątków ludzkich. Wartość tego zamówienia nie została jednak wykazana w rejestrze udzielonych zamówień za 2015 rok, a wysokość poniesionych w 2016 roku wydatków (85,7 tys. zł netto) na jego realizację wykazano w rejestrze za 2016 rok i tym samym - w sprawozdaniu dotyczącym tego roku.

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 przekazywania¹⁸ 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 przekazywania¹⁹ - 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 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.

¹⁸ Dz.U. poz. 1530.

¹⁹ Dz.U. poz. 2038.

Dyrektor Finansowo-Administracyjny Prokuratury wyjaśniła, że „w latach 2014-2016 w tut. jednostce prowadzony był (w oparciu o rejestr faktur) rejestr zamówień, który umożliwiał ewidencję zakupów faktycznie zrealizowanych w danych latach w podziale na kody CPV. W lutym 2014 pracownik odpowiedzialny wówczas za zamówienia publiczne uczestniczył w szkoleniu z zakresie nowego obowiązku ujmowania w sprawozdaniach z zamówień publicznych, zamówień podprogowych. Wówczas, po dokonanej analizie uznano, że taki sposób ewidencji, choć bardzo pracochłonny, będzie najpełniej odzwierciedlał skalę wydatków poniżej progu stosowania ustawy Pzp i w związku z tym na podstawie tych rejestrów przedstawiano dane w sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach. W związku ze zmianą sposobu ewidencjonowania faktur wpływających do jednostki, od 2017 roku zmieniono powyższą zasadę i w rejestrze zamówień do 30 tys. euro wyodrębniane są zawarte pisemne umowy i faktury realizowane bez pisemnej umowy.” (dowód: akta kontroli str. 161-163, 171-282, 381-417)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2014 – 2017 (I kwartał) Prokuratura udzieliła kolejno 347, 385, 357 i 83²⁰ zamówienia podprogowe o wartości 839,6 tys. zł, 1.032,2 tys. zł, 1.181,2 tys. zł, i 224,7 tys. zł netto²¹, w tym dziewięć, siedem, sześć oraz jedno zamówienie o równowartości od 14 tys. do 30 tys. euro. Wartość udzielonych zamówień podprogowych stanowiła 51%, 62%, 85% i 100% wartości wszystkich zamówień publicznych udzielonych przez Prokuraturę, 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 przez Prokuraturę zamówień podprogowych wzrosła odpowiednio o 16, 54 i 26, a ich wartość o 184,7 tys. zł, 377,3 tys. zł i 526,3 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 281-282)

Analiza ośmiu (z 1.503) postępowań²² prowadzonych w Prokuraturze w latach 2014 – 2017 (I kwartał) o udzielenie podprogowych zamówień publicznych o łącznej wartości 528,1 tys. zł netto (16% wartości udzielonych zamówień podprogowych) wykazała, że zgodnie z Regulaminem Zamówień we wszystkich przypadkach wszczęcie postępowania następowało na podstawie wniosku o udzielenie zamówienia. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w każdej sprawie udzielenie zamówienia następowało po uprzednim zabezpieczeniu środków finansowych, co było każdorazowo potwierdzane przez głównego księgowego Prokuratury. Połowa weryfikowanych zamówień była ujęta w rocznych planach podprogowych zamówień publicznych, a pozostałe zamówienia nie były przewidziane na etapie tworzenia planów.

Wszystkie kontrolowane zamówienia były celowe z punktu widzenia funkcjonowania Prokuratury, co w każdym przypadku zostało uzasadnione w treści wniosku o udzielenie zamówienia i zatwierdzone przez Prokuratora Okręgowego.

W każdej sprawie dochowano warunków wyłączających konieczność stosowania Pzp. Pomimo braku szczegółowych zasad ustalania wartości szacunkowej zamówienia i opisu przedmiotu zamówienia, rzetelnie oszacowano ich wartość, w tym w pięciu przypadkach na podstawie aktualnych cen rynkowych, w dwóch sprawach na podstawie wartości kosztorysowej inwestycji i w jednym przypadku na podstawie wartości usług świadczonych

²⁰ Zamówienia podprogowe udzielone przez Prokuraturę na podstawie umów pisemnych i ustnych, których wartość była wyższa od zera złotych.

²¹ W latach 2014-2017 (I kwartał) Prokuratura nie udzielała zamówień dofinansowanych z budżetu środków europejskich.

²² Postępowania: nr VII G 231/21/2014 na dostawę nowego, nieużywanego i wyprodukowanego w 2014 r. samochodu osobowego na potrzeby Prokuratury Rejonowej w Białymstoku; nr VII G 231/16/2014 na wykonanie i montaż regałów przesuwanych i stacjonarnych do pomieszczenia archiwum w budynku Prokuratury; nr VII G 231/17/15 na wykonanie przebudowy pomieszczeń w siedzibie Prokuratury; nr VII G 231/32/15 na dostawę sprzętu komputerowego do prokuratur okręgu białostockiego; nr PO IV G 231.37.2016 na remont dwóch łazienek w siedzibie Prokuratury; nr PO IV G 231.46.2016 na dostawę sprzętu komputerowego do prokuratur okręgu białostockiego; nr III G 231/42/15 na usługę przewozu zwłok lub szczątków ludzkich w obszarze właściwości Prokuratury; nr PO VII WB 262.10.2017 na dostawę tonerów i tuszy do urządzeń drukujących prokuratur okręgu białostockiego.

dla Prokuratury w roku poprzednim. W żadnej sprawie różnica pomiędzy szacunkową i rzeczywistą wartością zamówienia nie była większa niż 30% wartości szacunkowej. Faktyczna wartość każdego analizowanego i udzielonego zamówienia bez podatku od towarów i usług nie przekroczyła równowartości 30 tys. euro, w tym łącznie z innymi zamówieniami o tożsamym lub zbliżnym przedmiocie udzielonymi (także tym samym wykonawcom) przez Prokuraturę w poszczególnych latach. Potwierdziła to analiza 15 innych wydatków Prokuratury z której wynika, że wartość szacunkowa zamówień zbliżona była do ich wartości faktycznej (nieprzekraczającej równowartość 30 tys. euro), a zastosowany tryb udzielania zamówienia zgodny był z Regulaminem Zamówień.

We wszystkich sprawdzonych postępowaniach wyboru wykonawców dokonano w zatwierdzonym przez Prokuratora Okręgowego trybie Regulaminu Zamówień, tj.: w czterech przypadkach po zamieszczeniu zapytania ofertowego na stronie internetowej Prokuratury; w trzech postępowaniach – po skierowaniu zapytania ofertowego do zatwierdzonych przez Prokuratora Okręgowego potencjalnych wykonawców w liczbie od czterech do sześciu; w jednym przypadku – po upublicznieniu zapytania ofertowego na stronie internetowej i skierowaniu tego zapytania do 10 potencjalnych wykonawców. Wszystkie przygotowane zapytania ofertowe spełniały wymagania Regulaminu Zamówień i zawierały opis przedmiotu zamówienia, wykaz dokumentów wymaganych od wykonawców, kryteria wyboru oferty, opis sposobu złożenia oferty i wzór umowy. Opisu przedmiotu zamówienia w każdym postępowaniu dokonano w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, w tym za pomocą dokumentacji projektowej, a wyznaczony termin do składania ofert (od trzech do siedmiu dni) był wystarczający do ich przygotowania i złożenia.

Wyboru wykonawców w każdym analizowanym postępowaniu dokonano spośród ofert spełniających warunki udziału w postępowaniu i na podstawie kryteriów oceny ofert ustalonych w zapytaniach ofertowych, co pozwoliło na realizację zamówień w sposób racjonalny. Zgodnie z Regulaminem Zamówień w każdym postępowaniu sporządzono protokół, który zawierał uzasadnienie propozycji wyboru wykonawcy i został zatwierdzony przez Prokuratora Okręgowego. Pomimo braku w Regulaminie Zamówień wymogu powiadamiania oferentów o wyborze wykonawcy, w siedmiu (z ośmiu) analizowanych postępowaniach takiego zawiadomienia dokonano w formie pisemnej oraz – zależnie od trybu zapytania ofertowego – zamieszczono na stronie internetowej. Informacja zawierała: firmy oraz adresy wykonawców, którzy złożyli oferty; dane zawarte w ofertach podlegające ocenie; punktację przyznaną ofertom w każdym kryterium oceny ofert oraz łączną punktację; informacje o wykonawcach, których oferty zostały odrzucone i powody odrzucenia ofert; uzasadnienie wyboru najkorzystniejszej oferty. Dyrektor Finansowo-Administracyjny Prokuratury wyjaśniła, że *„Prokuratura każdorazowo zawiadamia o wyniku postępowania Wykonawców, którzy złożyli oferty w postępowaniu. W przypadku postępowania nr VII G 231/16/2014 na wykonanie i montaż regałów przesuwanych i stacjonarnych do pomieszczenia archiwum w budynku Prokuratury, informacja taka została przekazana telefonicznie”*. (dowód: akta kontroli str. 122, 283-434)

2.2. We wszystkich analizowanych zamówieniach pisemne umowy zawarto z podmiotami, które złożyły najkorzystniejsze oferty²³ i reprezentowanymi przez odpowiednio umocowane osoby. Treści umów przygotowywane były przez inspektora w Wydziale Budżetowo-Administracyjnym. Dyrektor Finansowo-Administracyjny Prokuratury wyjaśniła, że *„projekty umów od grudnia 2013 do maja 2016 r. przygotowywał (...) pracownik odbywający w czasie zatrudnienia w tej jednostce aplikację radcy prawnego, tak więc umowy przygotowywane były przez osobę posiadającą wiedzę prawniczą i duże doświadczenie w zamówieniach publicznych. Od lipca 2016 r. nowozatrudniony pracownik, któremu powierzono czynności związane z prowadzeniem zamówień publicznych posiada również dużą wiedzę i doświadczenie oraz stosowne wykształcenie w zakresie zamówień publicznych, co daje w znacznym stopniu gwarancję przygotowania umów z należytą starannością w każdym aspekcie. Ponadto każdy projekt umowy był dodatkowo sprawdzany przez bezpośredniego przełożonego w/w pracowników. W związku z rozpoczęciem współpracy z Kancelarią Radcy*

²³ Wyboru najkorzystniejszej oferty w siedmiu zbadanych zamówieniach dokonano w oparciu o kryterium ceny, a w jednym przypadku o kryterium ceny i wartość udzielonego rabatu.

Prawnego projekty umów w roku bieżącym (2017 – przyp. NIK) podlegają dodatkowo opiniowaniu przez wyspecjalizowanego prawnika". Ze strony Prokuratury umowy zawierał Prokurator Okręgowy przy kontrasygnacie Głównego Księgowego albo osoby go zastępującej. Treści umów odpowiadały wzorom umów ujętych w zapytaniach ofertowych i były zgodne z ofertami wyłonionych wykonawców. W umowach zawarto postanowienia zabezpieczające interesy Prokuratury, tj. postanowienia dotyczące kar umownych. W czterech umowach uzgodniono ustawowy dwuletni okres gwarancji, a w czterech innych termin gwarancji został wydłużony. We wszystkich umowach przewidziano, że w razie sporów, właściwym będzie sąd właściwy miejscowo dla Prokuratury.

W dwóch (z ośmiu) sprawach sporządzano aneksy do zawartych umów. W jednym przypadku wynikało to z konieczności wykonania dodatkowych prac remontowych o wartości 5,4 tys. zł (6% wartości pierwotnie udzielonego zamówienia), a w drugiej sprawie – z konieczności zakupu trzech dodatkowych zestawów komputerowych o wartości 9,7 tys. zł (12% wartości pierwotnie udzielonego zamówienia) w związku z decyzją Prokuratury Krajowej dotyczącą przeniesienia Wydziału Budżetowo-Administracyjnego do nowej lokalizacji. Zgodnie z Regulaminem Zamówień zawarcie każdego aneksu do umowy poprzedzone było złożeniem wniosku o udzielenie dodatkowego zamówienia. Wartości obu zamówień po zmianach nie przekroczyły równowartości 30 tys. euro netto.

Wykonanie siedmiu (z ośmiu) umów przebiegło zgodnie z ich treścią. Zobowiązania zostały przez wykonawców wykonane w terminie, a przedstawiciele Prokuratury dokonali rzetelnego i terminowego odbioru świadczeń. Faktury wystawione przez świadczeniodawców prawidłowo poddano kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej, merytorycznej oraz stosowania Pzp i zostały zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. We wszystkich przypadkach wysokość poniesionych terminowo wydatków odpowiadała wartości należności wykazanej na dowodach księgowych i była zgodna z zawartą umową, a rozpoczęcie użytkowania przedmiotu zamówienia następowało niezwłocznie. W przypadku jednego (z ośmiu) zamówienia dostawa nastąpiła po terminie wskazanym w umowie i w tej sprawie Prokuratura, zgodnie z postanowieniami umowy, naliczyła kary umowne w wysokości 0,5 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 283-434)

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

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

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁴, wnosi o wykazywanie w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych – przekazywanych Urzędowi Zamówień Publicznych – wartości zamówień podprogowych udzielonych w danym roku, a nie wartości poniesionych wydatków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

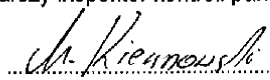
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 29 maja 2017 r.

Kontroler

Marcin Kiersnowski
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis

