



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.01.2017  
P/17/063

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy  
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz  
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60  
[lby@nik.gov.pl](mailto:lby@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 Bydgoszczy
Kontroler	Elżbieta Warda-Fereniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/49/2017 z 18 kwietnia 2017 r.  (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Prokuratura Okręgowa w Bydgoszczy, ul. Stefana Okrzei 10, 85-317 Bydgoszcz <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Duży, Prokurator Okręgowy w Bydgoszczy <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli str. 2-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup>, działalność Prokuratury w zakresie organizacji i udzielania w latach 2014-2017 (I kwartał)<sup>4</sup> zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała równowartości w złotych kwoty 30 tys. euro<sup>5</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Przyjęty przez Prokuraturę system udzielania zamówień podprogowych był zgodny z prawem i standardami kontroli zarządczej. W jednostce obowiązywały instrukcje udzielania zamówień publicznych (w tym podprogowych), wyznaczono komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za przeprowadzanie postępowań, rozdzielając im poszczególne funkcje prowadzenia procesu. Ustalono również mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych.

Zbadana próba ośmiu wydatków (na kwotę 705,4 tys. zł) wykazała, że spełniono warunki pozwalające na niestosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>. Wydatki te zrealizowano w sposób celowy, oszczędny i umożliwiający terminową realizację zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezaksięgowania zaangażowania wydatków budżetowych w łącznej wysokości 420,4 tys. zł, wynikającego z części zawartych umów, nierzetelnego sporządzania rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach podprogowych oraz nieprzestrzegania niektórych zapisów obowiązującej instrukcji udzielania zamówień<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Dalej: „Prokuratura Okręgowa” lub „Prokuratura”.

<sup>2</sup> Dalej: „Prokurator Okręgowy”. Powołany 11 kwietnia 2016 r., wcześniej od 28 października 2010 r. do 17 kwietnia 2016 r. – prokurator Piotr Grzegorek (odwołany 18 kwietnia 2016 r.).

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> Tj. w kontrolowanym okresie.

<sup>5</sup> Dalej: „zamówienia podprogowe”.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm., dalej: „Pzp”.

<sup>7</sup> Instrukcja w sprawie zasad i trybu postępowania w zakresie przeprowadzania zamówień i konkursów o wartości szacunkowej nieprzekraczającej, wyrażonej w złotych, kwoty 30 tys. euro, będąca załącznikiem nr 3 do zarządzenia nr 11/17 Prokuratora

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2014-2017 (I kwartał) Prokurator Okręgowy zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>8</sup> wprowadził wewnętrzne procedury kontroli zarządczej, które miały zapewnić realizację celów i zadań Prokuratury w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W szczególności w zarządzeniu w sprawie kontroli zarządczej<sup>9</sup> uregulowano funkcjonujący w jednostce system kontroli zarządczej obejmujący zintegrowany zbiór procedur, instrukcji i praktyk odnoszących się do wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania ich realizacji z wykorzystaniem procesu zarządzania ryzykiem.

W obszarze dokonywania zamówień publicznych, w tym zamówień podprogowych, wprowadzono zarządzenie nr 11/17, a w nim regulamin pracy Komisji Przetargowej oraz trzy instrukcje w sprawie zasad i trybu postępowania w zakresie: [1] udzielania zamówień publicznych, [2] przeprowadzania zamówień i konkursów o wartości szacunkowej nieprzekraczającej (wyrażonej w zł) kwoty 30 tys. euro (dalej: „Instrukcja”), [3] przeprowadzania zamówień i konkursów o wartości szacunkowej nieprzekraczającej (wyrażonej w zł) kwoty 30 tys. euro dla zamówień współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym środków z Unii Europejskiej. Ponadto wprowadzono zarządzenia regulujące powierzanie środków pieniężnych pracownikom jednostki, politykę rachunkowości oraz instrukcję kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 7-26,98-331)

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej A3 oraz C10 załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>10</sup> oraz ww. wewnętrznymi procedurami kontroli zarządczej ustalono podział czynności pracowników odpowiedzialnych za zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych<sup>11</sup>. W zarządzeniach tych m.in.:

- a) wskazano Wydział Budżetowo-Administracyjny (dalej: „WBA”)<sup>12</sup> jako komórkę organizacyjną odpowiedzialną za wybór wykonawców zamówień podprogowych;
- b) wskazano różne sposoby prowadzenia postępowań dla zamówień podprogowych, w zależności od wartości zamówienia; i tak: [1] dla zamówień o wartości szacunkowej do 3 tys. euro (rozumianej w złotych jako kwota netto) pracownik WBA wskazuje wykonawcę, u którego zostanie dokonany zakup lub wykonanie usługi i sporządza notatkę urzędową; [2] dla zamówień od 3 do 8 tys. euro pracownik przeprowadza rozeznanie rynku telefonicznie lub drogą elektroniczną, które musi obejmować co najmniej trzech wykonawców (z wyjątkiem zamówień, które może zrealizować tylko jeden wykonawca lub z innych ważnych przyczyn); [3] dla zamówień powyżej 8 tys. euro pracownik wszczyna procedurę realizacji zamówienia lub konkursu zapraszając w formie pisemnej, drogą faksu lub elektronicznie co najmniej trzech wybranych przez siebie wykonawców; [4] przy zamówieniach od 20 do 30 tys. euro pracownik

Okręgowego z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowej oraz wcześniejsze nr 5/15 z 9 stycznia 2014 r., 37/14 z 15 kwietnia 2014 r., 41/15 z 9 kwietnia 2015 r. i 10/16 z 15 stycznia 2016 r. (dalej: zarządzenie 11/17”).

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm., dalej: „ufp”.

<sup>9</sup> Zarządzenie nr 132/16 Prokuratora Okręgowego z dnia 19 dnia grudnia 2016 r. (dalej: „zarządzenie 132/16”) oraz wcześniejsze nr 38/12 z 4 kwietnia 2012 r., 50/12 z 21 maja 2012 r. i 55/15 z 23 kwietnia 2015 r.

<sup>10</sup> Dz. Urz. MF z 2009 r. nr 15, poz. 84 dalej: „Komunikat nr 23 MF”.

<sup>11</sup> Zarządzenie Nr 63/16 Prokuratora Okręgowego z 15 czerwca 2016 r. oraz wcześniejsze nr 29/13 z 3 kwietnia 2013 r., 6/14 z 9 stycznia 2014 r., 18/15 z 30 stycznia 2015 r.

<sup>12</sup> A w nim pracowników Działu Administracyjno-Gospodarczego.

publikuje informację o wszczęciu postępowania na stronie internetowej zamawiającego, załączając niezbędne dokumenty. Wyboru wykonawcy dokonuje się poprzez wybór najkorzystniejszej oferty (§ 1 pkt 10 Regulaminu).

- c) ustanowiono mechanizmy kontrolne zapobiegające nieprawidłowościom w dokonywaniu wydatków do 30 tys. euro polegające na wszczynaniu procedury na podstawie zapotrzebowania, w którym zawarty jest precyzyjny opis przedmiotu zamówienia wraz z jego parametrami oraz nr pokoju (pomieszczenia), którego ono dotyczy. Zapotrzebowanie jest akceptowane przez Dyrektora WBA i zatwierdzone przez Prokuratora Okręgowego, a po sporządzeniu wniosku o wydatkowanie środków podlega on akceptacji przez Głównego księgowego i Dyrektora WBA oraz zatwierdzeniu przez Prokuratora Okręgowego;
- d) rozdzielono funkcje związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania, akceptacją zapotrzebowania, wniosku i zatwierdzeniem wyniku postępowania;
- e) przewidziano sporządzanie notatki służbowej z przeprowadzenia udzielenia zamówienia oraz określono jej wzór;
- f) w umowach w sprawie zamówień publicznych zawierano zapisy dotyczące kar umownych, gwarancji oraz inne zabezpieczające interesy Prokuratury w przypadku nierzetelnego wykonania lub niewykonania zobowiązania przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 134-232)

Czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień podprogowych przydzielono pracownikom Działu Administracyjno-Gospodarczego<sup>13</sup>. W okresie objętym kontrolą tą problematyką zajmowały się cztery osoby, którym zapewniono udział w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych. W badanym okresie czterech pracowników i Dyrektor WBA uczestniczyli łącznie w 18 szkoleniach z tego zakresu<sup>14</sup>. Na szkolenia te wydatkowano 2,9 tys. zł, tj. 10% wydatków poniesionych w tym czasie na szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 27-77)

Stanowiska pracy ww. czterech pracowników wyposażone były w siedem zestawów komputerowych z dostępem do Internetu i Intranetu, w tym do systemu informacji prawnej LEX. Komputery wykorzystywano do przygotowywania i opracowywania dokumentacji prowadzonych postępowań, udzielanych zamówień i ewidencjonowania zawartych umów, a także prowadzenia elektronicznej korespondencji. Na stronie Prokuratury umieszczano informacje o udzielanych zamówieniach, a do zamieszczania ogłoszeń uprawnienia posiadał wyznaczony pracownik Działu oraz administrator systemu. Pracownicy mieli dostęp do systemu finansowo-księgowego ALBIT, w którym ewidencjonowano zawarte umowy wraz z cenami dostaw/usług i na ich podstawie szacowano bieżące zamówienia.

Opracowywaniem projektów umów zajmowała się kierownik Działu, z ukończoną aplikacją radcowską, którą w razie nieobecności<sup>15</sup> zastępował w zakresie opiniowania umów radca prawny Prokuratury.

(dowód: akta kontroli str. 423)

W procesie wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania ich realizacji z wykorzystaniem procesu zarządzania ryzykiem zidentyfikowano w Prokuraturze

<sup>13</sup> Dalej: „Dział”.

<sup>14</sup> W tym 14 nieodpłatnych.

<sup>15</sup> W okresie objętym kontrolą przebywała na zwolnieniu lekarskim, urlopie macierzyńskim, a obecnie na urlopie wychowawczym do IX 2017 r.

m.in. ryzyka w zakresie udzielania zamówień publicznych, w tym również podprogowych. W planie działalności na 2016 r.<sup>16</sup> ujęto cel: „Zapewnienie prawidłowego przeprowadzania procedury udzielania zamówień publicznych<sup>17</sup>” oraz następujące ryzyka:

- udzielenie zamówienia publicznego niewłaściwemu wykonawcy wskutek dopuszczenia do udziału w postępowaniu wykonawcę, który nie spełnił wszystkich warunków udziału w postępowaniu;
- udzielenie zamówienia publicznego niewłaściwemu wykonawcy wskutek braku wykluczenia z postępowania wykonawcy podlegającego wykluczeniu na mocy obowiązujących przepisów;
- udzielenie zamówienia publicznego niewłaściwemu wykonawcy wskutek braku wyboru najkorzystniejszej oferty.

W badanym okresie w Prokuraturze sporządzano roczne plany zamówień publicznych oraz zgodnie ze standardami B7, B8 i B9 załącznika do Komunikatu nr 23 MF dokonywano analizy ryzyka. Dla obszaru zamówień publicznych zidentyfikowano je na poziomie niskim, tj. akceptowalnym. Nie zostało ono podwyższone po zmianie w Pzp progu bagatelności<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 233-238,380-392)

W związku ze standardem C14 załącznika do Komunikatu nr 23 MF określono szczegółowy opis funkcjonowania w Prokuraturze mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych. Zawarto je w treści załącznika nr 1 do zarządzenia nr 132/16. Składały się na nie m.in. [1] pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych, [2] zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych i gospodarczych, [3] podział kluczowych obowiązków, [4] weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji. W instrukcji kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych określono m.in. sposób oceny celowości zaciągnięcia zobowiązań finansowych i realizowania wydatków, kontroli dokumentów księgowych (formalnej, rachunkowej i merytorycznej), potwierdzenie zastosowania określonego trybu przewidzianego w Pzp, potwierdzenie zgodności wydatku z zawartą umową, zakwalifikowanie go według klasyfikacji w ujęciu paragrafowym i układu zadaniowego, zatwierdzenie do wypłaty przez Głównego księgowego i Prokuratora Okręgowego lub przez ich zastępców.

(dowód: akta kontroli str. 239-331)

Analiza 15 wydatków<sup>19</sup> (na łączną kwotę 1 300,1 tys. zł - każdy poniżej 30 tys. euro) wykazała, że zostały one poddane kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej, merytorycznej oraz pod względem zastosowania określonego trybu przewidzianego w Pzp. Zostały one także poddane kontroli pod względem zgodności z umową i przypisane do odpowiedniego okresu rozliczeniowego. Wydatki zostały zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. Wszystkie wykazane na dowodach księgowych należności odpowiadały poniesionym i zaewidencjonowanym wydatkom.

(dowód: akta kontroli str. 707-708)

1.2. W badanym okresie zagadnienia dotyczące udzielania zamówień podprogowych były obejmowane analizą ryzyka przez audytora wewnętrznego.

<sup>16</sup> Wcześniej było to ryzyko dotyczące „Braku zapewnienia dostaw i usług niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania jednostki wskutek braku realizacji zamówień publicznych, w tym nieterminowego dostarczenia zamówień”.

<sup>17</sup> Bez wyodrębnienia zamówień podprogowych.

<sup>18</sup> Próg bagatelności – powszechnie stosowany próg wartościowy udzielanych zamówień określony w art. 4 pkt 8 Pzp.

<sup>19</sup> Zastosowano dobór celowy – wybrano po pięć najwyższych wydatków z lat: 2014, 2015 i 2016.

Obszary ryzyka zostały ujednoczone w skali całego kraju dla wszystkich jednostek organizacyjnych prokuratury, a jednym z nich był obszar „Zakupy dostaw i usług”, który obejmował: [1] Planowanie i organizację zakupów, [2] Zamówienia zrealizowane na podstawie Pzp, [3] Zamówienia wyłączone z Pzp, [4] Umowy i ich realizację. W okresie od listopada 2015 r. do maja 2017 r. audytor wewnętrzny przeprowadził kontrolę tego zadania. Zalecenia audytora dotyczyły wprowadzenia w treści funkcjonujących zarządzeń następujących zapisów:

- obligujących odpowiedzialnych pracowników do szacowania kosztów będących konsekwencją zastosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert,
- dotyczących obowiązku stosowania wyższego trybu realizacji zamówienia w sytuacji, kiedy jego oszacowana wartość stanowi 75% wartości granicznej określonej w obowiązujących przepisach lub wewnętrznych regulacjach,
- dotyczących prowadzenia udokumentowanej analizy rynku dla zamówień o wartości poniżej 3 tys. euro<sup>20</sup>,
- dotyczących ograniczenia ryzyka udzielenia zamówień publicznych przy stosowaniu tzw. klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 78-95, 393-422)

1.3. W latach 2014-2017 (I kwartał) zagadnienia dotyczące udzielania zamówień podprogowych nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych. W Prokuraturze nie odnotowano również w tym okresie spraw rozpatrywanych w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>21</sup>, dotyczących takich zamówień, ani skarg.

(dowód: akta kontroli str. 78-81,96)

1.4. W ocenie Prokuratora Okręgowego podwyższenie progu bagatelności spowodowało skrócenie trwania prowadzonych postępowań, szczególnie etapu po otwarciu ofert.

(dowód: akta kontroli str. 78-81)

1.5. W okresie poddanym kontroli prowadzono „Spis wydatków o wartości poniżej 14 tys./30 tys. euro” (dalej: „Spis”). Spis zawierał datę rejestracji, nr sprawy, opis przedmiotu zamówienia, wartość zamówienia w złotych brutto, symbol CPV<sup>22</sup>.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 i 2 Pzp w Prokuraturze sporządzano i terminowo przekazywano sprawozdania o udzielonych zamówieniach (elektronicznie) Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych<sup>23</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 427-467,468-472,686-699)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nierzetelne sporządzanie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach podprogowych, przekazywanych Prezesowi UZP. Według danych ze sprawozdań Prokuratura w latach 2014-2016 zrealizowała zamówienia podprogowe o wartości odpowiednio: 1 131,2 tys. zł, 1 298,2 tys. zł i 1 231,9 tys. zł netto, podczas gdy faktycznie zrealizowała je w wysokości 1 147,5 tys. zł, 1 427,4 tys. zł i 1 392 tys. zł netto, tj. o 16,3 tys. zł, 129,2 tys. zł i 160,0 tys. zł więcej. Łącznie zaniżono dane przekazane w sprawozdaniach o 305,5 tys. zł. Dane do sporządzania sprawozdań uzyskiwano ze Spisu, rejestru zawartych umów w formie

<sup>20</sup> Za wyjątkiem tzw. drobnych zakupów realizowanych do określonej wstępnie kwoty, dla których prowadzenie ww. czynności byłoby nieefektywne ekonomicznie.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1764.

<sup>22</sup>TJ, kod ze Wspólnego Słownika Zamówień.

<sup>23</sup> Dalej: „Prezes UZP”.

pisemnej oraz programu finansowo-księgowego w zakresie wydatków poniesionych poza pisemnymi umowami.

Zgodnie z § 1 pkt. 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania<sup>24</sup> oraz § 1 pkt. 10 zastępującego go rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania<sup>25</sup>, w rocznym sprawozdaniu ujmuje się łączną wartość udzielonych zamówień<sup>26</sup>, bez podatku od towarów i usług, które zostały udzielone z wyłączeniem procedur określonych w ustawie na podstawie art. 4 pkt. 8 Pzp.

Prokurator Okręgowy podał, że mając na uwadze, iż dotychczasowy system przenoszenia danych do sprawozdania nie gwarantował pełnej przejrzystości i wiarygodności uzyskiwanych wartości, przystąpiono do uzupełnienia Spisów począwszy od 2013 r. Aktualny Spis dodatkowo zawierać będzie finalną wartość wniosku oraz kwoty udzielonych zamówień w podziale na umowy w formie pisemnej i wydatki bez takich umów w kwotach brutto i netto. Ponadto dodano kolumnę z nazwą paragrafu, w ramach którego nastąpiło wydatkowanie środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 424-426, 434-472, 684-699, 701-704)

Ocena cząstkowa

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

## **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 odpowiednio: 89, 89, 94 i 35 zamówień podprogowych na kwotę odpowiednio: 1 147,5 tys. zł, 1 427,4 tys. zł, 1 392,0 tys. zł i 273,9 tys. zł netto. Z tego odpowiednio pięć, sześć, siedem oraz jedno zamówienie na kwotę od 14 tys. do 30 tys. euro.

Łączna wartość udzielonych zamówień podprogowych stanowiła odpowiednio 51,2%, 47,0%, 46,7% i 9,5% wartości wszystkich zamówień udzielonych w danym roku przez Prokuraturę.

W porównaniu do 2013 r. liczba udzielonych w latach 2014-2016 przez Prokuraturę zamówień podprogowych wzrosła o: sześć, sześć i 11, a ich wartość o: 432,2 tys. zł, 712,2 tys. zł i 676,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 424-467, 683-705)

Analiza dziewięciu postępowań<sup>27</sup> podprogowych na łączną kwotę 705,4 tys. zł netto, tj. 16,6% wartości udzielonych w tym okresie zamówień podprogowych, wykazała że:

– wszystkie wydatki dotyczące zrealizowanych zamówień były celowe,

<sup>24</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1530.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 2038.

<sup>26</sup> Udzielone zamówienie – czyli odpłatna umowa zawarta w sprawie zamówienia publicznego (art. 2 pkt 13 Pzp).

<sup>27</sup> Tj. postępowania: Regaly przesuwne na Zamojskiego 16 w Bydgoszczy, Telefonii stacjonarna, Przebudowa łącznika na II piętrze Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz-Południe wraz z montażem klimatyzacji, Materiały papiernicze do sprzętu drukarskiego i urządzeń kserograficznych, Opracowanie dokumentacji projektowej dot. remontu nowej siedziby PR w Tucholi, Prokuratorski przewóz i przechowywanie zwłok ludzkich – postępowanie unieważniono, gdyż ceny ofert przewyższyły zaplanowane przez jednostkę środki na to zadanie, Usługi parkingowe i Usługi holownicze, Niszczarki, Dostawa tonerów.

- prawidłowo ustalano ich wartość szacunkową (w jednym przypadku brak było dokumentów potwierdzających sposób jej ustalenia, co przedstawiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”),
- wartość żadnego z badanych zamówień nie przekroczyła progu bagatelności, w tym łącznie z zamówieniami o tożsamym lub zbliżonym przedmiocie (także udzielonym tym samym wykonawcom)<sup>28</sup>,
- prawidłowo opisano przedmiot zamówienia,
- wykonawców wybierano zgodnie z przyjętą Instrukcją oraz prawidłowo dokumentowano ich wybór.

(dowód: akta kontroli str. 485-638, 706)

2.2. We wszystkich analizowanych zamówieniach<sup>29</sup> z wykonawcami wyłonionymi w prowadzonych postępowaniach zawarto umowy w formie pisemnej. Treść umów odpowiadała wzorom przedstawionym w zapytaniach ofertowych. We wszystkich zawarto zapisy zabezpieczające interesy Prokuratury, m.in. dotyczące kar umownych. Zawartych umów nie aneksowano.

Z protokołów zdawczo-odbiorczych wynikało, że wszystkie zbadane zamówienia zostały wykonane terminowo i z należytą starannością. Wystawione przez wykonawców faktury zostały poddane przez pracowników Prokuratury kontroli: wstępnej, formalno-rachunkowej, merytorycznej, stosowania Pzp oraz zostały zaakceptowane i zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. We wszystkich przypadkach wysokość poniesionych wydatków była tożsama z ujętymi na dowodach księgowych i odpowiadała wartościom wykazanym w umowach. Rozpoczęcie użytkowania przedmiotu zamówienia odbywało się niezwłocznie<sup>30</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 705)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W kontrolowanym okresie wartości umów dotyczących holowania i parkowania pojazdów zatrzymanych dla potrzeb prokuratorskich nie były ewidencjonowane jako zaangażowanie środków budżetowych. Było to niezgodne z opisem funkcjonowania konta zawartym w pkt. II.2 ppkt. 9 załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości<sup>31</sup>, zgodnie z którym:
  - a. na koncie 998 (Zaangażowanie bieżące wydatków budżetowych) ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym. Na koniec roku konto 998 nie wykazuje salda;
  - b. na koncie 999 (Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat) ujmuje się wysokość zaangażowanych wydatków lat przyszłych.

W badanym okresie nie ujęto na tych kontach dziewięciu umów na łączną kwotę 420,4 tys. zł brutto (2 umowy na łączną kwotę 102,0 tys. zł dotyczące 2014 r., 3 umowy na łączną kwotę 83,1 tys. zł dotyczące 2015 r. i po 2 umowy dotyczące 2016 i 2017 r. o łącznej wartości odpowiednio 117,4 tys. zł i 117,9 tys. zł).

<sup>28</sup> Analiza dodatkowych 15 wydatków wykazała, że wartość szacunkowa tych zamówień zbliżona była do ich faktycznej wartości (jednakże nie przekroczyła wyrażonej w złotych równoważności 30 tys. euro), a zastosowany tryb ich udzielenia był zgodny z obowiązującą w Prokuraturze Instrukcją.

<sup>29</sup> Z wyjątkiem zamówienia na transport i przechowywanie zwłok.

<sup>30</sup> W przypadku zakupu 28 niszczarek, których dostawa miała miejsce 27 grudnia 2016 r., 19 z nich zostało w następnym dniu przekazane do użytkowania, pozostałe dziewięć rozdysponowano w lutym 2017 r.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289 ze zm.) dalej: „rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”.

Prokurator Okręgowy wyjaśnił m.in., że umowy na te usługi podpisywane są na określone kwoty, jednak ich coroczne wykonanie jest poniżej zakładanych wielkości, ponieważ są one uzależnione od zdarzeń losowych, których nie można przewidzieć ani zaplanować. Umowy odnoszące się do § 4610 stanowią wyjątek w zakresie księgowania zaangażowania, gdyż pełne ich ujęcie może utrudniać realizację wydatków na postępowania prokuratorskie oraz rozliczenia z dysponentem wyższego stopnia, w tym występowanie o tworzenie rezerw celowych. Pomimo braku pełnego zaangażowania na koncie 998, pracownicy odpowiedzialni za realizację umów prowadzą na bieżąco analizę stopnia ich wykonania w celu uniknięcia ich przekroczenia. Dzieje się to zarówno w odniesieniu do podpisanych umów, jak i całego paragrafu 461. Taki sposób rozliczania zaangażowania pozwala na racjonalne planowanie i rozliczanie wydatków w bieżącym roku.

(dowód: akta kontroli str. 332-379,468-484, 707-724)

W ocenie Izby nieewidencjonowanie prawnego zaangażowania wszystkich wydatków budżetowych uniemożliwia jego bieżącą weryfikację.

2. W przypadku jednego postępowania podprogowego<sup>32</sup> nie udokumentowano przeprowadzenia szacowania jego wartości, co było niezgodne z § 6 pkt. 1 tiret 1 Regulaminu pracy Komisji przetargowej obowiązującego w dacie dokonywania czynności.

Dyrektor Finansowo-Administracyjny wyjaśnił, że w postępowaniu na regaly przesuwne wprowadzono ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, jednak nie sporządzono go w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 134-170, 485-495, 658-664a, 677-682)

3. Postępowanie PO IV G 230.76.2016 - Usługi parkingowe Usługi holownicze nie zostało umieszczone na stronie internetowej Prokuratury, co było niezgodne z § 6 pkt 3 „Instrukcji” (zał. Nr 3 do zarządzenia o powołaniu Komisji Przetargowej).

Dyrektor Finansowo-Administracyjny podał, że stało się tak z powodu przeoczenia pracownika prowadzącego postępowanie.

(dowód: akta kontroli str. 158-163, 485-495, 677-682)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W przypadku wszystkich wybranych do kontroli zamówień<sup>33</sup> na przynależnych im drukach zapotrzebowania nie wpisano informacji o dacie zrealizowania zamówienia i sposobie jego realizacji (nazwa wykonawcy, kwota udzielonego zamówienia), pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 7 pkt 1 ww. Instrukcji.

Prokurator Okręgowy podał, że ww. postępowania zakończyły się podpisaniem umów<sup>34</sup> z Wykonawcami, dlatego też – by nie powielać danych w nich zawartych – nie przenoszono ich do zapotrzebowań. Natomiast przy zamówieniach, które nie kończą się zawarciem pisemnej umowy, dane te są wpisywane. Przy najbliższej aktualizacji ww. zarządzenia zapis § 7 pkt. 1 zostanie w tej kwestii doprecyzowany.

(dowód: akta kontroli str. 152-163, 468-472, 659-676)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, udzielanie przez Prokuraturę zamówień podprogowych.

<sup>32</sup> Postępowania: VIIG 230/64/14 – Regaly przesuwne na Zamojskiego 16, III G 230/53/15 – Materiały papiernicze do sprzętu drukarskiego i urządzeń kserograficznych, PO IV G 230.77.2016 – Niszczarki.

<sup>33</sup> VII G 230/64/ 14, III G 230/52/15, III G 230/71/15, III G 230/53/15, PO III G 230.20.2016, PO IV G 230.56.2016, PO IV G 230.76.2016, PO IV G 230.77.2016, PO IV BA 262.20.2017.

<sup>34</sup> Za wyjątkiem postępowania PO IV G 230.56.2016.

## IV. Uwagi i 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 Kontroli<sup>35</sup>, wnosi o:

1. Wykazywanie w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych rzeczywistych kwot udzielonych zamówień podprogowych.
2. Ujmowanie na odpowiednich kontach pozabilansowych zaangażowania środków budżetowych.
3. Każdorazowe dokumentowanie ustalania szacunkowej wartości zamówień podprogowych, zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.
4. Zamieszczanie na stronie internetowej Prokuratury informacji o wszczęciu postępowania, zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Bydgoszczy.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia      lipca 2017 r.

Kontroler  
Elżbieta Warda-Fereniec  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

.....  
podpis

.....  
podpis

<sup>35</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.