



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.02.2017
P/17/063

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/47/2017 z dnia 13 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Pl. Teatralny 2, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Calbecki – Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego ² (dowód: akta kontroli str. 2-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność Urzędu w zakresie organizacji i udzielania, w latach 2014-2017 (I kwartał)⁴, zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała równowartości w złotych kwoty 30 tys. euro⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie ustanowiono system kontroli zarządczej określający sposób dokonywania wydatków podprogowych. Wprowadzono również Regulamin udzielania zamówień publicznych, którym określono zasady i tryb ich udzielania, a także zakres odpowiedzialności osób je przeprowadzających.

Zbadana próba 12 wydatków (na kwotę 1 622,5 tys. zł netto) wykazała, że spełniono warunki pozwalające na niestosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁶. Umowy w sprawie wytypowanych 12 zamówień zawarto z wyłonionymi w postępowaniach wykonawcami, zrealizowano je we właściwym terminie i zgodnie z przedmiotem zamówienia. Wykonawcom zapłacono wynagrodzenie we właściwych wysokościach i terminach. Wydatki miały pokrycie w planie finansowym jednostki.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego sporządzania rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach podprogowych (łącznie za lata 2014-2016 podano dane zawyżone o 3 802,1 tys. zł), a także niesporządzenia wzorów dokumentów wskazanych w obowiązującej w Urzędzie „Instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów”⁷. Stwierdzono również naruszenie wewnętrznych procedur, poprzez przeprowadzenie negocjacji tylko z jednym wykonawcą (zamiast zastosowania konkurencyjnych trybów wyboru), nieprawidłowe wyznaczenie

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Marszałek Województwa”.

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

⁴ Tj. w kontrolowanym okresie.

⁵ Dalej: „zamówienia podprogowe”.

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

⁷ Wprowadzona zarządzeniem NR 5/2010 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji sporządzania i obiegu dokumentów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego, ze zm., dalej: „Instrukcja”.

jednodniowego terminu na złożenie ofert (termin ten powinien wynieść minimum siedem dni) i trzy przypadki nierzetelnego sporządzenia dokumentów z przeprowadzonego zamówienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie wprowadzono w Urzędzie Regulaminy organizacyjne, którymi dostosowano strukturę organizacyjną do wykonywanych zadań⁸ oraz Regulamin udzielania zamówień publicznych⁹. Określono w nim zasady i tryb udzielania zamówień w zakresie wykonywania zadań Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie zastrzeżonych do kompetencji wojewódzkich jednostek organizacyjnych i wojewódzkich osób prawnych. W Regulaminie określono również:

- 1) prawa i obowiązki oraz zakres odpowiedzialności osób uczestniczących w zamówieniach publicznych działających w imieniu zamawiającego,
- 2) wskazano, że Departament lub inna jednostka organizacyjna Urzędu zobowiązana jest do przestrzegania zasad: legalności, gospodarności, celowości i rzetelnego określania elementów zamówienia, w tym szacunkowej jego wartości,
- 3) zobowiązano departamenty do przygotowania i realizacji zamówień podprogowych oraz do odbioru dostaw, usług i robót budowlanych.

Z Regulaminu wynikała konieczność wyboru wykonawcy spośród minimum trzech oferentów, a od 10 lutego 2016 r., oprócz zebrania trzech ofert, wskazano możliwość wysłania zapytania ofertowego do minimum trzech wykonawców lub zamieszczenie takiego zapytania na stronie internetowej Urzędu.

Od powyższych zasad wyboru przewidziano wyjątki dotyczące zamówień:

- a) wartości poniżej 2 tys. zł brutto;
- b) dotyczących usług o charakterze niepriorytetowym, określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r.¹⁰, a w okresie od 17 sierpnia 2016 r. usług¹¹ wskazanych w załączniku nr 3 do Regulaminu;
- c) w których ze względu na specjalistyczny charakter i rodzaj zamówienia lub z innych obiektywnych przyczyn liczba wykonawców mogących je wykonać była mniejsza.

W Regulaminie wskazano, że o sposobie przeprowadzenia rozpoznania i badania rynku potencjalnych wykonawców decyduje przeprowadzający postępowanie, z uwzględnieniem charakteru przedmiotu zamówienia i jego wartości.

Pracownicy Departamentu odpowiedzialni za udzielenie i realizację zamówienia zobowiązani byli do:

- a) sporządzenia dokumentacji dotyczącej zamówienia;

⁸ Regulaminy Organizacyjne wprowadzono uchwałami Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego (dalej: „Zarząd”) w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu: Nr 27/871/12 z dnia 11 lipca 2012 r., ze zm.; Nr 17/560/10 z dnia 23 kwietnia 2014 r. ze zm.; NR 4/87/14 z dnia 30 grudnia 2014 r., Nr 24/763/15 z dnia 17 czerwca 2015 r., ze zm.

⁹ Regulamin udzielania zamówień publicznych wprowadzono uchwałami Zarządu w sprawie określenia zasad i trybu udzielania zamówień publicznych w zakresie wykonywania zadań Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie zastrzeżonych do kompetencji wojewódzkich jednostek organizacyjnych i wojewódzkich osób prawnych: Uchwała Nr 57/1131/11 z dnia 21 września 2011 r.; Uchwała Nr 29/1010/14 z dnia 16 lipca 2014 r.; Nr 2/17/15 z dnia 14 stycznia 2015 r.; Nr 6/166/16 z dnia 10 lutego 2016 r.; Nr 31/1226/16 z dnia 17 sierpnia 2016 r.

¹⁰ w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym Dz.U. Nr 12, poz. 68 – uchylone z dniem 28 lipca 2016 r.

¹¹ hotelarskich i restauracyjnych, transportu kolejowego, transportu wodnego, dodatkowych i pomocniczych transportowych, prawniczych, rekrutacji i pozyskiwania personelu, detektywistycznych i bezpieczeństwa (z wyjątkiem usług samochodów opancerzonych), edukacyjnych i szkoleniowych, społecznych i zdrowotnych, rekreacyjnych, kulturalnych i sportowych.

- b) należytego oszacowania wartości przedmiotu zamówienia i nie dzielenia zamówienia w celu uniknięcia zastosowania procedur przewidzianych w Pzp;
- c) nadzorowania wykonania zamówienia.

Sporządzenie umowy w formie pisemnej nie było obowiązkowe dla zamówień o wartości poniżej 2 tys. zł brutto, a od 10 lutego 2016 r. również dla zamówień, których przedmiotem były: usługi transportu pasażerskiego¹², uczestnictwo w imprezach kulturalnych, naukowych, sportowych lub rozrywkowych; zakupy towarów powszechnie dostępnych o standardowych parametrach użytkowych nie mających charakteru specjalistycznego o wartości nie przekraczającej 10 tys. zł brutto¹³.

(dowód: akta kontroli str. 10-14, 30-56)

W Urzędzie wprowadzono Instrukcję, w której uregulowano wykonywanie zapisów księgowych - na podstawie dowodów księgowych. Instrukcja stanowiła, że każdy dowód księgowy przed przekazaniem do realizacji (wyłaty) i do ujęcia w księgach rachunkowych podlegał sprawdzeniu pod względem merytorycznym oraz formalnym i rachunkowym, a także zaakceptowaniu do wyłaty. Założono dokonywanie wstępnej kontroli przez Skarbnika Województwa. Sprawdzenie dokumentów miało być potwierdzane na dowodzie lub załączonym opisie przez umieszczenie lub podpisanie odpowiedzi klauzul. Zgodnie z Instrukcją w celu ujednolicenia opisywania dokumentów i zachowania kolejności ich sprawdzania, załącznikami do Instrukcji miały zostać wprowadzone wzory tego opisu oraz określone zasady obiegu dokumentów płatniczych i wzór zamówienia wewnętrznego, do którego odsyłały postanowienia Regulaminu. Do Instrukcji nie załączono jednak tych załączników co opisano poniżej w sekcji „ustalone nieprawidłowości”.

Na podstawie wytypowanych do szczegółowego badania 12 zamówień o wartości do 30 tys. euro¹⁴ stwierdzono, że pomimo braku ww. załączników, w Urzędzie funkcjonowały wzory opisu faktur, którymi dokumentowano m.in. stwierdzenie zgodności operacji gospodarczej z prawem pod względem merytorycznym i celowościowym, zrealizowanie wydatku zgodnie z przepisami z zakresu prawa zamówień publicznych, sprawdzenie pod względem formalno-rachunkowym, zatwierdzenie do wyłaty przez dysponenta środków i Skarbnika, sposób ujęcia w księgach. Ponadto w Urzędzie funkcjonował dokument „zamówienie wewnętrzne”, którym m.in.:

- potwierdzano „zgodność przedmiotu zamówienia i zobowiązania pod względem celowościowym, racjonalnym oraz zgodności z prawem”, a dla zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej potwierdzano zgodność operacji gospodarczej z prawem pod względem merytorycznym i celowościowym oraz zgodność umowy z dofinansowanym projektem;
- wskazywano podstawy stosowania bądź niestosowania Pzp przy udzielaniu konkretnego zamówienia;
- wskazywano, że zamówienie podlega ujęciu w księgach rachunkowych do zaangażowania i mieści się w planie finansowym jednostki (zadania).

Na zamówieniu wewnętrznym podpis składał Skarbnik Województwa oraz Marszałek Województwa jako akceptujący zamówienie.

(dowód: akta kontroli str. 18, 19, 57-81)

¹² transportu kolejowego, autobusowego, wodnego, lotniczego świadczone przez podmioty profesjonalnie obsługującą daną trasę komunikacyjną w ramach stałej (w tym sezonowej) obsługi danej trasy komunikacyjnej, z wyłączeniem połączeń typu czarter.

¹³ Dotyczyło zakupów dokonywanych w powszechnie dostępnych placówkach handlowych lub za pośrednictwem powszechnie dostępnych stron internetowych prowadzonych przez podmioty profesjonalnie trudniące się handlem danymi towarami posiadającymi regulamin sprzedaży.

¹⁴ Opisanych w Obszarze 2 niniejszego wystąpienia.

Pracownikom Urzędu, którzy podejmowali działania w ramach wytypowanych do kontroli 12 zamówień podprogowych¹⁵ ustalono w formie pisemnej zakresy czynności, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. W zakresach czynności nie zawarto wprost zapisów odnoszących się do udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się Pzp. Wskazano jednak jako podstawowy obowiązek dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, a także przestrzeganie prawa, wykonywanie sumienne zadań Urzędu. Pracownicy zostali uprawnieni do podejmowania działań niezbędnych do wykonania obowiązków służbowych. Zakresy czynności były dostosowane do zajmowanych stanowisk.

Spośród 12 pracowników - sześciu wzięło udział w sfinansowanych przez Urząd szkoleniach z zakresu zamówień publicznych. Jeden z pracowników posiadał doświadczenie w pracy przy udzielaniu zamówień publicznych, nabyte przed podjęciem zatrudnienia w Urzędzie. Pracownicy zaangażowani w przygotowanie i prowadzenie objętych kontrolą zamówień zostali wyposażeni w sprzęt komputerowy i oprogramowanie (edytor tekstu, arkusz kalkulacyjny) umożliwiające sporządzanie dokumentów i szacowanie wartości zamówienia.

W okresie objętym kontrolą 316 pracowników Urzędu wzięło udział w 19 szkoleniach z zakresu zamówień publicznych. Na te szkolenia wydatkowano łącznie 148,6 tys. zł, tj. 9,9% środków przeznaczonych na wszystkie szkolenia w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 13, 82-90, 103-123)

Marszałek Województwa ustanowił w Urzędzie „System Kontroli Zarządczej”¹⁶, w którym określił cele oraz założenia kontroli zarządczej; środowisko wewnętrzne; wskazał cele działalności i obowiązek zarządzenia ryzykiem dla ich osiągnięcia; mechanizmy kontroli; dostęp do informacji w Urzędzie i narzędzia komunikacji, metody monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej.

Ponadto Marszałek Województwa wprowadził „Procedurę Zarządzania Ryzykiem”¹⁷, mającą zastosowanie do identyfikacji, analizy, monitorowania i przeglądu ryzyka w komórkach organizacyjnych Urzędu.

Zgodnie z Procedurą w Urzędzie dokonano analizy ryzyka za lata 2014-2016. W poszczególnych departamentach Urzędu sporządzano „Arkusze oceny i przeglądu ryzyka” na lata 2014-2017; wśród ryzyk krytycznych żadne nie dotyczyło zakupów dokonywanych bez stosowania Pzp. W 10 departamentach oraz Wydziale Zamówień Publicznych i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego¹⁸ zidentyfikowano ryzyka w zakresie udzielania zamówień publicznych albo dokonywania wydatków na usługi, dostawy i roboty budowlane w ramach poszczególnych celów operacyjnych. Podwyższenie w 2014 r. progu stosowania Pzp nie spowodowało ponownej identyfikacji ryzyk.

Marszałek Województwa, podał m.in., że zgodnie z przyjętą w Urzędzie procedurą dyrektorzy departamentów (wydziałów) wyznaczają cele operacyjne i następnie

¹⁵ Opisanych w Obszarze 2 niniejszego wystąpienia.

¹⁶ Załącznik do Zarządzenia nr 46/2012 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu.

¹⁷ Załącznik nr 14 do Zarządzenia nr 44/2012 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia i przyjęcia do stosowania Księgi Jakości, Kart procesów oraz procedur w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2009 i kontroli zarządczej - Uchylone częściowo na podstawie § 3 Zarządzenie nr 4/2016 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie zatwierdzenia i przyjęcia do stosowania Księgi Jakości w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2015 i kontroli zarządczej (nieuchylone w części dotyczącej Procedur) oraz uchylone na podstawie § 3 Zarządzenie nr 7/2017 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia i przyjęcia do stosowania Księgi Jakości, Kart procesów oraz Procedur w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2015 i kontroli zarządczej. Dalej: „Procedura”.

¹⁸ Wydział nie wchodził w skład żadnego z departamentów Urzędu. Dalej: „Wydział Zamówień Publicznych”.

dokonywać dla tych celów identyfikacji i analizy ryzyka. Ryzyka powinny podlegać ponownej ocenie w sytuacji zmiany celów i zadań, a podwyższenie prognozy stosowania Pzp nie doprowadziło do takiej zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 14-18, 124, 127, 128)

W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, sporządzano corocznie plan audytu, a także sprawozdania z wykonania tych planów za lata 2014-2016. Opracowanie planów audytu było poprzedzone analizą ryzyka, którą obejmowano również udzielanie zamówień publicznych.

Zagadnienia dotyczące udzielania zamówień podprogowych ujęto w planach audytu:

a) na 2014 r. w części „Zadania audytowe planowane do realizacji w okresie od 2015 do 2018 roku”, zaplanowano na 2016 r. przeprowadzenie audytu „Zamówienia Publiczne poniżej kwoty 14 000 euro”. Tego zadania nie objęto jednak planem audytu na 2016 r.

b) na lata 2014 – 2016 w ramach audytów projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, w realizację których były zaangażowane poszczególne departamenty Urzędu,

c) na rok 2017 do objęcia audytem przewidziano obszar „Zamówienia publiczne”¹⁹.

Naczelnik Wydziału Audytu podała, że przewidziane w planie na 2014 r. do zrealizowania w 2016 r. zadanie „Zamówienia Publiczne poniżej kwoty 14 000 euro” nie zostało objęte tym planem w wyniku ponownej analizy ryzyka i szacowania zasobów audytu przed sporządzeniem planu audytu na 2016 r.

W dwóch spośród 12 objętych audytem projektów, dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące niewłaściwego dokumentowania szacowania wartości zamówienia, a w jednym przypadku wyznaczenia zbyt krótkiego terminu na złożenie ofert. Zalecenia pokontrolne wydano odnośnie do jednego z projektów i zostały one zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 19, 20, 131-150)

W latach 2014-2017 (I kwartał) podmioty zewnętrzne przeprowadziły w Urzędzie łącznie 84 kontrole, spośród których 29 dotyczyło wydatkowania środków. Wyniki sześciu wytypowanych do analizy kontroli zewnętrznych²⁰ nie wskazywały na występowanie nieprawidłowości w związku z udzielaniem przez Urząd zamówień bez stosowania Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 20, 21)

W latach 2014-2017 (I kwartał) do Urzędu wpłynęły łącznie 292 skargi i wnioski. Sprawy te nie dotyczyły zamówień publicznych o wartości do 30 tys. euro.

W okresie objętym kontrolą Urząd rozpatrzył 703 sprawy w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²¹, z których cztery dotyczyły zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro: informacji o złożonych ofertach i oferentach, zawartych umowach i wystawionych przez wykonawców fakturach VAT. Sprawy zostały załatwione terminowo, a wnioskodawcom przekazano stosowne odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 21, 22)

¹⁹ Według stanu na 28 czerwca 2017 r. zadanie audytowe nie zostało zakończone.

²⁰ Trzech przeprowadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i trzech przeprowadzonych przez Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy.

²¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1764.

Zmiana Pzp polegająca na podniesieniu kwoty zamówień, do której nie stosuje się przepisów tej ustawy nie spowodowała zmian w procedurze udzielania zamówień publicznych obowiązującej w Urzędzie.

Marszałek Województwa podał m.in., że podwyższenie w 2014 r. progu stosowania Pzp przyniosło Urzędowi szereg pozytywnych skutków. W komórce organizacyjnej Urzędu odpowiedzialnej za stosowanie procedur wynikających z Pzp zmniejszono liczbę etatów z ośmiu do sześciu, pomimo że zakres działania tej komórki poszerzono o zagadnienia związane z partnerstwem publiczno-prywatnym. Podkreślił, że na lata 2014-2015 przypadał okres znacznej intensyfikacji wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a co za tym idzie zwiększenia zaangażowania osób zatrudnionych w Wydziale Zamówień Publicznych w proces wydatkowania środków, jak i obsługi licznych kontroli nadzorujących ten proces.

Ponadto zdaniem Marszałka Województwa, podwyższenie progu miało wpływ na skrócenie terminu postępowań o wartości od 14 tys. do 30 tys. euro z uwagi na brak konieczności stosowania terminów składania ofert wskazanych w Pzp. W związku z wprowadzoną zmianą zawarcie umowy mogło odbyć się bez oczekiwania na upływ terminu na wniesienie potencjalnych odwołań lub ich rozstrzygnięcia. Odejście od stosowania ustawy przy udzielaniu tych zamówień umożliwiło stosowanie narzędzi elektronicznych do składania ofert, co okazało się dużym ułatwieniem dla wszystkich stron postępowania. Dodatkowo zmiana ta pozwoliła na ograniczenie kosztów związanych z obsługą przedmiotowych zamówień (związanych z wydrukami, faksami i odwołaniami) oraz uprościła warunki archiwizacji dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 22, 30-56, 128, 129)

W Urzędzie prowadzono Rejestr zamówień publicznych. Ujmowano w nim wyłącznie zamówienia publiczne udzielane na podstawie Pzp.

Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach, przekazywano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie zgodnym z określonym w art. 98 ust. 2 Pzp. Sprawozdania sporządzano w Wydziale Zamówień Publicznych Urzędu na podstawie danych przekazywanych przez poszczególne departamenty Urzędu. Kontrola 15 umów o najwyższej wartości wykazanych w ewidencji prowadzonej w Wydziale Administracji Departamentu Organizacyjnego²², na podstawie której przekazywano dane do sprawozdania, wykazała, że rzetelnie rejestrowano w niej operacje finansowe i gospodarcze dotyczące udzielania zamówień do 30 tys. euro.

Dowody księgowe dotyczące realizacji tych umów potwierdzały poniesienie wydatków w wysokościach wynikających z zawartych umów i zostały prawidłowo poddane kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 151-182)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach, przekazane w latach 2014-2016 Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, zostały sporządzone nierzetelnie, w wyniku czego wykazane w nich kwoty były zawyżone o odpowiednio 1 630,8 tys. zł, 1 538,6 tys. zł, 632,7 tys. zł tj. o 5,1%, 5,3% i 3,2%. Wynikało to z następujących przypadków:

²² Wytypowano do kontroli przy uwzględnieniu wysokiej łącznej wartości zamówień udzielonych w latach 2014-2016 oraz przekazywaniu danych w kwotach netto.

a) w sprawozdaniach podano łączną wartość zamówień podprogowych, która zawierała częściowo naliczony podatek od towarów i usług. Naruszono tym samym § 1 pkt 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r.²³ oraz § 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r.²⁴, zgodnie z którymi łączną wartość udzielonych zamówień należało podać bez podatku od towarów i usług. Wartości zamówień łącznie z podatkiem od towarów i usług w latach 2014-2016 przekazało do Wydziału Zamówień Publicznych sześć departamentów Urzędu. Dodatkowo dane przekazane przez te departamenty łączyły wartości w kwotach netto i kwotach brutto w zależności od sposobu ich zaprezentowania przez komórki organizacyjne tych departamentów,

b) w sprawozdaniu za rok 2015 w łącznej wartości zamówień podprogowych nie zawarto kwoty 302,2 tys. zł, tj. łącznej wartości zamówień udzielonych w ramach działalności Departamentu Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 151-167, 177-182, 196-198)

Sekretarz Województwa, który podpisał powyższe sprawozdania, wyjaśnił m.in., że system tworzenia rocznych sprawozdań oparty był o coroczne raporty składane przez poszczególne departamenty Urzędu. Przekazywano im instrukcję sporządzenia raportów, która zawierała między innymi informację, iż przekazywane wartości zamówień winny zostać podane w kwotach netto. Podał, że w związku z zaistniałą sytuacją pracownicy Urzędu zostaną przeszkoleni m.in. w zakresie sposobu przygotowania rocznych raportów z udzielonych zamówień. Potwierdził, że w Urzędzie w latach 2014-2016 nie funkcjonowały bazy danych pozwalające na bezpośrednie (bez dodatkowych obliczeń) uzyskanie kwot netto. Poinformował, iż przystąpiono do prac, które umożliwią uzyskanie wartości netto zamówień z systemu księgowego. Odnośnie niewykazania kwoty 302,2 tys. zł wskazał na błąd rachunkowy wynikający z nieprawidłowego wprowadzenia danych do arkusza kalkulacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 183-189)

2. Obowiązująca w Urzędzie w latach 2014-2017 (I kwartał) „Instrukcja sporządzania i obiegu dokumentów” nie zawierała :

- załącznika nr 1 wskazanego w § 19 ust. 2 Instrukcji, który miał określać wzory opisów dokumentów, o których mowa w § 19 ust. 1 Instrukcji;
- załącznika nr 2 wskazanego w § 20, § 21 i § 46 Instrukcji, który miał określać m.in. obieg dokumentów płatniczych oraz wzór zamówienia.

Marszałek Województwa wyjaśnił, że obecnie trudno odnieść się do przyczyn, dlaczego dokumenty, które były wcześniej stosowane, nie stanowią załączników nr 1 i 2. W trakcie kontroli NIK uzupełniono Instrukcję o brakujące załączniki²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 57-81, 124, 125, 129)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²³ W sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2013 r. poz. 1530) - uchylone z dniem 28 lipca 2016 r. przez art. 1 pkt 105 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020, ze zm.), dalej: „rozporządzenie z 12 grudnia 2013 r.”.

²⁴ W sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2016 r. poz. 2038), dalej: „rozporządzenie z 15 grudnia 2016 r.”.

²⁵ Wprowadził je Marszałek Województwa Zarządzeniem Nr 31/2017 z dnia 27 czerwca 2017 r. zmieniającym Instrukcję sporządzania i obiegu dokumentów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2014-2017 (I kwartał) Urząd udzielił odpowiednio 5732, 4808, 4399 i 963 zamówień podprogowych na łączną kwotę odpowiednio: 30 357,1 tys. zł, 27 630,2 tys. zł, 19 104,9 tys. zł i 4 402,1 tys. zł netto. Liczba zamówień o równowartości od 14 tys. do 30 tys. euro netto wynosiła w ww. latach odpowiednio 91, 105, 62, 12 w łącznych wysokościach: 8 584,1 tys. zł, 9 827,5 tys. zł, 5 372,4 tys. zł i 1 052,6 tys. zł. Stanowiło to 1,6%, 2,2%, 1,4% i 1,2% łącznej liczby zamówień podprogowych w danym roku/kwartale i jednocześnie 28,3%, 35,6%, 28,1% i 23,9% łącznej wartości tych zamówień.

W odniesieniu do 2013 r. liczba zamówień podprogowych w 2014 r. wzrosła o 423 zamówienia (tj. o 8 %) i spadła w 2015 r. i 2016 r. o 501 (tj. o 9,4%) i 910 (tj. 17,1%) zamówień. Natomiast wartość zamówień w porównaniu do 2013 r. wzrosła w 2014 r. i 2015 r. o odpowiednio 7 920,9 tys. zł i 5 194,0 tys. zł – wzrost o 35,3% i 23,2% i spadła w 2016 r. o 3 331,2 tys. zł – spadek wartości o 14,8%²⁶.

Powyższe dane wraz ze zmianą liczby i wartości zamówień podprogowych udzielanych w latach 2013-2016 wskazują, że podwyższenie progu stosowania Pzp do 30 tys. euro nie miało istotnego wpływu na liczbę udzielonych zamówień podprogowych, natomiast miało znaczący wpływ na łączną wartość tych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 190-199)

Szczegółowemu badaniu poddano 12 zamówień podprogowych²⁷ udzielonych przez Urząd w latach 2014-2017 (I kwartał) o łącznej wartości 1 622,5 tys. zł netto, tj. 1,6% wartości wszystkich udzielonych w tym okresie zamówień podprogowych.

Zaciągnięcie przez Urząd zobowiązań na podstawie ww. postępowań miało pokrycie w planie finansowym jednostki. Zabezpieczenie środków finansowych na ich realizację było potwierdzane na opisanych powyżej formularzach zamówień wewnętrznych, sporządzonych odrębnie dla każdego postępowania. Umowy zawarte w wyniku postępowań uzyskały kontrasygnatę Skarbnika Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 200-566)

W badanym okresie w Urzędzie – wobec braku takiego obowiązku – nie sporządzano planów zamówień publicznych obejmujących zamówienia, do udzielenia których nie stosuje się ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 184, 186, 187)

Wydatki poniesione na podstawie umów zawartych z wykonawcami 12 wytypowanych do kontroli postępowań zostały poniesione zgodnie

²⁶ Spadek wartości zamówień w 2016 r. w porównaniu do 2013 r. w przypadku pozostawienia progu stosowania Pzp na wysokości 14 tys. euro wyniósłby 8 703,6 tys. zł tj. 38,8 %.

²⁷ 1) Adaptacja i modernizacja pomieszczeń biurowych znajdujących się w budynku Urzędu Marszałkowskiego WK-P pod potrzeby Głównego Punktu Informacyjnego FE w Toruniu; 2) Budowa pochylni dla osób niepełnosprawnych umożliwiającej dostęp na podest wejściowy budynku Urzędu Marszałkowskiego na Placu Teatralnym 2 w Toruniu, 3) Zakup urządzeń wielofunkcyjnych, 4) Promocja Województwa Kujawsko-Pomorskiego podczas Expo 2015 w Mediolanie, 5) Autorska koncepcja katalogu promującego województwo kujawsko-pomorskie pn. "Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być" (w 2015 r.), 6) Zorganizowanie i przeprowadzenie dwudniowego festynu astronomicznego "Misja na Gwiazdkę" we Włocławku (18.12.2015 r.) i Toruniu (19.12.2015 r.), 7) Druk autorskiego katalogu promującego województwo kujawsko-pomorskie pn. "Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być" (w 2015 r.), 8) Opracowanie autorskiej koncepcji katalogu promującego województwo kujawsko-pomorskie pn. "Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być" (w 2016 r.), 9) Wykonanie druku autorskiego katalogu promującego pn. „Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być” (w 2016 r.), 10) Ochrona budynku Przedstawicielstwa Urzędu Marszałkowskiego przy ul. Bechiego 2 we Włocławku, 11) Ochrona budynku Przedstawicielstwa UM ul. Bechiego 2 we Włocławku, 12) Przygotowanie i wyprodukowanie trzech spotów promujących województwo kujawsko-pomorskie oraz organizacja i wykupienie kampanii promocyjnej w sieci kin Multikino oraz Helios, polegającej na projekcji spotów przed filmem "Excentrycy czyli po słonecznej stronie ulicy" w terminie od 15 stycznia do 12 lutego 2016 roku.

z przeznaczeniem tych środków wskazanym w planie finansowym Urzędu i przyznaniem dofinansowania ze środków Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 213-224, 242-249, 252-256, 281-301, 310-311, 318-326, 329-331, 357-402, 413-426, 431-496, 505-506, 521-531, 538-539, 554-566)

Szacunkową wartość dwóch zamówień, których przedmiotem były roboty budowlane ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich, a w pozostałych przypadkach na podstawie ofert wykonawców, rozeznania rynku oraz wartości podobnych przedsięwzięć realizowanych w poprzednich latach.

(dowód: akta kontroli str. 210-212, 262-262-264, 271, 278-280, 313-317, 344-354, 380, 403-413, 427-430, 451, 465-467, 483-487, 508-518, 540-551, 553, 642-680)

Na podstawie analizy rozrachunków z dostawcami (konto 201-01-01) prowadzonych dla wykonawców 12 wytypowanych do kontroli zamówień oraz rejestru umów i zapisów w systemie finansowo-księgowym nie stwierdzono dzielenia zamówień na części w celu uniknięcia stosowania Pzp. W wyniku zbadania 15 wydatków o wartości netto od 30 tys. do 35 tys. euro²⁸, ustalono, że przy zawieraniu umów nie naruszono Pzp, a wydatki poniesiono w wysokościach zgodnych z zawartymi umowami. Dokumenty księgowe, zostały poddane kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej, zatwierdzone do wypłaty oraz wskazano na nich sposób ujęcia wydatków w księgach rachunkowych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 200-201, 567-619)

Przy przeprowadzaniu siedmiu²⁹ wytypowanych postępowań Urząd zobowiązany był do stosowania Regulaminu, czterech³⁰ postępowań - Wytycznych RPO³¹ i w jednym³² przypadku „Zasad rozliczania i kontroli dotacji na prowadzenie Punktów informacyjnych Funduszy Europejskich”³³.

Postanowienia zawarte w powyższych procedurach i mające zastosowanie do wytypowanych 12 zamówień nie zawierały istotnych różnic. Wszystkie przewidywały wysłanie zapytań ofertowych lub uzyskanie ofert minimum od trzech wykonawców, zawierały podobną treść zapytań oraz zobowiązywały do sporządzenia notatek dokumentujących udzielenie zamówień. Zarówno Regulamin, jak i Wytyczne RPO przewidywały negocjacje tylko z jednym

²⁸ Wartość ustalono przy uwzględnieniu kursu złotego w stosunku do euro, o którym mowa w art. 35 ust. 3 Pzp.

²⁹ 1) budowa pochylni dla osób niepełnosprawnych umożliwiającej dostęp na podest wejściowy budynku Urzędu Marszałkowskiego na Placu Teatralnym 2 w Toruniu, 2) zakup urządzeń wielofunkcyjnych, 3) Opracowanie autorskiej koncepcji katalogu promującego województwo kujawsko-pomorskie pn. "Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być" (w 2016 r.), 4) Wykonanie druku autorskiego katalogu promującego pn. „Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być” (w 2016 r.), 5) ochrona budynku Przedstawicielstwa Urzędu Marszałkowskiego przy ul. Bechiego 2 we Włocławku, 6) Ochrona budynku Przedstawicielstwa UM ul. Bechiego 2 we Włocławku, 7) Przygotowanie i wyprodukowanie trzech spotów promujących województwo kujawsko-pomorskie oraz organizacja i wykupienie kampanii promocyjnej w sieci kin Multikino oraz Helios, polegającej na projekcji spotów przed filmem "Excentrycy czyli po słonecznej stronie ulicy" w terminie od 15 stycznia do 12 lutego 2016 roku.

³⁰ 1) promocja Województwa Kujawsko-Pomorskiego podczas Expo 2015 w Mediolanie, 2) autorska koncepcja katalogu promującego województwo kujawsko-pomorskie pn. "Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być" (w 2015 r.), 3) zorganizowanie i przeprowadzenie dwudniowego festynu astronomicznego "Misja na Gwiazdkę" we Włocławku (18.12.2015 r.) oraz w Toruniu (19.12.2015 r.), 4) Druk autorskiego katalogu promującego województwo kujawsko-pomorskie pn. "Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być" (w 2015 r.).

³¹ Wytyczne w sprawie realizowania zamówień współfinansowanych ze środków europejskiego funduszu rozwoju regionalnego, w stosunku do których beneficjenci nie są zobowiązani do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych - Wersja 8 stanowiąca załącznik do Uchwały nr 3/71/14 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 23 grudnia 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Wytycznych w sprawie realizowania zamówień współfinansowanych ze środków europejskiego funduszu rozwoju regionalnego, w stosunku do których beneficjenci nie są zobowiązani do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych. Dalej: „Wytyczne RPO”

³² Adaptacja i modernizacja pomieszczeń biurowych znajdujących się w budynku Urzędu Marszałkowskiego WK-P pod potrzeby Głównego Punktu Informacyjnego FE w Toruniu.

³³ Załącznik nr 4 do Umowy dotacji dotyczącej realizacji projektu Pomocy Technicznej nr DIP/BDG-II/POPT/100/14 z dnia 12 czerwca 2014 r. zawartej pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a Województwem Kujawsko-Pomorskim. Dalej: „Zasady rozliczania”.

wykonawcą ze względu na szczególny charakter zamówienia lub z obiektywnych przyczyn. Wytoczne RPO wprowadzały obowiązek wyznaczenia minimum siedmiodniowego terminu składania ofert od daty wysłania zapytań ofertowych oraz zawierały wzory dokumentów sporządzanych w związku z udzieleniem zamówienia, tj. opisu udzielonego zamówienia, notatki służbowej z postępowania, zapytania ofertowego.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 30-56, 213-222, 620-641)

Przedmiot dwóch zamówień obejmujących roboty budowlane opisano w projektach budowlanych i specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz wskazano w przesłanych w tych postępowaniach zapytaniach ofertowych. W pozostałych zamówieniach przedmiot zamówienia opisano w zapytaniach ofertowych, a w przypadkach udzielenia zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą ostateczny opis przedmiotu zamówienia był wynikiem tych negocjacji.

(dowód: akta kontroli str. 210-212, 225-240, 262-275, 313-317, 349-356, 386, 387, 403-412, 427-430, 451, 465-469, 483-487, 508-519, 553, 642-684)

Wykonawców 12 badanych zamówień wybrano spośród podmiotów, do których skierowano zapytania ofertowe lub otrzymano oferty³⁴, albo z którymi prowadzono negocjacje. Zapytania ofertowe przesłano każdorazowo do trzech wykonawców. Jedynym kryterium wyboru, w postępowaniach w których wyboru dokonywano spośród otrzymanych ofert, była najniższa cena. W 11 z 12 postępowań termin wyznaczony przez zamawiającego do składania ofert, uwzględniał czas niezbędny na przygotowanie ofert. W jednym postępowaniu, prowadzonym według Wytocznych RPO, wyznaczono jeden dzień na złożenie oferty - zamiast siedmiu, co opisano w sekcji „ustalone nieprawidłowości”.

Wykonawców, którzy zostali zaproszeni do złożenia ofert, typowali pracownicy Urzędu zaangażowani do prowadzenia objętych kontrolą postępowań.

W badanych postępowaniach wybrano wykonawców, których oferta została złożona w wyznaczonym terminie, była zgodna z przedmiotem zamówienia oraz zawierała najniższą cenę.

Wyniki prowadzonych postępowań dokumentowano w notatkach służbowych, a w postępowaniach prowadzonych na podstawie Wytocznych RPO dodatkowo sporządzono „Opis udzielonego zamówienia”. Informacji o wyborze oferty - wobec braku takiego obowiązku - nie upubliczniano.

(dowód: akta kontroli str. 82-104, 210-253, 262-301, 313-323, 344-363, 380-385, 403-422, 427-436, 451-460, 465-477, 483-494, 508-519, 553-560, 642-676)

We wszystkich badanych postępowaniach sporządzono zamówienia wewnętrzne opisane powyżej w Obszarze 1 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 18, 19, 242, 243, 281, 282, 320, 321, 357, 358, 381, 382, 413-416, 431, 432, 455, 456, 470, 471, 489, 490, 520-521, 554, 555)

Z wykonawcami wyłonionymi w wyniku 12 objętych badaniem postępowań zawarto umowy w formie pisemnej. Przedmiot umów był tożsamy z przedmiotem postępowania, wynagrodzenie wykonawców oraz termin świadczeń wykonawców były zgodne ze złożonymi ofertami, za wyjątkiem jednej umowy, w której błędnie wskazano termin jej wykonania. Umowy zostały zawarte przez uprawnionych przedstawicieli stron. Wszystkie umowy zawierały zapisy dotyczące zapłaty przez wykonawcę kar umownych za niewykonanie przedmiotu zamówienia, a w dwóch umowach dotyczących robót budowlanych zawarto postanowienia dotyczące

³⁴ Dotyczy postępowania, w którym nie wysłano zapytań ofertowych.

rękojmi na wykonany przedmiot umowy. W umowie dotyczącej budowy pochylni zawarto zapisy dotyczące gwarancji wykonania przedmiotu umowy. Wszystkie umowy uzyskały kontrasygnatę Skarbnika Województwa oraz zostały sprawdzone przez radcę prawnego pod względem formalno-prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 244-251, 283-301, 322-326, 359-367, 380-387, 403-421, 433-442, 451-460, 465-477, 483-494, 508-530, 553-560)

W trakcie realizacji dwóch spośród 12 badanych umów zmieniono ich postanowienia. Zmiany te dotyczyły terminu rozpoczęcia i zakończenia prac modernizacyjno-adaptacyjnych na potrzeby Głównego Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich. Potrzeba zmiany umowy wynikała z reorganizacji pracy poszczególnych biur Urzędu, które udostępniały pomieszczenia dla punktu informacyjnego, w celu zapewnienia niezakłóconej pracy tych biur. Przeprowadzono również zmianę w zakresie skrócenia terminu obowiązywania umowy³⁵, dotyczącą ochrony nieruchomości i wynagrodzenia wykonawcy. Spowodowane to było ustawowym zwiększeniem minimalnej stawki brutto za godzinę pracy, co spowodowało zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy. Zwiększenie wynagrodzenia z podanych powodów było przewidziane w badanej umowie. Wprowadzone do umów zmiany nie prowadziły do pogorszenia jakości świadczeń uzyskanych przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 250, 251, 491-504)

Umowy zawarte w wyniku 12 wytypowanych do kontroli postępowań zostały wykonane zgodnie z ich treścią. Zachowano termin wykonania zobowiązań, zgodność faktycznego świadczenia wykonawcy z określonym w umowie. Wykonanie zamówień zostało prawidłowo odebrane przez pracowników Urzędu. Za wykonanie świadczenia wypłacono wykonawcom wynagrodzenie w wysokościach i w terminach wynikających z zawartych umów. Wypłaty wynagrodzeń dokonano na podstawie faktur VAT wystawionych przez wykonawców, które poddano kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej, co zostało udokumentowane opisami tych faktur, o których mowa w pkt III.1 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 244-261, 283-312, 322-343, 359-371, 380-392, 417-426, 433-442, 457-464, 475-482, 491-507, 524-539, 617-618, 558-566)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Wykonawcę jednego zamówienia³⁶ wybrano w wyniku negocjacji, o których mowa w pkt. 1 lit. c Rozdziału III Wytycznych RPO, pomimo że nie zaistniały przesłanki uprawniające do zastosowania tego trybu. Przeprowadzenie negocjacji z wykonawcą możliwe było bowiem w sytuacji, w której ze względu na szczególny charakter zamówienia lub z innych przyczyn niezależnych od stron może ono zostać wykonane tylko przez jeden podmiot działający na rynku.

W uzasadnieniu wyboru trybu nie wskazano ani na szczególny charakter tego zamówienia, ani na inne przyczyny niezależne od stron, pozwalające na zastosowanie negocjacji tylko z jednym wykonawcą. Podano natomiast, że wykonawca był pomysłodawcą autorskiej koncepcji promocji, a tym samym jedynym możliwym wykonawcą przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 344-347, 349-367, 374-379, 630)

³⁵ Umowa nr UM_OR.273.4.322.2016 z 7 kwietnia 2016 r.

³⁶ Promocja Województwa Kujawsko-Pomorskiego podczas Expo 2015 w Mediolanie.

Dyrektor Departamentu Promocji wyjaśniła m.in., że wybór wykonawcy odbył się w wyniku negocjacji z jednym podmiotem ze względu na krótki okres realizacji zamówienia. Pierwotnie zakładano, że przedsięwzięcie będzie realizowane w ramach innego projektu realizowanego przez Województwo. Po wykrystalizowaniu się kryteriów i zadań do realizacji z działania 5.5 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego³⁷, w ramach którego finansowane były targi Expo 2015 w Mediolanie, okazało się, że czas, który pozostał do rozpoczęcia działań, był dość nieodległy. Wobec powyższego, jak również w związku z faktem, iż wykonawca przedłożył swoją ofertę, dokonano takiego wyboru. Nadmienila również, że ten wykonawca wcześniej realizował zadania dla Urzędu, współpraca przebiegała nienagannie i rzetelnie, dlatego istniała przesłanka, że przedmiotowe zamówienie zostanie zrealizowane należycie.

(dowód: akta kontroli str. 642, 643, 645, 646)

NIK wskazuje, w uchwale Zarządu³⁸ określono dokładnie, jakie działania będą realizowane w ramach udziału w Expo 2015. Uchwała została przyjęta 11 marca 2015 r., a ofertę złożono 10 czerwca 2015 roku. Należy uznać, że Departament Promocji dysponował odpowiednim czasem na rozeznanie rynku i zastosowanie konkurencyjnych trybów³⁹ wyboru wykonawcy przewidzianych w Wytycznych RPO. Dodatkowo należy wskazać, że dofinansowanie tego zadania przyznano uchwałą Zarządu⁴⁰ 24 kwietnia 2015 r., tj. 47 dni przed wpływem oferty. Również fakt, że to wykonawca bez zaproszenia złożył ofertę, nie zwalniał Dyrektora Departamentu Promocji ze stosowania Wytycznych RPO i prowadzenia negocjacji z jednym wykonawcą wyłącznie w sytuacji wskazanej w Wytycznych. Również rzetelne wykonanie wcześniejszych zamówień przez wykonawcę nie stanowiło przesłanki do prowadzenia negocjacji tylko z tym wykonawcą.

2. W jednym postępowaniu⁴¹ wyznaczono wykonawcom jeden dzień na złożenie ofert, czym naruszono pkt 5 Rozdziału III Wytycznych RPO, w którym przewidziano, że termin składania ofert powinien wynieść minimum 7 dni od daty wysłania zapytań ofertowych.

(dowód: akta kontroli str. 407-412)

Dyrektor Departamentu Promocji wyjaśniła m.in., że wykonawcę zamówienia wyłoniono w na podstawie trzech zebranych ofert, zgodnie z zapisami Regulaminu. Ze względu na krótki czas postanowiono skrócić termin składania ofert z siedmiu do jednego dnia, biorąc pod uwagę ewentualne wnioski od potencjalnych wykonawców na jego wydłużenie. Żaden z wykonawców nie zgłosił takiej uwagi, więc stwierdzono, że przedmiot tego zamówienia można rzetelnie w tak krótkim czasie oszacować, co miało miejsce.

(dowód: akta kontroli str. 656, 661)

NIK wskazuje, że do udzielenia powyższego zamówienia należało stosować Wytyczne RPO, które nie przewidywały dla tego postępowania możliwości odstąpienia od zastosowania minimum 7-dniowego terminu do złożenia ofert.

³⁷ Dalej: „RPO WK-P”.

³⁸ Uchwała NR 10/310/15 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie akceptacji założeń projektu przygotowanego przez Departament Promocji, Sportu i Turystyki w ramach Działania 5.5 Promocja rozwój markowych produktów, Oś priorytetowa 5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 nr RPOWK 62/V/5.5/2011.

³⁹ Tj. udzielenie zamówienia wykonawcy w trybie przetargu, zgodnie z treścią art. 70¹ - 70⁵ Kodeksu Cywilnego albo skierowanie zapytania ofertowego do co najmniej trzech wykonawców.

⁴⁰ Uchwała NR 17/505/15 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie przyjęcia projektu do dofinansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, konkurs Nr RPOWK 62/V/5.5/2011.

⁴¹ Druk autorskiego katalogu promującego województwo kujawsko-pomorskie pn. "Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być" (w 2015 r.).

3. Termin dostarczenia przedmiotu zamówienia określono w § 2 ust. 1 pkt. 5 umowy z dnia 19 maja 2016 r.⁴² na 4 maja 2016 r., tj. na 15 dni przed zawarciem umowy. Powyższe stanowiło naruszenie § 3 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych⁴³, które nakładał obowiązek na pracowników departamentu odpowiedzialnych za realizację zamówienia m.in. do rzetelnego określenia elementów zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 46, 48, 457, 458)

Dyrektor Departamentu Promocji wyjaśniła m.in., że nastąpiła omyłka pisarska w umowie, której nie wychwyciły obie strony. Wskazała, że ustalenia zawarte z wykonawcą zostały dotrzymane zgodnie z intencją stron.

(dowód: akta kontroli str. 658, 662, 673, 675)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na ryzyko związane z nierzetelnym sporządzaniem umów, jakim jest negatywny wpływ na możliwość dochodzenia roszczeń od wykonawcy.

4. W trzech postępowaniach⁴⁴, w których należało stosować Wytyczne RPO, w opisie udzielonego zamówienia wskazano nieprawdziwe informacje dotyczące sposobu ustalenia szacunkowej wartości zamówienia. W pkt. 6 Części I ww. opisów podano, że ustalono je na podstawie: cenników, folderów, katalogów i ofert ze stron internetowych, podczas gdy wartości te ustalono na podstawie zebranych ofert.

(dowód: akta kontroli str. 344-347, 403-412, 427-430, 650, 651)

Dyrektor Departamentu Promocji wyjaśniła m.in., że powyższa nieprawidłowość wynikała z omyłki pisarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 643, 644, 646, 649, 652-655)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli⁴⁵, wnosi o:

1. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających wykazywanie rzeczywistych kwot netto udzielonych zamówień podprogowych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych.
2. Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych przy udzielaniu zamówień podprogowych, tak aby zapewnić przestrzeganie obowiązujących procedur.

⁴² Nr UM_ŚG.273.4.040.2016. Przedmiotem umowy była autorska koncepcja katalogu promującego województwo kujawsko-pomorskie pn. "Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być".

⁴³ Załącznik do uchwały NR 6/166/16 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 10 lutego 2016 r.

⁴⁴ 1) promocja Województwa Kujawsko-Pomorskiego podczas Expo 2015 w Mediolanie, 2) autorska koncepcja katalogu promującego województwo kujawsko-pomorskie pn. "Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być" (w 2015 r.), 3) Druk autorskiego katalogu promującego województwo kujawsko-pomorskie pn. "Kujawsko-Pomorskie. Lubię tu być" (w 2015 r.).

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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 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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler:
Andrzej Szulc
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
podpis