



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-016-01/2014

P/14/008

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/008 – Zamówienia publiczne typowych towarów i usług dla administracji publicznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1) Izabella Śpiewak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 91967 z dnia 23.09.2014 r., 2) Renata Biskupska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 91968 z dnia 23.09.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi („ŁUW” lub „Urząd”), ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Chełmińska, Wojewoda Łódzki (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹, działania podejmowane przez Urząd w zakresie realizacji zamówień centralnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- rzetelne sporządzanie wstępnych i zweryfikowanych zapotrzebowań na dostawy i usługi będące przedmiotem postępowań prowadzonych przez Centrum Usług Wspólnych (CUW lub Centrum),
- prawidłowe uzasadnianie wniosków kierowanych do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) o zgodę na samodzielną realizację zamówienia,
- przekazywanie do CUW informacji niezbędnych do realizacji zamówień w terminach wyznaczonych przez tę jednostkę,
- terminowe dokonywanie zapłaty wynagrodzenia na rzecz CUW.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na przekazywaniu do CUW zapotrzebowań w zakresie dostaw i usług realizowanych centralnie, z opóźnieniami w stosunku do terminów określonych w zarządzeniu Prezesa RM².

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły nierzetelnego sporządzenia wykazu zaciągniętych zobowiązań w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych, przekazanego w 2013 r. do CUW wraz z zapotrzebowaniem na przedmiotową usługę. Ponadto, w Urzędzie nie sklasyfikowano oraz nie ustalono sposobu archiwizowania dokumentacji związanej z zamówieniami centralnymi, stosownie do zasad określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej (...) ³.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna,

² zarządzenie Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, zmienione zarządzeniem Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r. Od 1 czerwca 2014 r. obowiązuje w ww. sprawie zarządzenie Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r.,

³ rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze zm.), zwane dalej rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej,

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie przez Urząd obowiązków w zakresie planowania i realizacji zamówień centralnych.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. Urząd udzielił 673 zamówienia publiczne, których zakres przedmiotowy mieścił się w katalogu określonym w § 4 zarządzenia Prezesa RM, w tym w kolejnych latach objętych kontrolą: 130, 261, 186 i 96.

Spośród powyższych zamówień:

- 11 zrealizowanych zostało przez CUW, w tym: 2 w 2011 r. (zakup kart flotowych i usługi telefonii mobilnej), 4 w 2012 r. (zakup niszczarek, papieru do drukarek, materiałów biurowych oraz tabletów) i 5 w 2013 r. (dostawa oprogramowania systemu informacji prawnej – SIP, zakup komputerów stacjonarnych i przenośnych, dostawa energii elektrycznej oraz usługa ubezpieczenia majątkowego i komunikacyjnego),
- w przypadku 662 odstąpiono od ich realizacji za pośrednictwem Centralnego Systemu Zamówień Publicznych (CSZP) z nw. powodów:
 - finansowanie lub współfinansowanie zamówień ze środków Unii Europejskiej (§ 2 pkt 1 zarządzenia) - 4 przypadki, w tym: 14 w 2012 r. i 3⁵ w 2013 r.,
 - realizowane przez wojewodów zamówienie związane z utrzymaniem lotniczych przejść granicznych (§ 2 pkt 3 zarządzenia) – 1 przypadek⁶ w 2012 r.,
 - zamówienie poza wykazem przedmiotowym ustalonym przez Szefa KPRM na dany rok (§ 5 ust. 1 zarządzenia Prezesa RM) - 646 przypadków, w tym: 127 w 2011 r., 248 w 2012 r., 175⁷ w 2013 r. i 96 w 2014 r.,
 - zgoda Szefa KPRM na realizację zamówienia poza CSZP (§ 7 ust. 2 zarządzenia) – 14 przypadków, w tym: 1 w 2011 r., 7 w 2012 r. i 6⁸ w 2013 r.

Na podstawie analizy ewidencji księgowej §§ 421 i 606, jak również rejestru udzielonych zamówień publicznych ustalono, że - poza ww. przypadkami - Urząd nie dokonywał we własnym zakresie zakupów, których zakres przedmiotowy mieściłby się w wykazie dostaw i usług realizowanych centralnie, ustalonym na dany rok przez Szefa KPRM.

(dowód: akta kontroli str. 6-39)

1.2. Wstępne zapotrzebowania na lata: 2012, 2013 i 2014 w zakresie dostaw i usług realizowanych centralnie, Urząd przekazał do CUW w terminach wyznaczonych przez tę jednostkę, jednakże – w przypadku zapotrzebowań na lata: 2012 i 2013 – z opóźnieniami odpowiednio: 20 i 18 dni w stosunku do terminu określonego w § 5 ust. 2 zarządzenia Prezesa RM.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego ŁUW, zamawiający nie mieli możliwości przesyłania zapotrzebowań w innych terminach, niż wskazane każdorazowo (wraz z formą przekazania tych informacji) przez CUW. Dyrektor Wydziału Administracyjno – Gospodarczego (WA-G) powołał się w złożonych wyjaśnieniach na e-maila przesłanego przez CUW w dniu 16 marca 2012 r. z prośbą o *nie przysyłanie zweryfikowanych zapotrzebowań, do czasu otrzymania od Centrum Usług*

⁴ jednocześnie wyłączenie na podstawie § 2 pkt 3 zarządzenia,

⁵ jedno z zamówień (zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania) wyłączone zostało z CSZP jednocześnie z trzech powodów: § 2 pkt 1 zarządzenia, § 5 ust. 1 zarządzenia oraz § 7 ust. 2 zarządzenia,

⁶ jednocześnie wyłączenie na podstawie § 2 pkt 1 zarządzenia,

⁷ patrz: przypis 5,

⁸ patrz: przypis 5,

Wspólnych ujednoliconych formularzy do zbierania danych. Powyższe ma na celu określenie zakresu oczekiwanych (...) danych oraz ujednolicenie formy ich przekazywania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wytyczne przekazywane przez CUW nie zwalniają zamawiających z obowiązku przestrzegania terminów określonych w zarządzeniach Prezesa RM.

(dowód: akta kontroli str. 40-43, 203-206, 216-222)

W zapotrzebowaniach wstępnych⁹ ŁUW ujęto:

- na rok 2012: dostawę komputerów stacjonarnych i przenośnych oraz usługę ubezpieczenia majątkowego; odnośnie dostawy materiałów i akcesoriów biurowych, ŁUW poinformował o uzyskaniu zgody Szefa KPRM na samodzielne zrealizowanie zamówienia w 2012 r. o wartości ok. 120 tys. zł, nie zgłosił również zapotrzebowania na dostawę biletów lotniczych oraz usługi kurierskie,
- na rok 2013: dostawę komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów oraz oprogramowania SIP; Urząd nie zgłosił natomiast zapotrzebowania na: dostawę energii elektrycznej (z uwagi na zawarcie umowy w tym zakresie do dnia 31 grudnia 2015 r.), usługi telefonii stacjonarnej (umowa do dnia 14 listopada 2016 r.), dostawę samochodów osobowych oraz usługi kurierskie,
- na rok 2014: dostawę samochodów osobowych i ciężarowych oraz usługi pocztowe; nie zostało natomiast zgłoszone zapotrzebowanie na: dostawę kart flotowych (z uwagi na zawarcie umowy w tym zakresie do dnia 31 grudnia 2015 r.) i usługi telefonii ruchomej (umowa do dnia 14 listopada 2016 r.).

Zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 2 zarządzenia Prezesa RM, wraz ze wstępnymi zapotrzebowaniami, ŁUW przekazał do CUW rzetelnie sporządzone wykazy zaciągniętych zobowiązań (tj. zawartych umów) w odniesieniu do dostaw i usług realizowanych w ramach CSZP.

(dowód: akta kontroli str. 40-63, 151)

1.3. W kontrolowanym okresie Urząd przekazywał do CUW zweryfikowane zapotrzebowania w terminach wyznaczonych przez tę jednostkę¹⁰. Wystąpiły natomiast n.w. opóźnienia w stosunku do terminów określonych w zarządzeniach Prezesa RM: w 2011 r.¹¹: 13 dni (telefonii mobilna), 27 dni (karty flotowe) i 73 dni (ubezpieczenia komunikacyjne), w 2013 r.¹²: 8 dni (oprogramowanie SIP), 11 dni (dostawa urządzeń informatycznych), 12 dni (telefonii stacjonarna, ubezpieczenia komunikacyjne) i 22 dni (energia elektryczna) oraz w 2014 r.¹³: jeden dzień (usługi pocztowe i dostawa samochodów).

Powyższe wyjaśniono tymi samymi przesłankami, jak w przypadku zapotrzebowań wstępnych.

(dowód: akta kontroli str. 40-43, 203-206, 216-222)

W zapotrzebowaniach zweryfikowanych wystąpiły następujące różnice w stosunku do zapotrzebowań wstępnych:

- w 2012 r.: sprecyzowano (po dokonaniu weryfikacji potrzeb) ilość zamawianego sprzętu komputerowego (zestaw komputerowy stacjonarny – 2 szt., tablet – 7 szt.) i obniżono wartość zamówienia (z 221 tys. zł do 40 tys. zł)¹⁴, a także zamówiono dostawę materiałów i akcesoriów biurowych (łącznie 221 pozycji na

⁹ zapotrzebowanie wstępne na 2011 r. nie zostało sporządzone, z uwagi na wejście w życie zarządzenia Nr 16 Prezesa RM z dniem 14 kwietnia 2011 r.,

¹⁰ kontrolującym nie przedstawiono dokumentacji wskazującej na określenie przez CUW terminu przekazania w 2011 r. zapotrzebowania na usługę telefonii mobilnej,

¹¹ § 12 ust. 4 zarządzenia Prezesa RM z dnia 30 marca 2011 r.,

¹² § 5 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM z dnia 4 lipca 2012 r.,

¹³ j.w.,

¹⁴ w 2012 r. Urząd rozpoczął przygotowania do postępowania przetargowego na zakup sprzętu komputerowego w ramach projektu „Elektroniczna administracja – zadowolony klient. Budowa systemu e-administracji w ŁUW” w ramach RPO WŁ na lata 2007 – 2013 (w 2013 r. zakupiono 300 szt. komputerów),

kwotę 673 tys. zł), w związku z otrzymaniem z CUW informacji, iż okres obowiązywania umowy centralnej będzie dłuższy, niż umowy zawartej przez ŁUW,

- w 2013 r.: zrezygnowano (z uwagi na zbyt wysoką cenę) z zakupu 7 szt. tabletów, zwiększono natomiast (w związku z uaktualnieniem potrzeb) - z 6 do 34 szt. - ilość komputerów przenośnych (łączna wartość szacunkowej wartości zamówienia zwiększyła się z 59 tys. zł do 136 tys. zł); zapotrzebowano dostawę energii elektrycznej i usługę telefonii stacjonarnej (z powodu analogicznego do powołanego przy postępowaniu na dostawę materiałów i akcesoriów biurowych) oraz usługę ubezpieczeń komunikacyjnych (postępowanie prowadzone od 2011 r.),
- w 2014 r.: zmniejszono – po dokonaniu przez CUW ponownego oszacowania wartości zamówienia – kwotę środków przeznaczonych na realizację usług pocztowych (z 1.872 tys. zł do 1.823 tys. zł) oraz zrezygnowano z zakupu jednego z dwóch zapotrzebowanych wstępnie samochodów, w związku z koniecznością przesunięcia środków finansowych na inne (pilne) potrzeby ŁUW.

Wraz z zapotrzebowaniami zweryfikowanymi, Urząd przekazał do CUW wykazy zaciągniętych zobowiązań, przy czym w 2013 r., w wykazie dotyczącym ubezpieczeń komunikacyjnych, nie ujęto – z uwagi na przeoczenie - zawartych przez ŁUW polis dotyczących dwóch pojazdów (przyczep).

(dowód: akta kontroli str. 64-142, 151, 203-210)

Po upływie terminów składania zapotrzebowań, w powyższych postępowaniach wprowadzone zostały następujące zmiany:

- w październiku 2012 r. CUW poinformował o unieważnieniu postępowania na dostawę komputerów stacjonarnych, zaś ŁUW zwiększył (w związku z aktualizacją potrzeb) ilość zapotrzebowanych tabletów (z 7 do 8),
- w czerwcu 2013 r. zwiększono (po dokonaniu aktualizacji potrzeb) liczbę licencji oprogramowania SIP (ze 110 do 120) oraz zwiększono wartość zamówienia - z kwoty 51 tys. zł (podanej pierwotnie przez ŁUW na okres 12 miesięcy) do 292 tys. zł (oszacowanej przez CUW na okres 45 miesięcy),
- w grudniu 2013 r. ŁUW zrezygnował z udziału w postępowaniu dotyczącym usługi telefonii stacjonarnej, bowiem zawarta w 2012 r. umowa zabezpieczała interesy Urzędu do dnia 15 listopada 2016 r. (na etapie składania zweryfikowanego zapotrzebowania Urząd nie posiadał wiedzy odnośnie okresu obowiązywania umowy centralnej),
- w maju 2014 r. Urząd zrezygnował z udziału w postępowaniu na dostawę samochodu, z uwagi na: brak zapewnienia finansowania części zamówienia przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (w związku ze złożonym wnioskiem o dofinansowanie zakupu samochodu), a także specjalistyczny charakter pojazdu przeznaczonego dla Państwowej Straży Łowieckiej w Łodzi; po otrzymaniu powyższego dofinansowania, w lipcu 2014 r. ŁUW uzyskał zgodę Szefa KPRM na samodzielny zakup przedmiotowego samochodu).

(dowód: akta kontroli str. 117, 129, 141-148, 155, 211-212, 223-224)

Ostatecznie, Urząd uczestniczył w 10 postępowaniach realizowanych przez CUW, w tym po trzech wszczętych w każdym z lat: 2011 (telefonii mobilna, karty flotowe i ubezpieczenia komunikacyjne), 2012 (ubezpieczenia majątkowe, materiały i akcesoria biurowe oraz komputery stacjonarne i przenośne) i 2013 (komputery stacjonarne, przenośne i tablety, oprogramowane SIP oraz energia elektryczna), a także w jednym prowadzonym w roku 2014 (usługi pocztowe).

(dowód: akta kontroli str. 149-150)

1.4. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki wydania przez Szefa KPRM – na podstawie przepisów § 5 ust. 5 i 6 zarządzenia Prezesa RM - decyzji o odmowie lub ograniczeniu zakresu realizowanego zamówienia centralnego w stosunku do zgłoszonego przez ŁUW zapotrzebowania.

(dowód: akta kontroli str. 213-215)

1.5. W badanym okresie Urząd skierował do Szefa KPRM łącznie 22 wnioski o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia publicznego, w tym:

- w 2011 r. – 3 wnioski, uzyskując 2 zgody (częściowe¹⁵), a w jednym przypadku odstępując od ubiegania się o zgodę¹⁶,
- w 2012 r. – 8 wniosków (w tym jeden dwukrotnie¹⁷), otrzymując zgodę w każdym przypadku (w tym w 5 sprawach - warunkowo¹⁸ lub częściowo),
- w 2013 r. – 10 wniosków, na które otrzymano 9 zgód (w tym 6 warunkowych lub częściowych) i jedną decyzję odmowną,
- w 2014 r. – 1 wniosek, uzyskując zgodę Szefa KPRM.

Zgodnie z postanowieniami § 7 ust. 3¹⁹ zarządzenia Prezesa RM, wszystkie wnioski były uzasadnione, głównie koniecznością pilnej realizacji zamówienia. Spowodowane to było następującymi okolicznościami:

- w przypadku wniosków dotyczących ubezpieczeń komunikacyjnych (9) i majątkowych (2) – potrzebą zachowania ciągłości ubezpieczeniowej, w związku z upływem terminu obowiązywania dotychczasowych umów,
- w odniesieniu do wniosków na zakup biletów lotniczych (4) - jednorazowym i nieplanowanym charakterem wyjazdów zagranicznych,
- w przypadku wniosku na zakup abonamentu telefonii ruchomej – uszkodzeniem aparatu i potrzebą zapewnienia komunikacji pomiędzy Wojewodą a Dyrektorem Biura Wojewody,
- w dwóch wnioskach dotyczących zakupu: systemu informacji prawnej oraz materiałów biurowych i piśmiennych - potrzebą zapewnienia dostępu do tych towarów i usług, w związku z wygaśnięciem dotychczasowych umów.

W uzasadnieniach dwóch wniosków dotyczących zakupu sprzętu komputerowego powołano się na unieważnienie postępowania prowadzonego w tym zakresie przez CUW (wniosek z 2012 r.) oraz fakt otrzymania w II połowie 2013 r. środków z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z gospodarką przestrzenną nieruchomości. Wniosek dotyczący zakupu samochodu dla Państwowej Straży Łowieckiej w Łodzi umotywowany został natomiast koniecznością specjalistycznego wyposażenia pojazdu, warunkującego otrzymanie dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

W 2013 r. ŁUW wystąpił o zgodę na zakup (poza CSZP) trzech komputerów przenośnych, podając w uzasadnieniu, iż cena oferowana przez CUW przewyższała możliwości finansowe Urzędu (według przeprowadzonego rozeznania rynku, komputery te można było nabyć za cenę niższą). Szef KPRM nie wyraził na powyższe zgody, argumentując swoją decyzję niewykazaniem przez ŁUW szczególnej sytuacji, uzasadniającej konieczność natychmiastowego zakupu

¹⁵ zgody te (wydawane w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych) dotyczyły jedynie części pojazdów ujętych we wnioskach ŁUW (z uwagi na termin wygaśnięcia polis) i spowodowane były przedłużającym się postępowaniem przetargowym, prowadzonym przez CUW,

¹⁶ z uwagi na uszkodzenie telefonu komórkowego Dyrektora Biura Wojewody, ŁUW wystąpił o zgodę na zakup jednego abonamentu telefonii ruchomej w ramach obowiązującej umowy z firmą Polkomtel SA; konieczność przesłania dodatkowych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie spowodowała, iż Urząd odstąpił od ubiegania się o zgodę i zakupił aparat telefoniczny bez karty sim,

¹⁷ w odpowiedzi na pierwszy wniosek, Szef KPRM poinformował o braku możliwości wydania zgody, w związku z toczącą się procedurą odwoławczą w postępowaniu prowadzonym przez CUW,

¹⁸ zgody te udzielane były pod warunkiem umieszczenia w zawieranych umowach klauzul umożliwiających ich wcześniejsze rozwiązanie w przypadku zakończenia postępowania prowadzonego przez CUW,

¹⁹ od 1 czerwca 2014 r. § 7 ust. 2,

przedmiotowego sprzętu. Ostatecznie, komputery nie zostały przez Urząd zakupione.

Nie stwierdzono przypadków, aby występowanie przez ŁUW o zgodę na wyłączenie zamówienia z CSZP, spowodowane było nierzetelnym planowaniem.

Decyzje Szefa KPRM wydawane były w terminie do 16 dni od daty wniosku ŁUW. ŁUW nie posiadał wiedzy o ewentualnych naruszeniach terminów rozstrzygnięć dotyczących wyłączenia zamówienia z CSZP.

(dowód: akta kontroli str. 152-156, 211-215)

1.6. Zgodnie z postanowieniami § 8 ust. 2 zarządzenia Prezesa RM, ŁUW przekazał do Centrum, w trybie i terminie (3 dni roboczych) wskazanym przez tę jednostkę, opinię w sprawie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) na dostawę kart flotowych. Zgłoszona uwaga dotyczyła propozycji zmiany w formularzu ofertowym.

Urząd nie zaopiniował SIWZ udostępnionych przez CUW w ramach 10 postępowań, przy czym w przypadku 8²⁰ z nich, w informacji Centrum określony był zarówno termin (od 3 do 6 dni roboczych), jak i tryb przekazania takich opinii, natomiast w dwóch²¹ informacjach wskazano jedynie tryb opiniowania SIWZ.

W odniesieniu do postępowania prowadzonego w 2011 r. na usługę telefonii ruchomej, ŁUW nie posiadał dokumentacji świadczącej o udostępnieniu SIWZ przez CUW, celem zaopiniowania.

Wyjaśniając przyczyny nieprzekazywania do CUW opinii w sprawie SIWZ, Dyrektor Generalny Urzędu podał, iż ŁUW *nie ingeruje (...) w treść specyfikacji, ponieważ nie prowadzi postępowania oraz nie ma dostępu do wszystkich dokumentów generowanych w trakcie postępowania (np. protokół z szacowania wartości zamówienia, protokół z wyboru trybu postępowania, protokoły z posiedzeń komisji przetargowych).*

(dowód: akta kontroli str. 157-170, 203-206)

Na podstawie § 8 ust. 3²² zarządzenia Prezesa RM, CUW przekazywał do Urzędu informacje o terminach publikacji ogłoszeń i otwarcia ofert w ramach wszystkich 10 postępowań, w których uczestniczył ŁUW. Nie stwierdzono przypadków opieszałości w powyższym zakresie, wpływającej na płynność organizacji dostaw i usług.

ŁUW nie zwracał się do Centrum o informacje dotyczące realizowanych zamówień centralnych, bowiem nie wystąpiła taka potrzeba.

(dowód: akta kontroli str. 149-150, 213-215)

W badanym okresie, przedłużające się procedury przetargowe dotyczące usługi ubezpieczenia komunikacyjnego (postępowanie wszczęte w 2011 r., zakończone odpisaniem umowy w dniu 28 listopada 2013 r.) spowodowały konieczność dziewięciokrotnego wystąpienia do Szefa KPRM o zgodę na samodzielne przeprowadzenie postępowania.

Nie wystąpiły natomiast przypadki udzielenia przez ŁUW zamówienia z wolnej ręki, w związku z nieterminową realizacją postępowań przez CUW.

(dowód: akta kontroli str. 149, 192-195, 213-214)

1.7. CUW dokonywało standaryzacji wszystkich zamawianych dostaw i usług. Urząd zgłosił w tym zakresie uwagi (na etapie przekazywania zweryfikowanych zapotrzebowań) w ramach prowadzonych w 2013 r. postępowań na dostawę sprzętu komputerowego oraz oprogramowania SIP, dotyczące:

²⁰ postępowania dotyczące: dostawy sprzętu komputerowego, oprogramowania SIP i energii elektrycznej oraz usług telefonii stacjonarnej, ubezpieczenia komunikacyjnego i majątkowego w 2013 r., a także dostawy samochodów i usług pocztowych,

²¹ postępowania z 2012 r. dotyczące dostawy tabletów oraz akcesoriów i materiałów biurowych,

²² od 1 czerwca 2014 r. - § 9 ust. 3,

- potrzeby zakupu 27 szt. laptopów z oprogramowaniem w cenie max. 3.450 zł brutto za sztukę (uwaga uwzględniona przez Centrum w SIWZ),
 - potrzeby zakupu 7 szt. tabletów w cenie max. 2.000 zł brutto za sztukę (uwaga nieuwzględniona, ŁUW odstąpił od przedmiotowego zakupu, nie zrealizował również zamówienia we własnym zakresie),
 - zmiany wersji systemu operacyjnego komputerów stacjonarnych - z 32 na 64 bity (uwaga uwzględniona przez CUW),
 - potrzeby zakupu wydajnego komputera graficznego o określonej specyfikacji w kwocie do 9.000 zł brutto (uwaga nieuwzględniona, komputer nie został zakupiony przez Urząd),
 - dostępu do systemu SIP dla wszystkich 770 pracowników, a także 110 jednoczesnych dostępów przy 4 adresach IP (uwaga uwzględniona przez CUW).
- Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny ŁUW, Urząd nie jest w stanie ocenić, czy standaryzacja wpłynęła na płynność dostaw i usług.

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 32-35, 105-108, 127, 192-195, 213-215, 225)

1.8. Urząd dokonał zapłaty wynagrodzenia na rzecz CUW z tytułu 12 umów zawartych w wyniku 9 postępowań prowadzonych przez tę jednostkę w latach 2011 - 2013²³. Wynagrodzenie przysługujące CUW było ustalane na dany rok przez Szefa KPRM w wysokości od 0,5%²⁴ do 1,5%²⁵ wartości netto umowy lub wartości szacunkowej zamówienia (w przypadku zawarcia przez CUW czterech umów ramowych na: usługi telefonii ruchomej, ubezpieczenia komunikacyjne i majątkowe oraz dostawy kart flotowych), powiększonej o należny podatek VAT.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu, ŁUW jako zamawiający nie jest w stanie ocenić, czy wysokość wynagrodzenia dla CUW była adekwatna do stopnia złożoności i czasochłonności przygotowania postępowań; nie posiada również wiedzy, czy miały miejsce przypadki ustalania jednolitego wynagrodzenia dla postępowań o różnym stopniu skomplikowania.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 171-177, 192-195)

Wyliczone w powyższy sposób wynagrodzenie w łącznej kwocie 22.310,29 zł znalazło odzwierciedlenie w 12 fakturach (w tym jednej korygującej) przekazanych do ŁUW, przy czym:

- w przypadku 4 faktur (dotyczących zakupu: niszczarek i tabletów w 2012 r., a także komputerów stacjonarnych i przenośnych oraz oprogramowania SIP w 2013 r.) podstawą do wyliczenia kwot wynagrodzenia były wartości netto zawartych umów, ostatecznie zrealizowane przez Urząd w pełnej wysokości,
- uwzględniając dotychczas wydatkowane kwoty w ramach zawartych umów (według stanu na dzień 30 września 2014 r.), w 5 nw. przypadkach stwierdzono zawyżenie przez ŁUW szacunkowej wartości zamówienia:
 - usługa telefonii ruchomej (umowa zawarta do dnia 28 grudnia 2015 r., dotychczasowe wykonanie w kwocie 93 tys. zł) - przewidywana wartość zamówienia (136 tys. zł) stanowiła 47% wartości szacunkowej (290 tys. zł); tym samym, wynagrodzenie dla CUW zostało zawyżone o 1.538,45 zł (53%),
 - dostawa kart flotowych (umowa do 31 grudnia 2015 r., dotychczasowa realizacja w kwocie 93 tys. zł) – przewidywane wykonanie umowy (326 tys. zł) stanowiło 62% wartości szacunkowej zamówienia (526 tys. zł); w związku z powyższym, kwota zawyżenia wynagrodzenia dla CUW wyniosła 998,45 zł (38%),
 - dostawa papieru do drukarek (odpowiednio: 31 grudnia 2014 r., 157 tys. zł)

²³ do dnia 1 grudnia 2014 r., postępowanie dotyczące usług pocztowych nie zostało zakończone,

²⁴ w odniesieniu do dostawy kart flotowych,

²⁵ w odniesieniu do: ubezpieczeń komunikacyjnych i majątkowych, dostawy akcesoriów i materiałów biurowych, dostawy komputerów stacjonarnych i przenośnych oraz tabletów w 2013 r.,

- przewidywana realizacja zamówienia (177 tys. zł) stanowiła 86% wartości umowy określonej w maksymalnej kwocie 206 tys. zł; w związku z przeszacowaniem potrzeb ŁUW, wynagrodzenie dla CUW zostało zawyżone o 420,92 zł (14%),
 - dostawa materiałów piśmiennych i biurowych (31 grudnia 2014 r., 150 tys. zł) – przewidywana wartość zamówienia (171 tys. zł) stanowiła 60% wartości zawartej umowy (287 tys. zł); z uwagi na przeszacowanie potrzeb, wynagrodzenie dla CUW zostało zawyżone o 1.743,20 zł (o 40%),
 - ubezpieczenia majątkowe (31 grudnia 2015 r., 2 tys. zł) - przewidywane wykonanie umowy (42 tys. zł) stanowiło 58% wartości szacunkowej zamówienia (71 tys. zł); tym samym, wynagrodzenie dla CUW zostało zawyżone o 550,27 zł (o 42%),
 - w przypadku dostawy energii elektrycznej, podstawą wyliczenia wynagrodzenia CUW była wartość umowy, która obowiązywać będzie od 2016 r.,
 - w odniesieniu do usługi ubezpieczenia komunikacyjnego (umowa ramowa z dnia 28 listopada 2013 r.), wynagrodzenie CUW wyliczone zostało od wartości szacunkowej zamówienia, przy czym - z uwagi na różne terminy zakończenia obowiązywania dotychczasowych umów zawartych przez ŁUW, brak było możliwości dokonania oceny prawidłowości tego oszacowania.
- Zawyżenie w ww. 5 przypadkach szacunkowej wartości zamówienia spowodowało, iż łączna kwota wypłaconego na rzecz CUW wynagrodzenia była o 5.251,29 zł (24%) wyższa, niż wyliczona na podstawie faktycznej realizacji zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 175-177)

Najwyższa Izba Kontroli podziela argumenty powołane w złożonych przez Dyrektora WA-G wyjaśnieniach w sprawie przyczyn przeszacowania wartości ww. zamówień, według których:

- wartość zamówienia na telefonię komórkową oszacowano na podstawie kwot wynikających z dotychczas obowiązującej umowy z firmą PLUS (opłata za 1 minutę połączenia - 1,22 zł brutto), które były znacznie wyższe od stawek wynegocjowanych przez CUW z firmą T-mobile (0,04 zł brutto),
- w chwili ustalania wartości zamówienia na karty flotowe, ceny paliw wykazywały tendencję wzrostową; dlatego też wartość tę oszacowano na podstawie cen paliw podanych przez CUW, przy założeniu wzrostu tych cen o 50% oraz inflacji o 5%,
- zamówienie na papier do drukarek oraz materiały piśmienne i biurowe oszacowano na podstawie cen wynikających z poprzednio obowiązujących umów, natomiast wdrożenie w ŁUW (od dnia 1 lipca 2013 r.) systemu pn. „Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją” (dzięki któremu wiele spraw prowadzona jest wyłącznie w formie elektronicznej) spowodowało mniejsze zapotrzebowanie na ww. artykuły,
- przy szacowaniu wartości zamówienia na ubezpieczenie majątkowe uwzględniono wzrost cen z lat poprzednich; na wysokość składki wpływa m.in. szkodowość, która nie jest możliwa do przewidzenia.

(dowód: akta kontroli str. 216-221)

1.9. Analiza wszystkich 12 płatności dokonanych w okresie objętym kontrolą przez Urząd na rzecz CUW wykazała, iż zapłaty dokonano w terminie określonym w § 9 ust. 4 zarządzenia Prezesa RM, w kwotach wynikających z otrzymanych faktur.

(dowód: akta kontroli str. 175-177)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedotrzymywaniu - określonych w zarządzeniach Prezesa RM - terminów przekazywania do CUW wstępnych

i zweryfikowanych zapotrzebowań w zakresie dostaw i usług realizowanych centralnie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi kontroli dotyczyły:

- nierzetelnego sporządzenia wykazu zaciągniętych zobowiązań w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych, który – wraz ze zweryfikowanym zapotrzebowaniem - został przekazany do CUW w 2013 r. W wykazie tym nie ujęto zawartych przez ŁUW polis dotyczących dwóch pojazdów;
- niedokonania klasyfikacji oraz nieustalenia sposobu archiwizowania dokumentacji związanej z zamówieniami centralnymi, stosownie do zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie instrukcji kancelaryjnej. Większość korespondencji z CUW (m.in. zapotrzebowania, opinie i uwagi, o których mowa w niniejszym wystąpieniu) prowadzona była drogą elektroniczną (na platformie Marketplanet, w systemie CeZam oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej). W formie papierowej przechowywane były głównie - przekazywane corocznie przez szefa KPRM - wykazy zamówień realizowanych centralnie wraz z wysokością opłat za prowadzenie postępowań, jak również dokumentacja związana z uzyskaniem zgody na samodzielną realizację zamówień. Powyższe skutkowało brakiem możliwości dostępu – w związku z niniejszą kontrolą - do niektórych dokumentów generowanych w systemie elektronicznym (np. dotyczących postępowania na dostawę samochodów w 2014 r., do którego Urząd ostatecznie nie przystąpił). Według wyjaśnień Dyrektora Biura Wojewody (wz. Dyrektora Generalnego Urzędu), *ŁUW dotychczas nie widział potrzeby dodatkowego dokumentowania informacji przekazywanych do CUW. Niezależnie od powyższego, od kolejnego postępowania wszczętego przez CUW wszystkie dokumenty i informacje przekazywane pomiędzy ŁUW a CUW będą klasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem (...) w sprawie instrukcji kancelaryjnej (...).*

(dowód: akta kontroli str. 139, 178, 190-191, 201-202)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ocena
częstkowa

2. Zasadność realizacji zamówień publicznych na dostawę i usługi poza CSZP.

Opis stanu
faktycznego

2.1. System udzielania przez ŁUW zamówień publicznych nie uwzględniał jednostek podległych i nadzorowanych. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki włączenia zamówień dla powyższych podmiotów do zapotrzebowań składanych do CUW. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Urzędu, w opinii zamawiającego brak jest uzasadnienia dla scentralizowania postępowań w odniesieniu do tych jednostek. W większości przypadków udzielają one bowiem zamówień w trybie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁶, a także zamówień specjalistycznych (np. zakup szczepionek).

(dowód: akta kontroli str. 192-195)

2.2. Włączenie ŁUW do CSZP nie spowodowało obniżenia kosztów osobowych związanych z obsługą zamówień publicznych. Pomijając osoby przebywające na długotrwałych zwolnieniach lekarskich i urlopach macierzyńskich/rodzicielskich, wykonywaniem tych czynności zajmowała się następująca liczba pracowników:

- według stanu na początek i koniec 2011 r. oraz początek 2012 r. - dwóch pracowników (+jedna umowa zlecenie),

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.,

- na dzień 31 grudnia 2012 r. - trzech pracowników (+jedna umowa zlecenie),
- na dzień 1 stycznia 2013 r. - czterech pracowników,
- według stanu na 31 grudnia 2013 r. oraz na dzień 1 stycznia i 31 sierpnia 2014 r. – trzech pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 179)

Analiza porównawcza cen zakupionych przez CUW towarów i usług, z cenami uzyskanymi w podobnych zamówieniach zrealizowanych samodzielnie przez ŁUW, wykazała, co następuje:

- korzyści finansowe z realizacji zamówień centralnych uzyskano w przypadku zakupu:
 - usługi telefonii komórkowej - według umowy z dnia 29 grudnia 2011 r., zawartej pomiędzy CUW a Telefonią Cyfrową S.A., średnia miesięczna cena brutto usługi przypadająca na jedną kartę SIM wyniosła 32,13 zł wraz z wynagrodzeniem dla CUW (31,56 zł bez wynagrodzenia), tj. była niższa o 58% od wynikającej z umowy zawartej w dniu 5 listopada 2005 r. pomiędzy ŁUW a Polkomtelem (76,59 zł),
 - oprogramowania SIP – wynegocjowana przez CUW miesięczna cena dostępu do oprogramowania (określona w umowie z dnia 16 października 2013 r.) wyniosła 3.530,56 zł wraz z wynagrodzeniem dla CUW (3.495,60 zł bez wynagrodzenia) i była o 32% niższa od ustalonej w poprzedniej umowie licencyjnej z dnia 4 lipca 2013 r. (5.176,35 zł),
 - usługi ubezpieczeń komunikacyjnych – ustalona w umowie z dnia 28 listopada 2013 r., zawartej pomiędzy CUW a PZU SA, łączna cena brutto rocznego ubezpieczenia 16 pojazdów, wynosząca 11.363,80 zł wraz z wynagrodzeniem dla CUW (10.256,80 zł bez wynagrodzenia), była o 57% niższa, niż w przypadku dotychczas obowiązujących polis (26.323 zł),
 - usługi ubezpieczeń majątkowych – na podstawie umowy z dnia 23 grudnia 2013 r., zawartej pomiędzy CUW a PZU SA, cena rocznego ubezpieczenia jednej złotówki majątku wynosiła 0,00052 zł wraz z wynagrodzeniem dla CUW (0,00049 zł bez wynagrodzenia), tj. była niższa o 10% od ustalonej w dotychczas obowiązujących polisach (0,00058 zł),
 - usługi energii elektrycznej – zgodnie z umową z dnia 28 października 2013 r., zawartą pomiędzy CUW a ENEA, cena brutto 1 kWh wyniosła 0,2832 zł wraz z wynagrodzeniem dla CUW (0,2802 zł bez wynagrodzenia) i była o 12% niższa od określonej w obowiązującej do końca 2015 r. umowie zawartej pomiędzy ŁUW a PGE Obrót (0,3216 zł),
- na zbliżonym poziomie kształtowały się ceny paliw uzyskane w postępowaniu na zakup kart flotowych - wynegocjowane przez CUW ceny litra oleju napędowego i benzyny – odpowiednio: 5,32 zł i 5,36 zł z uwzględnieniem wynagrodzenia CUW (5,28 zł i 5,32 zł bez wynagrodzenia) były o 3,6% i 0,2% niższe od średniej²⁷ ceny paliw z okresu podpisywania umowy (5,52 zł i 5,37 zł); cena gazu wynikająca z umowy zawartej przez CUW wyniosła 2,84 zł za litr i była równa średniej cenie tego paliwa uzyskanej przez ŁUW, przy czym po doliczeniu wynagrodzenia dla CUW cena ta (2,88 zł) była wyższa o 1,4%,
- niekorzystne ceny wynegocjowane przez CUW dotyczyły następujących zakupów:
 - akcesoriów i materiałów biurowych – analiza 10% artykułów (22 pozycje spośród 216) objętych umową zawartą przez CUW w dniu 13 grudnia 2012 r. wykazała, że łączna ich cena (96,44 zł) była o 134% wyższa od wynikającej z umowy zawartej przez ŁUW w dniu 29 lutego 2012 r. z firmą Biurpap,

²⁷ średnia cena wyliczona na podstawie rachunków za paliwo,

- papieru do kserokopiarek – w umowie z dnia 7 listopada 2012 r., zawartej w wyniku centralnego zamówienia, ceny ryzy papieru w formacie A4 i A3 wyniosły odpowiednio: 11,34 zł i 22,65 zł z wynagrodzeniem CUW (11,17 zł i 22,34 zł bez wynagrodzenia) i były wyższe o 11% od wynikających z poprzednio obowiązującej umowy (10,20 zł i 20,39 zł),
- przeprowadzenie powyższej analizy porównawczej było niemożliwe w odniesieniu do zakupu: komputerów stacjonarnych i przenośnych oraz niszczarek (z uwagi na różnice w parametrach technicznych sprzętu oraz warunkach gwarancji i serwisu), a także tabletów (Urząd nie dokonywał we własnym zakresie przedmiotowych zakupów).

(dowód: akta kontroli str. 180-187)

Podczas konwentu Wojewodów, jaki miał miejsce w dniu 14 czerwca 2013 r. w Opolu, Wojewoda Łódzki zgłosił uwagi dotyczące funkcjonowania CUW, wskazując m.in. na:

- problemy komunikacyjne w ramach postępowań, tj. przekazywanie przez CUW mało precyzyjnych informacji, wymagających wielokrotnych uzgodnień,
- znaczną pracochłonność materiałów opracowywanych na potrzeby prowadzonych postępowań,
- przedłużające się procedury przetargowe, prowadzone w tzw. trybie unijnym (znacznie dłuższe od postępowań realizowanych samodzielnie przez ŁUW), zwiększające ryzyko niezrealizowania planu wydatków oraz konieczność wielokrotnego występowania do Szefa KPRM o zgodę na samodzielną realizację zamówień,
- narzucanie przez CUW wyższych cen (o 20-30%) przy szacowaniu wartości zamówień, od uzyskiwanych we własnych zakresie przez Urząd (np. w postępowaniach na zakup sprzętu komputerowego i telefonii stacjonarnej).

(dowód: akta kontroli str. 192-200)

2.3. Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, iż Urząd właściwie współpracował z CUW i rzetelnie wywiązywał się z obowiązków w zakresie określonym w § 10²⁸ ust. 2-5 zarządzenia Prezesa RM, w tym:

- dokonał odbioru dostaw i usług oraz zapłaty wynagrodzenia z tytułu zawartych umów,
- terminowo przekazywał do CUW informacje niezbędne do realizacji zamówień centralnych.

(dowód: akta kontroli str. 40-43, 157, 188-189)

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Urzędu, przy realizacji zamówień nie wystąpiły przypadki wątpliwości co do statusu prawnego centralnego zamawiającego w stosunkach z wykonawcami, w związku z regulacją § 10²⁹ ust. 3 i 5 zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 192-195)

2.4. W badanym okresie Urząd nie prowadził postępowań o udzielenie zamówień z wolnej ręki, które byłyby identyczne przedmiotowo z zamówieniami zamieszczonymi w wykazach dostaw i usług realizowanych przez CUW, określonych na dany rok przez Szefa KPRM.

(dowód: akta kontroli str. 21-39)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ustalone
nieprawidłowości

**Ocena
częstkowa**

²⁸ od 1 czerwca 2014 r. §11,

²⁹ j.w.,

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

- 1) przekazywanie do CUW wstępnych i zweryfikowanych zapotrzebowań w terminach określonych w zarządzeniu Prezesa RM,
- 2) rzetelne sporządzanie wykazów zaciągniętych zobowiązań w zakresie dostaw i usług realizowanych centralnie.

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 Łodzi.

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 14 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.

Łódź,

dnia 17 grudnia 2014 r.

Miejscowość

Data

Kontrolerzy:

Izabella Śpiewak
główny specjalista k.p.


podpis

Renata Biskupska
główny specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.,

