



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.003.02.2017
P/17/063

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/167063 — Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych
Okres objęty kontrolą	Lata 2014–2017 (I kwartał) oraz rok 2013 dla porównania odpowiednich danych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Anna Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/69/2017 z dnia 21.04.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie, ul. Turystyczna 7A, 20-207 Lublin (dalej: ZDW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Gwozda, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie, powołany na stanowisko z dniem 4.06.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dokonywanie zamówień o wartości do 30 tys. euro (dalej: „zamówienia podprogowe”) w latach 2014 – 2017 (I kwartał).

W ZDW proces udzielania zamówień podprogowych zorganizowano w sposób prawidłowy, w szczególności ustalając regulamin udzielania tych zamówień. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej ujętymi w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹, określono komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za ich udzielanie, rozdzielając czynności z tym związane pomiędzy różnych pracowników. Ustanowiono również mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych. Taka organizacja i przestrzeganie wewnętrznych regulacji przy udzielaniu zbadanych dziewięciu zamówień podprogowych oraz dwóch zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, o łącznej wartości 1.016,1 tys. zł (co stanowiło 10% wartości udzielonych zamówień podprogowych) skutkowało dotrzymaniem warunków wyłączających stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych². Udzielenie tych zamówień zostało poprzedzone rzetelnym oszacowaniem ich wartości, a postępowania przeprowadzono w sposób zapewniający wybór najkorzystniejszej oferty.

W konsekwencji przy wydatkowaniu środków publicznych dochowano zasad określonych w art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

¹ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą Pzp”.

publicznych³, tj. dokonano ich w sposób oszczędny, wydajny i terminowy, w wysokości ustalonej w planie finansowym. ZDW terminowo i prawidłowo sporządził roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach za lata 2014-2016.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie w ZDW zorganizowano system udzielania zamówień podprogowych w sposób zgodny z prawem oraz zapewniający efektywność i terminowość prowadzonych postępowań, a także oszczędność wydatków dokonywanych na ich podstawie. Na wspomniany system (odnoszący się w głównej mierze do zamówień udzielanych zgodnie z ustawą Pzp) składały się następujące regulacje wewnętrzne: 1) Regulamin organizacyjny ZDW, 2) Zarządzenie Wewnętrzne Nr DAZ/51/2006 z 28.02.2006 r. Dyrektora ZDW w sprawie kontroli finansowej i obiegu dokumentów, 3) Zarządzenie Wewnętrzne Nr KU/5/2016 z 27.01.2016 r. w sprawie zamówień, o których mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Istotnym uzupełnieniem wspomnianego systemu była obsługa prawna, którą zapewniono przez corocznie zawierane umowy z kancelarią adwokatów i radców prawnych. Obejmowała ona m.in. udzielanie wyjaśnień i porad prawnych dotyczących interpretacji i stosowania przepisów ustawy Pzp, opiniowanie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, opiniowanie pod względem formalno-prawnym opisu przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem jego zgodności z wszelkimi przepisami prawnymi (także unijnymi), ocenę formalno-prawną postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (związanych z ich przygotowaniem i przeprowadzeniem) pod względem zgodności z przepisami ustawy Pzp oraz stosownymi przepisami prawa krajowego i wspólnotowego.

Regulamin organizacyjny wiązał kompetencje komórek organizacyjnych ZDW i jednostek podległych (ośmiu rejonów dróg wojewódzkich; dalej: RDW) z obowiązkami odnoszącymi się do wydatkowania środków finansowych na realizację celów statutowych, w tym w drodze zamówień podprogowych. Kluczową rolę ww. systemie odgrywał Wydział Umów, który – zgodnie z Regulaminem organizacyjnym – prowadził postępowania o udzielenie zamówień publicznych wynikających z zakresu zadań ZDW, wykonywał czynności poprzedzające zawarcie umów o udzielenie zamówienia publicznego, prowadził rejestry umów o wykonanie zamówień publicznych (z podziałem na: dostawy, usługi i roboty budowlane), opracowywał publikowane w Biuletynie Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) informacje publiczne o planach zamówień publicznych, gromadził informacje o zawartych umowach i realizacji wynikających z nich zamówień publicznych, opiniował zasadność i prawidłowość wniosków innych wydziałów w sprawach o udzielenie zamówienia, sprawdzał poprawność projektów umów dotyczących zamówień publicznych udzielanych przez RDW, a także poprawność sporządzenia i zgodność z ustawą Pzp protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia. Wydział Umów zobowiązany był także do szkolenia i nadzoru nad RDW w zakresie prowadzonych przez nie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

W Wydziale Umów zatrudnionych było w okresie objętym niniejszą kontrolą Najwyższej Izby Kontroli (dalej: „NIK”) sześciu pracowników, w tym Naczelnik oraz jego zastępca. Naczelnik Wydziału był w latach 2004 - 2010 wpisany na listę arbitrów rozpatrujących odwołania od oddalenia lub odrzucenia protestów

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

wnoszonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia, prowadzoną przez Prezesa UZP.

Pozostałe wydziały oraz jednostki podległe opracowywały przede wszystkim wnioski o przeprowadzenie zamówień podprogowych oraz niezbędne dokumenty takie jak: opis przedmiotu zamówienia, oszacowanie wartości, wskazanie potencjalnych wykonawców, wskazanie najistotniejszych, z punktu widzenia realizacji zadania objętego zamówieniem, postanowień umowy. Ostateczne zatwierdzenie wniosku, będącego podstawą uruchomienia procedur, należało do Dyrektora ZDW.

Przygotowane projekty umów przekazywane były radcy prawnemu i głównemu księgowemu w celu uzgodnienia w odpowiednim zakresie oraz wydziałowi merytorycznemu wnioskującemu o przeprowadzenie zamówienia. Dokumentowanie uzgodnień następowało przez złożenie podpisów odpowiedzialnych osób na opracowanym w tym celu formularzu.

Złożenie podpisu przez głównego księgowego (a w RDW przez kierownika Sekcji Ekonomiczno-Administracyjnej) – zgodnie z Zarządzeniem Wewnętrznym Nr DAZ/51/2006 z 28.02.2006 r. Dyrektora ZDW w sprawie kontroli finansowej i obiegu dokumentów – na ww. etapie przygotowania zamówienia oznaczało, iż przeprowadzona została wstępna kontrola zgodności zaplanowanej operacji gospodarczej i finansowej z planem finansowym.

Ponadto główny księgowy, na etapie po realizacji umowy wynikającej z zamówienia, przed dokonaniem dyspozycji środkami pieniężnymi dokonywał kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, a złożenie przez niego podpisu oznaczało, że: 1) nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny merytorycznej operacji i jej zgodności z prawem, 2) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących operacji, 3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym oraz harmonogramie dochodów i wydatków, a ZDW posiada środki finansowe na ich pokrycie.

Zarządzeniem Wewnętrznym Nr KU/5/2016 ustanowiony został sposób udzielania zamówień, o których mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, a ich wartość jest równa lub wyższa niż 4.000 zł.

Zgodnie z powyższą regulacją niezbędne było rozeznanie rynku w celu ustalenia potencjalnych wykonawców i zebrania ofert cenowych. Oferty powinny być zbierane w formie pisemnej, faksem, pocztą elektroniczną, w wyjątkowych przypadkach telefonicznie, jednak wówczas pracownik obowiązany był sporządzić notatkę służbową. Oferty powinny zostać przekazane do sekretariatu w celu ujęcia (nadaniu numeru w e-ewidencji) w ewidencji korespondencji przychodzącej. W postępowaniu należało sporządzić dokumentację czynności wg wzoru stanowiącego załącznik do ww. Zarządzenia, odnoszącą się do: 1) określenia przedmiotu zamówienia, 2) oszacowania wartości zamówienia, 3) określenia sposobu ustalenia wartości zamówienia, 4) nazwy proponowanego wykonawcy, ceny za wykonanie zamówienia (brutto, netto, podatek od towarów i usług), 5) uzasadnienia wyboru wykonawcy przez podanie ofert cenowych zebranych w czasie rozeznania rynku i wskazanie, który wykonawca zaoferował najniższą cenę z ewentualnym uzasadnieniem w przypadku niedokonywania rozeznania rynku, 6) wskazania daty i podpisu osoby sporządzającej dokumentację, 7) zatwierdzenia przez Dyrektora lub kierownika RDW. Przewidziano możliwość udzielenia zamówienia wybranemu wykonawcy bez przeprowadzenia czynności rozeznania rynku, jednak mogło to nastąpić

w szczególnych przypadkach. Przypadki takie zostały opisane w dalszej części nin. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.86-135, 200, 244-252, 72-79)

W latach 2014-2016 pracownicy ZDW uczestniczyli w licznych szkoleniach z zakresu zamówień publicznych⁴. Instytucjami szkolącymi były UZP, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie (UMWL), podmioty usług edukacyjnych. W szkoleniach uczestniczyli przede wszystkim pracownicy Wydziału Umów (wszyscy lub Naczelnik), Dyrektor ZDW, wydelegowani pracownicy pozostałych wydziałów.

(dowód: akta kontroli str. 80-83, 259)

Wydział Umów sporządzał roczne plany zamówień publicznych, które po zatwierdzeniu przez Dyrektora ZDW, przesyłane były do wiadomości rejonom dróg wojewódzkich oraz pozostałym wydziałom. Zamówienia ujęte w planie były pogrupowane zgodnie z kodami CPV⁵, według rodzaju zamówienia (dostawy, usługi i roboty). Wyodrębniano w nich: zamówienia pozaustawowe, zamówienia wymagające ogłoszenia w Dzienniku Unii Europejskiej, zamówienia wymagające ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Dla każdego rodzaju zamówienia wskazywano jego przedmiot, przewidywany tryb udzielania, procedurę, kod CPV, przewidywany termin wszczęcia postępowania (w ujęciu kwartalnym), orientacyjną wartość (netto), a dla danego rodzaju robót, dostaw i usług podsumowywano wartość tych zamówień, podając łączną kwotę w złotych oraz jej równowartość w euro. Np. w 2017 r. dla dostawy paliw przewidziano 11 przetargów nieograniczonych na kwotę 1.140,7 tys. zł (273.220,35 euro).

(dowód: akta kontroli str. 260-261)

Stanowisko pracy każdego pracownika Wydziału Umów wyposażone było w zestaw komputerowy z oprogramowaniem biurowym, z dostępem do Internetu, w tym do systemu informacji prawnej. Komputery wykorzystywano do przygotowywania dokumentacji prowadzonych postępowań, prowadzenia ewidencji zawartych umów i udzielonych zamówień, obsługi poczty elektronicznej, zamieszczania informacji o zamówieniach publicznych na stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 189-199)

Analiza 15 wydatków (o wartości netto poniżej 30 tys. euro każdy, a łącznej 1.623,2 tys. zł wraz z podatkiem od towarów i usług) odnotowanych w prowadzonych w ZDW rejestrach udzielonych zamówień podprogowych za lata 2014-2016 wykazała, że prawidłowo poddano je kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej, merytorycznej oraz w zakresie przestrzegania ustawy Pzp. Wydatki zostały zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. We wszystkich przypadkach wydatki zostały poniesione w terminie oraz w wysokości wskazanej na dowodach księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 275-283)

1.2. Audytor wewnętrzny ZDW sporządzał coroczne plany zadań audytowych, kierując się analizami ryzyka. Wskazywały one, że udzielanie zamówień

⁴ Cztery szkolenia w 2014 r.: „Zamówienia publiczne po zmianach”, „Nieprawidłowości w zamówieniach publicznych”, „Nowelizacja Prawa zamówień publicznych”, „Szkolenie dla Beneficjentów Osi III, IV, V Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej – nieprawidłowości w zamówieniach publicznych”. W 2015 r. w jednym szkoleniu, przeprowadzonym przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie. W 2016 r. w sześciu szkoleniach: „Przygotowanie i realizacja zamówień publicznych na roboty budowlane i prace projektowe z uwzględnieniem planowanych zmian wynikających z nowych dyrektyw”, „Wprowadzenie do założeń nowelizacji Prawa zamówień publicznych w roku 2016”, ponadto wyłącznie pracownicy Wydziału Umów uczestniczyli w czterech jednodniowych bezpłatnych szkoleniach, przez UZP i PARP, których tematem były m.in.: zmiany ustawy Prawo zamówień publicznych uwzględniające nowe dyrektywy UE i ich wpływ na praktykę udzielania zamówień oraz wybrane zagadnienia z nowelizacji Prawa zamówień publicznych z dnia 22 czerwca 2016 r.

⁵ Wspólny Słownik Zamówień stanowiący jednolity system klasyfikacji udzielanych zamówień publicznych w celu celem standaryzacji terminologii wykorzystywanej przy dokonywaniu opisu przedmiotu zamówienia przez instytucje zamawiające.

podprogowych nie jest obarczone ryzykiem uzasadniającym zaplanowanie ich audytu. Wynikało to przede wszystkim z faktu, iż większość (od 97 do 99%) wydatków związanych z funkcjonowaniem i realizacją statutowych zadań ZDW dokonywanych było po wyłonieniu wykonawcy w drodze przetargów nieograniczonych, a w zakresie zamówień o wartości nieprzekraczającej kwot określonych w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp ustalone zostały i były przestrzegane uregulowania wewnętrzne minimalizujące ryzyko nieprawidłowości. W trakcie zrealizowanych zadań audytowych skontrolowano także postępowania dokonane na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, stwierdzając, iż przeprowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w wewnętrznej regulacji.

(dowód: akta kontroli str. 136-178, 232-235)

1.3. Żadna z kontroli zewnętrznych, odnotowanych w ewidencji kontroli ZDW, nie dotyczyła wyłącznie zagadnień związanych z dokonywaniem zakupów przez ZDW o wartościach nieprzekraczających równowartości 30 tys. euro.

W 2014 r. w ZDW przeprowadzono 12 kontroli zewnętrznych, a w 2015 roku 13, z których większość dotyczyła realizacji projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Podobnie w 2016 r. miało miejsce 13 kontroli, z których osiem przeprowadził UMWL (dotyczyły finansów jednostki oraz finansowania projektów unijnych), dwie – Urząd Kontroli Skarbowej (dotyczyły wykorzystania środków z budżetu UE na finansowanie projektów), jedną kontrolę przeprowadziła NIK (kontrola wykonania budżetu państwa w 2015 r. w zakresie wykorzystania dotacji na dofinansowanie budowy, rozbudowy, przebudowy, ochrony, utrzymania i zarządzania drogami wojewódzkimi). Ww. kontrole incydentalnie odnosiły się do zamówień publicznych przeprowadzonych na podstawie ustawy Pzp.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano wpływu skarg dotyczących zamówień publicznych o wartości do 30 tys. euro oraz spraw rozpatrywanych w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶.

(dowód: akta kontroli str. 179-184, 254-258)

1.4. Odnosząc się do skutków podwyższenia od dnia 16 kwietnia 2014 r. (z 14 tys. euro do 30 tys. euro) progu stosowania ustawy Pzp⁷ Dyrektor ZDW podał, że z uwagi na niewielką wartość udzielanych przez ZDW zamówień podprogowych, podniesienie tego progu nie miało w zasadzie żadnego znaczenia, ponieważ ZDW udziela tego rodzaju zamówień wyłącznie wówczas, gdy podyktowane jest to rzeczywistymi potrzebami, a nie z chęci maksymalnego wykorzystania ustawowej możliwości ich udzielania. Poza tym w ZDW na początku roku budżetowego dokonuje się tzw. agregowania zamówień, zgodnie z wytycznymi UZP. Polega to na sumowaniu zamówień, zgodnie z zasadą tożsamości podmiotowej, przedmiotowej i czasowej, planowanych do udzielenia przez ZDW i podległe rejonu dróg publicznych. W wyniku takiego sumowania, poszczególne zamówienia o wartościach podprogowych udzielane są w trybie ustawowym, zgodnie z ich łączną wartością. Dodatkowo stwierdził, że: „Podniesienie tzw. progu bagatelności z 14 tys. euro do 30 tys. euro wpłynęło na udzielanie zamówień publicznych zasadniczo w dwóch aspektach: 1) Uproszczenie procedury. Wyłączenie zamówień o większej wartości z reżimu przepisów ustawy Pzp powodujące, że nie jest konieczne stosowanie wszystkich procedur wynikających z ww. w szczególności: sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zamieszczania/przekazywania ogłoszeń o postępowaniu, prowadzenia długotrwałej i obszernej korespondencji z wykonawcami (wzywanie do złożenia wyjaśnień,

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1764.

⁷ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 423).

dokumentów/oświadczeń, itp.), sporządzania zawiadomień o wynikach, sporządzania protokołu itd. W efekcie postępowania prowadzone są sprawniej, przy konieczności sporządzania niewielkiej ilości dokumentów, ale z zachowaniem zasad: przejrzystości udzielanych zamówień, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. 2) Szybkie i sprawne udzielanie zamówień. Uproszczenie procedury opisane w pkt. 1) wpłynęło zdecydowanie na skrócenie procedury udzielenia zamówienia. Brak konieczności stosowania terminów ustawowych spowodował, że można ustalać krótkie, aczkolwiek adekwatne do przedmiotu zamówienia, terminy na składanie ofert, a następnie niezwłocznie zawierać umowy. Podwyższenie progu nie wpłynęło natomiast w istotny sposób na łączną wartość udzielanych zamówień podprogowych (...)."

(dowód: akta kontroli str. 227-231)

Podwyższenie progu, do którego nie stosuje się ustawy Pzp nie wpłynęło na stan zatrudnienia osób odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień podprogowych.

(dowód: akta kontroli str. 72)

1.5. Wydział Umów prowadził, w wersji elektronicznej, „Rejestr postępowań o udzielenie zamówień”, z podziałem na roboty budowlane, dostawy, usługi, obejmujący wszystkie udzielone zamówienia publiczne w danym roku, w tym także podprogowe. Rejestr był podstawą agregacji i prezentowania danych o zamówieniach publicznych w sprawozdaniach rocznych. Dane przygotowywane przez ZDW do rocznych sprawozdań były zgodne z tym rejestrem.

Rejony dróg wojewódzkich miały dowolność w sposobie prowadzenia rejestrów. W rejestrze prowadzonym przez ZDW ujmowano następujące dane: 1) datę wszczęcia postępowania i numer ogłoszenia o zamówieniu, 2) przedmiot zamówienia, kod CPV, 3) tryb udzielenia zamówienia, 4) liczbę złożonych ofert, 5) liczbę ofert odrzuconych, 6) liczbę ofert złożonych przez MŚP⁸, 7) dane wykonawcy, 8) informację, czy umowa została zawarta z MŚP, 9) datę i wartość zawartej umowy (netto, brutto, podatek od towarów i usług), nr ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, 10) liczbę podwykonawców, którym wykonawca zamierza powierzyć wykonanie części zamówienia, 11) liczbę przetargów z wystąpieniem relacji określonej w art. 17 ust. 1 albo art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy PZP. Ponadto Wydział Umów prowadził ewidencję zawartych umów w zakresie udzielonych zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 84-85, 253)

Zgodnie z art. 98 ust. 1 i 2 ustawy Pzp ZDW sporządził i terminowo przekazał UZP roczne sprawozdania o udzielonych w latach 2014-2016 zamówieniach.

Sprawozdania sporządzane były na podstawie sprawozdania ZDW oraz sprawozdań rejonów dróg wojewódzkich, jako ich suma i zatwierdzane przez Dyrektora jednostki. Corocznie Dyrektor ZDW przed sporządzeniem sprawozdania przysyłał do kierowników rejonów dróg wojewódzkich pismo polecające przesłanie informacji o udzielonych zamówieniach publicznych w danym roku, w terminie umożliwiającym sporządzenie sprawozdania jednostki. Wraz z pismem przesyłane były materiały pomocnicze, m.in. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazania⁹, a także wskazówki zawarte na stronie internetowej UZP.

⁸ Małe i średnie przedsiębiorstwa

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2038.

Według sprawozdań za lata 2014-2016 wartość udzielonych zamówień podprogowych wyniosła odpowiednio: 2.129,2 tys. zł, 3.965,3 tys. zł oraz 3.551,7 tys. zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 13-67, 84, 236-241)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację w ZDW procesie udzielania podprogowych zamówień publicznych.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2014–2017 (I kwartał) ZDW udzielił odpowiednio: 144, 134, 124 i 33 zamówienia podprogowe o łącznej wartości wynoszącej: 2.129,2 tys. zł, 3.965,3 tys. zł, 3.551,7 tys. zł i 448,9 tys. zł netto, w tym odpowiednio pięć, 15, 15 oraz jedno zamówienie o równowartości w przedziale od 14 tys. do 30 tys. euro.

Wartość udzielonych zamówień podprogowych stanowiła w tym okresie odpowiednio: 3,3%, 3,5%, 11,4% i 10,8% wartości wszystkich zamówień publicznych udzielonych przez ZDW, których wartość nie przekraczała kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp.

W latach 2015-2016 r., w porównaniu do 2014 roku¹⁰, liczba udzielonych zamówień podprogowych malała corocznie o 10 postępowań. W I kw. 2017 r. ich liczba wyniosła 33.

Wartość zamówień podprogowych w 2014 r., w porównaniu do roku 2013, zmalała o 25,1 tys. zł (o 1,2%), w 2015 r. wzrosła o 1.811 tys. zł (84,1%), w 2016 r. także wzrosła o 1.397,4 tys. zł (64,9%).

Odsetek wartości zamówień podprogowych w wartości udzielonych zamówień ogółem¹¹ wyniósł w kolejnych latach (2013-2016): 0,58%, 0,31%, 1,46% i 2,70%.

(dowód: akta kontroli str. 227-231, 274)

Analiza dziewięciu (z 435) postępowań prowadzonych w latach 2014–2017 (I kwartał) i dwóch dotyczących projektów współfinansowanych przez Unię Europejską¹², które dotyczyły podprogowych zamówień publicznych o łącznej wartości 1.016,1 tys. zł netto (10 % wartości udzielonych zamówień podprogowych) wykazała, że zgodnie z wewnętrznymi regulacjami ZDW, we wszystkich przypadkach:

- dokonano prawidłowego opisu przedmiotu zamówień i rzetelnie oszacowano ich wartość; wszczęcie postępowania następowało na podstawie wniosku o udzielenie zamówienia;
- udzielenie zamówienia następowało po uprzednim zabezpieczeniu środków finansowych, co było każdorazowo potwierdzane przez głównego księgowego,

¹⁰ Jak wyjaśnił Dyrektor ZDW, jednostka nie dysponuje aktualnie informacją o liczbie udzielonych zamówień pozaustawowych w 2013 r., ponieważ w rocznych sprawozdaniach składanych do UZP nie wymagano podania takiej informacji. Przygotowanie takiej informacji wymagałoby dużego nakładu czasu i pracy.

¹¹ Suma zamówień o wartości: 1) nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, 2) przekraczającej wyrażoną w zł równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ww. ustawy, i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, 3) równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, 4) równej lub przekraczającej wyrażoną w zł równowartość kwoty 20.000.000 euro dla robót budowlanych, albo 10.000.000 euro dla dostaw i usług.

¹² Postępowania zakończone zawarciem umów: Nr 37/U/2015 z 30.10.2015 r. na opracowanie Studium Wykonalności wraz z wnioskiem o dofinansowanie do projektu „Przebudowa drogi wojewódzkiej Nr 806 Łuków – Międzyrzec Podlaski w m. Jelenica na odcinku od km 24+000 do km 25+400 o długości 1,400 km” oraz Nr 38/U/2015 z 30.10.2015 r. na opracowanie Studium Wykonalności dla projektu „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 853 Nowy Majdan – Tomaszów Lubelski na odcinku od km 34+245 do km 36+550 o długości 2,305 km”.

- zamówienia były ujęte w rocznych planach zamówień publicznych;
- dochowano warunków wyłączających konieczność stosowania ustawy Pzp; faktyczna wartość każdego analizowanego i udzielonego zamówienia bez podatku od towarów i usług nie przekroczyła równowartości 30 tys. euro, w tym łącznie z innymi zamówieniami o tożsamym lub zbieżnym przedmiocie udzielonymi (także tym samym wykonawcom) przez ZDW w poszczególnych latach.

Łączna wartość wynagrodzeń wynikających z zawartych umów (z uwzględnieniem podatku od towarów i usług), wynosząca 1.196,1 tys. zł, stanowiła 95,7% łącznej wartości szacunkowej tych zamówień (po doliczeniu 23% podatku od towarów i usług), tj. kwoty 1.249,9 tys. zł.

Wartość szacunkowa dwóch (z dziewięciu objętych kontrolą) zamówień została określona na podstawie wartości takich samych usług, wykonanych w poprzednim roku budżetowym na rzecz ZDW (obsługa prawna) i listu intencyjnego wykonawcy. W pozostałych przypadkach: na podstawie średniej arytmetycznej z (siedmiu) przetargów na ten sam rodzaj usług, przeprowadzonych w latach 2007-2015, przedmiaru robót i kosztorysu inwestorskiego oraz na podstawie wyceny, sporządzonej przez wydziały merytoryczne w oparciu o Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych - 2009 Rozdział 1 Postanowienia ogólne, Rozdział 7 inwestycje ekologiczne” oraz dane SEKOCENBUD za odpowiedni kwartał.

Wszystkie przygotowane zapytania ofertowe spełniały wymagania systemu udzielania zamówień podprogowych w ZDW, zawierając opis przedmiotu zamówienia opracowany przez właściwy merytorycznie wydział, wykaz dokumentów wymaganych od wykonawców, kryteria wyboru oferty, opis sposobu złożenia oferty i wzór umowy. Opisu przedmiotu zamówienia w każdym postępowaniu dokonano w sposób jednoznaczny i wyczerpujący. Wyznaczony termin do składania ofert (od 3 do 17 dni) był wystarczający do ich przygotowania i złożenia.

W trzech przypadkach zamiaru udzielenia zamówienia nie podano do publicznej wiadomości. Dotyczyło to dwóch zamówień na usługę obsługi prawnej oraz zamówienia na zabezpieczenie skarp i poboczy drogi wojewódzkiej Nr 835¹³. Kancelaria prawna świadcząca obsługę prawną składała corocznie listy intencyjne w sprawie przedłużenia umowy, a ZDW wybierając jej ofertę kierował się bardzo nieznaczną podwyżką wynagrodzenia, idącą w parze ze zwiększeniem kadrowym wykonujących obsługę prawników oraz zapewnieniem ciągłości skomplikowanych prawnie spraw.

Natomiast zamówienie na zabezpieczenie skarp i poboczy udzielono wykonawcy realizującemu wcześniej rozbudowę drogi wojewódzkiej Nr 835, obejmującą odcinek drogi stanowiący przedmiot zamówienia. Odcinek ten był objęty rękojmią udzieloną przez ten podmiot¹⁴. Zlecenie wykonania innemu przedsiębiorcy mogłoby doprowadzić do kwestii spornych w zakresie ustalenia podmiotu zobowiązanego do usunięcia ewentualnych usterek.

W pozostałych przypadkach propozycje złożenia ofert kierowano do czterech wykonawców, przy czym w przypadku zadania polegającego na wykonaniu niezbędnych interwencyjnych badań wykopaliskowych na zadaniu inwestycyjnym: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 747 ...”¹⁵ propozycje skierowano do pięciu wykonawców, zamieszczając informację o tym zamówieniu na stronie internetowej ZDW i tablicy ogłoszeń.

¹³ Umowa Nr 28/RB/2015 z 27.10.2015 r. na wykonanie robót polegających na zabezpieczeniu skarp i poboczy na drodze wojewódzkiej Nr 835 na odcinku od km 48+366 do km 48+670 i od km 67+209 do km 67+620, na kwotę 153.987,43 zł (brutto).

¹⁴ Na podstawie umowy Nr 29/Rb/2013 z 30.12.2013 r.

¹⁵ Realizowane na podstawie umowy Nr 34/U/2014 z 12.06.2014 r. na kwotę 115.500 zł (brutto).

Zgodnie z Zarządzeniem Wewnętrznym Nr KU/5/2016 z 27.01.2016 r. w sprawie zamówień, o których mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, w każdym postępowaniu sporządzono „Dokumentację czynności związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, którego wartość nie przekracza równowartości 30.000 euro”. „Dokumentacja czynności ...” zawierała m.in. uzasadnienie propozycji wyboru wykonawcy i była zatwierdzana przez Dyrektora ZDW.

Wyboru wykonawców w każdym analizowanym postępowaniu dokonano spośród ofert spełniających warunki udziału w postępowaniu i na podstawie kryteriów oceny ofert ustalonych w zapytaniach ofertowych, co pozwoliło na realizację zamówień w sposób racjonalny.

(dowód: akta kontroli str. 204, 242-243, 265-266, 267-272, 205-226, 262-264)

We wszystkich sprawdzonych postępowaniach wyboru wykonawców dokonano przestrzegając trybu wynikającego z ww. Zarządzenia Wewnętrznego Nr KU/5/2016. Na próbie 15 wydatków o wartości w przedziale od 30 do 35 tys. euro stwierdzono, iż dokumenty księgowe będące podstawą zapisów księgowych (tj. rachunki, faktury) były zgodne z zafakturowanymi i zapłaconymi należnościami, z zarejestrowaną wartością udzielonych zamówień, a zastosowany tryb udzielenia zamówienia był prawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 284, 285-286)

2.2. We wszystkich analizowanych zamówieniach pisemne umowy zawarto z podmiotami, które złożyły najkorzystniejsze oferty (lub wskazanymi jako jedyni wykonawcy zamówienia) i reprezentowanymi przez odpowiednio umocowane osoby.

Treści umów przygotowywane były Wydział Umów z uwzględnieniem specyfiki konkretnego zamówienia, uzgadniane z przedstawicielem kancelarii wykonującej obsługę prawną ZDW. Umowy zawarte z wykonawcami odpowiadały wzorom umów ujętych w zapytaniach ofertowych i były zgodne z ofertami wyłonionych wykonawców.

We wszystkich umowach zawarto postanowienia zabezpieczające interesy ZDW, w tym m.in. w zakresie: 1) warunków odbioru przedmiotu zamówienia i warunków płatności, 2) przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy, przewidując kary umowne oraz ewentualne odszkodowania przenoszące wysokość kar umownych, 3) przypadków, w jakich zamawiający przewiduje możliwość dokonania zmian umowy w stosunku do treści oferty w odniesieniu do terminu, wynagrodzenia, a także przypadku, gdy zamówienie nie leży w interesie zamawiającego, 4) praw autorskich wytworzonych lub wykorzystywanych przez wykonawcę dzieł, 5) możliwości odstąpienia przez zamawiającego od umowy, 5) właściwość sądów i prawa na wypadek sporów między zamawiającym a wykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 273)

W dwóch sprawach (z dziewięciu) sporządzano aneksy do zawartych umów.

Do umowy Nr 2/U/2016 z 21.01.2016 r. zawarto aneks z 25.04.2016 r., którym na wniosek wykonawcy uzasadniony koniecznością dowiezienia się do już wyremontowanego odcinka drogi wojewódzkiej, wydłużono odcinek drogi, której umowa dotyczyła (o 300mb.) i objęto nią także skrzyżowania z drogą powiatową.

Aneks z 6.10.2016 r. do umowy Nr 16/U/2016 z 18.07.2016 r.¹⁶, na wniosek wykonawcy uzasadniony przedłużającym się terminem uzyskania danych z ośmiu jednostek samorządu terytorialnego w sprawie klasyfikacji obszarów objętych analizą porealizacyjną, termin realizacji zamówienia został zmieniony z 30.09.2016 r. na 15.11.2016 r. Wspomniane informacje były niezbędne do zakończenia analizy określonej umową

(dowód: akta kontroli str. 267-272)

Wykonanie wszystkich umów przebiegło zgodnie z ich treścią. Zobowiązania zostały przez wykonawców wykonane w terminie, a uprawnieni pracownicy ZDW dokonali rzetelnego i terminowego odbioru świadczeń. Faktury wystawione przez wykonawców prawidłowo poddano kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej, merytorycznej oraz stosowania ustawy Pzp. Zostały one zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. We wszystkich przypadkach wysokość poniesionych terminowo wydatków odpowiadała wartości należności wykazanej na dowodach księgowych i była zgodna z zawartą umową, a rozpoczęcie użytkowania przedmiotu zamówień, skorzystanie ze świadczonej usługi albo odbiór wykonanego dzieła następował niezwłocznie. Wszystkie zamówienia były ściśle związane z funkcjonowaniem i statutowymi celami ZDW.

(dowód: akta kontroli str. 204, 265-272, 275-279, 285-286)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielanie przez ZDW podprogowych zamówień publicznych i dokonywanie wydatków publicznych z tym związanych.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷ 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 Lublinie.

Lublin, dnia 27 czerwca 2017 r.

Kontroler
Anna Kowalska
Główny specjalista k. p.

Dyrektor
Delegatury Najwyższa Izba Kontroli
w Lublinie Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

¹⁶ Umowa na wykonanie usługi polegającej na sporządzeniu „Analizy porealizacyjnej w zakresie określenia rzeczywistego oddziaływania hałasu komunikacyjnego na rozbudowanych drogach wojewódzkich Nr 809, 822, 826, 835”.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), w powyższym tekście - w ostatnim akapicie na str. 8 - dokonano sprostowania oczywistej pomyłki pisarskiej poprzez:

- zastąpienie kwoty „1.016,1 tys. zł” kwotą „972,5 tys. zł” oraz wskaźnika procentowego „10%”, wskaźnikiem – „9,6%”.

.....
data

.....
podpis dyrektora