



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.004.01.2017

P/17/063

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/063 – Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/51/2017 z dnia 5 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1) Aleksandra Pawlicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/50/2017 z dnia 5 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu, ul. Piastowska 14, 45-082 Opole ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność UMWO dotyczącą organizacji i udzielania w latach 2014-2017 (I kwartał) zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 30 tys. euro ² .
Uzasadnienie oceny ogólnej	W Urzędzie prawidłowo zorganizowany został proces udzielania zamówień podprogowych, w szczególności ustalono zasady udzielania tych zamówień, wskazano komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za ich udzielanie, a czynności związane z tymi postępowaniami zostały przypisane pracownikom. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej określonymi przez Ministra Finansów dla jednostek sektora finansów publicznych ³ , ustanowione zostały także mechanizmy takiej kontroli, które dotyczyły operacji finansowych i gospodarczych. Wprowadzona w Urzędzie organizacja i przestrzeganie wewnętrznych regulacji spowodowały, że przy udzielaniu zbadanych 25 zamówień podprogowych o łącznej wartości 657,4 tys. zł (4,2% wartości udzielonych zamówień podprogowych) dotrzymano warunków wyłączających stosowanie przepisów ustawy <i>Prawo zamówień publicznych</i> ⁴ . Ich udzielenie zostało poprzedzone rzetelnym ustaleniem wartości szacunkowej, a postępowanie przeprowadzono w sposób umożliwiający wybór najkorzystniejszej oferty. W konsekwencji pozwoliło to na wydatkowanie

¹ Dalej: UMWO lub Urząd.

² Zamówienie publiczne o wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.), tj. zamówienie poniżej 30 tys. euro od dnia 16 kwietnia 2014 r., a w okresie wcześniejszym zamówienie poniżej 14 tys. euro. Dalej: zamówienia podprogowe.

³ Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiące załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84). Dalej: standardy kontroli zarządczej.

⁴ Dalej: ustawa Pzp.

środków publicznych w ramach objętych kontrolą zamówień, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W UMWO procedury kontroli zarządczej, którymi objęto wydatki na zakup dostaw, usług i robót budowlanych wprowadzono m.in. zarządzeniem Marszałka w sprawie *ustalenia procedur kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków*⁶. Również w *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych*⁷ ujęto procedurę dokumentowania wydatków jednostki, w tym wskazano komórki organizacyjne odpowiedzialne za prowadzenie dokumentacji dotyczącej zamówień publicznych i osoby odpowiedzialne za ewentualne zastosowanie nieprawidłowego trybu zamówienia lub niezastosowanie przepisów ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 71-77, 436-495)

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej nr A3 oraz nr C10 odrębnymi uregulowaniami wewnętrznymi ustalono zakresy działania komórek organizacyjnych Urzędu⁸ oraz *Regulamin udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego*⁹. W uregulowaniach tych, jako departament właściwy ds. zamówień publicznych wskazano Departament Organizacyjno-Administracyjny, a jako komórkę organizacyjną odpowiedzialną za zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych wskazano Referat Administracyjny i Zamówień Publicznych. Departament Organizacyjno-Administracyjny odpowiedzialny był m.in. za sporządzenie planu zamówień publicznych na dany rok, a wszelkie wydatki pozostałych departamentów nie ujęte w ww. planie wymagały uzgodnienia z tym departamentem, w celu ustalenia wartości zamówienia i trybu postępowania. Dyrektor Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego został wskazany jako osoba prowadząca zbiorczy rejestr zawartych umów o zamówienie publiczne i koordynująca proces udzielania zamówień publicznych, a także został

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁶ Zarządzenie nr 14/2014 r. z dnia 14 lutego 2014 r., zmienione zarządzeniem nr 25/2014 r. z dnia 7 marca 2014 r. i zarządzeniem nr 91/2014 z dnia 21 lipca 2014 r. Dalej: zarządzenie w sprawie *ustalenia procedur kontroli*.

⁷ Załącznik do zarządzenia Marszałka nr 42/2014 z dnia 31 marca 2014 r., zmienionego zarządzeniami: nr 101/2014 z dnia 14 sierpnia 2014 r., nr 165/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. i nr 24/2016 z dnia 29 lutego 2016 r.

⁸ Uchwała nr 2601/2016 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie *uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego*, zmieniona uchwałą nr 3253/2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. i uchwałą nr 3643/2017 z dnia 19 kwietnia 2017 r.; zarządzenia wewnętrzne dyrektorów departamentu. W okresie wcześniejszym obowiązywał regulamin organizacyjny UMWO stanowiący załącznik do uchwały nr 2163/2012 Zarządu Województwa Opolskiego (ze zm.).

⁹ Zarządzenie nr 71/2011 z dnia 23 maja 2011 r. (obowiązujące do dnia jego uchylenia zarządzeniem nr 73/2016, tj. do 28 lipca 2016 r.), a zmienione zarządzeniami nr: 102/2011 z dnia 24 czerwca 2011 r., 28/2012 z dnia 30 stycznia 2012 r., 167/2012 z dnia 16 października 2012 r., 137/2014 z dnia 22 października 2014 r.; zarządzenie nr 73/2016 z dnia 28 lipca 2016 r. Dalej: *Regulamin zamówień publicznych*.

zobowiązany do informowania na bieżąco innych komórek organizacyjnych Urzędu o przedmiotach zamówienia, które w skali UMWO wymagają stosowania procedury zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Ponadto dyrektorzy wskazanych departamentów i biur¹⁰ zostali zobowiązani do opracowania zarządzeń wewnętrznych w sprawie szczegółowego zakresu działania kierowanej komórki organizacyjnej. I tak np. Dyrektor Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych w zarządzeniu w sprawie *określenia szczegółowych zadań referatów, podziału zadań, uprawnień, odpowiedzialności, zastępstw pracowników, podziału nadzoru i zakresu upoważnień do podpisywania pism w sprawie o charakterze przygotowawczym i techniczno-kancelaryjnym*¹¹ powierzył Sekcji Organizacyjnej realizację zadań departamentu wynikających z *Regulaminu zamówień publicznych* oraz przepisów ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 152-188, 208, 250, 265, 310-311, 413-435, 496-498)

Ustanowiony w UMWO system kontroli zarządczej uwzględniał procedury regulujące udzielanie zamówień publicznych, do których stosuje się i do których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp. I tak, procedurę udzielania zamówień, do których stosuje się ustawę Pzp ustanowiono w *Regulaminie zamówień publicznych*, gdzie określono zasady udzielania zamówień publicznych, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, skład i tryb pracy komisji przetargowych oraz zakres obowiązków członków tej komisji.

(dowód: akta kontroli str. 152-188)

W procedurze udzielania zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp:

- odpowiedzialnymi za wybór wykonawców zamówienia publicznego podprogowego wskazano dyrektorów departamentów i biur Urzędu, dokonujących wydatków w ramach ustalonych planów wydatków,
- w przypadku, gdy umowy/zlecenia dotyczyły realizacji zadań Województwa wymagana była akceptacja właściwego dysponenta środków publicznych lub Członka Zarządu Województwa Opolskiego,
- zarówno w przypadku wydatków związanych z realizacją zadań Urzędu jak i zadań Województwa wymagana była kontrasygnata Głównego Księgowego lub osoby przez niego upoważnionej,
- wyróżniono trzy tryby postępowań dla zamówień podprogowych w zależności od ich wartości, tj. dla zamówień do 2 tys. zł, dla zamówień powyżej 2 tys. zł (jednorazowy wydatek powyżej 2 tys. zł wymagał udokumentowania w formie pisemnej w postaci np. umowy, wniosku, notatki służbowej) i powyżej 10 tys. zł (jednorazowy wydatek powyżej 10 tys. zł a w granicach kwoty, do której nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp, zobowiązywał dodatkowo do określenia co najmniej jednego kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty dostawy, usługi lub roboty budowlanej),
- w przypadku zamówień realizowanych przez departament właściwy w sprawach administracyjnych lub informatycznych wymagane było przedłożenie wniosku do tego departamentu, w którym wskazano przedmiot zamówienia, termin jego realizacji i źródło finansowania oraz wykonawcę,

¹⁰ M.in. (stosownie do treści §2 uchwały nr 3253/2017 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego) do sporządzenia szczegółowego zakresu działania komórki organizacyjnej zobowiązano dyrektora Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych, Dyrektora Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego, Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska oraz Pełnomocnika Zarządu Województwa Opolskiego ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień.

¹¹ Obecnie obowiązującym w tym względzie jest zarządzenie nr 1/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r.

- wyłączono ze stosowania wyżej opisanej procedury przypadki zamówień: a/ których nie można było przewidzieć, a które związane są z sytuacją mającą wpływ na ciągłość pracy Urzędu, b/ związanych z naprawą sprzętu i urządzeń technicznych oraz samochodów służbowych, c/ dokonywanych w trakcie wyjazdu służbowego i bezpośrednio związanych z tym wyjazdem.

W ww. procedurze¹² wskazano na ogólne zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych (tj. legalność, gospodarność i celowość), nie określono w niej natomiast metody wyboru wykonawców, z którymi zostanie zawarta umowa (np. zapytanie ofertowe, sondaż rynkowy czy negocjacje) ani też osoby/zespołu rekomendującego wybór wykonawcy i zawarcie z nim umowy (wskazującego najkorzystniejszą ofertę).

Ponadto uchwałami Zarządu Województwa Opolskiego¹³ uregulowano zakres upoważnień do składania oświadczeń woli w imieniu Województwa Opolskiego i zaciągania zobowiązań.

Dyrektor Departamentu Administracyjno-Organizacyjnego wyjaśnił, że: (...) zgodnie z zarządzeniem w sprawie ustalenia procedur kontroli „dysponentami środków publicznych” są dyrektorzy departamentów i biur Urzędu, którzy dokonują wydatków w ramach ustalonych planów wydatków. Odpowiedzialni są za ocenę zgodności planowanych wydatków z zakresem działania własnej komórki oraz za proces przygotowania i przeprowadzenia całości postępowania. Po wskazaniu przez pracownika/pracowników, którym powierzony został dany zakres zadań, najkorzystniejszej oferty dyrektorzy akceptują jej wybór do wysokości kwoty upoważnienia, tj. do 8 tys. zł brutto. Powyżej tej kwoty do wysokości 10 tys. zł dyrektorzy rekomendują najkorzystniejszą ofertę, a akceptuje Sekretarz Województwa. Natomiast od kwoty 10 tys. zł brutto do 25 tys. zł brutto najkorzystniejszą ofertę rekomendują dyrektorzy departamentów, a akceptują członkowie Zarządu Województwa odpowiednio do zakresu swojego nadzoru. Zamówienia powyżej kwoty 25 tys. zł brutto do progu 30 tys. euro najkorzystniejszą ofertę rekomenduje dyrektor departamentu i odpowiednio członek Zarządu Województwa, Sekretarz Województwa i Skarbnik Województwa, a akceptuje Zarząd Województwa Opolskiego. (...) W związku z powyższym akceptacja wyboru wykonawcy zamówienia spoczywa w zależności od wysokości zaciąganego zobowiązania na kilku szczeblach zarządzania Urzędem. W przypadku dysponowania środkami unijnymi stosowane są odrębne uregulowania, które wynikają bezpośrednio z unormowań dla poszczególnych programów unijnych (...).

(dowód: akta kontroli str. 71-73, 583-594)

Czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień podprogowych wykonywali zarówno pracownicy Referatu Administracyjnego i Zamówień Publicznych, jak również – stosownie do ww. procedury udzielania zamówień podprogowych, wynikającej z ustanowionego systemu kontroli zarządczej – pracownicy innych komórek organizacyjnych UMWO. Pracownikom tym zapewniono odpowiednie warunki do przygotowania i przeprowadzenia postępowań (tj. warunki lokalowe, sprzęt komputerowy i oprogramowanie) oraz możliwość udziału w szkoleniach. W budżecie Urzędu zabezpieczono środki finansowe na szkolenia w zakresie zamówień publicznych, na które wydatkowano w latach 2014-2017 (I kwartał) kwotę 50 tys. zł, w tym 35,6 tys. zł ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 189, 658-671)

¹² W § 2 ww. zarządzenia.

¹³ Uchwały nr: 3648/2013, 4676/2014, 5012/2014, 5329/2014, 106/2014, 1518/2015, 3319/2017.

W Urzędzie, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej nr B7-B9 dokonywano corocznie analizy ryzyka, w tym związanego z zapewnieniem prawidłowego wykonania zadań dotyczących udzielania zamówień publicznych (bez wyodrębnienia ryzyka z zakresu zamówień podprogowych). W rejestrze ryzyk istotność ryzyka nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych zidentyfikowano na poziomie współczynnika ryzyka 8, przy czym za ryzyka nieakceptowalne uznano ryzyka o współczynniku większym niż 11, a ich tzw. właściciele (kierownicy komórek organizacyjnych) zostali zobowiązani do wskazania Pełnomocnikowi ds. ryzyka sposobu postępowania (reakcji na ryzyko).

(dowód: akta kontroli str. 324-400)

Mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych zostały ujęte w ww. zarządzeniu w sprawie ustalenia procedur kontroli, gdzie w § 6 opisano procedurę kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dokumentów finansowo-księgowych oraz tryb ich zatwierdzania. Procedurę zatwierdzania dokumentów finansowo-księgowych i schemat obiegu ww. dokumentów wskazano również w § 3 *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych*. Podział kluczowych obowiązków dotyczących przeprowadzania kontroli i zatwierdzania dowodów księgowych uwzględniał również odpowiedzialność głównego księgowego oraz zatwierdzanie operacji finansowej przez kierownika jednostki lub osobę przez niego upoważnioną.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 437-455)

Analiza 15 wydatków (o wartości netto poniżej 30 tys. euro każdy, a o łącznej wartości 1 402,4 tys. zł netto) wykazała, że prawidłowo poddano je kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej, merytorycznej oraz stosowania ustawy Pzp, a także, iż zostały one zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. We wszystkich przypadkach wysokość poniesionych wydatków odpowiadała kwotom wynikającym z treści dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 619-657)

1.2. Obszar zamówień publicznych był objęty analizą ryzyka audytora wewnętrznego, a oszacowany poziom ryzyka w tym obszarze oceniono jako średni. Zagadnienia dotyczące udzielania zamówień publicznych do kwoty 30 tys. euro w latach 2014-2017 nie były objęte odrębną analizą ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 10-32, 58-70)

Mając na względzie, że poziom ryzyka w innych obszarach działalności Urzędu był na poziomie wyższym oraz priorytety kierownika jednostki, w sporządzonych planach audytu wewnętrznego zagadnienia dotyczące udzielania zamówień podprogowych nie zostały uwzględnione i w konsekwencji audytu wewnętrznego w ww. zakresie w latach 2014-2017 (I kwartał) nie przeprowadzano. Zadaniem audytowym, którym objęto prawidłowość udzielania zamówień publicznych była *Realizacja Rocznego Planu Działania Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*¹⁴ na lata 2014-2015. W trakcie realizacji ww. zadania audytowego ustalono, że w ramach realizacji PT PO KL przeprowadzono 44 postępowania podprogowe, jednakże badaniem audytowym nie objęto ww. postępowań, lecz wybrane zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego i w trybie z wolnej ręki.

(dowód: akta kontroli str. 7, 11-12, 18-19, 22-23, 28-29, 37-57)

Zagadnienia dotyczące udzielania zamówień publicznych do kwoty 30 tys. euro nie były w latach 2014-2017 (I kwartał) przedmiotem odrębnej kontroli zewnętrznej. Tematyka zamówień podprogowych była natomiast elementem kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w latach 2014-2015 przez Najwyższą Izbę

¹⁴ Dalej: PT PO KL.

Kontroli¹⁵, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁶, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji¹⁷ i Grupę Gomułka – Audyt Spółkę z o.o. Spółkę komandytową¹⁸, które nie stwierdziły w tym zakresie uchybień lub nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 78-148,151)

1.3. W latach 2014-2017 (I kwartał) do UMWO wpłynęło łącznie 47 skarg, które jednak nie dotyczyły zagadnień udzielania zamówień publicznych, w tym zamówień podprogowych.

(dowód: akta kontroli str. 190)

W ww. okresie do Urzędu wpłynęły 64 wnioski o udostępnienie informacji publicznej¹⁹, które odnosiły się do zamówień publicznych, w tym 35 takich, które dotyczyły zamówień podprogowych udzielonych przez tą jednostkę²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 191)

Analiza siedmiu z ww. 35 spraw (20%) wykazała, że w sześciu zbadanych sprawach Urząd prawidłowo (tj. terminowo oraz w sposób i w formie określonej przez wnioskodawcę) zrealizował obowiązek udostępnienia informacji publicznej. W jednym przypadku informacja została udzielona wnioskodawcy w części wnioskowanego zakresu. Marszałek Województwa wydał decyzję odmawiającą udostępnienia informacji o kwotach przedstawionych w postępowaniu ofertowym z uwagi na brak wyrażenia zgody na udostępnienie informacji w tym zakresie przez oferentów. Wnioskujący o udostępnienie tej informacji nie skorzystał z prawa odwołania się od tej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 191, 499-582)

Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił: *Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764), który stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy uznano, że udostępnienie informacji publicznej, dotyczącej udostępnienia kwot przedstawionych przez pozostałych oferentów może stanowić tajemnicę przedsiębiorców biorących udział w postępowaniu ofertowym. Tym samym pismem (...) Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego zwrócił się z prośbą do pozostałych oferentów biorących udział w postępowaniu ofertowym o wyrażenie lub niewyrażenie zgody na udzielenie przedmiotowej informacji (...). Mając na uwadze brak zgody oferentów na udostępnienie informacji w zakresie przedstawionych w ofertach kwot za realizację przedmiotowego zamówienia odmówiono wnioskodawcy udostępnienia informacji publicznej w zakresie kwot przedstawionych w ofertach (...). Należy zauważyć, że tylko w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych na podstawie przepisów Prawa zamówień publicznych ma zastosowanie art. 86 ust. 4 ustawy*

¹⁵ Wystąpienie pokontrolne dotyczące kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., w ramach której kontrolą objęto m.in. wydatki na realizację projektu „Opolskie kwitujące muzycznie III”, do których nie miały zastosowania przepisy ustawy Pzp.

¹⁶ Raporty z czynności kontrolnych operacji: „III Śląski Turniej Tańca”, „Podróże odnowa wsi 2013”, „Działania informacyjno-promocyjne zawarte w rocznym Planie Komunikacyjnym – 2014” i „Rozwój obszarów wiejskich 2013” (Pomoc Techniczna PROW 2007-2013).

¹⁷ Informacja pokontrolna z realizacji projektów: „Opolskie w Internecie – Obywatel bliski Administracji” i „Opolskie Obserwatorium Terytorialne” (PO KL 2007-2013).

¹⁸ Informacja pokontrolna dotycząca kontroli umowy o dofinansowanie rocznych planów działania PT PO KL.

¹⁹ Sprawy rozpatrywane w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.).

²⁰ W szczególności ww. wnioski dotyczyły uzyskania informacji o oferentach i złożonych przez nich ofertach.

z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (...), który oznacza, że oferty godzą się na upublicznienie ich ofert.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1034)

Uwaga dotycząca
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że odmowa udostępnienia informacji publicznej w zakresie dotyczącym kwot przedstawionych w postępowaniu ofertowym na wynajem wraz z transportem, montażem, demontażem namiotu wraz z oświetleniem i dodatkowym wyposażeniem – Dożynki Wojewódzkie 2017 na potrzeby realizacji operacji w ramach Schematu II PT PROW 2014-2020 przez poszczególnych oferentów z powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o *dostępie do informacji publicznej*, nie wpisywała się w zasadę jawności gospodarki środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji samorządu województwa, wynikającej z art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa*²¹. W przypadku bowiem, gdyby ww. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone było na podstawie przepisów ustawy *Pzp* to – zgodnie z art. 86 ust. 4 w związku z art. 8 ust. 3 tej ustawy – nie byłoby możliwości objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa informacji dotyczących m. in. ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji czy też warunków płatności zawartych w złożonych ofertach, których to danych wykonawca nie może zastrzec jako stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Ponadto należy mieć na uwadze to, że każdy potencjalny wykonawca składający swoją ofertę w prowadzonym przez UMWO postępowaniu musiał liczyć się z tym, że jego oferta zostanie wybrana przez zamawiającego, a tym samym podlegać będzie udostępnieniu na podstawie przepisów o *dostępie do informacji publicznej*²².

Opis stanu
faktycznego

1.4. Podwyższenie progu stosowania przepisów ustawy *Pzp* nie wpłynęło na stan zatrudnienia osób odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień podprogowych.

Odnosząc się do skutków podwyższenia od dnia 16 kwietnia 2014 r. progu stosowania przepisów ustawy *Pzp* (z 14 tys. euro do 30 tys. euro)²³ Dyrektor Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego wyjaśnił: *średni czas postępowania powyżej 30 tys. euro o wartości nie przekraczającej progów UE (...) wynosi około 5-6 tygodni (...). Stan zatrudnienia w komórce organizacyjnej realizującej procedury zamówień powyżej 30 tys. euro pozostał bez zmian. Liczba przeprowadzonych postępowań w 2014 r. była większa niżeli w roku 2013, natomiast spadła w 2015 r. i w 2016 r., jednakże wartość udzielonych zamówień przewyższała kwoty z lat 2012 i 2013. W zamówieniach do 30 tys. euro średni czas prowadzonych postępowań wynosi od 1 do 3 tygodni, przy czym postępowania o większej wartości m.in. powyżej 14 tys. euro wymagają około 2 tygodni (...). Stąd można wysnuć wniosek, iż w stosunku do tych zamówień nastąpiło skrócenie terminu o około 2 tygodni. Odnosnie stanu zatrudnienia osób zaangażowanych w udzielanie zamówień podprogowych w związku z nowelizacją *Pzp* dot. podwyższenia progu zamówień do 30 tys. euro to w ramach Urzędu nie utworzono osobnych stanowisk czy komórki organizacyjnej do realizacji zwiększonej ilości tych zamówień. Procedury te są realizowane przez merytorycznych pracowników poszczególnych departamentów.*

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.

²² I tak przykładowo, w zapytaniu ofertowym dotyczącym realizacji badania pn. *Subregionalne bieżący wzrost województwa opolskiego* stwierdzono, że oferowana cena stanowi informację publiczną (w przypadku zastrzeżenia ceny przez wykonawcę jako tajemnicy przedsiębiorstwa, jego oferta miała być odrzucona).

²³ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o *zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 423).

W Urzędzie nie stwierdzono, aby skutkiem podwyższenia progu bagatelności były różnice w zapisach umowy dotyczących kar umownych i gwarancji, pomiędzy umowami zawartymi w trybie przepisów ustawy Pzp, a umowami dotyczącymi zamówień podprogowych.

(dowód: akta kontroli str. 591-592, 596, 670-671)

1.5. Urząd nie prowadził rejestru zamówień podprogowych, a wartość zamówień, które należało wykazać w sprawozdaniu ustalano na podstawie informacji przekazanych przez poszczególne komórki organizacyjne UMWO.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp Urząd sporządził roczne sprawozdania o udzielonych w latach 2014-2016 zamówieniach, które terminowo przekazano w formie elektronicznej Urzędowi Zamówień Publicznych. Według sprawozdań za lata 2014-2016 wartość udzielonych zamówień podprogowych wyniosła odpowiednio 4 978,8 tys. zł, 4 907,9 tys. zł i 4 658,9 tys. zł netto. Wartości te nie odpowiadały rzeczywistej wartości udzielonych zamówień, co opisano poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 269-298, 597-618)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przekazywanych Urzędowi Zamówień Publicznych rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach w latach 2014-2016 wykazano wartości udzielonych zamówień podprogowych niezgodnie ze stanem faktycznym.

Ustalona na podstawie danych przedstawionych przez poszczególne jednostki organizacyjne Urzędu wartość udzielonych zamówień podprogowych w latach 2014-2016 wyniosła odpowiednio: 4 986,9 tys. zł, 4 551,5 tys. zł i 4 675,6 tys. zł netto. Według sprawozdań za lata 2014-2016 wartość udzielonych zamówień podprogowych wyniosła natomiast 4 978,8 tys. zł, 4 907,9 tys. zł i 4 658,9 tys. zł netto, tj. o 8 065,95 zł i o 16 687,46 zł mniej odpowiednio w 2014 r. i w 2016 r. oraz o 356 441,37 zł więcej w 2015 r.

Sporządzenie dla Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych przez UMWO należało do zadań Referatu Administracyjnego i Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 268-298, 424, 597-618)

Dyrektor Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego wyjaśnił, że w zakresie zamówień podprogowych i innych zamówień, do których nie stosuje się ustawy Pzp zestawienie danych do rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach sporządzane jest w komórce właściwej ds. zamówień publicznych na podstawie łącznych kwot przedstawionych przez poszczególne departamenty, które są dysponentami środków i udzielają tych zamówień. Wyjaśnił także, że: *z przedstawionych przez departamenty wyjaśnień na rozbieżności kwot wykazanych w sprawozdaniach złożonych do UZP w latach 2013-2016, a kwot wynikających z (...) informacji wytworzonych i przedłożonych przez poszczególne departamenty (...) złożyły się następujące przyczyny: popełniono omyłki pisarskie i rachunkowe (...), różnice wynikają z błędnej interpretacji danych, które należało uwzględnić w sprawozdaniu (...), w przedmiotowych zestawieniach zostały omyłkowo podwójnie ujęte wartości umów (...), ujęto w kwocie zamówień podprogowych zamówienia zrealizowane na podstawie przeprowadzonych przetargów zgodnie z ustawą Pzp.*

(dowód: akta kontroli str. 591-592, 594-596)

Ocena częściowa

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

2. Oszczędność ponoszonych wydatków oraz prawidłowość postępowań o zamówienie publiczne

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2014-2017 (I kwartał) UMWO udzielił kolejno 1 339, 1 103, 1 242 i 273²⁴ zamówień podprogowych. Wartość netto udzielonych zamówień podprogowych w ww. okresie wyniosła odpowiednio 4 986,9 tys. zł, 4 551,5 tys. zł, 4 675,6 tys. zł i 1 233 tys. zł, tj. 38%, 48% i 55% wartości wszystkich zamówień publicznych Urzędu w latach 2014-2016, których wartość nie przekroczyła kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp. W 2014 r. liczba udzielonych przez UMWO zamówień podprogowych w stosunku do roku 2013 (1 115) wzrosła o 224, w 2015 r. była mniejsza o 12, a w 2016 r. ponownie wzrosła o 127. Wartość zamówień podprogowych udzielonych w latach 2014-2016 była niższa od wartości zamówień udzielonych w 2013 r. odpowiednio o 1 228 tys. zł, 1 663,4 tys. zł i 1 539,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 267-268)

Analiza 25 (z 3 957) zamówień podprogowych²⁵ udzielonych przez UMWO w latach 2014-2017 (I kwartał) o łącznej wartości 651,1 tys. zł netto (4,2% wartości

²⁴ Liczba zamówień podprogowych udzielonych przez UMWO, których wartość była wyższa od 2 tys. zł. Liczba zamówień o równowartości od 14 tys. do 30 tys. euro w tych latach wynosiła sześć, osiem, trzy i jeden, a liczba zamówień dofinansowanych z budżetu środków europejskich 432, 360, 188 i 62.

²⁵ Postępowania: 1/ Świadczenie usług telekomunikacyjnych w sieci telefonii stacjonarnej na 2017 r., 2/ Malowanie pomieszczeń biurowych, korytarzy, pomieszczeń WC i klatki schodowej w budynku PIN Instytutu Śląskiego, 3/ Wykonanie prac malarskich w pomieszczeniach biurowych nr 134, 167, 168 i 169 w budynku przy ul. Piastowskiej 14, 4/ Wykonanie prac malarskich w pomieszczeniach biurowych nr 134 i 190 w budynku przy ul. Piastowskiej 14, 5/ Wykonanie prac malarskich w pomieszczeniu biurowym nr 172 w budynku przy ul. Piastowskiej 14, 6/ Konserwacja drewnianej stolarki okiennej i drzwiowej w Sali Orła Białego w budynku przy ul. Piastowskiej 14, 7/ Prace malarskie w pomieszczeniach biurowych i korytarzach na III, IV i V piętrze w budynku UMWO przy ul. Żeromskiego 3, 8/ Prace malarskie w pomieszczeniach biurowych nr 4.1, 4.2, 4.6 i 4.7 na IV piętrze w budynku UMWO przy ul. Żeromskiego 3, 9/ Prace malarskie pomieszczeń Opolskiego Obserwatorium Terytorialnego (Poddziałanie 5.2.1 PO KL), 10/ Dostarczenie materiałów promocyjnych, w tym opracowanie ich projektów graficznych oraz ich wykonanie w ramach projektu pn. "Opolskie Obserwatorium Terytorialne – wzmocnienie systemu monitorowania polityk publicznych" (Poddziałanie 5.2.1 PO KL), 11/ Wykonanie i dostawa gadżetów reklamowych w ramach projektu "Opolskie atrakcyjne turystycznie dla rodzin", Poddziałanie 1.4.2 RPO WO 2007-2013 (część I – zaprojektowanie, wykonanie i dostawa baloników reklamowych, część II – zaprojektowanie, wykonanie i dostawa piłek reklamowych, część III – zaprojektowanie, wykonanie i dostawa frisbee reklamowych), 12/ Dostawa materiałów promocyjnych – schemat III Pomocy Technicznej PROW na lata 2007-2013, 13/ Wykonanie i dostawa gadżetów w ramach projektu "Województwo Opolskie otwarte na współpracę z NGO's" (Poddziałanie 5.4.2 PO KL), 14/ Zakup materiałów konferencyjnych z logotypami realizowany w ramach PO KL, 15/ Dostawa materiałów promocyjnych - koszulek realizowana w ramach projektu "Opolskie kwitnące muzycznie III" (Poddziałanie 1.4.2 RPO WO 2007-2013), 16/ Dostawa materiałów promocyjnych – piłeczek antystresowych HAPPY realizowana w ramach projektu "Opolskie kwitnące muzycznie III", 17/ Dostawa kalendarzy ściennych na 2015 r. dla Departamentu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich współfinansowana w ramach Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013, 18/ Dostawa kalendarzy ściennych i biurkowych na 2015 r. dla Departamentu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – Schemat III Pomocy Technicznej PROW na lata 2007-2013, 19/ Dostawa kalendarzy książkowych na 2015 r. dla Departamentu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich finansowana ze Schematu II Pomocy Technicznej PROW na lata 2007-2013, 20/ Przeprowadzenie badania „Rewitalizacja obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w Województwie Opolskim” w ramach projektu "Opolskie Obserwatorium Terytorialne – wzmocnienie monitorowania polityk publicznych" (Poddziałanie 5.2.1 PO KL), 21/ Opracowanie koncepcji i realizacja przedsięwzięcia „Muzyczne Opole – Muzyczne bajki na Mikołajki” (PT PO KL), 22/ Przeprowadzenie badania pn. „Społecznie odpowiedzialni. Strategie społecznej odpowiedzialności w Województwie Opolskim” w ramach projektu "Opolskie Obserwatorium Terytorialne – wzmocnienie monitorowania polityk publicznych" (Poddziałanie 5.2.1

udzielonych zamówień podprogowych) wykazała, że wartości zamówień oszacowano w 20 przypadkach na podstawie aktualnych cen rynkowych²⁶, a w pięciu przypadkach na podstawie wartości dostaw i usług świadczonych dla UMWO w latach ubiegłych²⁷. Największe różnice pomiędzy szacunkową i rzeczywistą wartością zamówienia wynosiły 67,6% i 44,6% wartości szacunkowej i dotyczyły wykonania strony internetowej poświęconej RPO WO na lata 2014-2020 oraz dostawy materiałów promocyjnych – koszulek w ramach projektu "Opolskie kwitnące muzycznie III"²⁸. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o *finansach publicznych* udzielanie zamówień następowało po uprzednim zabezpieczeniu środków finansowych, co było potwierdzane przez Skarbnika Województwa Opolskiego²⁹.

Spośród 25 weryfikowanych zamówień, 23 ujęto w rocznych planach podprogowych zamówień publicznych, a pozostałe dwa zamówienia nie były przewidziane na etapie tworzenia planów.

(dowód: akta kontroli str. 672-674, 678-681)

W każdej sprawie dochowano warunków wyłączających konieczność stosowania przepisów ustawy *Pzp*. W latach 2014-2017 (I kwartał) 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 zamówienia. Łączna wartość wydatków poniesionych na rzecz tych samych wykonawców w dwóch przypadkach przekroczyła równowartość 30 tys. euro, jednakże zakres przedmiotowy zamówień realizowanych przez tych wykonawców nie był tożsamy³⁰. Analiza 15 innych wydatków UMWO wykazała, iż nie wystąpiły przypadki, w których wartość zamówienia oszacowano na kwotę poniżej 30 tys. euro, a poniesiony następnie wydatek przewyższał ten próg.

(dowód: akta kontroli str. 194-150, 672-674, 1031)

PO KL), 23/ Wykonanie strony internetowej poświęconej RPO WO na lata 2014-2020 (Pomoc Techniczna RPO WO 2014-2020), 24/ Stworzenie nowej strony internetowej Zespołu Opolskich Parków Krajobrazowych w ramach projektu pn. "Obszary wiejskie parków krajobrazowych Opolszczyzny bogactwem przyrodniczym, historycznym i kulturowym Województwa Opolskiego" (Schemat III Pomocy Technicznej PROW), 25/ Dostawa energii elektrycznej na 2016 r., współfinansowany w ramach Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013.

²⁶ W dziewięciu przypadkach zwracano się do podmiotów oferujących towary bądź usługi tożsame z przedmiotem zamówienia, w 10 przypadkach dokonano analizy cen dostępnych na stronach internetowych (w jednym w ww. przypadków dodatkowo dokonano rozeznania telefonicznego), a w jednym przypadku przeprowadzono analizę wartości tożsamych prac, wykonanych w Urzędzie w okresie poprzedzającym zamówienie.

²⁷ Usługi telefonii stacjonarnej, dostawa energii elektrycznej oraz kalendarzy (ściennych, ściennych i biurkowych, książkowych).

²⁸ Wartość zamówienia na wykonanie strony internetowej poświęconej RPO WO na lata 2014 – 2020 została oszacowana poprzez uzyskanie wyceny od czterech podmiotów świadczących podobne usługi; wartość zamówienia na dostawę materiałów promocyjnych – koszulek w ramach projektu "Opolskie kwitnące muzycznie III" została natomiast ustalona, według oświadczenia Zastępcy Dyrektora Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych, na podstawie danych dostępnych na stronach internetowych wykonawców.

²⁹ Zgodnie z § 5 pkt 3 zarządzenia w sprawie *ustalenia procedur kontroli* kontrasygnata Skarbnika była wymagana w przypadku jednorazowego wydatku powyżej kwoty 2 tys. zł.

³⁰ Uniwersytet Opolski, oprócz przeprowadzenia badania „Rewitalizacja obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w Województwie Opolskim”, m.in. realizował także widowisko w ramach projektu „Opolskie kwitnące muzycznie” oraz dzierżawił na rzecz UMWO łące światłowodowe. Filharmonia Opolska, oprócz opracowania koncepcji i realizacji przedsięwzięcia „Muzyczne bajki na Mikołajki”, świadczyła na rzecz UMWO usługi najmu sali koncertowej, występu artystów, a także realizowała działanie „Moja wymarzona firma”.

We wszystkich sprawdzonych postępowaniach wyboru wykonawców dokonano w sposób określony w zarządzeniu w sprawie ustalania procedur kontroli³¹, a w przypadku wydatków dofinansowanych z budżetu środków europejskich – zgodnie z zasadami określonymi przez instytucje zarządzające poszczególnymi programami³². W przypadku czterech postępowań współfinansowanych ze środków RPO WO każdorazowo zamieszczono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Samorządu Województwa Opolskiego ogłoszenie, w którym określono właściwe terminy składania ofert³³. Dla siedmiu postępowań współfinansowanych ze środków PO KL 2007-2013 dokonano rozeznania rynku, publikując zapytanie ofertowe na stronie internetowej BIP Samorządu Województwa Opolskiego³⁴ lub przekazując zapytania potencjalnym wykonawcom³⁵. W pozostałych przypadkach, zgodnie z zarządzeniem w sprawie ustalania procedur kontroli, określono co najmniej jedno kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty i przekazano zaproszenia do złożenia ofert wykonawcom w liczbie od pięciu do sześciu, a wybór wykonawcy udokumentowano w formie notatki służbowej³⁶. Zamówienia jednostkowe, których wartość szacunkowa nie przekraczała 10 tys. zł, każdorazowo udokumentowano w formie umowy lub zlecenia.

Wszystkie przygotowane zapytania ofertowe zawierały opis przedmiotu zamówienia, wykaz dokumentów wymaganych od wykonawców, kryteria wyboru oferty oraz opis sposobu złożenia oferty. Opisu przedmiotu zamówienia w każdym postępowaniu dokonano w sposób jednoznaczny i wyczerpujący a wyznaczone terminy składania ofert (od trzech do 14 dni) były wystarczające do ich przygotowania i złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 684-710, 713-783, 796-864, 889-919, 932-993, 997-1005, 1008-1019)

Wyboru wykonawców w każdym analizowanym postępowaniu dokonano spośród ofert spełniających warunki udziału w postępowaniu i na podstawie kryteriów oceny ofert ustalonych w zapytaniach ofertowych, co pozwoliło na realizację zamówień w sposób racjonalny. Zgodnie z zarządzeniem w sprawie ustalania procedur kontroli w postępowaniach o wartości przekraczającej 10 tys. zł sporządzono notatki, które zawierały uzasadnienie wyboru wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 701, 709, 735, 736, 744-746, 751-753, 758-760, 768, 783, 807-809, 818-819, 829-830, 840, 850, 864-865, 917-919, 951-953, 980-982, 991-993, 1005, 1019)

Pomimo braku w procedurach wewnętrznych UMWO wymogu powiadamiania oferentów o wyborze wykonawcy, w siedmiu analizowanych postępowaniach takie zawiadomienie zamieszczono na stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 675-677)

³¹ Ustalono co najmniej jedno kryterium wyboru wykonawcy. Z uwagi na fakt, że wartości jednostkowe pięciu usług malarskich, finansowanych ze środków budżetu UMWO, nie przekraczały kwoty 10 tys. zł, do ich zlecenia nie stosowano przepisów zarządzenia w sprawie ustalania procedur kontroli finansowej, dotyczących ustalenia kryteriów wyboru.

³² W sześciu przypadkach po zamieszczeniu zapytania ofertowego na stronie internetowej BIP Samorządu Województwa Opolskiego, w 10 przypadkach po skierowaniu zapytania ofertowego do potencjalnych wykonawców w liczbie od czterech do 12 i w jednym przypadku po równoczesnej publikacji zapytania na stronie BIP Samorządu Województwa Opolskiego i jego przekazaniu pięciu potencjalnym wykonawcom.

³³ Nie krótsze niż trzy dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia dla wydatku na zakup towaru lub usługi, którego cena netto nie przekraczała 10 tys. zł i nie krótsze niż pięć dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia dla wydatku na zakup towaru lub usługi, którego cena netto nie przekraczała 25 tys. zł.

³⁴ W dwóch przypadkach.

³⁵ W czterech przypadkach. Liczba wykonawców, którym przekazano zapytanie wynosiła 3, 4, 10 i 12. Ponadto w jednym przypadku równocześnie opublikowano zapytanie na stronie BIP Samorządu Województwa Opolskiego i przekazaniu pięciu potencjalnym wykonawcom.

³⁶ Dla zamówień jednostkowych o wartości powyżej 10 tys. zł.

2.2. Treści analizowanych umów o udzielenie zamówień przygotowywane były przez pracowników właściwych komórek merytorycznych UMWO i parafowane przez radcę prawnego oraz dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej Urzędu. Umowy te zawarto z podmiotami, które złożyły najkorzystniejsze oferty i reprezentowanymi przez odpowiednio umocowane osoby. Ze strony UMWO umowy zawierane były przez członków Zarządu Województwa lub inne upoważnione osoby, przy każdorazowej kontrasygnacie Skarbnika. Przedmiot umowy był w każdym przypadku tożsamy z przedmiotem postępowania, a wynagrodzenie wykonawcy było każdorazowo takie samo, jak cena zawarta w wybranej ofercie. W umowach zawarto postanowienia zabezpieczające interesy UMWO, tj. postanowienia dotyczące kar umownych. W umowie na wykonanie usług malarskich na malowanie pomieszczeń biurowych, korytarzy, pomieszczeń WC i klatki schodowej w budynku przy ul. Piastowskiej 17 uzgodniono ustawowy dwuletni okres gwarancji. W 18 umowach (z 20 objętych analizą) przewidziano ponadto, że w razie sporów, właściwym będzie sąd właściwy miejscowo dla UMWO.

(dowód: akta kontroli str. 678-688, 703-707, 720-725, 740-743, 747-750, 754-757, 761-763, 773-776, 796-800, 811-813, 822-824, 831-834, 841-846, 851-854, 889-894, 932-936, 954-962, 983-985, 997-1000, 1008-1012)

W okresie od 2014 r. do 2017 r. (I kwartał) do trzech z ww. 20 umów sporządzano aneksy. Wprowadzone zmiany polegały na: 1/ zwiększeniu ilości zamawianych gadżetów promocyjnych w ramach projektu pn. "Opolskie Obserwatorium Terytorialne – wzmocnienie systemu monitorowania polityk publicznych" w związku z oszczędnościami w ramach zamówienia podstawowego³⁷; w wyniku zawarcia aneksu wynagrodzenie wykonawcy uległo zwiększeniu o 7 tys. zł³⁸; 2/ skróceniu terminu przeprowadzenia II etapu badania pn. „Społecznie odpowiedzialni. Strategie społecznej odpowiedzialności w Województwie Opolskim” o 14 dni; 3/ zmianie terminu realizacji I i II etapu badania pn. „Rewitalizacja obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w Województwie Opolskim” w ramach projektu "Opolskie Obserwatorium Terytorialne – wzmocnienie monitorowania polityk publicznych", w wyniku zawarcia czterech aneksów wydłużono termin przekazania ostatecznej wersji raportu metodologicznego w ramach I etapu badania (wynoszący 35 dni) o kolejne 14 dni oraz termin zakończenia realizacji II etapu badania, tj. przekazania raportu końcowego (wynoszący pierwotnie 119 dni) o dodatkowe 112 dni; zmieniono także terminy odbioru poszczególnych etapów zadania z 12 na 21 dni kalendarzowych od dnia realizacji poszczególnych etapów.

(dowód: akta kontroli str. 720-725, 732-734, 889-915, 954-964)

Uwaga dotycząca
badanej
działalności

Wydłużenie terminu realizacji ww. badania, w tym terminu przekazania raportu końcowego spowodowało, że na realizację umowy wykonawca dysponował niemal dwukrotnie dłuższym czasem, niż czas ustalony w pierwotnym harmonogramie. W związku z tym, że pierwotny harmonogram został określony także w przekazanym wykonawcom opisie przedmiotu zamówienia, jego zmiana mogła mieć wpływ nie tylko na zaoferowaną cenę, ale również na liczbę złożonych ofert.

Opis stanu
faktycznego

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej wydłużenie terminu realizacji umowy wynikało z konieczności dotarcia przez zespół badawczy do informacji zawartych w Lokalnych Programach Rewitalizacji na lata 2014-2020, które na etapie przeprowadzania badania przez wykonawcę nie zostały jeszcze sporządzone oraz z konieczności zaktualizowania przez wykonawcę bazy kontaktów z jednostkami samorządu terytorialnego, tj. osób odpowiedzialnych za zagadnienia rewitalizacji, z uwagi na zmiany osobowe po wyborach samorządowych

³⁷ Zawarcie aneksu zostało uzgodnione z Instytucją Pośredniczącą PO KL.

³⁸ Tj. o 55% wartości pierwotnie udzielonego zamówienia.

w 2014 r., a na wydłużenie czasu realizacji zadania wpływ miały także liczne uwagi Zespołu Zadaniowego oceniającego projekt raportu końcowego. Wyjaśnił również, że podstawą zmiany terminów wykonania poszczególnych etapów zadania były zapisy art. 353 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁹, zgodnie z którym strony umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swojego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Ponadto zapisy umowy dopuszczały możliwość zmiany jej postanowień wyłącznie w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 920-931)

Wykonanie wszystkich umów przebiegło zgodnie z ich treścią⁴⁰. Zobowiązania zostały przez wykonawców wykonane w terminie, a przedstawiciele UMWO dokonali rzetelnego i terminowego odbioru zamówionych świadczeń. Faktury wystawione przez świadczeniodawców prawidłowo poddano kontroli formalno-rachunkowej, merytorycznej oraz stosowania przepisów ustawy Pzp i zatwierdzono do wypłaty. We wszystkich przypadkach wysokość poniesionych terminowo wydatków odpowiadała wartości zobowiązań wykazanych na dowodach księgowych i była zgodna z zawartą umową.

(dowód: akta kontroli str. 149-150, 678-681, 1030)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli⁴¹, wnosi o wykazywanie w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych rzetelnych danych odnośnie wartości udzielonych zamówień podprogowych.

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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

⁴⁰ W opisanych trzech przypadkach wykonanie umów przebiegło zgodnie z treścią zmienionych umów.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK.

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.

Opole, dnia 30 czerwca 2017 r.

Kontroler:

Aleksandra Pawlicka

Specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu



podpis