



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

TEKST UJEDNOLICONY

LOP.410.004.03.2017

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	Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/49/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Opolu ¹ , ul. Wojciecha Korfanteo 2, 45-077 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Kaleta, Komendant Wojewódzki Policji w Opolu ²

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W Komendzie w latach 2014-2017 (I kwartał) wystąpiły nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień do 30 tys. euro⁴, które miały miejsce, pomimo że wprowadzone rozwiązania organizacyjne w zakresie dokonywania zakupów do 30 tys. euro były zgodne z wymaganiami prawa i standardami kontroli zarządczej.

Procedurę udzielania zamówień podprogowych w Komendzie ustalono w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych oraz regulaminie pracy komisji powoływanych w sprawach udzielania zamówień publicznych*⁵, w którym wskazano komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za ich udzielanie. Czynności związane z tymi postępowaniami zostały przypisane poszczególnym pracownikom. Ustanowiono również mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych. Wprowadzone w Komendzie zasady organizacji pracy i przestrzeganie wewnętrznych regulacji zapewniły dotrzymanie warunków wyłączających stosowanie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁶ przy udzielaniu 36 z 38 zbadanych zamówień/wydatków o łącznej wartości 3 982,6 tys. zł.

W przypadku jednego z badanych zamówień stwierdzono, iż nierzetelnie oszacowano wartość zamówień na dostawy materiałów eksploatacyjnych do drukarek, wskutek czego uległa ona zaniżeniu. W konsekwencji spowodowało to nieuprawnioną realizację zakupu ww. materiałów w latach 2014-2016 na kwotę

¹ Dalej: Komenda lub KWP.

² Dalej: Komendant. Stanowisko zajmuje od 24 maja 2016 r. W okresie od 18 grudnia 2013 r. do 15 marca 2016 r. Komendantem była Irena Doroszkiewicz.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Tzw. zamówienia podprogowe.

⁵ Wprowadzony zarządzeniem Komendanta nr 30/2010 z dnia 1 lipca 2010 r. ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 23/2012 z dnia 13 listopada 2012 r., dalej: *Regulamin zamówień publicznych*.

⁶ Dz. U z 2017 r. poz. 1579; dalej: ustawa Pzp.

odpowiednio 179,1 tys. zł, 104,9 tys. zł i 95,4 tys. zł z pominięciem przepisów ustawy Pzp, co Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie.

Również nieprawidłowym było zrealizowanie na podstawie umowy z dnia 14 listopada 2014 r. zamówienia na samochód marki Fiat jako zamówienia podprogowego. W okresie od 14 do 24 listopada 2014 r. Komenda zawarła bowiem dwie umowy dotyczące zakupu środków transportowych na kwotę przekraczającą 30 tys. euro, przy czym udzielenie obu tych zamówień było przewidziane w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej. Tym samym, wbrew treści art. 32 ust. 2 ustawy Pzp dokonano podziału zamówienia, w wyniku czego przy zakupie samochodu marki Fiat nie zastosowano tej ustawy.

Ponadto stwierdzone nieprawidłowości polegały na dokonaniu wydatku w kwocie 6,8 tys. zł na pokrycie kosztu zakupu laptopów, pomimo braku jego zatwierdzenia przez osobę do tego uprawnioną oraz na dokonaniu wydatku w kwocie 16,4 tys. zł na pokrycie kosztów zakupu komputerów z przekroczeniem ustalonego terminu płatności, co naruszało przepis art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, obligujący do dokonywania wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych

1.1. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014-2017 (I półrocze) w Komendzie obowiązywały *Procedury kontroli zarządczej w jednostkach i komórkach organizacyjnych Policji województwa opolskiego*, wprowadzone przez Komendanta na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych kolejno decyzjami: nr 229/201 z dnia 25 października 2012 r. i nr 7/2015 z dnia 14 stycznia 2015 r.⁸ W oparciu o standardy kontroli zarządczej określone załączniku do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹ ustalono, m.in. cele i zadania oraz mechanizmy kontroli i zasady bieżącego monitorowania. Wyżej wymienione procedury zawierały również wzory dokumentów do oceny stanu kontroli zarządczej w komórkach organizacyjnych, w tym kwestionariusze samooceny funkcjonowania kontroli, raporty i wzory oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w komórkach organizacyjnych, składane przez osoby odpowiedzialne za ich funkcjonowanie.

(dowód: akta kontroli str. 63-123, 229-233)

Stosownie do ww. procedur kontroli zarządczej oraz zgodnie ze standardami kontroli zarządczej A.3 oraz C.10, Komendant ustalił zakresy działania komórek organizacyjnych Komendy¹⁰.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

⁸ Ze zmianami wprowadzonymi decyzjami: nr 83/2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r. oraz nr 5/2017 z dnia 17 lutego 2017 r.; dalej: *Procedury kontroli zarządczej*.

⁹ Dz. Urz. Ministra Finansów z 2009 r. Nr 15, poz. 84, dalej: Standardy kontroli zarządczej.

¹⁰ Zarządzenie Komendanta nr WS-P.0221.12.188.2014 z dnia 1 lipca 2014 r., ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami: nr WS-P.0221.14.224.2014 z 17 września 2014 r.; nr WS-P.0221.18.292.2014 z dnia 29 grudnia 2014 r.; nr WS-P.0221.9.84.2015 z dnia 31 marca 2015 r.; nr WS-P.0221.20.279.2015 z dnia 4 listopada 2015 r.; nr WS-P.0221.4.39.2016 z dnia 8 lutego 2016 r.; nr WS-P.0221.10.206.2016 z dnia 3 sierpnia 2016 r.; nr WS-P.0221.12.288.2016 z dnia 15 grudnia 2016 r.

Zadania i obowiązki pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych zostały wyszczególnione w kartach opisu stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str. 287-286)

W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Regulamin zamówień publicznych*. Ustanowiony system kontroli zarządczej uwzględniał procedury regulujące udzielanie zarówno zamówień podprogowych, jak również tych, do których stosuje się przepisy ustawy Pzp. I tak, w procedurze udzielania zamówień, do których nie stosuje się ustawy Pzp¹¹ ustalono, że:

- kierownicy komórek merytorycznych (tzw. komórek zaopatrujących¹²) są zobowiązani m.in. do określenia przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem kodu CPV, oszacowania wartości zamówienia i zweryfikowania jego zasadności oraz do przeprowadzenia sondażu rynku,
- rozeznanie i sondaż rynku mogły być przeprowadzone telefonicznie, telefaksem, pocztą elektroniczną, poprzez analizę stron internetowych oraz skierowanie pisemnego zapytania do potencjalnych wykonawców,
- analiza możliwości udzielenia zamówienia i propozycja wyboru najkorzystniejszej oferty powinna opierać się o kryterium najkorzystniejszej ceny, a następnie najkorzystniejszych warunków realizacji zamówienia, takich jak np. jakość, funkcjonalność, parametry techniczne i koszty eksploatacji,
- odpowiedzialnymi za wybór wykonawców zamówień do kwoty stanowiącej równowartość 30 tys. euro ustanowiono kierowników komórek zaopatrujących,
- podstawą dokumentowania wydatku finansowego na zamówienie podprogowe powinna być notatka służbowa lub opis faktury, w których należało wskazać zasadność, cel i racjonalność wydatkowania środków publicznych, a także sposób udzielenia zamówienia,
- komórce ds. zamówień publicznych Komendy nadano uprawnienia do kontrolowania komórek zaopatrujących w zakresie udzielania zamówień.

Starszy specjalista ds. zamówień publicznych komórki ds. zamówień publicznych wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą, kontroli takich nie przeprowadzano z uwagi na małą liczbę pracowników (trzy osoby), a *ponadto w Komendzie funkcjonuje komórka organizacyjna, w gestii której jest dokonywanie czynności kontrolnych wydziałów i jednostek Policji garnizonu opolskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 4-28, 297)

Zarządzeniem Komendanta nr 13/2013 z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie *procedur zarządzania i kontroli realizacji celów oraz zadań z zakresu gospodarki finansowej w Komendzie i jednostkach podległych*¹³ wyróżniono tryb postępowania dla zamówień/wydatków, których wartość nie przekracza 2 tys. zł brutto¹⁴ oraz

¹¹ Rozdział VI „Udzielanie zamówień do kwoty określonej w art. 4 pkt. 8 ustawy Pzp”.

¹² Wydziały: Zaopatrzenia; Łączności i Informatyki; Transportu; Finansów; Kadr i Szkolenia i inne, które realizują czynności związane z zaopatrzeniem Komendy, występujące z wnioskiem o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

¹³ Pismo znak WS-P.0221.14.101.2013 ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Komendanta: nr 18/2015 z dnia 26 października 2015 r.; nr 6/2016 z dnia 10 marca 2016 r. i nr 8/2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r.

¹⁴ Wydatek taki wymagał każdorazowo zgody Zastępcy Głównego Księgowego – Naczelnika Wydziału Finansów, głównego specjalisty Zespołu Księgowości i głównego specjalisty Zespołu Wspomagającego oraz dodatkowo - w zależności od wnioskującego o dokonanie zakupu – zgody naczelnika (bądź jego zastępcy) odpowiednio komórki do spraw: zaopatrzenia, transportu, łączności i informatyki, kadr i szkolenia.

zamówień/wydatków powyżej 2 tys. zł brutto, a poniżej kwoty stanowiącej równowartość 30 tys. euro¹⁵.

Procedura udzielania zamówień, do których stosuje się przepisy ustawy Pzp realizowana była przez komórkę ds. zamówień publicznych Komendy.

(dowód: akta kontroli str. 45-62)

Zapisy przywołanego wyżej rozdziału VI *Regulaminu zamówień publicznych* zobowiązywały co prawda kierowników komórek zaopatrujących do określenia przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem kodu CPV i przeprowadzenia sondażu cen, lecz nie obligowały do udokumentowania przeprowadzonych czynności. Powyższe skutkowało tym, że z treści notatek służbowych w niektórych przypadkach nie można było ustalić jakie były ceny ofertowe ustalone w efekcie przeprowadzonego rozeznania rynku i co było przedmiotem przeprowadzonego sondażu. I tak przykładowo w treści notatek z dnia 17 grudnia 2014 r. i z dnia 14 maja 2015 r.¹⁶ wskazano, że: *w związku z koniecznością zakupu materiału i sprzętu informatycznego do prawidłowego funkcjonowania Zarządu w Opolu Centralnego Biura Śledczego Policji dokonano rozeznania cenowego dostępnego na rynku sprzętu informatycznego na stronach internetowych oraz przeprowadzono rozmowy telefoniczne wśród firm, które specjalizują się ww. sprzedażą (...).* W notatkach tych nie zamieszczono informacji o rodzaju sprzętu informatycznego, którego dotyczyło przeprowadzone rozeznanie cenowe, jak również nie zamieszczono informacji o zaproponowanych przez poszczególnych oferentów cenach¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 512, 520b)

Zastępca Komendanta ds. logistyki wyjaśnił m.in., że w przypadku udzielania zamówień na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy Pzp *o ile wstępny szacunek lub inne czynniki nie zadecydują o wprowadzeniu trybu ustawowego, realizacja zakupów następuje poprzez rozpoznanie rynku (...), następnie przygotowania z tego notatki z propozycją wyboru najkorzystniejszej oferty (...).* Dla zamówień powyżej 2 tys. zł notatka jest podstawą do sformułowania wniosku do Komendanta, który to podejmuje decyzję o zatwierdzeniu zakupu. Zamówienia drobne, jednostkowe, niskocenne oraz te realizowane w trybie awaryjnym przez jednostki podległe realizowane są poprzez zapisy na fakturze (...).

W trakcie kontroli NIK, w związku m.in. z rekomendacjami wynikającymi z przeprowadzonego w Komendzie audytu wewnętrznego¹⁸ opracowano projekt wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia podprogowego¹⁹, który to wzór od dnia 24 lipca 2017 r. stanowi załącznik do *Regulaminu zamówień publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 851-853, 1278-1287)

Czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień podprogowych w latach 2014-2017 (I kwartał) powierzono łącznie 58 pracownikom wydziałów: Zaopatrzenia (22 osoby), Łączności i Informatyki (16 osób), Transportu (12 osób) oraz Kadr i Szkolenia (8 osób). Przyjętym

¹⁵ Wydatek taki wymagał zgody Komendanta lub jego zastępcy nadzorującego pion logistyczny (dalej: Zastępca Komendanta ds. logistyki).

¹⁶ Ł.I.ZZ.2310.48.2015 AO.

¹⁷ Ustalenia w tym zakresie były zbieżne z wynikami zakończonego 22 marca 2017 r. zadania audytowego *Ocena procesu zakupów rzeczowych w Komendzie*, którego efektem była rekomendacja odnośnie opracowania jednolitego wzoru wniosku o udzielenie zamówienia.

¹⁸ Ww. zadanie audytowe *Ocena procesu zakupów rzeczowych w Komendzie*.

¹⁹ W załączniku tym m.in. przewidziano wskazanie informacji uzyskanych w trakcie rozpoznania rynku, w tym o aktualnych cenach oferowanych przez poszczególnych wykonawców oraz uzasadnienie wyboru wykonawcy zamówienia.

sposobem zapobiegania pełnienia przez jedną osobę wielu funkcji w procesie udzielania zamówienia było rozdzielenie zadań związanych z opracowaniem planów zakupów, określeniem przedmiotu zamówienia i jego opisem oraz przeprowadzeniem rozeznania rynku, od zadań nadzoru nad tymi czynnościami, zatwierdzania zakupów do kwoty 2 tys. zł oraz akceptowania wniosków o dokonanie zakupów powyżej tej kwoty, które to zadania powierzono naczelnikom, zastępcom i kierownikom sekcji.

W latach 2014-2017 (I kwartał) wydatki poniesione przez Komendę na szkolenia wyniosły odpowiednio 39,8 tys. zł, 69,3 tys. zł i 76,1 tys. zł i 4,1 tys. zł, w tym na szkolenia z zakresu zamówień publicznych 2,4 tys. zł w 2015 r. i 3 tys. zł w 2016 r. Pracownicy Komendy uczestniczyli także w szkoleniach bezpłatnych obejmujących problematykę udzielania zamówień. I tak w 2013 r. 18 pracowników²⁰ uczestniczyło w szkoleniu *Zamówienia publiczne po zmianach w jednostce mundurowej*, w 2016 r. czterech pracowników z dwóch komórek organizacyjnych²¹ uczestniczyło w szkoleniu *Prawo zamówień publicznych w kontekście realizacji projektów w ramach RPO WO 2014-2020*, a pięciu pracowników w pięciu innych szkoleniach²², których przedmiotem była nowelizacja ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 268-285)

Pracownicy biorący udział w procesie udzielania zamówień publicznych posiadali stanowiska pracy wyposażone w zestawy komputerowe z zainstalowanym oprogramowaniem biurowym, z dostępem do Internetu oraz do systemu informacji prawnej. Ponadto Wydział Zaopatrzenia dysponował oprogramowaniem przeznaczonym do szacowania wartości kosztorysowej remontów i inwestycji, zainstalowanym na trzech stanowiskach.

(dowód: akta kontroli str. 268-280, 282a, 298)

W Komendzie, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej B.7, B.8 i B.9, poszczególne wydziały dokonywały corocznych analiz ryzyka realizowanych celów i zadań, przy czym analiz związanych z zapewnieniem prawidłowego wykonania zadań dotyczących udzielania zamówień publicznych (bez wyodrębnienia ryzyka z zakresu zamówień podprogowych) dokonywał Zespół ds. Zamówień Publicznych. Istotność ryzyka wystąpienia nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych zidentyfikowano w badanych latach na poziomie od 6 do 9, przy czym za ryzyka nieakceptowalne uznano ryzyka o współczynniku większym niż 10.

(dowód: akta kontroli str. 189-193, 203-207, 286)

Stosownie do standardu kontroli zarządczej C.14 w Komendzie ustalono mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych. W zarządzeniu Nr 13/2013 Komendanta z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie *procedur zarządzania i kontroli realizacji celów oraz zadań z zakresu gospodarki finansowej*²³ określono m.in. zakres uprawnień do dysponowania środkami publicznymi oraz obowiązki w zakresie dokonywania wstępnej oceny celowości dokonywania wydatków oraz zaciągania zobowiązań, a także procedury kontroli pobierania, gromadzenia i zwrotu

²⁰ Z pięciu komórek: Zespołu ds. Zamówień Publicznych – dwóch pracowników oraz wydziałów: Zaopatrzenia - sześciu; Łączności i Informatyki – czterech; Transportu i Finansów – po trzech.

²¹ Dwóch pracowników Zespołu ds. Funduszy Pomocowych i dwóch Zespołu ds. Zamówień Publicznych.

²² Po jednym pracowniku z Wydziału Kadr i Szkolenia i Wydziału Transportu oraz wszyscy troje pracownicy Zespołu ds. Zamówień Publicznych.

²³ Ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Komendanta nr 18/2015 z dnia 26 października 2015 r.; nr 6/2016 z dnia 10 marca 2016 r. i nr 8/2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r. Dalej: *Procedura zarządzania i kontroli realizacji celów oraz zadań z zakresu gospodarki finansowej w Komendzie i jednostkach podległych*.

środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych oraz dokonywania wydatków ze środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 45-62)

Ponadto w *Instrukcji w sprawie obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Komendzie*²⁴ wskazano szczegółowe regulacje związane z dokumentowaniem operacji gospodarczych, w tym w szczególności dotyczące zakresu kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 234-260)

Analiza dokumentacji 38 wydatków objętych badaniem²⁵ za lata 2014-2016, odnotowanych w ewidencjach wydatków prowadzonych przez wydziały zaopatrujące (o wartości jednostkowej netto poniżej równowartości kwoty 30 tys. euro, o łącznej wartości 1 297,3 tys. zł) wykazała, że prawidłowo poddano je kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej i merytorycznej, a także, że zostały one zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby, z wyjątkiem przypadków opisanych w części *Ustalone nieprawidłowości*. We wszystkich przypadkach wysokość poniesionych wydatków odpowiadała kwotom wynikającym z treści dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 744-825; 847-850)

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

(dowód: akta kontroli str. 189-207, 286)

Zakończone w marcu 2017 r. zadanie audytowe *Ocena procesu zakupów rzeczowych w Komendzie* wykazało, że wprowadzono opracowane stosowne instrukcje obiegu dokumentów i formalnie przydzielono uczestnikom tego procesu obowiązki (poprzez stosowne wpisy w treści zakresów czynności), jednakże pracownicy dwóch wydziałów (spośród czterech objętych audytem) nie zapoznali się z treścią tej instrukcji, a ponadto instrukcji tej nie przekazano komendom powiatowym Policji. Z ustaleń audytu wynikało również, że dla części zbadanych zakupów nie było dowodów potwierdzających przeprowadzenia rozeznania rynku i uzasadnień wyboru wykonawcy zamówienia do kwoty stanowiącej równowartość 30 tys. euro. W ocenie audytora wewnętrznego nieprawidłowości te wynikały z nieopracowania jednolitego wzoru wniosku o zakupy powyżej 2 tys. zł oraz z braku szkoleń w tym zakresie. W związku z ustaleniami audytu zalecono m.in. opracowanie jednolitego wzoru wniosku o zakup powyżej 2 tys. zł oraz przeprowadzenie szkoleń dla osób zajmujących się zakupami w komórkach i jednostkach garnizonu opolskiego.

Pismem z dnia 20 kwietnia 2017 r. Komendant zatwierdził do realizacji ww. zalecenia, ustalając 30 dniowy termin ich realizacji. Do dnia zakończenia kontroli NIK zalecenia audytu wewnętrznego zostały zrealizowane m.in. poprzez: 1/ złożenie przez wszystkich naczelników i zastępców naczelników wydziałów zaopatrujących, oświadczeń o przyjęciu odpowiedzialności za wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej; 2/ dokonanie aktualizacji instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i zapoznanie z tą dokumentacją pracowników komórek organizacyjnych Komendy, jak i jednostek podległych; 3/ opracowanie jednolitego wzoru wniosku o zakupy powyżej 2 tys. zł, który został wprowadzony do *Regulaminu zamówień publicznych*; 4/ skierowanie zapytania

²⁴ Wprowadzonej zarządzeniem nr 38/2011 z 3 listopada 2011 r., ze zm. nr 39/2011 z dnia 16 grudnia 2011 r.

²⁵ Próba 23 zamówień podprogowych dobranych do kontroli z uwzględnieniem m.in. wartości i powtarzalności zamówień oraz 15 wydatków o najwyższej wartości udzielonych zamówień w poszczególnych latach badanego okresu.

do podmiotów zewnętrznych o możliwości zorganizowania szkoleń z zakresu ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 208-220, 261, 262, 851-853, 1278-1287)

Zagadnienia dotyczące udzielania zamówień publicznych do kwoty stanowiącej równowartość 30 tys. euro nie były w latach 2014-2017 (I kwartał) przedmiotem odrębnej kontroli zewnętrznej²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 132)

1.3. W latach 2014 – 2017 (I kwartał) do Komendy wpłynęło jedno pismo sygnowane przez autora jako skarga związana z udzielaniem zamówień publicznych, które dotyczyło uciążliwości dla skarżącego lokalizacji parkingu dla pojazdów zabezpieczonych przez Policję. Skarżący podnosił ponadto kwestię wyboru podmiotu, któremu powierzono prowadzenie takiego parkingu, a który w jego ocenie zaoferował rażąco niską cenę. W ramach postępowania wyjaśniającego zbadano prawidłowość przeprowadzonego postępowania przetargowego dotyczącego wykonywania usługi parkowania ww. pojazdów, nie stwierdzając w tym zakresie nieprawidłowości. Powyższe pismo nie zostało ujęte w rejestrze skarg, gdyż jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Kontroli, nie wniesiono w nim zarzutów na działalność Policji, lecz na działalność wykonawcy zamówienia, co skutkowało tym, że *nadano mu bieg w innym trybie rejestrując korespondencję na liczbę 076 – współpraca z osobami fizycznymi*.

(dowód: akta kontroli str. 124-132, 860-869)

W latach 2014-2017 (I kwartał) do Komendy wpłynęło dziewięć wniosków o udzielenie informacji w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*²⁷, które dotyczyły zamówień podprogowych.

Analiza ww. spraw wykazała, że Komenda prawidłowo (tj. terminowo oraz w sposób i w formie określonej przez wnioskodawcę) zrealizowała obowiązek udostępnienia informacji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 134-188, 264)

1.4. Naczelnicy wydziałów Komendy odnosząc się do skutków podwyższenia z dniem 16 kwietnia 2014 r. progu stosowania przepisów ustawy Pzp²⁸ (z 14 tys. euro do 30 tys. euro) wyjaśnili, że *zasadniczo nie stwierdzili większych zmian przy udzielaniu zamówień w związku z wprowadzeniem zmiany progu stosowania ustawy Pzp, bowiem część wydziałów realizowała wyłącznie zakupy, których wartość była niższa od poprzedniego progu 14 tys. euro, a część wydziałów realizowała zakupy powyżej 30 tys. euro*. Naczelnicy Wydziału Łączności i Informatyki, Wydziału Transportu oraz Zespołu ds. Zamówień Publicznych wyrazili opinię, że ich zdaniem podwyższenie progu było racjonalne i zasadne z *uwagi na odformalizowanie procedury związanej z wyborem wykonawcy* i przyczyniło się do przyspieszenia realizacji zakupów.

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

Zastępca Komendanta ds. logistyki wyjaśnił, że zmniejszenie liczebności Zespołu ds. Zamówień Publicznych (liczącego trzy osoby) nie było możliwe, gdyż dwóch ww. pracowników uczestniczy w pracach komisji przetargowych (jako

²⁶ Zagadnienia związane z udzielaniem zamówień publicznych w latach 2015-2016 były przedmiotem zakończonej w czerwcu 2017 r. kontroli NIK *Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji* (R/17/001).

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.

²⁸ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o *zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 423).

przewodniczący i sekretarz), a w przypadku absencji jednego z nich, skład komisji przetargowej byłby niezgodny z *Regulaminem zamówień publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 504, 505)

1.5. W Komendzie nie prowadzono rejestru zamówień podprogowych, a wartość zamówień, które należało wykazać w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 98 ustawy Pzp ustalano na podstawie ewidencji faktur i wydatków, prowadzonej przez komórki zaopatrujące. Powyższa ewidencja nie była prowadzona w sposób umożliwiający ustalenie liczby udzielonych zamówień poniżej 30 tys. euro.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp Komenda sporządziła 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 4 067,8 tys. zł; 4 402,4 tys. zł i 4 964,5 tys. zł netto i wynikała z danych przedstawionych przez poszczególne wydziały zaopatrujące.

(dowód: akta kontroli str. 307-325, 366-387)

Zastępca Komendanta ds. Logistyki wyjaśnił, że dany wydział zaopatrujący sporządza plan zamówień publicznych w zakresie działania swojej komórki z uwzględnieniem finansowego planu wydatków rzeczowych i przekazuje go do Zespołu ds. Zamówień Publicznych. Powyższy plan dotyczy zamówień realizowanych powyżej kwoty 30 tys. euro. Natomiast na zamówienia realizowane poniżej tej kwoty brak jest wytycznych, które powodowałyby obowiązek sporządzania planu/zestawienia w ww. zakresie. Zgodnie z § 24 Regulaminu zamówień publicznych, zamówienia realizowane poniżej kwoty 30 tys. euro są poddawane bieżącej analizie przez wydziały tak, by nie doszło do naruszenia ustawy Pzp w zakresie dzielenia zamówienia na części lub zaniżenia jego wartości. Wydziały zaopatrujące prowadzą rejestry udzielonych zamówień publicznych w formie ewidencji faktur i wydatków, zawierające informacje o poniesionych wszystkich wydatkach z podziałem na rozdziały, paragrafy i pozycje. Podstawą wyliczenia, dla potrzeb sprawozdawczych dla Urzędu Zamówień Publicznych, kwoty udzielonych zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 ust. 8 ustawy Pzp, są: ewidencja faktur i wydatków, sprawozdania miesięczne, kwartalne i roczne sporządzane dla Wydziału Finansów (będące potwierdzeniem zgodności poniesionych wszystkich wydatków, w tym zakupów do 30 tys. euro), zawarte umowy.

(dowód: akta kontroli str. 305-306)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Stosownie do treści § 1 ust. 2 *Procedury zarządzania i kontroli realizacji celów oraz zadań z zakresu gospodarki finansowej w Komendzie i jednostkach podległych*, uprawnionym do zatwierdzania wydatków powyżej 2 tys. zł był Komendant lub jego zastępca ds. logistyki. Tymczasem w jednym przypadku (z 38 objętych badaniem) stwierdzono, iż wydatek w kwocie 6 778 zł za dostawę laptopów²⁹ zrealizowano, pomimo braku jego zatwierdzenia przez osobę uprawnioną.

(dowód: akta kontroli str. 45-47, 247-248, 542-544, 614-616)

Zastępca Komendanta ds. logistyki, wyjaśnił, że przyczyną powyższego było przeoczenie, wynikłe z tego, iż w trakcie kontroli dokumentu pod względem poprawności zatwierdzenia dokumentów do wypłaty w zespole budżetu Wydziału Finansów, stwierdzono przystawienie pieczętki naczelnika Wydziału Łączności i Informatyki w miejscu, w którym ze względu na wartość powinien podpisać się

²⁹ Faktura z dnia 30 marca 2016 r. wystawiona przez firmę X-Kom.

kierownik jednostki lub upoważniony przez niego zastępca. O fakcie tym zostałem poinformowany przez pracowników zespołu budżetu w trakcie podpisywania paczek przelewów w dniu 12 kwietnia 2016 r. Ze względu na fakt, że termin płatności upływał w dniu 13 kwietnia 2016 r., podjąłem decyzję, że faktura ta, mimo to zostanie zrealizowana (potwierdzenie dokonania przelewu w załączeniu). Faktura podpisana już przez Głównego Księgowego miała być niezwłocznie dostarczona mnie do podpisu. Tak się jednak nie stało. Z informacji udzielonej mi przez Głównego Księgowego wynika, że odpowiedzialność za niedostarczenie ww. dokumentu ponoszą pracownicy Wydziału Finansów, obecnie trudno jest jednak ustalić, co było tego przyczyną.

(dowód: akta kontroli str. 990)

2. Stosownie do treści art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Tymczasem w jednym przypadku (z 38 objętych badaniem) stwierdzono, iż wydatek w kwocie 16 410 zł za dostawę komputerów wraz z akcesoriami³⁰, zrealizowano z opóźnieniem dziewięciu dni w stosunku do terminu płatności wynikającego z treści faktury.

(dowód: akta kontroli str. 608, 609)

Zastępca Komendanta ds. logistyki jako przyczynę tego opóźnienia wskazał problemy techniczne związane z wdrażaniem Systemu Wspomagania Obsługi Policji (SWOP). Wyjaśnił, że w czerwcu 2015 r. uruchamiany był system powiązań finansowych pomiędzy wprowadzanymi operacjami poszczególnych wydziałów zaopatrujących, a Wydziałem Finansów Komendy. W dniu 3 czerwca 2015 r. Wydział Łączności i Informatyki we współpracy z pozostałymi wydziałami sporządził zestawienie całego majątku będącego na ewidencji głównej Wydziału (w załączeniu kopia jednej z 265 stron) celem porównania zgodności z Wydziałem Finansów i przypisania kont księgowych w module Gospodarki Materiałowej (GM). Dopiero w dniu 24 czerwca 2015 r. po zakończeniu wdrożenia i przeprowadzeniu testów funkcjonalnych (w załączeniu kopia pierwszego Zestawienia księgowia z systemu GM) Wydział Łączności i Informatyki mógł przekazać do Wydziału Finansów przedmiotową fakturę celem dokonania zapłaty. Powyższa faktura była jedną z kilku, które ze względu na zaistniałą sytuację zostały wstrzymane do płatności na czas modernizacji systemu SWOP. Firmy zostały poinformowane telefonicznie o opóźnieniu w płatności z przyczyn technicznych i wyraziły zgodę na przesunięcie terminu płatności faktur i nie obciążania Komendy odsetkami. W ślad za tym wszystkie faktury w momencie ich przekazania do Wydziału Finansów celem zapłaty, na odwrocie zostały opisane tekstem „że firma nie obciąży Komendy w Opolu odsetkami za nieterminową płatność”.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1021)

Ocena cząstkowa

W Komendzie ustanowiona została procedura udzielania zamówień podprogowych, jak też procedura kontroli operacji finansowych i gospodarczych. Nie zapobiegło to jednakże nieprawidłowościom, które stwierdzono w zakresie zatwierdzania wydatków i terminowej realizacji ich płatności.

³⁰ Faktura z dnia 26 maja 2015 r. wystawiona przez firmę X-Kom.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2014–2017 (I kwartał) Komenda udzieliła kolejno 2 455; 2 631; 2 578 i 638³¹ zamówień podprogowych o wartości netto 4 067,8 tys. zł; 4 402,4 tys. zł; 4 964,5 tys. zł i 1 025,0 tys. zł, w tym pięć zamówień o równowartości od 14 tys. do 30 tys. euro w 2014 r., po osiem takich zamówień w latach 2015-2016 i dwa zamówienia w I kwartale 2017 r. W latach 2014-2015 nie udzielano zamówień podprogowych z udziałem środków unijnych, natomiast w 2016 r. udzielono 13 takich zamówień na kwotę 91,8 tys. zł, a w I kwartale 2017 r. dwóch na kwotę 10,8 tys. zł. Wartość udzielonych zamówień podprogowych stanowiła odpowiednio 30%, 58% i 22,5% wartości wszystkich zamówień publicznych udzielonych przez Komendę w latach 2014-2016³².

W porównaniu do 2013 r. liczba udzielonych w latach 2014-2016 przez Komendę zamówień podprogowych wzrosła odpowiednio o 11%; 19% i 17%³³, a ich wartość o 11%; 20% i 36%³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 307-325e)

Analiza 23 (z 8 302) postępowań³⁵ prowadzonych w Komendzie w latach 2014-2017 (I kwartał) o udzielenie podprogowych zamówień publicznych o łącznej wartości 844,6 tys. zł netto (5,8% wartości udzielonych zamówień podprogowych w ww. latach w kwocie netto 14 459,7 tys. zł) wykazała, że we wszystkich przypadkach wszczęcie postępowania następowało zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, tj. po uprzednim zabezpieczeniu środków w planie finansowym Komendy. Oszacowania wartości zamówienia dokonywano na podstawie analizy aktualnych cen rynkowych towarów i usług tożsamych z przedmiotem zamówienia i/lub skierowania zapytań ofertowych, a w przypadku robót budowlanych w oparciu

³¹ Zamówienia podprogowe udzielone przez Komendę na podstawie umów pisemnych i ustnych. W prezentowanej liczbie wykazano wszystkie takie umowy zawarte przez komórki zaopatrujące: Transport; Łączność i Informatyka; Kadry i Szkolenia; Finanse. Natomiast Wydział Zaopatrzenia wykazał jedynie zamówienia udzielone powyżej 2 tys. zł.

³² Wartość udzielonych zamówień publicznych w latach 2014-2016 wynosiła odpowiednio: 13 412 713,50 zł, 7 552 274,35 zł i 22 029 437,14 zł.

³³ Odpowiednio o 246, 422 i 369 zamówień.

³⁴ Odpowiednio o 408,6 tys. zł, 743,1 tys. zł i 1 305,3 tys. zł.

³⁵ Postępowania dotyczące zakupów w kwotach netto: 1/ zakup 10 samochodów osobowych, każdego w odrębnym zamówieniu, na łączną kwotę 422,8 tys. zł (cztery samochody zakupione w 2014 r. za łącznie 171,4 tys. zł: w dniu 2 grudnia za kwotę 32,5 tys. zł; w dniu 11 grudnia za kwotę 35,8 tys. zł; w dniu 16 grudnia za kwotę 52,0 tys. zł i w dniu 29 grudnia za kwotę 51,1 tys. zł; dwa samochody zakupione w 2015 r. za łącznie 90,4 tys. zł: w dniu 28 grudnia 2015 r. za kwoty 54,3 tys. zł i 36,1 tys. zł; cztery zakupione w 2016 r. za łącznie 161,0 tys. zł: w dniu 21 grudnia za kwotę 35,7 tys. zł i w dniu 30 grudnia za kwotę 125,3 tys. zł), 2/ zakup 332 komputerów na łączną kwotę 210,0 tys. zł, z tego: 318 w 2015 r. w ramach pięciu zamówień o łącznej wartości 164,6 tys. zł (z dnia 23 marca za 16,4 tys. zł; z dnia 14 kwietnia za 1,6 tys. zł; z dnia 27 kwietnia za 11,3 tys. zł; z dnia 26 maja za 13,3 tys. zł i 300 szt. z dnia 26 listopada za 122,0 tys. zł) oraz 14 w 2016 r. w ramach czterech zamówień o łącznej wartości 45,5 tys. zł (z dnia 30 marca za 5,5 tys. zł; z dnia 14 kwietnia za 2,3 tys. zł; z dnia 21 grudnia za 36,2 tys. zł i za 1,5 tys. zł); 3/ wymiana pokrycia dachowego z remontem poddasza budynku Komendy w 2015 r. w kwocie 89,9 tys. zł; 4/ przegląd i konserwacja masztów antenowych na terenie garnizonu opolskiego, o wartości 102,3 tys. zł; 5/ zamówienie udzielone z udziałem środków europejskich na usługę tłumaczenia z języka czeskiego na polski i odwrotnie, w trakcie spotkania pracowników i funkcjonariuszy policji polskiej i czeskiej w ramach projektu nr CZ.II.4.120/0.0/0.0/15_001/0000004 *Drugstop – transgraniczna współpraca jednostek Policji w zakresie walki z przestępczością narkotykową*, z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Interreg V-A Republika Czeska-Polska 2014-2020, w kwocie 3,3 tys. zł; 6/ zamówienie udzielone z udziałem środków europejskich w ramach ww. projektu na usługę hotelową wraz z wynajęciem sali konferencyjnej w kwocie 16,3 tys. zł.

o kosztorys inwestorski³⁶. W 21 przypadkach wartości szacunkowe zamówień były tożsame z wartościami udzielonych zamówień, a w przypadku dwóch zamówień były niższe od wartości oszacowanej³⁷. Wszystkie kontrolowane zamówienia były celowe z punktu widzenia funkcjonowania Komendy. Z 23 zamówień 22 zostały zatwierdzone do realizacji przez osoby do tego upoważnione (z tego 20 przez Komendanta lub Zastępcę Komendanta ds. logistyki, a dwa dotyczące zakupu komputerów o wartości poniżej 2 tys. zł, przez Naczelnika Wydziału Łączności i Informatyki oraz jego zastępcę³⁸). Jeden zakup powyżej 2 tys. zł, nie został zatwierdzony przez upoważnioną osobę, co opisano w części III.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 982-984)

We wszystkich analizowanych 23 zamówieniach realizacja umów przebiegła zgodnie z ich treścią, a w jednym przypadku zgodnie z aneksem do umowy. Zobowiązania wykonawców zostały zrealizowane w terminie, a przedstawiciele Komendy dokonali rzetelnego i terminowego odbioru przedmiotu umowy. We wszystkich przypadkach wysokość poniesionych wydatków odpowiadała wartości zobowiązań Komendy wynikających z treści dowodów księgowych i była zgodna z zawartą umową lub zleceniem.

(dowód: akta kontroli str. 599-625, 742-761, 789-790, 804-818, 905-908, 946-947)

W szczególności, analiza zrealizowanych jako zamówienia podprogowe dostaw dziesięciu samochodów wykazała, że:

a/ w 2014 r. zakupiono cztery samochody za łączną kwotę netto 171,4 tys. zł, z tego w dniu 14 listopada 2014 r. zawarto umowę na zakup samochodu o wartości netto 32,5 tys. zł³⁹; w dniu 24 listopada 2014 r. o wartości netto 52,0 tys. zł⁴⁰; w dniu 5 grudnia 2014 r. o wartości netto 35,8 tys. zł⁴¹ i w dniu 22 grudnia 2014 r. o wartości netto 51,1 tys. zł⁴²,

b/ w 2015 r. zakupiono w dniu 28 grudnia 2015 r. dwa samochody za kwotę netto 90,4 tys. zł⁴³,

³⁶ W przypadku dziewięciu zamówień na dostawę komputerów oszacowania wartości zamówienia dokonano poprzez analizę cen rynkowych na stronach internetowych i skierowaniu zapytań do firm oferujących dostawę tożsame z przedmiotem zamówienia. W przypadku zamówień na dostawę dziesięciu samochodów oszacowania wartości zamówienia dokonano w oparciu o sondaż cen rynkowych u potencjalnych dostawców. W przypadku dwóch zamówień z udziałem środków europejskich oszacowania wartości zamówienia dokonano po skierowaniu zapytania do pięciu/sześciu potencjalnych wykonawców, a przy udzielaniu dwóch zamówień na roboty budowlano-konserwatorskie, w oparciu o sporządzony kosztorys inwestorski.

³⁷ Wynosiły 89,8% i 97,6% kwoty oszacowanej.

³⁸ Dotyczyło to zakupów laptopów: w dniu 14 kwietnia 2015 r. na kwotę 1 999 zł i w dniu 21 grudnia 2016 r. na kwotę 1 820,69 zł (zgodnie z zapisem § 1 pkt 3 *Procedury zarządzania i kontroli realizacji celów oraz zadań z zakresu gospodarki finansowej w Komendzie i jednostkach podległych wydatki do 2 tys. zł mogły być zatwierdzone przez naczelnika wydziału lub jego zastępcę*).

³⁹ Zakup sfinansowano środkami ujętymi w planie finansowym Komendy, a pozostałymi z poprzednich zakupów oraz środkami z Funduszu Wsparcia Policji (porozumienie z Gminą Strzelce Opolskie z 6 października 2014 r.).

⁴⁰ Zakup sfinansowano środkami ujętymi w planie finansowym Komendy, a pozostałymi z poprzednich zakupów oraz środkami z Funduszu Wsparcia Policji (porozumienia z gminami Dobrzeń Wlk., Popielów, Murów i Lubniany z 14 listopada 2014 r.).

⁴¹ Zakup sfinansowano środkami pochodzącymi ze zwiększenia planu finansowego KWP w dniu 28 listopada 2014 r. o kwotę 21 tys. zł oraz środkami z Funduszu Wsparcia Policji (porozumienia z Gminą Olesno i Powiatem Oleskim z 17 listopada 2014 r.).

⁴² Zakup sfinansowano środkami pochodzącymi ze zwiększenia planu finansowego Komendy w dniu 18 grudnia 2014 r. o kwotę 62,8 tys. zł.

⁴³ Środki pochodziły ze zwiększenia planu 23 grudnia 2015 r.

c/ w 2016 r. zakupiono cztery samochody za kwotę netto 161 tys. zł, z tego jeden w dniu 21 grudnia za kwotę netto 35,8 tys. zł⁴⁴, a trzy w dniu 30 grudnia za kwotę netto 125,2 tys. zł⁴⁵.

W każdym z tych przypadków zwiększenia planu wydatków Komendy z przeznaczeniem na zakup tych pojazdów dokonał Komendant Główny Policji (bez inicjatywy Komendy w tym zakresie) lub też środki na zakup pojazdu pochodziły z Funduszu Wsparcia Policji, o którym mowa w art. 13 ust. 4c ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 405-429, 437-441, 558-564, 985-987)

Zakupu ww. 10 samochodów dokonano po uprzednim zabezpieczeniu środków w planie finansowym Komendy, a oszacowania wartości zamówienia dokonywano na podstawie analizy aktualnych cen rynkowych oraz odpowiedzi na zapytania ofertowe (rozeznania cenowego dokonano wśród dostawców, których liczba wynosiła od trzech do sześciu). Czynności te dokumentowano notatką służbową.

Jeden z ww. dziesięciu samochodów (zakupiony w listopadzie 2014 r.) został wyposażony w sygnalizację uprzywilejowania w ruchu i radiotelefon, a pozostałe posiadały standardowe wyposażenie (nie posiadały cech pojazdów specjalistycznych). Zakupy były uzasadnione zgłaszanymi potrzebami przez komendy powiatowe/miejskie oraz potrzebami Komendy. Samochody przekazano w użytkowanie Komendzie Miejskiej Policji w Opolu, pięciu komendom powiatowym, Wydziałowi Transportu (dwa samochody), Wydziałowi Łączności (jeden samochód) i Wydziałowi do Walki z Cyberprzestrzenią (jeden samochód). Cztery zakupione samochody zastąpiły pojazdy wycofane z użytkowania z uwagi na przebieg i okres eksploatacji, a sześć uzupełniło normatywny stan pojazdów.

Samochody te były wykorzystywane, a ich przebieg – na dzień 31 czerwca 2017 r. wynosił od 3,7 tys. do 9,9 tys. km w przypadku samochodów zakupionych w 2016 r. oraz do 60 tys. km w przypadku samochodów zakupionych w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 634-761, 1191-1194)

W 22 spośród ww. 23 zamówień dochowano warunków wyłączających konieczność stosowania przepisów ustawy Pzp. W przypadku ośmiu z ww. 22 zamówień wartość zamówień tożsamyh nie przekroczyła równowartości kwoty 30 tys. euro. W przypadku pozostałych 14 zamówień (w tym dziewięciu zamówień na dostawy samochodów osobowych), zamówienia te zrealizowano zgodnie z prawem jako podprogowe, pomimo iż wartość zamówień tożsamyh w danym roku przekroczyła równowartość kwoty 30 tys. euro. Każde z tych zamówień potraktowano jako osobne zamówienie, gdyż w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej nie mógł on przewidzieć, że w danym roku budżetowym otrzyma dodatkowe środki finansowe na zakup pojazdów stanowiących taki sam przedmiot zamówienia.

Okoliczności dotyczące jednego z ww. 23 badanych zamówień, tj. dostawy samochodu osobowego, w wyniku umowy zawartej w dniu 14 listopada 2014 r., opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 982-985)

W przypadku wszystkich 23 objętych sprawdzeniem postępowań podprogowych, wyboru wykonawców dokonano w sposób określony w rozdziale VI *Regulaminu udzielania zamówień*. Zapytania ofertowe kierowano do potencjalnych wykonawców (od trzech do 10), a w przypadku dwóch wydatków dofinansowanych z budżetu środków europejskich, zgodnie z zasadami określonymi przez instytucje

⁴⁴ Środki 18 listopada 2016 r.

⁴⁵ Środki pochodziły ze zwiększeń planu dokonanych w dniach 15, 20 i 30 grudnia 2016 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

zarządzające programem⁴⁷, poprzez ogłoszenie na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Komendy⁴⁸. W 21 przypadkach wyboru wykonawców dokonano wg kryterium najkorzystniejszej ceny, a w przypadku dwóch wydatków z udziałem środków europejskich również z uwzględnieniem m.in. kryterium posiadania doświadczenia w realizacji podobnych zamówień. Wybór wykonawców każdorazowo dokumentowano w formie notatki służbowej. Realizację 14 zamówień poprzedzało zawarcie pisemnej umowy, a w dziewięciu przypadkach podstawą realizacji zamówienia było pisemne zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 634-741, 870-980)

2.2. Treści analizowanych umów o udzielenie zamówień przygotowywane były przez pracowników właściwych komórek zaopatrujących Komendy i paraflowane przez radcę prawnego. Umowy zawierano z podmiotami, które złożyły najkorzystniejsze oferty i reprezentowanymi przez odpowiednio umocowane osoby. Umowy ze strony Komendy podpisane były przez Komendanta lub Zastępcę Komendanta ds. Logistyki. 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 zamieszczano postanowienia zabezpieczające interesy Komendy (dotyczące kar umownych). W umowach na wymianę pokrycia dachowego z remontem poddasza w budynku Komendy Wojewódzkiej Policji i na wykonanie przeglądu i konserwacji masztów antenowych w garnizonie opolskim uzgodniono trzyletni okres rękojmi za wady. W przypadku zakupu samochodów dostawcy udzielali gwarancji na zamontowane zespoły i podzespoły mechaniczne, elektryczne i elektroniczne na okresy od 24 do 36 miesięcy. W odniesieniu do perforacji nadwozia gwarancja obejmowała okres 48 miesięcy (dla czterech samochodów zakupionych w 2014 r.) i 144 miesięcy (dla sześciu samochodów zakupionych w latach 2015-2016). We wszystkich 14 umowach przewidziano, że w razie sporów, właściwym do ich rozpatrzenia będzie sąd właściwy miejscowo dla Komendy.

(dowód: akta kontroli str. 636-739, 903-904, 936-938, 961-965, 973-981)

W przypadku jednej spośród 14 analizowanych umów sporządzono aneks do umowy, w związku z koniecznością wykonania dodatkowych prac remontowych o wartości 12,5 tys. zł (11% wartości pierwotnie udzielonego zamówienia na kwotę 110,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 966-981)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2014-2017 w Komendzie nierzetelnie oszacowana została wartość zamówień na dostawy materiałów eksploatacyjnych do drukarek, gdyż szacując wartość zamówienia na dostawę ww. przedmiotu zamówienia przyjęto jako wartość zamówienia kwotę środków zaplanowaną do wydatkowania na ww. cel w planie finansowym Wydziału Łączności i Informatyki na początku roku.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2014 r. w Komendzie oszacowano wartość zamówienia na dostawę materiałów eksploatacyjnych do drukarek na kwotę 55,1 tys. zł netto, na podstawie wysokości środków finansowych przyznanych

⁴⁷ Udzielone zamówienia dotyczyły szkolenia dla pracowników i funkcjonariuszy policji polskiej i czeskiej w ramach projektu nr CZ.II.4.120/0.0/0.0/15_001/0000004 *Drugstop – transgraniczna współpraca jednostek Policji w zakresie walki z przestępczością narkotykową*, z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Interreg V-A Republika Czeska-Polska 2014-2020: 1/ usługa tłumaczenia ustnego konsekwentnego z języka polskiego na czeski i języka czeskiego na polski; 2/ usługa hotelowo-gastronomiczna (wraz z wynajęciem sali).

⁴⁸ Zapytania ofertowe skierowano do sześciu i pięciu potencjalnych wykonawców.

w planie Wydziału Łączności i Informatyki na początku roku, a zrealizowała zamówienia na ww. materiały w kwocie łącznej 179,1 tys. zł netto. Zamówienie to zostało zrealizowane jako zamówienie podprogowe, odpowiednio na kwotę netto 55,1 tys. zł, 61,3 tys. zł (środki finansowe otrzymane w planie w październiku 2014 r.) i 62,7 tys. zł (środki otrzymane w planie w grudniu 2014 r.).

Do określenia przedmiotu zamówienia i jego wartości na podstawie art. 29-35 ustawy Pzp obligował również obowiązujący w Komendzie *Regulamin zamówień publicznych*⁴⁹.

Skutkiem nierzetelnego ustalenia wartości szacunkowej zamówienia na dostawy materiałów eksploatacyjnych do drukarek w 2014 r. było zaniżenie jego oszacowanej wartości, podzielenie zamówienia na części i w ten sposób uniknięcie stosowania przepisów ustawy Pzp.

Analogicznie nierzetelnie ustalono wartość szacunkową zamówień na dostawę materiałów eksploatacyjnych w latach 2015-2016. I tak:

- w 2015 r. wartość tą oszacowano na 104,9 tys. zł netto (na podstawie wysokości środków finansowych przyznanych w planie Wydziału Łączności i Informatyki na początku roku), a zrealizowane dostawy materiałów eksploatacyjnych do drukarek wyniosły 133,9 tys. zł netto; skutkiem takiego sposobu szacowania było zaniżenie oszacowanej wartości zamówienia, podzielenie zamówienia na części i w ten sposób uniknięcie stosowania przepisów ustawy Pzp dla części zamówienia na kwotę 104,9 tys. zł (zamówienie na kwotę 29 tys. zł netto zrealizowano w trybie zapytania o cenę, przewidzianego w art. 69 ustawy Pzp),
- w 2016 r. wartość tą oszacowano na 95,4 tys. zł netto (na podstawie wysokości środków finansowych przyznanych w planie Wydziału Łączności i Informatyki na początku roku), a zrealizowane dostawy tych materiałów wyniosły 210,8 tys. zł netto; skutkiem takiego sposobu szacowania było zaniżenie oszacowanej wartości zamówienia, podzielenie zamówienia na części i w ten sposób uniknięcie stosowania przepisów ustawy Pzp dla części zamówienia na kwotę 95,4 tys. zł (zamówienie na kwotę 115,4 tys. zł zrealizowano w trybie zapytania o cenę).

(dowód: akta kontroli str. 4-8, 442-494, 1002)

Naczelnik Wydziału Łączności i Informatyki wyjaśnił: *Wydział realizując w latach 2013-2016 zakupy materiałów eksploatacyjnych do drukarek podczas szacowania wartości zamówienia opierał się na przyznanych w planie budżetowym limitach finansowych określonych na dany rok budżetowy, które niestety nie były spójne z faktycznymi potrzebami i nie odzwierciedlały rzeczywistych potrzeb w zakresie koniecznych zakupów. Realizacja zamówień z art. 4 pkt. 8 ustawy Pzp była spowodowana faktem, iż wysokość środków finansowych, które tu. Wydział mógł przeznaczyć na zakup tonerów w ramach przyznanego planu finansowego nie przekraczała kwoty 30 tys. euro. Otrzymywane w ciągu roku budżetowego dodatkowe środki finansowe traktowano jako nowo pozyskane i w zależności od ich wysokości, zamówienie realizowano w ramach art. 4 pkt. 8 ustaw Pzp lub wszczynano procedurę o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę. Przy wydatkowaniu środków finansowych Wydział Łączności i Informatyki każdorazowo kieruje się zasadami celowości, oszczędności i gospodarności. Po otrzymaniu dodatkowych środków dokonywana była wnikliwa analiza potrzeb i możliwości jak najbardziej optymalnego i celowego wykorzystania tych środków. Wynikiem tych analiz były decyzje, iż środki finansowe należy przeznaczyć na zakup materiałów eksploatacyjnych do drukarek, których zużycie kształtuje się na najwyższym poziomie wśród materiałów eksploatacyjnych, a ich brak spowodować mogłoby duże problemy w funkcjonowaniu jednostek Policji. (...) Przystępując do*

⁴⁹ W § 5 pkt 3 oraz w § 7 pkt 3 ww. *Regulaminu*.

szacowania wartości zamówienia opieramy się na zgłoszonych potrzebach z uwzględnieniem możliwości finansowych (...). Wydział Łączności i Informatyki nie ma wpływu na przydzielanie środków budżetowych, często staje przed faktem dokonanym i musi podejmować decyzję w ramach przyznanych limitów finansowych, a otrzymane dodatkowe środki finansowe wydatkować, jak najbardziej zasadnie. Szacowanie wartości zakupów na kwotę wyższą niż ta, która jest nam zapewniona w planie budżetowym, w naszej ocenie dawała by podstawę do postawienia zarzutu naruszenia przez nas dyscypliny budżetowej. Prowadzona kontrola pozwoliła nam dostrzec nieprawidłowości w interpretacji przez nas przepisów dotyczących szacowania wartości zamówienia, a planowane we wrześniu br. niezbędne i długo oczekiwane szkolenia z zakresu ustawy Pzp, mamy nadzieję rozwieją wszelkie nasze wątpliwości w kwestii interpretacji ww. przepisów i pozwolą nam w przyszłości właściwie szacować wartości zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1119)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że również w zakończonej w Komendzie w czerwcu 2017 r. kontroli NIK⁵⁰ ujawniono nieprawidłowości w zakresie dokonywania zakupu części i akcesoriów do pojazdów służbowych, polegające m.in. na realizacji niektórych dostaw z pominięciem przepisów ustawy Pzp, w szczególności wskutek nierzetelnego opisu przedmiotu zamówienia, który nie uwzględniał wszystkich części do eksploatowanych w garnizonie pojazdów. Ujawnione nieprawidłowości w zakresie nierzetelnego opisu przedmiotu zamówienia i nierzetelnego szacowania wartości zamówień wskazują na planowanie zamówień publicznych jako na obszar wymagający wzmocnienia nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 1227-1261)

2. W okresie od 14 do 24 listopada 2014 r. Komenda udzieliła dwóch zamówień na dostawę środków transportu (pojazdów silnikowych), tj. samochodu osobowego marki Fiat, wyposażonego w sygnalizację uprzywilejowania w ruchu i radiotelefon, w kwocie netto 32,5 tys. zł (w dniu 14 listopada) oraz samochodu typu pick-up marki Ford, łodzi motorowej i przyczepy w kwocie netto 342,2 tys. zł (w dniu 24 listopada), przy czym, pomimo że oba te zamówienia przewidziane zostały do udzielenia z znanej zamawiającemu perspektywie czasowej⁵¹, to zrealizowano je odrębnie. I tak, zamówienie na samochód marki Fiat w kwocie 32,5 tys. zł netto (40 tys. zł brutto) jako podprogowe, a zamówienie na samochód marki Ford w trybie przetargu nieograniczonego z aukcją. Tym samym, wbrew treści art. 32 ust. 2 ustawy Pzp, dokonano podziału zamówienia na części, w wyniku czego nie zastosowano do zamówienia na dostawę samochodu osobowego przeznaczonego dla Komendy Powiatowej Policji w Strzelcach Opolskich przepisów tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 483-486, 634-649, 742-743, 1306-1307)

Zastępca Komendanta ds. logistyki w sprawie zakupu samochodu marki Fiat z pominięciem przepisów ustawy Pzp wyjaśnił: *do oceny prawidłowości dokonania zakupu samochodu osobowego marki Fiat Panda 1,2 benzyna w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy Pzp istotne są okoliczności istniejące w chwili wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (...). Zakup samochodu (...) wartości 40 tys. zł został przeprowadzony w ramach tzw. „sponsoringu”, tj. za połączone środki budżetu KWP oraz pochodzące z Funduszu Wsparcia Policji (w stosunku*

⁵⁰ Kontrola Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji (R/17/001).

⁵¹ W przypadku zamówienia na samochód osobowy przeznaczony dla Komendy Powiatowej Policji w Strzelcach Opolskich (którego dostawę zrealizowano na podstawie umowy z dnia 14 listopada 2014 r.) zamówienie było zaplanowane w związku z porozumieniem w sprawie jego zakupu, zawartym przez Komendanta w dniu 6 października 2014 r. W przypadku zamówienia na samochód typu pick-up (którego dostawę zrealizowano na podstawie umowy z 24 listopada 2014 r.) zamówienie było wszczęte w trybie przetargu nieograniczonego z aukcją w dniu 17 października 2014 r.

50%/50%). Kwota 20 tys. zł była częścią /pozostałością środków przekazanych tut. jednostce przez KGP na realizację postępowań przetargowych ogłoszonych na początku 2014 r. (...) potrzeba udzielenia zamówienia ujawniła się dopiero po udzieleniu zamówień na dostawę samochodów, przeprowadzonych w I półroczu 2014 r. w trzech postępowaniach (oszacowanych łącznie) w trybie przetargów nieograniczonych (...). Zamawiający wartość przedmiotowego zamówienia na zakup Fiata oszacował z należytą starannością. Wyliczona wartość nie obligowała zamawiającego do zastosowania przepisów ustawy Pzp. (...) W przedstawionej sytuacji brak jest tożsamości czasowej zamówień, w wyniku których dokonano zakupów „przetargowych” oraz zamówień ze środków, które zamawiający otrzymał w ramach tzw. „sponsoringu”. Jednocześnie wyjaśniający wskazał, że w świetle interpretacji Urzędu Zamówień Publicznych (...) gdy określone zamówienia mają charakter nieprzewidywalny, niemożliwy do oszacowania w chwili wszczęcia pierwszego postępowania – wówczas każde następne zamówienie o tym samym przedmiocie należy potraktować jako zamówienie odrębne, a nie część zamówienia udzielonego wcześniej. Wskazał również: (...). Istotnym jest jednocześnie fakt, iż mimo posiadania w planie finansowym tut. jednostki środków, które mogłyby być zaangażowane w realizację omawianego zakupu, to decyzja o ich uruchomieniu nie leżała w gestii Komendy. Środki te były częścią/pozostałością kwoty przekazanej tut. jednostce przez Komendę Główną Policji na realizację postępowań przetargowych ogłoszonych na początku 2014 r. Zgodę na ich wykorzystanie Komenda otrzymała w listopadzie 2014 r. Pozostałe środki, tj. 20.000 zł pochodziły z Funduszu Wsparcia Policji, które wpłynęły 28 października 2014 r. (rozdział 75495, §6120 – Wydatki na zakupy inwestycyjne państwowych funduszy celowych). Ponadto, w październiku 2014 r. trwały rozmowy z przedstawicielami jednostek samorządowych województwa opolskiego – potencjalnymi „sponsorami” – w zakresie współuczestnictwa i wsparcia finansowego zakupów środków transportowych dla jednostek Policji garnizonu opolskiego. Prowadzone rozmowy przyniosły efekt w postaci przekazania kolejnych środków finansowych na realizację zakupu kolejnych pojazdów. Zakończenie rozmów z potencjalnymi „sponsorami”, dawało podstawę do wystąpienia do KGP z wnioskiem o dodatkowe wsparcie finansowe i wykorzystanie posiadanych już w budżecie tut. KWP środków na realizację planowanych przedsięwzięć. KGP w listopadzie 2014 r. przychyliła się do wniosku oraz przekazała brakującą kwotę na rzecz KWP w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 1305, 1321)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że opisane powyżej okoliczności potwierdzają (obok podobieństwa przedmiotowego zamówienia) także tożsamość czasową obu zamówień. Zamówienie na dostawę samochodu marki Fiat, w związku z zawartym w dniu 6 października 2014 r. porozumieniem pomiędzy Komendantem a Burmistrzem Strzelec Opolskich, było zamówieniem przewidywalnym i dlatego ogłaszając w dniu 17 października 2014 r. przetarg nieograniczony na dostawę samochodu typu pick-up należało uwzględnić je jako część udzielanego zamówienia. Ponadto należy zwrócić uwagę, że pojawiająca się w ww. wyjaśnieniach kwestia dodatkowych środków finansowych na zakup samochodów nie dotyczyła zakupu samochodu marki Fiat, lecz samochodu marki Peugeot⁵². Komenda uzyskała bowiem środki na zakup tego samochodu w związku ze zwiększeniem planu finansowego w dniu 28 listopada 2014 r. o kwotę 21 tys. zł i w związku z zawarciem w dniu 17 listopada 2014 r. porozumień z Gminą Olesno i Powiatem Oleskim. Nieprzewidywalność tego zamówienia w dniu wszczęcia postępowań na dostawę samochodu marki Fiat i Ford, była podstawą do

⁵² Umowa zawarta w dniu 5 grudnia 2014 r.

potraktowania zakupu samochodu marki Peugeot jako odrębnego zamówienia. Takiego działania NIK nie kwestionuje.

W odniesieniu do opisanego powyżej zamówienia na dostawę samochodu typu pick-up, łodzi motorowej i przyczepy NIK stwierdziła ponadto, że w wyniku zawarcia umowy z wykonawcą, Komenda zaciągnęła zobowiązanie finansowe w kwocie 420,9 tys. zł, co wykraczało poza zakres wydatków przewidzianych w planie finansowym Komendy na 2014 r. Stanowiło to tym samym naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*. W dniu 24 listopada 2014 r. kontrolowana jednostka dysponowała jedynie zapewnieniem środków na sfinansowanie tego zakupu w kwocie 350 tys. zł⁵³ oraz potwierdzeniem Biura Logistyki Komendy Głównej Policji o ujęciu w projekcie budżetu Komendy na 2015 r. środków w wysokości 150 tys. zł z przeznaczeniem na współfinansowanie tego zakupu⁵⁴.

Zastępca Komendanta ds. logistyki wyjaśnił m.in., że *płatność zobowiązania na kwotę 420 943 zł planowana była na rok 2015. Z tego powodu, część zobowiązania w kwocie 70 943 zł nie była zabezpieczona środkami ujętymi w planie (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1348-1353, 1432-1436, 1439-1440, 1438)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prawidłowość postępowań o udzielenie zamówień poniżej równowartości 30 tys. euro.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁵⁵, wnosi o podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nieuprawnionego udzielania zamówień publicznych bez stosowania przepisów ustawy Pzp.

⁵³ Na podstawie umowy zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu.

⁵⁴ Pismo podpisane przez p.o. Z-cę Dyrektora Biura Logistyki Komendy Głównej Policji z dnia 22 sierpnia 2014 r.

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524; dalej: ustawa o NIK.

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 wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Opole, dnia 15 września 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu

[Podpis]
Dnia Zyman
podpis