



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.004.04.2017

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	Rafał Marynowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/47/2016 z dnia 26 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu ¹ , ul. Oleska 127, 45-231 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartłomiej Horaczuk ² , Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 2-37)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność ZDW dotyczącą organizacji i udzielania w latach 2014-2017 (I kwartał) zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 30 tys. euro³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W jednostce kontrolowanej prawidłowo zorganizowano proces udzielania zamówień podprogowych. W szczególności ustalono regulamin udzielania takich zamówień, określono komórki organizacyjne, a także osoby odpowiedzialne za ich udzielanie, rozdzielając czynności z tym związane pomiędzy różnych pracowników. Ustanowiono również mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych. Taka organizacja i przestrzeganie wewnętrznych regulacji nie wyeliminowała jednak w przypadku 9 z 40 objętych kontrolą zamówień podprogowych o łącznej wartości 2 626,3 tys. zł (19,2% wartości udzielonych zamówień podprogowych) błędów na etapie przygotowania postępowań w sprawie udzielenia zamówień. Stwierdzono również nieprawidłowości polegające na wykazaniu w rocznych sprawozdaniach o udzielonych w latach 2015-2016 zamówieniach wartości udzielonych zamówień podprogowych niezgodnie ze stanem faktycznym.

¹ Dalej: ZDW.

² Pan Bartłomiej Horaczuk uzyskał pełnomocnictwo Zarządu Województwa Opolskiego do kierowania ZDW z dniem 16 stycznia 2017 r. Poprzednio funkcję tę pełnili: Pan Bogdan Poliwoda od 1 stycznia 1999 r. do 3 października 2016 r., Pan Grzegorz Szymański od 24 kwietnia 2016 r. do 30 września 2016 r. i Pan Mirosław Sokółowski od dnia 4 października 2016 r. do 15 stycznia 2017 r.

³ 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.) dalej: *Pzp*, tj. zamówienie poniżej 30 tys. euro od dnia 16 kwietnia 2014 r., a w okresie wcześniejszym zamówienie poniżej 14 tys. euro. Dalej: zamówienia podprogowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2014-2017 (I kwartał) w ZDW, stosownie do postanowień wynikających z przepisu art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁴, podejmowano działania organizacyjne w celu zapewnienia udzielania podprogowych zamówień publicznych zgodnie z prawem oraz w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. W tym celu Dyrektor wprowadził, opisane w dalszej części wystąpienia, procedury kontroli zarządczej dotyczące zamówień podprogowych oraz wytyczne kontroli zarządczej⁵, w których ustalono m.in., że: 1/ osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań, 2/ należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania, 3/ struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań; zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostki, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, 4/ proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany.

(dowód: akta kontroli str. 38-57)

Stosownie do ww. procedur kontroli zarządczej oraz zgodnie ze standardami kontroli zarządczej nr A3 oraz nr C10 określonymi w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*⁶, organizację wewnętrzną ZDW i zakres działania jego komórek organizacyjnych określono w Regulaminie Organizacyjnym ZDW⁷, zasady wnioskowania, udzielania i rozliczania zamówień podprogowych w zarządzeniach Dyrektora⁸, a czynności poszczególnych pracowników ZDW w zakresach obowiązków i odpowiedzialności tych pracowników. W zarządzeniach tych m.in.:

- przewidziano wszczynanie procedury na podstawie *wniosku o udzielenie zamówienia na podstawie art. 4 pkt 8 Pzp do kwoty 30 000 euro*⁹, który zawierał opis i wartość przedmiotu zamówienia,
- wskazano jako osobę odpowiedzialną za nadzór nad wykonaniem zarządzenia Głównego Księgowego ZDW,
- wprowadzono wymóg akceptacji *wniosku o udzielenie zamówienia* przez pracownika ds. księgowości (pod względem zabezpieczenia środków finansowych), jego zaopiniowania przez pracownika ds. zamówień publicznych, a w przypadku zamówienia dotyczącego oddziałów terenowych również

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁵ Zarządzenie Nr 8/2014 Dyrektora z dnia 6 marca 2014 r. *w sprawie wprowadzenia Systemu Kontroli Zarządczej w ZDW*.

⁶ Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84; dalej: standardy kontroli zarządczej.

⁷ Regulamin Organizacyjny stanowi załącznik do uchwały nr 2777/2016 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 24 października 2016 r. i wprowadzony został zarządzeniem nr 32/2016 Dyrektora ZDW z dnia 27 października 2016 r. Poprzednio w tym zakresie obowiązywała uchwała nr 3496/2013 z dnia 25 marca 2013 r. wprowadzona zarządzeniem nr 3/2013 Dyrektora z dnia 27 marca 2013 r.

⁸ Zarządzenie nr 21/2015 Dyrektora z dnia 5 listopada 2015 r. *w sprawie zasad dotyczących udzielania zamówień publicznych, do których nie ma zastosowania ustawa Pzp zgodnie z art. 4 pkt 8 tej ustawy*. Poprzednio w tej sprawie obowiązywały zarządzenia Dyrektora nr 6/2013 z dnia 11 kwietnia 2013 r. *w sprawie zasad wnioskowania o wszczęcie postępowań o zamówienie publiczne udzielanych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp*, nr 11/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. *w sprawie zasad wnioskowania o wszczęcie postępowań o zamówienie publiczne udzielanych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp*, nr 34/2016 z dnia 14 listopada 2016 r. i nr 36/2016 z dnia 21 listopada 2016 r. *w sprawie zasad dotyczących udzielania zamówień publicznych, do których nie ma zastosowania ustawa Pzp zgodnie z art. 4 pkt 8 tej ustawy*.

⁹ Dalej: wniosek o udzielenie zamówienia.

- akceptacji przez kierownika oddziału oraz zatwierdzenia wniosku przez Dyrektora lub jego zastępcę,
- rozdzielono funkcje związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań oraz ich zatwierdzeniem,
 - wprowadzono wymóg uzasadnienia celowości zamówienia,
 - wyróżniono trzy tryby postępowań dla zamówień podprogowych w zależności od ich wartości¹⁰, tj.: 1/ dla wydatków do 1 tys. zł brutto (jednorazowy wydatek do 1 tys. zł nie wymagał złożenia wniosku o udzielenie zamówienia); 2/ dla wydatków nieprzekraczających równowartości 3,5 tys. zł brutto (zamówienie takie wymagało zawarcia pisemnej umowy) i 3/ dla wydatków od 3,5 tys. zł brutto do 30 000 euro netto (zamówienie takie wymagało oznaczenia 9-cio cyfrowym kodem wg *Wspólnego Słownika Zamówień Publicznych CPV*),
 - ustalono, że w przypadku robót budowlanych wartość zamówienia należy ustalić w oparciu o kosztorys inwestorski,
 - określono metodę wyboru wykonawców, z którymi zostanie zawarta umowa (sondaż rynku i skierowanie zapytań ofertowych do przynajmniej trzech firm),
 - wprowadzono wymóg składania przez wnioskodawcę oświadczenia, że opisane zamówienie jest częścią/całością dostaw/usług należących do tego samego rodzaju,
 - wprowadzono wymóg wskazania źródła środków finansowych na realizację zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 38-88)

Czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień podprogowych powierzono pracownikom Wydziału Zamówień Publicznych lub pracownikom ds. zamówień publicznych w jednostkach terenowych, pracownikom a także kierownikom poszczególnych merytorycznych komórek organizacyjnych ZDW i komórki księgowości. Pracownikom tym zapewniono odpowiednie warunki do przygotowania i przeprowadzenia postępowań (tj. warunki lokalowe, sprzęt komputerowy i oprogramowanie) oraz udział w szkoleniach¹¹. W planie finansowym ZDW zabezpieczono środki finansowe na szkolenia w zakresie zamówień publicznych, na które wydatkowano w latach 2014-2017 (I kwartał) odpowiednio 1 680 zł, 4 520 zł, 7 198 zł i 3 150 zł. Poszczególne wydziały i oddziały terenowe ZDW dysponowały też oprogramowaniem przeznaczonym do szacowania wartości kosztorysowej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 60-88, 98-100)

W latach 2014-2016, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej nr B7, nr B8 i nr B9, dokonywano corocznie analizy ryzyka, w tym związanego z zapewnieniem prawidłowego wykonania zadań dotyczących udzielania zamówień publicznych (bez odrębnej analizy ryzyka dla zamówień podprogowych i zamówień realizowanych w trybie ustawy *Pzp*). Z rejestrów ryzyka prowadzonego przez poszczególne komórki organizacyjne wynika, że w latach 2014-2017 (I kwartał) istotność ryzyka nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych zidentyfikowano na poziomie niskim, tj. akceptowalnym.

(dowód: akta kontroli str. 188-192)

Stosownie do standardu kontroli zarządczej nr C14 mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych określono zarządzeniem nr 5/2013 Dyrektora z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad, trybu i rejestrów umów cywilno-prawnych

¹⁰ Do dnia 9 listopada 2015 r. wyróżniono dwa tryby postępowań w zależności od ich wartości, tj. 1/ dla zamówień do 3,5 tys. zł brutto i 2/ powyżej tej kwoty do 30 000 euro netto (do dnia 15 kwietnia 2014 r. do 14 000 euro netto).

¹¹ W latach 2014-2017 (I kwartał) w 19 szkoleniach dotyczących zamówień publicznych uczestniczyło 11 pracowników ZDW.

zawieranych przez ZDW oraz Instrukcją w sprawie sporządzania i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w ZDW, wprowadzoną zarządzeniem nr 18/2015 Dyrektora z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie prowadzenia zasad (polityki) rachunkowości¹². W mechanizmach tych m.in. przewidziano obligatoryjne opiniowanie umowy przed jej podpisaniem przez radcę prawnego, ustanowiono zasady kontroli i zatwierdzania dowodów księgowych oraz podział kluczowych obowiązków, uwzględniający odpowiedzialność Głównego Księgowego i kierownika jednostki.

Analiza 15¹³ wydatków (o wartości netto poniżej 30 tys. euro każdy, o łącznej wartości 1 704,2 tys. zł netto, 2 097,2 tys. zł brutto) odnotowanych w prowadzonych w ZDW rejestrach udzielonych zamówień podprogowych za lata 2014-2016 wykazała, że poddano je kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej i merytorycznej oraz kontroli 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. 107)

1.2. W latach 2014-2017 (I kwartał) zagadnienia dotyczące udzielania zamówień publicznych były objęte także analizą ryzyka przeprowadzoną przez audytora wewnętrznego ZDW, a oszacowany poziom ryzyka w tym obszarze oceniono jako niski lub średni. Zagadnienia dotyczące udzielania zamówień publicznych do kwoty 30 tys. euro w latach 2014-2017 nie były objęte odrębną analizą ryzyka. Mając na względzie, że poziom ryzyka w innych obszarach działalności ZDW był na poziomie wyższym oraz priorytety Dyrektora i zalecenia audytu zewnętrznego przeprowadzonego przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, w sporządzonych planach audytu na lata 2014-2016 zagadnienia związane z udzielaniem zamówień publicznych nie zostały uwzględnione i w konsekwencji audytu w tym zakresie nie przeprowadzono. W planie audytu na 2017 r., z uwagi na priorytety Dyrektora, ujęto zapewniające zadanie audytowe: *Prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne*, którego przeprowadzenie zaplanowano na IV kwartał 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 89-97)

1.3. W latach 2014-2017 (I kwartał) problematyka dotycząca udzielania podprogowych zamówień publicznych objęta została trzema kontrolami zewnętrznymi¹⁴, które nie stwierdziły nieprawidłowości. W okresie objętym kontrolą do ZDW wpłynęła jedna skarga (w 2014 r.) oraz dwa wnioski o udostępnienie informacji publicznej¹⁵, które dotyczyły zamówień podprogowych. Analiza ww. spraw wykazała, że zarówno skarga jak i wnioski rozpatrywane były prawidłowo, a obowiązek udostępnienia informacji publicznej został zrealizowany w sposób określony przez wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 102-104)

¹² Poprzednio w tej sprawie obowiązywały zarządzenia Dyrektora nr 18/2014 1 października 2014 r. oraz nr 1/2011 z 3 stycznia 2011 r.

¹³ Dobranych celowo pod względem najwyższej wartości zamówień ujętych w rejestrach zamówień podprogowych z lat 2014-2016.

¹⁴ Dwie kontrole przeprowadzone (w 2014 r. i 2015 r.) przez pracowników Urzędu Marszałkowski Województwa Opolskiego oraz jedna przeprowadzona przez Komisję Rewizyjną Sejmiku Województwa Opolskiego (w 2016 r.).

¹⁵ 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.).

1.4. Odnosząc się do skutków podwyższenia począwszy od dnia 16 kwietnia 2014 r. progu stosowania przepisów ustawy Pzp (z 14 tys. do 30 tys. euro)¹⁶ Dyrektor wyjaśnił, że spowodowało to *znaczne oszczędności czasowe w udzielaniu zamówień, gdyż wyeliminowano stosowanie skomplikowanych i długotrwałych procesów przetargowych. Odformalizowanie procedur powoduje szybszą i terminową realizację zadań wynikających ze statutu ZDW. Dzięki skróceniu czasu realizacji procedury możliwe jest niezwłoczne reagowanie na sytuacje awaryjne, przykładowo w ostatnim czasie na terenie działania ZDW wykonano w tym trybie zabezpieczenie terenu objętego kwarantanną w związku z wystąpieniem ognisk ptasiej grypy na terenie powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego oraz zabezpieczono teren katastrofy budowlanej – zawalenie mostu w Glucholazach – DW 411.* Dyrektor wskazał też, że *procedury do 30 tys. euro są łatwiejsze, szybsze i skuteczniejsze oraz bardziej dostępne dla małych i średnich przedsiębiorców.*

Konsekwencją zmiany progu stosowania przepisów ustawy Pzp był wzrost liczby zamówień udzielonych z wyłączeniem stosowania jej przepisów, co omówiono w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego. Porównanie dwóch zamówień udzielonych przez ZDW w trybie ustawy Pzp z analogicznymi zamówieniami udzielonymi z wyłączeniem jej stosowania nie wykazało istotnych różnic w zapisach umów dotyczących kar umownych i gwarancji. Podwyższenie progu stosowania ustawy Pzp nie wpłynęło też na stan zatrudnienia osób odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień podprogowych. Zwiększenie zatrudnienia o jedną osobę nastąpiło od dnia 1 czerwca 2016 r. w związku z realizacją zamówień finansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2014-2020. Dyrektor wyjaśnił, że *dzięki wprowadzeniu wyższej kwoty Wydział Zamówień Publicznych mógł wygospodarować więcej czasu na postępowania przetargowe z dofinansowaniem środków pochodzących z Unii Europejskiej.*

(dowód: akta kontroli str. 105-106)

1.5. W latach 2015-2017 (I kwartał) ZDW prowadził rejestr zamówień podprogowych, w których ewidencjonowano m.in. numer wniosku o udzielenie zamówienia lub umowy, przedmiot zamówienia oraz jego wartość¹⁷. W 2014 r. funkcję rejestru zamówień spełniał natomiast *Rejestr umów* uzupełniony o *Rejestr wniosków – wydatków, które nie zostały poprzedzone pisemną umową*. Rejestry te umożliwiały ustalenie wartości udzielonych zamówień, zawierały jednak błędne wartości zamówień, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 108-126)

Zgodnie z art. 98 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp ZDW sporządzał 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 3 314,1 tys. zł, 5 376,2 tys. zł oraz 4 186,8 tys. zł netto. Wartości te nie odpowiadały jednak rzeczywistej wartości udzielonych zamówień, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 108-126, 136-164)

¹⁶ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 423).

¹⁷ Wymóg prowadzenia rejestru udzielonych zamówień podprogowych przez poszczególne komórki wnioskujące o ich realizację wprowadzono począwszy od 2015 r.

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

1. W przekazanym Urzędowi Zamówień Publicznych *rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach* ZP-SR za rok 2015 r. ujęto 15¹⁸ z 23 badanych zamówień w kwotach innych niż wynikające z zawartych umów, co jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych, spowodowane było *błędym wpisem do rejestru zamówień kwot ustalonych na etapie szacowania wartości zamówienia zamiast wartości z zawartych umów*. Zawyżono w ten sposób w ww. sprawozdaniu wartość zamówień podprogowych o kwotę 41 214,17 zł.

Ponadto w ww. sprawozdaniu nie ujęto zamówienia objętego wnioskiem nr WB.3320.34.2015.EB z dnia 14 grudnia 2015 r. (dotyczącym *montażu barier energochłonnych w ciągu drogi wojewódzkiej nr 414 na odc. Winów-Chrząszczyce*) oraz umową nr 334/2015 z dnia 15 grudnia 2015 r. na kwotę netto 120 135 zł, przez co zaniżono wartość zamówień podprogowych ujętych w ww. sprawozdaniu o tę kwotę. Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych wyjaśniła, że *pominięcie zamówienia objętego wnioskiem nr WB.3320.34.2015.EB z dnia 14 grudnia 2015 r. spowodowane było pomyłką przy sporządzaniu rejestru zamówień podprogowych za 2015 r.*

(dowód: akta kontroli str. 126, 129-130, 135-165)

2. W *rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach* ZP-SR za 2016 r. jedno¹⁹ z 5 badanych zamówień ujęto w błędnej kwocie wynoszącej 258 111,60 zł zamiast 25 811,60 zł, czym zawyżono o kwotę 232 300 zł wartość zamówień podprogowych w ww. sprawozdaniu. Dyrektor wyjaśnił, że *spowodowane to było pomyłką ludzką (za dużo razy wpisano liczbę „1”)*.

W dniu 12 maja 2017 r., w wyniku ustaleń kontroli NIK, dokonano korekty tego sprawozdania w zakresie zamówień podprogowych i przekazano ją Urzędowi Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 126, 129-130, 135-165)

Zgodnie z § 1 pkt 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w *rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania*²⁰ oraz § 1 pkt 10 zastępującego go rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w *rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania*²¹, roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach składane przez zamawiającego zawiera łączną wartość udzielonych zamówień, bez podatku od towarów i usług, które zostały udzielone z wyłączeniem procedur określonych w ustawie na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp.

Ocena cząstkowa

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

¹⁸ Dotyczyło to wniosków numer: WB.3320.28.2015.EB z dnia 5 listopada 2015 r., 3210.60.2015 z dnia 6 listopada 2015 r., 3320.5.2015.RM z dnia 8 kwietnia 2015 r., 81/2015 z dnia 16 listopada 2015 r., 55 z dnia 22 maja 2015 r., 93 z dnia 4 listopada 2015 r., 41 z dnia 9 kwietnia 2015 r., 62 z dnia 1 lipca 2015 r., 3210.75.2015 z dnia 25 listopada 2015 r., 67 z dnia 24 lipca 2015 r., 33/2015 z dnia 4 maja 2016 r., 55/2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r., 70 z dnia 10 sierpnia 2015 r., 54/2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r., 59 z dnia 8 czerwca 2015 r.

¹⁹ Zamówienie poprzedzone wnioskiem nr W/34/OT4/16 z 22 sierpnia 2016 r. ujęte w cząstkowym rejestrze zamówień podprogowych: *Zamówienia poniżej progu przet. OOL bez innych wydziałów*.

²⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1530.

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2038.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2014-2017 (I kwartał) ZDW udzielił kolejno 544, 543, 707 i 146²² zamówień podprogowych o łącznej wartości 3 314,1 tys. zł, 5 375,2 tys. zł, 4 186,8 tys. zł, i 795,8 tys. zł netto²³, w tym 15, 23, 19 oraz cztery zamówienia o wartości od 14 tys. do 30 tys. euro²⁴. Wartość udzielonych zamówień podprogowych stanowiła 10,8%, 21,4%, 37,9% i 4,5% wartości wszystkich zamówień publicznych udzielonych przez ZDW, których wartość nie przekroczyła kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp. W porównaniu do 2013 r. liczba udzielonych w latach 2014-2016 przez ZDW zamówień podprogowych wzrosła odpowiednio o 385, 384 i 548, a ich wartość o 1 404,1 tys. zł, 3 468,2 tys. zł i 2 279,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 127-128)

Analiza 40 (z 1 940) postępowań prowadzonych w ZDW w latach 2014-2017 (I kwartał) o udzielenie podprogowych zamówień publicznych o łącznej wartości 2 626,3 tys. zł netto (19,2% wartości udzielonych zamówień podprogowych) wykazała, że zgodnie z *zasadami wnioskowania*, we wszystkich przypadkach wszczęcie postępowania następowało na podstawie *wniosku o udzielenie zamówienia*. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o *finansach publicznych* w każdej sprawie udzielenie zamówienia następowało po uprzednim zabezpieczeniu środków finansowych, co było każdorazowo potwierdzane przez głównego księgowego ZDW. Kontrolowana jednostka nie sporządzała w latach 2014-2017 (I kwartał) planów zamówień podprogowych.

Wszystkie kontrolowane zamówienia były uzasadnione z punktu widzenia funkcjonowania i zadań ZDW, co w każdym przypadku zostało wskazane w treści *wniosku o udzielenie zamówienia* i zatwierdzone przez Dyrektora lub jego zastępcę. We wnioskach wskazywano też opis przedmiotu zamówienia i jego rodzaj (dostawa/usługa/roboty budowlane), a także kod CPV.

We wszystkich badanych szczegółowo sprawach (40) oszacowana wartość robót budowlanych/dostaw/usług²⁵ objętych poszczególnymi wnioskami nie przekraczała równowartości kwoty 30 tys. euro. Ustalenia wartości zamówień, w 39 przypadkach dokonano w oparciu o kosztorys inwestorski, a w jednym (dotyczącym dostawy) w oparciu o zestawienie kosztów zakupu materiałów biurowych za okres 12 miesięcy (od 1 maja 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r.). Oszacowana w ten sposób wartość zamówień była zbliżona do kwot wynikających z otrzymanych ofert o najniższej cenie, za wyjątkiem zamówień na: *a/ zabezpieczenie jezdni drogi wojewódzkiej nr 457 w m. Chróścice przed dalszą degradacją wraz z remontem, b/ mechaniczną ścinę poboczy w ciągu drogi woj. Nr 416 i c/ przebudowę ścieżki pieszko-rowerowej z dostosowaniem do parametrów istniejących zjazdów w ciągu drogi wojewódzkiej nr 409 w m. Gogolin*, gdzie różnica ta wyniosła odpowiednio 47%, 45% i 32%.

Wartość każdego z 40 analizowanych zamówień, bez podatku od towarów i usług, nie przekroczyła równowartości 30 tys. euro.

²² Wykazane w tym punkcie wystąpienia liczby i wartości zamówień podprogowych nie uwzględniają ww. nieprawidłowości dotyczących 2015 r. opisanych w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

²³ W latach 2014-2017 (I kwartał) ZDW nie udzielał zamówień podprogowych dofinansowanych z budżetu środków europejskich, gdyż zamówienia takie realizowane były z uwzględnieniem procedur, do których stosuje się ustawy Pzp.

²⁴ Dane na podstawie zestawienia wykonanego przez ZDW w trakcie kontroli NIK, w których kwoty dotyczące lat 2014-2016 są zgodne z kwotami ujętymi w sprawozdaniach przesłanych do Urzędu Zamówień Publicznych.

²⁵ Analizą objęto 32 wnioski dotyczące prac oznaczonych jako roboty budowlane, siedem jako usługi i jeden jako dostawy.

Analiza 11²⁶ innych wydatków poniesionych przez ZDW wykazała, że wartość szacunkowa zamówień zbliżona była do ich wartości faktycznej, a zastosowany tryb udzielenia zamówienia ze względu na jego szacowaną wartość był prawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 138-140, 167-169)

We wszystkich objętych kontrolą postępowaniach wyboru wykonawców dokonano w trybie wynikającym z *zasad wnioskowania*, tj.: po przeprowadzeniu rozeznania rynku poprzez skierowanie zapytań ofertowych do zaakceptowanych przez Dyrektora potencjalnych wykonawców (w tym w dwóch przypadkach do dwóch wykonawców, w 33 przypadkach do trzech, w dwóch przypadkach do czterech oraz jednokrotnie do pięciu, sześciu i 13 wykonawców). W żadnym przypadku nie upubliczniano w inny sposób informacji o planowanym udzieleniu zamówienia. Wszystkie przygotowane zapytania ofertowe zawierały opis przedmiotu zamówienia, lokalizację wykonywania usługi/roboty budowlanej, wykaz dokumentów wymaganych od wykonawców i termin na złożenie oferty. Opisu przedmiotu zamówienia w każdym postępowaniu dokonano w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, w tym w szczególności za pomocą przedmiaru robót, a wyznaczony termin do składania ofert (wynoszący od czterech do 17 dni) był wystarczający do ich przygotowania i złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 107, 129-130)

Wyboru wykonawców w każdym analizowanym postępowaniu dokonano spośród ofert spełniających warunki udziału w postępowaniu i na podstawie kryterium najniższej ceny. W związku z nieuregulowaniem w wewnętrznych procedurach sposobu dokumentowania przebiegu postępowań dla zamówień podprogowych z prowadzonych postępowań, nie sporządzano protokołów ani notatek dokumentujących ich przebieg, w tym również opisujących sposób wyboru wykonawców. Oferenci nie byli powiadamiani pisemnie o wyborze wykonawcy oraz nie upubliczniano tej informacji w inny sposób, gdyż również w tym zakresie wewnętrzne procedury nie przewidywały takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 107, 129-130)

2.2. We wszystkich analizowanych zamówieniach pisemne umowy zawarto z podmiotami, które złożyły najkorzystniejsze oferty²⁷ i reprezentowanymi przez odpowiednio umocowane osoby. Treść umów przygotowywano w wydziałach merytorycznych, tj. zgodnie z procedurą określoną zarządzeniem w sprawie *zasad, trybu i rejestru umów cywilno-prawnych zawieranych przez ZDW oraz Regulaminem organizacyjnym ZDW*. Ze strony ZDP umowy zawierał Dyrektor, po uprzednim ich zaopiniowaniu w sposób opisany w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia. Treści umów odpowiadały wzorom umów ujętych w zapytaniach ofertowych i były zgodne z ofertami złożonymi przez wyłonionych wykonawców. W umowach zawarto postanowienia zabezpieczające interesy ZDW, tj. postanowienia dotyczące kar umownych, rękojmi i gwarancji.

W żadnej z badanych spraw nie sporządzano aneksów do zawartych umów. Wykonanie wszystkich umów przebiegło zgodnie z ich treścią. Zobowiązania zostały przez wykonawców wykonane w terminie, a przedstawiciele ZDW dokonali rzetelnego i terminowego odbioru robót. Faktury wystawione przez wykonawców badanych szczegółowo zamówień (40) oraz przez wykonawców dobranych celowo (10 zamówień podprogowych o najwyższych wartościach, ujętych w rejestrach zamówień podprogowych z lat 2014-2016) prawidłowo poddano kontroli wstępnej,

²⁶ Próbie wydatków dobrano celowo spośród wydatków, które stanowiły równowartość kwot między 30 i 35 tys. euro. Założone kryterium doboru spełniało pięć wydatków z 2014 r., cztery wydatki z 2015 r. i dwa z 2016 r.

²⁷ Wyboru najkorzystniejszej oferty w zbadanych zamówieniach dokonano w oparciu o kryterium ceny.

formalno-rachunkowej i merytorycznej, a wydatki zostały zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. W przypadku wszystkich badanych szczegółowo zamówień (40) wysokość poniesionych terminowo wydatków odpowiadała wartości zobowiązania wykazanego na dowodach księgowych i była zgodna z zawartą umową.

(dowód: akta kontroli str. 107, 129-130)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przypadku sześciu²⁸ z siedmiu badanych zamówień podprogowych oznaczonych jako usługi, ustalono wartość planowanych prac w sposób przewidziany dla robót budowlanych (tj. w kosztorysach inwestorskich sporządzanych odrębnie dla każdego obiektu budowlanego). Zdaniem NIK taki sposób przeprowadzenia czynności poprzedzających udzielenie zamówień nie ograniczał ryzyka przekroczenia progu bagatelności dla planowanych zamówień, których przedmiot jest tożsamy. Ma to istotne znaczenie, zwłaszcza w przypadku, gdy w treści wniosków o udzielenie zamówienia nie była zamieszczana informacja, iż zamówienie takie jest częścią usług należących do tego samego rodzaju.

(dowód: akta kontroli str. 129-130, 194-204, 250-265, 293-302, 425-439, 494-501)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W przypadku 9 z 32 objętych badaniem zamówień podprogowych, oznaczonych jako roboty budowlane²⁹, nierzetelnie przeprowadzono czynności poprzedzające udzielenie zamówienia publicznego, gdyż we wnioskach o udzielenie zamówienia oznaczono je kodami CPV 45220000-5, 45221111-3, 45221119-9, 45232452-5, 45232130-2, 45231300-8, 45232452-5, pomimo iż rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu robót budowlanych³⁰ wydane na podstawie art. 2c ustawy Pzp, wyłączało prace o takich kodach CPV z kategorii robót budowlanych w rozumieniu art. 2 pkt 8 tej ustawy.

I tak:

1) w zamówieniu objętym wnioskiem nr 33/2015 z dnia 4 maja 2016 r. planowane prace określono jako robotą budowlaną, pomimo oznaczenia ich kodem CPV 45220000-5 *Roboty inżynieryjne i budowlane*; opis przedmiotu zamówienia: *prace konserwacyjno-naprawcze na przepuszczniku w ciągu drogi wojewódzkiej nr 427 Zakrzów-Dzielnica w miejscowości Zakrzów w km 1+623*, o oszacowanej wartości stanowiącej równowartość 5 377,11 euro netto,

2) w zamówieniu objętym wnioskiem nr 55 z dnia 22 maja 2015 r. planowane prace określono jako robotą budowlaną, pomimo oznaczenia ich kodem CPV 45221111-3 *Roboty budowlane w zakresie mostów drogowych*; opis przedmiotu zamówienia: *remont dylatacji na wiadukcie w m. Borki w km 7+370 w ciągu drogi wojewódzkiej nr 454 Opole - Namysłów*, o oszacowanej wartości stanowiącej równowartość 10 398,48 euro netto,

3) w zamówieniu objętym wnioskiem nr 12/2015 z dnia 1 czerwca 2015 r. planowane prace określono jako robotą budowlaną, pomimo oznaczenia ich kodem 45221111-3 *Roboty budowlane w zakresie mostów drogowych*; opis przedmiotu zamówienia: *wymiana dylatacji i naprawa przyczółku na łącznicy estakady w ciągu drogi wojewódzkiej nr 411, km 0+500 w miejscowości Nysa*, o oszacowanej wartości stanowiącej równowartość 7 811,18 euro netto,

²⁸ Dotyczy to zamówień objętych wnioskami nr 39/2015 z dnia 2 czerwca 2015 r., 59 z dnia 8 czerwca 2015 r., 70 z dnia 10 sierpnia 2015 r., 19/2016 z dnia 23 maja 2016 r., 29 z dnia 17 czerwca 2016 r. oraz 34 z dnia 22 sierpnia 2016 r.

²⁹ Uznanie takich zamówień jako roboty budowlane powodowało, że ich wartość ustalana była odrębnie dla każdego obiektu (zamierzenia) budowlanego.

³⁰ Dz. U. poz. 1372.

4) w zamówieniu objętym wnioskiem nr 67 z dnia 24 lipca 2015 r. planowane prace określono jako robota budowlana, pomimo oznaczenia ich kodem CPV 45221111-3 *Roboty budowlane w zakresie mostów drogowych*; opis przedmiotu zamówienia: *remont przepustu w ciągu drogi wojewódzkiej nr 901 Olesno-Gliwice w m. Pludry w km 24+031*, o oszacowanej wartości stanowiącej równowartość 13 188,06 euro netto,

5) w zamówieniu objętym wnioskiem nr 54/2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r. planowane prace określono jako robota budowlana, pomimo oznaczenia ich kodem CPV 45220000-5 *Roboty inżynierskie i budowlane*; opis przedmiotu zamówienia: *prace konserwacyjno-naprawcze na przepuscie w ciągu drogi wojewódzkiej nr 421 Szczyty-Błazejowice w miejscowości Łany w km 11+560*, o oszacowanej wartości stanowiącej równowartość 2 636,62 euro netto,

6) w zamówieniu objętym wnioskiem nr 55/2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r. planowane prace określono jako robota budowlana, pomimo oznaczenia ich kodem CPV 45232452-5 *Roboty odwadniające*; opis przedmiotu zamówienia: *odmulenie przepustu wraz z rowem odpływowym i dopływowym w km 52+659 w ciągu drogi wojewódzkiej nr 416 Krapkowice-Racibórz w m. Mowa Cerekwia*, o oszacowanej wartości stanowiącej równowartość 9 420,47 euro netto,

7) w zamówieniu objętym wnioskiem nr 11/2015 z dnia 29 września 2015 r. planowane prace określono jako robota budowlana, pomimo oznaczenia ich kodem CPV 45221119-9 *Roboty budowlane w zakresie renowacji mostów*; opis przedmiotu zamówienia: *remont i prace utrzymaniowe na obiektach mostowych w ciągu dróg wojewódzkich nr 407 (km: 2+497, 2+831, 12+152) i nr 435 (km: 14+712)*, o oszacowanej wartości stanowiącej równowartość 29 647,45 euro netto,

8) w zamówieniu objętym wnioskiem nr WB.3320.28.2015.EB z dnia 5 listopada 2015 r. planowane prace określono jako robota budowlana, pomimo oznaczenia ich kodami CPV 45111200-0 *Roboty w zakresie przygotowania terenu pod budowę i roboty ziemne*, 45232130-2 *Roboty budowlane w zakresie rurociągów do odprowadzania wody burzowej*, 45255600-5 *Roboty w zakresie kładzenia rur w kanalizacji*, 45231300-8 *Roboty budowlane w zakresie budowy wodociągów i rurociągów do odprowadzania ścieków*; opis przedmiotu zamówienia: *odprowadzenie wód opadowych z przepustu drogowego w ciągu drogi wojewódzkiej nr 426 w km 27+848 w m. Zalesie Śl. - przebudowa istniejącej kanalizacji deszczowej odprowadzającej wody opadowe do cieku przebiegającego w wąwozie kolejowym*, o oszacowanej wartości stanowiącej równowartość 29 596,16 euro netto,

9) w zamówieniu objętym wnioskiem nr 15/2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r. planowane prace określono jako robota budowlana, pomimo oznaczenia ich kodem CPV 45232452-5 *Roboty odwadniające*; opis przedmiotu zamówienia: *odmulenie mostu wraz z rowem odpływowym i dopływowym w ciągu drogi wojewódzkiej nr 421 Szczyty-Błazejowice w miejscowości Błazejowice km 12+114*, o oszacowanej wartości stanowiącej równowartość 7 795,63 euro netto.

(dowód: akta kontroli str. 129-130, 223-249, 284-292, 303-341, 348-356, 417-424)

Pracownicy opiniujący ww. wnioski w zakresie zamówień publicznych wskazali m.in. na brak spójności między przepisami ww. rozporządzenia w sprawie wykazu robót w zakresie wyjątków wymienionych w załączniku nr I do dyrektywy 2004/18/WE, w którym wyjątkiem jest jedynie kod CPV 45213316. Na powyższe, zdaniem ww. pracowników, wskazywać miała również dokonana w tym zakresie zmiana wprowadzona rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie wykazu robót budowlanych³¹.

(dowód: akta kontroli str. 170-173, 193-204)

³¹ Dz. U. poz. 1125.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, udzielanie przez ZDW podprogowych zamówień publicznych.

IV. 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 Kontroli*³², wnosi o zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją obowiązków w zakresie udzielania zamówień podprogowych, w tym dotyczących sprawozdawczości.

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 uwagi i 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 5 lipca 2017 r.

Kontroler
Rafał Marynowicz
Specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor


DYREKTOR,
z up.
Jerzy Madaj
Wicedyrektor
Delegatury NIK w Opolu

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 524; dalej: ustawa o *NIK*.

1. The first part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

2. The second part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

3. The third part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

4. The fourth part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

5. The fifth part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation