



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

LWA – 4101-018-01/2014
P/14/008

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/008 – Zamówienia publiczne typowych towarów i usług dla administracji
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Monika Mazurek - Szczepaniak, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 91748 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli tom 1, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji Narodowej ¹ al. J. Szucha 25, 00 – 918 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Grażyna Kluzik-Rostkowska, Minister Edukacji Narodowej od 27 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność MEN w zakresie zamówień typowych towarów i usług dla administracji publicznej.

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. MEN udzieliło 1186 zamówień publicznych o łącznej wartości 17 019,6 tys. zł, których zakres przedmiotowy mieścił się w katalogu określonym w § 4 Zarządzenia Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r.³ Zamówienia publiczne zrealizowane przez Centrum Usług Wspólnych⁴ w ramach Centralnego Systemu Zamówień Publicznych⁵ stanowiły 28 % wartości wszystkich zamówień Ministerstwa. Przy realizacji zamówień Ministerstwo współpracowało z CUW, udzielało wyjaśnień i informacji niezbędnych do ich realizacji. Terminowo dokonywało zapłaty wynagrodzenia na rzecz CUW. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego identyfikowania potrzeb MEN dotyczących sprzętu informatycznego oraz artykułów biurowych,
- realizacji zamówień publicznych na usługi telefonii komórkowej oraz artykuły biurowe z naruszeniem § 7 ust. 2 Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów.

¹Zwane dalej Ministerstwem lub MEN.

²Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ W sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej (zmiana – Zarządzenie Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r.)- zwane dalej „Zarządzenie Prezesa RM”

Od 1 czerwca 2014 r. obowiązuje Zarządzenie Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej.

⁴ Zwany dalej „CUW”

⁵ Zwany dalej CSZP”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja obowiązków w zakresie planowania i realizacji zamówień centralnych.

Zgodnie z regulaminem prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Ministerstwie⁶, komórki organizacyjne przekazywały do Departamentu Ekonomicznego⁷, do Wydziału Zamówień Publicznych informacje o planowanych na następny rok budżetowy zamówieniach publicznych. Za przygotowanie merytoryczne zamówień publicznych, w szczególności za zabezpieczenie środków na realizację zamówienia, prawidłowe i jednoznaczne opisanie przedmiotu zamówienia i jego wartości, a także za celowość realizacji zamówienia publicznego odpowiadał wnioskodawca. Do zakresu działania Biura Administracyjnego⁸ należało m.in. dokonywanie zakupów, dostaw i usług związanych z realizacją bieżących potrzeb Ministerstwa, prowadzenie gospodarki zaopatrzeniowo-materiałowej, ewidencji środków trwałych i przedmiotów niskocennych, obsługa administracyjna i techniczna, w szczególności w zakresie telekomunikacji, transportu, eksploatacji wyposażenia, usług poligrafii oraz obsługa informatyczna Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 34-36, tom 2 str. 309-310)

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. MEN udzieliło 1186 zamówień publicznych o łącznej wartości 17 019,6 tys. zł, których zakres przedmiotowy mieścił się w katalogu określonym w § 4 Zarządzenia Prezesa RM. W ramach CSZP zrealizowano 13 zamówień o wartości 4 718,3 tys. zł w tym: w 2011 r. - 1⁹ o wartości 980,3 tys. zł, w 2012 r. - 4¹⁰ o wartości 1 843,8 tys. zł, w 2013 r. - 6¹¹ o wartości 994,3 tys. zł, w 2014 r. - 2¹² o wartości 427,6 tys. zł. Zamówienia publiczne zrealizowane przez CUW stanowiły 1,1 % ogółem udzielonych zamówień publicznych, a ich wartość - 28% wartości wszystkich zamówień zrealizowanych przez Ministerstwo. Poza CSZP udzielono 1173 zamówienia publiczne, w tym: 1125 zamówień, których zakres znajdował się poza wykazem ustalonym przez Szefa KPRM na dany rok (§ 5 ust. 1 ww. Zarządzenia), 34 zamówienia współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (§2 pkt 1) oraz 1 zamówienie w trybie z wolnej ręki (§ 2 pkt 2). Zamówienia publiczne, o których mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ stanowiły 95% (1131 zamówień) zrealizowanych zamówień.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 1-32)

W latach 2011 – 2014 Szef KPRM¹⁴ na każdy rok odrębnie, określał wykaz dostaw i usług realizowanych w ramach CSZP. W wykazach ujęto łącznie 16 zamówień, które obejmowały w 2011 r.: usługi telefonii ruchomej, ubezpieczeń komunikacyjnych oraz dostawę kart flotowych, w 2012 r.: dostawę komputerów stacjonarnych i przenośnych, akcesoriów i materiałów biurowych, biletów lotniczych,

⁶ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 21 lipca 2008r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Ministerstwie Edukacji Narodowej wraz ze zmianami.

⁷ Zwany dalej DE.

⁸ Zwany dalej BA.

⁹ Zakup paliw dla samochodów służbowych w systemie bezgotówkowym na podstawie kart flotowych w latach 2012 - 2015

¹⁰ Sukcesywne dostawy akcesoriów i materiałów biurowych, dostawa tabletów, zakup biletów lotniczych.

¹¹ Świadczeni usług telefonii komórkowej wraz z dostawą telefonów komórkowych i modemów z aktywnymi i skonfigurowanymi kartami SIM, świadczenie usług kurierskich w zakresie przesyłek krajowych, dostawa komputerów stacjonarnych, komputerów przenośnych, tabletów, dostawa oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej, dostawa energii elektrycznej, ubezpieczenie komunikacyjne pojazdów, ubezpieczenie majątku.

¹² Usługi telefonii stacjonarnej, dostawa samochodów osobowych i ciężarowych.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwanej dalej „ustawą PZP”.

¹⁴ Pismo 24 maja 2011 r. DN/522/287/11, Email z dnia 30 grudnia 2011 r. pismo 28 listopada 2012 r., pismo z 31 października 2013 r., DP.120-2(1)/13/MF oraz pismo z dnia 28 stycznia 2014 r. BDG – 4420- 26 (1)/14 8719/14.

usługi ubezpieczeń majątkowych i usługi kurierskie, w 2013 r.: dostawę komputerów osobistych, stacjonarnych i przenośnych oraz tabletów, energii elektrycznej, samochodów osobowych, oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej oraz usługi telefonii stacjonarnej, usługi kurierskie przesyłek krajowych, w 2014 r.: dostawę samochodów osobowych i ciężarowych oraz usługi pocztowe.

(dowód: akta kontroli str. tom 1 str. 69, 78, 124,131,346)

Kierując się zakresem przedmiotowym określonym w wykazie dostaw i usług, Ministerstwo przekazywało do CUW wstępne oraz zweryfikowane zapotrzebowania na zamówienia publiczne. Zgodnie z przyjętą praktyką, zapotrzebowania składano poprzez wypełnienie przygotowanych i udostępnianych przez CUW formularzy do zbierania danych w zakresie zamówień publicznych. Wstępne zapotrzebowania z wykazem zaciągniętych zobowiązań¹⁵ przekazywano w terminie wynikającym z § 5 ust. 2 Zarządzenia (do 31 grudnia każdego roku) za wyjątkiem zapotrzebowań wstępnych na 2012 rok, które zostały wysłane dziewięć dni po terminie tj. w dniu 9 stycznia 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 72)

Zastępca Dyrektora DE w wyjaśnieniach podała m.in., że opóźnienie wynikało z późnego otrzymania wykazu dostaw i usług realizowanych w ramach zamówień centralnych w 2012 roku (w piątek 30 grudnia 2011 r. godz. 13.47).

(dowód: akta kontroli. tom 1 str. 340, 343)

W latach 2012 – 2014 MEN przekazało 9 na 16 zweryfikowanych zapotrzebowań na realizację zamówień publicznych z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 21 dni w stosunku do terminów określonych w § 5 ust. 3 Zarządzenia Prezesa RM.¹⁶

(dowód: akta kontroli tom1 str. 75-77,89-123,133-147)

Zastępca Dyrektora DE w wyjaśnieniach podała m.in., że przyczyną nieterminowego przekazania zapotrzebowań było zbyt późne udostępnianie formularzy przez CUW.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.340-343)

Zakres przedmiotowy zweryfikowanych zapotrzebowań na zamówienia publiczne był większy niż zakres przedmiotowy zapotrzebowań wstępnych np. zweryfikowane zapotrzebowania MEN w 2012 r. uwzględniały dostawę akcesoriów i materiałów biurowych, usług kurierskich oraz ubezpieczeń majątkowych; w 2013 r. - realizację zamówień na dostawę oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej, usług kurierskich w zakresie przesyłek krajowych, w 2014 - realizację zamówienia na usługi pocztowe, podczas gdy zapotrzebowania wstępne w poszczególnych latach nie przewidywały ich realizacji w ramach CSZP.

(dowód: akta kontroli str. tom 1 str. 72,75,79-80,103,122,130,135)

Zastępca Dyrektora DE podała w wyjaśnieniach m.in., że zgodnie z otrzymaną od pracowników CUW informacją, zapotrzebowanie wstępne nie jest wiążące i służy przede wszystkim do wstępnego określenia potrzeb jednostek administracji publicznej. Nie znając zakresu i okresu realizacji zamówienia, MEN nie mogło

¹⁵ Pismo DE-WZP-EJ-045-23/12 z dnia 09.01.2012 r., 21.12.2012 r.

¹⁶ W 2012 r. zweryfikowane zapotrzebowanie na ubezpieczenie majątkowe przekazano 2 kwietnia 2012 r. tj. 4 dni po terminie (formularz z CUW - 21 marca 2012 r.), w 2013 r. zweryfikowane zapotrzebowanie na dostawę energii elektrycznej przekazano 28 marca 2013r., tj. 21 dni po terminie (formularz z CUW - 11 marca 2013 r.), na dostawę samochodów osobowych 11 marca 2013 tj. 4 dni po terminie (formularz z CUW - 5 marca 2013 r., na usługi telefonii i stacjonarnej 13 marca 2013 r., tj. 6 dni po terminie (formularz z CUW - 7 marca 2013 r.), na dostawę komputerów osobistych, stacjonarnych i przenośnych oraz tabletów 18 marca 2013r., tj. 11 dni po terminie (formularz z CUW - 7 marca 2013 r.), na dostawę oprogramowania w zakresie SIP w dniu 14 marca 2013 r. tj. 7 dni po terminie, na usługi kurierskie 14 marca 2013 r. tj. 7 dni po terminie; w 2014 roku zweryfikowane zapotrzebowanie na dostawę samochodów osobowych i ciężarowych oraz usługi pocztowe przekazane 10 marca 2014 r. tj. 5 dni po terminie (formularz z CUW - 26 lutego 2014 r.).

zgłaszać potrzeb w postępowaniu. Wpływ na przystąpienie do postępowania w momencie weryfikacji zamówień miał również brak wiedzy nt. ilości środków budżetowych w momencie składania zapotrzebowania wstępnego. CUW wymaga deklaracji uczestnictwa dopiero na etapie składania zweryfikowanych zapotrzebowań w formularzach udostępnianych dla poszczególnych zamówień.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.341,344)

1.2. Odmowa realizacji zamówienia centralnego lub ograniczenie zakresu realizowanego zamówienia centralnego w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania.

Nie wystąpiły przypadki, w których Szef KPRM odmówił lub ograniczył zakres realizowanego zamówienia centralnego w stosunku do zgłoszonego przez Ministerstwo zapotrzebowania (§ 5 ust. 5 i ust. 6 Zarządzenia)

(dowód: akta kontroli str. tom 1 str.148 -149)

1.3. Występowanie przez MEN o zgodę na samodzielną realizację zamówienia publicznego.

Na podstawie § 7 ust. 3 Zarządzenia Prezesa RM Ministerstwo wystąpiło z 18 wnioskami o zgodę na wyłączenie zamówienia z CSZP (w 2012 r. – 8, w 2013 r. – 10). Szef KPRM wyraził zgodę na samodzielną realizację zamówienia w 15 przypadkach, w 2- odmówił wyrażenia zgody, w 1 - uznał wydanie zgody za bezprzedmiotowe.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 150-152)

W wyniku analizy 18 wniosków, o udzielenie zgody na samodzielną realizację zamówienia przez zamawiającego ustalono, m. in. że:

- Szef KPRM terminowo wydawał rozstrzygnięcia dotyczące wyłączenia zamówień z CSZP (§ 7 ust 4),
- wnioski dotyczyły samodzielnej realizacji zamówień publicznych na dostawę sprzętu informatycznego (6 wniosków), usług ubezpieczenia komunikacyjnego (6 wniosków), usług kurierskich (2 wnioski), usług telekomunikacyjnych (3 wnioski), dostawy samochodu osobowo – dostawczego (1 wniosek),
- samodzielna realizacja zamówień publicznych najczęściej uzasadniana była koniecznością niezwłocznego zabezpieczenia bieżących potrzeb Ministerstwa.

Ministerstwo nie przedłożyło kontrolującemu dokumentów potwierdzających wystąpienie okoliczności uzasadniających konieczność niezwłocznego bądź bardzo pilnego zakupu 8 sztuk tabletów, 40 sztuk komputerów stacjonarnych i 9 sztuk komputerów przenośnych. Kupiony sprzęt informatyczny przydzielany był pracownikom w terminach od 1 do 142 dni po realizacji zamówienia. Na 57 sztuk sprzętu komputerowego, 10 przydzielono w terminie do 30 dni, 11 - do 50 dni, 28 - do 100 dni oraz 8 - do 142 dni.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 106-108)

Dyrektor BA podał w wyjaśnieniach m.in., że „w obszarze utrzymania rozwoju i technicznej obsługi lokalnej sieci teleinformatycznej, w tym sprzętu komputerowego, MEN obsługiwane jest przez jednostkę podległą - Centrum Informatyczne Edukacji (CIE). CIE na bieżąco identyfikuje potrzeby w zakresie infrastruktury IT, sprzętu, rozwiązań informatycznych. Nadzór nad zadaniem CIE sprawuje Biuro Administracyjne MEN. W związku z powyższym identyfikacja potrzeb o charakterze systemowym, awarie oraz bieżące nieprzewidziane sytuacje konsultowane są pilnie

pomiędzy poszczególnymi poziomami pracowników i kierownictwa. Praktyka związana z funkcjonowaniem pracowników MEN i ich stanowisk pracy w otoczeniu infrastruktury i systemów IT (...) wskazała wzajemne robocze ustalenia na poszczególnych poziomach jako najszybszy proces przepływu informacji i realizacji pilnych potrzeb. W związku z powyższym obie jednostki odeszły od sformalizowanego procesu identyfikowania, zgłaszania oraz weryfikowania i realizacji potrzeb. Pojawiające się w treści uzasadnień do wniosków pojęcia: „pilność”, „niezwłoczność”, „konieczność” zostały użyte w oparciu o wcześniejsze robocze ustalenia stron.”

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 337-339)

- w 2013 r. w jednym przypadku Szef KPRM wyraził zgodę¹⁷ na samodzielną realizację zamówienia, polegającego na dostawie samochodu osobowo – dostawczego przeznaczonego do wykorzystywania przez obsługę administracyjną i techniczną MEN. Wniosek MEN nie zawierał uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 179-180)

Zastępca Dyrektora BA podał w wyjaśnieniach, że „potrzeba została zidentyfikowana w trakcie prowadzenia i przygotowania poszczególnych elementów złożonego procesu inwestycyjno–remontowego w MEN. Dodatkowym uzasadnieniem stała się konieczność dostosowania zaplecza transportowego do obowiązków związanych z redystrybucją i odbiorem poczty resortowej. Wobec potrzeb transportowych pracowników MEN nie było w tym zakresie możliwe dalsze wykorzystywanie pojazdów kolumny osobowej”

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 405,407,453)

- 2 wnioski o samodzielną realizację zamówienia na zakup 1 tabletu oraz 3 komputerów przenośnych zostały pozytywnie rozpatrzone przez Szefa KPRM, jednak zakupy nie zostały zrealizowane.

Zastępca Dyrektora BA odnosząc się do braku zakupu tabletu oraz 3 komputerów przenośnych w wyjaśnieniach podał, że potrzeby nie zostały zrealizowane ze względu na weryfikację priorytetów realizowanych pod koniec roku wydatków budżetowych.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 405,407)

1.4. Opiniowanie przez MEN projektów specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹⁸.

MEN opiniowało udostępniane przez CUW projekty SIWZ. Wyznaczany przez CUW termin na opiniowanie projektu SIWZ wynosił od 3¹⁹ do 10²⁰ dni. W 2012 r. w terminie przeznaczonym na opiniowanie SIWZ MEN miał obowiązek wypełnienia formularzy dotyczących przedmiotu zamówienia w wersji EXCELL. Dotyczyło to m.in. usług kurierskich, dostawy akcesoriów i materiałów biurowych, biletów lotniczych, komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów.

(dowód: akta kontroli tom 1, str. 185 – 186,304-312)

Zastępca Dyrektora DE, odnosząc się do wyznaczanych przez CUW terminów opiniowania SIWZ, w wyjaśnieniach podała m.in., że „(...) wskazany przez CUW termin i tryb opiniowania projektów SIWZ był stanowczo niewystarczający na

¹⁷ Pismo BDG-4420-540(2)/13 z dnia 10 grudnia 2013 r.

¹⁸ Zwane dalej SIWZ.

¹⁹ Świadczenie usług telefonii mobilnej dla jednostek administracji rządowej w 2011 r., na dostawę tabletów dla jednostek administracji państwowej w 2012 r.

²⁰ Świadczenie usług kurierskich w 2013 r., Zakup i dostawa samochodów osobowych i ciężarowych w 2014 r.

rzetelne zaopiniowanie. Tak krótkie terminy powodowały konieczność odkładania bieżących zadań oraz delegowanie do tego zadania dodatkowych osób”.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 330-332)

W wyniku analizy 11 specyfikacji istotnych warunków zamówienia ustalono, że Ministerstwo w 10 przypadkach zaopiniowało projekty SIWZ w terminach wyznaczonych przez CUW. Projekt SIWZ na zakup i dostawę samochodów osobowych i ciężarowych w 2014 r., udostępniony przez CUW 25 kwietnia 2014 r., został zaopiniowany w dniu 5 maja 2014 r. tj. 1 dzień (roboczy) po terminie wyznaczonym przez CUW. Według Dyrektora DE przygotowanie rzetelnej opinii SIWZ wymagało konsultacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi oraz wnikliwego zbadania, czy parametry przedmiotu zamówienia odpowiadają potrzebom MEN.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 202,237-238,304 – 312, 453)

Zgłaszane przez MEN uwagi do SIWZ dotyczyły m.in. opisu przedmiotu zamówienia, terminów wykonania umowy, sposobu przeprowadzenia zamówień uzupełniających, zabezpieczeń należytego wykonania umowy oraz zmian o charakterze redakcyjnym.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 183 - 201)

1.5. Przekazywanie zamawiającemu przez CUW informacji dotyczących realizowanych zamówień centralnych.

W latach 2011 – 2014 Ministerstwo otrzymywało, na podstawie § 8 ust. 3²¹ Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, informacje dotyczące prowadzonych zamówień publicznych. CUW przysyłało harmonogramy realizacji poszczególnych zamówień centralnych oraz ich aktualizacje²², udostępniało informacje o stanie zaawansowania prowadzonych postępowań, podawało m.in. terminy publikacji ogłoszeń, składania i otwarcia ofert, wyniki otwarcia ofert i wyboru najkorzystniejszej oferty. CUW udzielało również informacji na konkretne zapytanie MEN o danym zamówieniu np. świadczenie usług telefonii komórkowej, kart flotowych. Ponadto CUW przekazywało informacje o wniesionych odwołaniach, planowanych terminach posiedzeń oraz rozstrzygnięciach Krajowej Izby Odwoławczej.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 304 - 312)

W wyniku analizy zgodności terminów i realizacji zamówień centralnych z harmonogramem postępowań przetargowych ustalono, że zamówienia na: usługi telefonii komórkowej wraz z dostawą telefonów komórkowych i modemów z aktywnymi i skonfigurowanymi kartami SIM²³, ubezpieczenie pojazdów należących do jednostek administracji publicznej²⁴, materiały i akcesoria biurowe²⁵, bilety lotnicze²⁶, świadczenie usług kurierskich w obrocie krajowym²⁷ zostały zrealizowane z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 11 miesięcy w stosunku do planowanego

²¹ Od 1 czerwca 2014 r. § 9 ust. 3 Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów.

²² Harmonogram realizacji zamówień w 2012 r. przekazany w dniu 26.04.2012 oraz w dniu 6.07.2012 korekta harmonogramu, Harmonogram realizacji zamówień w 2013 r. przekazany w dniu 5.04.2013 r. oraz korekta harmonogramu z dnia 4.11.2013 r.

²³ Umowa Nr WT/PN/219/11 z dnia 29.12.2011 r., zgodnie z pismem CUW z dnia 22 lutego 2011 r. Nr DN/522/146/11 termin zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług telefonii mobilnej planowany był na II kwartał 2011 r.

²⁴ Umowa Nr 2013/2 z dnia 28 listopada 2013 r. z zebranych informacji wynika, że czynności dotyczące ubezpieczeń komunikacyjnych zostały rozpoczęte w sierpniu 2011 r. a w dniu 11 stycznia 2012 r. zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich ogłoszenie o zamówieniu w trybie przetargu ograniczonego na ubezpieczenie komunikacyjne pojazdów.

²⁵ Umowa MEN/2012/BA/1997 z dnia 13 grudnia 2012 r., zgodnie z harmonogramem CUW podpisanie umowy na akcesoria i materiały biurowe zaplanowano na wrzesień 2012 r.

²⁶ Umowa MEN/2012/DE/1969 z dnia 10 grudnia 2012 r. zgodnie z harmonogramem CUW podpisanie umowy na bilety lotnicze zaplanowano na wrzesień 2012 r.

²⁷ Umowa MEN/2013/DE/1514 z dnia 5 sierpnia 2013 r., zgodnie z harmonogramem CUW podpisanie umowy na usługi kurierskie zaplanowano na wrzesień 2012 r.

terminu zawarcia umowy określonego przez CUW w harmonogramie realizacji zamówień centralnych. Przedłużające się postępowania na zamówienia publiczne na usługi telefonii komórkowej wraz z dostawą telefonów komórkowych i modemów z aktywnymi i skonfigurowanymi kartami SIM, ubezpieczenie pojazdów należących do JAP oraz świadczenie usług kurierskich spowodowały konieczność występowania przez MEN z wnioskami do Szefa KPRM o zgodę na samodzielną realizację zamówień publicznych, w celu zapewnienia płynności organizacji dostaw towarów i usług. Brak terminowej realizacji centralnych zamówień publicznych spowodował konieczność zawarcia przez MEN trzech umów na usługi telefonii komórkowej²⁸, dwóch umów²⁹ na świadczenie usług telekomunikacyjnych (głosowych w oparciu o technologię ISDN PRA) oraz trzech umów na usługi kurierskie³⁰.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 203-213)

Ministerstwo nie udzielało zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP tj. ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć i wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielania zamówienia.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 165)

1.6. Standaryzowanie przez CUW zamawianych dostaw i usług.

CUW dokonało jednej standaryzacji zamówienia na zakup i dostawę samochodu osobowego w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania, która nie spełniała oczekiwań MEN.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 313-316)

Ministerstwo po zapoznaniu się z opisem przedmiotu zamówienia określonym w SIWZ poinformowało CUW, że parametry pojazdów będące przedmiotem zakupu odbiegają od wymagań Ministerstwa, gdyż większość posiadanych przez MEN samochodów wyposażona jest m.in. w silniki wysokoprężne o mocy nie mniejszej niż 125 kW, automatyczne dwusprzęgłowe skrzynie biegów, osiem poduszek powietrznych i kurtyn. Ministerstwu zależało na zachowaniu standardu technicznego posiadanego taboru. Pomimo, iż zmiany wynikające ze standaryzacji nie były akceptowalne przez MEN, to Ministerstwo nie odstąpiło od udziału w postępowaniu. Umowa na zakup i dostawę dwóch samochodów Hyundai i40 sedan 2,0 GDI Premium została zrealizowana w 100 % we wrześniu 2014 r.³¹

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 230-239,315-316)

Zastępca Dyrektora DE podała w wyjaśnieniach m.in., że: „na etapie zbierania zapotrzebowania nie jest znany opis przedmiotu zamówienia, tym samym na tym etapie nie ma możliwości wniesienia propozycji zmian do opisu przedmiotu zamówienia. Po zakończeniu procesu zbierania zapotrzebowań, CUW za pośrednictwem elektronicznego systemu do obsługi zamówień centralnych i wspólnych CeZam udostępnia specyfikację istotnych warunków zamówienia, dając dopiero w tym momencie możliwość zapoznania się z opisem przedmiotu zamówienia oraz wniesienia ewentualnych uwag. Na tym etapie odstąpienie od udziału w postępowaniu centralnym, z punktu widzenia bieżących potrzeb

²⁸ Umowa MEN/2011/BA/1326 z dnia 6 lipca 2011 r. o wartości 15 000,00 zł brutto, Umowa MEN/2011/BA/1835 z 5 września 2011 r. o wartości 15 000 zł brutto, umowa MEN/2011/BA/2196 z dnia 13 października 2011 r. o wartości 25 000,00 zł brutto

²⁹ Umowa MEN/2013/BA/143 z dnia 5.02.2013 r. o wartości 45 885,01 brutto oraz umowa MEN/2013/BA/2126 z dnia 30 grudnia 2013 r. o wartości 32 670,00 brutto.

³⁰ Umowa MEN/2012/BO/1060 z dnia 19 lipca 2012 o wartości 6 285 brutto, Umowa MEN/2012/BO/1948 z dnia 18 grudnia 2012 r o wartości 11250,57 brutto, Umowa MEN/2012/BO/1947 z dnia 18 grudnia 2012 r. o wartości 500,00 brutto.

³¹ Umowa MEN/2014/DE/1061 z dnia 14 lipca 2014 r.

Ministerstwa, nie leży w interesie MEN w związku z potrzebą zapewnienia ciągłości świadczonych usług, np. usług w zakresie telefonii ruchomej, czy też ubezpieczeń komunikacyjnych. Ponadto, jeżeli konkretne zamówienie znajdowało się na liście zamówień centralnych, Ministerstwo nie mogło go samodzielnie realizować bez zgody szefa KPRM, a przedmiotowa zgoda nie zostałaby wydana, jeżeli w danym roku zamówienie było centralne. Podsumowując, należy zauważyć, że Ministerstwo nie posiadało realnej możliwości odstąpienia od zamówienia centralnego, jeżeli jego opis nie spełniał oczekiwań”.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 315-316)

1.7. Wynagrodzenie CUW za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania publicznego.

Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowań umożliwiających zawarcie umowy MEN zapłaciło CUW wynagrodzenie w wysokości 62,2 tys. zł (w 2012 r. – 42,7 tys. zł, w 2013 r. – 13,1 tys. zł, w 2014 r. – 6,4 tys. zł). W wyniku analizy wszystkich płatności dokonanych przez Ministerstwo na rzecz CUW ustalono, że dokonywane były one w terminie 30 dni od daty otrzymania faktury tj. zgodnie z § 9 ust. 4³² Zarządzenia Prezesa RM.

Wartość wynagrodzenia na rzecz CUW mieściła się w przedziale 0,5% do 1,5 % wartości netto umowy zamówienia przypadającego na MEN, powiększona o należny podatek od towarów i usług, zgodnie z § 9 ust. 3 ww. Zarządzenia. Najwyższą stawkę wynagrodzenia w wysokości 1,5 % zastosowano za przygotowanie i przeprowadzenie 10 zamówień publicznych³³. W jednym przypadku za zamówienie na karty flotowe zastosowano stawkę w wysokości 0,5%. W pozostałych czterech zamówieniach³⁴ wysokość wynagrodzenia wynosiła 1% wartości netto umowy powiększonej o podatek od towarów i usług. Najwyższe wynagrodzenie w wysokości 30,2 tys. zł Ministerstwo zapłaciło za przeprowadzenie postępowania na bilety lotnicze. Wartość wynagrodzenia ustalona została z uwzględnieniem wysokości maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy określonego w umowie (1 644,0 tys. zł brutto). Na dzień zakończenia kontroli, poziom realizacji umowy, której okres obowiązywania upływa 31 grudnia 2014 r., wynosił 52% (wartościowo). Podobnie, za przygotowanie zamówienia na dostawę papieru do urządzeń kopiujących wysokość wynagrodzenia CUW została określona na podstawie wysokości maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy (80,4 tys. zł brutto) – na poziomie 1,2 tys. zł brutto, podczas gdy na dzień 24 listopada 2014 r. stopień realizacji umowy, której okres obowiązywania upływa 31 grudnia 2014 r., wynosił 42,5%.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 240-244)

Zastępca Dyrektora BA podał w wyjaśnieniach m.in., że „MEN dokonując szacowania potrzeb na poszczególne zamówienia realizowane w ramach zamówień centralnych, uwzględniło sugestie CUW wyrażoną w piśmie z dnia 18 kwietnia 2011 r. dotyczącą zwiększenia środków na realizację zamówień. Zwiększenie zapotrzebowania na realizację poszczególnych zamówień miało pozwolić na zabezpieczenie się przed szybszą niż zakładany okres konsumpcją umów w nieprzewidzianych sytuacjach. Jednakże w żadnym z ww. przypadków nie doszło do sytuacji zawyżenia szacunkowej wartości zamówień.” (...). Wartość zamówienia ustalono na podstawie szacunku, uwzględniającego analizę dotychczas

³² Od 1 czerwca 2014 r. § 10 ust. 4 Zarządzenia Nr 10 Prezesa RM.

³³ Sprzedaż i dostawa papieru do urządzeń kopiujących i drukujących, sprzedaż i dostawę niszczarek, zakup biletów lotniczych, sprzedaż i dostawę akcesoriów biurowych, świadczenie usług kurierskich w zakresie przesyłek krajowych, dostawa komputerów stacjonarnych, komputerów przenośnych i tabletów, ubezpieczenie komunikacyjne, ubezpieczenie majątku, świadczenie usług telefonii stacjonarnej, zakup i dostawę samochodów osobowych i ciężarowych.

³⁴ Świadczenie usług telefonii ruchomej, dostawę tabletów, dostawę oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej, dostawę energii elektrycznej.

ponoszonych wydatków oraz planowanych zadań MEN. Zmniejszenie zapotrzebowania na papier w latach 2013 – 2014 wynika m.in. z wprowadzenia w MEN systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD). Lata 2013 – 2015 to okres, w którym wdrażanych jest szereg reform oświatowych, w tym aż trzy o charakterze systemowym powszechnym i ogólnopolskim (I i II etap reformy szkolnictwa zawodowego „sześciolatki do szkoły”, „elementarz powszechny”).

(dowód: akta kontroli tom 1 str.419-421)

Dyrektor DE w wyjaśnieniach stwierdzi, iż szacunkowa wartość zamówienia na bilety lotnicze została skalkulowana na podstawie wydatków poprzedzających zamówienie. Wcześniejsza umowa na kwotę 1 500 000 złotych, która była zawarta na okres 2 lat, została wcześniej zakończona (koniec grudnia 2012 r.) ze względu na wyczerpanie środków finansowych przeznaczonych na jej realizację. Ponadto znacznie mniejsze wykorzystanie środków zostało spowodowane oszczędnościami w budżecie Ministerstwa, zmniejszoną liczbą wyjazdów zagranicznych, kupowaniem biletów w klasie ekonomicznej także dla Członków Kierownictwa oraz obniżką cen biletów - w III kwartale 2014 r³⁵.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.424-425)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Nierzetelne identyfikowanie potrzeb MEN dotyczących sprzętu informatycznego oraz artykułów biurowych.

Składane do CUW zapotrzebowania przewidywały zakup w 2012 r. 10 tabletów, dodatkowo zakupiono 6 tabletów.³⁵ W zakresie niszczarek zapotrzebowanie na lata 2013-2014 wynosiło 25 sztuk, dodatkowo MEN zakupiło w 2013 r. 8 sztuk.³⁶ Zapotrzebowanie na komputery stacjonarne w 2013 r. określono na 20 sztuk, natomiast zakupiono 60 sztuk. Jednocześnie Ministerstwo nie realizowało zamówień publicznych, na które uzyskało zgodę Szefa KPRM, z uwagi na „konieczność zabezpieczenia niezbędnych potrzeb MEN”.³⁷

(dowód: akta kontroli tom 1 str.248 – 274,424-425)

³⁵ Zapotrzebowanie na dostawę 10 tabletów zostało przekazane do CUW w dniu 28 września 2012r. Wartość zamówienia przewidziano na poziomie 25.000, 00 zł. Umowa w tym zakresie została podpisana przez CUW w dniu 28 listopada 2012 r. W umowie określono wartość zamówienia w wysokości 19 901,40 zł brutto. Następnie w grudniu 2012 r. w MEN zidentyfikowano dodatkowe potrzeby wymagające zakupu 6 sztuk tabletów. MEN 5 grudnia 2012 r. wystąpiło do Szefa KPRM o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia. Po uzyskaniu zgody Szefa KPRM w dniu 20 grudnia 2012 r. MEN zakupiło na podstawie art. 4 pkt. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych 6 sztuk tabletów. Jednostkowa wartość jednego tabletu zakupionego przez MEN wyniosła 3 649,41 zł brutto, natomiast wartość jednego tabletu zakupionego w ramach zamówień centralnych prowadzonych przez CUW wyniosła 1 990,14 zł brutto.

³⁶ Dostawa niszczarek – ostateczna wersja zapotrzebowania na dostawę 25 sztuk niszczarek została przekazane do CUW w dniu 13 lipca 2012 r. Umowa której przedmiotem była sprzedaż i sukcesywna dostawa niszczarek została zawarta przez CUW w ramach zamówień centralnych w dniu 26 października 2012 r. Umowa miała obowiązywać w okresie od dnia podpisania do 31 grudnia 2014 r. i w tym okresie zabezpieczać potrzeby MEN w zakresie dostawy niszczarek. Umowa została w całości zrealizowana przez MEN w dniu 14 grudnia 2012 r. Następnie w dniu 23 grudnia 2013 r. dokonano zakupu 8 sztuk niszczarek o łącznej wartości 27 920,00 zł na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych. Jednostkowa wartość niszczarek zakupionych przez MEN wyniosła 3 490,00 zł, natomiast jednostkowa wartość niszczarek zakupionych przez CUW wyniosła 1658,29 brutto lub 2049,17 zł brutto w zależności od rodzaju niszczarki.

³⁷ Pismem z dnia 8 kwietnia 2013 r. DE-WZP-KK-045-246/13 MEN wystąpiło do Szefa KPRM o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia polegającego na zakupie jednego tabletu. Potrzebę zakupu tabletu MEN uzasadniło koniecznością niezwłocznego zabezpieczenia bieżących potrzeb MEN w zakresie sprzętu komputerowego o charakterze mobilnym (awaria sprzętu używanego do bieżącej pracy). Pismem z dnia 18 kwietnia 2013 Szef KPRM wyraził zgodę na samodzielną realizację zakupu jednego tabletu.

Pismem z dnia 01 października 2013 DE WZP-JC-042-663/13 MEN wystąpiło do Szefa KPRM o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia publicznego na dostawę 40 sztuk komputerów stacjonarnych oraz 3 sztuk komputerów przenośnych. Potrzebę uzasadniono pojawieniem się nowych potrzeb zidentyfikowanych po zakończeniu prowadzonego przez CUW postępowania centralnego na zakup urządzeń informatycznych. Samodzielną realizacją zamówienia miała pozwolić na zabezpieczenie niezbędnych potrzeb resortu w sprzęt komputerowy. Szef KPRM wyraził zgodę Pismem BDG-4420-393(2)/13 na samodzielną realizację zamówienia. MEN zakupiło w trybie przetargu nieograniczonego 40 sztuk komputerów stacjonarnych. Do dnia zakończenia kontroli MEN nie zakupiło 3 sztuk komputerów przenośnych.

Dyrektor BA podał w wyjaśnieniach m.in., że „zakup 6 tabletów poprzedzony został szczegółową analizą ich planowanego wykorzystania, biorąc pod uwagę bezpieczeństwo danych jak i docelowego użytkownika tj. osoby na najwyższych stanowiskach kierowniczych w MEN. W odniesieniu do zakupionych 8 sztuk kolejnych, po 25 zakupionych przez CUW, niszczarek należy zwrócić uwagę na czas jaki upłynął pomiędzy dostawą 25 sztuk (grudzień 2012) a zakupem 8 kolejnych sztuk (grudzień 2013). W przeciągu roku zidentyfikowano potrzebę zakupu niszczarek z przeznaczeniem ich wykorzystania w komórkach organizacyjnych pracujących na dużych ilościach danych/materiałach wrażliwych (Biuro Kadr i Szkolenia, Pełnomocnik ds. Informacji Niejawnych a także m.in. zespół tworzący darmowy podręcznik „Nasz Elementarz”). (...) W odniesieniu do kupionych 40 zestawów komputerowych należy zwrócić uwagę na fakt planowanego uruchomienia w MEN w 2014 r. systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami, oraz nie mniej ważnych modyfikacji istniejących systemów m.in. systemu finansowo-księgowego ENOVA. Ponadto w ostatnim kwartale 2013 r. urząd przygotowywał się do przedsięwzięcia związanego z tworzeniem darmowego podręcznika „Nasz Elementarz”. Wszystkie ww. czynniki spowodowały konieczność zamówienia dodatkowego sprzętu o określonych, wyższych parametрах, z przeznaczeniem dla kluczowych zadań przy realizacji ww. projektów. Parametry sprzętu komputerowego dostarczonego w wyniku przeprowadzenia postępowania centralnego przez CUW były gorsze od parametров komputerów zakupionych indywidualnie przez MEN.”

(dowód: akta kontroli tom 1 str.442-445)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że podane przyczyny konieczności zakupu ww. sprzętu nie były nie do przewidzenia w perspektywie roku. Ponadto nie można mówić o rzetelnym identyfikowaniu potrzeb i planowaniu zamówień w sytuacji, kiedy liczba dodatkowo zakupionego sprzętu jest dwukrotnie wyższa niż planowana (komputery stacjonarne) lub niedoszacowanie liczby niezbędnych urządzeń wynosi ponad 50 % (tablety).

- 2) Zrealizowanie zamówień publicznych na świadczenie usług telefonii komórkowej w 2011 r.³⁸, oraz dostawę artykułów biurowych w 2012 r.³⁹ bez uzyskania zgody Szefa KPRM, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM.⁴⁰

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 23,28,424-425, 463-476)

Zastępca Dyrektora BA podał w wyjaśnieniach m.in., że umowa na usługi telefonii komórkowej została zawarta przez CUW w dniu 29 grudnia 2011 r. Do czasu zawarcia ww. umowy, MEN, celem zapewnienia ciągłości pracy urzędu, zawierał umowy dot. usług telefonii komórkowej bez stosowania

³⁸ W 2011 roku świadczenie usług telefonii komórkowej zostało wykonane na rzecz MEN w ramach realizacji czterech umów zawartych pomiędzy MEN a Polkomtel S.A. na podstawie art. 4 pkt. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych tj. umowa MEN/2011/BA/593 z 29.04.2011 r., o wartości 8130,08 netto (10 000 brutto), umowa MEN/2011/BA/1326 z dnia 06.07.2011 r. o wartości 12 195,12 netto (15 000 brutto), umowa MEN/2011/BA/1835 z dnia 05.09.2011 r., o wartości 12 195,12 netto (15 000 brutto) oraz umowa MEN/2011/BA/2196 z dnia 13.10.2011 o wartości 20 325,20 netto (25 000 brutto).

³⁹ W 2012 MEN dokonało zakupu kalkulatorów (zakupy realizowane w wyniku analizy rynku w dniach: 23.01.2012 – 516,60 zł, 05.03.2012 – 1033,20 zł), piór wiecznych (zakupy dokonane w wyniku analizy rynku 17.01.2012 – 516,01 zł), papieru ozdobnego (Zakupy dokonywane w wyniku analizy rynku w dniach: 24.05.2012 r. – 41,94 zł; 14.06.2012 – 430,50 zł, 26.07.2012 – 895,44 zł, 26.07.2012 r. – 250,92 zł, 23.08.2012 r. – 13,50 zł) na podstawie art. 4 pkt. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁴⁰ Wykaz zamówień centralnych na 2011 rok uwzględniał m.in. zamówienie centralne na telefonię ruchomą, natomiast wykaz na 2012 przewidywał realizację zamówienia na dostawę akcesoriów i materiałów biurowych.

przepisów ustawy PZP ponieważ ich łączna wartość była poniżej 14 000 Euro. MEN nie posiadało wiedzy, kiedy postępowanie centralne zostanie ostatecznie rozstrzygnięte. Interpretacja zarządzenia, potwierdzona opinią Radcy Prawnego Departamentu Prawnego MEN w Ministerstwie ugruntowała stanowisko, że do zamówień do 14.000 euro przepisów zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nie stosuje się.

Odnosząc się do zakupu kalkulatorów, piór wiecznych, papieru ozdobnego Zastępca Dyrektora BA podał w wyjaśnieniach m.in.: „zakupów dokonano w celu zaspokojenia bieżących potrzeb. W 2012 r. Ministerstwa realizowano zakupy w ramach wcześniej zawartej umowy. Kilka artykułów, wymienionych poniżej nie znalazło się w wykazie artykułów biurowych objętych tą umową. Zakup każdego z asortymentów miał charakter incydentalny i indywidualny. Dokonane zakupy stanowiły łącznie odpowiednik 2,2 % wartości rocznych wydatków na artykuły biurowe w danym okresie. Ministerstwo Edukacji Narodowej poznało asortyment planowany do zakupu przez CUW dopiero w lipcu, a umowa ostatecznie została zawarta w dniu 13.12.2012 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.407-408, 424-425)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć że katalog wyłączeń z centralnego zakupu określony w § 2 pkt 1- pkt 3 Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2011 r. miał charakter zamknięty i nie obejmował zamówień, o których mowa w art. 4 pkt 8 ustawy PZP. Dopiero Zarządzeniem Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r. wyłączono te zamówienia z centralnego systemu zamówień (§ 2 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że nierzetelne planowanie potrzeb ma również wpływ na wysokość wynagrodzenia płaconego CUW za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania. Wynagrodzenie to, liczone jako procent od maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy jest tym większe, im większa jest wartość zawartej umowy, a ta zależy m.in. od liczby zamówionych towarów i usług. Realizacja na koniec listopada 2014 r. umowy na zakup biletów lotniczych na poziomie 52 % i umowy na zakup papieru do urządzeń kopiujących na poziomie 42 % wskazuje, że potrzeby w tym zakresie zostały zawyżone o ok. 50 %. Rzetelne określenie zapotrzebowania pozwoliłoby na zmniejszenie wynagrodzenia dla CUW.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, bowiem nieprawidłowości te dotyczyły jednostkowych zamówień i nie miały charakteru systemowego.

2. Korzyści Centralnego Systemu Zamówień Publicznych w porównaniu do zdecentralizowanej (dotychczas) formy udzielania zamówień publicznych.

2.1. Organizacja systemu zamówień publicznych w odniesieniu do jednostek podległych i nadzorowanych przez MEN.

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Edukacji Narodowej nie zorganizowało systemu zamówień publicznych obejmującego jednostki podległe i nadzorowane.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 315)

Zastępca Dyrektora DE wskazała, m.in. na zróżnicowanie potrzeb i źródeł finansowania oraz znaczną liczbę jednostek podległych i nadzorowanych (86 jednostek), których objęcie systemem zamówień centralnych spowoduje znaczne problemy logistyczne i wydłuży procedury. Jednostki mają siedziby na terenie całego kraju oraz poza jego granicami, przez co centralizacja zamówień może przynieść efekt odmienny od zamierzonego z powodu znacznie wyższych cen ofert. Włączenie jednostek podległych/nadzorowanych do Centralnego Systemu Zamówień Publicznych byłoby niecelowe i nieefektywne.

(dowód: akta kontroli tom. 1 str.317-318)

2.2. Korzyści zamawiającego z tytułu włączenia do CSZP.

Opis stanu
faktycznego

Włączenie Ministerstwa do CSZP nie spowodowało zmian w zatrudnieniu pracowników realizujących zadania w obszarze zamówień publicznych. Liczba pracowników zatrudnionych w wydziale zamówień publicznych na dzień 1 lipca 2011 r. oraz 31 sierpnia 2014 r. wynosiła pięć osób. Na dzień 31 sierpnia 2014 r.⁴¹ w Ministerstwie odnotowano wzrost o 3 755,19 zł wysokości kosztów osobowych ponoszonych z tytułu zatrudniania przy realizacji zamówień publicznych w porównaniu do stanu na 1 lipca 2011 r.⁴² Różnica w wysokości wynagrodzeń wynikała z ruchów kadrowych, zmian stanowisk pracowników, awansów oraz zmian wysokości dodatków za wysługę lat.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 320-322, tom 2 str. 488)

W wyniku analizy porównawczej cen zakupu towarów i usług uzyskanych w przetargach prowadzonych w CSZP oraz cen zakupu towarów i usług uzyskanych w podobnych zamówieniach publicznych realizowanych samodzielnie przez Ministerstwo ustalono, że w wyniku CSZP obniżono ceny zakupu paliwa dla samochodów służbowych⁴³, energii elektrycznej⁴⁴, oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej, usług ubezpieczeń komunikacyjnych samochodów służbowych⁴⁵ usług kurierskich w obrocie krajowym⁴⁶; oraz 17 towarów artykułów biurowych⁴⁷. Natomiast ceny 49 produktów artykułów biurowych oraz cena miesięcznego abonamentu za świadczenie usługi telefonii komórkowej były wyższe niż dotychczas.

(dowód: akta kontroli tom 2 str.145-164)

Zastępca Dyrektora DE MEN wskazując pozytywne aspekty włączenia MEN do CSZP wymieniła: *możliwość uzyskania korzystniejszej oferty cenowej i/lub korzystniejszych warunków zakupu jedynie w przypadku kilku wybranych rodzajów dostaw i usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych, których oczekiwane parametry są zbieżne dla wszystkich jednostek administracji. Wśród negatywnych aspektów MEN wskazało na przedłużające się procedury przetargowe. Zbyt późne w skali roku budżetowego rozstrzygnięcie postępowania o zamówienie publiczne lub jego unieważnienie uniemożliwiają*

⁴¹ Według stanu na dzień 31 sierpnia 2014 r. wysokość kosztów osobowych z tytułu zatrudniania przy realizacji zamówień publicznych wynosiła 26 587,91 zł

⁴² Według stanu na dzień 1 lipca 2011 r. wysokość kosztów osobowych z tytułu zatrudniania przy realizacji zamówień publicznych wynosiła 22 832,72 zł.

⁴³ W wyniku postępowania centralnego na karty flotowe uzyskano opust w wysokości 1% od faktycznej ceny paliwa obowiązującej w danym dniu.

⁴⁴ Grupa taryfowa Cxx - 0,2278 zł; natomiast w wyniku samodzielnie zawartej umowy MEN stawka wynosiła 0,34 zł / kWh

⁴⁵ Np.: ubezpieczenie w ramach CSZP. Skoda Superb WI 2777N 1521,00 zł , dotychczas - 4623,00 zł; VW Passat WI 8777 L - 1200,00 zł, dotychczas - 4034,40 zł.

⁴⁶ Świadczenie usług kurierskich w obrocie krajowym - uzyskano jedną stawkę w wysokości 22,80 brutto na przesyłki kurierskie miejskie i krajowe .Biorąc pod uwagę rodzaj i liczbę wysyłanych w 2014 roku przesyłek uzyskana cena jest korzystniejsza.

⁴⁷ Np. segregator A4 -75 mm - 4,12 zł brutto (umowa CUW), 5,41 zł brutto (umowa MEN); wizytownik 96W 8,01 brutto CUW), MEN 5,78 zł brutto (MEN); dziurkacz biurowy(A3 A4 A5 A6) 146,75 zł brutto (CUW) 27,55 zł brutto (MEN).

Zamawiającemu samodzielną realizację zamówienia. W przypadku nowych, pilnych potrzeb zidentyfikowanych w trakcie lub po zakończeniu postępowania prowadzonego przez CUW powinno się ułatwić/skrócić procedurę wydania zgody na samodzielną realizację zamówienia. Rozważenia wymaga kwestia ustalania wynagrodzenia dla CUW za przeprowadzone postępowanie, powinno być ono ustalane po ostatecznym rozliczeniu umowy. Negatywnym aspektem jest również kwestia standaryzacji zamówień, przez co nie są uwzględniane indywidualne potrzeby jednostek.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.318-319)

2.3. Współpraca MEN z CUW i wywiązywanie się z obowiązków określonych w § 10 ust. 2 – 5⁴⁸ Zarządzenia Prezesa RM.

Opis stanu faktycznego

Obsługa korespondencji pomiędzy Ministerstwem a CUW odbywała się za pośrednictwem poczty elektronicznej, platformy Marketplanet. W grudniu 2012 r. CUW uruchomiło system do zarządzania zamówieniami centralnymi CeZam. Po zakończeniu użytkowania systemu Marketplanet, w trakcie trwania niniejszej kontroli, ustalono, że logowanie do systemu i odczytywanie zawartych w nim danych okazało się niemożliwe. Dane zawarte w systemie nie zostały przeniesione do systemu CeZam.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.328-329,390-394)

Według Zastępcy Dyrektora DE dzięki platformie elektronicznej CeZam nastąpiło polepszenie kontaktów Ministerstwa z CUW. Natomiast usprawnienia wymaga wyszukiwanie informacji o trwających i zakończonych (archiwalnych) postępowaniach.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.318 329,345)

W wyniku analizy dokumentacji zgromadzonej przy realizacji poszczególnych zamówień publicznych ustalono, że Ministerstwo na bieżąco współpracowało z CUW i przekazywało wyjaśnienia i informacje dotyczące poszczególnych zamówień w terminach określonych przez CUW. Stwierdzony w toku kontroli przypadek braku możliwości zaakceptowania w systemie CeZam wypełnionego formularza nie wynikał z przyczyn leżących po stronie MEN i w ocenie NIK nie miał wpływu na rzetelną realizację obowiązków wobec CUW.

(dowód: akta kontroli tom 1 str.102,138)

2.4. Prawidłowość stosowania trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki w odniesieniu do zamówień identycznych przedmiotowo z zamówieniami ujętymi w wykazie określonym w § 4 ust. 1 i 2 Zarządzenia Prezesa RM.

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. Ministerstwo udzieliło jednego zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy PZP. Przedmiotem zamówienia było świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym, w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych o masie wagowej poniżej 50 g oraz ich ewentualnych zwrotów. Zakres przedmiotowy zamówienia był zgodny z zamówieniami ujętymi w wykazie określonym w § 4 ust. 1 i 2 Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Zamówienie było współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Wartość zamówienia została ustalona w wysokości 113 650,00 zł. brutto. W wyniku

⁴⁸ Od 1 czerwca 2014 r. § 11.

udzielonego zamówienia zawarto umowę⁴⁹ z Poczta Polska SA na okres od 1 czerwca 2012 r. do 31 maja 2013 r. lub do wyczerpania kwoty 113 650,00 zł.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 275 – 303, tom 2 str. 109-121)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁰, wnosi o rzetelne planowanie zamówień publicznych, poprzedzone udokumentowanymi potrzebami oraz analizą kosztów i korzyści.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz

.....
podpis

⁴⁹ Umowa nr 196780/W MEN/2012/DE/819 z 24 maja 2012 r.

⁵⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.