



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.003.02.2017

P/17/063

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Zielonej Górze
Kontrolerzy	Anna Nowakowska, główny specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli Nr LZG/32/2017 z 11 kwietnia 2017 r. Beata Jakubowska, główny specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli Nr LZG/31/2017 z 11 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze, 65-057 Zielona Góra, ul. Podgórna 7 (dalej: <i>UMWL</i> lub <i>Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W Urzędzie w pełni przestrzegano zakazu dzielenia zamówień na części oraz zaniżania wartości zamówień³ celem uniknięcia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej: *Pzp*). Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w latach 2014-2016 zostały przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) w wymaganym terminie, jednak wykazano w nich nierzetelne dane w zakresie wartości zamówień podprogowych⁵.

Wprowadzone rozwiązania organizacyjne mające na celu zapewnienie prawidłowości postępowania przy udzielaniu zamówień podprogowych, adekwatne do funkcjonującej struktury organizacyjnej, skutkowały przygotowaniem i realizacją zamówień w sposób gwarantujący zabezpieczenie interesów zamawiającego, jak i równe traktowanie wykonawców.

¹ Od dnia 29 listopada 2010 r.

² 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.

³ Ustalono na podstawie analizy ośmiu zamówień podprogowych o łącznej wartości 550,0 tys. zł netto (676,4 tys. zł brutto).

⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

⁵ Zamówienia o wartości określonej w art. 4 pkt 8 *Pzp* (do 15 kwietnia 2014 r. - nieprzekraczającej kwoty 14 tys. euro, następnie - 30 tys. euro).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych podprogowych

W latach 2014-2017 (I kwartał) w Urzędzie obowiązywały wprowadzone przez Marszałka Województwa procedury kontroli zarządczej⁶, w których ustalono sposób organizacji tej kontroli, zasady jej funkcjonowania oraz stanowiska odpowiedzialne za poszczególne etapy.

(dowód: akta kontroli str. 5-26)

Identyfikacja ryzyk, dokonanie ich ocen oraz wskazanie środków zapobiegawczych nastąpiło również w obszarze zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 125-140)

Za zamówienia podprogowe odpowiadał dyrektor departamentu merytorycznego, przy czym pracownik wydziału merytorycznego odpowiedzialny za realizację zamówienia zobowiązany był w każdym przypadku do przeprowadzenia rozeznania rynku (u co najmniej trzech potencjalnych wykonawców) i oszacowania wartości zamówienia z należytą starannością. Czynności rozeznania rynku należało udokumentować w formie notatki służbowej (wzór został ustalony załącznikiem do zarządzenia), która stanowiła dla dysponenta środków budżetowych podstawę do sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania i umowy. Wzory zapytań ofertowych wraz z określonymi formularzami ofertowymi zostały określone zarządzeniem Marszałka Województwa (określono wymóg pisemności dla tej czynności). Wniosek powinien być uprzednio zaakceptowany przez kierownika wydziału zamówień publicznych⁷ oraz przekazany do skarbnika województwa celem dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym budżetu. Marszałek Województwa lub osoba upoważniona wyrażała zgodę na udzielenie zamówienia.

Opisane zasady dotyczyły wydatków, których wartość przekraczała kwotę netto 15.000 zł. Do wysokości tej kwoty ustalono uproszczone zasady udzielania zamówień⁸.

Odrębne zasady ustalone zostały ponadto w przypadku wydatku nieplanowanego, którego wartość nie przekraczała 3.000 zł oraz w sytuacjach udzielania zamówień

⁶ Zarządzenie nr 59/2015 Marszałka Województwa Lubuskiego z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kontroli Zarządczej w UMWL, a wcześniej – Zarządzenie nr 2/2013 Marszałka Województwa Lubuskiego z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kontroli Zarządczej w UMWL.

⁷ Obowiązek w zakresie przedkładania wniosku wydziałowi zamówień publicznych wprowadzono zarządzeniem z 15 lutego 2015 r.

⁸ Dokonując zamówień planowych należało złożyć u dyrektora departamentu merytorycznego odpowiedzialnego za prowadzenie postępowania dokument w formie: zamówienia, zlecenia lub umowy. Rozeznanie rynku polegało również na ustaleniu cen u co najmniej trzech potencjalnych wykonawców w formie wybranej przez pracownika przygotowującego zamówienie (również telefonicznie, faksem drogą elektroniczną). Dokument, z którego wynikało zamówienie, przed przekazaniem do departamentu finansów podlegał sprawdzeniu i zarejestrowaniu w rejestrze zamówień.

publicznych przez beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Lubuskiego na lata 2014-2020 (dalej: *RPO WL*).

W przypadku dofinansowania zamówień dofinansowanych w ramach RPO WL, m.in.: prowadzone postępowanie podlegało upublicznieniu, a termin składania ofert wynosił co najmniej siedem dni.

(dowód: akta kontroli str. 27-46)

Ustanowione mechanizmy kontroli w obszarze udzielania i realizacji zamówień o wartości podprogowej, w tym dotyczące kontroli operacji finansowych i gospodarczych spełniały standardy kontroli zarządczej określone w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 5-46, 86-124)

Zagadnienia dotyczące udzielania zamówień publicznych do kwoty 30 tys. euro:

- nie były objęte audytem wewnętrznym. Były natomiast przedmiotem jednej kontroli - przeprowadzonej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w 2014 r.¹⁰, w wyniku której nie odnotowano uwag,
- nie były przedmiotem skarg¹¹ złożonych do Urzędu ani wniosków o udostępnienie informacji publicznej¹².

(dowód: akta kontroli str. 80-84)

Pracownikom Urzędu zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji w zakresie Pzp (szkolenia odbywały się co najmniej raz w roku) oraz warunki techniczne umożliwiające przygotowanie zamówień. Osoby przygotowujące i prowadzące postępowania o udzielenie zamówień miały ujęte stosowne zapisy w zakresach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 47-77, 231-232, 245-297)

Podwyższenie tzw. progu bagatelności¹³ nie zmieniło stanu zatrudnienia osób zaangażowanych w udzielanie zamówień ani nie miało znaczącego wpływu na liczbę zamówień publicznych udzielanych bez zastosowania ustawy Pzp. Zmiana tego progu umożliwiła zakup bez stosowania ww. procedur jedynie w odniesieniu do usług: telekomunikacyjnych, naprawy pojazdów oraz usług serwisowych urządzeń drukujących (zakup usług naprawy samochodów oraz serwisu urządzeń drukujących poddano szczegółowemu badaniu, którego wyniki opisano w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 53, 78-79)

W Urzędzie prowadzony był rejestr udzielonych zamówień podprogowych, zawierający m.in. dane dotyczące wartości oraz miesiąca, w którym udzielono zamówienia. Badanie zapisów 15 zamówień podprogowych wykazało, że operacje

⁹ Dz. Urz. MF z 2009 r. poz. 15, ze zm.

¹⁰ Tj. projektu *System informacji o funduszach Europejskich pod kątem zgodności z zasadami udzielania zamówień publicznych Głównego Punktu Informacyjnego*.

¹¹ Na podstawie analizy skarg ujętych w rejestrze skarg.

¹² Na podstawie wybranych pięciu wniosków o udzielenie informacji publicznej odnoszących się do zamówień publicznych stwierdzono, że cztery z nich dotyczyły zamówień powyżej 30 tys. euro, a w jednym przypadku wnioskodawca skierował ogólne zapytanie dotyczące zakupów sprzętu komputerowego (we wszystkich przypadkach Urząd udzielił stosownych informacji).

¹³ Ustawowe wyłączenie ze stosowania ustawy Pzp przy udzielaniu zamówień publicznych do wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Pzp.

finansowe i gospodarcze poddano każdorazowo kontroli wstępnej, formalno-rachunkowej i merytorycznej.

(dowód: akta kontroli str. 228-229, 233-235)

Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w latach 2014-2016 zostały przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), stosownie do art. 98 ust. 2 Pzp - w terminie do 1 marca roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

(dowód: akta kontroli str. 154-167)

W sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach za lata 2014-2016 wykazano udzielone zamówienia podprogowe o wartości, odpowiednio: 10.680,8 tys. zł, 10.257,0 tys. zł i 10.750,3 tys. zł, podczas gdy rzeczywista wartość udzielonych zamówień wyniosła odpowiednio: 10.802,5 tys. zł, 10.331,3 tys. zł i 10.927,2 tys. zł.

Różnica w kwotach sprawozdanych, a faktycznie udzielonych (za poszczególne lata odpowiednio: zaniżenie o 121,7 tys. zł, 74,3 tys. zł i 176,9 tys. zł - opis zawarto również w sekcji wystąpienia pokontrolnego dotyczącego stwierdzonej nieprawidłowości) wynikała m.in. z:

- ujęcia w rejestrze (i tym samym w sprawozdaniach) zamówień w zawyżonej wysokości (wartość brutto, zamiast netto) lub też w nieprawidłowym okresie sprawozdawczym (w roku realizacji zamówienia, zamiast w roku jego udzielenia), co wystąpiło w przypadku trzech zamówień (spośród 15 poddanych badaniu przez NIK). I tak, - dwa zamówienia (dotyczące zakupu usług serwisu gwarancyjnego i infrastruktury serwerowej o wartości 56,5 tys. zł netto oraz zakupu usług serwisu urządzeń drukujących o wartości 89,8 tys. zł netto) ujęto w rejestrze zamówień za 2017 r. zamiast w roku udzielenia zamówień¹⁴, tj. w 2016 r. Jedno z zamówień¹⁵ (dotyczące usługi wytworzenia, uruchomienia, asysty technicznej oraz utrzymania Lokalnego Systemu Informatycznego dla RPO WL) zaewidencjonowano w rejestrze zamówień w wartości brutto (tj. 130,0 tys. zł, wartość netto: 105,7 tys. zł),
- błędów rachunkowych w sumowaniu zamówień ujętych w rejestrze,
- nie wykazywania zamówień udzielanych w walucie obcej, których wartość przedmiotu zamówienia stanowiła równowartość w przeliczeniu na złote łącznie 396,4 tys. zł (2014 r.: 107,3 tys. zł, 2015 r.: 155,9 tys. zł, za 2016 r.: 133,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 151, 153-168, 230)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach w latach 2014-2016 wykazano wartości udzielonych zamówień podprogowych w nieprawidłowej wysokości, a różnice te wyniosły odpowiednio: 121,7 tys. zł (1,1% wartości faktycznie udzielonych zamówień), 74,3 tys. zł (0,7%) i 176,9 tys. zł (1,6%).

¹⁴ Umowy zawarto odpowiednio w dniach: 23 grudnia 2016 r. i 27 grudnia 2016 r.

¹⁵ Umowa z 28 listopada 2014 r.

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 przekazywania¹⁶ 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 przekazywania¹⁷ - 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.

Rozbieżności wynikają z błędów popełnionych przez pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za przygotowanie sprawozdań polegających m.in. na nieprawidłowym sumowaniu zamówień, ujmowaniu w rejestrze (i tym samym w sprawozdaniach) zamówień w zawyżonej wysokości (wartość brutto, zamiast netto), lub też w nieprawidłowym okresie sprawozdawczym (w roku realizacji zamówienia, zamiast w roku jego udzielenia) oraz niesprawozdawaniu zamówień udzielanych w walucie obcej.

Kierownik Wydziału Zamówień Publicznych – zobowiązana do nadzoru nad sporządzeniem tych sprawozdań wskazała również na brak wiedzy o sposobie sprawozdawania zamówień udzielanych w walucie obcej – instrukcja do sprawozdań nakazuje wykazać kwoty netto (w złotych), nie określa natomiast na jaki dzień należy dokonać przeliczenia (dzień udzielenia zamówienia czy dzień zapłaty)¹⁸ oraz co oznacza w takiej sytuacji wartość netto.

Wyjaśniła ponadto, iż miała również wątpliwości co do konieczności sprawozdawania zamówień udzielonych w walucie obcej, dlatego dopiero w trakcie kontroli NIK przeprowadziła rozmowę telefoniczną z pracownikiem UZP, w wyniku której uzgodniono, iż Urząd dokona korekty sprawozdań.

Korektę sprawozdania za 2016 r. przekazano do UZP w toku kontroli, tj. w dniu 19 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 54-69, 141, 145-148, 151-168, 230, 241-244)

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie w Urzędzie rozwiązań organizacyjnych mających na celu zapewnienie dokonywania wydatków do 30 tys. euro w sposób zgodny z wymaganiami prawa i standardami kontroli zarządczej. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła wykazywania nierzetelnych danych w zakresie wartości zamówień podprogowych w sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych.

¹⁶ Dz.U. poz. 1530.

¹⁷ Dz.U. poz. 2038.

¹⁸ Stosownie do opinii Urzędu Zamówień Publicznych zamieszczonej na stronie <https://www.uzp.gov.pl> [dostęp: 30.06.2017], podstawą obliczenia wartości waluty dla potrzeb sporządzania sprawozdań z udzielonych zamówień jest kurs złotego ogłoszony przez Narodowy Bank Polski w dniu zawarcia umowy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą.

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

W latach 2014-2017 (I kwartał) Urząd udzielił¹⁹ 9.533 zamówień o łącznej wartości 35.450,0 tys. zł, w tym o wartości 11.961,2 tys. zł w przedziale 14-30 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 168, 230)

Plan zamówień publicznych, w tym również zamówień podprogowych, sporządzono na każdy rok.

(dowód: akta kontroli str. 170-186)

Badaniem objęto osiem zamówień podprogowych o łącznej wartości 550,0 tys. zł netto (676,4 tys. zł brutto), dotyczących:

- usług naprawy samochodów służbowych o wartości 46,3 tys. zł netto (56,9 tys. zł brutto),
- usług serwisu gwarancyjnego infrastruktury serwerowej o wartości 56,5 tys. zł netto (69,5 tys. zł brutto),
- usług serwisu urządzeń drukujących o wartości 89,8 tys. zł netto (110,4 tys. zł brutto),
- usługi polegającej na sporządzeniu sprawozdania z realizacji Planu gospodarki odpadami dla Województwa o wartości 45,0 tys. zł netto (55,4 tys. zł brutto),
- dostawy²⁰ dwóch fabrycznie nowych pięcioosobowych samochodów na potrzeby Urzędu o wartości 120,9 tys. zł netto (148,7 tys. zł brutto),
- dostawy systemów i serwerów informacyjnych w ramach polityki PCD na potrzeby Urzędu o wartości 47,8 tys. zł netto (58,8 tys. zł brutto),
- wykonania i wdrożenia internetowego serwisu informacyjnego dot. RPO WL o wartości 38,0 tys. zł netto (46,7 tys. zł brutto),
- wytworzenia, uruchomienia, asysty technicznej oraz utrzymania Lokalnego Systemu Informatycznego dla RPO WL na lata 2014-2020 o wartości 105,7 tys. zł netto (130,0 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 187- 199, 236-240)

W odniesieniu do zbadanych zamówień stwierdzono, że:

- ich wartość oszacowano z należytą starannością,
- zapytania ofertowe przekazywano takiej liczbie wykonawców, która zapewniała oszczędność w wydatkowaniu środków (bądź poprzez zamieszczanie ogłoszeń

¹⁹ W poszczególnych latach 2014-2017 (I kwartał) kolejno: 2.992, 2.756, 3.062 i 723 o wartości odpowiednio: 10.802,5 tys. zł, 10.331,3 tys. zł, 10.927,2 tys. zł i 3.389,0 tys. zł. W roku 2013 (będącym rokiem bazowym do porównań) udzielono 5.175 zamówień podprogowych o wartości 10.044,8 tys. zł – znaczna liczba zamówień w 2013 r. wynikała z ujmowania w rejestrze wszystkich rozliczeń delegacji pracowników.

²⁰ Zakup samochodów osobowych został dofinansowany w 50% ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (decyzja w sprawie dofinansowania została zawarta 9 grudnia 2016 r.).

o zamiarze udzielenia zamówień w BIP), a termin wyznaczony przez Zamawiającego do składania ofert uwzględniał niezbędny czas do przygotowania i złożenia oferty,

- zostały one przeprowadzone i udokumentowane zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie procedurami,
- nie stwierdzono kumulacji kompetencji przypisanych jednemu pracownikowi,
- wybrano najkorzystniejsze oferty,
- w każdym przypadku zawarto pisemną umowę zawierającą m.in. zapisy chroniące interes zamawiającego,
- Urząd dysponuje dokumentami potwierdzającymi wykonanie zamówień w wymaganym zakresie i terminie,
- nie nastąpił podział zamówienia na części celem uniknięcia stosowania Pzp,
- dochowano zasad określonych przez Instytucję Zarządzającą²¹,
- udzielone zamówienia zostały opłacone w pełnej wysokości, a dokonane operacje gospodarcze i finansowe zostały poddane kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej. Zaciągnięte zobowiązania miały pokrycie w planie finansowym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 85, 187-199, 200-227, 236-240)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli²², wnosi o rzetelne sporządzanie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach w zakresie udzielonych zamówień podprogowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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 oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²¹ Na podstawie analizy dwóch zamówień dofinansowanych z UE, tj. dotyczących zakupu usług :1) przeglądów i naprawy samochodów służbowych (RPO WL 2014-2020) oraz 2) serwisu urządzeń drukujących (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020).

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 524

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.

Zielona Góra, dnia 3 lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontrolerzy
Anna Nowakowska
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis

Beata Jakubowska
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis