



LWA-4113-003-00/2014
Nr ewid.172/2015/D/14/506/LWA

Informacja o wynikach kontroli

**UDZIELANIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH
NA USŁUGI ZEWNĘTRZNE
PRZEZ PODMIOTY SEKTORA PUBLICZNEGO**

DELEGATURA W WARSZAWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

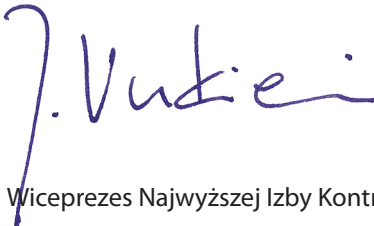
Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie:

Andrzej Panasiuk



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 26 czerwca 2015r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	12
3.2.1. Planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przy uwzględnieniu potrzeb i korzyści	12
3.2.1.1. Planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym (sporządzanie planu zamówień)	12
3.2.1.2. Identyfikacja potrzeb jednostki oraz analiza zasadności udzielenia zamówień na usługi pod kątem kosztów i korzyści	13
3.2.1.3. Regulacje wewnętrzne określające zasady zlecenia usług podmiotom zewnętrznym.....	15
3.2.2. Zgodność udzielania zamówień publicznych na usługi podmiotom zewnętrznym, z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i regulacjami wewnętrznymi.....	16
3.2.2.1. Zamówienia podlegające przepisom ustawy Prawo zamówień publicznych.....	16
3.2.2.2. Zamówienia, których udzielenie nie podlegało przepisom ustawy Pzp	20
3.2.3. Prawdopodobieństwo zawartych umów na usługi zewnętrzne	21
3.2.4. Inne ustalenia kontroli	22
4. INFORMACJE DODATKOWE	24
4.1. Przygotowanie kontroli	24
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	24
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	26
5. ZAŁĄCZNIKI.....	27

Temat kontroli

Kontrola Nr D/14/506 „Realizacja zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego” – przeprowadzona w ramach planu pracy NIK na 2014 r. z inicjatywy własnej NIK, jako kontrola doraźna koordynowana.

Cele kontroli

Celem głównym kontroli było dokonanie oceny działań podejmowanych przez jednostki objęte kontrolą w związku z udzielaniem zamówień publicznych na usługi zewnętrzne.

Cele częściowe kontroli to ocena:

1. procesu planowania zlecenia usług podmiotom zewnętrznym, przy uwzględnieniu potrzeb i korzyści w tym zakresie;
2. zgodności procedury udzielania zamówień z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi i regulacjami wewnętrznymi, w tym ocena przebiegu działań przygotowawczych przed wszczęciem postępowań o udzielenie zamówienia oraz przebiegu postępowań;
3. prawidłowości zawartych umów na usługi zewnętrzne, w tym w zakresie zgodności z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych, warunkami zamówienia i zabezpieczenia interesów zamawiającego.

Organizacja kontroli

W kontroli uczestniczyły delegatury Najwyższej Izby Kontroli (w Katowicach, w Poznaniu oraz w Rzeszowie), a jednostką koordynującą badania kontrolne była Delegatura NIK w Warszawie. Kontrolą objęto 13 jednostek sektora finansów publicznych (dwa ministerstwa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dwa urzędy centralne: Główny Urząd Statystyczny i Urząd Komunikacji Elektronicznej, cztery urzędy miasta oraz cztery spółki jednostek samorządu terytorialnego i jedną spółkę Skarbu Państwa. Wykaz jednostek uczestniczących w kontroli, a także jednostek skontrolowanych stanowi załącznik nr 5.1. do informacji.

Kontrolą objęto lata 2012–2014 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). W celach porównawczych dane statystyczne w 2014 r. przedstawiono wg stanu na koniec I półrocza. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 28 lipca 2014 r. do 24 października 2014 r. Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego 28 listopada 2014 r.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ uzyskano od Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej informacje dotyczące zasad wyznaczania składu orzekającego Izby oraz statystyki odwołań wnoszonych do Prezesa KIO.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Wszystkie objęte kontrolą podmioty wprowadziły regulacje wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych (w tym zlecenia usług), przy czym zakres ich szczegółowości był różny. W 11 jednostkach (na 13 skontrolowanych) regulacje te nie uwzględniały obowiązku dokonywania, na etapie planowania zamówień, analiz zasadności oraz kosztów i korzyści zlecenia usług podmiotom zewnętrznym. W ok. 50% badanych jednostek sporządzano plany zamówień publicznych na dany rok, obejmujące wszystkie planowane zamówienia niezależnie od ich wartości, natomiast w pozostałych plan zamówień publicznych obejmował zamówienia o wartości powyżej określonej kwoty² bądź wcale go nie sporządzano.

Zamówienia publiczne na realizację usług były w większości udzielane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi, a stwierdzone przypadki nieprawidłowości dotyczyły:

- braku pełnej identyfikacji potrzeb na usługi zewnętrzne;
- ustalania wartości szacunkowej zamówienia bez należytej staranności, co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³;
- nieuzasadnionego stosowania podziału zamówienia na części na podstawie art. 6a ustawy Pzp;
- nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych.

Umowy na świadczenie usług zewnętrznych zawarte zostały przez skontrolowane podmioty prawidłowo i zawierały postanowienia o karach dla wykonawców w przypadku niewykonania bądź nienależytego wykonania przedmiotu umowy.

2.2 Synteza wyników kontroli

W latach 2012–2014 (I półrocze) jednostki objęte kontrolą zleciły podmiotom zewnętrznym wykonanie ok. 14 tys. usług o łącznej wartości 2 147 878,0 tys. zł. Zlecone usługi dotyczyły głównie prac gospodarczych i konserwacyjnych, usług informatycznych i wsparcia technicznego, opracowania dokumentacji projektowej, doradztwa prawnego, usług restauracyjnych, cateringowych oraz szkoleniowych.

Badaniem objęto 119 usług zleconych „na zewnątrz” o łącznej wartości 143 579,2 tys. zł (6,7% wartości ogółu zleconych usług w tym okresie), w tym zleconych w wyniku 59 postępowań przeprowadzonych z zastosowaniem przepisów Pzp o łącznej wartości 136 336,5 tys. zł oraz 60 umów zawartych w ich wyniku. [str. 16, 20 Informacji]

1. Nieefektywną⁴, zdaniem NIK, organizację procesu planowania i udzielania zamówień publicznych na wykonanie usług przez podmioty zewnętrzne stwierdzono w większości objętych badaniem jednostek. W czterech jednostkach⁵ nie sporządzano planu zamówień publicznych na dany rok, a w przypadku trzech jednostek⁶ plany sporządzano w ograniczonym zakresie, tj. obejmowały one tylko zamówienia o wartościach powyżej określonej kwoty (np. 3,0 tys. zł, powyżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp).

² Najczęściej od kwoty od której powstaje obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 4 pkt 8 ustawy).

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. – dalej Pzp.

⁴ Rekomendacja dobrej praktyki w zakresie sporządzania planów zamówień publicznych została przedstawiona na str. 8 niniejszej Informacji.

⁵ Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej S. A. w Poznaniu (MPGM S.A. w Poznaniu), Urzędy Miejskie: w Koninie, w Radomiu (UM w Koninie, UM w Radomiu) i Urząd Miasta Siemianowice Śląskie (UM Siemianowice Śląskie).

⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A. (PKP PLK), Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A. (MPWiK).

W trzech⁷ kontrolowanych jednostkach plany zamówień nie były aktualizowane, co powodowało że realizowano zamówienia poza planem. W jednej jednostce⁸ w trakcie roku plany były wielokrotnie zmieniane, jednak zmiany te nie podlegały zatwierdzeniu przez kierownika zamawiającego, a decyzje o dokonaniu korekt podejmowali samodzielnie dyrektorzy komórek organizacyjnych bez konieczności jakiegokolwiek uzasadnienia.

Kierownicy jednostek kontrolowanych jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazywali brak w przepisach ustawy Pzp obowiązku sporządzania planów zamówień publicznych.

[str. 12–13 Informacji]

2. W sześciu⁹ jednostkach (z dziewięciu, w których sporządzano plany) sporządzania planów zamówień publicznych nie poprzedzono identyfikacją rzeczywistych potrzeb, ani udokumentowaną analizą zamówień pod kątem ich zasadności, kosztów oraz korzyści. Obowiązujące w tych jednostkach uregulowania wewnętrzne udzielania zamówień publicznych nie nakładały obowiązku w tym zakresie. W większości przypadków dopiero na etapie składania wniosku rozpoczynającego procedurę udzielenia zamówienia publicznego istniał wymóg uzasadnienia potrzeby dokonania zakupu danej usługi.

[str. 14–15 Informacji]

3. Regulacje wewnętrzne udzielania zamówień publicznych opracowały wszystkie skontrolowane jednostki, jednak nie uwzględniały one:

- szczegółowych zasad sporządzania planów zamówień publicznych obejmujących wszystkie zamówienia planowane w danym roku (trzy jednostki);
- obowiązku weryfikacji zasadności zlecenia usług i przeprowadzania analiz kosztów i korzyści oraz planowanych efektów, przed zleceniem usług podmiotom zewnętrznym (11 jednostek);
- szczegółowego podziału zadań pomiędzy członków komisji przetargowych i określenia odpowiedzialności za wykonanie konkretnych czynności (12 jednostek);
- szczegółowych zasad udzielania zamówień, do których nie miały zastosowania przepisy Pzp z uwagi na ich wartość, w tym sposobu ustalenia wartości szacunkowej zamówienia oraz sposobu dokumentowania czynności związanych z ustaleniem wartości zamówienia (cztery jednostki¹⁰).

Regulacje wewnętrzne stanowią jeden z elementów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹. Brak tych regulacji w zakresie udzielania zamówień publicznych lub ich zbyt mała szczegółowość stwarzają warunki do nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych¹².

[str. 15–16 Informacji]

4. Naruszenie przepisów ustawy Pzp stwierdzono przy zleceniu wykonania usług w sześciu skontrolowanych jednostkach¹³. Nieprawidłowości polegały na:

⁷ PKP PLK, MPWiK, Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE).

⁸ MSZ.

⁹ MSZ, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW), Główny Urząd Statystyczny (GUS), Urząd Miasta Rzeszowa (UM Rzeszowa), PKP PLK, Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej – Rzeszów Sp. z o. o. (MPEC- Rzeszów).

¹⁰ MSW (brak obowiązku rozeznania rynku przed udzieleniem zamówień nieprzekraczających wartości 1000 euro, od 15 kwietnia 2014 r. – 2000 euro), UM w Koninie, UM Rzeszowa i MPGM S.A. w Poznaniu.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. – dalej uofp.

¹² Zgodnie z art. 44 ust. 3 uofp, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

¹³ MSZ, GUS, UKE, UM Siemianowice Śląskie, UM w Koninie i UM w Radomiu.

- ustaleniu wartości szacunkowej 11 zamówień bez dołożenia należytej staranności, wymaganej art. 32 ust. 1 ustawy Pzp, a w konsekwencji udzieleniu zamówień o łącznej wartości 70,5 tys. zł bez zastosowania przepisów ustawy Pzp.
W przypadku czterech zamówień (spośród ww. 11) błędy w oszacowaniach wartości zamówień nie miały wpływu na wynik postępowań i nie wywołały negatywnych skutków finansowych. [str. 17–19 Informacji]
 - nieuzasadnionym zastosowaniu art. 6a ustawy Pzp i dokonaniu podziału zamówienia (dwie jednostki: MSZ, UM w Radomiu); [str. 16–17 Informacji]
 - naruszeniu zasady równego traktowania wykonawców (UM Siemianowice Śląskie). [str. 19–20 Informacji]
5. W pięciu skontrolowanych jednostkach nie przestrzegano wewnętrznych procedur regulujących zlecenie usług podmiotom zewnętrznym. Nieprawidłowości polegały na:
- zleceniu wykonania usługi drogą mailową, zamiast na podstawie złożonego zamówienia bądź zawarcia umowy cywilnoprawnej (MSW, UM w Radomiu);
 - zleceniu wykonania czterech usług bez przeprowadzenia postępowania obejmującego: zamieszczenie na stronie internetowej Spółki informacji o planowanych zamówieniach oraz przesłanie oferty do co najmniej trzech wykonawców (MPGM S.A. w Poznaniu);
 - nieprzekazywaniu do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej i niezamieszczaniu na stronie internetowej Urzędu wstępnych ogłoszeń informacyjnych o planowanych zamówieniach publicznych na dany rok (UKE);
 - nieuzasadnieniu celowości udzielenia czterech zamówień o wartości poniżej równowartości kwoty 14.000 euro (UM Rzeszowa);
 - udzieleniu pięciu zamówień bez przesłania pisemnego zapytania ofertowego do co najmniej trzech wykonawców i zaproszenia do złożenia ofert cenowych (UM w Radomiu);
 - niesporządzeniu planu obejmującego wszystkie zamówienia planowane w danym roku (UM w Radomiu). [str. 20–21 Informacji]
6. Do przeprowadzenia objętych badaniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego kierownicy jednostek kontrolowanych powoływali komisje przetargowe. Przepisy wewnętrzne w 12 skontrolowanych jednostkach regulowały formalny rozdział funkcji pomiędzy członków komisji, nie wskazywały natomiast, który członek komisji wykonuje konkretne prace. Odpowiedzialność poszczególnych członków Komisji za wykonywane czynności była uregulowana w sposób formalny. Imienny podział zadań pomiędzy członków komisji w trakcie jej prac nie był dokumentowany i nie przypisano imiennie odpowiedzialności poszczególnym członkom komisji za wykonanie konkretnych czynności. [str. 15–16 Informacji]
7. Umowy zawarte w związku z udzieleniem zamówienia zostały sporządzone zgodnie z wymogami określonymi w przepisach ustawy Pzp (art. 139–143). W umowach tych zabezpieczono interes zamawiającego w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia. poprzez ustalenie kar umownych. Tylko w jednej umowie, zawartej przez Urząd Miejski w Koninie na kwotę 6 807,0 tys. zł nie wprowadzono postanowień w tym zakresie. [str. 21–22 Informacji]
8. Skontrolowane jednostki w niewielkiej mierze wykorzystywały przewidziane w przepisach ustawy Pzp możliwości uzyskania najkorzystniejszej oferty (art. 2 pkt 5 ustawy Pzp):

- w przypadku 60 zamówień (ok. 2% udzielonych) ustalono dodatkowe kryteria oceny ofert poza najniższą ceną;
- tylko jedna jednostka (GUS) publikowała od 2014 r. wstępne ogłoszenie informacyjne (art. 13 ustawy Pzp);
- trzy skontrolowane jednostki (UKE, PKP PLK, MSZ) przeprowadziły łącznie dziewięć postępowań, w których opis przedmiotu zamówienia został sporządzony ze wskazaniem możliwości świadczenia usług równoważnych (art. 29 ust. 3 ustawy Pzp). [str. 22–23 Informacji]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli uważa, że do zwiększenia efektywności i przejrzystości systemu zamówień w sektorze publicznym, a także zminimalizowania ryzyka korupcji przyczyni się:

1. Obowiązek sporządzania przez jednostki sektora finansów publicznych rocznych planów zamówień publicznych niezależnie od wartości zamówień.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Dochowaniu tych zasad służy m.in. planowanie zamówień publicznych, poprzedzone rzetelną identyfikacją potrzeb jednostki oraz udokumentowaną analizą kosztów i korzyści.

Obowiązek sporządzania planu zamówień nie został *expressis verbis* określony w konkretnej normie prawnej, może on być wywiedziony dopiero w drodze wykładni systemowej i funkcjonalnej ustawy Pzp. Normatywny charakter planu zamówień publicznych wynika m. in. z art. 32 ustawy Pzp regulującego zasady rzetelnego obliczenia wartości szacunkowej zamówień oraz zakazu podziału zamówień w celu obejścia przepisów ustawy oraz art. 5 ust. 3 ustawy Pzp (formułującego zakaz łączenia zamówień z usługami o charakterze niepriorytetowym¹⁴), w związku z art. 13 (ogłoszenia informacyjne o zamówieniach planowanych w terminie następnych 12 miesięcy) oraz art. 4 pkt 8 tej ustawy (próg kwotowy stosowania ustawy).

Jeżeli chodzi o zamówienia, których udzielenie nie podlega przepisom ustawy Pzp, to o obowiązku ich planowania decyduje kierownik danej jednostki (uregulowania wewnętrzne), tymczasem w ocenie NIK, nie jest możliwe racjonalne wydatkowanie środków publicznych bez ujęcia w planie zamówień również tych zamówień.

Plan zamówień daje kierownikowi jednostki całościową wiedzę o liczbie i wartości planowanych przez jednostkę zamówień, terminach oraz trybach ich udzielenia, co jest niezbędne dla sprawowania rzetelnej kontroli zarządczej.

2. Eliminowanie z systemu zamówień rozwiązań, które dają jednostkom sektora finansów publicznych możliwość dzielenia zamówienia na części i udzielenia go bez stosowania zasad i procedur określonych przepisami ustawy Pzp (np. art. 6a ustawy).

Wyniki kontroli wskazały, że art. 6a ustawy Pzp wykorzystywany był w sposób nieuprawniony jako podstawa do niestosowania przy udzielaniu zamówień przepisów ustawy Pzp, w sytuacji gdy na skutek niewłaściwego planowania zamówień nie udało się wszcząć bądź zakończyć postępowania w określonym czasie lub na etapie planowania nie oszacowano wartości całego zamówienia ani też nie wyodrębniono i nie oszacowano jego części.

¹⁴ Określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 2a i 2b ustawy Pzp.

Niezależnie jednak od ww. stwierdzonych nieprawidłowości należy zauważyć, że art. 6a ustawy Pzp, stanowiący *lex specialis* w stosunku do art. 32 ust. 4 ustawy, pozwala zamawiającemu w przypadkach uzasadnionych względami np. organizacyjnymi lub gospodarczymi na udzielanie części zamówienia bez stosowania zasad i procedur określonych przepisami ustawy Pzp. Wprowadza on zatem ograniczenie sektora zamówień publicznych, których udzielenie musi odbywać się na zasadach konkurencyjności, jawności i przejrzystości.

Od 16 kwietnia 2014 r. nastąpiło dalsze poważne ograniczenie zakresu stosowania ustawy Pzp poprzez podwyższenie w art. 4 pkt 8 kwoty wartości zamówienia decydującej o obowiązku stosowania ustawy z 14 000 euro do 30 000 euro¹⁵.

W związku z powyższym oraz w sytuacji, kiedy ustawa Pzp umożliwia zamawiającemu realizację zamówienia w częściach (art. 36 ust. 2 pkt 1) utrzymywanie możliwości dodatkowego dzielenia zamówienia na części prowadzącego, zgodnie z art. 6a, do zniesienia obowiązku stosowania zasad i procedur określonych przepisami ustawy Pzp jest nieuzasadnione. Wpływa bowiem negatywnie na konkurencyjność, a co za tym idzie efektywność ekonomiczną. Ponadto, brak w jednostkach sektora publicznego wewnętrznych regulaminów dotyczących zamówień podprogowych lub niejednoznaczność tych uregulowań zwiększa ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

3. Wprowadzenie zasady rozpoznawania odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (KIO) w składach co najmniej dwuosobowych.

W latach 2012–2014 (I półrocze) Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznała w składzie jednoosobowym 5.371 spraw, natomiast w składzie trzyosobowym 1.296 spraw.

Zgodnie z art. 188 ust. 1 ustawy Pzp KIO rozpoznaje odwołania w składzie jednoosobowym. Jednocześnie przepis ten pozwala na rozszerzenie składu orzekającego do trzech osób, w przypadku szczególnej zawichości sprawy lub jej precedensowego charakteru, pozostawiając decyzję w tym zakresie do uznania Prezesa KIO.

W ocenie NIK, powyższe uregulowania nie gwarantują przejrzystości systemu odwoławczego. W ważnych dla interesu ekonomicznego stron sprawach oraz w związku z prawem do zaskarżenia orzeczenia KIO do sądu, szczególnie istotne jest wszechstronne i obiektywne rozpoznanie sprawy. Wszechstronność i obiektywizm w ocenie okoliczności sprawy może zapewnić wieloosobowy skład orzekający, z uwagi na różnorodną wiedzę i doświadczenie poszczególnych członków.

Ponadto, wprowadzenie w ustawie Pzp wieloosobowego składu orzekającego KIO wyeliminuje uznaniowość decyzji Prezesa KIO w zakresie określania zawichości sprawy i ustalania liczby członków składów orzekających.

Niezależnie od przedstawienia powyższych wniosków systemowych NIK wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o:

1. Modyfikację art. 13 ustawy Pzp dotyczącego wstępnych ogłoszeń informacyjnych, tak aby publikacja ogłoszeń stała się obligatoryjna.
Obecnie możliwość publikacji wstępnych ogłoszeń informacyjnych ograniczona jest do zamówień o wartości powyżej progów unijnych, których łączna wartość w określonych kategoriach przekracza wskazane w ustawie kwoty. Jednostki kontrolowane (poza jedną)

¹⁵ Art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 423).

nie korzystały z możliwości publikacji wstępnych ogłoszeń informacyjnych, ponieważ w ich opinii, z ogłoszeń takich korzysta się głównie w celu skracania terminów składania ofert. Tymczasem, zdaniem NIK, ogłoszenia informacyjne pozwalają wykonawcom na rzetelne przygotowanie się do udziału w postępowaniu (m.in. zebranie odpowiedniego zespołu czy nawet stworzenie konsorcjum) w celu rzetelnego wykonania przedmiotu zamówienia. Zatem upowszechnienie instytucji wstępnego ogłoszenia informacyjnego jest korzystne zarówno dla zamawiających jak i wykonawców.

2. Doprecyzowanie w ustawie Pzp przepisów regulujących powoływanie i pracę komisji przetargowych poprzez nałożenie na kierownika zamawiającego obowiązku dokonania imiennego podziału zadań i odpowiedzialności poszczególnych członków komisji za konkretne czynności w postępowaniu.

Komisja przetargowa dokonuje wielu istotnych czynności związanych z przygotowaniem i udzieleniem zamówienia publicznego, których prawidłowość ma decydujące znaczenie dla wyboru najkorzystniejszej oferty. Ogólny lub formalny podział zadań, który stwierdzono w kontrolowanych jednostkach, zdaniem NIK, stwarza poczucie anonimowości, co może mieć negatywny wpływ na prawidłowość podejmowanych decyzji na poszczególnych etapach postępowania. Przypisanie bowiem imiennie wskazanemu pracownikowi konkretnych czynności do wykonania, motywuje go do szczególnej staranności w działaniu i wzięcia odpowiedzialności za prawidłowy rezultat tych działań. Istotne znaczenie ma również fakt, iż w przypadku uchybień czy nieprawidłowości w udzieleniu zamówienia, szczegółowe pisemne określenie obowiązków poszczególnych członków komisji przetargowej stanowi podstawę ich zindywidualizowanej odpowiedzialności (np. dyscyplinarnej, karnej).

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Jednostki sektora finansów publicznych realizują zadania publiczne, finansowanie których podlega zasadom wydatkowania środków publicznych określonym w ustawie uofp oraz przepisach wykonawczych do tej ustawy. Zgodnie z tymi zasadami jednostki te są zobowiązane do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44).

Zasady udzielania zamówień publicznych, uprawnienia i obowiązki uczestników postępowań o udzielenie zamówień publicznych zostały uregulowane w ustawie Pzp, której podstawowym założeniem jest zapewnienie wykonawcom równego dostępu do zamówień publicznych, transparentności na etapie postępowania przetargowego i zagwarantowanie efektywnego wydatkowania środków publicznych. W 2014 r. do ustawy Pzp wprowadzono 6 zmian, z czego istotne znaczenie mają niżej wymienione:

Dnia 16 kwietnia 2014 r. weszła w życie zmiana ustawy Pzp dotycząca m.in. podniesienia progu stosowania ustawy Pzp z kwoty 14 000 euro do 30 000 euro. Wyłączono z obowiązku stosowania ustawy Pzp zamówienia o wartości niższej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 (tj. mniejszej niż tzw. progi unijne), których przedmiotem są dostawy lub usługi: służące wyłącznie do celów prac badawczych, eksperymentalnych, naukowych lub rozwojowych, które nie służą prowadzeniu przez zamawiającego produkcji seryjnej, mającej na celu osiągnięcie rentowności rynkowej lub pokryciu kosztów badań lub rozwoju (art. 4 pkt 8a); z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali, widowisk, spektakli teatralnych, przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej lub z gromadzeniem materiałów bibliotecznych przez biblioteki lub muzealiów, jeżeli zamówienia te nie służą wyposażaniu zamawiającego w środki trwale przeznaczone do bieżącej obsługi jego działalności (art. 4 pkt 8b).

Na skutek nowelizacji z dnia 19 października 2014 r.¹⁶ zamawiający zobowiązani zostali m. in. do ustalania innych, niż wyłącznie cena, kryteriów wyboru wykonawcy zamówienia publicznego, a cena ma nie mieć decydującego znaczenia. Oprócz powyższego nowelizacja wprowadza instrumenty eliminowania rażąco niskiej ceny; upraszcza procedury udzielania zamówień publicznych między innymi na usługi prawnicze, szkoleniowe, restauracyjne; zwiększa odpowiedzialność podmiotu, który zobowiązał się do udostępnienia zasobów zgodnie z art. 26 ust. 2b, tj. odpowiada solidarnie z wykonawcą składającym ofertę przetargową za szkodę zamawiającego powstałą wskutek nieudostępnienia tych zasobów chyba, że za nieudostępnienie zasobów nie ponosi winy. Wprowadzony został obowiązek uwzględnienia waloryzacji wynagrodzeń wykonawców oraz stosowania wzorcowych dokumentów w zamówieniach publicznych.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2014 r., poz. 1232.

Ponadto, w dniu 17 kwietnia 2014 r. weszły w życie nowe dyrektywy w zakresie zamówień publicznych:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE;
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE;
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji.

W ww. dyrektywach, w stosunku do obowiązującego w Polsce stanu prawnego, wprowadzono przede wszystkim zmiany w zakresie: uproszczenia procedur udzielania zamówień publicznych i ich uelastycznienia, co przyniesie korzyści zarówno zamawiającym jak i wykonawcom, szczególnie małym i średnim przedsiębiorcom, promowania i realnego wykorzystywania pozaekonomicznych celów zamówień publicznych takich jak ochrona środowiska, integracja społeczna czy wspieranie innowacyjności, zapewnienia lepszego dostępu do rynku małym i średnim przedsiębiorstwom poprzez m.in. wprowadzenie zakazu żądania spełniania wygórowanych warunków udziału w postępowaniu w zakresie zdolności ekonomicznej (maksymalnie dwukrotność szacunkowej wartości zamówienia), uproszczenia przy udzielaniu zamówień społecznych, kulturalnych i zdrowotnych oraz niektórych innych np. prawnych, hotelarskich, gastronomicznych.

Polska ma 2 lata (tj. do dnia 18 kwietnia 2016 r.) na implementację nowych rozwiązań wprowadzonych ww. dyrektywami.

Wdrożenie nowych dyrektyw do krajowego porządku prawnego może nastąpić przez uchwalenie nowej ustawy lub ustaw regulujących udzielanie zamówień publicznych (tzw. klasycznych, sektorowych, w dziedzinie obronności) lub poprzez dostosowanie przepisów już obowiązujących.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

W większości jednostek objętych kontrolą Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości lub uchybienia dotyczące procesu planowania zamówień publicznych w zakresie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym oraz przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia.

3.2.1. Planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przy uwzględnieniu potrzeb i korzyści

3.2.1.1. Planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym (sporządzanie planu zamówień)

W skontrolowanych jednostkach o tym, czy opracowywany będzie plan zamówień lub jaki będzie jego zakres decydowali kierownicy jednostek. Ustalenia kontroli wykazały, że:

- w sześciu jednostkach (46%) wprowadzono szczegółowe zasady w zakresie planowania zamówień oraz obowiązek sporządzania planów zamówień publicznych na dany rok, obejmujących wszystkie zamówienia niezależnie od ich wartości, przy czym:
 - w **MSW** zamówienia o wartości poniżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8, ujmowane były w planach zamówień od 30 kwietnia 2013 r.;
 - w **GUS** od 7 lutego 2014 r. wprowadzono szczegółowe zasady w zakresie planowania i sporządzania rocznych planów zamówień publicznych, obejmujących wszystkie usługi bez względu na ich wartość;
- w czterech jednostkach (UM w Koninie, MPGM S.A. w Poznaniu, UM w Radomiu, PKP PLK17) nie sporządzano planów zamówień publicznych jednostki na dany rok;

- w trzech jednostkach (MSZ, MPWiK, PKP PLK) plany zamówień obejmowały tylko zamówienia o wartościach powyżej określonej kwoty:
 - w MSZ, MPWiK powyżej kwoty, od której powstaje obowiązek stosowania przepisów ustawy Pzp¹⁸;
 - w PKP PLK powyżej 3,0 tys. zł¹⁹.

Plany zamówień jednostek sporządzane na dany rok często nie były aktualizowane lub korekty planu nie były zatwierdzane przez kierownika jednostki:

- w **MSZ** plany zamówień w trakcie roku były wielokrotnie zmieniane (w formie korekt). Korekty planu nie podlegały zatwierdzeniu przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, a decyzje o dokonaniu korekt podejmowali samodzielnie dyrektorzy komórek organizacyjnych MSZ bez konieczności jakiegokolwiek uzasadnienia;
- w **UKE** regulacje wewnętrzne umożliwiały składanie wniosków o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia, które nie zostało uwzględnione w planie zamówień, natomiast nie regulowały kwestii zgłaszania korekt (aktualizacji) planu zamówień, w związku z tym realizowano zamówienia poza planem;
- w **PKP PLK** pierwsze plany zamówień Spółki sporządzono na 2013 r. (II półrocze) i na 2014 r. W trakcie roku komórki merytoryczne zgłaszały konieczność udzielenia nowych zamówień nieujętych w planie, jednak nie dokonywano aktualizacji tych planów. Poza planem spółka udzieliła pięciu zamówień na usługi o łącznej wartości 3 138,9 tys. zł;
- w **UM w Radomiu**, gdzie każda komórka organizacyjna opracowywała swój plan zamówień, Kancelaria Prezydenta Miasta nie składała korekt do planu zamówień na 2014 r., w związku z czym 33 usługi (80 %) zlecone zostały poza planem.

Kierownicy kontrolowanych jednostek, wyjaśniając brak planu zamówień lub ich ograniczony zakres wskazywali, że przepisy obowiązującego prawa nie nakładają na jednostki obowiązku sporządzania planu zamówień publicznych na dany rok.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, chociaż obowiązek sporządzania planu zamówień nie został *expressis verbis* określony w konkretnej normie prawnej, może on być jednak wywiedziony w drodze wykładni systemowej i funkcjonalnej ustawy Pzp. Normatywny charakter planu zamówień publicznych wynika m. in. z art. 32 ustawy Pzp regulującego zasady rzetelnego obliczenia wartości szacunkowej zamówień oraz zakazu podziału zamówień w celu obejścia przepisów ustawy oraz art. 5 ust. 3 ustawy Pzp (formułującego zakaz łączenia zamówień z usługami o charakterze niepriorytetowym²⁰), w związku z art. 13 (ogłoszenia informacyjne o zamówieniach planowanych w terminie następnych 12 miesięcy) oraz art. 4 pkt 8 tej ustawy (próg kwotowy stosowania ustawy). W ocenie NIK, brak planu zamówień publicznych na dany rok utrudnia sprawowanie przez kierownika jednostki rzetelnej kontroli udzielania zamówień, szczególnie pod kątem zakazu dzielenia zamówienia na części lub zaniżania jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp, o czym stanowi art. 32 ust. 2 tej ustawy.

3.2.1.2. Identyfikacja potrzeb jednostki oraz analiza zasadności udzielenia zamówień na usługi pod kątem kosztów i korzyści

W większości zbadanych jednostek sporządzanie rocznych planów zamówień publicznych na lata 2012, 2013 i 2014 nie było poprzedzane identyfikacją rzeczywistych potrzeb, ani udokumentowaną analizą zamówień pod kątem ich zasadności oraz kosztów i korzyści na etapie zgłaszania

¹⁸ Tj. kwoty 14 000 euro a od 16 kwietnia 2014 r. – 30 000 euro (w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp).

¹⁹ Od 4 listopada 2013 r.

²⁰ Określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 2a i 2b ustawy Pzp.

zapotrzebowania do planu (planowania zamówień). Brak identyfikacji potrzeb na etapie planowania zamówień powodował nierzetelne ich planowanie, bez uwzględnienia zadań koniecznych do realizacji w danym roku i w konsekwencji m.in. trudności z zagwarantowaniem ciągłości świadczeń i realizowanie zamówień poza planem.

Uzasadnienie zlecenia wykonania usługi na zewnątrz sporządzano dopiero na etapie przygotowania postępowania. I tak:

- w **MSZ** w trakcie roku plany zamówień były wielokrotnie zmieniane (w formie korekt), a zaplanowane w nich postępowania często nie były wszczynane. Weryfikacji zasadności zlecenia dokonywano na etapie procedowania wniosku o wszczęcie postępowania. Stwierdzono dwa przykłady udzielenia zamówień (spośród siedmiu objętych badaniem), w przypadku których nieprawidłowe planowanie zamówień skutkowało niezakończeniem prowadzonych postępowań w terminie umożliwiającym zachowanie ciągłości świadczonych usług (zamówienie na świadczenie usług pomocy informatycznej dla pracowników MSZ w ramach Centrum Wsparcia Technicznego, zamówienie na usługę sprzątania terenów zewnętrznych i wykonanie prac ogrodniczych);
- w **MSW** dopiero na etapie składania wniosku rozpoczynającego procedurę udzielenia zamówienia publicznego istniał wymóg uzasadnienia potrzeby dokonania zakupu danej usługi;
- w **UKE** (zgodnie z wyjaśnieniami) zlecenie usług podmiotom zewnętrznym następowało po zidentyfikowaniu potrzeb w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu i uzasadniane było koniecznością wykonania określonego zadania w świetle obowiązków ustawowych Prezesa UKE oraz brakiem możliwości jego realizacji zasobami Urzędu (osobowymi, rzeczowymi, informacyjnymi), przy czym czynności te nie były dokumentowane;
- w **PKP PLK** zrealizowano pięć zamówień o łącznej wartości 3 138,9 tys. zł, które nie były ujęte w planach zamówień publicznych (ani w korektach);
- w **UM Siemianowice Śląskie** analiza potrzeb odbywała się w trakcie spotkań dotyczących projektów uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej oraz zmiany tych dokumentów. Zgodę wyrażano poprzez umieszczenie danego zadania w planie finansowym dysponenta;
- w **UM w Radomiu** w 2014 r. (do 19 września) Kancelaria Prezydenta Miasta złożyła do Biura Zamówień Publicznych Urzędu 41 wniosków o wszczęcie postępowania i udzielenie zamówienia, w tym tylko dwa wnioski dotyczyły zamówień ujętych w planie zamówień Kancelarii. Wydział Zarządzania Nieruchomościami zaplanował na 2014 r. realizację 612 wniosków na usługę wykonania operatów szacunkowych o wartości 439 tys. zł, natomiast do 5 września 2014 r. przeprowadził 59 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, zawierając 63 umowy na łączną kwotę 66,8 tys. zł. Według wyjaśnień Prezydenta Miasta analizy konieczności i efektywności udzielenia zamówień były przeprowadzane ustnie przed ujęciem w budżecie kwot na usługi zlecane podmiotom zewnętrznym;

W ocenie NIK planowanie zamówień publicznych, choć skorelowane z budżetem, pełni jednak inne funkcje niż planowanie budżetowe. Opracowanie planu zamówień publicznych, poprzedzone analizami w zakresie zasadności ich udzielania oraz kosztów i korzyści jest jednym z narzędzi racjonalizacji wydatków publicznych. Rzetelność planowania zamówień publicznych polega m.in. na ujęciu w planie wszystkich zamówień nie tylko typowych i powtarzalnych, co wymaga również rzetelnej uprzedniej analizy wszystkich wewnętrznych i zewnętrznych aspektów funkcjonowania jednostki (np. sytuacja rynkowa, demograficzna, projektowane zmiany prawa).

3.2.1.3. Regulacje wewnętrzne określające zasady zlecenia usług podmiotom zewnętrznym

Proces udzielania zamówień publicznych regulowany jest na dwóch poziomach: norm prawnych powszechnie obowiązujących, tj. ustawa Pzp z aktami wykonawczymi oraz regulacji wewnętrznych. Istotne jest, aby uregulowania wewnętrzne uzupełniały bądź ujmowały kwestie nieuregulowane w przepisach Pzp oraz określały zasady postępowania w celu realizacji uprawnień i obowiązków wynikających z ustawy Pzp. W 73 % skontrolowanych jednostek wprowadzono regulacje wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych o różnym stopniu szczegółowości.

1. Obowiązujące w badanych jednostkach procedury udzielania zamówień publicznych nie przewidywały na etapie planowania zlecenia usług podmiotom zewnętrznym, weryfikacji zasadności zlecenia usług i przeprowadzania analiz zamówień pod kątem kosztów i korzyści (w 11 jednostkach²¹), nie regulowały zasad wnoszenia zmian do planu (w sześciu jednostkach²²). W czterech jednostkach, w regulacjach wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych, do których z uwagi na wartość przedmiotu zamówienia nie stosuje się przepisów ustawy Pzp nie określono:

- szczegółowych zasad udzielania zamówień, w tym sposobu ustalania wartości zamówienia oraz sposobu dokumentowania czynności związanych z ustaleniem wartości zamówienia w **UM w Koninie i w UM Rzeszowa** oraz w **MPGM S.A. w Poznaniu**;
- w **MSW** obowiązku rozeznania rynku przed udzieleniem zamówień nieprzekraczających wartości 1000 euro (od 15 kwietnia 2014 r. – 2000 euro²³).

W rezultacie proces planowania i udzielania zamówień, zwłaszcza niepodlegających przepisom ustawy Pzp był nieprzejrzysty.

Brak szczegółowych wewnętrznych uregulowań w zakresie planowania i udzielania zamówień publicznych, jest w ocenie NIK, sprzeczny ze standardami kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 uofp i utrudnia rzetelne jej sprawowanie.

2. W regulacjach wewnętrznych 12 jednostek (spośród zbadanych 13) określono skład i uprawnienia komisji przetargowej, wymieniając w sposób formalny zadania przewodniczącego, sekretarza oraz całej komisji. Natomiast powołując komisję, nie przypisano imiennie poszczególnym jej członkom konkretnych czynności do wykonania i odpowiedzialności za ich wykonanie. I tak, np.:

- w **MSW**²⁴ regulacje wewnętrzne ogólnie określały zadania członków komisji przetargowych, a dokonywany przez Przewodniczącego podział pracy pomiędzy członków komisji nie był dokumentowany;
- w **MSZ** podział pracy między członkami komisji przetargowej odbywał się na posiedzeniach komisji, podczas których przewodniczący wydawał polecenia oraz rozdelał zadania pomiędzy członków komisji przetargowej. Wydawanie poleceń odbywało się również drogą e-mail i telefoniczną. Podział zadań nie był dokumentowany i nie przypisano odpowiedzialności poszczególnym członkom komisji za wykonanie konkretnych czynności. W Regulaminie zamówień publicznych MSZ ustalono jedynie, iż członkowie komisji odpowiadają na zasadach

²¹ MSZ, MSW, GUS, UKE, UM Siemianowice Śląskie, UM w Koninie i UM w Radomiu, MPGM S.A. w Poznaniu, PKP PLK, MPEC-Rzeszów, MZUM.PL.

²² UM w Koninie, MPGM S.A. w Poznaniu, PKP PLK, UKE, MSZ, MPWiK.

²³ Zarządzenie Dyrektora Generalnego MSW Nr 15 z dnia 15 kwietnia 2014 r.

²⁴ Zarządzenie Dyrektora Generalnego MSW Nr 10 z dnia 30 stycznia 2012 r.

określonych w przepisach dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

- w **UM w Radomiu** określono²⁵ zadania sekretarza komisji i ustalono, że przewodniczący komisji dokonuje podziału prac między członków komisji. Odpowiedzialność członków komisji została uregulowana na zasadach ogólnych ustawy Pzp oraz zachowania tajemnicy służbowej poprzez zobowiązanie do przestrzegania dyscypliny finansów publicznych;
- w **MPWiK** zakres obowiązków członków komisji określony był zarządzeniami o powołaniu komisji według pełnionej funkcji, tj. prowadzącego postępowanie, przygotowującego umowę, przedstawiciela wnioskodawcy i użytkownika;
- w **MPEC-Rzeszów** w sposób ogólny w *Regulaminie Pracy Komisji Przetargowych*²⁶ ustalono zadania przewodniczącego komisji (m.in. organizowanie prac komisji, informowanie Prezesa o wszystkich istotnych sprawach i przedkładanie mu do zatwierdzenia dokumentów), sekretarza (m.in. prowadzenie na bieżąco protokołu, czynności obsługowo-biurowe) i członka komisji (uczestniczenie w każdym posiedzeniu oraz rzetelne i obiektywne wykonywanie powierzonych mu czynności).

Zdaniem NIK ogólny podział zadań w komisji przetargowej stwarza poczucie anonimowości, co może mieć wpływ na podejmowane decyzje na poszczególnych etapach postępowania.

3.2.2. Zgodność udzielania zamówień publicznych na usługi podmiotom zewnętrznym, z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i regulacjami wewnętrznym

3.2.2.1. Zamówienia podlegające przepisom ustawy Prawo zamówień publicznych

Na podstawie przepisów ustawy Pzp w okresie objętym kontrolą zlecono wykonanie ok. 2,4 tys. usług na łączną kwotę 1 943 086,4 tys. zł.

W wyniku kontroli 59 postępowań o udzielenie zamówienia ustalono, że w siedmiu badanych jednostkach (MSW, UM Rzeszowa, PKP PLK, MPWiK, MPMG S.A. w Poznaniu, MPEC-Rzeszów, MZUM.PL w Dąbrowie Górniczej) zlecenie usług odbywało się zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz zasadami wewnętrznymi funkcjonującymi w jednostce.

Stwierdzone w pozostałych sześciu jednostkach (46% skontrolowanych) nieprawidłowości lub uchybienia polegały na:

- nieuzasadnionym podziale zamówienia na części na podstawie art. 6a ustawy Pzp, co skutkowało udzieleniem części zamówienia bez stosowania przepisów ustawy (dwie jednostki):
 - **MSZ** przeprowadziło na podstawie art. 6a ustawy postępowanie na usługę sprzątnięcia terenów zewnętrznych i wykonania prac ogrodnich, w wyniku którego 28 marca 2014 r. zawarło umowę o wartości 63 228,00 zł brutto (58 544,44 zł netto, tj. 13 857,00 euro) na okres od 1 kwietnia 2014 r. do 31 maja 2014 r. Aneks z dnia 29 maja 2014 r. przedłużyło termin realizacji umowy do 30 czerwca 2014 r. przy łącznym wynagrodzeniu brutto 97 232,00 zł (90 284,44 zł netto, tj. 21 369,60 euro). Następnie w wyniku przetargu nieograniczonego 1 lipca 2014 r. MSZ zawarło umowę na tę samą usługę na okres 12 miesięcy.

Zdaniem NIK podział ww. zamówienia na części dokonany został w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp i był spowodowany spóźnionym rozpoczęciem przez

²⁵ Regulamin w sprawie działania Komisji Przetargowych – zarządzenia Prezydenta Nr 454/2006 i Nr 5158/2014.

²⁶ Załącznik do zarządzenia Prezesa Nr 5/2008 z 17 kwietnia 2008 r.

Biuro Administracji czynności przygotowujących postępowanie o jego udzielenie. Biuro złożyło wnioski o wszczęcie postępowania dopiero 31 marca 2014 r., tj. w dniu w którym upływał termin realizacji dotychczasowych umów i dla zapewnienia ciągłości usługi zamówienie zostało udzielone bez stosowania przepisów ustawy Pzp. W ocenie NIK nieprawidłowe planowanie zamówień nie może stanowić podstawy do stosowania art. 6a ww. ustawy;

- **UM w Radomiu** w sposób niewłaściwy zaplanował i udzielił zamówienia na usługę drukowania w 2013 r.

W 2013 r. Urząd przeprowadził 30 odrębnych postępowań na usługi drukowania o łącznej wartości 354,1 tys. zł netto, w tym w 11 przypadkach (o łącznej wartości 22,2 tys. zł netto) udzielono zamówień bez stosowania przepisów tej ustawy, powołując się na art. 6a ustawy Pzp.

W związku z tym, że w Urzędzie nie sporządzano jednego planu zamówień, zamówienie na usługę drukowania nigdzie nie zostało ujęte jako jedno zamówienie, które będzie udzielane w częściach. Nie dokonano na etapie planowania oszacowania wartości całości zamówienia, ani też nie wyodrębniono części w jakich będzie udzielane i nie oszacowano wartości każdej z tych części, o czym mowa w art. 32 ust. 4 Pzp. Na etapie realizacji zapotrzebowania poszczególne komórki organizacyjne Urzędu składały do Biura Zamówień Publicznych wnioski o wszczęcie postępowania na konkretną usługę drukowania, zawierające oszacowanie wartości tego konkretnego zamówienia. Tak oszacowana wartość odnoszona była każdorazowo do innej wartości szacunkowej zamówienia „tego samego rodzaju dotyczących usług drukowania”. I tak np.: na dzień 5 lutego 2013 r. wartość zamówienia w skali całego Urzędu została określona na 436 069,15 zł na dzień 5 września 2013 r. wartość ww. usługi została określona na 242 591,81 zł.

W ocenie NIK zastosowanie art. 6 a w ww. przypadku nie miało uzasadnienia, ponieważ decyzję o udzieleniu zamówienia w częściach zamawiający podejmuje na etapie jego planowania po zidentyfikowaniu rzeczywistych potrzeb i okoliczności uzasadniających podział zamówienia z przyczyn gospodarczych, organizacyjnych lub celowościowych oraz po oszacowaniu, z należytą starannością, wartości całego zamówienia i jego części. Działania te (w tym przyczyny podziału zamówienia na części) powinny być w sposób niebudzący wątpliwości udokumentowane. Tymczasem zamówienie na usługę drukowania nie było zaplanowane jako zamówienie, które ma być udzielone w częściach, nie została oszacowana jego łączna wartość i wartość poszczególnych części. Ponadto w dokumentacji Urzędu brak uzasadnienia, jakie przyczyny spowodowały podział zamówienia na tę usługę;

- niezachowaniu należytej staranności przy szacowaniu zamówienia, co wymagane jest art. 32 ust.1 ustawy Pzp:
 - **MSZ** w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego „Portal internetowy – zmiana i wdrożenie nowej szaty graficznej” ustaliło wartość zamówienia na kwotę 230 tys. zł, tymczasem wartość ta oszacowana przez biegłego wynosiła 282, 9 tys. zł.

W przypadku zamówienia w zakresie „Obsługi prawnej” w 2013 r. jego łączną wartość oszacowano na kwotę 2,2 mln zł, zakładając zlecenie obsługi prawnej w wymiarze

5 300 godzin. Tymczasem zlecono łącznie 616 godzin (tj. 11,6 % oszacowanego zapotrzebowania).

W obu ww. przypadkach błędy w oszacowaniu wartości zamówień nie miały wpływu na wynik postępowań;

- w **GUS** w 2012 r. w sposób nierzetelny dokonano rozeznania potrzeb w zakresie usług cateringowych, a ich wartość ustalono z nienależytą starannością, co doprowadziło do zakupu usług cateringowych na kwotę 70,5 tys. zł bez stosowania przepisów ustawy Pzp i z naruszeniem art. 32 ust. 2 ustawy Pzp. Zdaniem NIK przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było nieuwzględnianie w planie zamówień publicznych zamówień, których wartość była niższa od kwoty 14 000 euro, co w konsekwencji uniemożliwiło rzetelną ich analizę przez Wydział Zamówień Publicznych poprzedzoną identyfikacją rzeczywistych potrzeb na poszczególne usługi w ramach całego Urzędu i ustalenie z należytą starannością całkowitej szacunkowej wartości tych usług;
- w **UKE**, w przypadku zlecenia pn. przygotowanie opracowania dotyczącego powierzenia UKE funkcji Instytucji Wdrażającej dla I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa zatwierdzono do realizacji wnioski, w którym z nienależytą starannością ustalono wartość zamówienia, tj. podano szacunkową wartość zamówienia w kwocie brutto, wskazując jednocześnie nieaktualny w dniu szacowania tej wartości przepis prawa stanowiący podstawę określenia progowej wartości zamówienia w euro²⁷, co było niezgodne z art. 32 ust 1 ustawy Pzp.

Natomiast w przypadku postępowania pn. świadczenie usługi transmisji danych dla jednostek organizacyjnych UKE oraz usługi WI-FI dla centrali nastąpiło zbyt późne przekazanie ogłoszenia do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, co skutkowało utratą, określonej w art. 35 ust. 1 ustawy PZP ważności ustalonej wartości zamówienia (wszczęcie postępowania nastąpiło 1 dzień po ustawowym terminie).

Oba ww. przypadki nie miały wpływu na wynik postępowań;

- w **UM w Koninie** z naruszeniem art. 32 ust. 1 i 2 Pzp ustalono wartość zamówień dotyczących utrzymania, pielęgnacji i porządkowania zieleni miejskiej na terenie Konina i utrzymania zieleni w pasach drogowych ulic miasta Konina w roku 2013" i w efekcie udzielono zamówień w dwóch odrębnych postępowaniach: w dniu 10 grudnia 2012 r. został ogłoszony przetarg nieograniczony na „utrzymanie, pielęgnację i porządkowanie zieleni miejskiej na terenie Konina”. Postępowanie w sprawie tego zamówienia zostało, zgodnie z przepisami Pzp, przeprowadzone w procedurze unijnej. Wartość szacunkowa tego zamówienia została ustalona w dniu 22 grudnia 2012 r. na kwotę 1.832.703,57 zł, stanowiącą równowartość 455.941,78 euro. Natomiast w dniu 24 grudnia 2012 r. został ogłoszony przetarg nieograniczony na „utrzymanie zieleni w pasach drogowych ulic miasta Konina w roku 2013”. Postępowanie w sprawie tego zamówienia zostało przeprowadzone w procedurze krajowej, a jego wartość szacunkowa została ustalona w dniu 26 listopada 2012 r. na kwotę 396 078,00 zł, stanowiącą równowartość 98 536,67 euro;

²⁷ W dniu szacowania wartości zamówienia (tj. 24 października 2013 r.) obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro.

- **UM w Radomiu** w latach 2012 i 2013. w wyniku niezachowania należytej staranności przy ustalaniu wartości zamówień, udzielił dwóch zamówień (na usługi w zakresie sporządzania projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy) z pominięciem przepisów ustawy Pzp, na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy.

Dokonując kalkulacji Urząd założył sporządzenie około 400 projektów ww. decyzji w 2012 r. i tyle samo w 2013 r. podając, że do dnia 20 grudnia 2011 r. i w analogicznym okresie 2012 r. Urząd wyda około 630 decyzji. Tymczasem faktyczna liczba, ujęta w rejestrach decyzji, kształtowała się na poziomie odpowiednio w 2011 r. – 691 decyzji, a w 2012 r. – 714²⁸. Wynagrodzenie za wydanie projektu jednej decyzji przyjęto w kalkulacji na poziomie 115 zł netto w 2012 r. i 2013 r., podczas gdy według przeprowadzonego badania rynku wynagrodzenie za jeden projekt decyzji kształtowało się na poziomie 220–250 zł brutto w 2012 r. i 200–250 zł brutto w 2013 r. Wobec powyższego wartość przedmiotu ww. zamówień na 2012 r. i 2013 r. została określona w wysokości około 48,0 tys. zł netto (równowartość 11,9 tys. euro), przy założeniu wydania około 400 projektów decyzji w cenie za jedną 115 zł netto.

Przy dołożeniu należytej staranności w szacowaniu wartości ww. zamówień, tj. przy uwzględnieniu cen rynkowych za jeden projekt decyzji w wysokości ok. 200 zł netto oraz przy założeniu wydania ok. 500 decyzji rocznie, w przypadku obydwu zamówień (w 2012 r. i w 2013 r.) szacowana wartość przedmiotu zamówienia wynosiłaby ok. 100 tys. zł, tj. równowartość 24,9 tys. euro, co przekraczało próg 14,0 tys. euro, poniżej którego dopuszczalne jest niestosowanie ustawy Pzp.

Ponadto Urząd nierzetelnie oszacował wartość zamówienia na wykonanie 4 projektów decyzji w 2013 r. w wysokości 2,0 tys. zł.

Sporządzona przez dyrektora Wydziału Architektury notatka na okoliczność badania rynku, przeprowadzonego w formie rozmowy telefonicznej, zawierała tylko imiona i nazwiska 3 osób, które nie były zainteresowane przyjęciem zlecenia oraz informacje o osobie, która zgodziła się na wykonanie usługi za wynagrodzeniem 500 zł za każdy projekt decyzji. Notatka nie zawierała informacji w jaki sposób ustalono dane osoby, która zgodziła się wykonać usługę. Zdaniem NIK nie można mówić w takim przypadku o badaniu rynku, w celu ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, ponieważ uzyskano tylko jedną cenę od jednej osoby. Natomiast w kalkulacji wartości przedmiotu zamówienia załączonej do wniosku o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania dyrektor Wydziału podała, iż badania rynku dokonała w porównywalnych z Radomiem miastach, wskazując, iż szacunkowy koszt sporządzenia jednego projektu decyzji kształtował się na poziomie 450-600 zł. Informacja dotycząca szacowania wartości zamówienia przedstawiona w ww. kalkulacji była niezgodna z treścią notatki, zatem nie jest możliwe ustalenie jakich faktycznie czynności dokonano w celu oszacowania wartości zamówienia.

- naruszenie zasady równego traktowania wykonawców:
 - w **UM Siemianowice Śląskie** w postępowaniu przetargowym o udzielenie zamówienia na odbiór odpadów, prowadzonym w okresie od kwietnia do czerwca 2013 r., wartość zamówienia ustalono na kwotę 24 747 997,00 zł w oparciu o średnie ceny

²⁸ Dane dotyczą ostatecznie wydanych decyzji.

stosowane przez podmioty zajmujące się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych w województwie śląskim (uzyskano je w wyniku zapytania rozesłanego do 30 podmiotów). W postępowaniu złożonych zostało pięć ofert, z których każda miała cenę znacznie niższą niż wartość zamówienia oszacowana przez zamawiającego, tj. odpowiednio o: 41%, 54%, 60%, 61% i 67%. Mimo to Komisja przetargowa wezwała do złożenia wyjaśnień w zakresie elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny wyłącznie wykonawcę, który oferował najniższą cenę usługi (8.216.208,00 zł), a następnie w wyniku oceny wyjaśnień złożonych przez tego wykonawcę odrzuciła jego ofertę na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy Pzp. W konsekwencji wybrano ofertę o 1 448 409,82 zł droższą od przedstawionej przez odrzuconego Wykonawcę, której cena była niższa o 67% od wartości zamówienia oszacowanej przez zamawiającego.

Wykonawcą, który złożył drugą w kolejności ofertę pod względem ceny i z którym zawarto umowę – w konsekwencji opisanego wyżej odrzucenia oferty najkorzystniejszej cenowo – było MPGKiM, w którym Miasto posiada większość udziałów (69%) i które świadczy na rzecz miasta również inne usługi o znacznej wartości, w tym m.in. zarządzanie zasobem mieszkaniowym Miasta, letnie i zimowe utrzymanie dróg, chodników, parkingów i przystanków.

Miasto, reprezentowane przez Prezydenta Miasta, 25 czerwca 2013 r. zawarło z MPGKiM umowę na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Miasta na kwotę 9.664.617,82 zł oraz 1 kwietnia 2014 r. umowę na kwotę 891.000,00 zł – zamówienie uzupełniające (z tytułu których do 20 października 2014 r. wydatkowano łącznie 6.492.903,64 zł).

3.2.2.2. Zamówienia, których udzielenie nie podlegało przepisom ustawy Pzp

W kontrolowanym okresie badane jednostki bez stosowania przepisów ustawy Pzp (na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy i zamówienia sektorowe, których wartość, zgodnie z art. 133 ust. 1 ustawy Pzp jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp) udzieliły zamówień na usługi o łącznej wartości 204 791,6 tys. zł.

Kontrolą objęto zamówienia o łącznej wartości 6 943,1 tys. zł, w których wartość przedmiotu zamówienia nie przekraczała ustawowego progu²⁹.

W pięciu jednostkach stwierdzono nieprzestrzeganie regulacji wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień:

- w **MSW** zamówienie dotyczące wykonania 2 ekspertyz prawnych z zakresu prawa zamówień publicznych na kwotę 4,9 tys. zł, zostało udzielone na podstawie e-maila wysłanego przez pracownika Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich MSW. Było to niezgodne z § 8 ust. 3 regulaminu udzielania zamówień publicznych w MSW wprowadzonego zarządzeniem nr 10 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 30 stycznia 2012 r., który stanowił, że udzielenie zamówienia wykonawcy następuje na podstawie umowy lub zamówienia (wg wzoru stanowiącego załącznik nr 7 do ww. regulaminu udzielania zamówień publicznych);

²⁹ 14 000 euro a od 16 kwietnia 2014 r. – 30 000 euro.

- w **MPGM S.A. w Poznaniu** w przypadku 4 zamówień o łącznej wartości 147,3 tys. zł bez pisemnego uzasadnienia kierownika komórki organizacyjnej lub jego zastępcy odstąpiono od procedur, określonych w regulacjach wewnętrznych tj. nie zamieszczono informacji o postępowaniu na stronie internetowej Spółki oraz nie wysłano oferty do co najmniej 3 wykonawców;
- **UKE** nie przekazywał do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej i nie zamieszczał na stronie internetowej Urzędu wstępnych ogłoszeń informacyjnych o planowanych zamówieniach publicznych na dany rok, co było niezgodne z § 2 ust. 5 pkt 2 Zasad postępowania przy udzielaniu, wykonywaniu i rejestrowaniu zamówień publicznych;
- w **UM Rzeszowa** w przypadku 4 zamówień (o wartości poniżej równowartości kwoty 14.000 euro) nie sporządzono notatek służbowych, w których dokonano uzasadnienia celowości ich udzielenia, co było sprzeczne z zarządzeniem Prezydenta nr 32/2012 z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie ustalenia Regulaminu zamówień do 14.000 euro i zostało ocenione przez NIK jako działanie nierzetelne;
- w **UM w Radomiu**:
 - udzielono pięć zamówień o wartości 174,4 tys. zł z naruszeniem § 7 pkt 1 Regulaminu udzielania zamówień z 2011 r. , tj. z pominięciem etapu polegającego na zaproszeniu co najmniej trzech wykonawców do złożenia ofert cenowych w drodze pisemnego zapytania ofertowego. W przypadku dwóch zamówień³⁰ wykonawcę wybrano po negocjacjach spośród osób zaproszonych telefonicznie. W przypadku 2 kolejnych zamówień³¹ wyboru wykonawcy dokonano na etapie szacowania wartości zamówienia bez wysłania zaproszenia do złożenia ofert cenowych. Natomiast w przypadku ostatniego zamówienia (na sporządzenie w 2013 r. czterech projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy) wykonawcę wybrano po rozmowie telefonicznej;
 - udzielenie zamówienia na usługę drukowania listu Prezydenta do mieszkańców o wartości 5,7 tys. zł nastąpiło na dwa dni przed złożeniem do Biura Zamówień Publicznych Urzędu wniosku o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania, co stanowiło naruszenie § 6 pkt 1 ww. Regulaminu udzielania zamówień.

W ocenie NIK dokonywanie wyboru wykonawcy z pominięciem wewnętrznych regulacji świadczy o niedostatecznym nadzorze kierownictwa nad udzielaniem zamówień publicznych w jednostce.

3.2.3. Prawdliwość zawartych umów na usługi zewnętrzne

Analiza 60 umów w sprawie zamówień publicznych wykazała, że były one sporządzane zgodnie z wymogami określonymi w przepisach ustawy Pzp (art. 139–143). We wszystkich przypadkach umowy zawarto w terminie związania ofertą oraz w terminie określonym w art. 94 ustawy Pzp. W 70% zbadanych postępowań wzór umowy stanowił załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia³² (dotyczy postępowań w trybie przetargu nieograniczonego) bądź został przesłany

³⁰ Przeprowadzonych przez Wydział Architektury w 2012 r. i 2013 r. dotyczących usługi sporządzania projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

³¹ Zamówienia: na usługę drukowania listu Prezydenta przeprowadzonego w 2013 r. przez Kancelarię Prezydenta i na usługę sporządzania projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przeprowadzone w 2013 r. przez Wydział Architektury (dotyczy usługi na 2014 r.).

³² Siwz.

razem z zaproszeniem do negocjacji (w przypadku zamówień z wolnej ręki). Zawarte umowy były zgodne z postanowieniami określonymi w siwz oraz z załączonymi wzorami umów. W żadnym przypadku nie wprowadzono do treści zawartej umowy dodatkowych postanowień, które nie znalazły się w złożonej ofercie. Nie wystąpiły przypadki nieuprawnionej zmiany treści umów.

We wszystkich przypadkach zamawiający dopełnił obowiązku publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia lub ogłoszeń o zawarciu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP), natomiast w jednym przypadku (**MPGM S.A. w Poznaniu**) ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w BZP po upływie odpowiednio 10 i 13 dni od zawarcia umów z wykonawcami. Było to niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp, który stanowi, że zamawiający zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zobowiązania wynikające z zawartych umów zostały zaciągnięte w granicach określonych planem finansowy badanych jednostek.

Stwierdzono, że 12 jednostek zabezpieczyło w umowach należyte wykonanie przedmiotu zamówienia, poprzez określenie kar umownych w przypadku m.in. odstąpienia od umowy lub nieterminowego wykonania przedmiotu zamówienia. W 7 jednostkach zażądano wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Tylko **UM w Koninie**, w umowie zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki w dniu 12 grudnia 2013 r. dotyczącej zagospodarowania odpadów z Miasta Konina nie zawarł postanowień o karach umownych dla wykonawcy w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia.

3.2.4. Inne ustalenia kontroli

1. Skontrolowane jednostki w niewielkiej mierze wykorzystywały przewidziane w przepisach ustawy Pzp możliwości uzyskania najkorzystniejszej oferty³³:

- w większości postępowań stosowano **najniższą cenę jako jedyne kryterium oceny ofert**. Stosowanie ceny jako jedyne kryterium kierownicy jednostek uzasadniali np. brakiem nakazu stosowania innych kryteriów, a także najczęściej stosowaną praktyką oraz możliwością łatwiejszej obrony prawidłowości oceny ofert w ewentualnym postępowaniu przed Krajową Izbą Odwoławczą. Nieliczne jednostki (trzy³⁴ spośród 13) przeprowadziły postępowania o udzielenie zamówienia, w których opis przedmiotu zamówienia został sporządzony ze wskazaniem możliwości świadczenia usług równoważnych (na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy Pzp). W okresie objętym kontrolą stwierdzono łącznie 9 takich postępowań;
- spośród 13 zbadanych jednostek tylko **GUS** wykorzystuje, w ramach dobrych praktyk, określoną w art. 13 ustawy Pzp możliwość sporządzenia wstępnego ogłoszenia informacyjnego i przekazania do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej oraz zamieszczenia na stronie internetowej Urzędu. Pozostałe jednostki nie widzą takiej potrzeby, np.:
 - **MPWiK** w wyjaśnieniach wskazało, że zgodnie z ustawą Pzp Zamawiający nie ma obowiązku sporządzania wstępnego ogłoszenia informacyjnego; jednym z celów ogłoszeń przedwstępnych jest skrócenie terminu składania ofert, gdy Zamawiający uzna to za zasadne;
 - **UKE** nie przekazywał do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej i nie zamieszczał na stronie internetowej Urzędu wstępnych ogłoszeń informacyjnych o planowanych zamówieniach publicznych na dany rok, pomimo takiego wymogu określonego w § 2 ust. 5 pkt 2 Zasad postępowania przy udzielaniu, wykonywaniu i rejestrowaniu zamówień publicznych,

³³ Art. 2 pkt 5 ustawy Pzp.

³⁴ UKE, PKP PLK S.A. i MSZ.

funkcjonujących w UKE. Według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Generalnego Urząd nie korzysta z narzędzi przewidzianych przez ustawodawcę w przywołanym wyżej przepisie, gdyż według zamawiającego jest to narzędzie na ogół obojętne dla procesu udzielania zamówień.

2. Tylko jedna skontrolowana jednostka (**MPWiK**) zauważyła potrzebę ograniczenia niektórych wymogów dotyczących kwalifikacji podmiotowej, odnoszącej się do małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), aby ułatwić im udział w części postępowań o udzielenie zamówienia. Ponadto rozważa i analizuje potrzebę wprowadzenia u siebie platformy zakupowej (elektronicznego systemu rejestracji wykonawców) na której wykonawcy, w tym przede wszystkim MSP będą mogli się rejestrować poprzez zamieszczenie dokumentów dotyczących ich działalności. Dokumenty te będą wykorzystywane przez Zamawiającego w celu kwalifikacji Wykonawców do przyszłych postępowań, jak i oceny Wykonawców, którzy będą składali swoje oferty. Pozostałe jednostki nie widzą takiej potrzeby z uwagi m.in. na zasadę równego traktowania wykonawców.
3. W latach 2012–2014 (I półrocze) KIO rozpoznała ogółem: w składzie jednoosobowym 5.371 spraw, natomiast w składzie trzyosobowym 1.296 spraw. Wobec postępowań przeprowadzonych przez badane jednostki w okresie objętym kontrolą, do Prezesa KIO złożone zostały 43 odwołania, z czego dwa zostały wycofane, 22 zostały rozpatrzone w jednoosobowym składzie Izby, a 19 rozpatrzył skład trzyosobowy.

Z informacji uzyskanych od Prezesa KIO, w trybie art. 29 ustawy o NIK, wynika, iż okoliczności uzasadniające zarządzenie rozpoznania sprawy w składzie trzyosobowym określone zostały wprost w ustawie Pzp i ze względu na uregulowanie tej kwestii w ustawie oraz z uwagi na charakter określonych w niej przesłanek, wymagających indywidualnej analizy i oceny, nie jest celowe ani możliwe określenie dodatkowych zasad zarządzenia rozpoznania sprawy w składzie trzyosobowym. W związku z powyższym – w przypadku każdego wpływającego do Izby odwołania – Prezes Izby przy weryfikacji formalnej odwołania dokonuje analizy i oceny pod kątem zasadności rozszerzenia składu orzekającego, kierując się przesłankami ustawowymi.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą wyników wcześniejszych kontroli NIK oraz publikacji dostępnych w mediach. Jednostki do kontroli dobrano w sposób celowy z uwzględnieniem następujących kryteriów: ilość, wartość i rodzaj udzielonych zamówień publicznych. Kontrola została przeprowadzona w 13 jednostkach: w dwóch Ministerstwach, w dwóch urzędach centralnych, w czterech urzędach miasta, w czterech spółkach jednostek samorządu terytorialnego i jednej spółce Skarbu Państwa. Wyboru zamówień do kontroli dokonano metodą doboru celowego w oparciu m.in. o kryterium najwyższej wartości, długości trwania postępowania.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola zrealizowana została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli. Kontrole w poszczególnych jednostkach przeprowadzone zostały metodą bezpośrednich badań, w ramach których analizą objęto rozeznanie potrzeb i uzasadnienie zlecenia usług na zewnątrz, przestrzeganie przepisów Pzp i zasad wewnętrznych przy zlecaniu usług podmiotom zewnętrznym, a także prawidłowość zawarcia umów w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników 13 skontrolowanych jednostek, w których sformułowano 22 wnioski pokontrolne. Wnioski dotyczyły rzetelnego planowania zamówień, na podstawie zidentyfikowanych potrzeb oraz kalkulacji kosztów i korzyści, z uwzględnieniem w planach na dany rok zamówień o wartości poniżej progu określonego w art. 4 pkt 8 Pzp. Ponadto wnioski sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości dotyczyły: wyeliminowania przypadków nieuzasadnionego zlecenia usług z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp oraz niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi, a także ustalania z należytą starannością wartości szacunkowej zamówień publicznych.

Kierownicy trzech jednostek kontrolowanych skorzystali z przysługującego prawa i zgłosili zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych:

I. Minister Spraw Zagranicznych, w złożonych zastrzeżeniach zakwestionował ustalenia, oceny, uwagi i wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym. Kolegium NIK na posiedzeniu 10 grudnia 2014 r. oddaliło w całości zgłoszone zastrzeżenia.

II. Prezydent Miasta Radomia złożył zastrzeżenia dotyczące ustaleń, ocen i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Komisja Rozstrzygająca NIK uchwałą z 16 stycznia 2015 r. uwzględniła w części dwa zastrzeżenia, a pozostałe sześć zastrzeżeń oddaliła.

III. Zarząd PKP PLK, w złożonych zastrzeżeniach przede wszystkim zakwestionował uwagę dotyczącą badanej działalności. Komisja Rozstrzygająca NIK uchwałą z dnia 20 stycznia 2015 r. uwzględniła w całości zastrzeżenie.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek zobowiązali się m. in. do:

MSW

- wprowadzenia do obowiązujących regulacji zapisów bezpośrednio odnoszących się do celowego planowania zamówień publicznych oraz dodatkowej regulacji w zakresie publikowania wstępnych ogłoszeń informacyjnych o planowanych na dany rok zamówieniach publicznych, jako obligatoryjnej po sporządzeniu i zatwierdzeniu planu zamówień MSW na 2016 r.;

- przeprowadzenia dodatkowego szkolenia dla kierowników oraz zastępców kierowników komórek organizacyjnych MSW odpowiedzialnych za stosowanie zasad udzielania zamówień publicznych, w celu wyeliminowania przypadków zlecenia usług podmiotom zewnętrznym niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi, obowiązującymi w MSW;
- przeanalizowania obowiązujących regulacji wewnętrznych dotyczących powoływania i składu komisji przetargowych w zakresie oceny czy są one wystarczające dla zapewnienia prawidłowej realizacji przebiegu postępowania przetargowego i czy konieczne jest dokonanie bardziej szczegółowego podziału zadań pomiędzy członków komisji i przypisywanie im odpowiedzialności za wykonanie konkretnych czynności w postępowaniu;

MSZ

- wdrożenia nowego regulaminu udzielania zamówień publicznych w MSZ pozwalającego na pełną realizację wniosków pokontrolnych, m.in. wprowadzenie obowiązku zatwierdzania przez Dyrektora Generalnego wszystkich wniosków o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 30 000 euro, wzmocnienie nadzoru Dyrektora Generalnego SZ nad procedurą wprowadzania nowych pozycji do planu zamówień publicznych poprzez wprowadzenie obowiązku zatwierdzania korekt w planie, doprecyzowanie zadań oraz odpowiedzialności członków komisji przetargowych, wprowadzenie planu zakupów dla zamówień o wartości od 20 000 zł netto do 30 000 zł netto oraz rejestru wszystkich wniosków o zakup do kwoty 20 000 zł netto, a także uregulowanie w akcie wewnętrznym obowiązku rzetelnego planowania zamówień publicznych na podstawie zidentyfikowanych potrzeb oraz kalkulacji kosztów i korzyści;

UKE

- podjęcia stosownych działań zmierzających do sporządzania i publikowania na stronie internetowej UKE wstępnych ogłoszeń informacyjnych o planowanych na dany rok zamówieniach publicznych zgodnie z regulacjami wewnętrznymi;
- zmiany zarządzenia wewnętrznego UKE regulującego zasady udzielania zamówień publicznych poprzez wprowadzenie mechanizmu aktualizacji planu zamówień publicznych w trakcie roku budżetowego, na który plan został sporządzony oraz zmiany w zakresie obowiązków przewodniczącego komisji, w kontekście podziału odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań i czynności członków komisji przetargowej (zmiany wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.);

GUS

- wprowadzenia, od 2015 r., dodatkowych mechanizmów umożliwiających bardziej szczegółową weryfikację zasadności zlecenia usług podmiotom zewnętrznym;
- wzmocnienia kontroli przy zlecaniu usług podmiotom zewnętrznym;

PKP PLK S. A.

- zobowiązania komórek i jednostek organizacyjnych Spółki do m. in. rzetelnego planowania zamówień publicznych, weryfikacji zasadności zlecenia usług podmiotom zewnętrznym, dokumentowania analizy kosztów i korzyści, dokumentowania sposobu szacowania wartości zamówienia i dokonywania podziału czynności pomiędzy poszczególnych członków komisji przetargowych;
- w roku 2015 i w latach następnym kontynuowania praktyki przekazywania do wstępne ogłoszenia informacyjne o planowanych na dany rok zamówieniach publicznych w zakresie związanym z realizacją inwestycji z ewentualnym rozszerzeniem o działalność operacyjną;

UM w Koninie

- wprowadzenia obowiązku planowania zamówień publicznych;
- szczegółowej weryfikacji projektów umów pod względem zapisów służących zabezpieczeniu interesu zamawiającego przed ewentualnymi skutkami nienależytego wykonania zamówienia przez wykonawcę;

UM Rzeszowa

- dokumentowania przeprowadzanych analiz i ocen zleczanych wykonawcom zadań poprzez wprowadzenie do formularza notatki rubryki „uzasadnienie celowości udzielania zamówień”.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli ujawnione w wyniku kontroli wyniosły łącznie 7 015,1 tys. zł, w tym:

- wydatkowanie środków z naruszeniem prawa w kwocie 6 682,8 tys. zł:
 - UM w Radomiu – 22,2 tys. zł (nieuzasadnione zastosowanie art. 6a ustawy Pzp);
 - MSZ – 97,2 tys. zł (nieuzasadnione zastosowanie art. 6a ustawy Pzp);
 - GUS – 70,5 tys. zł (niezachowanie należytej staranności przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia);
 - kwota 6 492,9 tys. zł wydatkowana z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (w UM Siemianowice Śląskie); [str. 16–20 Informacji]
- kwota 332,3 tys. zł wydatkowana z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – naruszenie regulacji wewnętrznych (MSW – 4,9 tys. zł, UM w Radomiu – 180,1 tys. zł, MPGM S.A. w Poznaniu – 147,3 tys. zł). [str. 20–21 Informacji]

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz osób kierujących tymi podmiotami

Lp.	Jednostka objęta kontrolą		Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
	Nazwa	Adres	
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	ul. Stefana Batorego 5 02-591 Warszawa	Teresa Piotrowska od 22.09.2014 r. Bartłomiej Sienkiewicz od 25.02.2013 r. Jacek Cichocki od 18.11.2011 r.
2.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Al. J. Ch. Szucha 23 00-580 Warszawa	Grzegorz Schetyna od 22.09.2014 r. Radosław Sikorski od 16.11.2007 r.
3.	Główny Urząd Statystyczny	al. Niepodległości 208 00-925 Warszawa	Janusz Witkowski*
4.	Urząd Komunikacji Elektronicznej	ul. Kasprzaka 18/20 01-211 Warszawa	Magdalena Gaj od 27.01.2012 r. Anna Streżyńska od 08.05.2006 r.
5.	Urząd Miejski w Radomiu	ul. Jana Kilińskiego 30 26-600 Radom	Andrzej Kosztowniak*
6.	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S. A.	ul. Sokratesa Starynkiewicza 5 02-015 Warszawa	Hanna Krajewska od 26.07.2012 r. Henryk Brzuchacz od 11.07.2008 r.
7.	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	ul. Targowa 74 03-734 Warszawa	Remigiusz Paszkiewicz od 2012 r. (p. o. Prezesa od 27.04.2012 r.) Zbigniewa Szafranski od 05.02.2009 r.
8.	Urząd Miasta Siemianowice Śląskie	ul. Jana Pawła II 41-100 Siemianowice Śląskie	Jacek Guzy*
9.	Przedsiębiorstwo Miejskie MZUM.PL Spółka Akcyjna	al. Zagłębia Dąbrowskiego 15 41-303 Dąbrowa Górnicza	Tomasz Sołtysik*
10.	Urząd Miejski w Koninie	Plac Wolności 1 62-500 Konin	Józef Zygmunt Nowicki*
11.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej S.A.	ul. Rybaki 18a 61-884 Poznań	Krzysztof Jonczyk od 08.08.2014 r. Przemysław Szczepaniak od 01.10.2008 r.
12.	Urząd Miasta Rzeszowa	ul. Rynek 1 35-064 Rzeszów	Tadeusz Ferenc*
13.	Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej – Rzeszów Spółka z o.o.	ul. Staszica 24 35-051 Rzeszów	Józef Wicher*

* w całym okresie objętym kontrolą

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168).
4. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym (Dz.U. Nr 12, poz. 68).
5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. z 2013 r., poz. 231).
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1692).
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. Nr 282, poz. 1650).

Wykaz organów i osób, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Komisja Finansów Publicznych Sejmu
9. Komisja Ustawodawcza Sejmu RP
10. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
11. Komisja Ustawodawcza Senatu RP
12. Szef Kancelarii Prezydenta
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Kancelarii Sejmu RP
15. Szef Kancelarii Senatu RP
16. Minister Finansów
17. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych