



LWA.410.002.00.2015
Nr ewid. 180/2015/P/15/102/LWA

Informacja o wynikach kontroli

WYDATKI SPÓŁEK GRUPY PKP
NA USŁUGI DORADCZE (KONSULTINGOWE)
I EKSPERCKIE

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

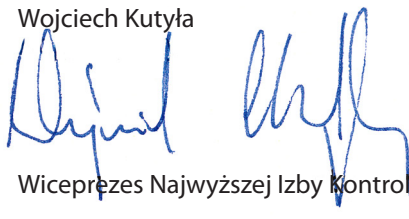
Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie:

Andrzej Panasiuk



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 17.03.2016 r.

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

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	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	10
3.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	11
3.2.1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne dotyczące zlecenia usług doradczych i eksperckich	11
3.2.2. Zlecenie i realizacja usług doradczych i eksperckich	15
3.2.3. Wykorzystanie wyników zleconych prac.....	26
4. INFORMACJE DODATKOWE	31
4.1. Przygotowanie kontroli	31
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	31
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	32
5. ZAŁĄCZNIKI.....	33

Temat kontroli

Kontrola nr P/15/102 „Wydatki spółek Grupy PKP na usługi doradcze (konsultingowe) i eksperckie” – przeprowadzona na zlecenie Komisji Infrastruktury Sejmu RP, w ramach planu pracy NIK na 2015 r.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena efektywności wydatkowania środków na usługi doradcze i eksperckie¹ zlecane podmiotom zewnętrznym w latach 2012–2014 przez spółki Grupy PKP.

Cele cząstkowe

1. Ocena rozwiązań organizacyjno-proceduralnych dotyczących zlecenia usług doradczych i eksperckich, w szczególności: czy zapewniają one, że wydatki na te usługi dokonywane są w sposób celowy i gospodarny.
2. Ocena przebiegu procesu zlecenia oraz realizacji usług doradczych i eksperckich, w szczególności z punktu widzenia: rzeczywistych i udokumentowanych potrzeb jednostek, zabezpieczania w umowach interesu zamawiającego, prawidłowości realizacji postanowień umownych, odbioru prac i ich rozliczenia, a także przestrzegania regulacji wewnętrznych i przepisów powszechnie obowiązujących.
3. Ocena sposobu wykorzystania wyników zleconych prac.

Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy (legalność, gospodarność, rzetelność, celowość). Postępowania kontrolne były prowadzone w okresie od 19 stycznia do 14 lipca 2015 r. Kontrolą objęto cztery jednostki: PKP S.A., PKP Intercity S.A., PKP Energetyka S.A., PKP Informatyka Sp. z o.o.³

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2012–2014.

¹ Na potrzeby kontroli NIK przyjęto założenie, iż przedmiotem badania (usługami doradczymi i eksperckimi) będą usługi wykonywane zawodowo przez profesjonalne podmioty, świadczone przez specjalistów posiadających ekspercką wiedzę w określonej dziedzinie lub dziedzinach, w sprawach związanych m.in. z: reklamą i promocją (artykuły promocyjne, audycje telewizyjne i radiowe, kampanie reklamowe), doradztwem prawnym, gospodarczym i technicznym, zarządzaniem finansowym, zarządzaniem kapitałem ludzkim, reorganizacją (restrukturyzacją) spółki, opracowywaniem strategii spółki jej wdrażaniem (w tym zadania związane z prywatyzacją), projektowaniem i wdrażaniem rozwiązań informatycznych.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

³ Zwane dalej Spółkami.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność Spółek związaną z udzielaniem w latach 2012–2014 zamówień na usługi doradcze i eksperckie podmiotom zewnętrznym.

Obowiązujące w Spółkach rozwiązania organizacyjno-proceduralne, a także stosowana praktyka, nie stanowiły mechanizmów minimalizujących ryzyko niecelowego i nieefektywnego wydatkowania środków na usługi doradcze i eksperckie. Regulacje wewnętrzne nie obligowały do dokonywania przed zleceniem usług analizy rzeczywistych potrzeb i korzyści dla Spółek, a także oszacowania wartości zamówienia lub, w sytuacji sformułowania ogólnego wymogu w tym zakresie, nie określały sposobu jego dokonywania. Również po wykonaniu usługi, Spółki nie prowadziły analiz uzyskanych efektów w relacji do poniesionych kosztów.

W latach 2012–2014 w czterech jednostkach objętych kontrolą zawarto 1 029 umów na usługi doradcze i eksperckie z osobami fizycznymi, prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, na które wydatkowano 171 010, 6 tys. zł. W przypadku 15% skontrolowanych umów⁴ (10) o wartości 1 496,8 tys. zł, NIK stwierdziła zlecenie podmiotom zewnętrznym prac, które mieściły się w podstawowych zadaniach komórek organizacyjnych Spółek i ich pracowników. Wyniki prac będących przedmiotem 6 umów (10%), z tytułu których wydatkowano 841,2 tys. zł, nie zostały przez Spółki wykorzystane (lub zostały wykorzystane częściowo), czego przyczyną było m.in. niewłaściwe przygotowanie Spółek zarówno na etapie poprzedzającym udzielenie zleceń jak i na etapie ich realizacji. We wszystkich Spółkach stwierdzono nieprzestrzeganie wewnętrznych procedur regulujących zasady udzielania zamówień podmiotom zewnętrznym.

Tak funkcjonujący system zlecenia usług doradczych i eksperckich stwarza warunki do zamawiania usług zbędnych oraz zawyżania kosztów ponoszonych za te usługi, jest również wysoce podatny na wystąpienie zjawisk korupcyjnych.

2.2 Synteza wyników kontroli

I. Wszystkie jednostki przyjęły i wdrożyły procedury regulujące sposób prowadzenia postępowań w sprawie udzielania zamówień podmiotom zewnętrznym. W przypadku udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie procedury te nie wymagały jednak przeprowadzania i dokumentowania oceny celowości zaciągania zobowiązań (obejmującej analizę potrzeb oraz kosztów i korzyści) oraz dokonywania oszacowania wartości zamówienia (jedna jednostka) lub, w sytuacji sformułowania ogólnego wymogu w tym zakresie, nie określały sposobu jego dokonywania i nie zobowiązywały do dokumentowania przeprowadzonych w ramach szacowania czynności. Pomimo tego, iż procedury zakupowe obowiązujące w trzech jednostkach wyrażały generalną zasadę prymatu przy udzielaniu zamówień trybów konkurencyjnych, to uregulowania szczególne wyłączały zamówienia na usługi doradcze i eksperckie z tej reguły.

W ocenie NIK, brak uregulowania powyższych kwestii, w połączeniu z faktem, iż zamówienia na usługi doradcze i eksperckie dokonywane były w zdecydowanej większości w trybie pozakonkurencyjnym, stwarzał warunki do nieefektywnego wydatkowania środków. Dodatkowo, brak obowiązku dokumentowania niektórych czynności podejmowanych w trakcie udzielania

⁴ Badaniem objęto 68 umów, na które wydatkowano ok. 24 mln zł.

zamówienia (analiza potrzeb, szacowanie wartości, wybór wykonawcy), skutkowało brakiem transparentności postępowania, a także ograniczało mechanizmy kontroli. Oznacza to, że udzielanie zamówień na usługi doradcze i eksperckie było obszarem działalności Spółki, o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości oraz zjawisk korupcyjnych.

[szerzej w pkt 3.2.1. na str. 11–15 Informacji]

II. Spółki nie prowadziły przed zleceniem usług udokumentowanych analiz potrzeb i korzyści związanych z ich zleceniem podmiotom zewnętrznym. Aż w 34% skontrolowanych postępowań nie sporządzono wniosków zakupowych, które powinny zawierać uzasadnienie dla zlecenia danej usługi, natomiast zawartość pozostałych wniosków była lakoniczna i ograniczała się głównie do wskazania samej konieczności zawarcia danej usługi. Taka sytuacja ograniczała możliwość sprawowania rzetelnej kontroli nad tym obszarem m.in. pod kątem wyeliminowania zakupu usług zbędnych, a także dokonania oceny efektywności zlecanych usług. Brak analiz potrzeb i korzyści prowadził m.in. do niecelowego zlecenia prac należących do zadań pracowników, komórek organizacyjnych lub zarządów Spółek, a także prac, których przedmiot pokrywał się z zakresem innych zleceń. Prowadziło to również do zamawiania usług, których efekty nie mogły zostać następnie w pracach Spółek wykorzystane, np. ze względu na nieprzygotowanie zamawiającego do wdrożenia zamówionych rozwiązań.

[szerzej w pkt 3.2.2. na str. 17–18 Informacji]

III. NIK zakwestionowała celowość zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań mieszczących się we właściwości komórek organizacyjnych Spółek i ich pracowników w trzech badanych jednostkach. Zadania te były realizowane na podstawie 10 umów, na które wydatkowano łącznie **1 496,8 tys. zł**. Zlecenia dotyczyły m.in. opracowania strategii działalności spółki oraz usług z zakresu public relations. Udzielanie tych zleceń tłumaczono niewystarczającą obsadą personalną spowodowaną rotacją kadr, wymaganą wiedzą specjalistyczną, przy jednoczesnym braku pracowników mających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie, lub też pilną koniecznością wykonania zadań. Okoliczności te nie były jednak przekonujące w sytuacji utrzymującego się poziomu zatrudnienia, a także wzrostu średniego wynagrodzenia pracowników w komórkach odpowiedzialnych za realizację prac wynikających z części umów. W kontekście przedmiotu niektórych umów, nie znajduje również uzasadnienia argumentacja odnośnie wymaganej wiedzy specjalistycznej oraz braku odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia pracowników spółek. Podmiotom zewnętrznym zlecano bowiem, np. opracowanie strategii działalności na lata 2013–2015 z perspektywą do 2020 r., co, ze względu na charakter i rolę takiego dokumentu, powinno należeć do podstawowych zadań zarządu spółki⁵. Przedmiotem umów było także świadczenie usług doradztwa w zakresie PR, w sytuacji gdy zawarcie umowy było poprzedzone realizacją przez tego samego wykonawcę wcześniejszej umowy⁶, w zakresie szkolenia i wsparcia procesu rekrutacji w grupie PKP w obszarze komunikacji i PR⁷.

Trzy spółki (PKP Informatyka, PKP Energetyka, PKP Intercity) ponosiły koszty wynikające z realizacji tzw. umów korporacyjnych, których wykonawcą była PKP S.A., czyli właściciel spółek. W ocenie NIK, zawarcie tych umów było działaniem nieprzynoszącym weryfikowalnych, wynikających bezpośrednio

⁵ Szerzej na stronie 20 Informacji, lit b).

⁶ Szerzej na stronie 19–20 Informacji, lit b).

⁷ Umowa została wykonana, a jej efektem było m.in. określenie zbioru dobrych praktyk i struktury komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za komunikację do mediów, wypracowanie modelu konsultacji i wymiany informacji między spółkami Grupy PKP, opracowanie profilu kompetencyjnego pracownika biura prasowego, przeprowadzanie warsztatów dla pracowników, asysta w procesie rekrutacji. Spółka nie wniosła, co do realizacji tej umowy żadnych uwag.

z umowy, korzyści dla spółek. Część zadań, będących przedmiotem umów, miało charakter zarządzania spółką lub było zbieżnych z zadaniami ich komórek organizacyjnych. Strony umowy nie uzgadniały zakresu świadczonych usług. W ramach umów PKP S.A. wykonywała prace nie mające charakteru usług świadczonych bezpośrednio na rzecz spółek, prace nie objęte tymi umowami, a także prace wykonywane jednocześnie przez same spółki. Dodatkowo przyjęty sposób rozliczania umów nie pozwalał na dokonanie weryfikacji wykonanych prac.

[szerzej w pkt 3.2.2. na str. 19–22 Informacji]

IV. We wszystkich kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprzestrzeganie wewnętrznych procedur regulujących zlecenie usług. W dwóch jednostkach wnioski inicjujące wszczęcie postępowania⁸ były niekompletne i nie zawierały tak istotnych elementów jak uzasadnienie dla trybu udzielenia zamówienia lub informacji o czynnościach podjętych w celu zweryfikowania ceny i jakości usługi, na którą będzie udzielane zamówienie. Jedna jednostka udzieliła dwóch zamówień (o wartości **1 977,6 tys. zł**) w trybie z wolnej ręki, pomimo braku w uregulowaniach wewnętrznych przesłanek do zastosowania takiego trybu i obowiązku zastosowania dla tych zamówień trybów konkurencyjnych. Nieprzestrzeganie regulacji wewnętrznych było działaniem nierzetelnym i świadczyło o ograniczonej skuteczności systemu kontroli i nadzoru w Spółkach.

[szerzej w pkt 3.2.2. na str. 16–17 Informacji]

V. We wszystkich jednostkach stwierdzono naruszanie postanowień umownych. Naruszenia te polegały na zwłoce w odbiorach prac (od 50 dni do 7 miesięcy od dnia otrzymania końcowych produktów), braku wymaganego aneksowania umowy, pomimo zmiany jej zakresu rzeczowego, udzielaniu zleceń w ramach umowy bez dochowania wymogów formalnych dotyczących reprezentacji spółki w tym zakresie, wydłużenia okresu obowiązywania umowy bez uprzedniego wykonania czynności warunkującej możliwość takiego przedłużenia (pisemna ocena wykonawcy). Stwierdzono również nierealizowanie zadań należących, na podstawie postanowień umownych, do zamawiającego, co zaburzało harmonogram realizacji umów, a także potwierdzanie, niezgodnie ze stanem faktycznym, zakresu wykonanych prac.

[szerzej w pkt 3.2.2. na str. 25–26 Informacji]

VI. W żadnej z badanych jednostek nie zabezpieczono należycie interesu Spółek w zawieranych umowach. Umowy te m.in. nie gwarantowały skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających z ewentualnego, nieterminowego lub nienależytego wykonania prac (19 umów). Nienależyte zabezpieczenie interesów spółki w jednej z umów, polegało na uzależnieniu wypłaty wynagrodzenia od ilości godzin przeznaczonych na jej realizację, a nie od końcowych efektów prac. Skutkowało to obowiązkiem wypłaty umownego wynagrodzenia wykonawcy, pomimo niezrealizowania w całości przedmiotu umowy. Jednocześnie, w celu uzyskania pełnego zakresu zleconych prac, konieczne stało się zwiększenie wynagrodzenia dla wykonawcy o **360 tys. zł**, co zwiększyło koszt przedmiotowej usługi o 58%.

[szerzej w pkt 3.2.2. na str. 24 Informacji]

VII. W trzech skontrolowanych jednostkach wystąpiły nieprawidłowości przy wypłacie wynagrodzeń wykonawcom, polegające na naruszaniu przez zleceniodawców umownych terminów płatności (dwie spółki) oraz wypłacie nienależnego wynagrodzenia (jedna spółka). Opóźnienia wynosiły

⁸ Dokument inicjujący wszczęcie postępowania mający w poszczególnych jednostkach różną nazwę, np. wniosek o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania, zapotrzebowanie na usługę, wniosek o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia. Na potrzeby informacji o wynikach kontroli zwany również „wnioskiem zakupowym”.

od trzech do 61 dni i dotyczyły 53 faktur. Z tego tytułu zapłacono odsetki za zwłokę w wysokości **5,9 tys. zł**. Niewielka kwota zapłaconych odsetek była wynikiem tego, że wykonawcy umów w nielicznych przypadkach korzystali z możliwości obciążenia zamawiających z tytułu zwłoki w regulowaniu płatności. Jedna spółka wypłaciła wynagrodzenie wykonawcy, pomimo niewystąpienia przesłanek do jego wypłaty. Wysokość nienależnie wypłaconego wynagrodzenia wynosiła **14,8 tys. zł**.
[szerzej w pkt 3.2.2. na str. 26 Informacji]

VIII. Wyniki prac zleconych w ramach 6 umów (zawartych przez trzy Spółki) nie zostały wykorzystane w ogóle, zostały wykorzystane w części lub też niezgodnie z celem zawarcia umowy albo nie były związane bezpośrednio z działalnością spółki, co w efekcie prowadziło do tego, że wydatki w łącznej kwocie **841,2 tys. zł**, (3,6% zbadanych wydatków) poniesione przez Spółki na realizację tych umów nie przyniosły zakładanych korzyści dla zamawiającego. Niewykorzystywanie wyników zleconych prac wskazuje m.in. na niewłaściwe przygotowanie Spółek zarówno na etapie poprzedzającym udzielenie zlecenia jak i na etapie jego realizacji. Dla uniknięcia lub zminimalizowania podobnych zagrożeń, Spółki powinny na etapie poprzedzającym zamówienie danej usługi działać z należytą starannością, poprzez przeprowadzanie analizy potrzeb i korzyści, próbę identyfikacji wszelkich możliwych ryzyk związanych z realizacją umowy, a także ocenę przygotowania do wdrożenia efektów zleconych prac.
[szerzej w pkt 3.2.3. na str. 27–29 Informacji]

IX. Spółki nie prowadziły analiz efektywności wydatków na zlecane podmiotom zewnętrznym usługi doradcze i eksperckie, warunkujących podjęcie działań, które ograniczałyby ryzyko udzielania zamówień nieuzasadnionych lub niekorzystnych finansowo, w zakresie relacji kosztów i korzyści. Według wyjaśnień części zarządów Spółek, funkcję tę pełniła ocena działań wykonawców przeprowadzana poprzez dokonywanie odbiorów poszczególnych produktów i prac w danym projekcie. Dodatkowo, wg zarządów, system uzgodnień i monitoringu realizacji zakupów służył należytemu uzasadnieniu usługi doradczej oraz weryfikacji sposobu realizacji danej umowy. Zdaniem NIK, samo uzasadnienie zakupu usługi, jak i weryfikacja sposobu realizacji umowy, nie dawały zarządom wiedzy w zakresie powiązania nakładów z osiągniętymi efektami, co powinno stanowić istotę oceny zasadności wydatkowania określonej kwoty.
[szerzej w pkt 3.2.3. na str. 29–30 Informacji]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że wydatki ponoszone przez Spółki na usługi doradcze i eksperckie dokonywane były nie zawsze w sposób celowy i efektywny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych rezultatów z ponoszonych nakładów. Dochowanie tej zasady wymaga bowiem właściwego przygotowania organizacyjno-proceduralnego, a następnie przestrzegania przyjętych w tym zakresie procedur. Uzasadnionym jest, aby procedury regulujące sposób udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie, zawierały minimalne wymagania, zwiększające prawdopodobieństwo, iż zlecenie tych usług odbywało się będzie w sposób gospodarny. Należą do nich: obowiązek dokonywania oceny celowości udzielanych zamówień, obowiązek oszacowania wartości zamówienia na etapie poprzedzającym jego udzielenie oraz dokumentowanie przeprowadzanych w tym zakresie czynności. Powyższe warunki nie były, w przypadku umów na usługi doradcze i eksperckie, zachowane. Istotnym jest również dokonywanie analiz efektywności wydatków na zlecane usługi, bowiem podstawową zasadą działalności zarządu Spółki powinno być osiągnięcie maksimum założonych celów przy minimum kosztów.

Generalnym wnioskiem z kontroli jest wniosek o wyeliminowanie z obszaru udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie mechanizmów korupcjogennych polegających m.in. na dowolności postępowania oraz słabości kontroli i nadzoru⁹. NIK skierowała do zarządów poszczególnych Spółek następujące wnioski:

- poprzedzania udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie udokumentowaną analizą rzeczywistych potrzeb Spółki oraz analizą kosztów i korzyści;
- zlecania usług doradczych i eksperckich na zewnątrz w przypadkach kiedy mieszczą się one w zadaniach komórek organizacyjnych Spółek i obowiązkach ich pracowników, wyłącznie w sytuacjach, gdy przeprowadzona uprzednio analiza wyklucza możliwość ich wykonania we własnym zakresie;
- wprowadzenia obowiązku dokumentowania czynności podejmowanych w związku z udzielaniem zamówień na usługi doradcze i eksperckie (uzasadnienie dla udzielenia zamówienia, szacowanie wartości zamówienia, wybór wykonawcy, odbiór wykonywanych prac);
- przestrzegania zasad udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie określonych w regulacjach wewnętrznych;
- dokonywania oceny efektywności wydatków na usługi doradcze i eksperckie.

⁹ Patrz „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 r.”, rozdział IV, pkt 3 str. 359 oraz „Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015 – materiały analityczne”, str. 7.

3.1 Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Spółki Grupy PKP (powstanie, zadania, działalność). W wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹⁰, polegającej na przekształceniu go w spółkę akcyjną powstała Spółka PKP S.A., w której Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem. Komercjalizacji p.p. PKP dokonał minister właściwy do spraw transportu, który reprezentuje w PKP S.A. Skarb Państwa.

Z PKP S.A.¹¹ wydzielono spółki zależne, tworząc Grupę PKP. Aktualnie w skład Grupy wchodzi PKP S.A. – jako spółka dominująca, oraz 11 spółek świadczących usługi na rynku kolejowym, energetycznym i teleinformatycznym, ale także turystycznym¹², poligraficznym¹³ oraz szkoleniowym i doradczym¹⁴. Kontrolą objęto cztery spółki:

PKP S.A. – PKP S.A. pełni w Grupie PKP szczególną rolę, a mianowicie nadzoruje i koordynuje działania innych spółek. Wyznacza im cele i dba o ich realizację. Koordynuje też działania komunikacyjno-marketingowe całej Grupy PKP. Jest jednostką dominującą i posiadającą akcje lub udziały we wszystkich firmach tworzących tę grupę. Oddzielną funkcją PKP S.A. jest nadzór właścicielski oraz prywatyzacja spółek należących do Grupy PKP. PKP S.A. jest też właścicielem większości dworców kolejowych w Polsce, a do Spółki należy także ponad 22 tys. mieszkań i ponad 100 tys. działek nieruchomościowych, z czego ok. 10 tys. ma potencjał komercyjny i jest przeznaczona na sprzedaż. Właścicielem wszystkich akcji PKP S.A. jest Skarb Państwa.

PKP Informatyka Sp. z o.o. – jest największym w Polsce dostawcą usług IT dla firm z branży transportowo-logistycznej. Tworzy oprogramowanie użytkowe (systemy i aplikacje), głównie dla spółek kolejowych i z sektora transportowego. W swoim portfolio posiada systemy wspierające takie usługi jak: sprzedaż, dystrybucję informacji pasażerskiej, obsługę przewozów, zarządzanie infrastrukturą i zarządzanie przedsiębiorstwem. Spółka świadczy ponadto usługi hostingowe, sieciowe, serwisu sprzętu komputerowego i wykonawstwa sieci strukturalnych. W 2013 r. kupiła Kolejowe Zakłady Łączności Bydgoszcz (KZŁ). Dzięki tej transakcji spółka zamierza poszerzyć swoją ofertę, m.in. o tworzenie Inteligentnych Systemów Transportu w miastach. Jedynym udziałowcem Spółki jest PKP S.A.

PKP Energetyka S.A. – jest jednym z największych sprzedawców energii elektrycznej, w tym energii elektrycznej trakcyjnej (przeznaczonej dla przewoźników kolejowych). Posiada własną sieć dystrybucyjną na terenie całego kraju, która zlokalizowana jest zarówno w centrach dużych miast, jak i na terenach słabiej zurbanizowanych o niedostatecznie rozwiniętej infrastrukturze elektroenergetycznej. Poza usługami elektroenergetycznymi Spółka uzyskała koncesję na obrót paliwami płynnymi z Urzędu Regulacji Energetyki, co pozwoliło na rozszerzenie działalności o sprzedaż paliwa dla przewoźników kolejowych. Od stycznia 2016 r. jedynym akcjonariuszem Spółki jest PKPE Holding Sp. z o.o.¹⁵

¹⁰ Dalej: „p.p. PKP”.

¹¹ Grupę PKP tworzą również spółki utworzone jeszcze przez p.p. PKP (przed komercjalizacją), a których działalność w ocenie Zarządu PKP S.A. była istotna dla tej grupy kapitałowej.

¹² Natura Tour Sp. z o.o.

¹³ Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o.

¹⁴ CS Szkolenie i Doradztwo Sp. z o.o.

¹⁵ Wcześniej, od października 2015 r. jedynym akcjonariuszem, w miejsce PKP S.A. została Caryville Investments Sp. z o.o.

PKP Intercity S.A. specjalizuje się w krajowych i międzynarodowych przewozach dalekobieżnych. Pociągi PKP Intercity kursują głównie między dużymi miastami oraz dowożą pasażerów do popularnych ośrodków turystycznych. Spółka umożliwia również podróże do europejskich metropolii. Spółka uruchamia zarówno pociągi kategorii Express InterCity oferujące wysoki standard podróży, jak również pociągi TLK (Twoje Linie Kolejowe), które mają godzić zadowolenie przy możliwie niskiej cenie za przejazd. W grudniu 2014 r. wprowadzono kolejną markę – EIC Premium, w ramach której kursują składy zespołowe oparte na konstrukcji pociągów ETR 610 („Pendolino”) wyprodukowane przez Alstom.

Usługi doradcze (konsultingowe) i eksperckie. Pojęcie „usług doradczych (konsultingowych) i eksperckich” nie jest zdefiniowane w przepisach prawa. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN¹⁶ wyraz „doradzać” oznacza udzielać porad, podawać, wskazywać sposób postępowania w jakiejś sprawie a „ekspert” – specjalistę powołanego do wydania orzeczenia lub opinii w sprawach spornych – osobę uznawaną za autorytet w jakiejś dziedzinie¹⁷. Z kolei wyraz „konsulting” oznacza doradztwo prowadzone przez firmy na rzecz podmiotów gospodarczych. W praktyce, w obrocie gospodarczym konsulting oznacza zawodową działalność polegającą na oferowaniu usług doradczych przez specjalistów posiadających ekspercką wiedzę w określonej dziedzinie bądź dziedzinach, skierowaną do szeroko pojętych przedsiębiorców w sprawach związanych z produkcją, wymianą, kupnem i sprzedażą towarów bądź doradztwo techniczne, gospodarcze, prawne.

Znaczenie konsultingu ujawnia się w związku z wysokim stopniem skomplikowania wielu procesów gospodarczych, co oznacza, iż prowadzenie pewnych rodzajów działalności wymaga stosowania wysoce skomplikowanych procedur bądź działania w wysoce skomplikowanych strukturach. Wymaga to korzystania z pomocy zewnętrznej świadczonej przez podmioty wyspecjalizowane w danej dziedzinie. Zasadą zapewniającą odpowiedni poziom usług konsultingowych jest profesjonalne przygotowanie podmiotu trudniącego się taką działalnością oraz niezależność formułowania ocen bądź wykonywania czynności doradczych, czy też sprawdzających.

Konsulting prowadzony jest najczęściej na podstawie umowy cywilnoprawnej w oparciu o dane przedstawione przez zlecającego. Wynikiem takiego procesu doradczego są z reguły zalecenia, rady natury specjalistycznej dostosowane do indywidualnych potrzeb klienta bądź kompleksowe i wielopłaszczyznowe ekspertyzy.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne dotyczące zlecenia usług doradczych i eksperckich

1. We wszystkich Spółkach opracowano i wdrożono procedury (dalej: procedury zakupowe) regulujące zasady (tj. organizację i proces decyzyjny) udzielania zamówień podmiotom zewnętrznym, obejmujące swoim zakresem również usługi doradcze i eksperckie. W większości Spółek procedury te były ujmowane w kilku dokumentach, np. w spółce PKP Intercity na procedury zakupowe składały się: *Regulamin udzielania zamówień przez „PKP Intercity” S.A., Zasady postępowania przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane, Regulamin komisji przetargowej powoływanej do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, Procedura dotycząca przygotowania, opiniowania i nadzoru nad realizacją umów w „PKP Intercity” S.A.*

¹⁶ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/doradzac.html>

¹⁷ sjp.pwn.pl

W żadnej jednostce nie ujęto w obowiązujących procedurach obowiązku przeprowadzania oceny celowości udzielenia zamówienia, obejmującej analizę potrzeb, a także kosztów i korzyści związanych ze zleceniem usługi doradczej lub eksperckiej oraz udokumentowania przeprowadzonych w tym zakresie czynności. Procedury obowiązujące w trzech jednostkach (PKP Intercity, PKP S.A., PKP Energetyka) przewidywały, co prawda, obowiązek uzasadnienia wniosków wszczynających postępowania zakupowe, jednakże nie zawierały szczegółowych regulacji w tym zakresie, np. nie wskazywały według jakich kryteriów powinna zostać dokonana ocena zasadności udzielenia zamówienia. W PKP Energetyka dodatkowe wymogi, obejmujące obowiązek przedstawienia skutków finansowych dla spółki wprowadzono dopiero w październiku 2014 r. W efekcie, uzasadnienia większości wniosków były lakoniczne i ograniczały się głównie do wskazania przedmiotu zamówienia, co zostało przedstawione w pkt. 2 na str. 15 Informacji. W jednej jednostce (PKP Informatyka) procedura zakupowa nie nakładała w ogóle obowiązku sporządzenia uzasadnienia dla udzielanego zlecenia.

Tylko w jednej Spółce (PKP Informatyka) w przyjętej w niej procedurze zawarto wymóg, zgodnie z którym zlecenie usługi mogło nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy dana usługa nie mogła być zrealizowana przez pracowników Spółki. Procedura nie wymagała jednak wykazania we wniosku zakupowym („Zapotrzebowanie na usługę”) wystąpienia tej okoliczności, co uniemożliwiało w praktyce weryfikację stosowania tej przesłanki.

Na pozytywną ocenę zasługują zmiany dotyczące ww. zagadnień wprowadzone w PKP Intercity już po zakończeniu kontroli NIK. We wprowadzonej przez Spółkę *Instrukcji Realizacji Zakupów w PKP Intercity SA*¹⁸ zawarto wymogi sporządzenia wyczerpującego uzasadnienia biznesowego potrzeby zakupu, a także potwierdzenia braku możliwości zrealizowania danej usługi własnymi siłami PKP IC.

2. Procedury obowiązujące w jednej jednostce nie wymagały dokonywania, przed zleceniem usługi doradczej lub eksperckiej, szacowania wartości zamówienia:

- Według obowiązującej w PKP Informatyka „Procedury dostaw”¹⁹ szacunkowy koszt zamawianej usługi stanowił element fakultatywny wniosku wszczynającego procedurę zakupową, przy czym procedura nie przewidywała obowiązku dokumentowania czynności w tym zakresie. W efekcie w przypadku 10 z 15 zbadanych zamówień, przed przystąpieniem do ich udzielenia nie dokonano oszacowania ich wartości.

W trzech pozostałych jednostkach, pomimo zawarcia w procedurach obowiązku wskazywania we wnioskach zakupowych szacunkowej wartości zamówienia, nie określono sposobu jego dokonywania, a także obowiązku udokumentowania przeprowadzonego szacowania:

- W PKP Energetyka obowiązująca do maja 2013 r. Tymczasowa instrukcja nie określała zasad dotyczących szacowania kosztów zleconych prac oraz nie wprowadzała wymogu dokumentowania dokonanego oszacowania. Kolejny dokument w postaci Procedury Zakupowej zawierał regulacje dotyczące zasad ustalania wartości szacunkowej zamówienia, natomiast nie wprowadzał obowiązku dokumentowania szacowania wartości zamówienia oraz dołączania tej dokumentacji do wniosku o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania i zawarcie umowy.

¹⁸ Przyjętej uchwałą 358/2015 Zarządu Spółki pod firmą „PKP Intercity” Spółka Akcyjna w sprawie przyjęcia Instrukcji Realizacji Zakupów w „PKP Intercity” S.A.

¹⁹ Dwa dokumenty o takim samym symbolu: ZSZ-PR-LO-ZAKP, zatwierdzone przez Prezesa Zarządu PKP Informatyka Sp. z o.o. 9 sierpnia 2011 r. i 14 listopada 2013 r.

Nie wskazywał również okresu poprzedzającego udzielenie zamówienia, w którym należało dokonać oszacowania wartości zamówienia. Stosownych zmian dokonano dopiero we wrześniu 2014 r. w związku z realizacją zaleceń wynikających z audytu przeprowadzonego przez PKP S.A. w tym obszarze.

- W PKP Intercity procedury zakupowe zawierały ogólne regulacje dotyczące ustalania wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia, np. w przypadku udzielania zamówień o wartości poniżej 250 tys. zł ograniczały się do zapisu, iż ustalenia wartości zamówienia dokonuje komórka zamawiająca, która obowiązana była zweryfikować, w sposób obiektywny, cenę i jakość usług, na które zamówienie będzie udzielane. Nie określały natomiast sposobu ustalania wartości szacunkowej, nie wymagały udokumentowania przeprowadzonych czynności (np. w postaci dokumentacji z rozeznania cenowego, czy też z negocjacji prowadzonych w trybie z wolnej ręki). Jednocześnie w Spółce nie obowiązywały inne rozwiązania, których celem byłoby zapewnienie optymalnego szacowania wartości usług, np. w postaci polityki wyceny usług dla poszczególnych rodzajów usług doradczych i eksperckich.
- W PKP S.A. procedury zakupowe z 2012 r., 2013 r. i 2014 r. zawierały obowiązek przedstawienia we wniosku zakupowym wartości szacunkowej zamówienia wraz z przywołaniem sposobu jej ustalenia. Jednocześnie procedury zawierały ogólne wskazówki ustalania wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia bez wskazywania szczegółowego sposobu postępowania w tym zakresie. Jedynie procedura zakupowa z 2012 r. nakładała na podmiot inicjujący zamówienie obowiązek przechowywania dokumentu określającego wartość szacunkową zamówienia, a więc pośrednio obowiązek sporządzenia takiego dokumentu. W pozostałych procedurach w ogóle nie ujęto obowiązku udokumentowania szacowania wartości zamówienia.

Szacowanie wartości zamówienia jest istotnym elementem procesu udzielania zamówień. Właściwe oszacowanie wartości zamówienia pozwala na ograniczenie ryzyka niegospodarnego wydatkowania środków. Z kolei dokumentowanie czynności podejmowanych w trakcie szacowania zamówienia zwiększa transparentność postępowania oraz wzmacnia mechanizmy kontroli.

3. Procedury zakupowe obowiązujące w trzech jednostkach wyrażały generalną zasadę prymatu przy udzielaniu zamówień trybów konkurencyjnych (przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony), przy czym ze względu na uregulowania szczególne, zamówienia na usługi doradcze i eksperckie były wyłączone z tej reguły:

- W PKP Intercity – dla zamówień o wartości wyższej niż 250 tys. przewidziano w *Regulaminie udzielania zamówień* następujące tryby ich udzielania: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, a także negocjacje bez ogłoszenia, dialog konkurencyjny, zapytanie o cenę, zamówienie z wolnej ręki, licytację elektroniczną – przy czym zastosowanie pięciu ostatnich trybów wymagało spełnienia szczególnych przesłanek. **Zamówienia obejmujące: usługi doradztwa finansowego, inwestycyjnego, ekonomicznego, podatkowego, księgowego, marketingowego lub z zakresu public relations, a także usługi prawnicze, szkoleniowe oraz z zakresu rekrutacji i pozyskiwania personelu, a więc usługi doradcze i eksperckie objęte niniejszą kontrolą NIK, mogły zostać udzielone w trybie z wolnej ręki, bez zachowania przesłanek wymaganych w *Regulaminie udzielania zamówień dla tego trybu*.** Obowiązujące jednocześnie *Zasady postępowania przy udzielaniu zamówień* odnoszące się do zakupów o wartości niższej niż 250 tys. zł nie określały w ogóle

trybu ich udzielania. Regulacje zawarte w tym dokumencie ograniczały się do zagadnień związanych z: obowiązkiem dokonania weryfikacji ceny i jakości dostaw, usług lub robót, na które zamówienie miało być udzielone; sporządzeniem wniosku o udzielenie zamówienia (w tym wymogi formalne, jakie musiał spełniać wniosek); uzyskaniem stosownych zgód na udzielenie zamówienia.

- W PKP S.A. obowiązywały w okresie objętym kontrolą kolejne cztery procedury zakupowe, z 2007 r., 2012 r., 2013 r. i 2014 r. W każdej z procedur zawarto przepisy dotyczące: trybów udzielania zamówień (w tym przetarg nieograniczony i ograniczony) oraz czynności dokonywanych w trakcie postępowania. **Jednocześnie ze stosowania procedur zakupowych z 2007 r., 2012 r. i 2013 r., poza obowiązkiem sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia (w przypadku procedur z 2012 r. i 2013 r.), zostały wyłączone zamówienia, przedmiotem których były m.in. usługi doradcze oraz konsultingowe oraz zamówienia na usługi: arbitrażowe, pojednawcze, prawne, notarialne, szkoleniowe, zlecane spółkom grupy PKP, a także zakup czasu antenowego.** Postępowanie w przypadku tych usług ograniczało się do przygotowania wniosku o udzielenie zamówienia, co wiązało się z koniecznością m.in. oszacowania wartości zamówienia, wskazania źródeł jego finansowania, uzasadnienia merytorycznego udzielenia zamówienia, oraz wskazania komórki organizacyjnej Spółki, z którą wniosek został uzgodniony. Procedura zakupowa z 2014 r. nie zawierała wyłączenia w stosunku do zamówień, przedmiotem których były „usługi doradcze i konsultingowe”, natomiast pozostawiła wyłączenie zamówień m.in. na usługi: arbitrażowe, pojednawcze, prawne, notarialne, z zakresu audytu, szkoleniowe, zlecane spółkom grupy PKP, a także zakup czasu antenowego oraz zakup usług od dostawców innych mediów.
- W spółce PKP Energetyka obowiązywały w latach 2012–2014 dwie procedury: *Tymczasowa instrukcja udzielania zamówień w PKP Energetyka sp. z o.o. EH-2 (do maja 2013 r.)* oraz *Procedura zakupowa w PKP Energetyka S.A.* Procedura zakupowa przewidywała, iż podstawowym trybem zamówienia jest przetarg nieograniczony. Zastosowanie pozostałych trybów: licytacji elektronicznej (otwartej i zamkniętej), negocjacji z zachowaniem konkurencji, zapytania ofertowego, elektronicznego zapytania ofertowego, zamówienia z wolnej ręki mogło nastąpić wyłącznie po spełnieniu przesłanek określonych w Procedurze dla danego trybu zamówienia. Na przykład: udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą, mogło nastąpić, jeśli wartość zamówienia była mniejsza lub równa 200 tys. zł m.in. w sytuacji: gdy ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest pilne wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia; gdy w związku z trwającymi przez krótki okres szczególnie korzystnymi okolicznościami możliwe jest udzielenie zamówienia po cenie znacząco niższej od cen rynkowych, ustalonych z należytą starannością. **Zamówienia, przedmiotem których były usługi: prawnicze, naukowe, edukacyjne i szkoleniowe mogły być udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki bez względu na wartość przedmiotu zamówienia.** Podstawowym trybem udzielenia zamówienia na podstawie *Tymczasowej Instrukcji* był również przetarg nieograniczony. Podobnie jak w przypadku Procedury zakupowej zastosowanie trybów innych niż przetarg nieograniczony mogło nastąpić po spełnieniu

przesłanek wskazanych w *Instrukcji*, przy czym **procedura pozwalała na udzielenie zamówienia, pomimo niewystąpienia okoliczności uzasadniających zastosowanie innych trybów, po uzyskaniu uprzedniej zgody Zarządu lub Członka Zarządu Spółki. Instrukcja nie określała dodatkowych przesłanek warunkujących uzyskanie takiej zgody.**

- Obowiązująca do maja 2014 r. w PKP Informatyka *Procedura dostaw* przewidywała jeden tryb postępowania obejmujący następujące czynności: przygotowanie zapytania ofertowego, wysłanie zapytania do potencjalnych wykonawców, skontaktowanie się z wybranymi wykonawcami i przeprowadzenie negocjacji cenowych, uzyskanie formalnej akceptacji oferty, a następnie przygotowanie projektu umowy i jej podpisanie. W uzupełnieniu do *Procedury dostawy* w Spółce obowiązywała *Instrukcja komisji do wyboru ofert*²⁰ określająca tryb postępowania związany z powołaniem komisji do oceny i wyboru najkorzystniejszej oferty oraz ze sporządzaną w tym zakresie dokumentacją. Zadaniem Komisji było rozpatrywanie otrzymanych od wykonawców ofert, a następnie przedstawienie Zarządowi rozwiązania najkorzystniejszego dla Spółki. **W praktyce spółka przyjęła zasadę, że gdy na rynku występował tylko jeden podmiot, który mógł wykonać daną usługę, nie stosowano powyższej procedury. Spółka w 2014 r. przyjęła i wdrożyła nowe procedury prowadzenia postępowań w sprawie udzielania zamówień podmiotom zewnętrznym (wprowadzające konkurencyjne tryby udzielania zamówień, w tym przetarg ograniczony i nieograniczony, negocjacje, zapytanie ofertowe i licytację elektroniczną), przy czym zamówienia na niektóre usługi, w tym doradcze i eksperckie zostały z nich wyłączone.** Jednocześnie nie uchwalono, co do zlecenia tych usług innych procedur.

Przyjęte w spółkach rozwiązania skutkowały tym, że 40 zamówień na usługi doradcze i eksperckie zostało udzielonych w trybie z wolnej ręki.

Brak w procedurach zakupowych wymogów dotyczących obowiązku przeprowadzenia i udokumentowania analizy potrzeb spółek oraz analizy kosztów i korzyści wynikających ze zlecenia danej usługi, brak szczegółowych zasad dotyczących sposobu szacowania wartości zamówienia, a także dokonywanie zamówień na usługi doradcze i eksperckie w zdecydowanej większości przypadków w trybie pozakonkurencyjnym, sprzyjało nieracjonalnemu wydatkowaniu środków.

3.2.2. Zlecenie i realizacja usług doradczych i eksperckich

1. Wydatki na usługi doradcze i eksperckie w latach 2012–2014

W latach 2012–2014 łączna wielkość wydatków poniesionych przez spółki objęte kontrolą na usługi doradcze i eksperckie²¹ wyniosła: 171 010,6 tys. zł. Największe wydatki poniosła PKP S.A. – 95 191,9 tys. zł, natomiast najmniejsze PKP Informatyka – 5 898,4 tys. zł.²²

W okresie tym Spółki zawarły 1 029 umów (165 PKP Informatyka, 423 PKP S.A., 215 PKP Intercity oraz 226 PKP Energetyka), przedmiotem których było świadczenie usług doradczych i eksperckich. Badaniem objęto postępowania, w wyniku których zawarto 68 umów (7%), na które wydatkowano 23 730 tys. zł.

²⁰ Dwa dokumenty o takim samym symbolu: ZSZ-IN-LO-KOMW z 17 listopada 2011 r. i z 14 listopada 2013 r.

²¹ Usługi doradcze i eksperckie w rozumieniu przyjętym na potrzeby niniejszej kontroli. Patrz przypis: nr 1.

²² Szczegółowe informacje dotyczące wydatków poniesionych przez spółki na usługi doradcze i eksperckie przedstawiono w załączniku (tabeli) nr. 5.4.

Przedmiot zleczanych usług był szeroki i obejmował świadczenie usług eksperckich lub doradztwo: z zakresu marketingu, reklamy i PR (10 umów), mające na celu wsparcie organizacyjne i wsparcie efektywności finansowej spółki (9), w obszarze teleinformatyki (7), prawne (7 umów), ekonomiczno-finansowe (7), w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi (5), audyt (2), inne (21).

2. Prawidłowość zlecania usług doradczych i eksperckich

1. Nieprzestrzeganie regulacji wewnętrznych było działaniem nierzetelnym i świadczyło o ograniczonej skuteczności systemu kontroli i nadzoru w spółkach. Wewnętrzne przepisy spółek nie były respektowane przede wszystkim w zakresie sporządzania i akceptacji wniosków o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania (a także wniosków o wyrażenie zgody na zawarcie umowy):

- W PKP Energetyka: zawarto jedną umowę o wartości 56,1 tys. zł bez złożenia pisemnego wniosku o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania do członka zarządu Spółki, a także pomimo braku pisemnej zgody na zawarcie tej umowy²³ (na zawarcie umowy wyraził zgodę w formie ustnej Prezes Zarządu²⁴); pięć ze złożonych wniosków było niekompletnych i nie zawierało takich elementów jak: uzasadnienie trybu udzielenia zamówienia, kryteriów oceny ofert, opisu ryzyk mogących wystąpić w wyniku realizacji wnioskowanych działań; w trzech postępowaniach uzyskano akceptację dla określonych czynności (wyrażenie zgód na przeprowadzenie postępowania lub na zawarcie umowy) w formie niezgodnej z wymogami określonymi w procedurach wewnętrznych Spółki (zgody ustne zamiast pisemnych); w 7 przypadkach przed podpisaniem umowy, Zarządowi nie przedłożono kompletnej, wymaganej procedurami wewnętrznymi, dokumentacji (w postaci tzw. informacji o dokumentach o charakterze zobowiązaniowym).
- W PKP Informatyka: zawarto sześć umów o łącznej wartości 226,7 tys. zł netto²⁵, pomimo niesporządzenia dokumentu w postaci zapotrzebowania na usługi, które powinno zawierać: datę wystawienia, podmiot składający zapotrzebowanie, dokładny opis zamawianych usług i ich ilość, pożądany termin i miejsce dostawy, szacunkowy koszt (fakultatywnie); w przypadku kolejnych pięciu umów również nie sporządzono zapotrzebowań, a zlecenie usług odbyło się na podstawie pism dyrektorów komórek organizacyjnych Spółki, kierowanych do Zarządu w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy. Niezastosowanie procedur w powyższym zakresie w połączeniu z niepowołaniem komisji rozpatrującej oferty oznaczało dowolność w wyborze wykonawców 6 umów, na które wydatkowano łącznie **600,9 tys. zł**.
- W PKP Intercity zawarto dwie umowy, pomimo niesporządzenia wniosków o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia; jedna umowa nie została uzgodniona w wymaganym trybie – Spółka nie przedstawiła do kontroli formularza akceptacyjnego, pomimo tego, że stosownie do postanowień Procedury zawierania umów, podpisanie tego dokumentu było jedynym dowodem uzgodnienia projektu umowy; 15 z 16 wniosków o wyrażenie zgody na udzielenie

²³ W sześciu kolejnych przypadkach również nie sporządzono wniosków zakupowych przy czym obowiązująca procedura zakupowa nie zawierała takiego wymogu.

²⁴ Brak wniosku uzasadniano faktem, iż zamówienia udzielono w związku z kryzysem medialno-wizerunkowym, i koniecznością natychmiastowego działania.

²⁵ W kwocie tej nie ujęto wartości dwóch umów w których nie określono stałego wynagrodzenia (umowa zawarta na czas nieokreślony ze stałą miesięczną kwotą wynagrodzenia; umowa, której wartość uzależniona była od wartości udzielonych w trakcie jej obowiązywania zamówień jednostkowych).

zamówienia nie zawierało informacji o czynnościach podjętych w celu zweryfikowania w sposób obiektywny ceny i jakości usługi, na którą będzie udzielane zamówienie, pomimo tego, iż stosownie do procedur wewnętrznych wskazanie tych czynności stanowiło jeden z trzech podstawowych elementów jakie powinien zawierać wniosek.

- W PKP S.A. zawarto pięć umów pomimo niesporządzenia wniosków zakupowych uruchamiających postępowanie w sprawie zlecenia podmiotom zewnętrznym usług doradczych²⁶.

Pozostałe naruszenia procedur wewnętrznych polegały m.in. na:

- Udzieleniu przez Spółkę PKP Intercity dwóch zamówień, których wartość przekraczała 250 tys. zł, w trybie z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek do zastosowania takiego trybu:

Spółka udzieliła zamówienia, w wyniku którego zawarto umowę ramową na świadczenie usług doradczych zmierzających do poprawy efektywności finansowej i organizacyjnej Spółki, w trybie z wolnej ręki, co było niezgodne z § 86 pkt 1 Regulaminu, zgodnie z którym dla przeprowadzenia tego postępowania należało stosować odpowiednio postanowienia dotyczące udzielania zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem.

Spółka udzieliła zamówienia w trybie z wolnej ręki, zawierając umowę na opracowanie projektu wdrożenia centralnej organizacji zakupowej oraz świadczenia usług doradczych, pomimo braku przesłanki dla zastosowania tego trybu. Zgodnie z § 59 ust. 1 pkt 9 Regulaminu zamówienia z wolnej ręki zamawiający może udzielić ze względu na szczególne okoliczności, jeżeli jest to uzasadnione ważnym interesem zamawiającego. We wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia nie wskazano żadnych okoliczności uzasadnionych ważnym interesem zamawiającego. Uzasadnienie wniosku ograniczało się do stwierdzenia: „ze względu na szczególne okoliczności realizacji tak ważnego przedsięwzięcia wniosek jest uzasadniony dlatego wnosi się o wyrażenie przez Zarząd zgody na zastosowanie tego trybu postępowania z jednym wykonawcą”.

- Zaciągnięciu przez Zarząd Spółki (PKP Informatyka) zobowiązań (trzy umowy) o wartości przekraczającej 200 tys. zł, pomimo braku wymaganych uchwał Zarządu Spółki, co było niezgodne z przepisami Regulaminu Zarządu.

2. Kontrolowane jednostki nie prowadziły przed zleceniem usług udokumentowanych analiz potrzeb i korzyści związanych z ich zleceniem podmiotom zewnętrznym. Kierownicy jednostek kontrolowanych wyjaśniali, że pomimo braku udokumentowania takich analiz były one prowadzone, przy czym ich dokumentowanie jest nadmiernym formalizmem, lub też, że analizy takie znajdują się w uzasadnieniach wniosków zakupowych wszczynających postępowania. Wyniki kontroli jednak temu przeczą. W 34% postępowań zakupowych objętych kontrolą, w wyniku których zawarto umowy na usługi doradcze i eksperckie nie złożono w ogóle wniosków zakupowych (stanowiło to naruszenie regulacji wewnętrznych lub obowiązek taki nie był przewidziany w procedurach). Z kolei uzasadnienia sporządzonych wniosków były w zdecydowanej większości przypadków bardzo lakoniczne, ograniczały się głównie do wskazania samej konieczności udzielenia zamówienia i nie zawierały wyników analizy potrzeb i korzyści z tytułu zleczonych usług, co, było m.in. wynikiem braku regulacji określających wymagane elementy uzasadnienia wniosków w procedurach wewnętrznych. Żadne z uzasadnień nie zawierało elementów umożliwiających dokonanie odpowiedzi na pytanie, jakie były potrzeby spółki uzasadniające wykonanie konkretnych prac, wskazujących na możliwe warianty wykonania przedmiotu usługi, skutki oraz efektywność zlecenia usługi na zewnątrz, a także przyczyny braku samodzielnej realizacji usługi, np.:

²⁶ W trzech kolejnych przypadkach również nie sporządzono wniosków zakupowych przy czym obowiązująca procedura z 2007 r. nie zawierała takiego wymogu.

- W PKP Energetyka:

Uzasadnienie wniosku. o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia na usługę wsparcia w działaniach komunikacyjnych ograniczało się do zapisu: „wniosek uzasadniamy potrzebą wsparcia Biura Komunikacji i Promocji przez firmę zewnętrzną w działaniach komunikacyjnych, kontaktach z dziennikarzami, aranżacji spotkań i wywiadów, bieżącej pracy biura oraz wszelkich działań komunikacyjnych związanych m.in. z tworzeniem oferty multienergetycznej”. Z kolei we wniosku zawierającym prośbę o wyrażenie zgody na nawiązanie współpracy z wykonawcą w celu realizacji projektu polegającego na wsparciu w opracowaniu i wdrożeniu systemu premiowego pracowników, wskazano, że w związku z wdrożonym w Spółce Projektem „Opracowanie i wdrożenie modelu biznesowego (...)” Biuro ZZL widzi konieczność skorzystania z konsultacji firmy doradczej”.

- W PKP Intercity:

Uzasadnienia większości wniosków o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia ograniczały się przede wszystkim do wskazania przyczyn wyboru danego wykonawcy, określenia przedmiotu i czasu trwania umowy oraz wysokości zobowiązania wynikającego z zawarcia umowy. Najczęstszym uzasadnieniem dla wyboru danego wykonawcy były dotychczasowa współpraca lub konieczność kontynuacji obowiązującej umowy. Na przykład: rekomendacja dla wyboru firmy X (umowa z 2013 r.) opierała się na wcześniejszej współpracy z konsultantem tej firmy, przy okazji innego projektu, uzasadnieniem wyboru firmy Y (umowa z 2011 r.) była znajomość PKP Intercity przez wykonawcę, a także „pozytywne doświadczenia z dotychczasowej współpracy”, uzasadnieniem wyboru firmy Z (umowa z 2013 r.) było to, że firma ta: „w latach ubiegłych, realizowała Spółce wiele projektów (...)”.

Uzasadnienia części wniosków były lakoniczne i nie odnosiły się do analizy potrzeb i korzyści związanych z zawarciem umowy. Na przykład: uzasadnienie dla zawarcia umowy z 2014 r. z firmą A (o wartości do 1 485,6 tys. zł netto) ograniczało się do wskazania bardzo ogólnego zakresu przyszłej usługi polegającego na „wsparciu PKP Intercity S.A. w działaniach zmierzających do dalszej poprawy efektywności finansowej i organizacyjnej Spółki” oraz określenia przedmiotu prac objętych pierwszym zleceniem (o wartości 50 tys. zł netto).

W opozycji do argumentów mówiących o nadmiernym formalizowaniu procedur poprzez włączenie do nich obowiązku rzetelnego i wszechstronnego uzasadnienia dla dokonywanych zakupów, stoją również działania podejmowane przez same spółki. We wprowadzonej po zakończeniu kontroli NIK przez PKP Intercity *Instrukcji Realizacji Zakupów w PKP Intercity SA*²⁷ zawarte zostały uregulowania związane z dokumentem p.n. Zapotrzebowanie – inicjującym proces zakupowy. Zgodnie z nową Instrukcją dokument ten powinien zawierać m.in. szczegółowe, wyczerpujące uzasadnienie biznesowe potrzeby zakupu towaru/usługi/robót budowlanych oraz wartość szacunkową zakupu netto wraz z opisem sposobu szacowania wartości. Ponadto nowa procedura wymaga potwierdzenia braku możliwości zrealizowania danej usługi/dostawy/roboty budowlanej własnymi siłami PKP IC.

Zdaniem NIK zlecenie usług doradczych i eksperckich bez przeprowadzenia w sposób udokumentowany analizy potrzeb, kosztów i korzyści było działaniem nierzetelnym.

Analizy takie, są niezbędne dla zapewnienia celowego i gospodarnego wydatkowania środków na usługi zlecane przez Spółkę. **Ponadto ich brak ogranicza zarządom spółek możliwość sprawowania rzetelnej kontroli nad tym obszarem m.in. pod kątem wyeliminowania zakupu usług zbędnych.** Brak analiz potrzeb i korzyści prowadził w ocenie NIK, m.in. do niecelowego zlecenia prac należących do zadań pracowników, komórek organizacyjnych lub zarządów Spółek, a także prac, których przedmiot pokrywał się zakresem innych zleceń (opisane szczegółowo w pkt 4, na str. 19–22 Informacji) a także do zamawiania usług, których efekt nie mógł zostać następnie w pracach spółek wykorzystany, np. ze względu na nieprzygotowanie zamawiającego do wdrożenia zamówionych rozwiązań (opisane szczegółowo w pkt 3 na str. 27–29 Informacji).

²⁷ Przyjętej uchwałą 358/2015 Zarządu Spółki pod firmą „PKP Intercity” Spółka Akcyjna w sprawie przyjęcia Instrukcji Realizacji Zakupów w „PKP Intercity” S.A.

3. We wszystkich kontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki **nierzetelnego dokumentowania sposobu ustalania wartości zamówienia lub niedokonywania takiego szacowania w ogóle:**

- W PKP Energetyka w trzech postępowaniach o udzielenie zamówienia Spółka nie dokonała oszacowania wartości zamówienia przed uzyskaniem zgody na wszczęcie postępowania, co nie pozwalało na zweryfikowanie w sposób obiektywny ceny usługi, na które zamówienie będzie udzielane. Ustalenie wartości zamówienia/ceny odbywało się dopiero na etapie kontaktów z przyszłym wykonawcą. W trzech kolejnych postępowaniach, Spółka przedstawiła we wnioskach o udzielenie zgody na wszczęcie postępowania szacowaną wartość zamówienia, jednakże przeprowadzenie szacowania nie zostało w żaden sposób udokumentowane.
- W PKP Informatyka w przypadku 10 zamówień, przed przystąpieniem do ich udzielenia nie dokonano oszacowania ich wartości, przy czym w 8 zamówieniach wyboru wykonawców dokonano w trybie z wolnej ręki bez wysłania zapytania ofertowego do potencjalnych wykonawców oraz bez powołania komisji do spraw oceny ofert, pomimo istnienia takiego wymogu, a w dwóch kolejnych zwrócono się z zapytaniami ofertowymi do wykonawców, jednak nie powołano komisji do spraw wyboru ofert.
- W PKP Intercity nie dokonywano szacowania wartości zamówienia przed przystąpieniem do negocjacji z wykonawcą umowy, co zdaniem NIK nie pozwalało na zweryfikowanie w sposób obiektywny ceny usługi, na którą zamówienie będzie udzielane. Ustalenie wartości zamówienia odbywało się dopiero na etapie kontaktów z wykonawcą (zamówienie z wolnej ręki). Tylko w trzech przypadkach udzielenie zlecenia zostało poprzedzone oszacowaniem wartości zamówienia, mającej na celu ustalenie rynkowej wartości usługi, przy czym w dwóch przypadkach przeprowadzono analizę porównawczą, do której wykorzystano oferty rynkowe przedstawione spółce PKP Intercity podczas innych postępowań zakupowych w innym przedmiocie zamówienia. W pozostałych przypadkach Spółka nie posiadała dokumentacji potwierdzającej dokonanie oszacowania wartości zamówienia.
- W PKP S.A. w oparciu o tę samą procedurę pracownicy Spółki w różny sposób szacowali wartość zamówień, np. na siedem przypadków zakupów na podstawie procedury z 2013 r. w czterech przypadkach wartość oszacowano na etapie kontaktów z potencjalnymi wykonawcami w oparciu o złożone oferty, a w trzech – w oparciu o analizę rynku i dane historyczne. W trzech kolejnych postępowaniach we wnioskach podano wartość szacunkową zamówienia, jednakże nie wskazano, na jakiej podstawie została ona ustalona. W pięciu postępowaniach, w których nie sporządzono wniosków o wyrażenie zgody na ich wszczęcie, nie dokonano w ogóle oszacowania wartości zamówienia, podobnie jak w trzech innych postępowaniach prowadzonych na podstawie procedury zakupowej z 2007 r. – procedura ta nie wymagała dokonania takiej czynności.

4. Kontrolowane Spółki zawierały umowy, których przedmiot był związany pośrednio bądź bezpośrednio z realizacją ich zadań. Kontrola wykazała, że **trzy jednostki zlecały podmiotom zewnętrznym wykonanie: prac mieszczących się w zakresie obowiązków pracowników, albo we właściwości komórek organizacyjnych lub zarządów Spółek; prac, których przedmiot pokrywał się zakresem innych zleceń lub nieuzasadnionych, co było działaniem niecelowym i prowadziło do niegospodarnego wydatkowania środków. Zlecenie tych prac odbyło się na podstawie 10 umów (PKP S.A – 4, PKP Energetyka – 4, PKP Intercity – 2 umowy), na które**

wydatkowano łącznie 1 216,9 tys. zł netto (1 496,8 tys. zł brutto)²⁸. **Zawarcie żadnej z umów nie zostało poprzedzone analizą mającą na celu ustalenie możliwości wykonania prac własnymi zasobami spółek lub w ramach innych obowiązujących umów o podobnym zakresie.** W trakcie kontroli zlecenie tych prac podmiotom zewnętrznym uzasadniano najczęściej niewystarczającymi kompetencjami pracowników spółki, niedostateczną obsadą kadrową, brakiem niezbędnych narzędzi i metodologii, pilnym terminem realizacji zadania lub wymaganymi: szczególną wiedzą i doświadczeniem eksperckim, przy czym żadna z tych okoliczności nie została przedstawiona we wnioskach zakupowych inicjujących wszczęcie postępowań.

- Przedmiotem czterech umów zawartych przez PKP Energetyka było: przeprowadzenie wartościowania stanowisk pracy i budowa nowoczesnego systemu wynagradzania pracowników, świadczenie usług związanych z Public Relations, usług doradczych w ramach postępowania publicznego na zakup aparatów telefonicznych GSM dla grupy PKP, świadczenie usługi z zakresu PR mającej na celu zminimalizowania istniejących zagrożeń dla reputacji Spółki, np:

a) W ramach umowy „Wartościowanie stanowisk pracy i budowy nowoczesnego systemu wynagradzania dla pracowników PKP Energetyka S.A.” wykonawca był zobowiązany (przy udziale zamawiającego) m.in. do: sporządzenia opisów stanowisk pracy, przeprowadzenia wartościowania stanowisk pracy, stworzenia siatki płac zasadniczych, opracowania mechanizmów podwyżkowych, sporządzenia dokumentacji końcowej. Jednocześnie na podstawie Regulaminu Organizacyjnego PKP Energetyka S.A. – Centrala do zadań Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi, należało m.in.: projektowanie strategii personalnej Spółki i nadzór nad jej wdrażaniem, analizowanie, monitorowanie i doskonalenie polityki personalnej, procedur i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, analizowanie otoczenia oraz uwarunkowań wewnętrznej polityki personalnej, opracowywanie zasad wynagradzania pracowników, inicjowanie i wnioskowanie zmian w celu doskonalenia systemu wynagradzania w Spółce. Doradztwo w zakresie polityki wynagrodzeń oraz zasad ich ustalania w Spółce, a także opracowywanie systemów zarządzania zasobami ludzkimi z uwzględnieniem rozwiązań specyficznych dla Spółki było również przedmiotem „umowy korporacyjnej” zawartej z PKP S.A. w obszarach: „koordynacja działań korporacyjnych” oraz „zarządzanie zasobami ludzkimi”.

b) W ramach umowy na świadczenie usług związanych z Public Relations wykonawca był zobowiązany m.in. do: prowadzenia działań media relations (organizacja indywidualnych spotkań z dziennikarzami, aranżowanie publikacji w oparciu o aktywny kontakt z dziennikarzami, redagowanie informacji prasowych i innych tekstów na potrzeby mediów, organizacja wydarzeń z mediami), kompleksowego doradztwa w zakresie komunikacji działań prywatyzacyjnych, doradztwo w kontaktach z mediami (w tym przygotowanie listy trudnych pytań i odpowiedzi, opracowanie tzw. instrukcji kryzysowej, doradztwo i wsparcie w komunikacji kryzysowej), działań w zakresie komunikacji wewnętrznej (opracowywanie materiałów do biuletynu wewnętrznego, doradztwo w zakresie komunikacji). Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego PKP Energetyka S.A. – Centrala do zadań Biura Komunikacji i Promocji należało m.in.: prowadzenie działań w zakresie kontaktów z otoczeniem (public i media relations), opracowanie i wdrożenie procedur kryzysowych, redagowanie biuletynu wewnętrznego, monitorowanie mediów i opracowywanie serwisu prasowego Spółki, komunikowanie informacji na temat: kampanii marketingowych Spółki, ofert nowych produktów, projektów kierowanych do pracowników. Doradztwo oraz działania w zakresie public relations, konsultacje oraz doradztwo w zakresie publikacji dotyczących Spółki, doradztwo w zakresie kontaktów z mediami, strategii marketingowych, strategii promocji i kształtowania wizerunku Spółki było również przedmiotem „umowy korporacyjnej” w obszarze: „marketing i promocja”.

c) Umową na świadczenie usług doradczych w ramach postępowania na dostawy aparatów telefonicznych GSM dla grupy zakupowej PKP, prowadzonego na podstawie ustawy Pzp²⁹ wykonawca został zobowiązany m.in. do: uczestnictwa w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania, wsparcia zamawiającego w postępowaniach odwoławczych przed Krajową Izbą Odwoławczą, przygotowania opinii prawnych

²⁸ PKP S.A. – 427,3 tys. zł netto (525,7 tys. zł. brutto); PKP Energetyka – 387,2 tys. zł netto (476,2 tys. zł brutto), PKP Intercity – 402,4 tys. zł netto (494,9 tys. zł. brutto).

²⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.

w zakresie stosowania przepisów ustawy Pzp. W tym samym okresie w Spółce funkcjonowało Biuro Zakupów i Logistyki, którego jednym z podstawowych zadań było organizowanie i udział w postępowaniach o udzielenie zamówień realizowanych w ramach grup zakupowych, a także komórka ds. Obsługi Prawnej, do zadań której należało udzielanie porad i konsultacji prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opiniowanie dokumentów pod względem formalno-prawnym, występowanie przed sądami i urzędami. Wyniki kontroli wskazują, że podnoszony przez Spółkę argument uzasadniający udzielenie zamówienia podmiotowi zewnętrznemu w postaci braku doświadczenia pracowników Spółki w zakresie udzielania zamówień publicznych ze względu na szczególnie przedmiot, jakim miała być dostawa telefonów komórkowych nie znajduje uzasadnienia. Przepisy umowy wskazywały jednoznacznie, że jej przedmiotem były usługi o charakterze prawnym, dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia jako takiego, niezwiązane natomiast w szczególności sposobem z przedmiotem postępowania. Zdaniem NIK, wiedza o charakterze specjalistycznym mogła być niezbędna na etapie opracowywania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, przy czym spółka zawierając umowę z wykonawcą posiadała już opracowany we własnym zakresie SIWZ.

Na uwagę zasługuje fakt, że w latach 2012–2014 we większości komórek organizacyjnych Spółki, odpowiedzialnych za realizację ww. zadań (Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi, Biuro Komunikacji i Promocji, Biuro Zakupów i Logistyki, Biuro ds. Obsługi Prawnej) stan zatrudnienia wzrastał lub utrzymywał się na zbliżonym poziomie, przy jednoczesnym wzroście średniego miesięcznego wynagrodzenia, np. przeciętna liczba zatrudnionych w latach 2013–2014 w Biurze Zarządzania Zasobami Ludzkimi wynosiła 102 osoby, w tym samym okresie nastąpił wzrost średniego miesięcznego wynagrodzenia o 17,6%; przeciętna liczba zatrudnionych w Biurze Komunikacji i Promocji wzrosła w latach 2013–2014 z 9 do 10,5 osoby, w tym samym okresie nastąpił wzrost średniego miesięcznego wynagrodzenia o 14,2%; Biuro Zakupów i Logistyki – wzrost zatrudnienia o 6 osób, spadek wynagrodzenia o 11,7%; Biuro ds. Obsługi Prawnej – wzrost zatrudnienia o 1 osobę, wzrost wynagrodzenia o 6%.

- Przedmiotem czterech umów zawartych przez PKP S.A. było: wykonanie diagnozy operacyjnej parametrów jakościowych na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej na dworcach, stacjach, peronach oraz pociągach PKP Intercity, świadczenie doradztwa w zakresie PR, opracowanie strategii Społecznej Odpowiedzialności Biznesu, opracowanie modelu procesów biznesowych dotyczących optymalizacji procesów zarządzania nieruchomościami. Na realizację umów Spółka wydatkowała 427,3 tys. zł netto (525,7 tys. zł. brutto)³⁰.

a) Spółka zawarła umowę na wykonanie usługi doradczej w zakresie diagnozy operacyjnej parametrów jakościowych na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej na dworcach, stacjach, peronach oraz w pociągach PKP Intercity. Zdaniem NIK, zlecenie przez Spółkę tej usługi było nieuzasadnione. Działania objęte umową, polegające na: przygotowaniu narzędzi, opracowaniu list kontrolnych, przeprowadzeniu pilotażowych wizyt należały do zadań Spółki³¹. Zatrudnienie pracowników zewnętrznych miało nastąpić dopiero w następnej kolejności, po zakończeniu procesu przygotowania wdrożenia PSK przez PKP S.A., a proces ten rozpoczął się w kwietniu 2014 r., tj. trzy miesiące po zleceniu ww. usługi. Ponadto powierzając firmie zewnętrznej wykonanie usługi polegającej na przeprowadzeniu kontroli i sporządzeniu stosownych raportów, Spółka posiadała wiedzę na temat metodyki przeprowadzania kontroli, czego dowodem są m.in. załączone do umowy załączniki zawierające: instrukcję kontroli, karty kontroli, wykazy stacji, przystanków i pociągów do kontroli. Dodatkowo analiza sporządzonych w wyniku realizacji ww. umowy raportów wykazała, że nie zawierają one żadnych zaleceń, porad, wniosków, rekomendacji, co oznacza, że usługa nie miała charakteru usługi doradczej.

b) Spółka zawarła w 2012 r. firmą X umowę na świadczenie usług doradztwa w zakresie PR. Zawarcie ww. umowy poprzedzone było realizacją przez tego samego wykonawcę wcześniejszej umowy w zakresie szkolenia i wsparcia procesu rekrutacji dla Grupy PKP w obszarze komunikacji i PR. Umowa poprzedzająca została wykonana, a jej efektem było m.in. określenie zbioru dobrych praktyk i struktury komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za komunikację do mediów, wypracowanie modelu konsultacji i wymiany informacji między spółkami Grupy PKP,

³⁰ W kwotach tych nie uwzględniono jednej z umów o wartości 349 tys. zł netto, za realizację której nie wypłacono jeszcze wynagrodzenia.

³¹ Jak wynika z przekazanych do kontroli materiałów dotyczących wdrażania Patrolu Satysfakcji Klienta (PSK).

opracowanie profilu kompetencyjnego pracownika biura prasowego, przeprowadzanie warsztatów dla pracowników, asysta w procesie rekrutacji. Spółka nie wniosła co do realizacji tej umowy żadnych uwag. Pomimo uzyskania, w wyniku realizacji umowy, doradztwa, a także osiągnięcia zakładanego celu w postaci nabycia wiedzy i umiejętności w obszarze PR, Spółka podjęła decyzję o ponownym zaangażowaniu firmy X jako wsparcia dla realizacji obsługi komunikacyjnej. Usługi świadczone przez wykonawcę w ramach tej umowy (opracowywanie newslettera, aktualizacja listy mailingowej dziennikarzy, analiza najważniejszych publikacji dotyczących spółek Grupy PKP, weekendowe sprawozdania prasowe, przygotowywanie koncepcyjne, merytoryczne i organizacyjne spotkań dla rzeczników prasowych, wspieranie przy tworzeniu komunikatów Spółki, autoryzacja wywiadów) były zbieżne z zadaniami przypisanymi w regulaminie organizacyjnym Spółki Departamentowi Marketingu. Po zakończeniu realizacji pierwszej umowy zatrudniono w okresie styczeń–luty 2013 r. specjalistów z zakresu PR i rzeczników prasowych. Opracowywanie newslettera (merytoryczna i wizualna koncepcja, przygotowanie graficznej oprawy) przez pracowników Departamentu Marketingu potwierdził w wyjaśnieniach dyrektor Zarządzający ds. Strategii Grupy PKP. W latach 2012–2014 w Departamencie nastąpił wzrost zatrudnienia o 5 osób, przy jednoczesnym spadku wynagrodzenia o 12,3%; przy czym średnie wynagrodzenie w Departamencie Marketingu w roku 2014 było prawie dwukrotnie wyższe od średniego wynagrodzenia w całej Spółce.

c) Przedmiotem umowy dotyczącej zbudowania strategii Corporate Social Responsibility (CSR) dla PKP S.A. było m.in. przeprowadzenie analizy otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego z zakresu działania CSR oraz opracowanie strategii CSR dla PKP S.A. W wyniku realizacji umowy wykonawca rekomendował, m.in.: podjęcie działań związanych z podniesieniem satysfakcji pasażerów i użytkowników dworców związanych z bezpieczeństwem, czystością i komunikacją oraz informacją (poprzez m.in. wypracowanie standardów postępowania z osobami bezdomnymi, wypracowaniem standardów w zakresie czystości, bezpieczeństwa i jakości usług dla wszystkich dworców, wypracowanie i wdrożenie standardów dotyczących segregacji odpadów), podniesienie efektywności kosztowej zarządzanych nieruchomości (m.in. poprzez realizację audytów energetycznych), rozwój kultury organizacyjnej (m.in. poprzez wdrożenie wartości etycznych na wszystkich szczeblach organizacji). Część rekomendowanych działań była już realizowana przez Spółkę (np. działania w zakresie postępowania z bezdomnymi od roku 2013; wdrożenie kodeksu etyki od połowy roku 2013, projekt „wspieramy zdrowie” wdrożony w 2013 r.).

- Przedmiotem dwóch umów zawartych przez PKP Intercity było: opracowanie strategii Spółki na lata 2013–2015 z perspektywą do 2020 r. oraz świadczenie usług finansowo-księgowych:
 - a) Spółka zawarła umowę, na podstawie której zleciła podmiotowi zewnętrznemu m.in. sporządzanie planów działalności Spółki, kontrolę planu rocznego, sprawowanie nadzoru nad realizacją budżetu, podczas gdy zadania w tym zakresie, na podstawie Regulaminu organizacyjnego Spółki należały do Biura Kontrolingu Spółki.
 - b) Na podstawie umowy z sierpnia 2012 r. zlecono wykonawcy opracowanie strategii PKP IC na lata 2013–2015 z perspektywą do 2020 r. Zadanie polegające na opracowywaniu strategii Spółki należało, na podstawie Regulaminu organizacyjnego z 2011 r. do Biura Strategii, które było odpowiedzialne za przygotowanie, wdrażanie i monitorowanie strategii przy współudziale innych komórek organizacyjnych. Jak wyjaśnił zarząd Spółki, ze względów ekonomicznych Biuro Strategii rozwijało się w sposób ograniczony – dołączały do niego osoby młode o niewielkim bądź żadnym stażu pracy i nie zawsze o kierunkowym wykształceniu, lecz mające potencjał rozwoju, które miały relatywnie niewielkie oczekiwania w zakresie wynagrodzenia. Opracowanie strategii własnymi siłami trwałoby znacznie dłużej niż w przypadku zaangażowania doradcy zewnętrznego. Ze względu na wysoki stopień skomplikowania bieżącej działalności Spółki, projekty realizowane przez Biuro Strategii, pomimo nadania im odpowiednich priorytetów przez Zarząd, nie były postrzegane przez biura operacyjne jako priorytetowe, co stwarzało zagrożenie dla ich realizacji. Zaangażowanie podmiotu zewnętrznego do opracowania strategii podniosło rangę projektu oraz skutkowało większą dyscypliną pracy poszczególnych osób ze Spółki zaangażowanych w jego realizację. NIK nie podzieliła powyższej argumentacji – zdaniem Izby, problemy organizacyjne Spółki nie mogą stanowić uzasadnienia dla opracowania podstawowego dokumentu dla działalności Spółki zasobami zewnętrznymi – budowanie strategii spółki jest rolą właściciela i zadaniem zarządu spółki. Firma zewnętrzna może w tym obszarze doradzać zarządowi spółki, ale nie zastępować go w określaniu celów strategicznych i sposobów ich realizacji.

Wskazane przyczyny, w postaci m.in. braku wystarczających kwalifikacji pracowników (w sytuacji jednoczesnego przypisania zadań do ich obowiązków lub do zadań komórek organizacyjnych, w których są oni zatrudnieni), nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla zlecenia prac na zewnątrz. Tworzenie struktury organizacyjnej dla realizacji określonych

zadań i zatrudnianie w nich nieposiadających wymaganych kwalifikacji pracowników, co skutkuje koniecznością zlecenia tych zadań firmom zewnętrznym, prowadzi do niegospodarnego wydatkowania środków.

5. Trzy spółki (PKP Informatyka, PKP Energetyka, PKP Intercity) ponosiły koszty wynikające z realizacji tzw. umów korporacyjnych, których wykonawcą była PKP S.A., czyli właściciel spółek.

W myśl postanowień umów, celem ich realizacji było utrzymanie przez spółki najwyższych standardów ładu korporacyjnego i realizacji procesów biznesowych, osiągnięcie efektów synergii i obniżenie kosztów działalności prowadzonej przez Spółkę, tworzenie powiązań organizacyjnych i decyzyjnych umożliwiających koordynację kluczowych procesów wpływających na rozwój PKP S. A. i Spółki oraz zapewnienie bezpieczeństwa informacji. Usługi były realizowane w następujących (wspólnych dla wszystkich spółek) 10 obszarach: audyt wewnętrzny; koordynacja działań korporacyjnych; zakupy; informatyka i telekomunikacja; marketing, promocja i działania PR; finanse i rachunkowość; zarządzanie zasobami ludzkimi; współpraca międzynarodowa; działania prawno-organizacyjne, strategia i analizy rynkowe. Z tytułu realizacji umów spółki ponosiły stałe, określone umownie koszty stanowiące sumę kosztów dla każdego z obszarów objętych umową, np. na podstawie umowy z 2013 r. PKP Intercity ponosiła stałe miesięczne wydatki w wysokości 132,53 tys. zł. netto³², PKP Informatyka na podstawie umowy z 2012 r. – w wysokości 45,3 tys. zł netto, PKP Energetyka na podstawie umowy z 2013 r. – 114,2 tys. zł netto.

Według NIK, zawarcie tych umów było działaniem nieprzynoszącym weryfikowalnych, wynikających bezpośrednio z umowy, korzyści dla spółek. Część zadań będących przedmiotem umów miało charakter zarządzania spółką lub było zbieżnych z zadaniami ich komórek organizacyjnych. Strony umowy nie uzgadniały zakresu świadczonych usług. W ramach umów PKP S.A. wykonywała prace nie mające charakteru usług świadczonych bezpośrednio na rzecz spółek, prace nie objęte tymi umowami, a także prace wykonywane jednocześnie przez same spółki. Dodatkowo przyjęty sposób rozliczania umów nie pozwalał na dokonanie weryfikacji wykonanych prac.

W jednym przypadku przedmiot umowy korporacyjnej pokrywał się z przedmiotem innej umowy zawartej również z PKP S.A. W 2013 r. PKP Informatyka była stroną umowy, której zakres pokrywał się częściowo z obszarem „Współpraca międzynarodowa” umowy korporacyjnej. W ramach umowy PKP S.A. była zobowiązana do świadczenia usług reprezentacji w ramach abonamentu na rzecz Spółki w zakresie współpracy międzynarodowej za pośrednictwem swoich przedstawicielstw za granicą. Zakres tej reprezentacji obejmował: bieżące informowanie o ważnych wydarzeniach gospodarczych (targach, konferencjach, znaczących zmianach na rynku kolejowym, nowych regulacjach prawnych, itp.), udzielanie odpowiedzi na podstawie informacji ogólnodostępnych na bieżące zadawane pytania w ustalonym terminie, bieżące informowanie o potencjalnych klientach, którzy poszukują partnerów do współpracy na terenie Polski, udzielanie informacji o usługach świadczonych przez PKP IK, bieżące dystrybuowanie materiałów informacyjnych (folderów) o Spółce, informowanie na bieżąco o nowych rozwiązaniach stosowanych przez zagranicznie przedsiębiorstwa kolejowe kraju siedziby przedstawicielstwa, współpraca przy zawieraniu umów dwu i wielostronnych oraz porozumień z zagranicznymi przedsiębiorstwami kolejowymi. Wynagrodzenie wypłacone

³² W tym: 14,8 tys. zł – audyt wewnętrzny; 15,4 tys. zł – koordynacja działań korporacyjnych; 0,59 tys. zł – zakupy; 2,56 tys. zł – informatyka i telekomunikacja; 14,9 tys. zł – marketing, promocja i działania PR; 6,3 tys. zł – finanse i rachunkowość; 4,73 tys. zł – zarządzanie zasobami ludzkimi; 40,1 tys. zł – współpraca międzynarodowa; 0,94 tys. zł – działania prawno-organizacyjne, 32,25 tys. zł – strategia i analizy rynkowe.

PKP S.A. z tytułu umowy wyniosło 172,6,0 tys. zł., przy czym jak wyjaśnił były prezes Spółki, efektem umowy było przeprowadzenie wielu spotkań dwustronnych z ewentualnymi kontrahentami, które do czasu zakończenia prezesury nie przełożyły się na podpisanie jakichkolwiek umów handlowych i nie przyniosły wymiernych korzyści finansowych.

6. Umowy, przedmiotem których był usługi doradcze lub eksperckie były sporządzane w większości przypadków zgodnie z wymogami określonymi w regulacjach wewnętrznych.

Oprócz przedmiotu zamówienia i terminu realizacji, umowy zawierały kwoty wynagrodzeń odpowiadające kwotom zobowiązań wynikających z wniosków o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania lub na zawarcie umowy. Wynagrodzenia za zlecone usługi określano poprzez podanie łącznej wartości zobowiązania, wycenę poszczególnych zadań osobno (np. umowy, których rezultatem były konkretne produkty), określenie stałej miesięcznej stawki wynagrodzenia za wykonywaną pracę (np. umowy na doradztwo prawne). W umowach regulowano również kwestie związane z zachowaniem poufności i prawami autorskimi.

We wszystkich jednostkach stwierdzono jednak przypadki umów, które nie zabezpieczały interesów zamawiających w przypadku nierzetelnego wykonania zleconych prac. Dotyczyło to 19 umów, w których stwierdzono brak odpowiednich zabezpieczeń chroniących interesy spółek przed skutkami nierzetelności kontrahentów. Brak takich postanowień umownych wyjaśniano charakterem zleczanych usług, brakiem zgody wykonawców umów na zawieranie takich postanowień, wskazywano również na przepisy Kodeksu cywilnego, które mają zastosowanie w sprawach nieuregulowanych umową.

Ponadto w przypadku dwóch umów zawartych przez PKP S.A. stwierdzono brak należytej staranności w zabezpieczeniu interesów spółki, co prowadziło do niegospodarnego wydatkowania środków:

a) NIK negatywnie oceniła sposób ustalenia wynagrodzenia w umowie zawartej z firmą X w z 2012 r. na działania komunikacyjne związane z projektem „Optymalizacja punktów styku”. Przedmiotem umowy była realizacja działań polegających m.in. na udziale w warsztatach rozpoczynających projekt, opracowaniu analizy obecnego stanu punktów styku klienta z Grupą PKP w obszarze komunikacyjnym, opracowaniu docelowej koncepcji komunikacji, przeprowadzeniu warsztatów z analizą docelowego modelu komunikacji, wsparciu podczas wdrażania koncepcji punktów styku klienta z Grupą PKP³³. Pomimo zdefiniowania przedmiotu umowy w sposób szczegółowy i mierzalny, wynagrodzenie wykonawcy ustalono w oderwaniu od uzyskania efektu końcowego i odniesiono je do przepracowania określonej liczby godzin. Na zrealizowanie całości umowy w sześciu etapach przewidziano 2 200 godzin i 150 nadgodzin, przy czym ustalony limit godzin został wykorzystany przez wykonawcę już w trakcie realizacji pierwszych trzech etapów. W efekcie Spółka wypłaciła całość wynagrodzenia w kwocie 533,4 tys. zł (615,0 tys. zł brutto), nie uzyskawszy efektu końcowego. Na wykonanie pozostałych trzech etapów Spółka zmuszona była do zawarcia kolejnej umowy, z tytułu której wydatkowała dodatkowo 300 tys. zł netto (360,0 tys. zł brutto). Zobowiązanie się Spółki do płacenie za liczbę przepracowanych godzin, niezależnie od efektów tej pracy było, w ocenie NIK, działaniem prowadzącym do niegospodarnego wydatkowania środków. Ocenę tę uzasadnia również fakt, iż ww. umowa dopuszczała realizację prac poza siedzibą Spółki, co ograniczało Spółce możliwości weryfikacji liczby godzin faktycznie poświęconych przez wykonawcę na realizację zadania.

b) Negatywnie oceniono brak należytego zabezpieczenia interesu Spółki w umowie z firmą Y dotyczącej pośrednictwa w zagospodarowaniu powierzchni komercyjnych dworca. Co prawda, w umowie zawarto postanowienia o możliwości wcześniejszego jej rozwiązania, jednak umowa w tym konkretnym przypadku została zawarta – według wniosku do Zarządu Spółki – z uwagi na zagwarantowanie przez wykonawcę otwarcia 70% powierzchni dworca do ściśle określonej daty, zatem niedotrzymanie tego terminu, zdaniem NIK, powinno skutkować nałożeniem na wykonawcę kary. Takiej sankcji jednak w umowie nie przewidziano. Ponadto wynegocjowaną „gwarancję” zagospodarowania 70% powierzchni dworca do określonej daty w umowie zapisano wyłącznie jako zobowiązanie dołożenia wszelkiej staranności do zagospodarowania 70% powierzchni dworca w określonym terminie – co oznacza, że okoliczność mająca uprzednio wpływ na wybór tego konkretnego wykonawcy, nie została na etapie podpisywania umowy uwzględniona.

³³ Powyższe, stanowiło kolejne sześć etapów działań określonych umową.

7. Odstępstwa od postanowień umownych, a także nierzetelne wywiązywanie się z zadań przez zamawiającego, skutkujące nieterminową realizacją umów przez wykonawców miały miejsce w trzech kontrolowanych jednostkach. Polegały one na:

- W PKP Energetyka – udzielano zleceń w ramach realizacji umowy ramowej z firmą X bez dochowania wymogów formalnych dotyczących reprezentacji Spółki w tym zakresie, a także podpisano aneks do umowy o świadczenie usług w zakresie public relations, bez uprzedniego dokonania wyrażonej na piśmie oceny działań wykonawcy warunkującej możliwość przedłużenia z nim współpracy; nie sporządzono i nie przekazano drugiej stronie umowy z firmą Y listy osób upoważnionych do koordynowania współpracy w poszczególnych obszarach wskazanych w umowie.
- W PKP Intercity odbioru prac wynikających z trzech umów dokonywano po upływie 50 dni do 7 miesięcy od przekazania produktów, przy czym zwłoka w odbiorze prac nie była spowodowana okolicznościami obiektywnymi, niezależnymi od Spółki. Działanie takie było działaniem nierzetelnym. Jako przyczyny zwłoki wskazywano m.in. to, iż zagadnienia związane z odbiorem prac mają wyłącznie charakter formalny i w sytuacji konieczności skupienia prac w innych obszarach mogą być odłożone na przyszłość.
- Spółka PKP Intercity nie wywiązywała się lub wywiązywała się nieterminowo z obowiązków leżących po stronie zamawiającego, co skutkowało realizacją prac wynikających z dwóch umów przez wykonawców niezgodnie z harmonogramami. Na przykład: wykonanie poszczególnych prac wynikających z czterech zleceń udzielonych na podstawie umowy z 14 października 2011 r. następowało w terminach od 15 do 112 dni po terminie wskazanym w umowie na ich wykonanie. Przyczyną opóźnień był fakt, iż PKP IC nie dostarczyła na czas danych potrzebnych do wykonania kolejnych faz zleceń.
- W PKP S.A. wykonawcy dwóch umów nie wykonali zleconych prac w terminach umownych, ze względu na opóźnienia w przekazywaniu przez Spółkę dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań. Przyczyną opóźnień były zmiany organizacyjne w strukturach Spółki. Dodatkowo Spółka nie przestrzegała postanowień dotyczących sposobu dokonywania zmiany treści obowiązujących umów, tj. nie zawarła pisemnego aneksu do umowy z września 2012 r. dotyczącej „Optymalizacji punktów styku”, mimo zmiany jej zakresu przedmiotowego, co było niezgodne z postanowieniami samej umowy.

We wszystkich jednostkach stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym dokumentowaniu wykonania i odbioru zleconych prac:

- W PKP S.A. dokonano potwierdzenia na opisie faktury zakresu wykonanych prac niezgodnie ze stanem faktycznym:

Umowa z września 2012 r. nie została wykonana w całości z uwagi na wykorzystanie przewidzianej na realizację pełnego zakresu umowy liczby godzin, już po wykonaniu 3 z 6 przewidzianych do wykonania etapów prac. Spółka wypłaciła w styczniu 2013 r. wykonawcy wynagrodzenie. Opis faktury wskazywał, że płatność dotyczyła realizacji wszystkich działań zaplanowanych do realizacji w ramach umowy, w tym również niewykonanych etapów 4–6 oraz prac dodatkowych ponad limit. Powyższa faktura została zaakceptowana pod względem merytorycznym przez Dyrektora Departamentu Marketingu, mimo że niewykonanie etapów 4–6 potwierdzone zostało protokołami odbioru robót i notatką, dotycząca wyczerpania liczby godzin przewidzianych w umowie. Zdaniem NIK, świadczy to o nierzetelnym nadzorze nad realizacją umowy. Błąd w zakresie treści faktury i jej opisu merytorycznego został wykryty w ramach kontroli wewnętrznej w maju 2013 r., w efekcie czego faktura została skorygowana. Powyższe nie rodziło negatywnych skutków finansowych dla Spółki.

- W trzech Spółkach (PKP Energetyka, PKP Informatyka oraz PKP Intercity) dokonywano potwierdzenia wykonania prac będących przedmiotem tzw. umowy korporacyjnej niezgodnie ze stanem faktycznym:

Ww. spółki były stronami umów korporacyjnych, zawartych z PKP S.A. Zgodnie z postanowieniami umów wykonanie przedmiotu umowy w miesięcznym okresie rozliczeniowym miało być dokumentowane pisemnym raportem zawierającym szczegółowe informacje o wykonanych usługach, stanowiącym następnie podstawę do wystawienia faktury VAT. PKP S.A. przedkładała wraz z fakturą zestawienie wykonanych usług w poszczególnych obszarach z uwzględnieniem czasu pracy przeznaczonego na ich wykonanie. Strony umowy nie uzgadniały zakresu świadczonych usług w przyjętych okresach rozliczeniowych, a spółki nie przedstawiły do kontroli dokumentów potwierdzających udzielenie zleceń wykonawcy. Zestawienia wykonanych usług nie zawierały, wbrew postanowieniom umowy, szczegółowych informacji o wykonanych pracach, co, zdaniem NIK, nie pozwalało na ich weryfikację. I tak: w zestawieniach wykazywano prace np.: „Targi TRAKO 2013” – 42 godziny, „Działania medialne/dziennikarze” – 11 godzin, „Koordynacja audytu” – ujęte w kilku kolejnych zestawieniach w różnych wymiarach godzin. Ponadto w zestawieniach wykonanych usług znajdowały się: prace nieobjęte umowami, a także prace, które nie miały charakteru usług świadczonych bezpośrednio na rzecz Spółki, np. w przypadku usług świadczonych na rzecz PKP Informatyka: „Organizacja spotkania świątecznego Punkty Styku” – 3 godz., wykazane w zestawieniu za grudzień 2012 r.; „Wysyłka biuletynu OSZD” – 0,5 godz. wykazane w zestawieniu za styczeń 2013 r.; „Analiza wyroku ETS przeciwko Niemcom” – 2,5 godziny, wykazane w zestawieniu za marzec 2013 r. Pomimo powyższego, pracownicy Spółek dokonywali w cyklach miesięcznych merytorycznego zatwierdzenia wystawionych faktur.

8. W dwóch jednostkach regulowano płatności z opóźnieniem, jednakże wykonawcy w nielicznych przypadkach obciążali zamawiających kosztami z tytułu odsetek za zwłokę:

- W PKP Informatyka 10 faktur wystawionych przez 5 wykonawców zostało zapłaconych z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 61 dni. Pomimo opóźnień w płatnościach, Spółka nie otrzymała not odsetkowych od kontrahentów i nie zapłaciła z tego tytułu kar umownych.
- W PKP Intercity 43 faktury zapłacone zostały z opóźnieniem od 4 do 48 dni, co skutkowało zapłaconiem odsetek w wysokości 5,9 tys. zł, (kwota ta została zapłacona z tytułu opóźnień w płatnościach trzech faktur wystawionych wyłącznie przez jednego wykonawcę tj. PKP S.A., bowiem pozostali wykonawcy nie wystawili Spółce not odsetkowych).

W jednej spółce stwierdzono nieprawidłowości polegające na wypłacie wynagrodzeń niezgodnie z postanowieniami umowy.

Spółka PKP Informatyka zawarła w czerwcu 2014 r. umowę, przedmiotem której miało być świadczenie usług w zakresie wsparcia i rozwoju biznesu PKP Informatyka oraz identyfikowaniu nowych umów realizacyjnych dla Spółki. Załącznik nr 1 do umowy przewidywał wypłatę wynagrodzeń dodatkowych w wysokości 14,8 tys. zł brutto, po osiągnięciu celów (poziomów przychodów) w określonych terminach, np. po osiągnięciu w terminie do 31 sierpnia 2014 r. przychodu na poziomie 5 mln zł. Spółka wypłaciła wykonawcy dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 14,8 tys. zł brutto w październiku 2014 r., pomimo nieosiągnięcia celów, o których mowa w załączniku nr 1. Jak wyjaśnili prokurenci Spółki, decyzję o wypłacie dodatkowego wynagrodzenia podjął niepracujący już w Spółce były Dyrektor Zarządzający Pionem Sprzedaży. Zarząd przeprowadził w grudniu 2014 r. weryfikację pracy Pionu Sprzedaży, w wyniku której podjęto decyzję o rozwiązaniu umowy zarówno z Dyrektorem jak i wykonawcą usługi.

3.2.3. Wykorzystanie wyników zleconych prac

1. Wynikiem prac będących przedmiotem większości umów były produkty w postaci: raportów, strategii (np. strategia IT, strategia w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi), analiz, opracowań (np. Katalog produktów i usług wraz z opracowaniem procedur i procesów wyceny, kontroli oraz optymalnej realizacji, Plan rozwoju oddziału Usługi), dokumentacji technicznej, systemów informatycznych. W pozostałych umowach (11 umów) nie wskazywano konkretnego efektu prac, natomiast ich przedmiotem było świadczenie usług o charakterze ciągłym, np. doradztwo

prawne, doradztwo podatkowe, prowadzenie windykacji, sporządzanie sprawozdań ekonomiczno-finansowych lub wykonanie jednorazowej usługi, np. przeprowadzenie szkolenia pracowników, przeprowadzenie audytu systemów IT – były one wykorzystywane w bieżącej działalności spółek.

2. Wyniki prac 45 z 57³⁴ umów były wykorzystywane w działalności Spółki, a sposób ich wykorzystania odpowiadał uzasadnieniu dla zawarcia umowy, np.:

- „Strategia IT w PKP Energetyka na lata 2013–2015” została przyjęta uchwałą Rady Nadzorczej. Zgodnie z przyjętym dokumentem realizowany jest rozwój IT w Spółce, w tym inicjatywy dotyczące wdrażania systemów IT wspierających biznes. W oparciu o powyższy dokument sporządzane są także plany nakładów w części dotyczącej rozwoju IT, a także dokonana została reorganizacja funkcji IT, m.in. stworzono komórkę odpowiedzialną za systemy informatyczne.
- Raport dotyczący opracowania strategii wejścia PKP Energetyka na rynek gazu ziemnego wykorzystano w celu podjęcia decyzji o wejściu na rynek gazu. Spółka podjęła działalność w tym segmencie.
- Raport z przeglądu modelu finansowego PKP Intercity S.A. na lata 2013–2020 posłużył do wprowadzenia korekt i modyfikacji w modelu stosowanym przez Spółkę. Model ten był następnie przekazywany przez Spółkę do szeregu instytucji, w tym: Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Ministerstwa Finansów, agencji ratingowej Fitch Ratings.
- Raport zawierający analizę skutków finansowych zmiany harmonogramu płatności za pociągi ETR – 610 został wykorzystany na etapie przygotowywania się PKP Intercity do zawarcia aneksu do umowy z kontrahentem.
- W wyniku realizacji projektu „Optymalizacja punktów styku” opracowano 89 inicjatyw, z których do czasu zakończenia kontroli wdrożono 83.

3. Wyniki prac zleconych w ramach 6 umów³⁵ nie zostały do dnia zakończenia kontroli wykorzystane (trzy umowy), zostały wykorzystane w części lub niezgodnie z celem zawarcia umowy (dwie umowy), lub też nie były związane bezpośrednio z działalnością spółki (jedna umowa), co w efekcie prowadziło do tego, że wydatki na realizację umów nie przyniosły zakładanych korzyści dla zamawiającego. Łączne wydatki poniesione przez Spółki na realizację tych umów wyniosły 841,2 tys. zł brutto:

- Spółka PKP Informatyka zawarła umowę na usługę, której przedmiotem było przygotowanie projektu wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego w zakresie opodatkowania podatkiem od towarów i usług od czynności wykonywanych przez Prezesa Zarządu na podstawie kontraktu menadżerskiego oraz w zakresie sposobu uzyskania zwrotu zapłaconego podatku VAT. Za realizację tej umowy Spółka zapłaciła 8,0 tys. zł brutto. Usługa miała charakter spersonalizowany (dotyczyła interesu pracownika, a nie samej Spółki), dlatego wydatek ten, w ocenie NIK, był wydatkiem niecelowym i niegospodarnym.
- PKP Intercity zleciła opracowanie projektu wdrożenia centralnej organizacji zakupowej wraz ze świadczeniem usług doradczych w tym zakresie. Uzasadnieniem dla zlecenia był zamiar centralizacji wszystkich zakupów towarów i usług w jednej organizacji zakupowej w firmie. Efektem prac wykonawcy miało być m.in. opracowanie, w oparciu o analizę sytuacji Spółki, szeregu dokumentów zawierających propozycje konkretnych, docelowych rozwiązań dla Spółki. Np. „Strategia kategorii zakupowej – Usługi Profesjonalne” zawierała propozycję wdrożenia pięciu inicjatyw oszczędnościowych i optymalizacyjnych wraz z proponowanym harmonogramem ich wdrażania. Gotowym produktem umowy (dokumentom) ujętym w tzw. „Grupach zadań”, przypisano w umowie konkretne ceny, np. wartość „Wkładu do księgi zakupów – docelowe opisy metryk” wynosiła 76,8 tys. zł netto, a 11 „Strategii zakupowych” 163 tys. zł netto. Dodatkowo postanowienia umowy zakładały przeprowadzenie szkoleń pracowników Spółki, których efektem miało być zapoznanie pracowników z założeniami koncepcji centralnej organizacji zakupowej oraz ze stworzonymi w ramach umowy produktami. Celem szkolenia było zainicjowanie wdrażania nowej organizacji zakupowej. Wykonawca prac opracował i przekazał Spółce stosowne dokumenty, które jednakże nie zostały przez Spółkę wdrożone. Po zmianie na stanowisku Dyrektora Biura Zakupów Centralnych w Spółce dokonano ponownej weryfikacji stworzonej dokumentacji i zaproponowano do niej zmiany, które stały się podstawą opracowania już przez samą Spółkę nowej „Instrukcji zakupowej” a jej wejście w życie zaplanowano

³⁴ Umów w wyniku realizacji których powstały produkty o których mowa w pkt 1 na str. 26.

³⁵ Dowolność w wyborze wykonawców kolejnych 6 umów zawartych przez PKP Informatyka, w połączeniu z brakiem analiz efektywności zleconych usług (co zostało przedstawione w kolejnym punkcie) uniemożliwiły dokonanie jednoznacznej oceny przydatności wykonanych prac objętych tymi umowami dla Spółki.

na II kw. 2015 r. Produkty (dokumenty) będące efektem realizacji umowy zostały przez Spółkę odebrane bez zastrzeżeń. Zdaniem NIK odstąpienie od wdrożenia zaproponowanych rozwiązań oraz samodzielne opracowanie nowych dokumentów w zakresie organizacji zakupów w Spółce świadczy o niezasadności przedmiotowego zlecenia i tym samym niegospodarnym wydatkowaniu środków.

Wyniki przeprowadzonej w ramach realizacji tej samej umowy diagnozy potencjału 19 pracowników Spółki wskazały na różnice kompetencji pomiędzy stanem oczekiwanym, a stanem prezentowanym i rekomendowały podjęcie przez PKP Intercity S.A. działań rozwojowych, nastawionych na redukcję najbardziej pilnych luk kompetencyjnych. Podsumowanie wyników indywidualnych wśród grupy naczelników wskazywało na pilną potrzebę rozwojową dotyczącą ich kompetencji. Na wykonanie diagnozy potencjału 19 pracowników Spółka wydatkowała 47,9 tys. zł brutto. Pomimo tego, Spółka nie przeprowadziła szkoleń w zakresie zidentyfikowanych podczas ww. badania potrzeb rozwojowych poszczególnych pracowników. Łączne wydatki Spółki z tytułu realizacji umowy wyniosły 668,6 tys. zł.

- Spółka PKP Intercity zleciła wykonanie analizy w zakresie ekonomiczno-finansowej strategii zabezpieczenia ryzyka walutowego i ryzyka stopy procentowej projektu zakupu składów pociągów, z uwzględnieniem finansowania tego zakupu z kredytu zaciągniętego w banku X. Uzasadnieniem dla dokonania zlecenia miało być uzyskanie przez Zarząd Spółki danych niezbędnych do wyboru optymalnej strategii w odniesieniu do przyznawanego przez bank limitu kredytowego, natomiast produktem: Raport dokumentujący przeprowadzone analizy i wnioski. Jeszcze przed otrzymaniem Raportu od wykonawcy, Spółka zawarła z bankiem X aneks (Kontrakty A i B) do Umowy o Finansowanie zakupu taboru dużej prędkości z 2011 r. Przekazanie Raportu nastąpiło 27 maja 2013 r., tj. 12 dni po podpisaniu ww. aneksu do umowy z bankiem. Wcześniej, tj. w dniu 22 maja 2013 r. wykonawca przedstawił Spółce Memorandum, w którym zawarto podstawowe rekomendacje zawarte następnie w Raporcie. Zdaniem NIK, ani Memorandum ani Raport nie zostały wykorzystane, ponieważ zawarcie aneksu do umowy z bankiem X nastąpiło przed ich otrzymaniem. Z tytułu realizacji umowy Spółka wydatkowała 49 tys. zł brutto.
- Pomimo zlecenia przez PKP Intercity usługi polegającej na przygotowaniu projektu porozumienia z jedną ze spółek z grupy PKP oraz uczestniczenie w negocjacjach z tym podmiotem, mających na celu wypracowanie i zawarcie porozumienia określającego warunki zakończenia wzajemnej współpracy w zakresie wykonania i wdrożenia w PKP Intercity systemu informatycznego i wypłaty z tytułu jej realizacji w grudniu 2014 r. wynagrodzenia w wysokości 17,2 tys. zł., porozumienie takie nie zostało zawarte. Przyczyną braku porozumienia było m.in. niewykonanie przez Spółkę zadań warunkujących dalsze prace związane z zawarciem porozumienia. W materiałach przekazujących projekt porozumienia, wykonawca zwrócił się do Spółki o wskazanie zmian technologicznych i rynkowych, które miały miejsce od dnia zawarcia umowy na opracowanie i wdrożenie systemu informatycznego. Okoliczności te były istotne, bowiem miały uzasadniać brak możliwości wykonania umowy i stanowić jedną z przesłanek do zawarcia porozumienia. W związku z powyższym, w Biurze Informatyki w październiku 2014 r. opracowany został dokument stanowiący opis systemu, do którego właściwe komórki organizacyjne Spółki miały zgłosić uwagi. Do dnia zakończenia kontroli dokument ten nie został w Spółce uzgodniony. Pomimo uzyskania projektu porozumienia, Spółka nie wypracowała również docelowej koncepcji rozwiązania sytuacji, a także nie powołano zespołu dwustronnego roboczego mającego zająć się zagadnieniami porozumienia. Zlecenie opracowania projektu porozumienia dotyczącego rozwiązania umowy na opracowanie i wdrożenie systemu informatycznego było kolejnym zleceniem udzielonym w związku z tą sprawą. Opracowanie projektu porozumienia było bowiem przedmiotem zlecenia udzielonego jednej z kancelarii adwokackich w 2013 r. Również i w tym przypadku nie doszło do zawarcia porozumienia.
- Przedmiotem umowy zawartej przez PKP Intercity z firmą X było świadczenie usług doradczych związanych ze wsparciem w wyborze i wdrożeniu Informatycznego Systemu Dynamicznego Zarządzania Ceną (dalej: „RMS”) i Systemu Rezerwacji („CRS”) w PKP. W trakcie trwania umowy, w związku z decyzją Spółki o rozdzieleniu procesów wyboru i wdrożenia obydwu systemów, zawarto stosowny aneks rozdzielający prace nad tymi procesami. W zakresie wdrażania systemu CRS Spółka nie wykorzystwała efektów prac firmy doradczej. Do dnia zakończenia kontroli nie ogłoszono przetargu na udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług wsparcia informatycznego dla realizacji przez PKP Intercity S.A. działań związanych z zarządzaniem dostępnością miejsc w pociągach, w szczególności prowadzeniem oraz raportowaniem statusu rezerwacji miejsc ani też nie zawarto umowy z PKP Informatyka na świadczenie usług w ww. zakresie. Wartość wynagrodzenia wykonawcy z tytułu realizacji faz 1b oraz 2 b związanych z systemem CRS wynosiła 81,8 tys. zł netto, przy czym do czasu zakończenia kontroli, z powodu niepodpisania protokołu odbioru, Spółka nie poniosła tego wydatku. Zdaniem NIK, objęcie umową czynności doradczych związanych z przygotowaniem wyboru CRS i wsparciem w wyborze dostawcy tego systemu, przy jednoczesnym podjęciu w trakcie realizacji umowy decyzji o wstrzymaniu prac nad tym systemem na bliżej nieokreślą przyszłość, świadczy o nierzetelnym przygotowaniu Spółki do realizacji zadania (brak rozpoznania rzeczywistych potrzeb).

- Spółka PKP Energetyka zawarła umowę o wartości 247,3 tys. zł. netto, przedmiotem której było opracowanie koncepcji i realizacji kampanii reklamowej promującej ofertę sprzedaży gazu dla klientów biznesowych. W ramach zamówienia wykonawca był zobowiązany do opracowania i realizacji strategii kampanii reklamowej skierowanej osobno do klientów PKP Energetyka i do potencjalnych klientów biznesowych, przygotowania kreacji i form reklamowych, opracowania mechaniki, zakupu materiałów i realizacji wysyłki direct mailing skierowanej do dotychczasowych klientów PKP Energetyka S.A., bieżącego doradztwa i optymalizacji działań komunikacyjnych we wszystkich kanałach, działań remarketingowych. Zgodnie z harmonogramem, wykonanie wszystkich prac objętych umową miało nastąpić do dnia 31 grudnia 2014 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK, cel jakiemu miało służyć zawarcie umowy nie został osiągnięty³⁶, a spółka podjęła decyzję o zakończeniu współpracy z wykonawcą. Decyzja o czasowym wstrzymaniu działań była związana z gwałtownymi zmianami rynku cen gazu. Z tytułu realizacji umowy wypłacono wykonawcy tzw. zaliczkę produkcyjną w wysokości 98,4 tys. zł brutto.

Przedstawione powyżej nieprawidłowości wskazują m.in. na niewłaściwe przygotowanie Spółek zarówno na etapie poprzedzającym udzielenie zlecenia, jak i na etapie jego realizacji. Zdaniem NIK, spółki powinny dokładać wszelkich starań pozwalających na uniknięcie lub też zminimalizowanie podobnych zagrożeń (polegających na wydatkowaniu środków przy jednoczesnym niezrealizowaniu przedmiotu umowy) w przyszłości. Działania takie powinny mieć miejsce w szczególności na etapie poprzedzającym zamówienie danej usługi i powinny obejmować przeprowadzanie analizy potrzeb i korzyści, próbę identyfikacji wszelkich możliwych ryzyk związanych z realizacją umowy, a także ocenę przygotowania spółek do wdrożenia efektów zakładanych do wykonania prac.

Analizy efektywności zleczanych usług doradczych i eksperckich

4. Spółki nie prowadziły udokumentowanych analiz efektywności zleczanych podmiotom zewnętrznym usług doradczych i eksperckich. Wśród korzyści płynących dla spółek z tytułu wykonanych usług wskazywano przede wszystkim produkty powstałe w wyniku realizacji umów. Według wyjaśnień składanych przez zarządy spółek, analizy efektywności były prowadzone, jednakże nie zawsze (w szczególności, gdy były pozytywne³⁷) były dokumentowane. Jednocześnie Spółki tylko w nielicznych przypadkach potrafiły wskazać konkretne wnioski lub rekomendacje wynikające z tak przeprowadzonych analiz. Na przykład:

- W odniesieniu do 15 umów zbadanych w PKP Energetyka, tylko w przypadku jednej umowy można uznać, że Spółka prowadziła analizę efektywności jej realizacji. Spośród badanych umów w sześciu przypadkach określono wskaźniki oczekiwanych efektów ich realizacji, przy czym w przypadku jednej umowy było to osiągnięcie określonych kwotowo przychodów. Głównym celem umowy miało być pozyskiwanie nowych klientów oraz sprzedaż produktów i usług dotychczasowym i nowym klientom. Uzyskane w wyniku realizacji umowy efekty w postaci podpisanych 20 umów na łączną kwotę 899,2 tys. zł i uzyskanej marży na poziomie 282,9 tys. zł znacząco odbiegały od określonych w umowie oczekiwań (21 000,0 tys. zł). Osiągnięte przez wykonawcę umowy wyniki nie były zadowalające, w związku z tym Zarząd Spółki podjął decyzję o jej rozwiązaniu.
- PKP S.A. dokonała oceny podsumowującej realizację i efektywność rozwiązań wprowadzonych w wyniku wdrożenia projektów, będących przedmiotem dwóch umów (dotyczących optymalizacji punktów styku oraz opracowania strategii CRS). W przypadku dwóch kolejnych umów, dla których uzasadnieniem było ograniczenie kosztów w wyniku wdrożenia efektów ich prac, spółka nie potrafiła wskazać tych efektów argumentując to tym, iż są one niepoliczalne.

Według części zarządów Spółek, ocena działań wykonawców przeprowadzana jest poprzez dokonywanie odbiorów poszczególnych produktów prac w danym projekcie. Dodatkowo system uzgodnień i monitoringu realizacji zakupów służy należytemu uzasadnieniu usługi doradczej oraz weryfikacji sposobu realizacji danej umowy.

³⁶ Przedmiot umowy nie został wykonany w całości (zakończono pierwszy etap działań, tj. przygotowanie oprogramowania umożliwiającego rozpoczęcie kampanii oraz kreacje wizualne).

³⁷ Np. wyjaśnienia prokurentów PKP Informatyka.

Zdaniem NIK, prowadzenie analiz efektywności zlecanych umów ograniczałoby ryzyko zleceń nieuzasadnionych potrzebami Spółki lub niekorzystnych finansowo w zakresie relacji kosztów i korzyści. Samo uzasadnienie zakupu usługi, jak i weryfikacja sposobu realizacji umowy nie daje zarządowi wiedzy w zakresie powiązania nakładów z osiągniętymi efektami, co powinno stanowić istotę oceny zasadności wydatkowania określonej kwoty.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą: wyników uprzednich kontroli finansowania usług doradczych i eksperckich przeprowadzonych przez NIK, sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności wybranych spółek z Grupy PKP (lata 2011–2013) oraz treści publikacji dotyczących finansowania tego rodzaju usług przez spółki z udziałem skarbu państwa dostępnych w mediach. Dokonano również przeglądu skarg napływających do NIK.

Kontrole w poszczególnych jednostkach przeprowadzone zostały metodą bezpośrednich badań. Kontrola zrealizowana została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wystąpienia o informacje do podmiotów niekontrolowanych

W trakcie kontroli, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano dodatkowe informacje od podmiotów nieobjętych kontrolą (wykonawców umów), dotyczące przebiegu prac nad realizacją poszczególnych umów (w ramach kontroli prowadzonej w PKP Intercity S.A.).

Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wyniki kontroli przedstawione zostały w czterech wystąpieniach pokontrolnych. W trzech spółkach działalność związana z udzielaniem w latach 2012–2014 zamówień na usługi doradcze i eksperckie została oceniona negatywnie, w jednej – PKP Energetyka S.A. pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Wszystkie spółki³⁸ zgłosiły zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Komisja Rozstrzygająca uwzględniła 13 z 39 zgłoszonych zastrzeżeń (sześć w części oraz siedem w całości). W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń zmodyfikowano w wystąpieniach pokontrolnych opisy stanów faktycznych, ich oceny, treść uwag i wniosków oraz w przypadku jednej jednostki (PKP S.A.) zmieniono ocenę ogólną z negatywnej na pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania 19 wniosków pokontrolnych, z których najistotniejsze dotyczyły:

- poprzedzania udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie udokumentowaną analizą rzeczywistych potrzeb Spółki oraz kosztów i korzyści;
- wprowadzenia obowiązku dokumentowania czynności podejmowanych w związku z udzielaniem zamówień na usługi doradcze i eksperckie, dotyczących: uzasadnienia dla udzielenia zamówienia, szacowania wartości zamówienia, wyboru wykonawcy, odbioru wykonywanych prac;
- zlecania usług doradczych i eksperckich na zewnątrz w przypadkach kiedy mieszczą się one w zadaniach komórek organizacyjnych Spółek i obowiązkach ich pracowników wyłącznie w sytuacjach, gdy przeprowadzona uprzednio analiza wyklucza możliwość ich wykonania we własnym zakresie;
- przestrzegania zasad udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie określonych w regulacjach wewnętrznych;

³⁸ Ze względu na złożenie zastrzeżeń przez osoby nieuprawnione, dyrektor Delegatury NIK w Warszawie wydał postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń złożonych przez PKP Informatyka S.A. Postanowienie to zostało utrzymane w mocy przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (postanowieniem nr LWA 410.002.02/2015 z 11 września 2015 r.).

- przestrzegania terminów regulowania należności z tytułu zawieranych umów;
- zabezpieczania w umowach interesu zamawiającego, w przypadku nienależytego lub nieterminowego wykonania przedmiotu umowy;
- dokonywania oceny efektywności prac wykonywanych przez firmy zewnętrzne w ramach świadczonych usług.

Realizacja wniosków pokontrolnych

Wszyscy adresaci wystąpień poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych³⁹. Otrzymane informacje wskazują, że wnioski zostały przyjęte do realizacji⁴⁰.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 2 418,4 tys. zł i stanowiły: 2 063,5 tys. zł – kwotę wydatkowaną z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, 349,0 tys. zł – potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, 5,9 tys. zł – kwota wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa.

³⁹ W związku ze zmianą, po zakończeniu kontroli, struktury właścicielskiej spółka PKP Energetyka S.A. nie była zobowiązana do poinformowania o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych.

⁴⁰ Spośród wszystkich wniosków 14 zostało przyjętych do realizacji, a jeden został zrealizowany.

5.1. Wykaz jednostek objętych kontrolą i osób kierujących tymi jednostkami oraz ogólnych ocen kontrolowanej działalności

Lp.	Jednostka	Kierownik jednostki kontrolowanej ⁴¹	Ocena
1.	PKP S.A.	Jakub Karnowski – Prezes Zarządu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2.	PKP Intercity S.A.	Jacek Leonkiewicz – Prezes Zarządu	Negatywna
3.	PKP Informatyka Sp. z o.o.	Krzysztof Biniek – Prezes Zarządu	Negatywna
4.	PKP Energetyka S.A.	Tadeusz Skobel – Prezes Zarządu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

⁴¹ Według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK.

5.2. Charakterystyka stanu prawnego

Zagadnienia ogólne. Zasady tworzenia, organizacji i funkcjonowania spółek handlowych, jakimi są spółki tworzące grupę kapitałową PKP, ustalają przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁴². Szczegółową problematykę funkcjonowania spółek kolejowych określa ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”⁴³. Statuty oraz umowy spółek, w przypadku gdy PKP S.A. posiada w tych spółkach co najmniej 50% akcji lub udziałów, zatwierdza Walne Zgromadzenie PKP S.A. Rachunkowość PKP prowadzona jest na podstawie zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r., o rachunkowości⁴⁴ i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Ustawa o rachunkowości określa m.in. zasady rachunkowości i tryb badania sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów.

Forma zlecenia usług (umowy o dzieło i zlecenia). Usługi doradcze lub konsultingowe mogą być powierzone do wykonania podmiotom zewnętrznym w formie umowy zlecenia (art. 734–751 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁵, dalej: k.c.) lub umowy o dzieło (art. 627–646). Zgodnie z art. 627 k.c. przez umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Umowa o dzieło ma charakter umowy rezultatu. Rezultat, o który umawiają się strony, musi być z góry określony, może mieć charakter materialny, jak też niematerialny. Wśród dzieł o charakterze niematerialnym można wymienić: wykonanie pracy naukowej, publicystycznej, czy sporządzenie projektu technicznego. Przedmiot umowy może być różnie określony, jednakże sposób określenia nie może budzić wątpliwości o jakie dzieło (rezultat) chodzi. Przyjmujący zamówienie odpowiedzialny jest za jakość wykonanego dzieła. Nie ma on obowiązku osobistego wykonania dzieła, jest odpowiedzialny jednak zarówno za własne działanie lub zaniechanie działania jak również osób, którym wykonanie zadania powierza (art. 474 k.c.). Wynagrodzenie za wykonanie dzieła, zgodnie z art. 628 § 1 k.c. można określić przez wskazanie podstaw do jego ustalenia (np. poprzez odesłanie do cenników, norm, stawek, kosztów i innych nakładów poniesionych przez przyjmującego zamówienie). W szczególności strony umowy o dzieło mogą ustalić wynagrodzenie na podstawie zestawienia planowanych prac i przewidywanych kosztów (tzw. wynagrodzenie kosztorysowe). Mogą też ustalić wynagrodzenie ryczałtowe – określone „z góry”, w przypadku, kiedy nie można w pełni przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. W takiej sytuacji przyjmujący zlecenie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia ryczałtowego (art. 632 § 1 k.c.).

Zamawiający ma prawo kontroli sposobu wykonywania umowy. Może oceniać rzetelność wykonawcy w trakcie realizacji dzieła, a także prawdopodobieństwo dotrzymania terminu. Jeżeli przyjmujący zamówienie opóźnia się z rozpoczęciem lub wykończeniem dzieła tak dalece, że nie jest prawdopodobne, żeby zdołał je ukończyć w czasie umówionym, zamawiający może bez wyznaczenia terminu dodatkowego od umowy odstąpić jeszcze przed upływem terminu do wykonania dzieła. Pociąga to za sobą zwrot wzajemnych świadczeń (art. 494 k.c.), a w razie zwłoki – także obowiązek naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania (art. 494

⁴² Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1160, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.

w zw. z art. 471 k.c.). Roszczenia wynikające z umowy o dzieło przedawniają się z upływem dwóch lat od dnia oddania dzieła, a jeżeli dzieło nie zostało oddane – od dnia, w którym zgodnie z treścią umowy miało być oddane (art. 646 k.c.)

Umowa zlecenia jest zobowiązaniem do dokonania jedynie określonej czynności prawnej na rzecz dającego zlecenie (art. 734 k.c.). Przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do należytej staranności (art. 355 k.c.), a nie jak przy umowie o dzieło do osiągnięcia umówionego rezultatu, dlatego odpowiada za brak należytej staranności przy wykonywaniu zleconych czynności. W przeciwieństwie do umowy o pracę, zleceniobiorca nie wykonuje swojego zobowiązania pod kierownictwem dającego zlecenie. Wysokość wynagrodzenia zależy od umowy stron. Jeżeli w umowie nie określono wysokości wynagrodzenia i nie ma obowiązującej taryfy, należy się wynagrodzenie odpowiadające wykonanej pracy (art. 735 § 2). Wynagrodzenie może być ustalone np. według określonych stawek taryfowych lub na skutek wyliczenia czasu poświęconego na wykonanie zlecenia przy uwzględnieniu stopnia jego skomplikowania i kwalifikacji przyjmującego zlecenie (co w szczególności może dotyczyć usług doradczych i eksperckich). W razie odpłatnego zlecenia wynagrodzenie należy się przyjmującemu dopiero po wykonaniu zlecenia, chyba że co innego wynika z umowy lub z przepisów szczególnych (art. 744 k.c.). Przyjmujący zlecenie może powierzyć wykonanie zlecenia osobie trzeciej tylko wtedy, gdy to wynika z umowy lub ze zwyczaju albo, gdy jest do tego zmuszony przez okoliczności. Jeżeli zawiadomi o tym fakcie dającego zlecenie odpowiedzialny jest tylko za brak należytej staranności w wyborze zastępcy. Zastępca staje się odpowiedzialny za wykonanie zlecenia zarówno wobec powierzającego mu zastępczo wykonanie zlecenia, jak i wobec dającego zlecenie (art. 738 k.c.). Zgodnie z art. 740 k.c. przyjmujący zlecenie powinien udzielać dającemu zlecenie potrzebnych wiadomości o przebiegu sprawy, a po wykonaniu zlecenia lub wcześniejszym rozwiązaniu umowy złożyć mu sprawozdanie. Rozliczenie to powinno być udokumentowane rachunkami, kwitami i ewentualnie innymi otrzymanymi dowodami rachunkowymi (art. 460 k.c.).

5.3. Wyniki finansowe kontrolowanych Spółek

Lp.	Jednostka	Zysk (strata) netto [mln zł]		
		2012	2013	2014
1.	PKP S.A.	345,7	232,1	219,0
2.	PKP Intercity S.A.	- 20,1	- 87,2	- 54,2
3.	PKP Informatyka Sp. z o.o.	3,3	13,1	- 6,9
4.	PKP Energetyka S.A.	65,6	90,0	48,7

5.4. Liczba pracowników zatrudnionych w kontrolowanych jednostkach

Lp.	Jednostka	Liczba pracowników [w etatach]					
		31.12.2012		31.12.2013		31.12.2014	
		ogółem	kadra kierownicza	ogółem	kadra kierownicza	ogółem	kadra kierownicza
1.	PKP S.A.	2 793	394	2 764	387	2 456	368
2.	PKP Intercity S.A.	7 408	212	7 246	220	7 138	249
3.	PKP Informatyka Sp. z o.o.	551	42	403	42	403	40
4.	PKP Energetyka S.A.	7 358	130	7 269	170	7 176	205,8

5.5. Średnie miesięczne wynagrodzenie

Lp.	Jednostka	Średnie miesięczne wynagrodzenia [w tys. zł]					
		31.12.2012		31.12.2013		31.12.2014	
		ogółem	kadra kierownicza	ogółem	kadra kierownicza	ogółem	kadra kierownicza
1.	PKP S.A.*	4,0	7,6	4,2	7,9	4,5	8,2
2.	PKP Intercity S.A.**	4,0	8,9	4,1	8,9	4,4	10,4
3.	PKP Informatyka Sp. z o.o.***	5,3	11,8	8,0	16,1	7,4	12,8
4.	PKP Energetyka S.A.****	4,1	10,4	4,3	14,9	4,6	12,7

* bez wydatków na wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie kontraktów menadżerskich. W okresie objętym kontrolą średnie miesięczne wynagrodzenie z tego tytułu wynosiło: 46,5 tys. zł – 2012 r., 64,4 tys. zł – 2013 r., 72,4 tys. zł – 2014 r.

** bez wydatków na wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie kontraktów menadżerskich. W okresie objętym kontrolą średnie miesięczne wynagrodzenie z tego tytułu wynosiło: 40,4 tys. zł – 2012 r., 45,6 tys. zł – 2013 r., 57,9 tys. zł – 2014 r.

*** bez wydatków na wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie kontraktów menadżerskich. W okresie objętym kontrolą średnie miesięczne wynagrodzenie z tego tytułu wynosiło: 29,7 tys. zł – 2012 r., 34,9 tys. zł – 2013 r., 41,7 tys. zł – 2014 r.

**** bez wydatków na wynagrodzenia osób zatrudnionych na podstawie kontraktów menadżerskich. W okresie objętym kontrolą średnie miesięczne wynagrodzenie z tego tytułu wynosiło: 36,4 tys. zł – 2012 r., 46,5 tys. zł – 2013 r., 53,9 tys. zł – 2014 r.

5.6. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych – Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.
4. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” – Dz. U. z 2014 r. poz. 1160, ze zm.
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2013 r., Nr 76, poz. 330, ze zm.

5.7. Wykaz organów, 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. Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Senacka Komisja Infrastruktury
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego