



Nr ewid. 36/2015/P/14/008/KAP

Informacja o wynikach kontroli

Zamówienia publiczne typowych towarów i usług dla administracji publicznej

MISJA

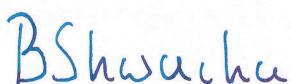
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

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

Informacja o wynikach kontroli zamówień publicznych typowych towarów i usług dla administracji publicznej.

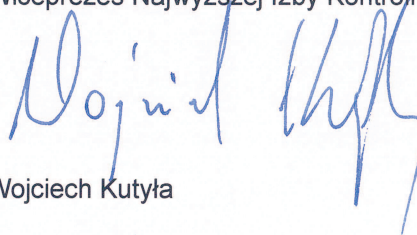
Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK:



Bogdan Skwarka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 19.05.2015r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz stosowanych pojęć i skrótów	4
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI.....	5
1.1. Temat i numer kontroli	5
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	5
1.3. Cel kontroli.....	5
1.4. Organizacja i zakres kontroli.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	6
2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2 Uwagi i wnioski.....	7
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	9
3.1. Warunki dla funkcjonowania CSZP	9
3.2. Realizacja obowiązków w zakresie planowania i realizacji centralnych zamówień publicznych.....	11
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	27
4.1. Przygotowanie kontroli	27
4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	27
5. ZAŁĄCZNIKI.....	30
Załącznik nr 1: Wykaz podmiotów objętych kontrolą, osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę.....	30
Załącznik nr 2: Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	31
Załącznik nr 3: Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	32

Wykaz stosowanych pojęć i skrótów

KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

MZ – Ministerstwo Zdrowia

MEN – Ministerstwo Edukacji Narodowej

CUW – Centrum Usług Wspólnych

UW – Urząd Wojewódzki

CSZP – Centralny System Zamówień Publicznych

SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

JAP – Jednostki administracji rządowej objęte zarządzeniem Prezesa RM.

PRiKF 2010-2011 – Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011 (propozycje) z dnia 29 stycznia 2010 r.

Ustawa o NIK – Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)

Ustawa PZP lub PZP – Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.)

Zarządzenie Prezesa RM lub zarządzenie - zarządzenie Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, zmienione zarządzeniem Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r. Od 1 czerwca 2014 r. obowiązuje w ww. sprawie zarządzenie Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r.

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI

1.1. Temat i numer kontroli

Zamówienia publiczne typowych towarów i usług dla administracji publicznej – P/14/008

1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Temat kontroli wiąże się z wysokim ryzykiem nieefektywnego i nieskutecznego działania instytucji publicznych. Problematyka scentralizowania powtarzalnych i jednorodnych zamówień na potrzeby administracji państwowej jest od kilku lat przedmiotem dyskusji ukierunkowanej na oszczędności w wydatkach publicznych. Sformalizowany system zakupów centralnych funkcjonuje od 2011 r. W systemie tym określa się rodzaje zamówień oraz wskazuje jednostki zobowiązane do stosowania centralnych zamówień publicznych. Mogą do niego przystąpić także inne (niezobowiązane) podmioty administracji państwowej. Dotychczas NIK nie prowadziła kompleksowej kontroli w tym zakresie, natomiast po kontroli P/13/037 *Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej*¹, przeprowadzonej w 2013 r. przez Departament Budżetu i Finansów NIK, wskazano m.in., iż z uwagi na wciąż bardzo ograniczony wachlarz przeprowadzonych postępowań nie było wówczas możliwości wydania jednoznacznej oceny dotyczącej korzyści centralizacji zamówień. Wskazano na dalszą potrzebę podnoszenia poziomu świadczonych przez centralnych zamawiających usług oraz zwiększenia zakresu realizowanych zamówień.

1.3. Cel kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości i efektywności funkcjonowania CSZP w wybranych jednostkach administracji rządowej. W szczególności ocenie poddano:

1. warunki funkcjonowania CSZP,
2. realizację przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Centrum Usług Wspólnych i zamawiających obowiązków w zakresie planowania i realizacji zamówień centralnych,
3. korzyści w porównaniu do zdecentralizowanej (dotychczasowej) formy udzielania zamówień publicznych.

1.4. Organizacja i zakres kontroli

Kontrolę przeprowadzono w dziewięciu jednostkach, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 21 sierpnia do 5 stycznia 2015 r.

W informacji wykorzystano również dane i opinie uzyskane z ankiet od 58 jednostek administracji rządowej, które zobowiązane są do uczestniczenia w centralnym systemie zamówień publicznych.

¹ KBF-4101-05-00/2013, Nr ewid. 24/2014/P/13/037/KBF.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności²

Centralny system zamówień publicznych - pomimo że nie zapewnia każdorazowo sprawnych dostaw towarów i usług dla jednostek administracji rządowej – w przypadku zdecydowanej większości tych dostaw generuje korzyści ekonomiczne, co pozytywnie oddziałuje na efektywność wydatków publicznych. System zamówień centralnych powinien być dalej rozwijany. Konieczne jest jednak dokonanie skutecznej ewaluacji jego działania, w kierunku optymalizacji struktury przedmiotowej zamówień centralnych pod kątem ich opłacalności, dostępności i dostosowania do potrzeb odbiorców.

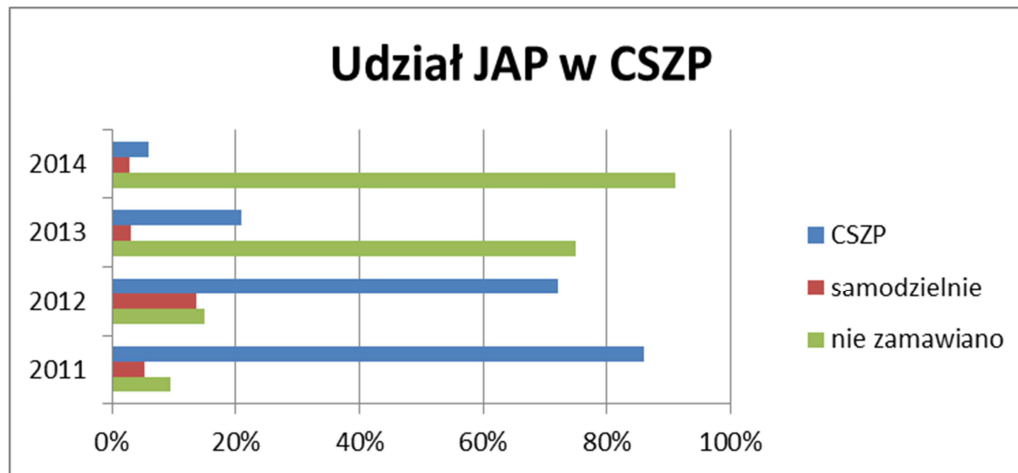
Szef KPRM w zakresie planowania i realizacji zamówień centralnych w zbyt dużym stopniu ograniczył swoją funkcję nadzorczą, rezygnując z wdrożenia systemowej analizy bieżącej informacji zarządczej warunkującej podejmowanie decyzji, co do zakresu i sposobu funkcjonowania CSZP. W KPRM nie opracowano metodyki ustalania wynagrodzenia dla CUW z tytułu realizacji zamówień centralnych, akceptując w tym zakresie – bez udokumentowanych analiz i pomimo licznych krytycznych uwag JAP - składane przez CUW propozycje. W podobny sposób sporządzono obowiązujące w latach 2011-2013 wykazy zamówień centralnych, przy czym ujmowane w nich rodzaje dostaw i usług w coraz mniejszym stopniu odpowiadały rzeczywistemu zapotrzebowaniu. Do zamówień centralnych wskazanych w wykazie na 2014 r., sporządzonym przez KPRM samodzielnie lecz bez rzetelnego rozeznania potrzeb, przystąpiło zaledwie 9% objętych CSZP jednostek. Dopiero w pracach nad wykazem na 2015 r. przyjęto zasadę pisemnego zwracania się do JAP o propozycje zamówień centralnych. W analizie efektywności funkcjonowania CSZP ograniczono się do doraźnych działań zupełnie pomijając kwestię porównań CSZP z dotychczasowym systemem zdecentralizowanym.

CUW, jako centralny zamawiający, pomimo wdrożenia wspomagających narzędzi informatycznych, nie poradziło sobie z terminowym zbieraniem zapotrzebowań JAP na zamówienia centralne. Wystąpiły także opóźnienia w przygotowywaniu i przeprowadzaniu przetargów, w wyniku czego JAP w celu zapewnienia ciągłości zaopatrywania zmuszone były do występowania do Szefa KPRM o zgodę na samodzielną realizację zamówień. W części przypadków były to zgody warunkowe, do czasu rozstrzygnięcia przetargu i zawarcia umowy centralnej, a ze względu na fakt, że w takich przypadkach umowa miała charakter tymczasowy, mogło to negatywnie wpływać na ceny oferowane przez dostawców. CUW na ogół starannie przygotowywało zamówienia, o czym świadczy niewielka liczba uwag zgłaszanych przez JAP do SIWZ, choć kontrola ujawniła przypadek znacznego przeszacowania wartości zamówienia skutkiem czego znaczna część JAP zmuszona była do rezygnacji z udziału w tym zamówieniu.

Jednostki administracji rządowej objęte kontrolą na ogół prawidłowo wywiązywały się z obowiązków w ramach CSZP. Każda z JAP współpracowała z CUW w procesie przygotowywania i realizacji zamówień centralnych oraz terminowo dokonywała zapłaty wynagrodzenia na rzecz CUW za przygotowanie i przeprowadzenie tych postępowań. W większości przypadków każda samodzielna realizacja zamówienia przez JAP odbywała się za zgodą Szefa KPRM. Nieprawidłowości stwierdzone w niektórych JAP, dotyczyły głównie nierzetelnego planowania potrzeb zamawianych towarów i usług oraz nieprzestrzegania terminów przekazywania wstępnych i zweryfikowanych zapotrzebowań na planowane zamówienia centralne.

² Kontrolowane jednostki oceniono wg 3-stopniowej skali ocen stosowanej w NIK: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna, natomiast dla lepszego pokazania oceny ogólnej, zastosowano ocenę opisową.

Badanie ankietowe przeprowadzone wśród 58 podmiotów zobowiązanych do uczestniczenia w CSZP pokazało, iż na przestrzeni lat 2011-2014 rosła liczba jednostek, które nie były zainteresowane nabywaniem dostaw i usług w ramach CSZP. Udział JAP w realizacji centralnych zamówień publicznych w poszczególnych latach przedstawiono na poniższym wykresie³:



O ile w 2011 r. było to zaledwie 9% podmiotów, to w 2013 r. już 75% jednostek nie dokonywało zakupów towarów i usług oferowanych w ramach CSZP, a w postępowaniach realizowanych do 31 sierpnia 2014 r. aż 91% jednostek. Oznacza to, że nie tylko nie „trafiono” rodzajów zamówień centralnych w corocznych wykazach przygotowywanych przez KPRM, ale być może także wykaz dostaw i usług wskazany w zarządzeniu Prezesa RM powinien zostać zweryfikowany. W obszarze dotyczącym zakresu przedmiotowego CSZP konieczna jest zatem pogłębiona analiza zarówno danych o zamówieniach zrealizowanych, jak i potrzeb zgłaszanych przez jednostki na kolejne lata.

Wyniki badań ankietowych dotyczące terminowości, cen i jakości dostaw i usług, a także opinii o adekwatności wynagrodzenia, jakie CUW pobiera za ich zorganizowanie zostały przedstawione w trzecim rozdziale Informacji dotyczącym szczegółowych wyników kontroli.

2.2 Uwagi i wnioski

1. System zamówień centralnych, pomimo, że w ostatnim okresie nie wpisuje się w rzeczywiste zapotrzebowanie na dostawy i usługi, może pozytywnie oddziaływać na efektywność wydatków publicznych. Wskazują na to w szczególności ustalenia kontroli dotyczące korzyści uzyskiwanych przy realizacji większości zamówień centralnych oraz opinie zobowiązanych do udziału w CSZP jednostek, w większości potwierdzające jego przewagę nad dotychczasowym systemem zakupów zdecentralizowanych.

Wniosek

Należy zarekomendować dalsze rozwijanie scentralizowanych form zamówień publicznych, przy czym rozwój ten powinien opierać się na rzetelnych, systemowych analizach dotychczasowych osiągnięć i prognoz na kolejne lata. NIK zauważa, że wdrażana przez KPRM od 2014 r. koncepcja uzupełniania CSZP możliwością organizowania dobrowolnych zamówień wspólnych może korzystnie wpływać na optymalizację wydatków publicznych. Zwraca jednak uwagę na ryzyko, że zamówienia takie będą zastępować CSZP, co w konsekwencji

³ Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

może znacząco pomniejszyć efekty skali i standaryzacji zamówień stanowiące istotę CSZP. Zmniejszenie takiego ryzyka będzie możliwe pod warunkiem posiadania przez KPRM rzetelnej informacji zarządczej w powyższym zakresie. Warto także dodać, że pomimo włączenia kontrolowanych podmiotów do centralnego systemu zamówień, generalnie nie nastąpiło w nich zmniejszenie stanu zatrudnienia osób, zajmujących się zamówieniami publicznymi, a co się z tym wiąże nie obniżono kosztów osobowych

2. Uzyskiwane w zamówieniach centralnych ceny towarów i usług, w odniesieniu do cen uzyskiwanych przez jednostki, które samodzielnie prowadziły postępowania przetargowe, w większości przypadków były korzystniejsze (71%⁴), a w innych nie (29%⁵). W KPRM nie przeprowadzono kompleksowych analiz efektywności funkcjonowania CSZP, pomimo, iż w PRiKF 2010-2011 (pkt 5.1.2 Optymalizacja modelu działania oraz procesów biznesowych realizowanych przez służby jednostek sektora rządowego) wskazano, że osiągnięcie wyznaczonego celu można realizować poprzez analizę obszarów i procesów wsparcia.

Wniosek:

Mając powyższe na uwadze, celowym wydaje się analiza obowiązującego katalogu dostaw i usług centralnych pod kątem osiągania realnych korzyści ekonomicznych. NIK zwraca przy tym uwagę, że zawieranie umów wieloletnich, tak jak to miało miejsce w przypadku świadczenia usług telefonii stacjonarnej czy komórkowej, pomimo osiągnięcia relatywnie niższej ceny w stosunku do cen z poprzedniego okresu, nie gwarantuje, iż w dłuższym horyzoncie czasowym uzyskana cena na tym specyficznym rynku usług nadal będzie konkurencyjna. Podobna uwaga dotyczy specyficznego rynku dostaw i usług informatycznych. Należy zatem rozważyć celowość zawierania umów wieloletnich, tym samym pozostawiając sobie możliwość obserwowania rynku i negocjacji nowych warunków umownych.

3. System zamówień centralnych, który funkcjonuje od 2011 r. w zasadzie nie podlegał znaczącym modyfikacjom do 2014 r. Dopiero zarządzenie Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z 28 lutego 2014 r., które weszło w życie 1 czerwca 2014 r., wprowadziło nowe rozwiązania. Zmiany te, wynikające z obserwacji niedomagań CSZP dotyczą głównie wprowadzenia wcześniejszych terminów na ogłoszenie przez Szefa KPRM wykazu zamówień centralnych na dany rok oraz składania przez JAP zapotrzebowań, co zapewni CUW więcej czasu na przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień centralnych. Wprowadzono także możliwość wydania przez Szefa KPRM jednej, generalnej zgody na samodzielną realizację zamówienia dla wszystkich JAP. Ponadto na JAP nałożono obowiązek sprawozdawania o zamówieniach objętych systemem centralnym realizowanych samodzielnie oraz obowiązek sprawozdawczy na CUW z realizacji zamówień centralnych. Pozwoli to na uszczelnienie CSZP i dostarczy lepszej informacji zarządczej dla podmiotu nadzorującego. Zdaniem NIK, wdrożenie i prawidłowa realizacja ww. zmian powinny poprawić funkcjonowanie centralnego systemu zamówień, przy czym ocena efektów będzie możliwa w kolejnych latach.

NIK zwraca uwagę, że wskazując w zarządzeniu Nr 10 Prezesa RM z 28 lutego 2014 r. obowiązki sprawozdawcze dla CUW i JAP nie uwzględniono w tym procesie roli Szefa KPRM.

Wniosek:

Szef KPRM, jako organ kluczowy we wdrażaniu CSZP powinien być odbiorcą sprawozdań i m.in. na podstawie danych w nich zawartych przedkładać Prezesowi RM coroczną analizę funkcjonowania CSZP oraz wynikające z analizy rekomendacje.

4. Stwierdzone przypadki opóźnień w realizacji zadań planistycznych (ogłaszanie wykazu zamówień centralnych czy też udostępnianie elektronicznych formularzy zapotrzebowań), a także konieczność

⁴ Na podstawie zbadanej próby towarów i usług.

⁵ Na podstawie zbadanej próby towarów i usług.

skorygowania wykazu zamówień centralnych (na 2014 r.), wskazują na celowość wdrożenia, zarówno w KPRM jak i w CUW, sformalizowanych procedur planowania.

5. Zgody Szefa KPRM na samodzielną realizację zamówień objętych CSZP przybrały w okresie objętym kontrolą masowy charakter. Wprowadzone przepisy umożliwiające wydanie jednej ogólnej zgody dla wielu podmiotów niewątpliwie uproszczą procedurę, jednak nie spowodują ograniczenia stosowania tego wyjątku od ogólnej zasady obowiązkowego uczestniczenia w CSZP. W związku z powyższym NIK zwraca uwagę na konieczność egzekwowania, przy rozpatrywaniu wniosków JAP na wyłączenie zakupów/dostaw z zamówień z centralnych, rzetelnych i szczegółowych uzasadnień. Udzielane zgód w związku z opóźnieniami w realizacji zamówień centralnych, przy których zobowiązano JAP do wpisywania do umów zawieranych z wykonawcami klauzul umożliwiających odstąpienia od podpisanej umowy w momencie zakończenia postępowania prowadzonego przez CUW, mogło niekorzystnie wpływać na ceny uzyskiwane przez zamawiających. Dane w tym zakresie nie były przez KPRM dodatkowo pozyskiwane od JAP i weryfikowane w trybie nadzoru.

Wniosek:

NIK uważa za celowe podjęcie przez Szefa KPRM, niezależnie od działań systemowych eliminujących opóźnienia, działań, które pozwolą ustalić wpływ opóźnień w postępowaniach realizowanych przez CUW na koszty ponoszone przez JAP i efektywność CSZP.

6. Wynagrodzenie dla CUW za przeprowadzenie postępowania, niwelowało niekiedy ekonomiczny efekt skali zamówienia centralnego. Kontrola wykazała, że propozycje wysokości wynagrodzeń przedkładane przez CUW Szefowi KPRM były akceptowane bez pogłębionej, sformalizowanej analizy pomimo, że JAP krytycznie odnosiły się do zasadności ustalenia wysokości części z nich.

Wniosek:

Mając powyższe na uwadze oraz fakt, iż Szef KPRM nie dokonywał kompleksowych analiz efektywności funkcjonowania CSZP, w szczególności w aspekcie korzyści ekonomicznych wynikających z realizacji zamówień centralnych oraz wyboru przedmiotu zamówienia, NIK uważa za celowe prowadzenie przez KPRM analiz proponowanych przez CUW wynagrodzeń z wykorzystaniem sformalizowanych zasad i kryteriów odnoszących się do stopnia skomplikowania postępowań o zamówienia centralne.

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Warunki dla funkcjonowania CSZP

CSZP został wprowadzony od 14 kwietnia 2011 r. zarządzeniem Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek administracji rządowej, zmienionym zarządzeniem Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r. Od 1 czerwca 2014 r. obowiązuje w ww. sprawie zarządzenie Nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2014 r. Jako centralnego zamawiającego wskazano Centrum Usług Wspólnych.

Zarówno w KPRM jak i w CUW podjęto działania dostosowujące struktury organizacyjne tych jednostek do nowych zadań związanych z CSZP. Szef KPRM upoważnił osoby z kierownictwa Kancelarii do wykonywania niektórych przypisanych mu zadań. Nowe zadania zostały uwzględnione w regulaminie organizacyjnym Biura Dyrektora Generalnego (wyznaczonego do obsługi w tym zakresie Szefa KPRM) oraz w zakresach obowiązków pracowników. Wyniki kontroli przedstawione w dalszej części informacji

wskazują jednak, że KPRM nie zaangażowała się w wystarczającym stopniu w organizację i wdrażanie CSZP, uznając – nie zawsze słusznie - że zasadniczy ciężar tych procesów powinien spoczywać na CUW. W okresie objętym kontrolą w KPRM nie przeprowadzono kompleksowych analiz efektywności CSZP. Analiz takich nie mogły zastąpić doraźne i ograniczone działania, takie jak organizowanie spotkań i narad z uczestnikami CSZP, bieżące robocze analizy dokumentów wykonawczych przedkładanych przez CUW czy przeprowadzenie ankiety wśród podmiotów objętych CSZP. Nie dostarczyły one bowiem kluczowej informacji zarządczej o efektach CSZP w porównaniu do dotychczasowego systemu zdecentralizowanego. Do przeprowadzenia kompleksowych analiz efektywnościowych powinny także zainspirować informacje napływające w tym okresie do KPRM od JAP (w tym zebrane w ramach ww. ankiety) zawierające m.in. zastrzeżenia, co do rzetelności szacowania zamówień centralnych oraz dane o korzystniejszych rozstrzygnięciach w ramach przetargów zdecentralizowanych. Brak analiz, zdaniem NIK, utrudniał skuteczne zarządzanie systemem, w tym rzetelne przygotowywanie wykazów zamówień centralnych i ustalanie wynagrodzenia dla CUW za przygotowanie i przeprowadzanie postępowań w ramach zamówień centralnych.

Odnosząc się do problematyki ustalania wynagrodzenia dla CUW, NIK stwierdziła, że KPRM nie przygotowała żadnych zasad czy kryteriów określania wysokości takiego wynagrodzenia, co nie sprzyjało przejrzystości i zachowaniu obiektywizmu. Jak wynika z ustaleń opisanych w dalszej części informacji, spośród JAP zobowiązanych do udziału w CSZP, 19% wskazało na zbyt wysokie wynagrodzenie dla CUW.

Dyrektor CUW wyznaczył do realizacji zadań adekwatną liczbę pracowników z doświadczeniem w zamówieniach publicznych, przy czym części z nich nie określono zakresów obowiązków, bądź w zakresach takich nie uwzględniono czynności związanych z realizacją CSZP. W regulaminie udzielania zamówień publicznych przez CUW dopiero od kwietnia 2013 r. wprowadzono szczegółowe regulacje odnośnie CSZP. Ponadto, do zakończenia kontroli w CUW nie było ustanowionych żadnych wewnętrznych regulacji w zakresie procesu przygotowania zamówień centralnych, (tj. zbierania od JAP zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych i ich analizy), co mogło utrudniać podejmowanie skutecznych działań w zakresie nadzoru i monitoringu tego procesu. Przy przygotowywaniu postępowań o zamówienie centralne CUW posługiwał się regulacjami określonymi w przepisach zarządzenia Prezesa RM.

Wskazując na powyższe niedomagania w zorganizowaniu warunków do prawidłowego funkcjonowania CSZP, NIK zwróciła uwagę, iż zgodnie ze standardami kontroli zarządczej⁶, należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji, a osobom zarządzającym pracownikami należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań. Dla każdego pracownika powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

W ramach CSZP wprowadzono uproszczoną procedurę obiegu dokumentów pomiędzy KPRM, CUW i JAP, ustanawiając jako podstawową formę elektroniczną (forma papierowa wymagana była tylko w określonych szczególnych przypadkach), natomiast od kwietnia 2012 r. CUW wprowadziło możliwość przekazywania dokumentów przez JAP przy wykorzystaniu przewidzianych do tego platform elektronicznych⁷.

W CUW opracowano strategię działań centralnego zamawiającego na lata 2014-2017, w której określone zostały zasady działania ukierunkowane na zbudowanie przejrzystego i skutecznego systemu

⁶ Standardy określone w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84). Odpowiednio standardy nr: 11, 16, 3 i 10.

⁷ Od kwietnia 2012 r. z platformy Marketplanet, a od 2013 r. z opracowanej przez CUW platformy CeZam.

wydatkowania środków publicznych oraz wspieranie procesu modernizacji administracji publicznej poprzez poprawę jej wydajności. Niemniej jednak ocena jej wdrożenia i realizacji będzie możliwa dopiero w kolejnych latach funkcjonowania systemu, ponieważ do dnia 5 grudnia 2014 r. strategia ta nie była zatwierdzona przez Dyrektora CUW i nie przedłożono jej kierownictwu KPRM.

Kontrola wykazała, że CUW umożliwiała również innym podmiotom publicznym, poza jednostkami administracji rządowej wymienionymi w zarządzeniu Prezesa RM, udział w prowadzonych zamówieniach centralnych. W latach 2011-2013 w prowadzonych postępowaniach wzięło udział 226 takich jednostek⁸.

3.2. Realizacja obowiązków w zakresie planowania i realizacji centralnych zamówień publicznych

3.2.1. Planowanie zamówień centralnych

Ustalenie wykazów dostaw i usług realizowanych w roku następnym przez CUW, jako zamówienia centralne (zadanie Szefa KPRM)

Zgodnie z §5 zarządzenia Prezesa RM, Szef KPRM do 30 listopada określał wykaz dostaw i usług realizowanych w roku następnym przez CUW jako zamówienia centralne. Do 31 grudnia każdego roku, JAP zobowiązane były do złożenia zapotrzebowań wstępnych, a w terminie 14 dni (w związku ze zmianą zarządzenia Prezesa RM od 19 lipca 2012 r. w terminie 30 dni) od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej – zapotrzebowań zweryfikowanych.

Zarządzenie Nr 10 Prezesa RM z dnia 28 lutego 2014 r. w § 5 ust. 1-3 przewiduje, iż Szef KPRM określi wykaz dostaw i usług realizowanych w roku następnym przez CUW, jako zamówienia centralne w terminie do 30 września każdego roku. W terminie do 30 listopada każdego roku JAP prześlą CUW wstępne zapotrzebowania, a w terminie do 30 stycznia roku następującego, zweryfikowane zapotrzebowania.

W procedurach wewnętrznych KPRM nie określono procesu ustalania wykazu dostaw i usług realizowanych w roku następnym przez CUW, jako zamówienia centralne. W praktyce, w celu ustalenia takich wykazów na kolejne lata Szef KPRM w ramach nadzoru inicjował i przeprowadzał spotkania z dyrektorami generalnymi JAP oraz CUW, żądał od CUW informacji w sprawie funkcjonowania CSZP. W listopadzie 2013 r. KPRM poinformowała JAP o planowanym poszerzeniu oferty CUW o zamówienia wspólne, oparte na zasadzie dobrowolności, zapraszając do składania propozycji zamówień wspólnych do realizacji w 2014 r. i latach kolejnych. Rozszerzając usługi CUW o zamówienia wspólne kierowano się, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny KPRM zapotrzebowaniami JAP, które nie zawsze mieściły się w zakresie usług i dostaw wystandaryzowanych, objętych zamówieniami centralnymi. Dyrektor Generalny KPRM stwierdził ponadto, iż włączenie takich zamówień pozwala na większą elastyczność oraz lepsze dostosowanie zamówień do potrzeb JAP oraz pełniejsze ich zaspokajanie, a także cenową i jakościową optymalizację w zakresie wychodzącym poza obowiązkową formę zakupów centralnych. W 2014 r. zorganizowano 4 postępowania wspólne, w zakresie: usług transportu lotniczego (dla 30 JAP), dostawy papieru (dla 29 JAP), dostawy komputerów (dla 7 JAP) i dostawy energii elektrycznej (dla 8 JAP). Dopiero w połowie 2014 r. przy opracowywaniu wykazu zamówień centralnych na 2015 r., KPRM zwróciła się do JAP o przekazanie propozycji takich zamówień. W ocenie NIK, współpraca z JAP już na tym etapie, powinna pozwolić na dokładne sprecyzowanie oczekiwań JAP, co do zamawianych towarów i usług.

⁸ W 2011 r. w dwóch postępowaniach – 113 jednostek, w 2012 r. w trzech - 47, w 2013 r. w pięciu – 66. Były to jednostki podległe JAP zobowiązanych do udziału w CSZP np. prokuratury, urzędy skarbowe.

Zatwierdzone przez Szefa KPRM wykazy zamówień centralnych na lata 2011-2013, opierały się w całości na propozycjach przedstawianych przez CUW, natomiast wykaz na 2014 r. Szef KPRM sporządził samodzielnie, po konsultacjach z dyrektorami generalnymi JAP. Wykaz na 2015 r. został sporządzony po wykorzystaniu rekomendacji CUW oraz propozycji zamówień centralnych przekazanych przez JAP. Podkreślić należy, że w zmienionym z inicjatywy Szefa KPRM zarządzeniu Prezesa RM wprowadzono wcześniejszy (30 września roku poprzedzającego rok planistyczny) termin określenia wykazu zamówień centralnych, co umożliwiło przyspieszenie procesu zgłaszania przez JAP zapotrzebowań na dostawy i usługi centralne i dało CUW więcej czasu na przeprowadzenie i rozstrzygnięcie zamówień centralnych. Wykazy, z wyjątkiem dotyczącego 2012 r. zostały zatwierdzone terminowo. W przypadku wykazu na 2012 r., pomimo, że jego projekt został przedłożony Szefowi KPRM 30 listopada 2011 r., zatwierdzony egzemplarz, KPRM przekazała CUW do dalszego procedowania dopiero 30 grudnia 2011 r. Spowodowało to konieczność wydłużenia terminu do składania przez JAP wstępnych zapotrzebowań (a co za tym idzie przesunięcia całego procesu planowania) do 20 stycznia 2012 r. Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego KPRM, że decyzja o zatwierdzeniu wykazu zapadła wcześniej, podczas roboczego spotkania w KPRM, nie znalazły potwierdzenia w jakimkolwiek dokumencie.

Łącznie w wykazach zamówień centralnych na lata 2011-2014 ujętych zostało 18 zamówień na 12 rodzajów dostaw i usług, tj. połowę z 24 rodzajów wskazanych obecnie z zarządzeniu Prezesa RM. I tak:

- w wykazie na 2011 r. ujęto trzy zamówienia, tj. na usługi telefonii ruchomej, usługi ubezpieczeniowe w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych oraz na dostawę kart flotowych;
- w wykazie na 2012 r. ujęto pięć zamówień, tj. na dostawę komputerów stacjonarnych i przenośnych, akcesoriów i materiałów biurowych, biletów lotniczych, na usługi ubezpieczeniowe w zakresie ubezpieczeń majątkowych oraz na usługi kurierskie;
- w wykazie na 2013 r. ujęto sześć zamówień, tj. na dostawę komputerów osobistych stacjonarnych i przenośnych oraz tabletów, dostawę energii elektrycznej, dostawę samochodów osobowych, dostawę oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej, na usługi telefonii stacjonarnej oraz usługi kurierskie w zakresie przesyłek krajowych.

W odniesieniu do wykazu na 2014 r. spośród planowanych pierwotnie czterech zamówień ostatecznie zmniejszono liczbę zamówień do dwóch, tj. na dostawę samochodów osobowych i ciężarowych oraz na usługi pocztowe. Z zamówień na karty flotowe i dostawę telefonów zrezygnowano, gdyż większość JAP - związanych już wieloletnimi umowami centralnymi na ten asortyment z lat poprzednich - i nie była nimi zainteresowana.

Opracowanie rocznych planów zamówień centralnych (zadanie CUW)

Zgodnie z §6 Zarządzenia Prezesa RM, w terminie 30⁹ dni od dnia otrzymania zweryfikowanego zapotrzebowania, Centrum ma obowiązek przekazania zamawiającym planu zamówień centralnych na dany rok budżetowy, wskazując planowany harmonogram oraz zakres danych niezbędnych do ich realizacji. Ponadto Centrum ma obowiązek poinformowania zamawiających o odmowie realizacji zamówienia centralnego lub ograniczeniu zakresu realizowanego zamówienia centralnego.

Korespondencja pomiędzy JAP a CUW, dotycząca zbierania zapotrzebowań wstępnych i zweryfikowanych, odbywała się pierwotnie za pośrednictwem poczty elektronicznej (w 2011 r.), a następnie poprzez

⁹ Od 1 czerwca 2014 r. w terminie 14 dni.

udostępnioną odpłatnie na 24 miesiące platformę Marketplanet (od kwietnia 2012 r.). Od 2013 r. do zakończenia kontroli NIK, CUW korzystał z platformy CeZam, którą opracował samodzielnie. System ten umożliwił ujednoczenie procesu zbierania zapotrzebowań oraz zapewnił jednostkom jednakowy dostęp do informacji o realizowanych po ustaleniu wielkości zamówień postępowaniach przetargowych. Wprowadzono także, począwszy od 2013 r., zasadę składania zweryfikowanych zapotrzebowań jedynie na formularzach w formie elektronicznej. Formularze takie, zarówno w odniesieniu do zapotrzebowań na 2013 r. jak i na 2014 r. nie zostały jednak udostępnione JAP z takim wyprzedzeniem, aby mogły one terminowo wywiązać się z obowiązku złożenia zapotrzebowań zweryfikowanych. CUW wydłużyło określony w zarządzeniu Prezesa RM termin na złożenie tych zapotrzebowań, w związku z potrzebą szczegółowego opracowania formularzy, tworzonych pod kątem konkretnego postępowania. Zdaniem CUW dłuższe, niż określone w zarządzeniu Prezesa RM terminy na przekazanie przez JAP zweryfikowanych zapotrzebowań, uwzględniały stopień skomplikowania przekazywanych danych (czasochłonność przy wypełnianiu formularzy), ich szczegółowość, umożliwiając tym samym prawidłowe ich złożenie przez JAP. Powyższe miało skrócić proces zbierania niezbędnych danych i uruchomić procedurę zakupu. Wyznaczenie przez CUW innych terminów, niż określone w zarządzeniu Prezesa RM, NIK oceniła jako działanie niezgodne z obowiązującym wówczas zarządzeniem Prezesa RM, które w konsekwencji spowodowało naruszenie przez 63 JAP przepisów § 5 ust. 3 ww. zarządzenia. Nawet pomimo wydłużenia terminu na składanie zapotrzebowań zweryfikowanych, część JAP (ok. 30%) nie dotrzymała tego terminu. Opóźnienia w stosunku do terminów wyznaczonych w zarządzeniu Prezesa RM stwierdzono także w odniesieniu JAP składających zapotrzebowania wstępne. W przypadku zapotrzebowań na 2013 r. opóźniło się 83% jednostek, zaś na 2014 r. – 30%. Przykładowo:

- wstępne zapotrzebowanie na 2013 r. na usługi telefonii stacjonarnej i usługi kurierskie, Urząd Transportu Kolejowego złożył z 93 dniowym opóźnieniem, składając je dopiero razem z zapotrzebowaniem zweryfikowanym, natomiast Łódzki Urząd Wojewódzki zapotrzebowanie wstępne na 2012 i 2013 r. przekazał z opóźnieniami odpowiednio 20 i 18 dni,
- zweryfikowane zapotrzebowania na 2013 i 2014 r. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki przekazał odpowiednio z opóźnieniem 7 i 5 dni.

CUW stosownie do §6 pkt. 1 zarządzenia Prezesa RM opracowało i przekazało JAP plany zamówień centralnych na lata 2012-2014 wskazując harmonogramy oraz zakres danych niezbędnych do realizacji. Obowiązek ten nie został natomiast zrealizowany w odniesieniu do 2011 r. Co prawda przekazywano JAP, w trybie §8 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM, informacje o stopniu zaawansowania prac nad poszczególnymi postępowaniami, a także o problemach z dotrzymaniem planowanych terminów, to jednak NIK uznała, że działanie takie nie wypełniało obowiązku sporządzenia planu zamówień określonego w powyższym przepisie.

Standaryzacja zamówień centralnych (zadanie CUW)

Zgodnie z §5 ust. 4 zarządzenia Prezesa RM, Centrum ma obowiązek dokonać analizy przekazanych przez zamawiających zapotrzebowań pod kątem ilości zamówień jednorodząjowych, terminu realizacji zamówień oraz rozmiaru oszczędności wynikających z efektu skali bądź standaryzacji. Stosownie do §8 ust. 4 zarządzenia Prezesa RM Centrum może standaryzować zamawiane dostawy i usługi w zakresie niezbędnym do realizacji zamówienia centralnego¹⁰.

¹⁰ Od 1 czerwca 2014 r. - § 9 ust. 4 Zarządzenia Nr 10 Prezesa RM z dnia 28 lutego 2014 r.

W odniesieniu do wszystkich zamówień centralnych CUW dokonywał standaryzacji przedmiotu zamówienia, na podstawie przedstawionych przez JAP zapotrzebowań zweryfikowanych. Jak poinformowała p.o. Dyrektora CUW, brano także pod uwagę zgłoszone przez jednostki uwagi już na etapie zbierania zapotrzebowań wstępnych. Należy podkreślić, że JAP wielokrotnie zgłaszały negatywne uwagi, co do dokonywanej przez CUW standaryzacji, określając ją jako niekorzystną. Niejednokrotnie standaryzacja przedmiotu zamówienia powodowała, że nie spełniał on wymagań JAP, co wymuszało konieczność przeprowadzania postępowania dodatkowego. Jak wynika z badań kontrolnych, najczęstsze przypadki dokonywania przez JAP samodzielnych zamówień w związku z niedostosowaną do ich potrzeb specyfikacją zamawianego asortymentu dotyczyły zamówień na sprzęt komputerowy, samochody oraz materiały biurowe. Przykładowo:

- W Mazowieckim UW za zgodą Szefa KPRM zakupiono klej, ponieważ dostarczony przez wykonawcę wybranego przez CUW nie spełniał potrzeb komórki paszportowej (odklejały się przyklejane na wniosku paszportowym zdjęcia). Konieczne było również zamówienie dodatkowego sprzętu komputerowego, ze względu na to, że specyfikacja techniczna określona przez CUW nie odpowiadała potrzebom urzędu. Z kolei standaryzacja w przypadku zamówienia na zakup samochodów osobowych wymusiła konieczność odstąpienia Mazowieckiego UW od tego postępowania i zakupu samochodów w postępowaniu przeprowadzonym samodzielnie, gdzie uzyskano cenę niższą, niż proponował CUW.
- Badanie próby wniosków o samodzielną realizację zamówienia przeprowadzone w ramach kontroli w CUW wykazało, że w przypadku postępowania na dostawę komputerów stacjonarnych, przenośnych i laptopów, Ministerstwo Finansów z uwagi na dokonaną standaryzację przedmiotu zamówienia, złożyło taki wniosek do Szefa KPRM, argumentując go tym, iż sprzęt kupowany w zamówieniu centralnym nie będzie zgodny ze standardami sprzętu eksploatowanego w ministerstwie. Szef KPRM kierując się negatywną opinią CUW wydał decyzję odmowną.

Odnosząc się do problematyki planowania zamówień centralnych NIK stwierdziła, określenie zakresu dostaw i usług w wykazie zamówień realizowanych jako centralne, który przesądza o zasięgu funkcjonowania CSZP w danym roku, wymaga szczególnej staranności. Istotne jest, zwłaszcza w początkowym okresie wdrażania CSZP, określenie z jednej strony rzeczywistych potrzeb poszczególnych jednostek i ich standaryzacja, z drugiej zaś możliwości i opłacalności ich realizacji w systemie scentralizowanym. Kontrola wykazała, że CSZP w okresie od początku jego wdrażania obejmuje coraz większy asortyment dostaw i usług. Asortyment ten był określany przy udziale zainteresowanych JAP, z uwzględnieniem zamówień centralnych realizowanych na podstawie umów zawartych w poprzednich latach. Pozytywnie oceniono podejmowane przez KPRM od 2014 r. inicjatywy polegające na zintensyfikowaniu i sformalizowaniu współpracy z JAP w określaniu zamówień centralnych na następne lata oraz zainicjowaniu zmian w przepisach m.in. dotyczących przyspieszenia terminów na zaplanowanie i realizację zamówień. W działaniach KPRM brakuje natomiast systemowych (tj. prowadzonych na bieżąco i sformalizowanych) analiz funkcjonowania CSZP, które są niezbędne do określania optymalnego zakresu jego obowiązywania w dłuższym okresie. Analizy takie powinny objąć m.in. poziom realizowanych już zamówień wieloletnich w poszczególnych JAP, po pierwsze w celu uniknięcia konieczności korygowania corocznych wykazów zamówień centralnych (przypadek taki miał miejsce w wykazie na 2014 r.), a po drugie dla zweryfikowania celowości ich zawierania pod kątem zmian poziomu cen rynkowych w dłuższym okresie czasu.

Przypadki opóźnień w realizacji zadań planistycznych (ogłoszenie wykazu zamówień centralnych, udostępnienie elektronicznych formularzy zapotrzebowań), konieczność skorygowania wykazu zamówień

centralnych na 2014 r., a także nieopracowanie planu takich zamówień na 2011 r. wskazują na celowość wdrożenia, zarówno w KPRM jak i w CUW, sformalizowanych procedur planowania. Realizacji zadań planistycznych nie sprzyjało także nieprzypisanie części pracowników CUW zadań w zakresach obowiązków.

Od 2014 r. w KPRM wdrażana jest koncepcja uzupełniania CSZP możliwością organizowania dobrowolnych zamówień wspólnych, co może korzystnie wpływać na optymalizację wydatków publicznych. Istnieje jednak ryzyko, że zamówienia takie będą zastępować CSZP, co w konsekwencji może znacząco pomniejszyć efekty skali i standaryzacji zamówień stanowiące istotę CSZP. Zmniejszenie takiego ryzyka będzie możliwe pod warunkiem posiadania przez KPRM rzetelnej informacji zarządczej w powyższym zakresie.

Szacowanie wartości zamówień (zadanie CUW)

Od 19 lipca 2012 r.¹¹, w oparciu o § 8 ust. 1 zarządzenia Prezesa RM, CUW dokonuje ustalenia szacunkowej wartości zamówienia centralnego na podstawie składanych przez JAP zapotrzebowań zweryfikowanych. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy PZP, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Szacowanie wartości zamówień przez CUW odbywało się w oparciu o przepisy Pzp, na podstawie zapotrzebowań zgłoszonych przez uczestników zamówień centralnych, z uwzględnieniem efektu skali. CUW korzystało również z dialogu technicznego, bądź prowadziło rozeznanie rynku. W przypadku dwóch postępowań¹², spośród 12 objętych badaniem, pomimo iż przed ich wszczęciem przeprowadzono dialog techniczny, wartość szacunkowa zamówienia nie została określona rzetelnie.

W postępowaniu na dostawę komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów dla JAP (2013 r.), składającym się z 17 części, CUW ustaliło wartość szacunkową zamówienia m.in. na podstawie cen jednostkowych uzyskanych od wykonawców uczestniczących w dialogu technicznym. Uwagi do określonej przez CUW w tym postępowaniu wartości szacunkowej zamówienia zgłosiły 24 jednostki (z 56 uczestniczących w postępowaniu). JAP zwracały uwagę, że wartości poszczególnych urządzeń informatycznych - ich zdaniem - były znacznie zawyżone, m.in. Ministerstwo Środowiska zwróciło uwagę, że w IV kwartale 2012 r. uzyskało sprzęt o podobnych parametrach za cenę znacznie niższą niż ta wskazana przez CUW jako szacunkowa.

Część JAP wskazała, iż z uwagi na cenę szacunkową znacznie przekraczającą środki przeznaczone na realizację zamówienia nie będą mogły zadeklarować chęci zakupu urządzeń pokrywających się z ich potrzebami. Trzy jednostki złożyły wnioski o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia, argumentując swoje prośby m.in. tym, że szacunkowa wartość ustalona przez CUW jest przeszacowana i przewyższa ich możliwości finansowe. Część kontrolowanych JAP¹³ wskazała zawyżanie wartości szacunkowej postępowań przez CUW, jako jeden z negatywnych aspektów CSZP.

Ostatecznie uzyskane ceny w przetargu różniły się znacznie od tych określonych przez CUW w wartości szacunkowej zamówienia. Kontrola wykazała, że w 14 z 17 części zamówienia wysokość ustalonych

¹¹ W związku ze zmianą wprowadzoną Zarządzeniem Nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r., które weszło w życie 19 lipca 2012 r.

¹² W postępowaniu na dostawę komputerów stacjonarnych przenośnych i tabletów dla JAP (2013/04) oraz w postępowaniu na usługi telefonii stacjonarnej dla JAP (2013/8).

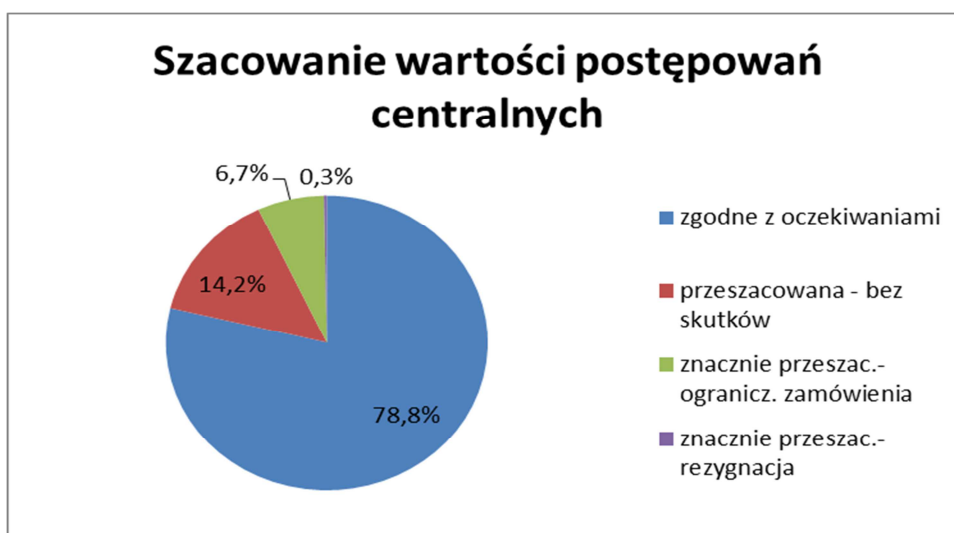
¹³ Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Łódzki Urząd Wojewódzki.

wartości szacunkowych przewyższyła ceny wskazane w ofertach wybranych, jako najkorzystniejsze o 40% i więcej. Po zakończeniu ww. postępowania centralnego 17 JAP złożyło wnioski o samodzielną realizację zamówień na zakup dodatkowych komputerów stacjonarnych i przenośnych wskazując m.in. na możliwość sfinansowania dodatkowych zakupów powstałą w związku z niższymi niż pierwotnie szacowano cenami uzyskanymi w przetargu centralnym. CUW wyjaśniło, iż wartość szacunkową zamówienia zobowiązane jest ustalać z należytą starannością i nie może w żaden sposób jej zaniżyć. Z tego powodu przy jej określaniu nie zostały uwzględnione potencjalne opusty, ceny promocyjne, rabaty. Firmy biorące udział w dialogu zostały poproszone o podanie katalogowej ceny brutto za 1 szt. bez uwzględnienia potencjalnych opustów, cen promocyjnych, rabatów oraz uzależniania wysokości ceny od ilości kupowanego sprzętu. Ostatecznie ceny jednostkowe służące do wyceny zostały uśrednione poprzez odrzucenie skrajnych cen (najniższej i najwyższej) i wyliczenie zaokrąglonej średniej z pozostałych cen. Ponadto, z uwagi na fakt, iż w niniejszym postępowaniu przeprowadzony był dialog techniczny CUW wskazał, iż nie miał podstaw by podważać kalkulację dokonaną przez profesjonalne podmioty uczestniczące w dialogu.

Ponieważ JAP zgłaszały liczne uwagi, co do trafności oszacowanych kwot, NIK wskazała na potrzebę bardziej starannego szacowania wartości zamówień, zwłaszcza, że skutkiem przeszacowania wartości omawianego zamówienia była rezygnacja JAP z części zgłaszanych pierwotnie potrzeb.

W postępowaniach prowadzonych w latach 2011 i 2012, CUW nie informowało JAP o uwzględnieniu bądź odrzuceniu zgłoszonych przez nie uwag do SIWZ, pomimo iż zwracały one na taką potrzebę wcześniej, w przeprowadzonej przez CUW ankiecie. NIK stwierdziła, że wprowadzie obowiązek ten nie wynika wprost z zarządzenia Prezesa RM, to jednak stosownie do § 10 ust. 1 ww. zarządzenia¹⁴, Centrum zostało zobowiązane do współpracy z jednostkami przy realizacji zamówień publicznych, a w szczególności do udzielania wyjaśnień i informacji. Od listopada 2013 r.¹⁵, CUW przyjęło praktykę informowania jednostek o przyjęciu bądź odrzuceniu zgłoszonych uwag do SIWZ.

Poniżej przedstawiono wykres dotyczący oceny przez ankietowane JAP szacowania przez CUW wartości zamówień centralnych w latach 2011-2014¹⁶:



¹⁴ Od 1 czerwca 2014 r. - § 11 ust. 1 zarządzenia Nr 10 Prezesa RM z dnia 28 lutego 2014 r.

¹⁵ Poczawszy od postępowania na dostawę telefonii stacjonarnej, w którym SIWZ została przekazana do opiniowania JAP w dniu 27 listopada 2013 r.

¹⁶ Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

Zdecydowana większość opinii¹⁷ wskazała, że wartość szacunkowa zamówień została określona przez CUW zgodnie z oczekiwaniami JAP. W szczególności pozytywne opinie dotyczyły postępowań na zakup kart flotowych (74%), oprogramowania SIP (72%), telefonii mobilnej (69%), usług kurierskich (69%), artykułów biurowych (69%). W 100 przypadkach (14,2% udzielonych przez JAP opinii), jednostki oceniły, że wartość zamówień została przeszacowana przez CUW, jednakże nie spowodowało to konieczności ograniczenia zamówienia przez jednostki, bądź rezygnacji z zakupu. W ok 7% przypadków (47 opinii) jednostki wskazały, że przeszacowanie wartości zamówienia przez CUW zmusiło je do ograniczenia zakupów, a w dwóch przypadkach¹⁸, jednostki wykazały konieczność całkowitej rezygnacji z zamówienia. Negatywne opinie odnośnie oszacowanej wartości postępowań dotyczyły w szczególności postępowań na zakup papieru oraz sprzętu informatycznego.

Realizacja zamówień centralnych

Zamówienia centralne prowadzone przez CUW, stanowiły zaledwie 4,8% wszystkich postępowań przeprowadzanych przez CUW w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r.:

- w 2011 r. przeprowadzono i podpisano umowy w dwóch postępowaniach w ramach zamówień centralnych (na usługę telefonii ruchomej oraz dostawę kart flotowych) oraz 120 postępowań poza CSZP,
- w 2012 r. przeprowadzono pięć postępowań centralnych¹⁹ (dostawy: tabletów, akcesoriów i materiałów biurowych, biletów lotniczych oraz usługi ubezpieczeń majątkowych oraz komunikacyjnych) oraz 91 postępowań poza CSZP,
- w 2013 r. przeprowadzono sześć postępowań centralnych (dostawy: energii elektrycznej, samochodów osobowych, komputerów stacjonarnych i przenośnych oraz tabletów, oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej oraz usługi: telefonii stacjonarnej, usług kurierskich) oraz 51 postępowań poza CSZP,
- w 2014 r. (do 31 sierpnia) przeprowadzono i podpisano umowy w dwóch postępowaniach centralnych na dostawę samochodów osobowych i ciężarowych²⁰ oraz 38 postępowań poza CSZP.

Również w kontrolowanych JAP zamówienia centralne w okresie objętym kontrolą stanowiły niewielki udział, w odniesieniu do wszystkich postępowań prowadzonych przez te jednostki. Przykładowo, w Łódzkim UW udział ten wynosił 1,6%, a w Ministerstwie Sprawiedliwości 14,9%.

Wszystkie skontrolowane podmioty uczestniczyły, w co najmniej 10 spośród 15 postępowań centralnych przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą. We wszystkich postępowaniach centralnych uczestniczyło Ministerstwo Sprawiedliwości, natomiast np. Mazowiecki Urząd Wojewódzki uczestniczył w 10, a Ministerstwo Edukacji Narodowej w 13.

Każda z JAP przeprowadzała bardzo dużą liczbę postępowań samodzielnie, poza centralnym systemem zamówień publicznych. Realizacja tych zamówień wynikała głównie z faktu, iż rodzaj tych zamówień nie był ujmowany w wykazie dostaw i usług planowanych do realizacji w danym roku, określanym przez Szefa KPRM. Mniejszą grupę zamówień realizowanych samodzielnie, stanowiły zamówienia finansowane lub współfinansowane ze środków Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych oraz zamówienia na

¹⁷ 553 opinii 58 jednostek dotyczących 41 asortymentów oferowanych w ramach zamówień centralnych.

¹⁸ Dotyczy postępowania na zakup samochodu osobowego klasy B oraz zestawu komputerowego w 2013 r.

¹⁹ Postępowanie na usługę ubezpieczenia w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych zostało przeniesione z 2011 r. z uwagi na konieczność unieważnienia pierwszego postępowania i koniecznością skorzystania z usług brokera ubezpieczeniowego m.in. przy przygotowaniu ankiet niezbędnych do zebrania zapotrzebowań od jednostek uczestniczących w postępowaniu.

²⁰ Pięć z dziewięciu części postępowania na samochody osobowe i ciężarowe zostało unieważnionych i w związku z powyższym powtórzono postępowanie w tym zakresie.

których samodzielną realizację uzyskano zgodę Szefa KPRM. Przykładowo w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, spośród 673 zamówień publicznych udzielonych w okresie objętym kontrolą, 11 zamówień zostało zrealizowanych przez CUW, a 662 zamówienia urząd przeprowadził samodzielnie. Spośród tych zamówień, aż 646 przeprowadzono z uwagi na ich nieumieszczenie w wykazach planowanych zamówień centralnych na dany rok, 14 po uzyskaniu zgody Szefa KPRM, a cztery z uwagi na finansowanie lub współfinansowanie ze środków UE. W Ministerstwie Edukacji Narodowej, spośród 1186 udzielonych zamówień publicznych, 13 zamówień zrealizowano przez CUW, a pozostałe 1173 samodzielnie. Spośród nich, zakres aż 1125 zamówień znajdował się poza wykazami określonymi na dany rok, a 34 zamówienia były współfinansowane ze środków UE.

Poza Ministerstwem Zdrowia²¹, żadna z kontrolowanych JAP nie zorganizowała systemu zamówień publicznych obejmującego jednostki podległe i nadzorowane. Powyższe tłumaczono m.in. zbyt długim czasem przeprowadzania zamówień centralnych, co mogłoby narażać te jednostki na dezorganizację ich procesu planowania i udzielania zamówień oraz na zakłócanie świadczonych na ich rzecz dostaw i usług. Wskazywano także na często specjalistyczne towary i usługi, których standaryzacja przy centralnych zakupach i tak nie doprowadziłaby do ich zakupu.

W kontrolowanych JAP nie stwierdzono także przypadków, aby zamówienia jednostek podległych i nadzorowanych, ujmowane były w zapotrzebowaniach JAP składanych do CUW, w związku z planowanymi zamówieniami centralnymi.

Zgody dla JAP na samodzielną realizację zamówień (zadanie Szefa KPRM)

Jeżeli Szef KPRM uwzględni wniosek Centrum o odmowie realizacji zamówienia, zamawiający może samodzielnie realizować zamówienie publiczne²². Poza ww. sytuacją zamawiający może samodzielnie realizować zamówienia publiczne w zakresie określonym zgodnie z § 5 ust. 1, wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zgody Szefa KPRM, wyrażonej w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku zamawiającego. Zgoda taka może być wyrażona w szczególnie uzasadnionych przypadkach, m.in. w razie usprawiedliwionej konieczności pilnej realizacji zamówienia publicznego (§7 zarządzenia). Od 1 czerwca 2014 r., w przypadku przedłużającego się terminu realizacji zamówienia centralnego, w szczególności unieważnienia przez Centrum postępowania o jego udzielenie, Szef KPRM, po zasięgnięciu opinii Centrum, może wyrazić wszystkim jednostkom zgodę na samodzielną realizację całości lub części zamówienia publicznego w zakresie dostaw lub usług objętych tym zamówieniem centralnym.

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2014 r. Szef KPRM wydał łącznie 863 zgody dla JAP na samodzielną realizację zamówień²³. Szczegółowe badanie przeprowadzone w KPRM na próbie 48 decyzji wykazało, że w 38 przypadkach (tj. 79,2%) wnioskowanie o samodzielną realizację zamówienia wynikało z opóźnień w realizacji zamówienia centralnego lub niedostosowania asortymentu zamówienia do potrzeb jednostek w wyniku standaryzacji. Również kontrola w JAP wykazała, że większość wniosków o samodzielną realizację zamówień uzasadniana była pilnością przeprowadzenia postępowania przy przedłużających się procedurach CUW lub nieodpowiadającą potrzebom jednostek specyfikacją zamówienia CUW. Odnośnie opóźnień w realizacji postępowań o zamówienie centralne CUW wskazało, iż w wielu sytuacjach nie miało wpływu na usprawnienie procesu i uniknięcie opóźnień, np. na etapie

²¹ Przy Ministrze Zdrowia funkcjonował Zakład Zamówień Publicznych, który zajmował się organizacją zamówień dla innych jednostek organizacyjnych działających w ochronie zdrowia.

²² Od 1 czerwca 2014 r. – na podstawie § 7 ust. 5 Zarządzenia Nr 10 Prezesa RM z dnia 28 lutego 2014 r., jednostka może samodzielnie realizować dane zamówienie, bez konieczności uzyskania zgodny, w przypadku podjęcia przez Szefa KPRM decyzji o rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego.

²³ W 2011 r. (od 1 lipca) – 68, w 2012 r. – 392, w 2013 r. – 337, 2014 r. (do 26 sierpnia) – 66.

składania zapotrzebowań – mimo wysyłanych monitów jednostki spóźniały się z zapotrzebowaniami, również trudno było określić czas, potrzebny do opiniowania i analizowania uwag zgłoszonych do SIWZ. Zdaniem CUW, nie miało ono wpływu na ilość pytań i korzystanie przez wykonawców ze środków ochrony prawnej, które wpływają na terminy i harmonogramy zamówień centralnych oraz generują opóźnienia w realizacji zamówień centralnych. W badanej próbie, stwierdzono także dwa przypadki, w których Szef KPRM wydał zgody na samodzielną realizację zamówienia, pomimo iż jednostki nie uzasadniły we wnioskach szczególnie usprawiedliwionej konieczności, w tym pilnej realizacji zamówienia publicznego, wskazując jedynie przeznaczenie zamawianego towaru. Dotyczyło to Ministerstwa Edukacji Narodowej, które zwróciło się o wyrażenie zgody na samodzielny zakup kompaktowego samochodu osobowo-dostawczego oraz Głównego Inspektoratu Weterynarii, który zwrócił się o wyrażenie zgody na samodzielny zakup tablicy magnetycznej, suchościeralnej, ściennej z terminarzem. Kontrola badania terminowości wydawania przez Szefa KPRM zgód na samodzielną realizację zamówień wykazała, że w pięciu²⁴ spośród 48 zbadanych spraw, Szef KPRM wydał zgody w terminach od 18 do 76 dni od otrzymania wniosku JAP, tj. z naruszeniem 14 dniowego terminu określonego w § 7 ust. 4 zarządzenia Prezesa RM. NIK nie uznała wyjaśnień Dyrektora Generalnego KPRM, który stwierdził, że termin określony w zarządzeniu Prezesa RM ma charakter instrukcyjny.

Szczegółowe badanie w JAP wykazało, że jedna jednostka przeprowadziła samodzielnie postępowania w przedmiocie objętym zamówieniem centralnym bez uzyskania zgody Szefa KPRM, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 2 zarządzenia Prezesa RM. Dotyczyło to Ministerstwa Edukacji Narodowej, które w 2011 r. zrealizowało zamówienie publiczne na świadczenie usług telefonii komórkowej oraz w 2012 r. na dostawę artykułów biurowych. Spowodowane było to świadomym działaniem, w oparciu o opinię radcy prawnego MEN, według którego do zamówień o wartości poniżej 14 tys. euro, nie należało stosować postanowień zarządzenia Prezesa RM.

Przy udzielaniu zgód na samodzielną realizację zamówień w związku z opóźnieniami w realizacji postępowań centralnych, JAP zobowiązane były do zawierania w umowach z kontrahentami klauzul umożliwiających odstąpienie od podpisanej umowy w momencie zakończenia postępowania prowadzonego przez CUW. Zdaniem NIK, ograniczenie takie, jakkolwiek celowe, mogło jednak niekorzystnie wpływać na ceny uzyskiwane przez zamawiających. Szef KPRM nie analizował wpływu opóźnień w postępowaniach centralnych na koszty ponoszone przez JAP i efektywność CSZP, gdyż jak wyjaśnił, każdą sprawę rozpatrywano indywidualnie.

Określanie wynagrodzenia dla CUW (zadanie Szefa KPRM)

Zgodnie z §9 Zarządzenia Prezesa RM²⁵ określając wykaz, o którym mowa w §5 ust. 1 Szef KPRM wskazuje wysokość wynagrodzenia przysługującego CUW za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania umożliwiającego zawarcie umowy, w odniesieniu do poszczególnych dostaw i usług określonych w wykazie. Szef KPRM wskazuje wysokość wynagrodzenia przysługującego CUW, kierując się w szczególności stopniem skomplikowania danego zamówienia i ilością czasu potrzebnego na jego przygotowanie. Wynagrodzenie nie może być niższe niż 0,5% i wyższe niż 1,5%: wartości netto umowy albo szacunkowej wartości zamówienia, gdy nie jest możliwe określenie ostatecznej wartości umowy.

²⁴ Cztery wnioski Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego oraz jeden wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

²⁵ Od 1 czerwca 2014 r. - § 10 Zarządzenia Nr 10 Prezesa RM z 28 lutego 2014 r.

W okresie objętym kontrolą Szef KPRM określił stawki wynagrodzeń dla CUW za przygotowanie i przeprowadzenie 23 postępowań²⁶ w wykazach, o których mowa w §5 ust. 1 zarządzenia Prezesa RM. Wysokość wynagrodzeń nie przekraczała poziomu określonego w § 9 ust. 3 tego zarządzenia i nie była w trakcie roku korygowana. Wynagrodzenie dla 11 postępowań określono w wysokości 1,5%, dla 5 postępowań w wysokości 1% i dla dwóch w wysokości 0,5%. Kontrola wykazała natomiast, że były one ustalane bez analizy stopnia skomplikowania zamówień i ilości czasu potrzebnego na ich przygotowanie, tj. przesłanek określonych w §9 ust. 2 zarządzenia Prezesa RM. W praktyce to CUW przygotowywało propozycje należnego wynagrodzenia, a Szef KPRM zatwierdzał te propozycje bez wprowadzania jakichkolwiek zmian, pomimo, że JAP zgłaszały zastrzeżenia do wysokości wynagrodzenia proponowanej przez CUW. Bez zastrzeżeń i udokumentowanych wyjaśnień akceptowano także propozycje różnych stawek za tożsame rodzajowo dostawy i usługi na kolejne lata²⁷. NIK nie podzieliła argumentów KPRM i uznała, że robocze, nieudokumentowane spotkania kierownictwa oraz brak w KPRM dokumentacji świadczącej o przeprowadzeniu własnych pisemnych analiz kosztów przygotowania i przeprowadzania postępowań, nie spełniają obowiązku określonego w §9 zarządzenia Prezesa RM. Kontrola przeprowadzona w CUW wykazała, że tam także nie określono zasad/kryteriów na podstawie których ustalano proponowaną wysokość wynagrodzenia, ograniczając się do roboczych spotkań kierownictwa CUW. CUW w korespondencji z JAP, które kwestionowały wysokość wynagrodzenia za przeprowadzone postępowania centralne nie odnosiło się do argumentów przedstawianych przez JAP, tylko wskazywało, że wynagrodzenie jest określane przez Szefa KPRM na podstawie zarządzenia Prezesa RM.

Na brak możliwości oceny adekwatności wysokości wynagrodzenia CUW do stopnia złożoności i czasochłonności przygotowania postępowań wskazywały również kontrolowane JAP, a niektóre z nich określiła je, jako nieadekwatne i zawyżone²⁸. W Mazowieckim UW, jako przykład wskazano ustalenie na tej samej wysokości wynagrodzenia dla CUW w postępowaniu na dostawę papieru jak i na dostawę komputerów, pomimo znacznych różnic w niezbędnym nakładzie pracy i stopniu skomplikowania opisu przedmiotu zamówienia.

W wyniku przeprowadzonej w JAP analizy porównawczej cen towarów i usług zakupionych przez CUW, z cenami uzyskanymi w podobnych zamówieniach zrealizowanych samodzielnie, stwierdzono, że w niektórych przypadkach wynagrodzenie zapłacone na rzecz CUW, niwelowało osiągniętą przez CUW korzyść cenową danego towaru albo usługi, bądź powodowało, że ceny były porównywalne. Przykładowo:

- w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, cena gazu wynikająca z umowy zawartej przez CUW wyniosła 2,84 zł za litr i była równa średniej cenie tego paliwa uzyskanej przez urząd, przy czym po doliczeniu wynagrodzenia dla CUW, cena ta (2,88 zł) była wyższa o 1,4%,
- w Ministerstwie Zdrowia od wejścia w życie umowy zawartej poprzez CUW, tj. od maja 2012 r. Ministerstwo kupowało paliwo na stacjach PKN Orlen z jednoprocetowym upustem, podczas gdy w poprzedniej, samodzielnie zawartej umowie (także z PKN Orlen) nie było upustu. Korzyść finansowa z tego tytułu wyniosła 3.727,69 zł (do 30 września 2014 r.) i nie pokrywała jednak jeszcze wynagrodzenia zapłaconego CUW (5.475 zł). Dopiero realizacja umowy do 31 grudnia 2015 r. pozwoliła na osiągnięcie korzyści w postaci przekroczenia kwoty zapłaconego wynagrodzenia. W przypadku innego zamówienia, dotyczącego zakupu systemu informacji prawnej, Ministerstwo za zgodą Szefa

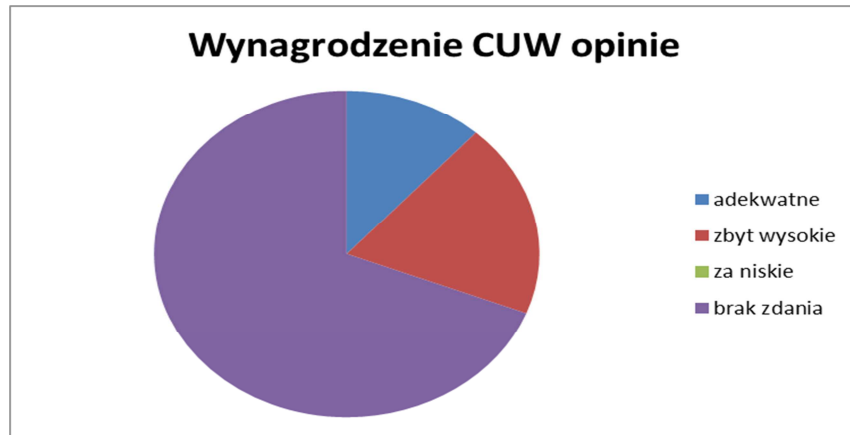
²⁶ Określone w lipcu 2014 r. stawki wynagrodzeń dla CUW dotyczyły pięciu postępowań, które będą realizowane w 2015 r.

²⁷ Przykładowo w postępowaniach dotyczących telefonii ruchomej prowadzonych w latach 2011, 2013 i 2014, stawki wynagrodzeń wynosiły odpowiednio 1% i dwukrotnie po 1,5%. W przypadku postępowań na dostawę komputerów w latach 2011 i 2012 r., stawki określono odpowiednio na poziomie 1% i 1,5%. Natomiast w przypadku postępowań dotyczących zakupu samochodów w latach 2012, 2013 i 2014, ustalone stawki wynagrodzenia wynosiły odpowiednio 1%, 1,5% i 1%. W przypadku postępowań dotyczących zakupu biletów lotniczych/transportu lotniczego w latach 2011 i 2014, stawka wynagrodzenia wynosiła odpowiednio 1,5% i 1%.

²⁸ Mazowiecki i Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki.

KPRM zakupiło w 2013 r. takie oprogramowanie na okres 6 miesięcy za kwotę 29.520 zł, podczas gdy wynegocjowana przez CUW umowa czteroletnia na identyczne oprogramowanie, w przeliczeniu na okres półroczny, opiewała na kwotę 28.931,80 zł. Doliczając jednak wysokość wynagrodzenia zapłaconego CUW, półroczna wartość takiej umowy wynosi 29.221,11 zł, a więc w zasadzie nie stanowi znaczącej różnicy.

Poniżej przedstawiono wykres dotyczący oceny przez ankietowane JAP wysokości ustalonego wynagrodzenia dla CUW w latach 2011-2014²⁹:



Z przeprowadzonej przez NIK ankiety dotyczącej oceny ustalonej wysokości wynagrodzenia dla CUW, za przygotowanie i przeprowadzenie postępowań centralnych w latach 2011-2014 wynika, iż średnio 12% ankietowanych jednostek wskazało, że wynagrodzenia dla CUW były adekwatne do stopnia skomplikowania zamówień i czasu potrzebnego na ich przygotowanie, natomiast 19% jednostek ankietowanych oceniło, że wynagrodzenia były zbyt wysokie. Żaden ankietowany nie wskazał, aby wynagrodzenie było za niskie. Brak zdania wyraziło 69% jednostek.

Spośród wszystkich postępowań centralnych w latach 2011-2014, jako postępowanie, w którym oceniono najbardziej adekwatną wysokość wynagrodzenia, wskazano zamówienie na usługi kurierskie (22 podmioty wskazały taką opinię, tj. 38%), natomiast, jako postępowanie, w którym wynagrodzenie było zbyt wysokie, najwięcej jednostek (32 jednostki, tj. 55%) wskazało zamówienie na artykuły biurowe.

W ocenie NIK, w celu zachowania przejrzystości, powinny zostać ustalone stosowne zasady i kryteria na podstawie, których w sposób obiektywny możliwe będzie ustalenie przysługującego CUW wynagrodzenia. Izba oceniła, że przedstawione przez CUW propozycje wynagrodzenia miały istotny wpływ na ostateczne decyzje Szefa KPRM w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli uznała, iż brak sformalizowanej metodyki postępowania w KPRM w tym zakresie, wyklucza sprawowanie prawidłowej kontroli zarządczej w bardzo wrażliwym obszarze, jakim jest ustalanie wysokości należności finansowych.

Terminowość zamówień centralnych (zadanie CUW)

W wyniku szczegółowego badania 12 postępowań przeprowadzonych w ramach CSZP ustalono, iż siedem z nich³⁰ przeprowadzono z opóźnieniem w stosunku do terminów wyznaczonych w harmonogramach. Największe opóźnienia wystąpiły przy realizacji postępowań na usługę ubezpieczenia komunikacyjnego

²⁹ Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

³⁰ Postępowania: dostawa komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów (2013/4); usługi telefonii stacjonarnej dla JAP (2013/8); sukcesywne dostawy akcesoriów i materiałów biurowych dla JAP (2012/02); ubezpieczenie komunikacyjne pojazdów dla JAP (2011), rezerwację, sprzedaż i sukcesywne dostawy biletów lotniczych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie wraz z obowiązkowym ubezpieczeniem podróży i ich bagażu w czasie lotu (2012/03); dostawę energii elektrycznej (2013); dostawa samochodów cz. 1 (2014).

pojazdów dla JAP oraz usługę telefonii stacjonarnej dla JAP. Postępowanie na usługę telefonii stacjonarnej pomimo wskazania do realizacji, jako zamówienie centralne w roku 2013, faktycznie zostało wszczęte w lutym 2014 r. Postępowania na usługę ubezpieczenia komunikacyjnego pojazdów dla JAP, pomimo wskazania do realizacji, jako zamówienie centralne w 2011 r., wszczęte zostało w styczniu 2012 r. W przypadku zamówienia na usługi telefonii stacjonarnej opóźnienia wynikały z konieczności dokonania analizy potrzeb każdej jednostki uwzględniającej technologię świadczonych usług, a w konsekwencji potrzeby wystandaryzowania przedmiotu zamówienia oraz opisanie sposobu realizacji zamówienia odpowiadającego potrzebom jednostek. W przypadku zamówienia na usługę ubezpieczenia komunikacyjnego powodem opóźnień było: skomplikowanie ze względu na jego skalę³¹, opóźnienia w przekazywaniu zapotrzebowań przez jednostki, długotrwały proces standaryzacji przedmiotu zamówienia i zbieranie dodatkowych danych od JAP. Ponadto, w przypadku obu postępowań wpływ na opóźnienia miały złożone przez wykonawców w ww. postępowaniach odwołania. Także w przypadku dwóch kolejnych postępowań³² opóźnienia spowodowane były m.in. wniesieniem środków ochrony prawnej i koniecznością powtórzenia zaskarżonych czynności w postępowaniu. W pozostałych trzech³³ z siedmiu opóźnionych postępowaniach, opóźnienia w działaniach CUW wystąpiły już na etapie przygotowywania opisu przedmiotu zamówienia oraz treści SIWZ, co w konsekwencji opóźniło następne określone w harmonogramie etapy. W wyniku opóźnień powstałych w ww. postępowaniach, umowy w sprawie zamówienia centralnego podpisane zostały z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 102 dni w stosunku do terminu określonego w harmonogramie.

Stosownie do § 8 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM, we wszystkich postępowaniach objętych badaniem jednostki były informowane na bieżąco (mailowo, za pośrednictwem platformy CeZam) o kluczowych etapach postępowania, tj. m.in. o przekazaniu do publikacji ogłoszenia, terminie otwarcia ofert oraz jego zmianach, o wniesieniu odwołań, przygotowaniu zmian w SIWZ w związku z uwzględnieniem wniesionych odwołań, planowanym terminie podpisania umowy.

Najistotniejszym, z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania CSZP, skutkiem opóźnień było zaburzenie ciągłości zaopatrywania części JAP, w efekcie czego występowały one do Szefa KPRM z wnioskami o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia. I tak:

- w przypadku postępowania na telefonię stacjonarną z wnioskami wystąpiło 13 z 91 jednostek uczestniczących w postępowaniu,
- w przypadku postępowania na usługę ubezpieczenia komunikacyjnego z wnioskami wystąpiło 25 z 74 jednostek uczestniczących w postępowaniu,
- w przypadku postępowania na bilety lotnicze z wnioskami wystąpiło pięć z 50 jednostek uczestniczących w postępowaniu,
- w przypadku postępowania na dostawę akcesoriów i materiałów biurowych z wnioskami wystąpiły cztery z 61 jednostek uczestniczących w postępowaniu.

W niektórych przypadkach jednostki zwracały się do Szefa KPRM o zgodę wielokrotnie, np. w postępowaniu na usługi ubezpieczenia komunikacyjnego Łódzki UW występował o zgodę na samodzielne przeprowadzenie postępowania dziewięciokrotnie, co było podyktowane koniecznością

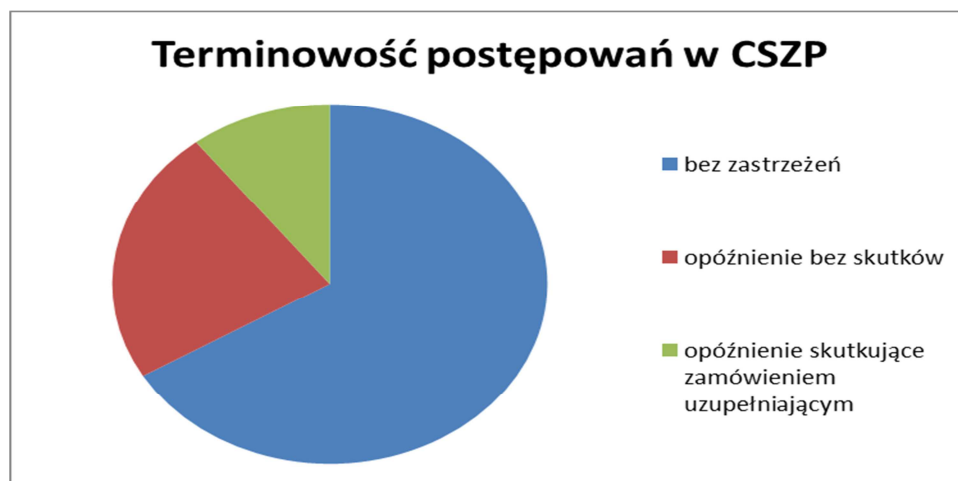
³¹ Zamówieniem miało by objęte 3000 pojazdów z różnym wyposażeniem często przewyższającym wartość pojazdu (np. GDDKiA).

³² Na rezerwację, sprzedaż i sukcesywne dostawy biletów lotniczych na zagraniczne i krajowe przewozy pasażerskie wraz z obowiązkowym ubezpieczeniem podróży i ich bagażu w czasie lotu oraz sukcesywne dostawy akcesoriów i materiałów biurowych dla JAP.

³³ Na dostawę komputerów stacjonarnych, przenośnych i tabletów (2013/4), na dostawę energii elektrycznej (2013), na dostawę samochodów cz. 1 (2014).

zachowania ciągłości ubezpieczeniowej, w związku z upływem terminu obowiązywania dotychczasowych umów. Należy zaznaczyć, że już w 2013 r. JAP w ankiecie przeprowadzonej przez CUW, dotyczącej oceny systemu zamówień centralnych, wskazywały na zbyt długi termin przeprowadzania postępowań centralnych.

Poniżej przedstawiono wykres dotyczący oceny przez ankietowane JAP terminowości realizacji zamówień centralnych w latach 2011-2014³⁴:



Spośród jednostek dokonujących oceny w tym zakresie, większość (66%) nie miała zastrzeżeń do terminu realizacji zamówienia. 23% jednostek wskazało, że opóźnienia w realizacji postępowań nie miały negatywnych skutków, a 11% jednostek wskazało, że wystąpiła konieczność udzielenia zamówień uzupełniających w związku z opóźnieniami w zakończeniu zamówień centralnych. Najlepiej pod tym względem oceniono zamówienia centralne na papier, karty flotowe, artykuły biurowe, telefonię mobilną. Jako postępowania gdzie występowały największe opóźnienia, w tym skutkujące koniecznością zamówień uzupełniających, jednostki wskazały zamówienia na ubezpieczenia majątkowe i komunikacyjne oraz telefonię stacjonarną.

3.2.2. Efekty funkcjonowania CSZP

Przeprowadzone w ramach CSZP postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przyniosły zróżnicowane efekty, przy czym w odniesieniu do większości były to efekty pozytywne. Badania porównawcze zamówień prowadzonych centralnie i samodzielnie poza tym systemem przeprowadzone w kontrolowanych jednostkach wykazało, że siedem z 12 postępowań centralnych przyniosło tym jednostkom znaczne oszczędności finansowe. Były to postępowanie centralne dotyczące:

- ubezpieczeń majątkowych – oszczędności wyniosły od 10% do 177%³⁵,
- ubezpieczeń komunikacyjnych – oszczędności wyniosły od 45% do 71%³⁶,
- usług telefonii mobilnej – oszczędności wyniosły od 58% do 70%³⁷,

³⁴ Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

³⁵ Przykładowo, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki zaoszczędził ok. 44,3 tys. zł rocznie.

³⁶ Przykładowo, Ministerstwo Zdrowia zaoszczędziło ok 35,0 tys. rocznie.

³⁷ Przykładowo, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki zaoszczędził ok. 50,0 tys. rocznie.

- usług telefonii stacjonarnej – przykładowo, roczne oszczędności w przypadku Ministerstwa Zdrowia z tytułu opłaty abonamentowej po uwzględnieniu prowizji dla CUW wyniosły ok 23,0 tys. zł, a w przypadku Mazowieckiego UW ok. 15,0 tys. zł,
- zakupu energii elektrycznej – oszczędności wyniosły od 12% do 64%, za wyjątkiem Zachodniopomorskiego UW, gdzie uzyskane stawki kWh były zbliżone do wynikających z wcześniej samodzielnie zawartych przez Urząd umów, a wysokość prowizji dla CUW (15,7 tys. zł) spowodowała, że jednostka nie odniosła korzyści finansowych.
- usług kurierskich – oszczędności w przypadku jednostek biorących udział w zamówieniu wyniosły około 40%³⁸,
- zakupu oprogramowania w zakresie systemu informacji prawnej – oszczędności wyniosły od 15% do 58,8%³⁹, za wyjątkiem MZ, gdzie jednostka ponosiła porównywalne koszty w wyniku umowy realizowanej samodzielnie⁴⁰.

Znikome oszczędności przyniosło postępowanie na karty flotowe. Wprawdzie w zawartej umowie CUW uzyskało 1% rabatu na zakup paliwa przez JAP, przy czym JAP uprzednio nie korzystały z rabatu przy zakupie paliwa, bądź wynosił on jedynie 0,25%, to prowizja CUW w wysokości 0,5% wartości umowy znacznie zniwelowała możliwe oszczędności JAP. Przykładowo, Ministerstwo Zdrowia po zawarciu przez CUW umowy w wyniku postępowania centralnego kupowało paliwo z 1% upustem, podczas gdy poprzednio zawarta samodzielnie umowa takiego upustu nie przewidywała. Jednakże do 30 września 2014 r. Ministerstwo uzyskało oszczędności z tego tytułu w wysokości zaledwie 3,7 tys. zł, przy wydatkowanej kwocie 5,4 tys. zł na prowizję dla CUW.

Z kolei zakup papieru ksero w postępowaniu centralnym w przypadku dwóch JAP objętych kontrolą przyniósł nieznaczne oszczędności (w przypadku Zachodniopomorskiego UW 1,9 tys. zł przy zakupie 5,5 tys. ryz papieru, w przypadku Mazowieckiego UW o 5,68 zł tańsza była ryza A3 a o 1,61 zł ryza A4), natomiast w przypadku Łódzkiego⁴¹ i Kujawsko-Pomorskiego UW⁴², jednostki te w postępowaniu centralnym zakupiły papier drożej, niż w realizowanym samodzielnie.

Część z przeprowadzonych przez CUW postępowań centralnych nie przyniosła korzyści dla JAP⁴³:

- W przypadku postępowania na zakup laptopów i komputerów stacjonarnych, większość skontrolowanych jednostek uzyskiwała niższe ceny we wcześniej przeprowadzanych samodzielnie postępowaniach. Przykładowo, MZ wskazało, że zakupione przez CUW zestawy komputerowe oraz laptopy nie posiadały pakietu biurowego, a ich cena po doposażeniu okazała się wyższa (odpowiednio o 186 zł i 71 zł) od cen sprzętu zakupionego samodzielnie przez Ministerstwo (w tym laptopów zakupionych 2 lata wcześniej). Dodatkowo, za zakup komputerów MZ zapłaciło CUW prowizję w kwocie 8,7 tys. zł.
- W postępowaniu na zakup materiałów biurowych przykładowo, Mazowiecki Urząd Wojewódzki 52 artykuły na 62 porównywane, kupował uprzednio po cenach niższych, niż w przetargu centralnym⁴⁴.

³⁸ Przykładowo, średnia cena za przesyłkę dla Zachodniopomorskiego UW, została obniżona z 52 zł do 38 zł.

³⁹ Przykładowo, Zachodniopomorski UW uzyskał oszczędność w kwocie 33,8 tys. zł rocznie (58,8%).

⁴⁰ Dotyczy porównania ceny z umowy półrocznej zawartej w 2013 r. przez MZ samodzielnie, z ceną uzyskaną w przetargu centralnym przeprowadzonym w 2013 r.

⁴¹ Łódzki Urząd Wojewódzki uzyskał w wyniku postępowania centralnego ceny o 11% wyższe, niż w umowie zawartej samodzielnie.

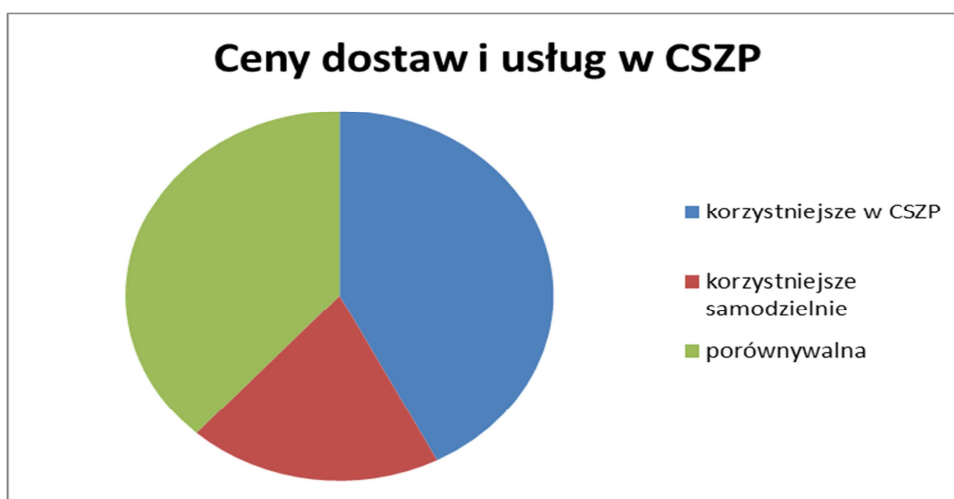
⁴² Różnica w cenie przy uwzględnieniu prowizji CUW wyniosła 3,4 tys. zł na niekorzyść jednostki.

⁴³ Porównania dokonano w oparciu o towary o identycznych parametrach.

⁴⁴ Różnica w cenie wyniosła od 0,16 zł do 121,87 zł dla poszczególnych artykułów.

W Łódzkim UW analiza 10% artykułów zakupionych w wyniku postępowania centralnego wykazała, że łączna ich cena była o 134% wyższa od ceny uzyskanej w poprzednim roku przez urząd samodzielnie. Także w MEN cena 49 artykułów biurowych uzyskanych w wyniku postępowania centralnego była wyższa niż w obowiązującej poprzednio umowie.

Powyższe ustalenia zostały potwierdzone w przeprowadzonych badaniach ankietowych JAP, których wyniki przedstawiono na poniższym wykresie⁴⁵:



Spośród jednostek, które wypowiedziały się w ankietach odnośnie korzyści (lub ich braku) w zakresie uzyskanych cen dostaw i usług w CSZP, 42% wskazało⁴⁶, że uzyskiwane w CSZP ceny są korzystniejsze niż w postępowaniach realizowanych samodzielnie. 39% z nich wskazało⁴⁷, że ceny te są porównywalne, a 19%⁴⁸, że korzystniejsze ceny uzyskało w postępowaniach zrealizowanych samodzielnie.

W odniesieniu do konkretnych postępowań, zdecydowana większość ankietowanych jednostek oceniła jako korzystniejsze cenowo od zamawianego samodzielnie postępowanie na telefonię mobilną (59%), ubezpieczenia majątkowe i komunikacyjne (59% i 57%), oprogramowanie systemu informacji prawnej (52%), energię elektryczną (34%) oraz telefonię stacjonarną (41%). Z kolei jako korzystniejsze cenowo postępowania realizowane samodzielnie, znaczna liczba ankietowanych wskazała zamówienia na papier oraz zamówienia informatyczne na komputery stacjonarne, laptopy i tablety. Porównywalną cenę uzyskano zdaniem ankietowanych w postępowaniach na artykuły biurowe, bilety lotnicze, zakup paliwa.

Poniżej przedstawiono wykres dotyczący oceny przez ankietowane JAP jakości uzyskanych dostaw i usług w postępowaniach centralnych w latach 2011-2014, w porównaniu do jakości uzyskiwanej w zamówieniach realizowanych samodzielnie⁴⁹:

⁴⁵ Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

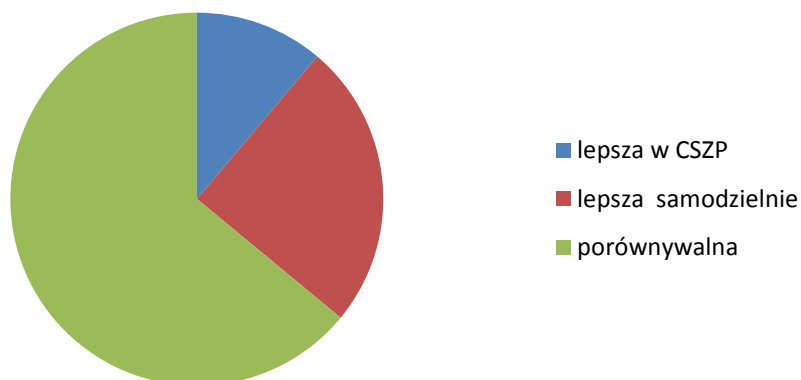
⁴⁶ 268 opinii 58 JAP dotyczących 41 asortymentów oferowanych w ramach zamówień centralnych w latach 2011-2014.

⁴⁷ 242 opinii 58 JAP dotyczących 41 asortymentów oferowanych w ramach zamówień centralnych w latach 2011-2014.

⁴⁸ 121 opinii 58 JAP dotyczących 41 asortymentów oferowanych w ramach zamówień centralnych w latach 2011-2014.

⁴⁹ Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

Jakość dostaw i usług w CSZP



Zdecydowana większość ankietowanych⁵⁰ (64%), wskazała, że jakość uzyskanych w wyniku zamówień centralnych dostaw i usług jest porównywalna do zakupionych samodzielnie. 25% jednostek⁵¹ wskazało, że lepszą jakość uzyskują w przypadku postępowań przeprowadzonych samodzielnie, a zaledwie 11%⁵² wskazało, że w ramach CSZP.

Najlepiej jakość zakupionych usług oceniono w przypadku zamówień na telefonię mobilną, oprogramowanie SIP oraz ubezpieczenia majątkowe i komunikacyjne. Jakościową przewagę towarów zakupionych samodzielnie ankietowane jednostki wskazały w przypadku zamówień na artykuły biurowe, tablety, papier i komputery stacjonarne.

Przystąpienie JAP do CSZP nie spowodowało generalnego zmniejszenia stanu zatrudnienia w komórkach zajmujących się zamówieniami publicznymi, a tym samym nie obniżono kosztów osobowych. W większości jednostek stan zatrudnienia w latach 2011-2014 pozostawał na tym samym poziomie, choć wystąpiły także pojedyncze przypadki wzrostu zatrudnienia o jedną osobę, jak np. w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim. W ocenie JAP, liczba postępowań centralnych prowadzonych przez CUW, w porównaniu do ogólnej liczby zamówień realizowanych w urzędach była niewielka, co nie pozwalało na ewentualne przesunięcia zasobów kadrowych obsługujących zamówienia do innych zadań. Przykładowo, w Ministerstwie Zdrowia liczba umów zawartych w ramach CSZP stanowiła 7,9% wszystkich zawartych umów w ministerstwie, natomiast w przypadku MEN wskaźnik ten wyniósł jedynie 1,1%, a w MS 14,9%.

Poniżej przedstawiono wykres prezentujący ogólną ocenę funkcjonującego systemu zamówień centralnych dokonaną przez JAP⁵³:

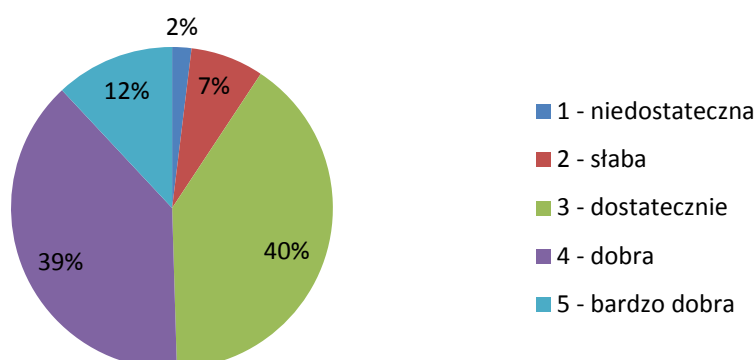
⁵⁰ 413 opinii 58 JAP dotyczących 41 asortymentów oferowanych w ramach zamówień centralnych w latach 2011-2014.

⁵¹ 160 opinii 58 JAP dotyczących 41 asortymentów oferowanych w ramach zamówień centralnych w latach 2011-2014.

⁵² 72 opinie 58 JAP dotyczących 41 asortymentów oferowanych w ramach zamówień centralnych w latach 2011-2014.

⁵³ Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

Ocena ogólna funkcjonowania CSZP wg JAP



40% opinii oceniło funkcjonowanie CSZP na „3”, jako dostateczne, niewiele mniej, bo 39% jako dobre, a 12% jako bardzo dobre. Negatywne opinie odnośnie funkcjonowania CSZP, jako słabe i niedostateczne stanowiły łącznie jedynie 9% wszystkich opinii.

4. INFORMACJE DODATKOWE

4.1. Przygotowanie kontroli

Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy. Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz Centrum Usług Wspólnych wybrano do kontroli ze względu na wagę realizowanych przez nich zadań odnoszących się do funkcjonowania CSZP. Ministerstwa oraz Urzędy wojewódzkie wybrano do kontroli, mając na uwadze dużą ilość zamówień publicznych przeprowadzanych przez jednostki, bez korzystania z CSZP.

Dodatkowo na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f) ustawy o NIK, zwrócono się do wszystkich jednostek, które zobowiązane są do uczestniczenia w CSZP, o sporządzenie ankiety dotyczącej opinii o funkcjonowaniu CSZP.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dziewięciu podmiotach, z udziałem Departamentu Administracji Publicznej, Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa i Wewnętrznego, Departamentu Zdrowia oraz czterech Delegatur NIK. Najwyższa Izba Kontroli w dziewięciu wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek, sformułowała ogółem 18 wniosków pokontrolnych, z czego łącznie sześć wniosków skierowano do KPRM oraz CUW. Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali⁵⁴ o podjęciu działań na rzecz realizacji 10 wniosków.

⁵⁴ Dane według stanu na dzień 12 maja 2015 r.

Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:

W KPRM:

- opracowywania kompleksowych, systemowych analiz efektywności funkcjonowania CSZP, z uwzględnieniem analizy korzyści uzyskiwanych w ramach systemu scentralizowanego w porównaniu do zamówień realizowanych samodzielnie przez JAP,
- określania stawek wynagrodzenia dla CUW na podstawie pisemnych analiz uwzględniających stopień skomplikowania poszczególnych zamówień i ilość czasu potrzebną na ich przeprowadzenie,
- terminowego rozpatrywanie wniosków JAP o wyrażenie zgody na samodzielną realizację zamówienia,
- podejmowania decyzji o wydaniu zgody dla JAP na samodzielną realizację zamówienia na podstawie rzetelnie udokumentowanych argumentów uzasadniających taką konieczność.

W CUW:

- udostępniania ujednoczonych formularzy elektronicznych wykorzystywanych przy zbieraniu zapotrzebowań w terminach umożliwiających dochowanie przez JAP terminów składania zapotrzebowań, określonych w zarządzeniu Prezesa RM.

W Ministerstwach i Urzędach Wojewódzkich:

- terminowego przekazywania do CUW wstępnych i zweryfikowanych zapotrzebowań na towary i usługi,
- rzetelnego określania potrzeb w zgłaszanych do CUW zapotrzebowaniach.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych NIK zostały wniesione przez czterech kierowników skontrolowanych jednostek.

Szef KPRM wniósł 22 zastrzeżenia dotyczące nieprawidłowości polegających głównie na:

- nieprzeprowadzeniu w KPRM kompleksowych analiz efektywności funkcjonowania Centralnego Systemu Zamówień Publicznych, co utrudniało skuteczne zarządzanie systemem, w tym rzetelne przygotowywanie wykazów zamówień centralnych i ustalenie wynagrodzenia dla CUW,
- ustalaniu wynagrodzenia dla CUW za przygotowanie i przeprowadzenie postępowań centralnych bez analizy stopnia skomplikowania zamówień i ilości czasu potrzebnego na ich przygotowanie,
- wydawaniu przez upoważnione przez Szefa KPRM osoby decyzji dla JAP zgody na samodzielną realizację zamówienia z naruszeniem terminu określonego w § 7 ust. 4 Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, a także wydaniu dwóch z 48 zbadanych zgód dla JAP na samodzielną realizację zamówienia pomimo braku uzasadnień we wnioskach złożonych przez JAP.

Uchwałą Nr 14/2015 Kolegium NIK z dnia 25 marca 2015 r., spośród 22 zgłoszonych zastrzeżeń, Kolegium NIK:

- trzy zastrzeżenia uwzględniło w całości (tj. Nr 1, 6 i 22, dotyczące odpowiednio: skorygowania fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej, uzupełnienia treści wystąpienia pokontrolnego o informację dotyczącą metodologii doboru próby spraw wybranych do szczegółowego badania oraz usunięcia wniosku pokontrolnego nr 2),

- częściowo uwzględniło dwa zastrzeżenia (tj. Nr 7 i 17, dotyczące preredagowania treści wystąpienia w kwestii wskazania komórek organizacyjnych KPRM wspierających Szefa KPRM przy wykonywaniu jego obowiązków określonych w zarządzeniu Prezesa RM oraz zmiany sformułowania „kierujące się w działalności odrębnymi celami” na „mające odmienne funkcje”),

- oddaliło pozostałe zastrzeżenia.

Dyrektor CUW wniósł cztery zastrzeżenia dotyczące nieprawidłowości polegających na:

1) nie sporządzeniu i nie przekazaniu przez CUW jednostkom w terminie 30 dni od otrzymania zapotrzebowań zweryfikowanych, planu zamówień centralnych na 2011 r. wraz z harmonogramem ich realizacji,

2) niezamieszczeniu w protokole postępowania druk ZP-PN na zakup i dostawę samochodów osobowych i ciężarowych dla jap (2014), w pkt 15 zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty/unieważnienie postępowania informacji o unieważnieniu postępowania w zakresie cz. 4 (samochód osobowy klasa „H” kombi van 5-osobowy) oraz cz. 5 (samochód osobowy terenowy klasa niższa średnia „C” SUV) oraz powodów ich unieważnienia,

3) wyznaczeniu w latach 2013 i 2014, dłuższych terminów na złożenie zapotrzebowań, niż wynikające z § 5 ust. 3 zarządzenia Prezesa RM,

4) przeprowadzeniu siedmiu z dwunastu objętych szczegółowym badaniem postępowań z opóźnieniem w stosunku do terminów wyznaczonych w harmonogramach.

Uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 16 lutego 2015 r. oddalono w całości zastrzeżenia 1-3. Komisja uwzględniła natomiast zastrzeżenie dotyczące nieprawidłowości polegającej na przeprowadzeniu przez CUW siedmiu z dwunastu objętych szczegółowym badaniem postępowań z opóźnieniem w stosunku do terminów wyznaczonych w harmonogramach.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej wniósł trzy zastrzeżenia dotyczące nieprawidłowości polegających na:

- nierzetelnym identyfikowaniu potrzeb MEN dotyczących sprzętu informatycznego oraz artykułów biurowych,

- zrealizowaniu zamówień publicznych na świadczenie usług telefonii komórkowej w 2011 r. oraz dostawę artykułów biurowych w 2012 r. bez uzyskania zgody Szefa KPRM,

- wpływie nierzetelnego planowania na wysokość wynagrodzenia płaconego CUW za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania (liczonego jako procent od maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy jest tym większe, im większa jest wartość zawartej umowy, a ta zależy m.in. od liczby zamówionych towarów i usług).

Uchwałą Nr 4/2015 Kolegium NIK z dnia 25 lutego 2015 r. ww. zastrzeżenia oddalono w całości.

Wojewoda Zachodniopomorski wniósł trzy zastrzeżenia dotyczące nieprawidłowości polegających na:

1) nieprzestrzeganiu terminów przekazywania wstępnych zapotrzebowań na zamówienia,

2) niezawierania, mimo wewnętrznych uregulowań, umów w formie pisemnej,

3) nieustalenia, czy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzanego w trybie z wolnej ręki, występowały podstawy do wykluczenia wykonawcy z postępowania.

Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 27 lutego 2015 r. uwzględniono w części zastrzeżenie nr 1 oraz oddalono w całości pozostałe zastrzeżenia.

5. ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1: Wykaz podmiotów objętych kontrolą, osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę.

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Jacek Cichocki – od 26.02.2013 r. Tomasz Arabski – od 16.11.2007 r. do 25.02.2013 r.	Departament Administracji Publicznej
2.	Centrum Usług Wspólnych	Agnieszka Tarasewicz – od 6.06.2014 r. Tomasz Buława – od 8.11.2013 r. do 30.09.2014 r. (p.o. Dyrektora od 31.05.2013 r. do 7.11.2013 r.) Mateusz Matejewski – od 31.12.2010 r. do	
3.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Jacek Kozłowski – od 29.11.2007 r.	
4.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Marek Biernacki – od 6 maja 2013 r. Jarosław Gowin – od 18 listopada 2011 r. do 6 maja 2013 r. Krzysztof Kwiatkowski – od 14 października 2009 r. do 18 listopada 2011 r.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
5.	Ministerstwo Zdrowia	Bartosz Artukowicz – od 18.11.2011 r. Jakub Szulc (upoważniony przez Prezesa RM) – od 10.11.2011 r. do 17.11.2011 r. Ewa Kopacz – od 16.11.2007 r. do 7.11.2011 r.	Departament Zdrowia
6.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Joanna Kluzik-Rostkowska – od 27.11.2013 r. Krystyna Szumilas – od 18.11.2011 r. do 27.11.2013 r. Katarzyna Hall – od 16.11.2007 r. do 18.11.2011 r.	Delegatura NIK w Warszawie
7.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Ewa Mes – od 14.12.2010	Delegatura NIK w Bydgoszczy
8.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Marek Tałasiewicz – od 12.03.2014 r. Marcin Zydorowicz – od 29.11.2007 r. do 11.03.2014 r.	Delegatura NIK w Szczecinie
9.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Jolanta Chelmińska – od 29.11.2007 r.	Delegatura NIK w Łodzi

Załącznik nr 2: Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. U. L 134 z 30.04.2004, s. 114 ze zm).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168 j.t.).

Załącznik nr 3: 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 Sprawiedliwości
8. Minister Edukacji Narodowej
9. Minister Zdrowia
10. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
11. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji
14. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
15. Dyrektor Centrum Usług Wspólnych
16. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
17. Wojewoda Łódzki
18. Wojewoda Mazowiecki
19. Wojewoda Zachodniopomorski