



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KGP.410.001.04.2020

Pan Tomasz Chróstny
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Pl. Powstańców Warszawy 1,
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią
Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 32/2020 z dnia 20 maja 2020 r.

P/20/001 **Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 53-Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ¹ , Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Tomasz Chróstny, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od dnia 27 stycznia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Pan Marek Niechciał, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od dnia 12 maja 2016 r. ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Iwona Brzostek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/3/2020 z dnia 9 stycznia 2020 r. 2. Bartłomiej Piasecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/4/2020 z dnia 9 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str.1-7)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 53-Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy o finansach publicznych⁴.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

¹ Dalej: Urząd lub UOKiK.

² Zgodnie z art. 29 ust. 4 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz.U. z 2019 r. poz. 369, ze zm.), dalej: *ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Urzędu. Prezes Urzędu pełni obowiązki do dnia powołania jego następcy.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: *ufp*.

- analiza wykonania planu dochodów oraz stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
- analiza wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W wyniku kontroli zrealizowanych wydatków budżetu państwa nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Zostały one poniesione zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w *ufp* i zgodnie z obowiązującym prawem. Stwierdzono natomiast nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych, polegające na naruszeniu przepisów: art. 24 ust. 1 pkt 19 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 4 oraz art. 17 ust. 2 *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁶.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania UOKiK za 2019 r. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te prowadzone były nieprawidłowo. Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań. Zostały one sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, dalej: *upzp*.

⁷ *Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.). *Rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773) oraz *z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019⁹ ustalono dochody w części 53-Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wysokości 28 480 tys. zł. Dochody zostały wykonane w wysokości 18 018 tys. zł, co stanowiło 63,3% planu. W 2018 r. dochody wykonano w wysokości 176 361,3 tys. zł, co stanowiło 677,5% planu. W 2019 r. wykonanie dochodów było niższe o 158 343,3 tys. zł od wykonania w 2018 r., czyli o 89,8%.

Specyfika źródeł dochodów UOKiK powoduje, iż nie ma możliwości precyzyjnego oszacowania ich wpływów w kolejnym roku budżetowym. W latach 2018-2019 podstawowym źródłem dochodów były uiszczane kary i grzywny, wymierzone przez Prezesa UOKiK, ewidencjonowane w § 0580-Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Wyniosły one w 2019 r. 17 245 tys. zł, tj. 95,7% całości dochodów, a w 2018 r. – 174 669,9 tys. zł, tj. 99%.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. pozostałe do zapłaty należności w kwocie 30 231,1 tys. zł były niższe o 0,5% (30 371,3 tys. zł) od stanu na koniec 2018 r. Najwyższe należności wynikały z kar administracyjnych nałożonych na przedsiębiorców naruszających przepisy związane z funkcjonowaniem na rynku. Głównymi przyczynami spadku należności w stosunku do 2018 r. było dokonanie wpłat w 2019 r. z tytułu kar, które na koniec 2018 r. stanowiły należności do zapłaty, dla których termin zapłaty mijał w 2019 r.

Zaległości według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły 30 120,8 tys. zł i w porównaniu z 2018 r. były niższe o 0,6% (30 311,4 tys. zł). Największymi składnikami zaległości były kwoty wynikające z kar nałożonych na przedsiębiorców przez UOKiK.

(akta kontroli: str. 1204, 1245, 1478, 1505-1507)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z ustawą budżetową limit wydatków budżetowych w części 53-Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalony został w kwocie 77 965,0 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie decyzji Ministra Finansów, kwota ta została zwiększona z rezerw celowych łącznie o 541,7 tys. zł (o 0,7%), do wysokości 78 506,7 tys. zł. Wydatki wyniosły 75 914,1 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach. W porównaniu z 2018 r. wydatki były wyższe o 1 907,1 tys. zł, tj. o 2,5%.

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych największą pozycję stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych (65 751,4 tys. zł), tj. 86,6% łącznych wydatków, a następnie wydatki majątkowe (4 146,5 tys. zł) – 5,5%, współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej¹⁰ (3 332,2 tys. zł) – 4,4%, dotacje (2 263,8 tys. zł) – 3,0% oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,5% (420,2 tys. zł).

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Ustawa z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz.U. poz. 198.

¹⁰ Dalej: UE.

W ramach wydatków majątkowych sfinansowane zostały wydatki inwestycyjne (1 893,9 tys. zł), w tym m.in.: dostosowanie budynku do wymagań bezpieczeństwa przeciwpożarowego (1 439,0 tys. zł); ekspertyza, dokumentacja, projekt i kosztorys systemu mechanicznej wentylacji i klimatyzacji (135,3 tys. zł); modernizacja klimatyzacji (94,0 tys. zł) oraz rozszerzenie instalacji kontroli dostępu w budynku UOKiK (61,0 tys. zł). W ramach zakupów inwestycyjnych (łącznie 2 252,6 tys. zł) dokonano m.in. zakupu sprzętu laboratoryjnego (690,0 tys. zł), urządzeń wielofunkcyjnych (318,3 tys. zł), zapór sieciowych, tzw. Firewall (189,0 tys. zł) oraz oprogramowania ochrony danych DLP (153,8 tys. zł).

Prezes UOKiK udzielił podmiotom (organizacjom pozarządowym) dotacji na łączną kwotę 2 327,8 tys. zł¹¹, tj. w wysokości kwoty wynikającej z planu po zmianach. Z kwoty tej wykorzystane zostało 2 263,8 tys. zł. Różnica wynikała ze zwrotu środków przez beneficjentów¹² w wyniku rozliczeń częściowych i końcowych, składanych przez organizacje zgodnie z *ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*¹³ oraz *upf*.

Udzielone dotacje przeznaczone były na realizację trzech zadań w zakresie upowszechniania i ochrony praw konsumentów.

- Federacji Konsumentów na zadanie polegające na prowadzeniu infolinii konsumenckiej, w ramach zadania *Infolinia konsumencka 2018-2019*. W 2019 r. udzielonych zostało blisko 146 tys. porad, kwota dotacji wyniosła 1 102,9 tys. zł.
- Fundacji Krajowy Instytut Gospodarki Senioralnej i Stowarzyszeniu Aquila na uruchomienie 10 regionalnych ośrodków konsumenckich, które udzielały porad, prowadziły działalność edukacyjną i promowały prawa konsumentów w ramach zadania *Upowszechnianie i ochrona praw konsumentów w latach 2019-2020*, kwota dotacji wyniosła 1 000,0 tys. zł.
- Stowarzyszeniu Aquila, Stowarzyszeniu dla Powiatu oraz Stowarzyszeniu Euro Concret na zapewnienie konsumentom informacji i udzielaniu porad; w ramach zadania *Konsumenckie Centrum e-porad* zostało udzielonych w 2019 r. blisko 19 tys. porad, kwota dotacji wyniosła 224,9 tys. zł.

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE poniesiono w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020¹⁴ – 2 425,4 tys. zł, na działalność Europejskiego Centrum Konsumenckiego – 741,6 tys. zł oraz na realizację projektu Tajemniczy Klient – 165,2 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w łącznej wysokości 3 629,5 tys. zł (4,8% całości wydatków). Próba została wylosowana metodą monetarną¹⁵ spośród ujętych w księgach rachunkowych wydatków w 47 zapisach. W próbie tej dotacje wyniosły 1 950,0 tys. zł, tj. 86,1% łącznej kwoty dotacji, a wydatki majątkowe – 523,4 tys. zł (0,7% całości wydatków Urzędu oraz 12,6% łącznych wydatków majątkowych). W zbadanej próbie nie stwierdzono wydatków dokonanych niezgodnie z obowiązującymi przepisami, niegospodarnych lub niesłużących realizacji celów jednostki. Wydatki z wylosowanej próby zostały także poddane ocenie pod kątem prawidłowości stosowania przepisów *upzp*. Stwierdzono, że prawidłowo dokonywano wyboru trybu udzielania zamówień oraz wyłączenia stosowania przepisów *upzp*, z wyjątkiem przypadku opisanego w sekcji *Stwierdzone nie-*

¹¹ Działania finansowane z dotacji: Infolinia konsumencka 2018-2019, Upowszechnianie i ochrona praw konsumentów w latach 2019-2020 i Konsumenckie Centrum e-porad.

¹² W ramach zadania Upowszechnianie i ochrona praw konsumentów w latach 2019-2020 kwota zwrotu - 63 959,89 zł, w ramach zadania Konsumenckie Centrum e-porad - 0,05 zł.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.

¹⁴ Dalej: PO PT.

¹⁵ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

prawidłowości¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 317-353, 362-363, 677-680, 689-694, 725-732, 1196-1198, 1404-1408, 1411-1459, 1471-1477)

Wykorzystanie środków z rezerw celowych w 2019 r. wyniosło 2 430,6 tys. zł (88,8%). Ze środków tych, zgodnie z przeznaczeniem, sfinansowano w 2019 r. m.in. wypłatę ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy osoby odwołanej z kierowniczego stanowiska państwowego w UOKiK, dodatki służby cywilnej z pochodnymi oraz wynagrodzenia dla nowo zatrudnionych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 275-315, 350-353, 354-356, 677-680, 1201-1202)

Na podstawie art. 177 ust. 1 *ufp* Prezes UOKiK, czterema decyzjami zablokował łącznie kwotę 2 855,7 tys. zł. Oszczędności dotyczyły wydatków majątkowych (1 452,4 tys. zł), dotacji (347,0 tys. zł) i wydatków bieżących (1 056,3 tys. zł). O decyzjach podjętych przez Prezesa UOKiK w sprawie blokowania planowanych wydatków poinformowany został Minister Finansów oraz Minister Inwestycji i Rozwoju. Decyzje związane były z:

- przedłużającej się procedury przetargowej na wyłonienie wykonawcy aplikacji SHRIMP2¹⁷; pierwotnie podpisanie umowy planowane było na listopad 2018 r., jednak z uwagi na wielkość zamówienia, wymaganie opracowania szczegółowej dokumentacji i pytań ze strony potencjalnych wykonawców oraz odwołania złożonego do Krajowej Izby Odwoławczej¹⁸ przez oferenta, który nie został wybrany, podpisanie umowy nastąpiło 6 maja 2019 r.; w konsekwencji realizacja projektu została opóźniona, co wpłynęło na terminy płatności; urząd nie miał wpływu na powstałe przesunięcia terminów i nie były one możliwe do przewidzenia na etapie planowania budżetu na 2019 r. i kolejne lata; kwota blokady wyniosła 1 484,7 tys. zł¹⁹;
- nieobsadzenia wakatów, fluktuacji kadr oraz absencji chorobowej pracowników realizujących zadania w ramach PO PT, których wynagrodzenia z pochodnymi finansowane były z PO PT; kwota blokady wyniosła 365,0 tys. zł²⁰;
- rezygnacji przez Urząd z przeprowadzenia otwartych konkursów na realizację zadań zleconych organizacji pozarządowych związanych z ochroną konsumentów – kwota blokady wyniosła 347,0 tys. zł²¹; przyczyną nieprzeprowadzenia konkursów były zmiany organizacyjne oraz konieczność zmiany regulaminu dotacji udzielanych organizacjom konsumenckim; zmiany zostały wprowadzone 18 października 2019 r.²²; w październiku 2019 r. Urząd podjął decyzję o nieprzeprowadzaniu kolejnego konkursu ze względu na długotrwałą procedurę oraz krótki czas do zakończenia i rozliczenia roku budżetowego; w ocenie NIK blokada nie wpłynęła negatywnie na ochronę konsumentów, Urząd prowadził działania w celu przeprowadzenia konkursów na nową Infolinię konsumencką oraz Konsumenckie Centrum e-porad;
- niezrealizowania części zadań przez Prezesa UOKiK w zakresie kontroli jakości paliw stałych wynikających z ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania

¹⁶ W zbadanej próbie wydatków kwota 169,5 tys. zł dotyczy przypadku opisanego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (4,7% próby wydatków oraz 0,2% wydatków po zmianach i wydatków wykonanych).

¹⁷ System informatyczny służący do monitorowania pomocy publicznej.

¹⁸ Dalej: KIO.

¹⁹ Decyzja Prezesa UOKiK w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetowych na rok 2019 z dnia 24 maja 2019 r. (znak: BBA-5.311.24.2019).

²⁰ Decyzja Prezesa UOKiK w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetowych na rok 2019 z dnia 23 sierpnia 2019 r. (znak: BBA-5.311.48.2019).

²¹ Decyzja Prezesa UOKiK w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetowych na rok 2019 z dnia 23 sierpnia 2019 r. (znak: BBA-5.311.47.2019).

²² Zarządzeniem Prezesa UOKiK nr 20/2019.

i kontrolowaniu jakości paliw – kwota blokady wyniosła 659,0 tys. zł²³.

Na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej²⁴, w art. 26b ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw²⁵ doprecyzowana została delegacja ustawowa dla ministra właściwego do spraw energii do określenia w drodze rozporządzenia metody badania jakości paliw stałych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4a lit. a i b ww. ustawy, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej lub metody określone w odpowiednich normach.

Na tej podstawie zostało wydane rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie metod badania jakości paliw stałych²⁶. W grudniu 2018 r. UOKiK poinformował Ministerstwo Energii, że żadne laboratorium nie posiada akredytacji na badanie parametru *uziarnianie* metodą wynikającą z rozporządzenia. Urząd podjął decyzję o rozpoczęciu kontroli jakości paliw stałych z wyłączeniem tego parametru. Minister Energii zmienił powyższe rozporządzenie z dniem 9 lipca 2019 r.²⁷ poprzez uwzględnienie metody na wykonanie analizy ziarnowej wg normy, na którą laboratoria zajmujące się paliwami stałymi posiadały akredytację. Dopiero po wejściu w życie zmienionego rozporządzenia w sprawie metod badania i podpisaniu umowy uwzględniającej ten parametr, rozpoczęła się kontrola jakości paliw stałych w zakresie wszystkich parametrów wymienionych w rozporządzeniu w sprawie metod badania jakości paliw stałych.

NIK zauważa, że przyczyną zamieszczenia w rozporządzeniu Ministra Energii metody badań, która nie mogła zostać zastosowana przez laboratoria UOKiK, było niedostateczne zweryfikowanie tego projektu przez UOKiK ze względu na krótki termin zgłaszania uwag jednocześnie do projektu ustawy i projektów rozporządzeń wykonawczych oraz sposób opisu tej metody nieoparty na obowiązujących normach, co utrudniało sprawdzenie posiadania stosownych akredytacji przez laboratoria.

Projekt ustawy Ministra Energii o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw wraz z projektami rozporządzeń wykonawczych zostały skierowane do uzgodnień międzyresortowych dnia 31 stycznia 2017 r. z terminem zgłaszania uwag do 16 lutego 2017 r. Ze złożonych wyjaśnień²⁸ wynika, że w projekcie rozporządzenia w sprawie metod badania jakości paliw stałych w odniesieniu do parametrów *uziarnianie* nie została podana metoda oparta na normie (jak ma to miejsce w przypadku innych metod badawczych pozostałych parametrów), a jedynie opisano metodę badania. Z tego powodu nie było możliwości zweryfikowania zakresów badawczych poszczególnych laboratoriów na podstawie zakresów akredytacji dostępnych na stronach Polskiego Centrum Akredytacji. Natomiast zainteresowane laboratoria mogły włączyć opisaną metodę do swojego zakresu akredytacji w późniejszym terminie. Jednocześnie z uzgodnień roboczych z ówczesnym Departamentem Górnictwa w Ministerstwie Energii wynikało, że szczegółowe uzgodnienia projektów rozporządzeń odbędą się dopiero po uchwaleniu ustawy. We wrześniu 2018 r. Departament Inspekcji Handlowej w UOKiK otrzy-

²³ Decyzja Prezesa UOKiK w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetowych na rok 2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. (znak: BBA-5.311.90.2019).

²⁴ Dz.U. poz.1654. – zasadniczo weszła w życie w dniu 12 września 2019 r.

²⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 660, ze zm., dalej: ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

²⁶ Dz. U. poz. 1893 – weszło w życie w dniu 4 listopada 2018 r. Dalej: rozporządzenie z dnia 27 września 2018 r. w sprawie metod badania jakości paliw stałych.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 4 lipca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie metod badania jakości paliw stałych (Dz.U. poz. 1258). Weszło w życie z dniem 9 lipca 2019 r.

²⁸ Pismo Dyrektora Biura Budżetu i Administracji wz. Dyrektora Generalnego z dnia 26 lutego 2020 r. (znak: BKSIO-9.0910.1.2020).

mał informację, że projekty rozporządzeń zostały podpisane przez Ministra Energii i nie będą już uzgadniane.

Z informacji przekazanych NIK przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych²⁹ wynikało, że do projektów rozporządzeń wpłynęła znaczna ilość uwag. Nie wskazywały one jednak, że w przypadku braku wprowadzenia normy ISO badania będą niemożliwe do wykonania. Według tych wyjaśnień, w trakcie rozpatrywania uwag nie uwzględniono wprowadzenia normy PN-ISO 1953:1999 z powodu znaczenie większej ilości paliwa stałego pobranego do badań wg tej normy w porównaniu do zaproponowanej w projekcie metody. Minister Energii podjął decyzję o jak najszybszym wydaniu aktów prawnych m.in. aby do gospodarstw domowych trafiło paliwo spełniające wymagania jakościowe przed sezonem grzewczym.
(akta kontroli str. 502-516, 689-714, 757-1193, 1469-1470)

Kontrola realizacji zamówienia publicznego, udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane realizowane na podstawie projektu na wykonanie systemu sygnalizacji pożaru w budynku Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przy pl. Powstańców Warszawy 1 ustaliła następujący stan faktyczny.

- Przedmiotowe zamówienie było realizowane zgodnie dokumentacją projektową sporządzoną przez specjalnie wylonioną firmę – ProTRT sp. z o.o., z którą w dniu 2 stycznia 2019 r. podpisano umowę na zaprojektowanie Systemu Sygnalizacji Pożaru³⁰. Mając na względzie brak możliwości prowadzenia merytorycznego nadzoru pracy projektanta przez pracowników zamawiającego, w dniu 7 stycznia 2019 r. UOKiK podpisał umowę z firmą AB Studio, reprezentowaną przez pełnomocnika - eksperta mającego nadzorować prace projektowe w imieniu Urzędu. W dalszej kolejności, w dniu 1 marca 2019 r. ekspert zawarł umowę z osobą, która doradzała ekspertowi w technicznych sprawach związanych z SSP. W umowie pomiędzy UOKiK i ekspertem, na podstawie §2 ust. 5 zobowiązano Eksperta do zachowania poufności wszelkich danych i informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem usług, będących przedmiotem niniejszej umowy. Natomiast ekspert zawarł takie samo zobowiązanie w §4 ust. 3 umowy łączącej go z doradcą. Doradcę i UOKiK nie łączyła żadna umowa.

(dowód: akta kontroli str. 1352, 1342, 1269)

UOKiK uznał, że wskazane jest wykonanie nowego systemu sygnalizacji pożaru³¹ w budynku przy pl. Powstańców Warszawy 1, ponieważ w części budynku zainstalowany był już inny SSP, UOKiK podjął następnie decyzję o konieczności ich ujednoczenia³². W dniu 23 kwietnia 2019 r. Dyrektor Generalny Urzędu powołał komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania przetargowego na wyłonienie Wykonawcy robót budowlanych. W dniu 24 kwietnia 2019 r. opublikowano ogłoszenie o zamówieniu³³, w trybie przetargu nieograniczonego, z terminem składania ofert do dnia 10 maja 2019 r. do godziny 11.00. Tego samego dnia opublikowana została pierwotna dokumentacja projektowa, sporządzona przez projektanta firmę ProTRT sp. z o.o.³⁴ W celu umożliwienia potencjalnym oferentom zapoznania się z przedmiotem umowy w dniu 30 kwietnia 2019 r. przeprowadzono oględziny budynku UOKiK, na których pojawili się przedstawiciele trzech firm: MR

²⁹ Pismo z dnia 13 marca 2020 r. (znak: DKA.D.091.2.2020, IK:460134).

³⁰ Dalej również SSP.

³¹ Dalej również SSP.

³² Dalej również SSP.

³³ https://www.uokik.gov.pl/bip_przetargi.php#faq3637.

³⁴ Dalej również Projektant. Umowa z Projektantem nr BBA.2-0221.1.2019 z dnia 2 stycznia 2019 r.

System Marek Lipowski, Raj International oraz MultiEnergyService. Pytania były zadawane przez trzech potencjalnych oferentów, tj. firmę MultiEnergy-Service³⁵, MR System Marek Lipowski oraz M&T Service, która nie była obecna na oględzinach obiektu. Przedstawiciel firmy M&T Service³⁶ prosił o udostępnienie uzgodnienia rzeczoznawcy pożarowego, prawomocnego pozwolenia na budowę, ekspertyzy pożarowej budynku UOKiK z podziałem na strefy pożarowe, scenariusza pożarowego, Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego. M&T Service wskazała również na rozbieżność między załącznikiem nr 10 do SIWZ, a projektem budowlanym z prośbą o jednoznaczne określenie właściwej centrali sterującej, jakiej wymaga Zamawiający. Zamawiający odpowiedział, że nie posiada jedynie scenariusza pożarowego, a na pozostałe prośby o udostępnienie dokumentów stwierdzono, że zostaną one udostępnione firmie, która podpisze umowę z zamawiającym. Natomiast na pytanie o centralę sterującą, zamawiający stwierdził, że wymagana jest centrala zapewniająca pełną dwukierunkową kompatybilność między główną centralą SSP, a podrzędnymi centralami SSP i sterującymi Samoczynnego Urządzenia Gaśniczego w zakresie wszystkich dostępnych w systemie informacji i parametrów technicznych. W odpowiedzi z dnia 21 maja 2019 r. przedstawiciel M&T Service poinformował, że tak opisaną kompatybilność spełnia tylko jeden producent SSP. Odniósł się również do kwestii zasadności żądania certyfikowanego systemu bezpieczeństwa pożarowego, twierdząc, że certyfikowany system zarządzania budynkiem w połączeniu z brakiem scenariusza pożarowego wraz z matrycą sterowań rozwoju zdarzeń pożarowych wyklucza możliwość wykonania oprogramowania tego systemu, z uwagi na brak danych oraz na to, że nie spełnia on celu jakiego ma służyć taki certyfikowany system. MR System Marek Lipowski³⁷ zawniósł o usunięcie zapisu o wizualizacji 3D w SSP. W odpowiedzi zamawiający zmienił zapisy zgodnie z wnioskiem MR System Marek Lipowski. Na wszystkie pytania zamawiający udzielił odpowiedzi w jednym piśmie w dniu 16 maja 2019 r. W związku z pytaniami przesłanymi przez oferentów oraz wiążącymi się z tym zmianami treści SIWZ, zamawiający trzykrotnie publikował ogłoszenia zmieniające pierwotne ogłoszenie, tj. w dniu 7 maja 2019 r.³⁸ ogłoszenie przesuwające termin składania ofert na dzień 14 maja 2019 r., następnie w dniu 10 maja 2019 r. – przesuwające termin składania ofert na dzień 17 maja 2019 r. i ostatecznie w dniu 16 maja 2019 r. – przesuwające termin składania ofert na dzień 21 maja 2019 r. W dniu 21 maja 2019 r. nastąpiło pierwsze otwarcie ofert, jak również złożenie oświadczeń - zgodnie z art. 17 ust. 2 *upzp* - od uczestników postępowania przetargowego, w tym od eksperta, z wyłączeniem jednej osoby, która złożyła swoje oświadczenie w dniu 27 maja 2019 r. oraz doradcy, który w ogóle nie złożył oświadczenia. Następnie w dniu 5 czerwca 2019 r. do UOKiK wpłynęło zawiadomienie³⁹ od Projektanta (ProTRT) o tym, że doradca, który zgłaszał uwagi i opiniował dokumentację projektową i przetargową, może mieć powiązania z wykonawcą, firmą MR System Marek Lipowski, która wygrała przetarg. W związku z powyższym, w dniu 14 czerwca 2019 r. zamawiający unieważnił wybór oferty złożonej przez MR System Marek Lipowski. Tego samego dnia zamawiający wezwał⁴⁰ wykonawcę do złożenia wyjaśnień

³⁵ Pytania wpłynęły w dniu 29 kwietnia 2019 r.

³⁶ Pytania wpłynęły w dniu 14 maja 2019 r. oraz komentarz do odpowiedzi na pytania przesłany na adres e-mail w dniu 21 maja 2019 r. o godz. 12.12.

³⁷ Dalej również: Wykonawca. Pytania wpłynęły w dniu 30 kwietnia 2019 r.

³⁸ https://www.uokik.gov.pl/bjp_przetargi.php#faq3637.

³⁹ Pismo z dnia 31 maja 2019 r.

⁴⁰ Pismo nr BBA-2.262.14.2019 z dnia 14 czerwca 2019 r.

w przedmiotowej sprawie, w szczególności do potwierdzenia, czy doradca rzeczywiście jest pracownikiem wykonawcy. W przypadku potwierdzenia, wykonawca został zobowiązany do udowodnienia - w trybie art. 24 ust. 10 *upzp* - że takie powiązanie (niezależnie od rodzaju umowy) nie zakłóci konkurencji. Firma MR System Marek Lipowski w dniu 19 czerwca 2019 r.⁴¹ złożyła wyjaśnienia, w których potwierdziła, że doradca jest pracownikiem MR System Marek Lipowski od 2014 r. Jednocześnie wyjaśnione zostało, że nie miał on żadnego wpływu na przygotowanie oferty w przedmiotowym postępowaniu, a ofertę przygotowywała inna osoba. Zgodnie z wyjaśnieniami UOKiK⁴² na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej, w dniach 22 marca i 10 maja 2019 r. odbyły się dwa spotkania w których uczestniczył doradca w obecności projektanta. Oprócz tego odbyło się kilka innych spotkań z udziałem doradcy, jednak bez udziału Projektanta. Protokół odbioru dokumentacji projektowej od firmy ProTRT sp. z o.o. został podpisany w dniu 17 kwietnia 2019 r. W okresie od 21 maja do 19 czerwca 2019 r. zamawiający nie wykazał inicjatywy w celu pozyskania oświadczenia od doradcy, zgodnie z art. 17 ust. 2 *upzp*. W dniu 21 maja 2019 r. nastąpiło otwarcie oferty oraz publikacja zbiorczego zestawienia ofert. W dniu 30 maja 2019 r. UOKiK opublikował informację⁴³ o wyborze najkorzystniejszej oferty, którą złożyła firma MR System Marek Lipowski z kwotą niespełna 1,844 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1287, 1352, 1288, 1289, 1290, 1291, 1296, 1298, 1302, 1577, 1305, 1306, 1262, 1333-1340)

W trakcie postępowania UOKiK zlecił sporządzenie opinii prawnej⁴⁴, która miała rozsądzić czy wykonawca podlega wykluczeniu. Zdaniem NIK opinia ta jest jednak niepełna, ponieważ odniesiono się w niej jedynie do niektórych wyroków KIO, przywołanych przez wykonawcę w wyjaśnieniach z dnia 19 czerwca 2019 r., a nie poddano analizie innych wyroków. Ponadto w opinii (str. 4) wskazano, że (...) *nie zostało w żaden sposób udowodnione, iż udział pana (...), zakłócił konkurencję*. W kontekście innych wyroków KIO twierdzenie to jest błędne. Opinia prawna w żaden sposób nie poddaje ocenie wartości dowodowej oświadczenia wykonawcy oraz nie zawiera chronologii zdarzeń, która jest tutaj istotna. W momencie zawarcia umowy pomiędzy ekspertem, a doradcą (w dniu 11 marca 2019 r.) obydwaj mieli świadomość⁴⁵, że doradca jest pracownikiem firmy⁴⁶, która mogłaby uczestniczyć w postępowaniu przetargowym na wykonanie systemu. Następnym kluczowym momentem nastąpił w dniu 30 kwietnia 2019 r., kiedy odbyła się wizja lokalna w budynku UOKiK. Był na niej obecny inny przedstawiciel firmy MR System Marek Lipowski. W żadnym z tych przypadków, ani ekspert ani doradca, nie poinformowali zamawiającego o tym, że doradca jest pracownikiem jednej z firm, która przystąpiła do przetargu. Zamawiający powziął o tym wiedzę dopiero w momencie otrzymania zawiadomienia od projektanta w dniu 5 czerwca 2019 r., tj. 6 dni po pierwotnym wyborze najkorzystniejszej oferty. Zdaniem NIK budzi to istotne wątpliwości co do rzetelności zweryfikowania przez zamawiającego powiązań osób uczestniczących w procedurach przetargowych po stronie zamawiającego, skoro w dniu pierwotnego otwarcia ofert tj. w dniu 31 maja 2019 r. nie odebrał stosownego oświadczenia od doradcy i nie zażądał złożenia tego oświadczenia w późniejszym czasie.

⁴¹ Pismo nr MR_System69/2019 z dnia 19 czerwca 2019 r.

⁴² Pismo UOKiK nr BKSIO-9.0910.6.2020 z dnia 13 marca 2020 r.

⁴³ https://www.uokik.gov.pl/bip_przetargi.php#faq3637

⁴⁴ Opinia prawna - Rady prawnej z dnia 26 czerwca 2019 r.

⁴⁵ Wyjaśnienia eksperta z dnia 11 marca 2020 r.

⁴⁶ Dyrektorem ds. handlowych.

Zgodnie z wyrokiem KIO sygn. 1206/18 z dnia 24 lipca 2018 r.⁴⁷ sam fakt powiązania doradcy z wykonawcą nie daje zamawiającemu, na mocy art. 24 ust. 1 pkt 19 *upzp*, możliwości bezwarunkowego wykluczenia danego wykonawcy. Wskazano jednak, że wykonawca powinien udowodnić, iż podjął środki zaradcze w celu wyeliminowania powstania takich naruszeń w przyszłości, jak też w celu naprawienia szkody. Warunkiem skorzystania z instytucji samooczyszczenia jest przyznanie się wykonawcy do deliktu. Jeśli temu zaprzecza, to jego oświadczenie o samooczyszczeniu jest niewiarygodne. W przedmiotowym przypadku doradca i ekspert zataili przed zamawiającym informację o tym, że doradca jest pracownikiem firmy ubiegającej się o zamówienie, a w konsekwencji nie podjęli też trudu rozwiania ewentualnych wątpliwości przed przystąpieniem do prac. Informacja taka została przekazana zamawiającemu przez projektanta, po pierwotnym wyborze najkorzystniejszej oferty, jednakże na parę tygodni przed ostatecznym wyborem. Ekspert wyjaśnił, że zasygnalizował⁴⁸ UOKiK potrzebę zatrudnienia doradcy w specjalistycznych kwestiach związanych z SSP. Zamawiający potwierdził⁴⁹ natomiast, że Ekspert zgłaszał potrzebę zatrudnienia doradcy w *trybie roboczym*. Nie przedstawiono jednak żadnych dokumentów na potwierdzenie tego zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 1312, 1267, 1288, 1265)

W celu dopełnienia formalności związanych z prowadzonym postępowaniem przetargowym, w dniu 14 czerwca 2019 r. zamawiający wystąpił do MR System Marek Lipowski o wyrażenie zgody na przedłużenie okresu związania ofertą i przedłużenia ważności wadium o okres 30 dni. Wykonawca wyraził zgody pismem z dnia 15 czerwca 2019 r.

W związku ze złożonymi wyjaśnieniami przez Wykonawcę oraz otrzymaną opinią prawną, w dniu 28 czerwca 2019 r., Zamawiający ponownie potwierdził wybór najkorzystniejszej oferty, złożonej przez MR System Marek Lipowski. W wyniku powyższego, w dniu 12 lipca 2019 r. UOKiK podpisał umowę o roboty budowlane na kwotę 1 844 tys. zł⁵⁰ z przedmiotowym wykonawcą. W imieniu zamawiającego umowę podpisał ówczesny Dyrektor Generalny Urzędu Maciej Jabłoński, natomiast w imieniu Wykonawcy – Marek Lipowski, będący właścicielem firmy. Termin zakończenia prac ustalono na dzień 14 października 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1578, 1579, 1306, 1312, 1580, 1540-1576)

W toku realizacji umowy podpisano trzy aneksy do umowy. Aneks nr 1 został podpisany w dniu 10 października 2019 r. w związku ze zbliżającym się terminem zakończenia umowy (14 października 2019 r.) i koniecznością wykonania prac zamiennych i dodatkowych. Zgodnie z §2 aneksu nr 1, prace zamienne i dodatkowe zostały ujęte w kolejnych aneksach. Aneks ten przesunął jedynie termin zakończenia umowy na dzień 29 listopada 2019 r., nie wywoływał skutków finansowych. Aneks nr 2 został podpisany w dniu 31 października 2019 r. i wprowadzał do umowy roboty zamienne, nie wywoływał jednak skutków finansowych. Potrzeba podpisania aneksu została określona w Protokole Konieczności z dnia 28 października 2019 r., zgodnie z którym wymagane były zmiany usytuowania centrali *ppoż* obsługującej samoczynne urządzenie gaśnicze. aerozolowe, zmiana w zakresie prowadzenie i ilości linii dozorowych, zmiana miejsca prowadzenia pionów, zmia-

⁴⁷ LEX nr 2561553 - wyrok KIO z dnia 4 lipca 2018 r.

⁴⁸ Pismo Eksperta z dnia 11 marca 2020 r., odp. na pytanie nr 4.

⁴⁹ Pismo nr BKSIO-9.0910.6.2020 z dnia 13 marca 2020 r., odp. na pytanie 3.

⁵⁰ Umowa nr BBA-2.0220.40.2019 z dnia 12 lipca 2019 r.

na centrali zasilająco-sterującej, rozdzielnia ppoż, sterowanie windami przez SSP, podłączenie systemu samoczynnego urządzenia gaśniczego gazowego i centrali IGNIS do Systemu Sygnalizacji Pożarowej.

W dniu 31 października 2019 r. podpisano również aneks nr 3, na mocy którego zwiększono wartość zamówienia o kwotę 166 050 zł brutto. Kwota zwiększenia stanowi około 9% pierwotnej wartości zamówienia. Zgodnie z art. 144 ust. 1 pkt 6 *upzp* w przypadku robót budowlanych można dokonać zmiany umowy, że zwiększenie nie przekroczy 15% pierwotnej wartości zamówienia. Uzasadnienie zwiększenia zamówienia wynika z Protokołu Konieczności z dnia 28 października 2019 r., w którym strony ustaliły potrzebę instalacji: SSP w szybach windowych, ręcznych ostrzegaczy pożaru (ROP) na poddaszu, modułów do centralek oddymiania, modułów do sterowania istniejącymi klapami w piwnicy, modułu do zestawu pompowni ppoż, przycisków start/stop oraz lampek sygnalizacyjnych dla systemu aerozolowego w piwnicy. Z przedmiotowego protokołu konieczności wynika, że brak zaprojektowania powyższych urządzeń wynika z błędu projektanta.

W związku z realizacją przedmiotowej umowy w 2019 r. zapłacona została kwota 1 310,64 tys. zł. Umowa nie została zakończona, Wykonawca usuwa usterki w wykonanej instalacji. W związku z niedotrzymaniem warunków umowy przez Wykonawcę Zamawiający naliczył następujące kary umowne: 114,3 tys. zł, z tytułu opóźnienia w wymiarze 62 dni (§10 ust. 1 pkt 2, 0,1% wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki), 18,4 tys. zł z tytułu niezgłoszenia Zamawiającemu do zatwierdzenia podwykonawcy (ETOptima, §10 ust. 1 pkt 9, 1% wynagrodzenia) 18,4 tys. zł, z tytułu nieprzedstawienia Zamawiającemu potwierdzonej za zgodność z oryginałem kopii umowy z podwykonawcą (ETOptima, §10 ust. 1 pkt 9, 1% wynagrodzenia) oraz 11,06 tys. zł z tytułu opóźnienia w wymiarze 60 dni w przedstawieniu Zamawiającemu umów o pracę pracowników podwykonawcy (§10 ust. 1 pkt 13, 0,1% wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia). Łączna kwota naliczonych kar umownych wyniosła 162,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1539, 1530, 1532, 1525, 1527, 1528, 1586)

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w 2019 r. w UOKiK wyniosło 455 osób (w 2018 r. zatrudnione były 447 osoby). Przeciętne wynagrodzenie w 2019 r. wyniosło 7 443,6 zł i w porównaniu z 2018 r. było wyższe o 589,8 zł, tj. 8%. Wydatki na wynagrodzenia, wraz z pochodnymi oraz dodatkowym wynagrodzeniem rocznym, w 2019 r. wyniosły 48 492,1 tys. zł i w stosunku do 2018 r. wzrosły o 5 055,6 tys. zł (tj. 12%).

(dowód: akta kontroli str. 455-457, 725-726, 1200)

Zobowiązania budżetu państwa w części 53-Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na koniec 2019 r. wyniosły 3 297,8 tys. zł (w całości niewymagalne). Były one wyższe od zobowiązań w 2018 r. o 148,3 tys. zł, tj. 4,7%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania na dodatkowe wynagrodzenie roczne (2 546,2 tys. zł) i składki na ubezpieczenie społeczne (454,4 tys. zł). W 2019 r. Urząd nie zapłacił odsetek od zobowiązań przeterminowanych.

(dowód: akta kontroli str. 677-680, 732, 1196-1198, 1411-1413)

Prezes UOKiK sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, stosownie do postanowień art. 175 *ufp*. W Urzędzie dla potrzeb dysponenta części przygotowywane były m.in. zbiorcze sprawozdania kwartalne z wykonania dochodów, sprawozdania na podstawie danych objętych rejestrem kar pieniężnych, jak również analizy wykonania budżetu w obszarze wydatków oraz budżetu zadaniowego. Kontroli poddana była prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu

tu państwa pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz adekwatności kwoty wykorzystanej dotacji do stopnia realizacji zadań przewidzianych do finansowania. Organizacje pozarządowe realizujące projekty finansowane dotacjami przesyłały częściowe i końcowe sprawozdania z wykonania zadań. Działania nadzorcze prowadzone były także wobec komórek merytorycznych odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań/podzadań/działań w ramach wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 391-449, 732, 1379-1400)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Naruszeniem zasady legalności był brak wykluczenia wykonawcy, którego pracownik – wskazany w opisie stanu faktycznego doradca, brał udział w przygotowaniu takiego postępowania (m.in. opiniował dokumentację projektową) stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 pkt 19 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 4 *upzp* – zgodnie z którymi to przepisami: z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się: wykonawcę, który brał udział w przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia lub którego pracownik, a także osoba wykonująca pracę na podstawie umowy zlecenia, o dzieło, agencyjnej lub innej umowy o świadczenie usług, brał udział w przygotowaniu takiego postępowania, chyba że spowodowane tym zakłócenie konkurencji może być wyeliminowane w inny sposób niż przez wykluczenie wykonawcy z udziału w postępowaniu; osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli m.in.: pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób.

Doradca nie był związany z UOKiK żadną umową. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 19 *upzp* wykonawca powinien zostać wykluczony z postępowania przetargowego, natomiast w związku z brakiem innych oferentów całe postępowanie przetargowe powinno zostać unieważnione, zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 1 *upzp*, który stanowi, że zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia m.in. jeżeli nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu albo nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu od wykonawcy niepodlegającego wykluczeniu, z zastrzeżeniem pkt 2 i 3. Brak unieważnienia przez UOKiK postępowania stanowił naruszenie tego przepisu. Członkowie komisji przetargowej wyjaśnili, że nie było podstaw do kwestionowania udziału doradcy w uzgadnianiu dokumentacji projektowej oraz że służył swoją wiedzą przy ustalaniu ostatecznych zapisów Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, dlatego nie było też podstaw do wykluczenia z przetargu firmy MR System Marek Lipowski. Zdaniem NIK fakt zatrudnienia doradcy, opiniującego dokumentację projektową w firmie wykonawcy budzi wątpliwości co do bezstronności. W związku z powyższym wątpliwości te powinny zostać zgłoszone i rozwiane przez doradcę przed przystąpieniem do uzgadniania dokumentacji lub przez firmę MR System Marek Lipowski. W przedmiotowej sytuacji sprawa ta została zgłoszona zamawiającemu przez Projektanta, jeszcze przed ostatecznym rozstrzygnięciem przetargu, stąd też był czas na rzetelne zweryfikowanie zaistniałej sytuacji i podjęcie decyzji o unieważnieniu postępowania przetargowego – czego zamawiający nie uczynił. Osobami odpowiedzialnymi za naruszenie są ówczesny Dyrektor Generalny Urzędu Maciej Jabłoński, członkowie komisji przetargowej, tj. Małgorzata Wójcik – przewodniczący komisji, Renata Wiśniewska – sekretarz komisji oraz członkowie komisji Aneta Opalska, Marta Nawrocka, Artur Krówka.

(akta kontroli str. 1272, 1275, 1281, 1283, 1285, 1306, 1267, 1269, 1265)

2. W okresie od 21 maja 2019 r. do dnia 19 czerwca 2019 r. zamawiający nie wykazał inicjatywy mającej na celu pobranie oświadczenia od doradcy, tak jak od pozostałych uczestników postępowania przetargowego. Z punktu widzenia kryterium legalności stanowiło to naruszenie art. 17 ust. 2 *upzp*, który obliguje, aby osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składały, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, w formie pisemnej oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1. Przed odebraniem oświadczenia, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Zamawiający wyjaśnił⁵¹, że po otrzymaniu zawiadomienia od projektanta żądanie złożenia oświadczenia przez Doradcę stało się bezprzedmiotowe. Zdaniem NIK, każda osoba będąca uczestnikiem postępowania przetargowego po stronie zamawiającego, w tym doradca, powinna złożyć stosowne oświadczenie wymagane art. 17 ust. 2 *upzp*. Osobami odpowiedzialnymi za naruszenie są ówczesny Dyrektor Generalny Urzędu Maciej Jabłoński, członkowie komisji przetargowej, tj. Małgorzata Wójcik – przewodniczący komisji, Renata Wiśniewska – sekretarz komisji oraz członkowie komisji Aneta Opalska, Marta Nawrocka, Artur Krówka.

(akta kontroli str. 1265, 1302)

3. Działaniem nierzetelnym było dopuszczenie przez UOKiK do udziału w przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia (w tym do opiniowania dokumentacji projektowej) doradcy, który był pracownikiem firmy MR System Marek Lipowski. Firma ta złożyła zwycięską ofertę w postępowaniu przetargowym nr BBA-2.262.14.2019, w wyniku którego została zawarta umowa z dnia 12 lipca 2019 r. Doradca był związany umową z ekspertem, który został powołany przez zamawiającego m.in. do opiniowania dokumentacji projektowej. Ekspert wyjaśnił, że poufność została zapewniona przez zapis w §4 pkt 3 umowy z dnia 11 marca 2019 r.⁵², w której zobowiązano doradcę do zachowania poufności wszelkich danych i informacji pozyskanych w związku z realizacją tej umowy. Dodatkowo poinformował, że sygnalizował UOKiK potrzebę zatrudnienia doradcy do opiniowania projektu. UOKiK potwierdził również, że potrzeba zatrudnienia doradcy była zgłaszana przez eksperta w trybie roboczym. Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśnił, że *nie zgłosił zastrzeżeń co do możliwości zaangażowania takiej osoby. Przemawiały bowiem za tym przesłanki czysto merytoryczno-techniczne*. Członkowie komisji przetargowej wyjaśnili, że doradca służył swoją wiedzą specjalistyczną w dziedzinie systemów SSP oraz że zachowanie doradcy nie dawało podstaw do podejrzeń, co do bezstronności zgłaszanych przez niego uwag i spostrzeżeń. Zdaniem NIK każda osoba dopuszczona do wykonywania czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia posiadająca wiadomości specjalne powinna być przez kierownika zamawiającego powołana w charakterze biegłego, na podstawie art. 21 ust. 4 *upzp*. Osobami odpowiedzialnymi za naruszenie są ówczesny Dyrektor Generalny Urzędu Maciej Jabłoński, członkowie komisji przetargowej, tj. Małgorzata Wójcik – przewodniczący komisji, Renata Wiśniewska – sekretarz komisji oraz członkowie komisji Aneta Opalska, Marta Nawrocka, Artur Krówka.

(akta kontroli: str. 1262, 1267, 1265, 1272, 1275, 1281, 1283, 1285,)

NIK dostrzega, że rozbudowa SSP w budynku UOKiK była konieczna, zatem ten wydatek byłby poniesiony niezależnie od powyższej nieprawidłowości. W tym aspekcie nie wystąpił negatywny skutek dla finansów publicznych, aczkolwiek przy

⁵¹ Wyjaśnienia z dnia 13 marca 2020 r. znak BKSiO-9.0910.6.2020.

⁵² Umowa z dnia 11 marca 2019 r. między Doradcą a Ekspertem.

realizacji zamówienia dopuszczono do naruszenia prawa. Wykazane nieprawidłowości wskazują na słabość kontroli zarządczej funkcjonującej w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów w obszarze udzielania zamówień publicznych.

2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

Prezes UOKiK realizował jedno zadania w ramach funkcji Nr 6-Polityka gospodarcza kraju (zadanie 6.5.W Ochrona konkurencji i konsumentów). W 2019 r. zrezygnowano z funkcji Nr 11-Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic. Urząd nie realizował tej funkcji gdyż na 2019 r. nie otrzymał środków z Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych w dziale 752 - Obrona narodowa.

W 2019 r. w UOKiK obowiązywała procedura monitorowania mierników w zakresie budżetu dysponenta części 53-Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵³.

Celem podzadania 6.5.1-Ochrona konkurencji była ochrona konkurencji umożliwiająca przedsiębiorcom działanie i rozwój w optymalnych warunkach rynkowych, a miernikiem - *skuteczność działań Prezesa UOKiK w sprawach antymonopolowych, w których zaskarżono wydaną przez niego decyzję*. Jego wartość obliczona była jako stosunek liczby decyzji, które w zakresie rozstrzygnięcia zostały utrzymane przez sądy, do liczby decyzji antymonopolowych podlegających rozpoznaniu przez sądy w danym okresie. Założono osiągnięcie wartości miernika na poziomie 77%, a zrealizowano 65% (tj. 84% wartości planowanej). Według wyjaśnień Dyrektora Biura Budżetu i Administracji⁵⁴ niepełne wykonanie miernika wskazuje, że sądy w mniejszym stopniu niż zakładano podzieliły stanowisko Prezesa UOKiK na temat kwestionowanych praktyk antymonopolowych.

Na realizację podzadania 6.5.1-Ochrona konkurencji zaplanowano 19 464,0 tys. zł, natomiast wydano 20 420,1 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach (20 996,3 tys. zł).

W podzadaniu 6.5.2.W-Ochrona konsumentów i nadzór rynku, celem było zapewnienie konsumentom prawa wyboru produktów odpowiedniej jakości, dbałości o ich bezpieczeństwo oraz poszanowanie ich praw przez przedsiębiorców. Miernik określony został, jako *liczba podjętych działań w celu zapewnienia skutecznej ochrony konsumentów*. Założono osiągnięcie wartości miernika na poziomie 8 559 działań, a zrealizowano 7 945 (tj. 93%). Na wykonanie miernika złożyło się niezrealizowanie założonej liczby kontroli paliw stałych spowodowane opóźnieniem związanym ze zmianą rozporządzenia Ministra Energii w zakresie metod badania próbek paliw stałych oraz niewyłonienie wykonawcy w zakresie poboru i badań próbek paliw stałych w zakresie węgla brunatnego, dla którego to rodzaju paliwa stałego określone są odmienne metody badań niż dla węgla kamiennego⁵⁵. Dokonano zmiany Planu Kontroli Inspekcji Handlowej na 2019 r. poprzez zmniejszenie liczby kontroli w III i IV kwartale 2019 r. w zakresie artykułów rolno-spożywczych w związku z prowadzeniem dodatkowych kontroli w zakresie świeżych owoców i warzyw oraz w związku z planowanym przekazaniem z dniem 1 stycznia 2020 r. zadań w zakresie kontroli żywnościowych organom Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Mniejsza niż planowana liczba działań spowodowana była brakami kadrowymi w Departamencie Nadzoru Rynku.

Na realizację podzadania 6.5.2.W zaplanowano 49 287,2 tys. zł, natomiast wydano 48 778,7 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach (50 216,9 tys. zł).

⁵³ Zarządzenie Nr 11/2019 Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie monitorowania mierników w zakresie budżetu dysponenta części 53-Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w 2019 roku.

⁵⁴ Pismo Dyrektora Biura Budżetu i Administracji wz. Dyrektora Generalnego z dnia 19 marca 2020 r. (znak: BKSiO-9.0910.7.2020). Dalej: BBA.

⁵⁵ Pismo Dyrektora Biura Budżetu i Administracji wz. Dyrektora Generalnego z dnia 19 marca 2020 r. (znak: BKSiO-9.0910.7.2020).

Celem podzadania 6.5.3-Pomoc publiczna, były działania na rzecz wykluczenia pomocy mającej niekorzystny wpływ na konkurencję. Założono osiągnięcie wartości miernika na poziomie 100%, a zrealizowano 98%. Miernik określony został jako *średnia arytmetyczna mierników cząstkowych odnoszących się do poszczególnych działań*, w tym:

- liczby wydanych opinii o planowanej pomocy publicznej w stosunku do liczby wniosków o wydanie opinii,
- liczby dokonanych notyfikacji (zgłoszeń do Komisji Europejskiej⁵⁶) w stosunku do liczby wniosków o dokonanie notyfikacji podlegających takiej notyfikacji,
- stopień realizacji obowiązków w zakresie sporządzania raportów na temat pomocy udzielanej w Polsce.

Na niepełne wykonanie miernika wpływ miało niepełne wykonanie miernika cząstkowego dotyczącego opinii, na co złożyły się liczba wydanych opinii o planowanej pomocy publicznej w stosunku do liczby wniosków o wydanie opinii, liczba dokonanych zgłoszeń do KE w stosunku do liczby wniosków o dokonanie notyfikacji podlegających takiej notyfikacji oraz stopień realizacji obowiązków w zakresie sporządzania raportów na temat pomocy udzielanej w Polsce. Według wyjaśnień Dyrektor BBA⁵⁷ ze względu na wysoki stopień skomplikowania sprawy, jeden z wniosków o opinię nie został rozpatrzony do końca 2019 roku.

Na realizację podzadania 6.5.3-Pomoc publiczna zaplanowano 9 213,8 tys. zł, natomiast wydano 6 715,3 tys. zł, tj. 92% planu po zmianach (7 293,6 tys. zł).
(akta kontroli str. 246-250, 684-685, 1379-1402, 1471)

OCENA CZĄSTKOWA

Opisowa. W udzielonym zamówieniu publicznym z dnia 12 lipca 2019 r.⁵⁸ o ostatecznej wartości 2 009 967,58 zł stwierdzono nieprawidłowości, które powinny skutkować unieważnieniem postępowania i odstąpieniem od zawarcia umowy, ewentualnie jej unieważnieniem i przeprowadzeniem kolejnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

NIK wskazuje również na niezrealizowanie założonej liczby kontroli paliw stałych i w konsekwencji niepełne wykonanie zadań przypisanych Prezesowi UOKiK w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów. Otrzymanie informacji w trybie roboczym o tym, że prace legislacyjne nad projektami rozporządzeń do ustawy będą procedowane odrębnie, nie stanowiło podstawy do rezygnacji przez UOKiK ze szczegółowej analizy przekazanego w styczniu 2017 r. projektu ustawy wraz z aktami wykonawczymi i zgłoszenia ministrowi właściwemu do spraw energii stosownych uwag w ramach zainicjowanych pismem z dnia 31 stycznia 2017 r. uzgodnień międzyresortowych. W interesie Urzędu było przygotowanie przez ministra właściwego do spraw energii właściwego aktu prawnego wraz z aktami wykonawczymi umożliwiającymi realizację zadań przypisanych Prezesowi UOKiK. Proces uzgodnień międzyresortowych został zainicjowany w styczniu 2017 r., a UOKiK, jako właściwy podmiot do zgłaszania uwag w ramach tego procesu legislacyjnego został w nim uwzględniony. Niemniej jednak w opinii NIK, Urząd nie wykorzystał tej możliwości, co w konsekwencji wpłynęło negatywnie na wykonywanie zadań przypisanych Prezesowi UOKiK.

⁵⁶ Dalej: KE.

⁵⁷ Pismo Dyrektora Biura Budżetu i Administracji wz. Dyrektora Generalnego z dnia 19 marca 2020 r. (znak: BKSIO-9.0910.7.2020).

⁵⁸ Data podpisania umowy w wyniku postępowania przetargowego.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 53-Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 49-196, 451-454, 667-685, 717-721, 725, 1478)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 53-Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeprowadzono na próbie 57 zapisów księgowych o łącznej wartości 3 695,1 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli str. 49-196, 717-721, 725, 1404-1406, 1481-1504)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby stwierdzić, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o niedopuszczenie do ponowienia się naruszeń prawa przy udzielaniu zamówień publicznych poprzez poprawę skuteczności kontroli zarządczej w obszarze nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami przetargowymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*⁶⁰, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 *ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

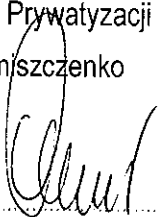
⁵⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

⁶⁰ Dz.U. poz.374, 567 i 568.

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

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji
Lech Oniszczenko



.....

