



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
JACEK UCZKIEWICZ

LWA – 4113-003-06/2014  
D/14/506

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/506 - „Realizacja zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Jan Sulima, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91731 z dnia 19 sierpnia 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Piotrowska, Minister Spraw Wewnętrznych od 22 września 2014 r. <sup>2</sup>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia<sup>3</sup> przeprowadzenie wybranych do kontroli postępowań o udzielenie zamówienia na usługi zewnętrzne zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup> oraz zabezpieczenie interesu MSW w zawartych umowach. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zleceniu sporządzenia dwóch ekspertyz prawnych o łącznej wartości 4 920 zł<sup>5</sup> niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi funkcjonującymi w Ministerstwie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2012-2014 (I półrocze) obowiązywały w Ministerstwie, wprowadzone przez Dyrektora Generalnego, uregulowania w zakresie planowania i udzielania zamówień publicznych. Zamówienia o wartości poniżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8, ujmowane były w planach zamówień od 30 kwietnia 2013 r.

<sup>1</sup> Dalej: Ministerstwo lub MSW.

<sup>2</sup> Poprzednio funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych pełnili: Bartłomiej Sienkiewicz od 25 lutego 2013 r., Jacek Cichocki od 18 listopada 2011 r.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., dalej: ustawa Pzp.

<sup>5</sup> Niepodlegające przepisom ustawy Pzp.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przy uwzględnieniu potrzeb i korzyści.

Opis stanu faktycznego

W latach 2012 – 2014 (I półrocze) Ministerstwo zlecało podmiotom zewnętrznym usługi dotyczące głównie konserwacji, napraw i serwisowania urządzeń teleinformatycznych, wsparcia technicznego dla systemów i aplikacji informatycznych, wykonania badań społecznych, reklamowych, promocyjnych i informacyjnych, projektowania, nadzoru inwestorskiego i autorskiego, usług restauracyjnych, cateringowych, szkoleniowych, prawnych, tłumaczeń pisemnych i ustnych. Wartość zleconych usług wyniosła łącznie 45 631,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 183, 190-199)

Zadania w zakresie planowania, przygotowywania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego realizował Wydział ds. Zamówień Publicznych (WZP), funkcjonujący w ramach Biura Administracyjno – Finansowego MSW<sup>6</sup> (BAF).

(dowód: akta kontroli str. 614, 626)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywały zasady udzielania zamówień określone w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w MSW<sup>7</sup> oraz w zarządzeniu Nr 15 Dyrektora Generalnego z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (obowiązuje od 16 kwietnia 2014 r.). W ww. regulacjach wyodrębniono procedury i zasady udzielania zamówień publicznych na podstawie ustawy Pzp oraz z wyłączeniem jej stosowania (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp)<sup>8</sup>, określono zasady planowania zamówień, tryb pracy komisji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 3-138)

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi, udzielanie zamówień publicznych w Ministerstwie odbywało się na podstawie rocznych planów zamówień publicznych<sup>9</sup>. Plany zamówień na lata 2012-2014 sporządzane były przez BAF/WZP na podstawie zbiorczych zestawień planowanych zamówień przekazywanych przez dyrektorów jednostek organizacyjnych Ministerstwa, a następnie zatwierdzane przez Dyrektora Generalnego MSW. Komórki organizacyjne określały planowaną datę wszczęcia postępowania, a w planie zamówień na 2014 r. dla każdego zamówienia określono termin złożenia wniosku. Korekty planu zamówień dokonywane w trakcie roku zatwierdzał Dyrektor Generalny.

Zlecenie usług podmiotom zewnętrznym wynikało ze zidentyfikowanych potrzeb w poszczególnych komórkach organizacyjnych MSW, poprzedzonych analizą konieczności wykonania określonego zadania w świetle obowiązków ustawowych oraz brakiem możliwości (osobowych i rzeczowych) jego realizacji.

Wg wyjaśnień Dyrektora BAF, komórki organizacyjne przed sporządzeniem ww. zestawień planowanych zamówień analizowały faktyczne potrzeby oraz koszty realizacji, a analiza ta obejmowała, co do zasady, weryfikację zadań jakie ma

<sup>6</sup> Zgodnie z § 22 ust. 7 Regulaminu organizacyjnego MSW, wprowadzonego zarządzeniem Nr 4 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 2011 r. (Dz. Urz. MSW z 2011 r. Nr 1, poz. 3 ze zm.), obowiązującego od dnia jego podpisania.

<sup>7</sup> Wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Nr 10 z dnia 30 stycznia 2012 r., zmieniony zarządzeniem Dyrektora Generalnego MSW Nr 59 z dnia 02 grudnia 2013 r. i Nr 62 z dnia 30 grudnia 2013 r., obowiązujący od 1 lutego 2012 r. do 15 kwietnia 2014 r. (do 31 stycznia 2012 r. obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych wprowadzony zarządzeniem nr 50 Dyrektora Generalnego MSWiA z 27 października 2011 r., utrzymany w mocy zarządzeniem nr 5 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 14 grudnia 2011 r.). Dalej: Regulamin z 30 stycznia 2012 r.

<sup>8</sup> Zamówienia, których wartość nie przekracza wyrażonej w zlotówkach równowartości 14 tys. euro (od 16 kwietnia 2014 r. 30 tys. euro).

<sup>9</sup> Obejmującego zamówienia na usługi, dostawy lub roboty budowlane.

zrealizować dana komórka merytoryczna, zasoby kadrowe, środki finansowe przeznaczone na wykonanie zadań oraz możliwości ich realizacji zasobami Ministerstwa. Analizy te nie były dokumentowane w związku z brakiem obowiązków w tym zakresie, wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa i uregulowań wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 183-184, 262-263, 553-554)

Plan zamówień publicznych na 2012 r.<sup>10</sup> obejmował 35 pozycji, w tym 20 dotyczących usług. W trakcie roku wprowadzano zmiany do planu. Wg wyjaśnień Dyrektor BAF dodanie do planu kolejnych zamówień na usługi wynikało z bieżących potrzeb poszczególnych komórek organizacyjnych MSW, determinowanych koniecznością realizacji zadań. Plan zamówień na 2012 r. nie obejmował zamówień o wartości poniżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 337-368, 551-552)

(dowód: akta kontroli str. 263)

Plan zamówień na 2013 r.<sup>11</sup> zawierał 43 pozycje, w tym 19 dotyczących usług. W zaktualizowanym planie zamówień na rok 2013, zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego w dniu 30 kwietnia 2013 r., ujęto również zamówienia, których wartość nie przekraczała kwoty 14 tys. euro. Plan obejmował łącznie 364 pozycje, w tym 196 dotyczących usług. Plan zamówień na 2014 r.<sup>12</sup>, obejmujący również zamówienia o wartości poniżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, zawierał łącznie 357 pozycji, w tym 241 stanowiły usługi.

(dowód: akta kontroli str. 370-429, 552)

Projekt planu zamówień publicznych na 2014 r. został przekazany do zatwierdzenia Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa w dniu 10 stycznia 2014 r., tj. 11 dni po terminie ustalonym w Regulaminie udzielania zamówień publicznych.<sup>13</sup> Dyrektor BAF w wyjaśnieniach podał, że rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. *w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych*, (wprowadzające nową wartość kursu euro po którym przeliczane były wartości planowanych zamówień) oraz *w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów*, zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 31 grudnia 2013 r. (w godzinach popołudniowych). Dopiero po ich publikacji WZP dokonał przeliczenia każdej pozycji planu zamówień i ustalił tryb w jakim przewiduje się udzielenia poszczególnego zamówienia. Ponadto na późniejszy termin przekazania ww. planu Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa miało także wpływ przekazanie przez 3 komórki merytoryczne MSW 32 dodatkowych pozycji zamówień, do ujęcia w planie zamówień w okresie od 31.12.2013 r. – 3.01.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 49, 51, 392-393, 597- 604, 639-647)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo udzieliło 32 zamówień na usługi dotyczące różnego rodzaju opinii, ekspertyz i analiz o łącznej wartości 1 531,6 tys. zł. Szczegółową analizą, pod kątem zasadności zlecenia oraz wykorzystania zleconych prac, objęto 5 zamówień<sup>14</sup> na łączną kwotę 90,2 tys. zł (brutto). Stwierdzono, że zamówienie analiz i ekspertyz było uzasadnione i wszystkie zostały wykorzystane przez Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 264-265, 383-384, 461-481)

<sup>10</sup> Zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego 30 grudnia 2011 r.

<sup>11</sup> Zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego 24 grudnia 2012 r.

<sup>12</sup> Zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego 10 stycznia 2014 r.

<sup>13</sup> Zmieniony zarządzeniem Nr 59 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 2 grudnia 2013 r.

<sup>14</sup> Usługi: sporządzenie opinii, oceny (28/BAF/2013, 7/BAF/IV/2012 i 258/DSO/4.8/2014), wykonanie ekspertyz prawnych (46/DUEiWM/2013/Z), przeprowadzenie przeglądu rozwiązań (BM-20/2013).

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Regulacje wewnętrzne nie zobowiązywały dyrektorów komórek organizacyjnych do uzasadniania celowości zamówień na etapie ich planowania. Dopiero na etapie składania wniosku rozpoczynającego procedurę udzielenia zamówienia publicznego istniał wymóg uzasadnienia potrzeby dokonania zakupu danej usługi.

Zdaniem NIK, uzasadnianie celowości udzielenia zamówienia powinno odbywać się już na etapie zgłaszania go do planu zamówień.

2. Uregulowania wewnętrzne nie zobowiązywały do rozeznania rynku przed udzieleniem zamówień nieprzekraczających wartości 1000 euro (od 15 kwietnia 2014 r. – 2000 euro<sup>15</sup>).

Zdaniem NIK, zasada efektywnego wydatkowania środków publicznych wymaga, aby rozeznanie rynku prowadzone było niezależnie od wartości zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 8 i str.131-132 )

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>16</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **2. Zgodność udzielania zamówień publicznych na usługi podmiotom zewnętrznym z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i regulacjami wewnętrznymi.**

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W latach 2012-2014 (I półrocze) Ministerstwo przeprowadziło 85 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na usługi zewnętrzne, których wartość przekraczała równowartość kwoty 14,0 tys. euro, zakończonych podpisaniem umów o łącznej wartości 39 898,4 tys. zł<sup>17</sup>.

W trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzono 56 postępowań (65,9 % wszystkich postępowań), w wyniku których zlecono wykonanie na rzecz MSW usług o łącznej wartości 9 310,3 tys. zł. Pozostałe 29 postępowań (34,1 %) przeprowadzono w trybie zapytania o cenę, zawierając umowy o łącznej wartości 30 588,3 tys. zł. We wszystkich 85 postępowaniach Ministerstwo stosowało najniższą cenę, jako jedyne kryterium oceny ofert.

(dowód: akta kontroli str. 190-199, 222-227)

Dyrektor BAF w wyjaśnieniach podał, że „przyjęcie ceny jako jedyne kryterium oceny ofert związane było zawsze z dokładnym określeniem minimalnych wymagań dotyczących przedmiotu zamówienia (w tym m.in.: terminu realizacji, warunków gwarancji, funkcjonalności, parametrów technicznych) (...) Ponadto art. 91 ust. 2 ustawy Pzp wskazuje, iż cena jest podstawowym kryterium wyboru oferty, pozostałe kryteria jako fakultatywne mogą być stosowane w zależności od potrzeb zamawiającego oraz rodzaju zamówienia”.

(dowód: akta kontroli str. 242-243)

<sup>15</sup> Zarządzenie Dyrektora Generalnego MSW Nr 15 z dnia 15 kwietnia 2014 r.

<sup>16</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>17</sup> 2012 r. - 34 umowy o wartości 27 244,6 tys. zł, 2013 r. - 42 umowy o wartości 7 156,8 tys. zł, 2014 r. (I półrocze) - 9 umów o wartości 5 4976 tys. zł.

W latach 2012-2014 (I półrocze) Urząd zlecając usługi nie korzystał z możliwości opisu przedmiotu zamówienia jaką daje dyspozycja art. 29 ust. 3 Pzp.

W ramach postępowań przeprowadzonych przez MSW w zakresie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym nie wystąpiły przypadki wykluczenia wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej, którzy złożyli odrębne oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w tym samym postępowaniu.

W żadnym z 85 postępowań przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą wykonawcy nie wnieśli odwołań do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej.

(dowód: akta kontroli str. 222-227)

W latach 2012-2014 (I półrocze) MSW nie sporządzało wstępnych ogłoszeń informacyjnych o planowanych zamówieniach. Dyrektor BAF w wyjaśnieniach podał, że zamawiający w myśl art. 13 ustawy Pzp nie mają obowiązku sporządzania takich ogłoszeń i przekazywania ich Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej lub zamieszczania na własnej stronie internetowej w miejscu wyodrębnionym dla zamówień, a wewnętrzne regulacje Ministerstwa również nie nakładają takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 239, 267, 276, 285, 294, 304)

**2.2.** Szczegółowym badaniem prawidłowości zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przez MSW objęto 5 postępowań (o łącznej wartości 1 356,6 tys. zł brutto<sup>18</sup>), w których wartość zamówienia przekraczała równowartość 14,0 tys. euro, z czego 3 przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego i 2 w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Wszystkie analizowane postępowania zostały wszczęte na podstawie wniosku dyrektora komórki organizacyjnej MSW, w którym przedstawiono m.in.: uzasadnienie udzielenia zamówienia, wymagany termin jego realizacji, wartość szacunkową, sugerowany tryb udzielenia zamówienia oraz potwierdzenie przez głównego księgowego posiadania środków umożliwiających realizację zamówienia. Załączniki do wniosków zawierały m. in. szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, kalkulację wartości szacunkowej (sporządzoną przez pracownika komórki merytorycznej wymienionego z imienia i nazwiska), projekt umowy. Wnioski zatwierdził Dyrektor BAF, działający w imieniu Kierownika Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 266-312, 690-715)

Do przygotowania i przeprowadzenia ww. postępowań, zgodnie z postanowieniami § 16 Regulaminu z 30 stycznia 2012 r., powołano komisje przetargowe, w skład których wchodził pracownicy komórek merytorycznych Ministerstwa (w tym przewodniczący), będący specjalistami z dziedziny obejmującej przedmiot zamówienia. Sekretarze komisji powoływani byli spośród pracowników WZP. Podział czynności w ramach komisji przetargowej określono w §§ 23-27 Regulaminu z 30 stycznia 2012 r, w którym w sposób ogólny ustalono odrębne zadania dla przewodniczącego, sekretarza i wspólne zadania dla członków komisji. Zadania komisji zostały określone także w decyzjach o powołaniu komisji przetargowych. Opis przedmiotu zamówień został sporządzony przez pracowników merytorycznych komórek organizacyjnych MSW, powołanych w skład komisji przetargowych. Przy sporządzaniu opisu przedmiotu zamówienia nie korzystano z pomocy osób trzecich.

<sup>18</sup> Usługi: codzienny monitoring prasy ogólnopolskiej i regionalnej oraz programów radiowych i telewizyjnych i Internetu - przetarg nieograniczony (59/BAF-VI/PN/12), wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego – przebudowa ze zmianą sposobu użytkowania budynku MSW przy ul. Rakowieckiej 2A w Warszawie - przetarg nieograniczony (72/BAF-VI/PN/13), wydrukowanie i dostawa formularzy bloczków mandatowych- przetarg nieograniczony (BAF-VI-2374-7-3/8-PN/2014), informatyczny system zarządzania zasobami częstotliwości, planowania i ewidencji sieci radiowych służb podległych MSW - zamówienie z wolnej ręki (47/BAF-VI/WR/13), cykliczne świadczenie usług restauracyjnych na rzecz MSW- zamówienie z wolnej ręki (69/MSW/FOOD-ZONE/WR/2013).

Członkowie komisji brali udział w przygotowaniu SIWZ, sporządzaniu opisu warunków udziału w postępowaniu, opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków; opis kryteriów wyboru ofert wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów i sposobu oceny oferty, a także projekt umowy.

(dowód: akta kontroli str. 13-27, 266, 275, 284, 293, 303)

Stwierdzono, że w analizowanych postępowaniach przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy Pzp m. in. opublikowano wymagane ogłoszenia<sup>19</sup>, wszystkie osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania złożyły stosowne oświadczenia, w przypadku przetargu nieograniczonego zamawiający prawidłowo sporządził specyfikację istotnych warunków zamówienia (SIWZ), a wzór umowy stanowił załącznik do SIWZ.<sup>20</sup> Zamawiający opisał warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny i związany z przedmiotem zamówienia, a wartość szacunkową zamówień ustalił na podstawie rozeznania rynku w terminie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy Pzp.

W 2 postępowaniach w trybie przetargu nieograniczonego<sup>21</sup> MSW wezwało wykonawców do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści złożonych dokumentów. Proces uzupełniania trwał 2 dni (18,9% czasu trwania postępowania) w przypadku usługi codziennego monitoringu prasy ogólnopolskiej i regionalnej oraz programów radiowych, telewizyjnych i Internetu (złożono 3 oferty) i 8 dni (29,7% czasu trwania postępowania) przy zamówieniu dotyczącym wykonania dokumentacji projektowej (złożono 5 ofert).

(dowód: akta kontroli str. 266-312)

W badanych postępowaniach zamawiający weryfikował warunki stawiane wykonawcom przed przystąpieniem do badania ofert. Komisja przetargowa oceniała zdolność wykonawcy do należytego wykonania zamówienia na podstawie złożonych przez niego dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 241, 247, 260, 266-312)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą Ministerstwo, na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, zleciło podmiotom zewnętrznym realizację 632<sup>22</sup> usług w łącznej kwocie 5 733,0 tys. zł. Najwięcej usług zlecił Wydział Zarządzania Nieruchomościami BAF – 175 usług, w łącznej kwocie 1 438,8 tys. zł oraz Departament Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich – 54 usługi, w łącznej kwocie 399,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 200-201)

Zgodnie z Regulaminem z dnia 30 stycznia 2012 r. osobą odpowiedzialną za przeprowadzenie procedury wyboru oferty w zamówieniach, których wartość nie przekracza kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, był dyrektor komórki organizacyjnej MSW, z inicjatywy której zlecano usługę.

(dowód: akta kontroli str. 716)

Badaniem kontrolnym objęto 5 zamówień<sup>23</sup> (o łącznej wartości 364,7 tys. zł brutto) udzielonych bez stosowania ustawy Pzp, których wartość była niższa od kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp.

<sup>19</sup> W przypadku 2 postępowań prowadzonych w trybie zamówienia z wolnej ręki były to ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy, natomiast w 3 postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego ogłoszenia o zamówieniu.

<sup>20</sup> W przypadku zamówień z wolnej ręki projekt umowy przesłano razem z zaproszeniem do negocjacji.

<sup>21</sup> Nr: 59/BAF-VI/PN/12 i 72/BAF-VI/PN/13.

<sup>22</sup> 2012 r. - 184 usługi (2 053,1 tys. zł), 2013 r. - 255 usług (2 155,1 tys. zł), 2014 r. (I półrocze) - 193 usługi (1 524,8 tys. zł).

<sup>23</sup> Usługi: wsparcie techniczne w zakresie systemów informatycznych firmy Microsoft (32/BAF/2012), dostosowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej remontu obiektu MSW przy ul. Zawrat 30 w Warszawie (25/BAF/2012), aplikacja elektroniczna wspierająca zarządzanie, monitorowanie, koordynację Programu standaryzacji komend i komisariatów policji (DN/23/2013), konserwacja oraz serwis całodobowy instalacji sanitarnych w obiektach MSW (67/BAF/2012), wsparcie techniczne dla systemu finansowo- kadrowego FORTECH (291/WIiL/BAF/4.8/2014).

Zamówienia zrealizowano na wniosek jednostek organizacyjnych MSW, zatwierdzony przez Dyrektora BAF.

Wartość przedmiotu zamówienia oszacowano na podstawie wcześniej zawartych umów oraz rozeznania rynku, a wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 8-10, 209-221)

**2.4.** Szczegółowa analiza 5 zamówień na łączną kwotę 90,2 tys. zł (brutto) na usługi dotyczące różnego rodzaju opinii i analiz (przedstawione w pkt. 1 niniejszego wystąpienia)<sup>24</sup>, wykazała, że w 4 przypadkach usługi zostały zlecone zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi MSW.

(dowód: akta kontroli str. 264-265, 383-384, 461-481)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Zamówienie dotyczące wykonania 2 ekspertyz prawnych z zakresu prawa zamówień publicznych, zostało udzielone na podstawie e-maila z 29 listopada 2013 r. wysłanego przez p. M.J., starszego specjalistę w Departamencie Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich MSW (DWMiFE). Było to niezgodne z § 8 ust. 3 regulaminu udzielania zamówień publicznych w MSW wprowadzonego zarządzeniem nr 10 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 30 stycznia 2012 r., który stanowił, że udzielenie zamówienia wykonawcy następuje na podstawie umowy lub zamówienia (wg wzoru stanowiącego załącznik nr 7 do ww. regulaminu udzielania zamówień publicznych).

(dowód: akta kontroli str. 8, 33, 467- 484)

Wg wyjaśnień Dyrektora DWMiFE p. M.J. zwróciła się za pośrednictwem poczty elektronicznej (e-mail z 29 listopada 2013 r.) do Centrum Zamówień Publicznych Sp. z o.o. z zapytaniem w kwestii możliwości sporządzenia przedmiotowych ekspertyz prawnych. Spółka potraktowała ww. e-maila jako zlecenie i na jego podstawie wykonała w dniu 18 grudnia 2013 r. dwie ekspertyzy prawne, za które wystawiła w dniu 19 grudnia 2013 r. fakturę nr 223/13 na kwotę 4.920 zł brutto. Biuro Administracyjno-Finansowe, które realizuje zapłaty za wykonane na rzecz Ministerstwa usługi, wymagało przedstawienia zamówienia na zlecone usługi i dlatego dopiero w dniu 19 grudnia 2013 r. takie zamówienie zostało wystawione.

(dowód: akta kontroli str. 464- 466 i 485-494)

2. W regulacjach wewnętrznych Urzędu, w sposób ogólny określono zadania członków komisji przetargowych. Przewodniczący komisji nie dokonywał pisemnego podziału zadań pomiędzy jej członków i nie przypisywał im odpowiedzialności za wykonanie konkretnych czynności.

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

<sup>24</sup> Usługi: sporządzenie opinii, oceny, wykonanie ekspertyz prawnych, przeprowadzenie przeglądu rozwiązań.



Opis stanu  
faktycznego

### 3. Prawdliwość zawartych umów na usługi zewnętrzne.

Analiza 5 umów o łącznej wartości 1 356,6 tys. zł brutto<sup>25</sup>, wykazała, że zostały one zawarte w terminie związania ofertą i były zgodne ze wzorem umowy stanowiącym załącznik do SIWZ (w przypadku przetargu nieograniczonego) oraz projektem umowy przesłanym razem z zaproszeniem do negocjacji (w przypadku zamówień z wolnej ręki). We wszystkich umowach zabezpieczono interes Ministerstwa, poprzez określenie kar umownych obciążających wykonawców w przypadku m. in. niewykonania lub nierzetelnego wykonania przedmiotu zamówienia. W jednej umowie, zgodnie z art. 147 ust. 1 ustawy Pzp, Ministerstwo zażądało dodatkowo wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Żadna z umów, w trakcie realizacji nie była zmieniana w stosunku do treści oferty, na podstawie, której dokonano wyboru wykonawcy. Zobowiązania z tytułu realizacji zawartych umów były zgodne z planem finansowym Ministerstwa.

We wszystkich przypadkach Ministerstwo dopełniło obowiązku publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 315-316)

W jednym przypadku, na podstawie § 12 ust. 1 pkt 2 umowy<sup>26</sup>, Ministerstwo odstąpiło od realizacji umowy, z powodu niezrealizowania przez wykonawcę II, III i IV etapu prac projektowych. Ministerstwo naliczyło wykonawcy karę umowną, z tytułu odstąpienia od umowy z winy wykonawcy w wysokości 7 250,00 zł, która została potrącona z jego wynagrodzenia za wykonanie I etapu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 650, 653-679)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MSW w badanym obszarze.

### IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>27</sup>, wnosi o:

1. Wyeliminowanie przypadków zlecenia usług podmiotom zewnętrznym niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi, obowiązującymi w Ministerstwie.
2. Uzasadnianie celowości zlecenia usług na etapie sporządzania planu zamówień publicznych.
3. Wprowadzenie obowiązku rozeznania rynku przed zleceniem usługi niezależnie od wartości zamówienia.
4. Rozważenie, w ramach dobrych praktyk, publikowania wstępnych ogłoszeń informacyjnych o planowanych na dany rok zamówieniach publicznych.
5. Dokonywanie, w ramach dobrych praktyk, podziału zadań pomiędzy członków komisji i przypisywanie im odpowiedzialności za wykonanie konkretnych czynności w postępowaniu.

<sup>25</sup> Zawartych w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przedstawionych w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia.

<sup>26</sup> Nr 72/BAF-VI/PN/MSW/PROKON/2013 zawartej w dniu 12 grudnia 2013 r. z firmą projektową na wykonanie dokumentacji projektowej.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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      listopada 2014 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Jacek Uczkiewicz

.....  
*Podpis*