



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4113-003-07/2014
D/14/506

Tekst ujednolicony

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	Marcin Mirończuk, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91746 z dnia 3 września 2014 r. (dowód: akta kontroli tom I, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Remigiusz Paszkiewicz, Prezes Zarządu. (dowód: akta kontroli tom I, str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2012 – 2014 (I półrocze) obowiązywały w Spółce regulacje wewnętrzne dotyczące zasad udzielania zamówień publicznych w PLK, wprowadzone przez Zarząd Spółki.

Planowanie zamówień publicznych wprowadzono w Spółce w 2013 r. i utworzono komórkę odpowiedzialną m.in. za koordynację opracowania rocznego planu zamówień (Centralne Biuro Zamówień²).

Planowanie zamówień nie było poprzedzone identyfikacją i analizą rzeczywistych potrzeb w danym roku, ani też analizą kosztów i korzyści. W trakcie roku realizowano zamówienia nieujęte w planie zamówień publicznych.

Udzielanie zamówień publicznych na usługi podmiotom zewnętrznym (w obszarach objętych szczegółową analizą) było zgodne z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ oraz regulacjami wewnętrznymi funkcjonującymi w Spółce, a umowy zawarte w wyniku przeprowadzonych postępowań zabezpieczały jej interes.

¹ Zwane dalej Spółką bądź PLK

² Uchwałą nr 850/2012 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 21 grudnia 2012 r. Zwane dalej CBZ

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. – zwana dalej ustawą 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) Spółka zlecała podmiotom zewnętrznym realizację usług głównie w zakresie: sprawowania nadzoru nad projektami; opracowania dokumentacji projektowej; doradztwa prawnego i reprezentacji prawnej; konserwacji torów kolejowych; napraw i konserwacji pojazdów silnikowych; rozbudowy oprogramowania oraz utrzymania urządzeń do sterowania ruchem kolejowym; przeprowadzania szkoleń.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 348-373)

W 2012 r. zadania z zakresu przygotowania i prowadzenia postępowań dotyczących zamówień publicznych realizowało Centrum Realizacji Inwestycji, a także Centrala, poprzez Biuro Logistyki i przy współudziale innych komórek organizacyjnych Centrali, oraz inne jednostki organizacyjne Spółki⁴. Od 1 stycznia 2013 r. w strukturze Spółki funkcjonuje CBZ, do którego zadań należy m.in.: koordynacja opracowania rocznego planu zamówień, przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień w zakresie dostaw, usług i robót budowlanych, opracowanie i aktualizowanie zasad, procedur i regulaminów udzielania zamówień i przygotowania umów.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 25-54)

W okresie objętym kontrolą w Spółce kilkakrotnie zmieniano regulacje wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych. W 2012 r. obowiązywały: „Regulamin PKP PLK S.A. udzielania „podprogowych” zamówień sektorowych, finansowanych z udziałem środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu UE” oraz „Regulamin udzielania zamówień przez PKP PLK S.A. na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, do których nie ma zastosowania ustawa PZP”⁵. Z dniem 1 stycznia 2013 r. przyjęto do stosowania Korporacyjną Politykę Zakupów PKP PLK S.A.⁶, której integralną część stanowiły m.in. „Instrukcja planowania zamówień w PKP PLK S.A.” (załącznik nr 2), „Regulamin udzielania zamówień przez PKP PLK S.A. na dostawy, usługi i roboty budowlane” (załącznik nr 3), który obejmował m.in. „Regulamin pracy Komisji Przetargowej” oraz „Regulamin PKP PLK S.A. udzielania „podprogowych” zamówień sektorowych, finansowanych z udziałem środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu UE”.

(dowód: akta kontroli str. 55)

W Polityce Zakupów obowiązującej od 4 listopada 2013 r. określono założenia organizacji zakupowej, przebieg procesu zakupowego, prawa i obowiązki CBZ oraz innych uczestników procesu, zasady współpracy jak również zasady planowania zamówień, których wartość przekraczała 4 000 zł, dokumenty, na podstawie których przygotowywany był plan, terminy sporządzania i wprowadzania zmian w Planie

⁴ Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi PKP PLK wprowadzonymi uchwałami Zarządu PKP PLK Nr 429/2009 z dnia 22 października 2009 r., Nr 580/2012 z dnia 1 października 2012 r. i Nr 362/2014 z dnia 15 maja 2014 r.

⁵ Przyjęte uchwałami Zarządu PKP PLK S.A. Nr 75/2011 z dnia 8 lutego 2011 r. i Nr 900/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r.

⁶ Przyjęta uchwałą Zarządu PKP PLK S.A. Nr 848/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r., zmieniona uchwałami Zarządu PKP PLK S.A. Nr 330/2013 z dnia 19.04.2013 r., Nr 467/2013 z dnia 04.06.2013 r., Nr 872/2013 r. z dnia 15.10.2013 r., Nr 1079/2013 z dnia 10.12.2013 r., Nr 442/2014 z dnia 10.06.2014 r., Nr 640/2014 z dnia 12.08.2014 r., Od 4 listopada 2013 r. integralną częścią Korporacyjnej Polityki (po zmianach) były m.in. „Instrukcja planowania postępowań w PKP PLK S.A.” (załącznik nr 1), „Regulamin udzielania zamówień przez PKP PLK S.A. na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, do których nie ma zastosowania ustawa Prawo zamówień publicznych” (załącznik nr 7), „Regulamin PKP PLK S.A. udzielania „podprogowych” zamówień sektorowych, finansowanych z udziałem środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu UE”, w którym ustalono zasady udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro (załącznik nr 8), „Regulamin Komisji przetargowych powoływanych dla udzielenia zamówień w PKP PLK S.A.” (załącznik nr 9), zwana dalej *Polityką Zakupów*.

zamówień oraz zasady przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia.

Ww. regulacje normowały kwestie dotyczące obiegu dokumentów, składu i uprawnień komisji przetargowej, sposobu oceny ofert.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 19-21, 30-41, 43-54, 61-330)

Od 2013 r. Plany zamówień, zgodnie z Instrukcją planowania, opracowywane były na podstawie planów zamówień komórek organizacyjnych Spółki (arkuszy), przekazanych do CBZ. Poszczególne komórki merytoryczne sporządzały plany zamówień na podstawie: planów działalności Spółki w zakresie kosztów operacyjnych i zadań inwestycyjnych; planowanych przedsięwzięć i działań jednostek/komórek organizacyjnych; zestawień planowanych wydatków; informacji o terminach wygaśnięcia obowiązujących umów. Na etapie planowania nie były przeprowadzane analizy potrzeb, ani kosztów i korzyści. Po akceptacji Dyrektora CBZ Plan zamówień był przekazywany Członkowi Zarządu właściwemu ds. zamówień. Wprowadzanie w trakcie roku zmian do planu było możliwe w przypadku: dokonania korekty planu działalności, przesunięcia środków finansowych w zakresie danej branży lub między jednostkami organizacyjnymi, uzyskania oszczędności z tytułu przeprowadzonych postępowań i uwolnionych środków finansowych, a także w przypadku przekroczenia planu zamówień (np. jeżeli w przypadku postępowania awaryjnego zostanie przekroczony budżet)⁷.

W okresie objętym kontrolą Spółka sporządziła Plany zamówień publicznych na 2013 r. (II półrocze) i na 2014 r. Plany zostały zaakceptowane przez Członka Zarządu właściwego ds. zamówień i obejmowały zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane. W trakcie roku komórki merytoryczne zgłaszały specjalistycznie ds. planowania i raportowania zamówień zmiany do planu zamówień.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 91-109, 230-238)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Spółka nie sporządziła planu zamówień publicznych na 2012 r. oraz na I półrocze 2013 r. W ocenie NIK, uniemożliwiało to, sprawowanie przez Zarząd Spółki w latach 2012-2013 rzetelnej kontroli zamówień publicznych, szczególnie pod kątem zakazu dzielenia zamówienia na części lub zaniżania jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp, o czym stanowi art. 32 ust. 2 tej ustawy.

W wyjaśnieniach Członek Zarządu Dyrektor ds. finansowych i ekonomicznych podał, że w związku z brakiem istnienia do 1 stycznia 2013 r. jednej komórki zakupowej obejmującej, zarówno zamówienia związane z działalnością operacyjną, jak i inwestycyjną, utrudnione było sporządzenie planu zamówień publicznych za 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 9)

2. Sporządzenie Planów zamówień publicznych PLK na lata 2013 (II półrocze) i 2014 nie było poprzedzone identyfikacją rzeczywistych potrzeb, ani udokumentowaną analizą zamówień pod kątem ich zasadności oraz kosztów i korzyści. W konsekwencji, w trakcie roku komórki organizacyjne zgłaszały konieczność udzielenia nowych zamówień nieujętych w Planie zamówień, które były akceptowane przez Członka Zarządu. Obowiązujące regulacje w tym zakresie nie przewidywały, przed zleceniem usług podmiotom zewnętrznym, weryfikacji zasadności zlecenia usług i przeprowadzania ww. analiz.

⁷ Zgodnie z Instrukcją planowania (załącznik nr 2) do Korporacyjnej Polityki Zakupów PKP PLK S.A. (uchwała nr 848/2012 z dnia 21 grudnia 2012 r.)

W ocenie NIK, taki sposób planowania zamówień uniemożliwił Zarządowi Spółki sprawowanie rzetelnej kontroli zamówień publicznych i stwarzał ryzyko niezrealizowania zadań Spółki w danym roku.

Z wyjaśnień Członka Zarządu Dyrektora ds. finansowych i ekonomicznych wynika, że każdy zakup przed zleceniem do realizacji podlega akceptacji przez przełożonych, a przy większej wartości przez członków zarządu lub przez zarząd bądź pozostałe organy statutowe Spółki. Spodziewane efekty są brane pod uwagę przez osoby zatwierdzające do realizacji dany zakup. Konieczność umotywowania wydatku obowiązuje dla każdego zakupu, nie tylko usług zewnętrznych. Zasadność zadań proponowanych do ujęcia w planie zakupów należy do obowiązków kierujących jednostkami organizacyjnymi/komórkami organizacyjnymi Centrali, którzy biorą pod uwagę swoje zasoby oraz potrzeby. Na poziomie Centrali Spółki poszczególni menadżerowie asortymentu poddają weryfikacji plan zamówień Centrali w obszarze zarządzanego asortymentu.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 8-9)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy stwierdzić, że czynności te nie zostały udokumentowane.

W opinii NIK, zlecenie usług podmiotom zewnętrznym powinno być poprzedzone, w ramach stosowania dobrych praktyk, udokumentowaną analizą kosztów i korzyści. Takie działania wzmocniłyby racjonalne i gospodarne planowanie zamówień publicznych w Spółce.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁸, działalność Spółki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2014 (I półrocze) udzielono 2 005 zamówień na usługi realizowane przez podmioty zewnętrzne na kwotę ogółem 1 317 107,3 tys. zł (netto), w tym:

- w trybach przewidzianych ustawą Pzp - 58 zamówień na kwotę 1 303 245,7 tys. zł (netto)⁹, z czego: 35 zamówień w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 759 998,4 tys. zł (netto)¹⁰; 3 zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem na kwotę 11 514,8 tys. zł (netto)¹¹; 2 zamówienia w 2012 r. w trybie negocjacji bez ogłoszenia na kwotę 9 890,0 tys. zł (netto) oraz 18 w trybie zamówienia z wolnej ręki na kwotę 521 842,5 tys. zł (netto)¹².
- na podstawie art. 133 ust. 1 ustawy Pzp - 1 947 zamówień na kwotę 13 861,5 tys. zł (netto)¹³.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 348-373)

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁹ W 2012 r. 9 zamówień na kwotę 84 523 296,29 zł, w 2013 r. 28 zamówień na kwotę 1 101 460 946,54 zł i w I półroczu 2014 r. 21 zamówień na kwotę 117 261 497,22 zł.

¹⁰ W 2012 r. 3 zamówień na kwotę 31 481 792,52 zł, w 2013 r. 16 zamówień na kwotę 689 712 449,7 zł i w I półroczu 2014 r. 16 zamówień na kwotę 38 804 172,57 zł.

¹¹ W 2012 r. 1 zamówienie na kwotę 2 422 824,97 zł, w 2013 r. 1 zamówienie na kwotę 4 590 000,00 zł i w I półroczu 2014 r. 1 zamówienie na kwotę 4 502 000,00 zł.

¹² W 2012 r. 3 zamówienia na kwotę 40 728 678,8 zł, w 2013 r. 11 zamówień na kwotę 407 158 496,80 zł i w I półroczu 2014 r. 4 zamówienia na kwotę 73 955 324,65 zł.

¹³ W 2012 r. 613 zamówień na kwotę 3 665 855,94 zł, w 2013 r. 835 zamówień na kwotę 6 072 785,32 zł i w I półroczu 2014 r. 499 zamówień na kwotę 4 122 884,62 zł.

W okresie objętym kontrolą spośród 58 zamówień w 11 postępowaniach o wartości 56 208,0 tys. zł (4,3% wartości udzielonych zamówień) zastosowano oprócz kryterium ceny inne kryteria oceny ofert, np.: potencjał kadrowy, jakość (usługi doradztwa prawnego i reprezentacji), koszty osobodnia świadczenia usług (usługi w zakresie rozbudowy oprogramowania), doświadczenie, najkrótszy czas realizacji (usługi w zakresie konserwacji torów kolejowych).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 350-351, 356-360, 364-367)

Członek Zarządu Dyrektor ds. finansowych i ekonomicznych w wyjaśnieniach podał, że kryteria pozacenowe nie są stosowane do pewnych rodzajów usług, gdzie przedmiot zamówienia ma określone standardy, a ich wprowadzenie i tak nie wpłynęłoby na wybór oferty najlepszej ekonomicznie.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 376)

W latach 2012 – 2014 (I półrocze) w 1 postępowaniu¹⁴ o wartości 126 863,7 tys. zł (tj. 9,7% wartości postępowań) Spółka sporządziła opis przedmiotu zamówienia ze wskazaniem możliwości świadczenia usług równoważnych (na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy Pzp) w zakresie wagi i mocy pługa odśnieżającego trakcję.

W ramach postępowań przeprowadzonych przez PLK 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.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 348-367)

W okresie objętym kontrolą w przypadku 4 postępowań wniesiono ogółem 12 odwołań do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, w tym 4 odwołania zostały rozpatrzone w jednoosobowym składzie orzekającym, 6 w składzie trzyosobowym, a 2 wycofano.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 348-367)

Szczegółowym badaniem prawidłowości zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przez Spółkę objęto 5 postępowań¹⁵ o łącznej wartości 45 134,5 tys. zł (netto), których wartość zamówienia była równa lub przekraczała kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust 8 ustawy Pzp, z czego 3 przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego i po jednym w trybie negocjacji z ogłoszeniem i zamówienia z wolnej ręki.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 377-436)

Wszystkie analizowane postępowania zostały wszczęte na podstawie wniosków komórek organizacyjnych Spółki. Wnioski te zawierały m.in.: nazwę przedmiotu zamówienia, szczegółowy opis zamówienia, wartość zamówienia, proponowany tryb realizacji postępowania wraz z uzasadnieniem oraz proponowane kryteria ocen. Spośród 5 zbadanych postępowań 2 zamówienia¹⁶ były ujęte w planie zamówień publicznych. W okresie objętym kontrolą Spółka nie sporządzała wstępnych ogłoszeń informacyjnych¹⁷, o których mowa w art. 13 ustawy Pzp oraz nie zlecała przygotowania lub przeprowadzenia postępowania osobie trzeciej.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 331-332, 377, 390, 401, 416, 425)

¹⁴ dotyczącym usługi trakcyjnej związanej z zabezpieczeniem lokomotyw wraz z drużynami trakcyjnymi dla celów gospodarczych i awaryjnych w okresie od 01.04.2014 r. do 31.12.2014 r. na potrzeby jednostek organizacyjnych PKP PLK S.A. w ramach 9 zadań.

¹⁵ Usługi: udzielenie kredytu odnawialnego w trybie przetargu nieograniczonego; zakup i montaż systemu monitoringu paliw w zbiornikach, pojazdach szynowych i samochodowych oraz trzyletnia eksploatacja systemu monitoringu w trybie negocjacji z ogłoszeniem; doradztwo prawne w zakresie zadań realizowanych przez Spółkę w ramach POLiS na potrzeby wsparcia zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków UE w trybie przetargu nieograniczonego; utrzymanie urządzeń sieci trakcyjnej będących w zarządzaniu PLK, na lata 2014–2015 w trybie zamówienia z wolnej ręki; rozwój Systemu Wsparcia Zarządzania Projektami Inwestycyjnymi w trybie przetargu nieograniczonego.

¹⁶ 2 zamówienia zrealizowano w 2012 r., w którym nie był jeszcze opracowywany roczny plan zamówień.

¹⁷ W 2012 r. i w 2013 r. (I półrocze) Spółka nie sporządzała planów zamówień, obejmujących planowane usługi.

Do przygotowania i przeprowadzenia każdego z analizowanych postępowań, Kierownik Zamawiającego powołał komisje przetargowe, w skład których wchodził pracownicy CBZ (komórka prowadząca postępowanie) oraz pracownicy komórek merytorycznych (wnioskodawca zamówienia). Podział czynności w ramach komisji przetargowej określał Regulamin Komisji Przetargowych, w którym ustalono odrębne zadania dla przewodniczącego, sekretarza i w sposób ogólny dla członków komisji. W 2 postępowaniach, tj. dotyczących udzielenia kredytu odnawialnego oraz doradztwa prawnego w zakresie zadań realizowanych przez Spółkę w ramach POliŚ na potrzeby wsparcia zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków UE, postępowania przygotowali pracownicy biur merytorycznych, w pozostałych 3 komisja przetargowa zarówno przygotowała, jak i przeprowadziła postępowania.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 316-330, 377-378, 390,401-402, 416-417, 425-426)

Stwierdzono, że w analizowanych postępowaniach zgodnie z przepisami ustawy Pzp m.in. opublikowano wymagane ogłoszenia¹⁸, wszystkie osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania złożyły stosowne oświadczenia, w 4 postępowaniach¹⁹ zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) wskazał istotne postanowienia, które zostały wprowadzone do umowy, np.: wysokość wynagrodzenia i zasady płatności, termin i harmonogram realizacji zamówienia, zasady odbioru przedmiotu zamówienia, kary umowne w zakresie niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, opisał warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny i związany z przedmiotem zamówienia. Wartość wszystkich zamówień została oszacowana z zachowaniem należytej staranności²⁰ i w terminie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy Pzp, a opis przedmiotu zamówień został sporządzony przez pracowników merytorycznych komórek Spółki (w 1 przypadku z pomocą biegłego), będących jednocześnie członkami komisji przetargowych. We wszystkich poddanych kontroli postępowaniach, zamówienia publiczne zostały udzielone podmiotom, które złożyły najkorzystniejsze oferty.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 377-436)

W 3 przypadkach (2 postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, 1 w trybie negocjacji z ogłoszeniem) Zamawiający wezwał wykonawców do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści złożonych dokumentów. Uzupełnienie dokumentów przez wykonawców zajęło odpowiednio: 6,9%, 15,22% i 32,24% czasu postępowania licząc od momentu otwarcia ofert, natomiast wybór najkorzystniejszej oferty odpowiednio: 10,95%, 11% i 16,31% - licząc od dnia uzupełnienia dokumentów przez wykonawców. W 1 postępowaniu, w trybie przetargu nieograniczonego (zamawiający nie wzywał wykonawcy do uzupełnienia dokumentacji), wybór najkorzystniejszej oferty trwał 81,3% czasu całego postępowania. Wydłużony czas wyboru najkorzystniejszej oferty spowodowany był szczegółowymi procedurami bankowymi.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 377-436)

W okresie objętym kontrolą zamówienia na usługi udzielone bez stosowania ustawy Pzp (na podstawie art. 133 ust. 1 ustawy Pzp) dotyczyły głównie: audytu; doradztwa; ekspertyz; opinii, opracowań; obsługi logistycznej; sprzątnia; utrzymywania i rozwoju aplikacji, asyst technicznych; dzierżawy łącza IP oraz różnego rodzaju napraw.

¹⁸ W przypadku postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego i negocjacji z ogłoszeniem były to ogłoszenia o zamówieniu, natomiast w postępowaniu w trybie zamówienia z wolnej ręki było to ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy.

¹⁹ 1 postępowanie przeprowadzono w trybie zamówienia z wolnej ręki, a w przypadku postępowania dotyczącego kredytu odnawialnego, z uwagi na przedmiot zamówienia, nie określono zasad odbioru oraz kar umownych w zakresie niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

²⁰ Oszacowania wartości zamówień dokonano na podstawie m.in. wcześniej wykonanych usług, symulacji kosztów kredytu, rozeznania rynku.

Szczegółowej analizie poddano 6 zamówień²¹ o łącznej wartości 269,6 tys. zł netto, udzielonych bez stosowania ustawy Pzp, których wartość była niższa od kwoty określonej w art. 11 ust. 8 ustawy Pzp. We wszystkich przypadkach uzasadniono zlecenie usługi, wartość zamówienia oszacowano na podstawie m.in. wcześniej wykonanych usług i rozpoznania rynku, a wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi. W 2 przypadkach zamówienia zostały ujęte w planie zamówień.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 160-161, 192-193, 286-288, 306-307, 348-373, 437-531, tom II, str. 1-86)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie Spółka zrealizowała 5 zamówień²² o łącznej wartości 3 138,9 tys. zł (netto), które nie były ujęte w Planach zamówień publicznych (ani korektach), w tym: 4 zamówienia udzielone z wyłączeniem ustawy Pzp (na podstawie art. 133 ust. 1 ustawy Pzp) oraz 1 zamówienie o wartości powyżej tej kwoty.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 95, 232, 331-340)

Z wyjaśnień Członka Zarządu Dyrektora ds. finansowych i ekonomicznych wynika, że komórki organizacyjne nie przekazały informacji o planowanych ww. 4 postępowaniach, m.in. dlatego że biura Spółki na etapie zgłaszania postępowań do planu na 2013 r. nie planowały przeprowadzania poszczególnych postępowań i to spowodowało niezgłoszenie postępowań do planu oraz ze względu na przeoczenie. Natomiast postępowanie o nazwie „Weryfikacja kosztorysów w zakresie cen jednostkowych oraz sprawdzenie poprawności obliczeń” było planowane do wszczęcia w I połowie 2013 r. Ostatecznie przeprowadzono je na początku lipca 2013 r. i zostało nieopatrnie pominięte w trakcie wprowadzania korekt do planu.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 342-347)

Zdaniem NIK, powyższa nieprawidłowość była efektem niewłaściwej organizacji procesu planowania zamówień publicznych w Spółce. Brak identyfikacji potrzeb na etapie planowania zamówień przekłada się na nierzetelne planowanie zamówień, bez uwzględnienia zadań koniecznych do realizacji w danym roku i w konsekwencji realizowanie zamówień poza planem. Brak właściwego procesu planowania utrudnia sprawowanie nadzoru nad realizacją zamówień i racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W regulacjach wewnętrznych PLK, w sposób ogólny określono zadania członków komisji przetargowych. W trakcie prac komisji nie dokonywano pisemnego podziału zadań pomiędzy jej członków i nie przypisywano 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.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 377-436)

²¹ Usługi: wykonanie "Modułu złamań" do Bazy Danych Diagnostycznych o wartości netto 50 000,00 zł; weryfikacja kosztorysów w zakresie cen jednostkowych oraz sprawdzenie poprawności obliczeń o wartości netto 35 940,00 zł; wykonanie koncepcji budowy sieci światłowodowej o wartości netto 37 000,00 zł; ogłoszenia rekrutacyjne i system zarządzania aplikacjami o wartości netto 29 200 zł; wykonanie ekspertyzy dot. uznania, że niektóre rodzaje odpadów wytworzonych w PKP PLK S.A. umieszczonych na liście odpadów niebezpiecznych nie posiadają właściwości niebezpiecznych o wartości netto 67 500,00 zł; przygotowanie projektu wystąpienia do Ministerstwa Finansów w sprawie interpretacji przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie możliwości skorzystania z tzw. zasady „true and fair override” zawartej w Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej o wartości netto 50 000,00 zł.

²² Dotyczy usług: weryfikacji kosztorysów w zakresie cen jednostkowych oraz sprawdzenie poprawności obliczeń, wykonania koncepcji budowy sieci światłowodowej, ogłoszeń rekrutacyjnych i systemu zarządzania aplikacjami, przygotowania projektu wystąpienia do MF w spr. interpretacji przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie możliwości skorzystania z tzw. zasady „true and fair override” zawartej w Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej, wdrożenia Systemu Wsparcia Zarządzania Projektami Inwestycyjnymi.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

3. Prawdliwość zawartych umów na usługi zewnętrzne.

Analiza 5 umów, zawartych w wyniku postępowań, przeprowadzonych na podstawie przepisów ustawy Pzp²³ wykazała, że zostały one zawarte terminowo²⁴, przedmiot umów oraz zakres świadczeń były tożsame z treścią opublikowanych ogłoszeń, a w przypadku postępowań w trybie negocjacji z ogłoszeniem i przetargu nieograniczonego z SIWZ i wybraną ofertą. W celu zabezpieczenia interesu Zamawiającego, we wszystkich umowach określono kary obciążające wykonawców w przypadku m. in. niewykonania lub nierzetelnego wykonania przedmiotu zamówienia. W 3 przypadkach zobowiązano Wykonawców do świadczenia usług gwarancji, a w kolejnych 2 wymagano od Wykonawców posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Kwestie autorskich praw majątkowych do utworów powstałych w związku z realizacją umowy uregulowano w 2 analizowanych umowach²⁵. Zobowiązania wynikające z zawartych umów zostały zaciągnięte zgodnie z planem finansowym Spółki.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 87, 139, 173, 188, 207)

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

(dowód: akta kontroli tom II, str. 87-231)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność 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 Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Rzetelne planowanie zamówień publicznych, poprzedzone weryfikacją zasadności zlecenia usług podmiotom zewnętrznym oraz udokumentowanymi analizami kosztów i korzyści, a także aktualizowanie planu zamówień, z uwzględnieniem zmian zgłaszanych w trakcie roku.
2. Rozważenie, w ramach dobrych praktyk, publikowania wstępnych ogłoszeń informacyjnych o planowanych na dany rok zamówieniach publicznych.
3. Dokonywanie, w ramach dobrych praktyk, podziału zadań pomiędzy członków komisji i przypisywanie im odpowiedzialności za wykonanie konkretnych czynności w postępowaniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²³ Przedstawionych w pkt. 2 niniejszego wystąpienia o wartości 45 134,5 tys. zł netto.

²⁴ W terminie określonym w art. 94 ustawy Pzp oraz w terminie związania ofertą.

²⁵ Dotyczy usług doradztwa prawnego i rozwoju systemów wsparcia zarządzania projektami inwestycyjnymi. W pozostałych przypadkach przedmiot umowy nie wymagał regulacji w zakresie autorskich praw majątkowych.

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

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 19 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie