



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP.410.006.04.2021

Pan
Hubert Nowak
Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
ul. Postępu 17A
02-676 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/007 – Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Zamówień Publicznych, ul. Postępu 17A, 02-676 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hubert Nowak – Prezes Urzędu Zamówień Publicznych od 18 grudnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">• Hubert Nowak – p.o. Prezes UZP w okresie od 14 września 2018 r. do 17 grudnia 2018 r.;• Małgorzata Stręciwilk – Prezes UZP w okresie od 8 lutego 2016 r. do 13 września 2018 r. (akta kontroli str. 655-665)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. 2. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. 3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z realizacją RPPK na lata 2018-2020
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Bartosz Tajer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/69/2021 z dnia 16 września 2021 r. (dowód: akta kontroli str. 1) Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skrótowce oznaczają: <ul style="list-style-type: none">• RPPK lub Program – Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020²;• UZP, Urząd – Urząd Zamówień Publicznych;• Międzyresortowy Zespół lub Zespół – Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania RPPK;• zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu – zarządzenie nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie <i>Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020</i>³;• uchwała w sprawie regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu – uchwała nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK na lata 2018-2020 z dnia 12 września 2018 r. w sprawie <i>przyjęcia regulaminu prac Zespołu</i>;• plan realizacji działań Urzędu – plan realizacji zadań i działań RPPK w UZP z 18 października 2018 r.;

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Przyjęty uchwałą nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020* (M.P. z 2018 r. poz. 12, ze zm.).

³ M.P. z 2018 r. poz. 820, ze zm.

- plan realizacji zadań i działań RPPK – zatwierdzony w lutym 2019 r. przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego – Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu plan realizacji zadań i działań RPPK;
- Koordynator Programu lub Koordynator – Koordynator realizacji RPPK w UZP;
- Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu – Szef CBA – Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK;
- realizator wiodący – wskazany w RPPK podmiot (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, urzędy centralne) odpowiedzialny za realizację danego działania;
- realizator współpracujący – wskazany w RPPK podmiot współpracujący przy realizacji danego działania;
- działanie 3.1. – działanie 3.1. RPPK pn. *Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne oraz mechanizmów prowadzących do ich powstania*;
- działanie 3.2. – działanie 3.2. RPPK pn. *Wdrożenie centralnego systemu informatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do informacji o prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych*;
- działanie 3.3. – działanie 3.3. RPPK pn. *Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych , w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 5 ustawy*;
- działanie 3.4. – działanie 3.4. RPPK pn. *Wypracowanie mechanizmów umożliwiających ograniczenie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 8 ustawy*;
- działanie 3.5. – działanie 3.5. RPPK pn. *Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*;
- Dyrektor Generalny – Dyrektor Generalny UZP;
- CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- MC – Minister Cyfryzacji;
- MF – Minister Finansów;
- MPiT – Minister Przedsiębiorczości i Technologii;
- MSWiA – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- PO PC – Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020;
- Pzp – ustawa Prawo zamówień publicznych.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, Urząd Zamówień Publicznych podejmował działania w celu zapewnienia warunków realizacji RPPK na lata 2018-2020 oraz realizował czynności w zakresie przypisanych mu w Programie działań, w ramach posiadanych kompetencji. Dzięki temu osiągnął część efektów⁵ i mierników⁶, przewidzianych w planie realizacji zadań i działań RPPK.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W celu zapewnienia warunków realizacji działań RPPK, w Urzędzie wyznaczono Członka Międzyresortowego Zespołu oraz upoważniono pracownika, koordynującego sprawy z zakresu przeciwdziałania korupcji, do pełnienia funkcji Koordynatora w RPPK. Koordynator rozpoczął wykonywanie zadań po upływie 267 dni od wejścia w życie Programu. Urząd zapewnił wystarczające zasoby kadrowe dla realizacji wynikających z RPPK działań. W UZP został sporządzony plan realizacji działań Urzędu. Członek Międzyresortowego Zespołu i Koordynator Programu zapewnili monitorowanie stanu realizacji działań i jego dokumentowanie w przyjętej dla Programu formie i w wymaganych terminach.

NIK pozytywnie ocenia realizację przez UZP czynności w ramach działań RPPK. Urząd realizował je w zakresie posiadanych kompetencji, z uwzględnieniem zmian, które wystąpiły w obszarach objętych działaniami Programu. W wyniku ich realizacji Urząd osiągnął część mierników, ustalonych w planie realizacji zadań i działań RPPK. W szczególności, UZP:

- w ramach działania 3.1. uwzględnił w sporządzonych sprawozdaniach o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych informacje na temat przeprowadzonych przez Urząd kontroli i ujawnianych nieprawidłowości;
- w ramach działania 3.2. uruchomił w 2018 r. system miniPortal, a także zapewnił realizację do końca 2020 r. części funkcjonalności Platformy e-Zamówienia (w ramach projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*);
- w ramach działania 3.4. przeprowadził aktualizację regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz cykl wydarzeń informacyjno-edukacyjnych. Ponadto, UZP w sprawozdaniach z realizacji RPPK informował o przewidzianych w opracowanej we współpracy z MPiIT ustawie z dnia 11 września 2019 r. Pzp⁷, rozwiązaniach, wpisujących się w cel działania 3.4., tj. ograniczenie możliwości wystąpienia nieprawidłowości w zamówieniach publicznych, wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy Pzp ze względu na ich wartość.

Do zakończenia Programu nie zostało zrealizowane działanie 3.3., dla którego już na etapie opiniowania projektu RPPK Prezes UZP wskazywał na brak możliwości realizacji. Po uchwaleniu 11 września 2019 r. ustawy Pzp, Urząd podjął czynności w celu wypracowania sposobu realizacji tego działania. W zakresie działania 3.5., Urząd nie otrzymał od realizatora wiodącego (Ministra Finansów) zadań, niemniej podejmował czynności służące realizacji działania, m.in. zgłosił uwagi do opracowanego przez MF projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸.

Pomimo podejmowanych przez UZP czynności w ramach działań RPPK, w sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu Szef CBA podał, że trzy z pięciu

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ W trzech z pięciu działań (3.1., 3.2., 3.4.).

⁶ Dwa w pełni i dwa częściowo, spośród ośmiu mierników w działaniach, w których UZP był realizatorem wiodącym (działania: 3.1., 3.2., 3.3., 3.4.).

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

działań UZP (tj. 3.1., 3.3. i 3.4) nie były możliwe do zrealizowania w zakresie wynikającym z RPPK.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości polegały na:

- upoważnieniu pracownika UZP koordynującego sprawy z zakresu przeciwdziałania korupcji do realizacji zadań RPPK dopiero po upływie 37 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu, co w ocenie NIK było nierzetelne;
- niewprowadzeniu zmian do planu realizacji zadań i działań RPPK oraz braku uzgodnienia z CBA, czy zachodzące zmiany wymagały wprowadzenia aktualizacji tego planu, co w ocenie NIK było nierzetelne;
- niespójnym i niekonsekwentnym prezentowaniu informacji w sprawozdaniach z realizacji RPPK, co obniżało ich użyteczność dla weryfikacji i oceny stanu realizacji działań Programu. W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnym ich sporządzeniu;
- przyjęciu w planie realizacji zadań i działań RPPK jednego z mierników dla działania 3.4. bez określonej wartości docelowej, co nie dawało możliwości pomiaru stanu i stopnia zrealizowania działań, a w ocenie NIK było nierzetelne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.

Opis stanu faktycznego

1.1. W RPPK Urzędowi Zamówień Publicznych została przypisana realizacja pięciu działań w ramach zadania 3. *Wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych:*

- 3.1. *Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne oraz mechanizmów prowadzących do ich powstania;*
- 3.2. *Wdrożenie centralnego systemu informatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do informacji o prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych;*
- 3.3. *Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁰, w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 5 ustawy;*
- 3.4. *Wypracowanie mechanizmów umożliwiających ograniczenie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 8 ustawy;*
- 3.5. *Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.*

W zakresie działań 3.1., 3.3. i 3.4. Urząd został wskazany jako realizator wiodący, a w działaniach 3.2. i 3.5. – jako realizator współpracujący, odpowiednio z MC i MF.

⁹ 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.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

Począwszy od II półrocza 2019 r. UZP był realizatorem wiodącym również w działaniu 3.2 (w miejsce MC).

(akta kontroli str. 30-87, 101-130, 827-844, płyta CD – poz. 42-46)

1.2. W dniu 11 września 2018 r., w odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu¹¹, Prezes UZP wyznaczyła Wiceprezesa Urzędu do pełnienia funkcji Członka Zespołu¹². W trakcie realizacji RPPK wystąpiła jedna zmiana na tym stanowisku¹³. Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu nie skorzystał z możliwości powierzenia Członkowi Zespołu ze strony Urzędu wykonywania czynności, służących realizacji zadań¹⁴ tego Zespołu.

(akta kontroli str. 4, 174-176, 177-179, 187, 191, 193, 198, 369-371)

1.3. Zgodnie z pkt 4.3. RPPK – *Wdrażanie i ewaluacja Programu* w UZP został wyznaczony Koordynator Programu. Funkcję tę powierzono pracownikowi, powołanemu w Urzędzie 20 marca 2018 r. do koordynacji spraw z zakresu przeciwdziałania korupcji¹⁵. W dniu 1 października 2018 r., po wpływie do UZP pisma Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z 21 września 2018 r., Członek Zespołu, pisemnie upoważnił ww. pracownika do koordynacji zadań UZP w ramach RPPK, o czym poinformował Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu. Koordynator został upoważniony do pełnienia tej funkcji po upływie 37 dni¹⁶ od dnia wejścia w życie zarządzenia powołującego Międzyresortowy Zespół¹⁷ (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W trakcie realizacji RPPK nie wystąpiły w Urzędzie zmiany na stanowisku Koordynatora Programu.

Koordynator posiadał wykształcenie prawnicze oraz doświadczenie w obszarze przeciwdziałania korupcji. Uczestniczył w szkoleniach i konferencjach, dotyczących etyki i przeciwdziałaniu korupcji i konfliktowi interesów¹⁸ oraz prowadził prelekcje z zakresu kontroli zamówień publicznych. Powierzenie funkcji Koordynatora Programu nie spowodowało zwiększenia stanu etatowego i nie wymagało utworzenia w Urzędzie dodatkowych struktur organizacyjnych. Nie było też dodatkowo wynagradzane. Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK pełnienie tej funkcji zostało odzwierciedlone w dokumentacji kadrowej pracownika.

(akta kontroli str. 2, 5, 13-21, 30-50, 174-175, 180, 186-187, 191, 193, 700)

1.4. W związku z przystąpieniem do realizacji RPPK w UZP nie przeprowadzono analizy potrzeb organizacyjno-prawnych ani kadrowych. Komórkom organizacyjnym Urzędu nie przypisano zadań/czynności wynikających z Programu. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że działania wyznaczone w RPPK wprost wpisywały się w działalność Urzędu (w zakres odpowiedzialności komórek organizacyjnych)¹⁹ i przyjęte do realizacji projekty dotyczące elektronizacji zamówień publicznych. W ocenie Urzędu nie było konieczności wprowadzania zmian organizacyjnych, wydania odrębnych zarządzeń, czy zmiany regulaminów organizacyjnych. W obowiązujących w latach 2018-2020 regulaminach komórek organizacyjnych UZP

¹¹ Pismo nr S-2555/2018 z 6 września 2018 r. zapraszające na inauguracyjne posiedzenie Zespołu.

¹² Pismo UZP/DKZP/WKZ3/063/3(2)/18 z 11 września 2018 r.

¹³ Na podstawie upoważnienia nr 439/12/19 z 3 grudnia 2019 r. Prezes UZP wyznaczył nowo powołanego Wiceprezesa do reprezentowania Urzędu w pracach Zespołu.

¹⁴ Zgodnie z § 4 ust. 3 zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu Przewodniczący Zespołu może powierzyć członkom Zespołu wykonanie określonych czynności służących realizacji zadań Zespołu.

¹⁵ Na podstawie § 6 ust. 9 zarządzenia Nr 231 Prezesa UZP z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie *Wytycznych w zakresie zapobiegania korupcji oraz postępowania w przypadku zaistnienia sytuacji korupcyjnych lub zachowań niepożądanych w Urzędzie Zamówień Publicznych*.

¹⁶ 285 dni od dnia uchwalenia RPPK (19 grudnia 2017 r.) i 267 dni od wejścia w życie uchwały ustanawiającej Program.

¹⁷ Zarządzenie nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. weszło w życie 24 sierpnia 2018 r.

¹⁸ *Planet integrity: Building a fairer society, Etyka, przeciwdziałanie korupcji i konfliktowi interesów, Korupcja w administracji publicznej, Etyka i dylematy etyczne*.

¹⁹ Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych; Departamentu Prawnego; Departamentu Informacji, Edukacji i Analiz Systemowych i Biura Organizacyjno-Finansowego.

zostały określone czynności i zadania, pokrywające się z zakresem działań przewidzianych dla Urzędu w RPPK.

Nadzór nad realizacją RPPK w latach 2018-2020 pełniło dwóch członków kierownictwa Urzędu i pięciu dyrektorów Departamentów/Biur. W realizację działań w latach 2018-2020 było zaangażowanych łącznie 68 pracowników. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego, liczba ta była wystarczająca do realizacji działań powierzonych UZP.

Pracownikom UZP nie przydzielono odrębnie zadań związanych z RPPK i nie aktualizowano zakresów ich obowiązków, z wyjątkiem osoby pełniącej funkcję Koordynatora Programu i osób pracujących przy realizacji projektów elektronizacji zamówień publicznych. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że działania RPPK nie wymagały specjalnego powierzenia obowiązków i były realizowane w normalnym trybie pracy Urzędu. Prezes UZP określił w zarządzeniach wewnętrznych²⁰ strukturę zespołów realizujących projekty z zakresu elektronizacji zamówień publicznych oraz funkcje i zadania do realizacji. Ustalono, że role i zadania w tym zakresie zostały odzwierciedlone w opisach stanowisk członków zespołu projektowego.

(akta kontroli str. 2, 4, 6-7, 357, 361-363, 368, 393, 397, 398, 403, 667, 669, 672, 674, 701-805, 827-844, płyta CD – poz. 150-157)

1.5. W ramach działań antykorupcyjnych 10 listopada 2016 r. w UZP zostały wprowadzone wytyczne w zakresie zapobiegania korupcji²¹, w celu stworzenia systemu wczesnego ostrzegania, pozwalającego zapobiegać i przeciwdziałać wystąpieniu korupcji lub zachowań niepożądanych oraz zarządzać takimi przypadkami. W wytycznych zostały określone zadania dla kierownictwa Urzędu, Koordynatora do spraw przeciwdziałania korupcji, dyrektorów komórek organizacyjnych i pracowników, a także zasady postępowania w przypadku podejrzenia lub wystąpienia zjawiska o podłożu korupcyjnym. W wytycznych ujęto również realizację zadań przewidzianych dla Urzędu w programach, mających na celu przeciwdziałanie korupcji.

(akta kontroli str. 3, 13-20)

1.6. W UZP nie były opracowywane procedury na potrzeby realizacji RPPK, ani nie wdrożono szczególnych rozwiązań służących zapewnieniu przepływu informacji w zakresie realizacji Programu. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przepływ informacji dotyczący realizacji RPPK odbywał się głównie drogą pisemną lub mailową. W związku z epidemią SARS-CoV-2 wykorzystywano również formułę telekonferencji. Wymiana informacji odbywała się także podczas spotkań koordynatorów RPPK i Międzyresortowego Zespołu.

(akta kontroli str. 4, 176, 380, 400-401, 403, 827-844, płyta CD – poz. 8-36, 158-161)

1.7. W działaniach 3.1., 3.3. i 3.4. w planie realizacji zadań i działań RPPK, obok UZP jako realizatora wiodącego, zostali także wskazani realizatorzy współpracujący (tj. Szef CBA, Prezes Krajowej Izby Odwoławczej, Prezes UOKiK, Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych). UZP nie określał i nie przekazywał im zasad współpracy przy realizacji ww. działań. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *analiza sposobu realizacji poszczególnych działań wskazywała, że nie jest niezbędne dodatkowe opracowanie procedur współpracy z realizatorami współpracującymi. Wymiana informacji*

²⁰ Zarządzenia Prezesa UZP: nr 233 z 26 stycznia 2017 r., nr 248 z 1 grudnia 2017 r., nr 282 z 2 października 2019 r., nr 286 z 20 listopada 2019 r., nr 290 z 10 stycznia 2020 r.

²¹ Zarządzenie nr 231 Prezesa UZP z 10 listopada 2016 r.

odbywała się poprzez bieżące kontakty telefoniczne oraz poprzez wzajemne udostępnianie informacji na temat publikacji.

W działaniu 3.2. podział zadań wynikał z porozumień zawartych pomiędzy realizatorami tego działania, tj. MC i UZP²² oraz porozumień o dofinansowaniu projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*²³. W dokumentach tych zostały określone szczegółowe obowiązki stron.

W zakresie działania 3.5. Urząd nie otrzymywał od realizatora wiodącego (MF) informacji o zadaniach do realizacji w ramach współpracy i nie była prowadzona korespondencja z UZP w tej sprawie.

(akta kontroli str. 187, 191, 340-356, 359, 361, 366, 368, 827-844, płyta CD – poz. 42-61)

1.8. W odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z 21 września 2018 r. Koordynator Programu opracował plan realizacji działań Urzędu. Plan ten został zatwierdzony przez Członka Zespołu i przekazany 18 października 2018 r. do CBA. Sporządzenie planu realizacji działań Urzędu nastąpiło z dochowaniem wynikającego z Programu terminu²⁴ oraz na podstawie wzoru, załączonego do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu²⁵. W planie realizacji działań Urzędu nie zostały przewidziane inne (oprócz wynikających z RPPK) przedsięwzięcia w zakresie przeciwdziałania korupcji. W latach 2018-2020 Członek Zespołu i Koordynator nie występowali do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z wnioskiem o zmianę planu Urzędu.

(akta kontroli str. 2-3, 6, 22-51, 180)

1.9. W 2017 r. na etapie opiniowania opracowanego przez MSWiA projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie RPPK na lata 2018-2020²⁶, Prezes UZP zgłosił uwagi, wskazujące na brak możliwości realizacji przez Urząd działań 3.1. i 3.3. w planowanym w tym projekcie zakresie. Według stanowiska Prezesa, było to spowodowane:

- brakiem ustawowych kompetencji Prezesa UZP do prowadzenia analiz, czy dane naruszenie przepisów Pzp może mieć charakter korupcyjny i do publikacji wyników takich analiz w sprawozdaniach Urzędu;
- brakiem kompetencji i instrumentów, pozwalających na wypracowanie mechanizmów identyfikacji nieprawidłowości w postępowaniach wyłączonych ze stosowania Pzp na podstawie art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp.

P.o. Prezes UZP ponownie zwrócił uwagę na ww. problem w realizacji działania 3.3. w piśmie z 18 października 2018 r., przy którym przekazano Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu projekt planu działań Urzędu.

Pomimo złożenia przez Urząd tych uwag, działania 3.1. i 3.3 zostały utrzymane w planie realizacji zadań i działań RPPK w niezmienionym brzmieniu²⁷, przy czym

²² Porozumienie o partnerstwie na rzecz wspólnego przygotowania i realizacji Projektu pn. „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne” z 29 marca 2017 r. i Porozumienie o partnerstwie na rzecz wspólnego przygotowania i realizacji Projektu pn. „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne” z 30 maja 2019 r.

²³ Porozumienie z 11 sierpnia 2017 r. o dofinansowaniu projektu *E-zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne* (POPC.02.01.00-00-0065/17-00) z aneksami i porozumienie z 25 września 2019 r. o dofinansowaniu projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne* (POPC.02.01.00-00-0101/19-00) z aneksami.

²⁴ 30 dni od wydania Koordynatorowi upoważnienia do pełnienia funkcji w zakresie RPPK (od 1 października 2018 r.).

²⁵ Załącznik do uchwały nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK na lata 2018-2020 z 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu.

²⁶ Pismo MSWiA z 22 czerwca 2017 r. (DP-WL-0231-43/2021/MR).

²⁷ W związku z uwagą UZP zmieniono brzmienie zadania 3 RPPK na: *wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych*.

w przypadku działania 3.3. Szef CBA wskazał na *brak możliwości realizacji przy obecnym systemie prawnym*²⁸.

(akta kontroli str. 22-29, 58, 188, 191, 196-198, 693-696, 699, 820, 826, 827-844, płyta CD – poz. 198-212)

Powierzone Urzędowi działanie 3.1. *Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości (...)* było kontynuacją działania *Prowadzenie bieżącej analizy prawa zamówień publicznych w zakresie zagrożeń korupcyjnych oraz praktyki stosowania tego prawa. Uwzględnienie w sprawozdaniach UZP ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne* z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019. Określone w działaniu 3.1. RPPK czynności, polegające na uwzględnianiu w działaniach kontrolnych UZP badania aspektów korupcyjnych i wykazywania w sprawozdaniach Prezesa UZP ujawnionych nieprawidłowości i efektów działań kontrolnych, wynikały z zakresu obowiązków, określonych w art. 154 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp i były realizowane cyklicznie, w okresie realizacji RPPK na lata 2014-2019 i 2018-2020. Pozostałe działania Programu, przypisane do realizacji UZP, nie były zbieżne z zadaniami i działaniami określonymi w RPPK na lata 2014-2019.

(akta kontroli str. 22-28, 52-54, 58, 182-184, 201-253, 357, 361, 363, 368, 641, 647, 648, 654)

1.10. UZP nie wskazał w planie realizacji działań Urzędu²⁹ terminów/harmonogramu działań, w przypadku których był realizatorem wiodącym (działania 3.1., 3.3., 3.4.). Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zadania zakwalifikowane do RPPK były realizowane w normalnym trybie pracy Urzędu. Zadania te wynikały m.in. z obowiązków ustawowych, w których nie sformułowano terminów czy obowiązków sporządzania harmonogramów, realizacja ich była *zagadnieniem wewnętrznym i elementem organizacji działania UZP*. Stwierdzono, że rodzaj (obowiązki ustawowe) i charakter (cykliczność) tych działań nie wymagał opracowania szczegółowego harmonogramu dla prawidłowej ich realizacji.

W przypadku działania 3.2. harmonogram realizacji został określony w porozumieniach o dofinansowaniu projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne* i w umowach z wykonawcą systemu³⁰. W zakresie działania 3.5. UZP nie otrzymał harmonogramu jego realizacji od realizatora wiodącego (MF). Opis realizacji działań w odniesieniu do obowiązków ustawowych lub przyjętego harmonogramu zamieszczono w pkt. 2.4.-2.6. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 187-191, 195, 198, 268-275, 301-315, 336-356, 642, 647, 650-651, 654, 827-844, płyta CD – poz. 42-80)

1.11. W związku z realizacją RPPK nie zostały powołane zespoły robocze na potrzeby działań Programu realizowanych przez UZP.

(akta kontroli str. 3, 10)

1.12. Monitorowanie realizacji działań RPPK odbywało się cyklicznie w odstępach półrocznych. W ramach procesu sporządzania sprawozdań Urzędu Koordynator zbierał informacje od poszczególnych departamentów. Opracowane sprawozdania, według wyjaśnień Dyrektora Generalnego, były przedmiotem rozmów z Członkiem Międzyresortowego Zespołu odnośnie stanu zaawansowania i sposobu realizacji

²⁸ W przesłanym 6 lutego 2018 r. planie realizacji zadań i działań RPPK w kolumnie: *Sposób realizacji działania*.

²⁹ Przekazany do CBA 18 października 2018 r.

³⁰ Umowa nr11/Enterprise Services/MC/PN/17 z 6 kwietnia 2018 r. *na zaprojektowanie i wdrożenie Platformy e-Zamówienia z aneksami* i umowa nr UZP/DG/19/20 z 31 marca 2020 r. *na zaprojektowanie, budowę, wdrożenie Platformy e-Zamówienia wraz usługą nadzoru autorskiego nad eksploatacją Platformy e-Zamówienia w okresie stabilizacji oraz usługą utrzymania przez okres 12 miesięcy z aneksami*.

działań. Ponadto Dyrektor podał, że informacje o stanie realizacji weryfikowano m.in. w drodze kontaktów roboczych (Koordynatora/Członka Zespołu z dyrekcją departamentów i pracownikami komórek zaangażowanych w realizację działań RPPK) oraz podczas spotkań kierownictwa Urzędu. Problematyka realizacji działań i przygotowania sprawozdań z realizacji RPPK była poruszana również podczas spotkań dyrekcji i/lub pracowników z Koordynatorem Programu lub Członkiem Zespołu.

(akta kontroli str. 358, 361, 364-365, 368, 393, 397-398, 403-433)

1.13. Zgodnie z § 9 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu, Koordynator sporządził, a Członek tego Zespołu zatwierdził pięć sprawozdań okresowych i sprawozdanie końcowe z realizacji przez UZP działań przewidzianych w planie realizacji zadań i działań RPPK. Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone na podstawie zebranych w Urzędzie informacji o stanie realizacji działań, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do ww. regulaminu i przekazane do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z dochowaniem terminów określonych z § 9 ust. 4 regulaminu³¹. W sprawozdaniach informowano o stanie realizacji wszystkich działań, w których realizację był zaangażowany Urząd.

W związku z przekazanymi przez UZP sprawozdaniami, poza jednym przypadkiem, CBA nie przekazywało do nich uwag. W sprawozdaniu za I półrocze 2019 r. została dokonana przez pracownika CBA korekta nazewnictwa realizatorów³², o czym poinformowano UZP 28 sierpnia 2019 r. Z ustaleń kontroli wynika, że CBA nie informowało o akceptacji sprawozdań Urzędu, a jedynie w dwóch przypadkach (tj. łącznego sprawozdania za I półrocze 2020 r. oraz sprawozdania końcowego za lata 2018-2020) poinformowało o przyjęciu sprawozdań przez Radę Ministrów.

Zgodnie z przekazanymi realizatorom RPPK wytycznymi CBA na temat sporządzania sprawozdań³³, powinny one prezentować zwięzły opis poziomu zaawansowania procesu wykonania danego zadania lub działania (z preferowanym zastosowaniem wartości liczbowych) oraz poniesione w związku z realizacją koszty i źródła finansowania. Z analizy sprawozdań Urzędu wynika, że poza funkcją raportującą stan realizacji działań, pełniły one także funkcję informacyjną o zmianach, m.in.: terminów realizacji, wartości planowanych kosztów i mierników, realizatora wiodącego (UZP w miejsce MC w działaniu 3.2.). W związku ze zmianami, Koordynator nie występował o aktualizację planu realizacji zadań i działań RPPK. Nie konsultowano też z CBA, czy zmiany wymagały wprowadzania aneksu do tego planu (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3, 6-7, 90-130, 134-135, 336-339, 380, 393, 396-397, 399, 402-403, 642, 645, 647, 651, 652, 654, 666, 669, 671, 674, 807-808, 819, 827-844, płyta CD – poz. 20, 38-80)

1.14. Na etapie sporządzania planu realizacji działań Urzędu nie zostały zaplanowane przez UZP jako realizatora wiodącego koszty działań 3.1., 3.3. i 3.4. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynikało to z faktu, że działania te wpisywały się w ustawową działalność Urzędu, finansowaną z budżetu UZP i pozyskanych funduszy UE.

W planie realizacji zadań i działań RPPK w działaniu 3.2. wskazano wartość dofinansowania projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*, tj. 16 110 000 zł, wynikającą z porozumienia z 11 sierpnia 2017 r. o dofinansowaniu

³¹ 1. Sprawozdanie za 2018 r. przekazane 28 stycznia 2019 r., 2. Sprawozdanie za I półrocze 2019 r. przekazane 26 lipca 2019 r., 3. Sprawozdanie za 2019 r. przekazane 30 stycznia 2020 r., 4. Sprawozdanie za I półrocze 2020 r. przekazane 28 lipca 2020 r., 5. Sprawozdanie za 2020 r. i sprawozdanie końcowe przekazane 31 stycznia 2021 r.

³² Ministerstwo/Minister Rozwoju i Finansów na Ministerstwo/Minister Finansów.

³³ W piśmie CBA S-147/2020/W z 6 stycznia 2020 r., skierowanym do koordynatorów RPPK.

projektu³⁴. Po zawarciu kolejnego porozumienia³⁵ o dofinansowaniu z 25 września 2019 r. wartość dofinansowania została zwiększona do kwoty 41 594 304 zł.

(akta kontroli str. 24-29, 55-87, 259, 268-300, 393, 397, 398, 403, 641, 647, 649, 654, 827-844, płyta CD – poz. 41-80)

W sprawozdaniach okresowych z realizacji RPPK w zakresie działania 3.2. UZP prezentował postęp wydatkowania środków w ramach projektu Platformy e-Zamówienia, a także koszty związane z udostępnianiem i modyfikacją systemu miniPortal³⁶. W sprawozdaniu końcowym zostały wskazane koszty realizacji Platformy e-Zamówienia oraz udostępniania miniPortalu z lat 2018-2020.

W zakresie działania 3.4. UZP w sprawozdaniach okresowych nie wykazywał ponoszonych w danym okresie kosztów działań informacyjno-edukacyjnych, natomiast w sprawozdaniu końcowym przedstawił łączne koszty tych działań.

W sprawozdaniu końcowym za lata 2018-2020 UZP wykazał, że poniesione koszty realizacji działań RPPK wyniosły łącznie 6 966 068,83 zł, z tego:

- 6 878 568,43 zł w ramach działania 3.2. (6 103 507,53 zł ze środków budżetowych i funduszy UE w ramach projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne* oraz 775 060,90 zł ze środków budżetowych na udostępnianie/modyfikację miniPortalu);
- 87 500,40 zł ze środków budżetowych w ramach działania 3.4.

Wykazane w sprawozdaniu koszty dotyczące miniPortalu oraz koszty poniesione w związku z realizacją działania 3.4. zostały odzwierciedlone w ewidencji księgowej Urzędu. W zakresie projektu e-Zamówienia, Urząd przedłożył w trakcie kontroli wydruki z ewidencji księgowej za lata 2018-2020 na kwotę łączną 5 349 670,20 zł, tj. o 753 837,33 zł niższą, niż wykazana w sprawozdaniu, a Dyrektor Generalny wyjaśnił, że jest to ostateczna kwota kosztów poniesionych w związku z realizacją projektu w latach 2018-2020 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 88-130, 188-191, 196, 198, 681-688, 812-819, 824, 827-844, płyta CD – poz. 81-120, 162-197)

1.15. W odpowiedzi na pismo CBA z 4 grudnia 2020 r.³⁷ UZP przekazał uwagi i spostrzeżenia dotyczące przebiegu realizacji RPPK w latach 2018-2020 oraz propozycje rozwiązań/zmian, które mogłyby zostać włączone do nowej krajowej strategii antykorupcyjnej. Wskazano m.in. na to, że zadania powinny być realne i przede wszystkim mierzalne, a co za tym idzie określone przez pryzmat kompetencji i pozwalające na wykorzystanie zasobów danej instytucji. Ponadto, Urząd zwrócił uwagę na istotną rolę działań edukacyjnych w celu przeciwdziałania korupcji i profesjonalizacji (kadr, klientów urzędów) oraz transformacji cyfrowej.

W przekazanych CBA uwagach do sposobu podziału zadań RPPK i ich finansowania, Dyrektor Generalny podał, że: *działania Zespołu powinny uwzględniać fakt, że poszczególni jego członkowie nie zawsze dysponują bezpośrednio instrumentami wykrywania, czy zwalczania działań korupcyjnych. Tak jest w przypadku Prezesa UZP. (...) Od strony formalnej warto zauważyć, że*

³⁴ Na realizację projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*, realizowanego w ramach osi priorytetowej nr 2 – *E-administracja i otwarty rząd*, działania nr 2.1 *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych* PO PC uzyskano w 2017 r. dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej.

³⁵ Porozumienie z 11 sierpnia 2017 r. o dofinansowaniu projektu *E-zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne* i aneksu do porozumienia.

³⁶ System miniPortal został uwzględniony w planie realizacji działań Urzędu, jako przedsięwzięcie wpisujące się w cel działania 3.2. W zakresie miniPortalu, koszty były ponoszone na podstawie umów na świadczenie usług w zakresie utrzymania, wsparcia, modyfikacji miniPortalu (nr UZP/DG/19/19 z 13 marca 2019 r., nr UZP/DG/17/20 z 12 marca 2020 r., nr UZP/DG/32/20 z 6 lipca 2020 r., nr UZP/DG/123/19 z 18 grudnia 2019 r., nr UZP/DG/27/20 z 28 maja 2020 r., nr UZP/DG/39/20 z 11 września 2020 r., nr UZP/DG/102/20 z 30 listopada 2020 r.).

³⁷ Sygn. S-2649/2020/W.

ujednoczenie zasad wprowadzania zmian do planu działań, w szczególności określenie sytuacji, które powodowałyby taki obowiązek, usprawniłoby planowanie i sprawozdawczość pracy Zespołu. Ponadto wyjaśnił, że realizacja zadań wykraczających poza ustawowo określony zakres zadań własnych wymagałaby dodatkowego finansowania. Tym bardziej należy podkreślić, że przyjęcie innego niż realizowany – instytucjonalnego modelu pracy Zespołu, to jest powołanie dodatkowych ciał kolegialnych wykonujących określone zadania, albo organiczałoby możliwość realizacji podstawowych zadań, albo wymagałoby dodatkowych środków i zwiększenia zatrudnienia.

(akta kontroli str. 131-133, 641, 647, 649, 654)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Członek Zespołu upoważnił pracownika, który wcześniej był wyznaczony do koordynacji spraw z zakresu przeciwdziałania korupcji w UZP³⁸, do pełnienia funkcji Koordynatora Programu po 37 dniach od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu³⁹, dopiero w odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Zespołu w tej sprawie, co w ocenie NIK było nierzetelne.

Upoważnienie tego pracownika do pełnienia funkcji Koordynatora Programu, dające mu formalną podstawę do wykonywania przypisanych zadań RPPK, nastąpiło dopiero w dniu 1 października 2018 r.⁴⁰, w związku z pismem Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z 21 września 2018 r. W przekazanym z tym pismem projekcie protokołu z posiedzenia Zespołu przypomniano, że koordynatorzy powinni zostać wyznaczeni w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie uchwały⁴¹ w sprawie RPPK, a nie wszyscy realizatorzy RPPK przesłali do CBA stosowne informacje (w przypadku wyznaczenia lub odwołania koordynatora należało o tym niezwłocznie poinformować Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, nie później jednak niż w ciągu pięciu dni od dnia wydania decyzji przez właściwego członka Zespołu).

Członek Zespołu ze strony UZP został wyznaczony dopiero przed planowanym na 12 września 2018 r. spotkaniem Międzyresortowego Zespołu⁴². Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *UZP nie miał wiedzy aby przed datą wyznaczenia Członka Międzyresortowego Zespołu odbywały się jakiegokolwiek czynności z udziałem Członków, dlatego też wyznaczono Członka Zespołu po uzyskaniu informacji z CBA o planowanym spotkaniu.* Wyjaśnił także, że *osoba pełniąca od 20 marca 2018 r. w UZP funkcję koordynatora ds. przeciwdziałania korupcji otrzymała kopię pisma, w którym imiennie została upoważniona do pełnienia funkcji koordynatora RPPK na lata 2018-2020 (pismo do CBA z dnia 1 października 2018 r.) (...) na tej podstawie nie było wymagane wydanie jeszcze odrębnego upoważnienia, potwierdzającego upoważnienie, które zostało zawarte w piśmie z dnia 1 października 2018 r.*

Ponadto podał, że Koordynator Programu *podejmowała czynności związane z RPPK na lata 2018-2020 dopiero po wydaniu upoważnienia z dnia 1 października 2018 r.*

(akta kontroli str. 2, 5, 13-21, 30-50, 174-176, 180, 186-187, 191, 193, 198, 393, 397, 399, 403)

³⁸ Pracownik ten został wyznaczony do koordynacji spraw z zakresu przeciwdziałania korupcji w dniu 20 marca 2018 r. na podstawie § 6 ust. 9 zarządzenia Prezesa UZP nr 231 z 10 listopada 2016 r. w sprawie *Wytucznych w zakresie zapobiegania korupcji oraz postępowania w przypadku zaistnienia sytuacji korupcyjnych lub zachowań niepożądanых w Urzędzie Zamówień Publicznych.*

³⁹ Zarządzenie weszło w życie 24 sierpnia 2018 r.

⁴⁰ Pismo sygn. UZP/WPII/063/18(2)/18/HN z 1 października 2018 r. p.o. Prezesa UZP, Członka Zespołu do Przewodniczącego Zespołu, informujące o wyznaczeniu Koordynatora Programu.

⁴¹ Zgodnie z pkt 4.3.1 RPPK. Uchwała w sprawie RPPK weszła w życie 6 stycznia 2018 r.

⁴² Pismo sygn. S-2555/2018 z 6 września 2018 r.

Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK, w przypadku, gdy w instytucji utworzono stanowisko, w zakresie zadań którego mieszczą się działania antykorupcyjne, osoba je piastująca może pełnić funkcję Koordynatora Programu, o ile otrzyma stosowne upoważnienie od właściwego Członka Zespołu. Upoważnienie tej osoby do pełnienia funkcji Koordynatora RPPK dopiero po 37 dniach od powołania Zespołu należy uznać za nierzetelne, bowiem dopiero formalne upoważnienie dawało podstawę do rozpoczęcia przez nią realizacji zadań określonych w RPPK, np. opracowania planu realizacji działań Urzędu.

2. Koordynator nie występował o zmiany w planie realizacji zadań i działań RPPK, ani nie konsultował z CBA, czy zachodzące w działaniach zmiany wymagały aktualizacji tego planu, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

W działaniu 3.2. w 2019 r., w następstwie wypowiedzenia przez MC (będące realizatorem wiodącym w działaniu) umowy z wykonawcą Platformy e-Zamówienia, od II półrocza 2019 r. realizowany był nowy projekt *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*, w którym beneficjentem – liderem został UZP. W konsekwencji, w stosunku do planu realizacji zadań i działań RPPK: zmienił się realizator wiodący (UZP w miejsce MC), został wydłużony termin realizacji projektu z IV kwartału 2019 r. do III kwartału 2022 r., zwiększono jego wartość (z 16 110 000 zł do 41 594 304 zł) oraz zmianie uległy wartości mierników (wyrażone wskaźnikami z projektu e-Zamówienia)⁴³.

W działaniu 3.3. UZP nie wskazał sposobu i terminu realizacji, ani mierników powiązanych z działaniem, w związku z tym, że na etapie sporządzania planu realizacji działań Urzędu stwierdził brak możliwości realizacji działania na gruncie obowiązujących w trakcie przygotowania planu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp. Przekazując 18 października 2018 r. plan realizacji działań Urzędu, p.o. Prezes UZP poinformował Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, że zgodnie z art. 165 ustawy Pzp Prezes Urzędu może wszcząć z urzędu lub na wniosek kontrolę doraźną w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik. Ustawa Pzp w art. 2 pkt 7a jasno wskazuje, iż poprzez postępowanie wszczęte w drodze publicznego ogłoszenia o zamówieniu lub przesłania zaproszenia do składania ofert albo przesłania zaproszenia do negocjacji w celu dokonania wyboru oferty wykonawcy, z którym zostanie zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego lub – w przypadku trybu zamówienia z wolnej ręki – wynegocjowania postanowień takiej umowy. W przypadku zamówień wyłączonych spod rygoru stosowania ustawy Pzp zamawiający nie jest zobowiązany do przedstawienia, bądź przygotowania dokumentu, dzięki któremu byłaby możliwość zidentyfikowania zamówień, które były zrealizowane w związku z wyłączeniami wskazanymi w art. 4 ustawy Pzp. Na gruncie obowiązujących przepisów Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie posiada kompetencji do kontrolowania postępowań wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Pzp. Zamawiający nie mają obowiązku przekazywania Prezesowi Urzędu informacji o takich zamówieniach. W związku z powyższym, w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe zidentyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy Pzp, jak również nie jest możliwe wypracowanie mechanizmów ich identyfikacji na gruncie kompetencji aktualnie posiadanych przez

⁴³ Wartość miernika *Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja* została obniżona z 5 do 2; wartość miernika *Liczba udostępnionych usług wewnątrzadministracyjnych* została zwiększona z 1 do 2; wartość miernika *Liczba pracowników podmiotów wykonujących zadania publiczne nie będących pracownikami IT, objętych wsparciem szkoleniowym* została obniżona z 1000 do 700; wartość miernika *Liczba załatwionych spraw poprzez udostępnioną on-line usługę publiczną* została obniżona ze 100 000 do 60 000.

Prezesa Urzędu. Prezes UZP w sprawozdaniach kierowanych do CBA od 2019 r. informował natomiast o planowanym opracowaniu dobrych praktyk w zamówieniach publicznych, w związku z uchwaleniem nowej ustawy z dnia 11 września 2019 r. Pzp, jednak nie zostało to odzwierciedlone w planie realizacji zadań i działań RPPK.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w związku z brakiem wytycznych w jakich sytuacjach należy wystąpić o zmianę planu, nie wystąpiono o zmianę (...) odnośnie sposobu realizacji i budżetu w zakresie projektu e-Zamówienia, ponieważ wszelkie zmiany były odzwierciedlone w sprawozdaniach półrocznych i rocznych⁴⁴, a zmiany jakie nastąpiły w projekcie pozostawały w dalszym ciągu bez wpływu na charakter tego działania czyli wdrożenia centralnego systemu informatycznego. Ponadto w Uchwale nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r, w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 przewidziano, że zarówno Minister Cyfryzacji, jak i Prezes UZP są realizatorami działania, co w dalszym ciągu pozostawało bez zmian przez czas trwania RPPK na lata 2018-2020. Mając na uwadze powyższe nie ustalano zmian w tym działaniu z CBA i jednocześnie CBA nie zgłosiło uwag. W odniesieniu do braku ujęcia w planie realizacji zadań i działań RPPK zmian zachodzących w zakresie działania 3.3. wyjaśnił m.in., że na etapie procesu legislacyjnego nie było wiadomo, jak ostatecznie ukształtują się przepisy ustawy Pzp, zatem nie występowało o zmianę, ponieważ nie można było przewidzieć kierunku zmiany. Ponadto Dyrektor Generalny podał, że odnosząc się natomiast do ustawy Pzp z 2019 r. należy zauważyć, że wypracowanie dobrych praktyk możliwe jest dopiero, gdy przepisy zaczną obowiązywać i wykształci się określona praktyka. Wyjaśnił też, że UZP nie otrzymał uwag od CBA w zakresie opisu stanu realizacji działania 3.3.

(akta kontroli str. 2, 6, 22-23, 90-130, 134-135, 186, 191, 193, 198, 336-339, 380, 393, 396-397, 399, 402-403, 642, 645, 647, 651, 652, 654, 666, 669, 671, 674, 697-699, 807-808, 819, 822-823, 826-844, płyta CD – poz. 20, 38-80)

NIK zauważa, że zgodnie z pkt 4.3.3. RPPK do zadań koordynatorów należało występowanie z wnioskiem o zmianę planu. W ocenie NIK, ze względu na liczbę i charakter zmian oraz ich wpływ na rezultaty RPPK (tj. brak możliwości zakończenia budowy Platformy e-Zamówienia w terminie wynikającym z planu realizacji zadań i działań RPPK, zwiększenie kosztów projektu i obniżenie wartości części mierników, czy wprowadzanie nowych i nieuwjętych pierwotnie w tym planie rozwiązań w zakresie realizowanych działań), konieczne było, co najmniej podjęcie z CBA konsultacji co do konieczności aktualizacji tego planu. Brak odzwierciedlenia zmian w planie realizacji zadań i działań RPPK spowodował, że zawierał on nieaktualne informacje, co utrudniało jednoznaczne porównanie faktycznego stanu realizacji działań ze stanem planowanym.

3. W sprawozdaniach okresowych i końcowym z realizacji zadań/działań RPPK sporządzanych przez UZP i przekazywanych do CBA stwierdzono przypadki niespójności i niekonsekwencji w sposobie prezentacji informacji. W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnym ich sporządzeniu.

W odniesieniu do działania 3.2.:

- Urząd niespójnie prezentował wartość kosztów poniesionych w związku z realizacją zakończonego w 2019 r. projektu e-Zamówienia. Według sprawozdania UZP za 2019 r. wyniosły one łącznie 3 430 123 zł, z kolei w sprawozdaniu końcowym Urząd podał, że na realizację tego projektu wydatkowano w latach 2018-2019 łącznie 2 908 383,35 zł. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika, że w 2019 r. wykazano kwotę kosztów

⁴⁴ Do sprawozdania za I półrocze 2020 r. UZP dołączył harmonogram ramowy z umowy z wykonawcą Platformy e-Zamówienia z 31 marca 2020 r.

poniesionych przez MC i UZP w latach 2017-2019. Ponadto, podał, że z uwagi na to, że wartości poniesionych kosztów *nie były możliwe do prostego zsumowania ze względu na specyfikę finansowania realizowanych projektów, podana w sprawozdaniu końcowym za lata 2018-2020 kwota była wynikiem niewłaściwych działań matematycznych*;

- UZP niekonsekwentnie prezentował koszty związane ze świadczeniem usług dodatkowych, w tym wsparcia i helpdesku dla systemu miniPortal. W sprawozdaniach za I półrocze 2019 r. i cały 2019 r. Urząd zaprezentował wartość poniesionych kosztów na te usługi, natomiast w sprawozdaniu za I półrocze 2020 r. i cały 2020 r. nie zostały one wykazane (w 2020 r. wyniosły one łącznie 612 379,30 zł). W sprawozdaniu końcowym UZP nie podał łącznej wartości kosztów na usługi dodatkowe pomimo tego, że zostały one poniesione⁴⁵ i były wykazywane w sprawozdaniach okresowych Urzędu. Ponadto, w sprawozdaniu za I półrocze 2019 r. UZP błędnie podał kwotę usług dla portalu usługowego (197 046 zł zamiast 161 290,70 zł). Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *informacje na temat realizacji projektu i jego kosztów były przekazywane w sprawozdaniach częściowych zgodnie ze stanem realizacji na moment sporządzania sprawozdań i finalnie wszystkie wartości były zgodne*.

NIK zauważa, że wykazana w sprawozdaniu końcowym kwota łączna poniesionych kosztów na Platformę e-Zamówienia (6 103 507,53 zł) była o 753 837,33 zł wyższa, niż wynikająca z ewidencji Urzędu i wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli.

W odniesieniu do działania 3.4. Urząd niespójnie prezentował informacje o liczbie zrealizowanych konferencji/szkoleń. W sprawozdaniu za cały 2018 r. wykazano zrealizowanie łącznie 55 szkoleń/konferencji. W sprawozdaniu za cały 2019 r., za I półrocze 2020 r. i cały 2020 r. nie zostały wykazane żadne konferencje lub szkolenia, mimo tego że UZP posiadał dokumentację potwierdzającą ich przeprowadzenie. Ze sprawozdania końcowego wynika, że został zrealizowany cykl konferencji i szkoleń, natomiast Urząd nie wykazał ich łącznej liczby. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że działania edukacyjno-informacyjne UZP rzadko są przedsięwzięciami dotyczącymi wyłącznie przeciwdziałania korupcji, co mogło mieć wpływ na rozbieżności w sprawozdaniach. Ponadto wpływ mogły mieć również *zakłócenia w przepływie informacji wynikające ze szczególnego charakteru pracy w okresie pandemii, nieobecności w biurze części pracowników (...) (utrudnienia w wymianie informacji), co mogło stanowić realny problem w przypadku dokumentów przygotowywanych przez różne osoby*.

Dyrektor Generalny wyjaśnił ponadto, że przejawem realizacji RPPK nie było wykonywanie konkretnych czynności, ale osiąganie określonych w Programie celów. UZP realizował zadania określone ustawą Pzp i wpisywały się one w RPPK dlatego, że realizowały cele tego Programu. Dlatego też monitorowanie stanu realizacji nie polegało na ustalaniu liczby i zakresu działań podejmowanych w ramach ustawowych zadań UZP, ale na stwierdzeniu, czy realizowane są cele określone przez RPPK w zakresie, w jakim umożliwiają to przepisy określające zadania Urzędu. Ponadto podał, że *sprawozdanie nie miało obejmować informacji na temat realizacji ustawowych zadań UZP ani pod względem ilościowym, ani wartościowym. Nie założono również sztywnych zasad sporządzania sprawozdań (...) obejmujących w szczególności konieczności uwzględniania narastająco określonych ilości, czy wartości (...) wymagane w sprawozdaniach dane miały charakter ogólny, odzwierciedlający aktualną wiedzę na temat osiągnięcia zamierzonych celów (...)*.

(akta kontroli str. 88-130, 188-191, 196, 198, 643-647, 667-669, 696-699, 671-672, 674, 681-688, 812-819, 821-824, 826-844, płyta CD – poz. 81-120, 162-197)

⁴⁵ Łączna wartość kosztów usług dodatkowych w latach 2018-2020 wyniosła 1 283 308,20 zł.

NIK zauważa, że pomimo braku określenia szczegółowych zasad dla sprawozdawczości RPPK, sprawozdania powinny być sporządzane tak, aby na podstawie informacji w nich zawartych była możliwa pełna ocena realizacji powierzonych działań. Niespójność informacji i niekonsekwentne prezentowanie postępów realizacji obniżało użyteczność sprawozdań dla weryfikacji i oceny stanu realizacji działań.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Urząd Zamówień Publicznych podejmował w większości właściwe działania w celu zapewnienia warunków realizacji RPPK na lata 2018-2020, tj. m.in.: wyznaczono Członka Międzyresortowego Zespołu i Koordynatora Programu, zapewniono wystarczającą liczbę pracowników dla realizacji wynikających z RPPK działań oraz sporządzony został plan realizacji działań Urzędu. Upoważnienie Koordynatora Programu nastąpiło jednak dopiero po upływie 37 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu, co w ocenie NIK było nierzetelne. Mimo zmian zachodzących w obszarach objętych działaniami Programu, Urząd nie konsultował z CBA zasadności aktualizacji planu realizacji zadań i działań RPPK, ani nie wnioskował o jego aktualizację, co w ocenie NIK było również nierzetelne. Zgodnie z regulaminem prac Międzyresortowego Zespołu zostały sporządzone i przekazane w terminach sprawozdania z realizacji zadań i działań RPPK. Wystąpiły jednak przypadki niespójności i niekonsekwentnego prezentowania w nich informacji o postępie działań, co obniżało użyteczność sprawozdań dla weryfikacji i oceny stanu realizacji działań. W ocenie NIK świadczy to o ich nierzetelnym sporządzeniu.

OBSZAR

2. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadanie 3. RPPK – *Wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych* oraz przypisane do realizacji UZP działania 3.1.-3.5. były przyporządkowane do celu szczegółowego Programu – *Doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej*. Realizowane przez UZP w ramach RPPK działania wpisywały się w zakres ustawowych zadań Urzędu.

(akta kontroli str. 22-173, 260-267, 340-356, 827-844, płyta CD – poz. 150-157)

2.2. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w opinii Urzędu realizacja działań RPPK przyczyniała się do realizacji celów Programu. Podał jednocześnie, że *działanie Prezesa UZP nie może tu być rozumiane jako dosłowne wykrywanie i ściganie przestępstw korupcyjnych. Nie mieści się to bowiem w jego ustawowych zadaniach*. Monitorowanie zagrożeń korupcyjnych odbywało się w ramach prowadzonych kontroli postępowań o udzielenie zamówień publicznych, nadzoru nad funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych i przestrzeganiem zasad udzielania zamówień. Działania kontrolne UZP, według wyjaśnień Dyrektora, spełniały m.in. funkcje informacyjne i korygujące. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zadanie kontroli procesu udzielania zamówień publicznych *zdefiniowane zostało jednak w koniunkcji z czuwaniem nad systemem zamówień, w szczególności nad przestrzeganiem zasad etyki zawodowej osób wykonujących zadania w systemie zamówień (...)*. Poza działaniami kontrolnymi, prowadzone były również działania edukacyjne. Postępująca elektronizacja w obszarze zamówień publicznych, w opinii Dyrektora Generalnego, wpływała m.in. na redukcję ryzyk związanych ze znowami przetargowymi oraz zapewniała rozliczalność i przejrzystość zadań wykonywanych w procesie udzielania zamówień publicznych. W opinii Dyrektora Generalnego, *wzorcowe dokumenty, działania edukacyjne stanowiły istotny wkład w podnoszeniu*

kompetencji osób odpowiedzialnych za proces udzielania zamówień publicznych, co niewątpliwie przyczyniło się do powiększenia wiedzy w zakresie identyfikowania nieprawidłowości w procesie udzielania zamówień.

(akta kontroli str. 642, 647, 649-650, 654, 667-669, 672-674)

2.3. W zakresie terminowości wykonywania działań RPPK powierzonych UZP, ich realizacja przebiegała następująco:

- działanie 3.1. *Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości (...)* miało charakter cykliczny, realizowane było na podstawie art. 154 pkt 16 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp, w którym to przepisie nie zostały określone terminy sporządzenia/przekazania sprawozdania Prezesa UZP do Rady Ministrów. Wszystkie sprawozdania za lata 2018-2020 zostały sporządzone do końca II kwartału i były zatwierdzone przez Radę Ministrów w III kwartale roku następującego po roku sprawozdawczym;
- w działaniu 3.2. *Wdrożenie centralnego systemu informatycznego (...)* w planie realizacji zadań i działań RPPK zostały wskazane pierwotne etapy i terminy realizacji projektu, na podstawie porozumienia⁴⁶, zgodnie z którym zakończenie realizacji przewidziano w IV kwartale 2019 r. Terminy i etapy nie zostały uaktualnione w planie realizacji zadań i działań RPPK, w związku ze zmianami, które wystąpiły w projekcie e-Zamówienia w 2019 r. Począwszy od II półrocza 2019 r. realizacja projektu odbywała się na podstawie nowego harmonogramu, wynikającego z nowego porozumienia o dofinansowaniu z 2019 r. i umowy z nowym wykonawcą Platformy e-Zamówienia;
- w działaniu 3.4. *Wypracowanie mechanizmów umożliwiających ograniczenie nieprawidłowości (...)* planowane terminy szkoleń i konferencji były określane w rocznych planach działań edukacyjno-wydawniczych Urzędu, natomiast aktualizacja regulaminu udzielania zamówień publicznych została opublikowana 28 października 2019 r.

W zakresie działania 3.3. *Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości (...)* w planie realizacji zadań i działań RPPK wykazano brak możliwości jego realizacji i nie określono terminów ani sposobu realizacji działania. Począwszy od 2019 r. w związku z przygotowaniem projektu nowej ustawy Pzp, w sprawozdaniach Urząd przewidywał wypracowanie dobrych praktyk w zamówieniach publicznych, nie określając jednocześnie terminu realizacji tego przedsięwzięcia. W związku z tym, że ustawa z dnia 11 września 2019 r. Pzp weszła w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2021 r., do końca realizacji RPPK wypracowanie przez Urząd dobrych praktyk nie było możliwe do zrealizowania.

W zakresie działania 3.5. UZP *Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)* nie otrzymywał od realizatora wiodącego (MF) harmonogramów i zadań do realizacji.

(akta kontroli str. 6, 22-29, 58-59, 88-130, 187, 191, 194-195, 198, 199, 254-259, 268-275, 301-314, 327, 359, 361, 366, 368, 386-392, 394, 397, 399-403, 434-448, 642, 650-651, 654, 675-680, 827-844, płyta CD – poz. 42-64)

2.4. W planie realizacji zadań i działań RPPK zostali wskazani realizatorzy współpracujący z UZP. Współpraca przebiegała następująco:

- w ramach działania 3.1. *Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości (...)* wskazane w planie realizacji zadań i działań RPPK cztery podmioty współpracujące (Szef

⁴⁶ Porozumienie z 11 sierpnia 2017 r. o dofinansowaniu projektu e-Zamówienia.

CBA, Prezes Krajowej Izby Odwoławczej, Prezes UOKiK, Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych) nie uczestniczyły w czynnościach kontrolnych UZP, ani bezpośrednio w procesie sporządzania przez Urząd sprawozdań o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych. Na potrzeby sporządzenia sprawozdań, UOKiK przekazywał do UZP informacje o swoich działaniach związanych z wykrywaniem przypadków zmów przetargowych⁴⁷. UZP przekazał w latach 2018-2020 do CBA łącznie 53 sprawy, w których zachodziło podejrzenie działań o charakterze korupcyjnym i w sprawozdaniach informował o tym fakcie. Urząd informował też o skierowanych do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomieniach⁴⁸ w przypadkach wystąpienia nieprawidłowości stanowiących naruszenie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w ramach działań kontrolnych *Prezes nie dokonuje oceny działalności zamawiającego, choćby w zakresie udzielania zamówień. Nie jest uprawniony do wyciągania wniosków idących dalej niż stwierdzenie, czy zostały naruszone przepisy ustawy Pzp, jeżeli natomiast doszło do naruszenia – wskazanie tych przepisów. Ponadto podał, że w zakresie kompetencji UZP w toku analizy wniosków o kontrolę (...) w przypadku podniesienia przez wnioskodawcę zarzutów o charakterze korupcyjnym lub mogącym wskazywać na działania korupcyjne, a także w przypadku podejrzenia wystąpienia takich działań, kierowane były sprawy do CBA;*

- w ramach działania 3.2. *Wdrożenie centralnego systemu informatycznego (...)* realizator współpracujący (MC/Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) począwszy od II półrocza 2019 r. wypełniał obowiązki wynikające z porozumienia partnerskiego, w szczególności: uczestniczył w przygotowaniu Opisów Przedmiotu Zamówienia dla Platformy e-Zamówienia, wspierał Urząd w zakresie wykorzystania i pracy w chmurze obliczeniowej, integracji z Krajowym Węzłem Identyfikacji Elektronicznej⁴⁹, uczestniczył przy odbiorach produktów projektu;
- w ramach działania 3.3. *Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości (...)* nie zlecono Szefowi CBA (realizatorowi współpracującemu) żadnych zadań, ponieważ według opinii Prezesa UZP brak było możliwości realizacji tego działania, a planowane przez Urząd, w związku z uchwaleniem w dniu 11 września 2019 r. nowej ustawy Pzp, opracowanie dobrych praktyk dotyczących zamówień publicznych, było ustawową kompetencją Prezesa UZP;
- w ramach działania 3.4. *Wypracowanie mechanizmów umożliwiających ograniczenie nieprawidłowości (...)* UZP nie wyznaczył realizatorowi współpracującemu (Szefowi CBA) czynności do realizacji, ponieważ przeprowadzono aktualizację wzoru regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp, co było wyłączną kompetencją Prezesa UZP, a ponadto, każdy z realizatorów (zarówno UZP, jak i CBA), prowadził równoległe działania edukacyjne w zakresie wynikającym z posiadanych kompetencji;
- w ramach działania 3.5. *Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)* realizator wiodący (MF) nie przekazywał Urzędowi zakresu

⁴⁷ W latach 2018-2020 UOKiK poinformował o weryfikacji łącznie 647 postępowań pod kątem możliwości występowania umowy przetargowej.

⁴⁸ W latach 2018-2020 Prezes skierował łącznie 140 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

⁴⁹ Pośredniczy w uwierzytelnianiu w krajowych usługach on-line za pomocą środków identyfikacji elektronicznej wydanych przez różne podmioty w ramach systemów identyfikacji elektronicznej (źródło: <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/budowa-krajowego-wezla-identyfikacji-elektronicznej>).

czynności do podjęcia. Począwszy od sprawozdania za I półrocze 2019 r. Urząd informował CBA o prowadzonych pracach nad projektem nowej ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 6, 22-29, 88-130, 187, 191, 194-198, 254-259, 260-275, 327, 340-356, 359, 361, 366, 368, 386-392, 394, 396-397, 399-403, 434-448, 642, 650-651, 654, 670, 675-680, 827-844, 851-855, płyta CD – poz. 42-80)

2.5. W sprawozdaniu końcowym z realizacji zadań i działań RPPK Urząd wykazał zrealizowanie trzech działań: 3.1., 3.4. i 3.5, w przypadku działania 3.2. – udostępnienie systemu miniPortal oraz realizowane w 2020 r. prace w zakresie Platformy e-Zamówienia. W działaniu 3.3. na koniec 2020 r. wykazał *planowane podjęcie działań w zakresie wypracowania dobrych praktyk w zamówieniach publicznych*. Szczegółowy stan realizacji działań prezentował się następująco:

Działanie 3.1. Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości (...)

Realizacja działania polegała na uwzględnianiu w sporządzanych w Urzędzie sprawozdaniach ujawnianych w kontroli nieprawidłowości, mogących mieć podłoże korupcyjne i mechanizmów prowadzących do ich powstawania. Zostało ono zrealizowane w zakresie, jaki wynikał z kompetencji Prezesa UZP, określonych w ustawie Pzp. W latach 2018-2020 zostały przygotowane i opublikowane sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień publicznych, w których zostały zamieszczone informacje na temat przeprowadzonych przez Urząd kontroli i rodzajów ujawnionych w tych kontrolach nieprawidłowości (w tym mogących mieć podłoże korupcyjne) oraz informacje na temat stanu realizacji działań RPPK na lata 2018-2020. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, w związku z utrzymaniem przez CBA działania 3.1. w niezmienionym kształcie⁵⁰, zostało ono zrealizowane w *jedyny możliwy sposób, tj. poprzez podanie danych statystycznych odnośnie przekazania informacji do CBA oraz informacji dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości w danym roku, nie ograniczając się do podania wyłącznie tych, które potencjalnie miały charakter korupcyjny*. W latach 2018-2020 Prezes UZP przeprowadził łącznie 851 kontroli zamówień publicznych i w sprawozdaniu poinformował o stwierdzonych w kontrolach nieprawidłowościach, w tym o nieprawidłowościach mogących mieć podłoże korupcyjne (w latach 2018-2020 Prezes UZP przekazał do CBA łącznie 53 sprawy, w których zachodziło podejrzenie działań o charakterze korupcyjnym).

(akta kontroli str. 137-147, 187, 191, 194, 198, 199-253, 358, 361, 365, 368, 666, 669, 670, 674, 827-844, 851-855, płyta CD – poz. 158-161)

Działanie 3.2. Wdrożenie centralnego systemu informatycznego (...)

Realizacja działania polegała na wdrożeniu centralnego systemu informatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do informacji na temat prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W ramach działania realizowano Platformę e-Zamówienia w ramach projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne* oraz udostępniono w październiku 2018 r. system miniPortal. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *miniPortal, jako narzędzie tymczasowe, został wdrożony 18 października 2018 roku w zakresie komponentów Moduł tożsamości (...), moduł składania i deszyfrowania ofert, komunikacja między Zamawiającym i Wykonawcą*. Oględziny systemu potwierdziły, że ww. komponenty zostały uruchomione, a system był w pełni funkcjonalny. Od uruchomienia systemu w październiku 2018 r. do 3 listopada 2021 r. łącznie 7365 użytkowników

⁵⁰ W RPPK na lata 2018-2020 kontynuowano realizację działania z Programu na lata 2014-2019, w zakresie uwzględniania w sprawozdaniach Prezesa UZP ujawnianych przez Urząd nieprawidłowości. Pomimo zgłoszenia przez Prezesa UZP, na etapie opiniowania projektu RPPK na lata 2018-2020, braku możliwości realizacji działania 3.1. w zaplanowanym zakresie, w planie realizacji zadań i działań RPPK działanie zostało utrzymane w niezmienionym zakresie.

opublikowało w systemie co najmniej jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego⁵¹.

W ramach przygotowania Platformy e-Zamówienia UZP pełnił początkowo funkcję partnera projektu oraz realizatora współpracującego z MC i wykonywał zadania przewidziane w porozumieniu partnerskim⁵². W związku z nieprzedstawieniem przez wykonawcę należycie wykonanych modułów Platformy, w 2019 r. w MC podjęto decyzję o odstąpieniu od umowy z jej wykonawcą i rozwiązaniu 27 czerwca 2019 r. porozumienia o dofinansowaniu projektu. W dniu 25 września 2019 r. Prezes UZP zawarł nowe porozumienie o dofinansowaniu projektu⁵³ jako beneficjent i realizator wiodący⁵⁴.

W wyniku oględzin Platformy e-Zamówienia potwierdzono zrealizowanie zadań zaplanowanych do wykonania do końca 2020 r., tj. projektu technicznego Platformy, Modułu Tożsamości, Portalu Dostępowego, Systemu Obsługi Zgłoszeń, Modułu Postępowań i nowego Biuletynu Zamówień Publicznych. Na koniec 2020 r. w systemie było zarejestrowanych 728 użytkowników, a według stanu na 18 listopada 2021 r. – 44 179 użytkowników. W ramach pilotażu Modułu ofert i wniosków w 2021 r. zarejestrowano 55 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Do zakończenia realizacji RPPK (31 grudnia 2020 r.) prace nad Platformą e-Zamówienia nie zostały zakończone (według harmonogramu projektu odbiór końcowy Platformy był planowany do 15 lipca 2022 r.). Zmiany w założeniach realizacji działania nie zostały odzwierciedlone planie realizacji zadań i działań RPPK (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 1 wystąpienia*).

(akta kontroli str. 52-60, 88-131, 259-356, 372-379, 381, 642-645, 647, 666, 669, 806-819, 823-826, 827-844, 851-855, płyta CD – poz. 46-63)

Działanie 3.3. Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości (...)

Działanie dotyczyło wypracowania mechanizmów umożliwiających identyfikację nieprawidłowości w przypadku udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp, w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 5 tej ustawy. Na etapie tworzenia i opiniowania Programu i planu realizacji zadań i działań RPPK Prezes UZP informował MSWiA, a następnie CBA o braku możliwości realizacji tego działania na gruncie przepisów ww. ustawy (szczegółowe uzasadnienie zostało zaprezentowane w wyjaśnieniach w opisie nieprawidłowości w pkt 2 na str. 13 wystąpienia). Działanie to zostało jednak utrzymane w planie realizacji RPPK. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *w związku z brakiem realnej możliwości realizacji działania 3.3., w sytuacji, gdy pojawiła się potencjalna możliwość podjęcia działań, przedstawiono w sprawozdaniu informacje odnośnie prowadzenia procesu legislacyjnego, który mógłby dać podwaliny do wykształcenia nowej praktyki*. Działanie to do zakończenia RPPK pozostało niezrealizowane, ponieważ wypracowanie nowych dobrych praktyk było możliwe dopiero po rozpoczęciu obowiązywania przepisów nowej ustawy Pzp z dnia 11 września

⁵¹ W latach 2018-2020 zamawiający zarejestrowali w systemie łącznie ok. 29,8 tys. postępowań o zamówienie publiczne.

⁵² Przygotował Studium wykonalności projektu, uczestniczył w opracowaniu Opisu Przedmiotu Zamówienia na budowę Platformy oraz w odbiorach i testach akceptacyjnych, a także w posiedzeniach Komitetu Sterującego, spotkaniach kierownictwa projektu, warsztatach, sporządzał także wkłady do wniosków beneficjenta o płatność.

⁵³ Realizowany na podstawie porozumienia z 25 września 2019 r. projekt e-Zamówienia uwzględni większość planowanych w 2017 r. funkcjonalności Platformy e-Zamówienia. Zmiany dotyczą włączenia do zakresu funkcjonalności, służących do komunikacji elektronicznej w procesie udzielania zamówienia publicznego, a także rezygnacji z usługi związanej z przeprowadzaniem na Platformie e-Zamówienia aukcji i licytacji elektronicznych oraz usługi przyjmowania i zabezpieczenia ofert/wniosków do terminu ich otwarcia.

⁵⁴ W ramach projektu Prezes UZP pełnił rolę przewodniczącego Komitetu Sterującego, wyznaczył Kierownika projektu oraz zapewnił personel niezbędny do realizacji projektu, przygotował dokumentację przetargową i przeprowadził postępowania na wybór wykonawcy Platformy oraz Inżyniera Kontraktu, zawarł i nadzorował realizację umów z wykonawcami, rozliczał wydatki w ramach projektu, prowadził działania informacyjno-promocyjne.

2019 r., tj. po 1 stycznia 2021 r.⁵⁵ Dyrektor Generalny podał, że UZP *na etapie procesu legislacyjnego nie mógł przewidzieć jaki ostatecznie będzie kształt uchwalanych przepisów oraz okres vacatio legis nowej ustawy Pzp. (...) ograniczono informacje w sprawozdaniu, że wykształcenie dobrych praktyk jest w sferze planów. CBA nie było dodatkowo informowane o braku możliwości zrealizowania tych działań. W sprawozdaniu końcowym Urząd nie poinformował o ww. przyczynach niezrealizowania działania.*

(akta kontroli str. 22-23, 52-54, 88-130, 186, 191, 193, 196, 359, 361, 365-368, 382-385, 394, 397, 399, 403, 645, 647, 651, 654, 666, 669, 671, 674, 696, 699, 821, 826-844, 851-855, płyta CD – poz. 38-41)

Działanie 3.4. Wypracowanie mechanizmów umożliwiających ograniczenie nieprawidłowości (...)

Działanie polegało na wypracowaniu mechanizmów umożliwiających ograniczenie możliwości wystąpienia nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych spod reżimu ustawy Pzp z 29 stycznia 2004 r., w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 8 tej ustawy. Działanie zostało zrealizowane w zakresie, wynikającym z planu realizacji zadań i działań RPPK. W 2019 r. został zaktualizowany i opublikowany na stronie internetowej UZP⁵⁶ regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 ust. 8 ustawy Pzp. Ponadto, w ramach przewidzianego w planie propagowania wiedzy na temat nieprawidłowości w zamówieniach publicznych oraz sposobów zapobiegania im, Urząd w latach 2018-2020 przeprowadził łącznie 72 konferencje/szkolenia (stacjonarne i on-line), skierowane do 5585 uczestników. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w sprawozdaniu za I półrocze 2019 r. *wskazano uzupełniająco, że również pracownicy UZP zostali przeszkoleni, co wydawało się korzystne dla zakresu realizowanego działania. Łącznie przeszkolono 74 pracowników Urzędu z zakresu przeciwdziałania korupcji⁵⁷. Poczynając od 2018 r., Urząd rozszerzył sprawozdawczość o informacje na temat prowadzonych przez MPiT we współpracy z UZP pracach nad nową ustawą Pzp (prace te nie zostały przewidziane w działaniu 3.4. w planie realizacji zadań i działań RPPK). W wyniku tych prac, w uchwalonej w dniu 11 września 2019 r. ustawie Pzp został wprowadzony obowiązek publikacji ogłoszeń dla zamówień bagatelnych⁵⁸, który został uchylony w listopadzie 2020 r., tj. jeszcze przed wejściem w życie przepisów ustawy Pzp⁵⁹. Ponadto, w art. 513 pkt 3 ww. ustawy została rozszerzona dopuszczalność odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej w przypadku, gdy zamawiający zaniechał przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub zorganizowania konkursu na podstawie Pzp, pomimo że był do tego zobowiązany.*

(akta kontroli str. 105-106, 127-128, 199-200, 386-392, 394-397, 399-403, 440-634, 645-647, 667-669, 671-692, 697, 699, 821-822, 826-844, 851-855, płyta CD – poz. 168-169)

Działanie 3.5. Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)

Działanie 3.5 dotyczyło opracowania i wdrożenia przepisów, umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku udzielania zamówień, wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów

⁵⁵ Zgodnie z art. 109 ustawy z 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2020).

⁵⁶ <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/wzorcowe-dokumenty/wzorcowe-dokumenty-dot.-ustawy-pzp-z-2004-r>.

⁵⁷ *Korupcja w administracji publicznej i Przeciwdziałanie korupcji* – platforma szkoleniowa CBA.

⁵⁸ Zamówienia publiczne, w przypadku których wartość, bez podatku od towarów i usług, dotycząca jednorazowego zakupu znajduje się w przedziale 50 000 tys. zł – 130 000 zł.

⁵⁹ Obowiązek uchylony ustawą z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2275). Projekt ustawy opracowany przez Ministerstwo Rozwoju we współpracy z UZP.

ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp. W sprawozdaniu końcowym UZP poinformował o uchwaleniu w dniu 11 września 2019 r. nowej ustawy Pzp, co według wyjaśnień Dyrektora Generalnego miało *bezpośredni wpływ na działania Ministerstwa Finansów w zakresie działania 3.5. RPPK, ponieważ od tego zależał zakres przedmiotowy zmian w ustawie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych*. W dniu 25 listopada 2020 r. Prezes UZP, w ramach uzgodnień międzyresortowych, zgłosił uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(akta kontroli str. 52-54, 59, 94-132, 359-361, 366, 368, 396-397, 402-403, 634-640, 667, 669, 672, 674, 851-855)

2.6. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *epidemia SARS-CoV-2 zasadniczo nie miała wpływu na terminowość prac, za które odpowiadał UZP w działaniach RPPK na lata 2018-2020*. Nie było konieczności wprowadzania szczególnych rozwiązań dla zapewnienia realizacji Programu.

(akta kontroli str. 3, 11, 187, 191, 193, 198)

2.7. W sporządzonym przez UZP sprawozdaniu końcowym z realizacji RPPK Urząd uznał działania 3.1. i 3.4. za zrealizowane, a w przypadku działania 3.3. – w trakcie realizacji. Niezależnie od zrealizowanych przez UZP czynności w tych działaniach, CBA na podstawie przeprowadzonej w listopadzie 2020 r. analizy uzupełniło łączne sprawozdanie końcowe opisem, z którego wynikało, że realizacja ww. działań nie była możliwa w zakresie przewidzianym w planie realizacji zadań i działań RPPK:

- w zakresie działania 3.1. CBA podało, że *istotnym jest, że UZP nie ujawnia nieprawidłowości o charakterze korupcyjnym (o tym, że doszło do korupcji można stwierdzić tylko w procesie karnym)*. Z tych względów wprowadzenie do przepisów obowiązku raportowania przez Prezesa UZP o kwestiach wymienionych w działaniu 3.1. spowodowałoby wprowadzenie *de facto* pustego zapisu;
- w zakresie działań 3.3. i 3.4. CBA podało, że *zadania wynikające z RPPK na lata 2018-2020 odnoszą się do przepisów ustawy, która 1 stycznia 2021 r. utraciła moc, a w nowym stanie prawnym przepisy te nie mają swoich dosłownych odpowiedników*. Wskutek tego nie ma możliwości opracowania rozwiązań, które realizowałyby działania 3.3. i 3.4.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że UZP nie brał bezpośrednio udziału w przeprowadzeniu przez CBA analizy, z której wynikały powyższe ustalenia.

(akta kontroli str. 125-130, 188, 191, 196, 198, 382-385, 845-850)

2.8. W latach 2018-2020 nie były prowadzone w UZP kontrole wewnętrzne ani audyty odnoszące się do zagadnień związanych z realizacją RPPK. Dyrektor Generalny wyjaśnił także, że *UZP nie ma wiedzy czy realizacja RPPK na lata 2018-2020 podlegała ewaluacji*.

Po kontroli P/15/007 – *Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* NIK sformułowała w 2016 r. uwagę⁶⁰, zgodnie z którą *w trakcie wdrażania planów realizacji zadań/działań Rządowego Programu w części dotyczącej UZP, po upływie ponad roku od wejścia RPPK w życie, poszczególne komórki organizacyjne Urzędu zgłaszały uwagi wskazujące, iż realizacja niektórych zadań może być niemożliwa lub w znacznym stopniu utrudniona*. Zdaniem NIK świadczy to, iż *na etapie opiniowania Rządowego Programu nie dokonano jego rzetelnej analizy, w konsekwencji czego mogły wystąpić trudności w realizacji zadań*. Uwaga dotyczyła m.in. działania, polegającego na uwzględnieniu w sprawozdaniach UZP ujawnionych przez Urząd nieprawidłowości mogących mieć

⁶⁰ Wystąpienie pokontrolne NIK nr KAP.410.007.06.2015 z 21 stycznia 2016 r.

podłoże korupcyjne. W związku z tym, że do projektu RPPK na lata 2018-2020 zostało wprowadzone tożsame z powyższym działanie (3.1. *Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości (...)*), Prezes UZP, uwzględniając uwagę NIK, na etapie opiniowania projektu Programu poinformował o braku kompetencji UZP do realizacji planowanego zakresu działania 3.1. Pomimo zgłoszenia powyższej uwagi, działanie to zostało utrzymane w RPPK niezmiennym kształcie. Opis jego realizacji został przedstawiony w pkt 2.5. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 3, 10, 185, 641, 647-648, 654, 693-695)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację przez UZP czynności w ramach działań RPPK. Urząd realizował je w zakresie posiadanych kompetencji, z uwzględnieniem zmian, które wystąpiły w obszarach objętych działaniami Programu. W ramach wykonania działania 3.1. *Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości (...)* Urząd uwzględnił w opracowywanych sprawozdaniach informacje o przeprowadzonych kontrolach, ujawnianych nieprawidłowościach i o przekazanych do CBA informacjach o podejrzeniu wystąpienia działań o charakterze korupcyjnym. W ramach realizacji działania 3.2. *Wdrożenie centralnego systemu informatycznego (...)* UZP uruchomił w 2018 r. system miniPortal, a także zapewnił realizację do końca 2020 r. części funkcjonalności Platformy e-Zamówienia. W związku ze zmianami, które wystąpiły w 2019 r. w zakresie ww. Platformy, termin jej realizacji został wydłużony z 2019 r. do 2022 r. Realizując działanie 3.4. *Wypracowanie mechanizmów umożliwiających ograniczenie nieprawidłowości (...)* Urząd zgodnie z planem realizacji zadań i działań RPPK przeprowadził aktualizację regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz cykl wydarzeń informacyjno-edukacyjnych. Ponadto, UZP rozszerzył sprawozdawczość z realizacji RPPK o prowadzone od 2018 r. we współpracy z MPiT prace nad projektem nowej ustawy Pzp, informując o wypracowanych w uchwalonej 11 września 2019 r. ustawie Pzp rozwiązaniach, służących ograniczeniu możliwości wystąpienia nieprawidłowości w zamówieniach publicznych wyłączonych z obowiązku stosowania tej ustawy. Do zakończenia RPPK nie zostało zrealizowane działanie 3.3. *Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości (...)*, w przypadku którego Urząd na etapie przygotowania planu realizacji zadań i działań RPPK wykazywał brak możliwości wykonania. Po uchwaleniu ustawy z dnia 11 września 2019 r. Pzp, UZP podejmował jednak czynności w celu wypracowania sposobu realizacji tego działania. W ramach udziału w realizacji działania 3.5. *Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)* UZP m.in. zgłosił uwagi do projektu MF ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

OBSZAR

3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Na etapie sporządzania planu realizacji zadań i działań RPPK Urząd określił mierniki realizacji dla dwóch z trzech działań, w których pełnił funkcję realizatora wiodącego, tj. dla działania 3.1. (jeden miernik) i 3.4 (dwa mierniki). W działaniu 3.3., ze względu na wykazany brak możliwości realizacji na moment sporządzania ww. planu, miernik nie został sformułowany. W planie realizacji zadań i działań RPPK zostały wskazane mierniki dla działań, w których UZP pełnił funkcję

realizatora współpracującego (pięć mierników dla działania 3.2. i jeden dla działania 3.5.).

(akta kontroli str. 22-29, 52-60)

3.2. W działaniu 3.1. określony w planie realizacji zadań i działań RPPK miernik: *wskaźnik uwzględnienia zagadnienia w treści sprawozdań (0-1)* został osiągnięty dla wszystkich sprawozdań, sporządzonych w okresie 2018-2020. W zakresie wynikającym z kompetencji Prezes UZP zaprezentował w sprawozdaniach informacje o przeprowadzonych kontrolach i ujawnionych w ich wyniku nieprawidłowościach oraz o liczbie przekazywanych do CBA spraw, w których w toku kontroli/postępowań Urząd identyfikował podejrzenie wystąpienia zachowań o podłożu korupcyjnym (szczegółowe informacje o liczbie kontroli i spraw przekazanych do CBA zamieszczono w pkt 2.5. niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 118-130, 199-253, 827-844, płyta CD – poz. 158-161)

3.3. W działaniu 3.2. w planie realizacji zadań i działań RPPK ujęto pięć mierników, będących wskaźnikami produktu i rezultatu z wniosku o dofinansowanie projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*⁶¹. Ze względu na rozwiązanie w czerwcu 2019 r. porozumienia o dofinansowaniu ww. projektu, w sprawozdaniu za I półrocze 2019 r. z realizacji RPPK podano, że *nie wdrożono żadnego modułu Platformy e-Zamówienia i nie uruchomiono żadnej powiązanej z nią usługi*. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że uruchomienie w 2018 r. miniPortalu pozwoliło na częściową realizację mierników (*liczba usług publicznych udostępnionych on-line, liczba udostępnionych usług wewnątrzadministracyjnych*)⁶². W projekcie stanowiącym załącznik do zawartego przez UZP we wrześniu 2019 r. nowego porozumienia o dofinansowaniu projektu e-Zamówienia określono tożsame do projektu z 2017 r. wskaźniki, zmieniając dla części z nich wartości docelowe⁶³. Opublikowane w planie realizacji zadań i działań RPPK wartości mierników nie zostały zaktualizowane po tej zmianie (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 1 wystąpienia*). Dyrektor Generalny wyjaśnił, że Platforma e-Zamówienia jest nadal w trakcie realizacji i nie zostały udostępnione jeszcze wszystkie zaplanowane usługi publiczne. Wartości mierników związanych ze wsparciem szkoleniowym zostaną wykazane po przeprowadzeniu cyklu konferencji informacyjno-promocyjnych (pierwsza odbyła się 9 listopada 2021 r.). W przypadku wskaźnika liczby załatwionych spraw poprzez udostępnioną on-line usługę publiczną, w związku z uruchomieniem w 2021 r. Modułu ofert i wniosków, zarejestrowano 55 postępowań⁶⁴. Wartość docelowa ww. wskaźnika ma być osiągnięta, zgodnie z porozumieniem o dofinansowaniu, w terminie 12 miesięcy od zakończenia rzeczowej realizacji projektu⁶⁵.

(akta kontroli str. 52-60, 276-288, 642-647, 698-699, 807-819, 823-826, 827-844, płyta CD – poz. 46-61)

3.4. Dla działania 3.3. w planie realizacji zadań i działań RPPK nie został określony miernik jego realizacji, ponieważ według opinii Prezesa UZP działanie nie było możliwe do zrealizowania. Koordynator nie występował do CBA w sprawie

⁶¹ 1. Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja (5), 2. Liczba udostępnionych usług wewnątrzadministracyjnych (1), 3. Liczba uruchomionych systemów teleinformatycznych w podmiotach wykonujących zadania publiczne (1), 4. Liczba pracowników podmiotów wykonujących zadania publiczne nie będących pracownikami IT, objętych wsparciem szkoleniowym (1000), 5. Liczba załatwionych spraw poprzez udostępnioną on-line usługę publiczną (100 000).

⁶² We wniosku o dofinansowanie projektu przewidziano realizację usług: udział wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na różnych etapach, monitorowanie rynku zamówień publicznych na podstawie zgromadzonych w CRD danych, przygotowanie i prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez zamawiającego, zamieszczanie ogłoszeń i składanie rocznego sprawozdania przez zamawiających.

⁶³ Patrz przypis 43.

⁶⁴ Według stanu na 23 listopada 2021 r.

⁶⁵ Na podstawie §16 porozumienia o dofinansowaniu projektu.

zdefiniowania miernika dla tego działania, natomiast w sprawozdaniach⁶⁶ Urząd prezentował informacje o planowanym opracowaniu dobrych praktyk w zamówieniach publicznych po uchwaleniu w dniu 11 września 2019 r. ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 22-29, 94-130, 358-361, 365, 368, 393, 397, 399, 403, 693-695)

3.5. W działaniu 3.4. w planie realizacji zadań i działań RPPK zostały sformułowane dwa mierniki: *ilość opracowanych wzorcowych dokumentów* i *ilość przeprowadzonych szkoleń/konferencji*. Urząd przewidział w ww. planie aktualizację jednego wzoru regulaminu, która została przeprowadzona i opublikowana w 2019 r. Dla działań polegających na propagowaniu wiedzy na temat nieprawidłowości w zamówieniach publicznych, Urząd przyjął miernik bez określenia wartości docelowej, co nie dawało możliwości rzetelnego zweryfikowania postępu i stanu realizacji tych działań (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W sprawozdaniu końcowym Urząd poinformował jedynie o zrealizowaniu cyklu konferencji i szkoleń, nie podając rzeczywistej liczby wydarzeń zakwalifikowanych jako zrealizowane w ramach działania 3.4.

(akta kontroli str. 22-29, 105-106, 127-128, 645, 647, 651-652, 654, 827-844, płyta CD – poz. 168-169)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W działaniu 3.4. w planie realizacji zadań i działań RPPK w zakresie propagowania wiedzy na temat nieprawidłowości w zamówieniach publicznych oraz sposobu zapobiegania Urząd przyjął miernik, którego konstrukcja nie dawała możliwości zweryfikowania postępu i stanu realizacji działań w ww. zakresie. W ocenie NIK było to nierzetelne. Dla miernika *liczba przeprowadzonych szkoleń/konferencji* nie określono szacowanej/ zaplanowanej do osiągnięcia wartości. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego, nie było możliwe wskazanie dla tego miernika konkretnej liczby szkoleń/konferencji w zakresie RPPK. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *zadania związane z przygotowaniem konferencji/szkoleń były realizowane wg zapotrzebowania i planów edukacyjno-szkoleniowych (...) możliwe było monitorowanie prac poprzez ustalenie ile konferencji/szkoleń zostało przeprowadzonych (...). Kluczowym jest, że działanie zostało zrealizowane co zostało odzwierciedlone w sprawozdaniach z realizacji RPPK na lata 2018-2020.* Dyrektor podał także, że *w sprawozdaniu potwierdzono, że założone działania faktycznie się odbyły i w tym zakresie dane przekazywane do koordynatora/członka Zespołu zostały zweryfikowane i ujęte w sprawozdaniu.*

(akta kontroli str. 28, 52-54, 59, 394, 397, 399, 403, 675-680, 434-633, 696-697, 699, 821-822, 826-844, płyta CD – poz. 168-169)

NIK zauważa, że przyjęcie w planie miernika bez możliwości oszacowania jego wartości nie daje możliwości ustalenia faktycznego stopnia zaawansowania realizacji działania. W ocenie NIK w sytuacji braku możliwości wyznaczenia dokładnej jego wartości, możliwe było ustalenie (na podstawie dotychczasowych doświadczeń w zakresie planowania przedsięwzięć edukacyjnych Urzędu) wartości szacunkowej/minimalnej, tak jak miało to miejsce w przypadku innych realizatorów RPPK. Przyjęcie miernika bez określenia jego wartości oraz sposób prezentacji w sprawozdaniach informacji na temat zrealizowanych konferencji/szkoleń (niespójność i niekonsekwentne prezentowanie informacji, które opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze 1 wystąpienia), według NIK utrudnia jednoznaczną weryfikację stopnia zrealizowania działania.

⁶⁶ Kolumna: *Sposób realizacji*.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja przez UZP części przewidzianych w planie realizacji zadań i działań RPPK działań pozwoliła na osiągnięcie w pełni dwóch i częściowo dwóch spośród ośmiu mierników przyjętych w działaniach, w których Urząd pełnił funkcję realizatora wiodącego. W działaniu 3.1. został osiągnięty zaplanowany miernik. W działaniu 3.2. UZP zapewnił częściową realizację dwóch mierników, uruchamiając w 2018 r. system miniPortal. Ze względu na rozwiązanie przez realizatora wiodącego (MC) w 2019 r. umów i porozumień dotyczących projektu e-Zamówienia oraz zawarcie przez UZP nowych porozumień i umów, co spowodowało wydłużenie realizacji projektu do 2022 r., nie było możliwe osiągnięcie do zakończenia realizacji RPPK przewidzianych nowych wartości docelowych mierników. W przypadku działania 3.4. UZP osiągnął miernik dotyczący opracowania wzorcowych dokumentów. W przypadku propagowania wiedzy na temat nieprawidłowości w zamówieniach publicznych, UZP przyjął miernik, dla którego nie określono wartości docelowej, co nie dawało możliwości pomiaru stanu zaawansowania realizacji działań w ww. zakresie. W ocenie NIK było to nierzetelne. Dla działania 3.3. nie został przyjęty miernik, ponieważ działanie to nie było możliwe do zrealizowania do końca realizacji RPPK.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny, w związku z zakończeniem realizacji Programu z dniem 31 grudnia 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

Uwagi

W przypadku powierzenia UZP realizacji zadań/działań w ramach kolejnego rządowego programu w zakresie przeciwdziałania korupcji, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na potrzebę:

1. Niezwłocznego podejmowania działań w celu wyznaczenia/upoważniania Koordynatora w Urzędzie.
2. Ustalania mierników, w taki sposób, aby umożliwiały pomiar oraz monitorowanie postępu realizacji działań.
3. Występowania z wnioskami o zmianę planu zadań/działań lub konsultowania z zarządzającym programem zasadności ich uwzględnienia w planie w przypadku wystąpienia zmian w zadaniach/działaniach programu.
4. Zapewnienia rzetelnego sporządzania sprawozdań dotyczących realizacji zadań/działań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 NIK. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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,

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis