



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.004.02.2020

Andrzej Lech
Dyrektor
Centrum Zakupów dla Sądownictwa
Instytucja Gospodarki Budżetowej
ul. Wadowicka 6
30-415 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej
z dnia 17 grudnia 2020 r.

P/20/003 „Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej (dalej: „CZS” lub „Instytucja”), ul. Wadowicka 6, 30-415 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Lech, Dyrektor CZS od dnia 2 lipca 2018 r. Poprzednio, od dnia 20 czerwca 2017 r., funkcję Dyrektora CZS pełniła Agnieszka Rzepecka – Fyda.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie i realizacja zamówień publicznych udzielanych przez CZS oraz efekty udzielania zamówień publicznych przez CZS.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli.
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 Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontroler	Jacek Zaremba, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KPB/30/2020 z dnia 26 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1, 167-169)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W ocenie NIK, w CZS zlecone przez Sąd Apelacyjny w Krakowie³ usługi, polegające na planowaniu i realizacji zamówień publicznych o charakterze centralnym⁴ i wspólnym na rzecz sądów powszechnych i pozostałych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych⁵, wykonywano zgodnie z obowiązującymi przepisami i w sposób zapewniający ich sprawną realizację. Niezależnie od powyższego, NIK zwraca uwagę, że w większości zbadanych w toku kontroli zakupów (63%) ceny jednostkowe uzyskane indywidualnie przez wybrane sądy były niższe niż wynikające z rozstrzygnięć postępowań centralnych, a w CZS nie prowadzono w powyższym zakresie analiz porównawczych.
Uzasadnienie ogólnej	Instytucja była przygotowana organizacyjnie do realizacji zadań związanych z prowadzeniem centralnych zamówień publicznych dla jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości. Zadania te prowadzono na rzecz Sądu Apelacyjnego w Krakowie, na podstawie Statutu ⁶ oraz zgodnie z umową zawartą z tym Sądem, która określiła szczegółowe warunki świadczenia usług. Pracownicy uczestniczący w procesie planowania i realizacji zakupów centralnych posiadali doświadczenie w tym zakresie oraz uczestniczyli w cyklicznych szkoleniach branżowych. Zadania i zakresy odpowiedzialności właściwych komórek organizacyjnych CZS oraz zakresy czynności pracowników określiły odpowiednio regulaminy organizacyjne Instytucji

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Sąd Apelacyjny w Krakowie został wyznaczony zarządzeniami Ministra Sprawiedliwości do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych na rzecz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości.

⁴ Zwanych dalej również »zamówieniami centralnymi«.

⁵ Wykaz tych jednostek organizacyjnych stanowi załącznik do obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2020 r. (M.P. poz. 241).

⁶ Statut CZS został nadany przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie, który pełnił funkcję organu założycielskiego dla CZS.

oraz szczegółowe zakresy czynności, w sposób zgodny z postanowieniami Statutu CZS i regulacjami wdrożonych procedur wewnętrznych.

W okresie objętym kontrolą CZS wszczęło łącznie 60 postępowań o udzielenie zamówień publicznych o charakterze centralnym, z tego udzielono 51 zamówień, a w przypadku dziewięciu postępowań wszczętych w I półroczu 2020 trwała procedura wyłonienia wykonawców⁷. Szczegółowa kontrola wybranych dziewięciu postępowań (17,6%) wykazała, że ich realizacja odbywała się na podstawie zarządzeń Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z postanowieniami umowy o współpracy pomiędzy CZS a Sądem Apelacyjnym w Krakowie oraz obowiązującymi przepisami, w tym wdrożonymi w Instytucji procedurami. Stwierdzono, że za wykonanie usług polegających na organizacji i przeprowadzeniu wyżej wskazanych postępowań, a następnie z tytułu kontroli i nadzoru nad realizacją zawartych umów, CZS prawidłowo naliczyło należne wynagrodzenie umowne.

W efekcie przeprowadzenia w 2019 r. przez CZS wyżej wskazanych dziewięciu postępowań centralnych na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej, wrocławskiej i łódzkiej, zakupiono 27 produktów z różnych grup asortymentowych⁸. Z informacji uzyskanych od dyrektorów wybranych sądów apelacyjnych⁹ wynika, że w analogicznym okresie udzieliły one łącznie 68 zamówień na 23 produkty tożsame¹⁰ lub o zbliżonym charakterze¹¹ do zamówionych centralnie przez CZS. NIK zwraca uwagę, że w 43 przypadkach (63%) ceny jednostkowe poszczególnych produktów uzyskane w efekcie udzielonych zamówień indywidualnie przez sądy były niższe od cen uzyskanych w wyniku zakupów centralnych i stanowiły one od 16% do 97% cen jednostkowych uzyskanych przez CZS.

Uwzględniając wyjaśnione przez Dyrektora CZS uwarunkowania obiektywne, które mogły mieć wpływ na różnice cen jednostkowych urzędzeń i produktów zamawianych centralnie przez CZS oraz indywidualnie przez sądy, uzasadnione wątpliwości NIK budzi w niektórych przypadkach skala tych różnic. Dotyczy to w szczególności takich rodzajów zamawianych urzędzeń, jak na przykład drukarka typ 3 oraz urządzenie wielofunkcyjne typ 1-A4, mono, które zamówione zostały centralnie przez CZS w cenach jednostkowych odpowiednio ponad 6 i 5 krotnie przewyższających ceny uzyskane indywidualnie przez niektóre sądy apelacyjne. Ustalono, że tylko w trzech analizowanych przypadkach (13%) ceny produktów zamówionych przez wszystkie wybrane sądy były wyższe w relacji do uzyskanych w efekcie zakupów zrealizowanych przez CZS.

Do kompetencji Instytucji nie należało prowadzenie okresowych analiz oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych centralnych zamówień publicznych, jak też bieżących analiz porównawczych pod kątem opłacalności dokonywania zakupów centralnych w porównaniu do analogicznych zamówień udzielanych indywidualnie przez jednostki sądownictwa powszechnego lub pozostałe jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę wyniki wyżej przywołanych badań kontrolnych, NIK dostrzega potrzebę rozważenia, w porozumieniu z Dyrektorem Sądu Apelacyjnego w Krakowie, celowości wypracowania mechanizmów kontroli zarządczej zobowiązujących CZS do systemowego sporządzania tego typu analiz. Zdaniem NIK, wdrożenie takich rozwiązań organizacyjno – prawnych mogłoby stanowić zarówno istotne wsparcie dla kierownictwa Instytucji służące optymalizacji efektywności realizowanych zakupów centralnych, jak też pomocne narzędzie dla Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie w ramach sprawowanego nadzoru nad

⁷ Wg stanu na dzień 15 lipca 2020 r.

⁸ Według centralnego katalogu dostaw, określającego wymagania minimalne dla poszczególnych grup asortymentowych produktów.

⁹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁰ Tzn. produkty tego samego producenta, o takich samych nazwach handlowych, mogące różnić się od produktów zamówionych przez CZS brakiem dodatkowych wymagań, takich jak np. wymóg dostarczenia materiałów eksploatacyjnych, czy też różnymi kwotami zabezpieczeń należytego wykonania umowy lub wysokościami kar umownych.

¹¹ Tzn. produkty podobne technicznie i funkcjonalnie do produktów zamawianych przez CZS, które mogły różnić się niektórymi cechami, funkcjami i parametrami, czy też brakiem dodatkowych wymagań, takich jak np. wymóg dostarczenia materiałów eksploatacyjnych, czy też różnymi kwotami zabezpieczeń należytego wykonania umowy lub wysokościami kar umownych.

działalnością Instytucji, przy dokonywaniu oceny tego procesu, zwłaszcza pod względem osiągniętych korzyści finansowych w porównaniu do zamówień udzielanych w formie zdecentralizowanej. Jako dobrą praktykę takich działań NIK wskazuje przykład, gdzie po przeprowadzeniu w 2018 r. analizy ekonomicznej CZS wycofało się w kolejnych latach z udziału w postępowaniach centralnych na zakup materiałów biurowych stwierdzając, że korzystniejsze warunki można uzyskać poprzez zakupy w ramach postępowań prowadzonych indywidualnie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i realizacja zamówień publicznych udzielanych przez CZS

1.1. Przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z prowadzeniem centralnych zamówień publicznych dla jednostek sądownictwa powszechnego

Opis stanu faktycznego

1. CZS prowadził działalność na podstawie Statutu nadanego zarządzeniem Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie nr 12/17/Adm. z dnia 10 października 2017 r. z późn. zm., który pełnił funkcję organu założycielskiego dla CZS. Podstawowym statutowym przedmiotem działalności CZS było przygotowywanie, przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udzielanie zamówień, zawieranie umów ramowych oraz nadzór nad zamówieniami publicznymi, udzielanymi przez Sąd Apelacyjny w Krakowie (dalej: „SA w Krakowie” lub „Sąd”) jako zamawiający wskazany przez Ministra Sprawiedliwości w drodze zarządzenia na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹³ (dalej: „Pzp”).

(akta kontroli: str. 9-53)

W myśl art. 16 ust. 3 Pzp, Minister Sprawiedliwości może, w drodze zarządzenia, wskazać, spośród podległych jemu jednostek organizacyjnych lub przez niego nadzorowanych, zamawiającego, który będzie właściwy do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek, a także polecić tym jednostkom nabywanie określonych rodzajów zamówień od wskazanego albo centralnego zamawiającego lub od wykonawców wybranych przez wskazanego albo centralnego zamawiającego oraz polecić udzielanie zamówień na podstawie umowy ramowej zawartej przez wskazanego albo centralnego zamawiającego. Do realizacji zadań w powyższym zakresie, w okresie objętym kontrolą, SA w Krakowie został wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości:

- a) zarządzeniem z dnia 12 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia zamawiającego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na rozwiązanie informatyczne obejmujące funkcjonalności zapewniające obsługę procesu udzielania zamówień publicznych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej na rzecz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, sądów powszechnych oraz Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁴;
- b) zarządzeniem z dnia 12 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia zamawiającego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w latach 2019-2022 na rzecz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury¹⁵;
- c) zarządzeniem z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie wyznaczenia zamawiającego do przeprowadzenia postępowań i udzielenia zamówień publicznych na usługi ubezpieczeniowe na rzecz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury,

¹² 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.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

¹⁴ Dz. Urz. MS z 2018, poz. 147.

¹⁵ Dz. Urz. MS z 2018, poz. 148.

zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, ośrodków kuratorskich oraz sądów okręgowych¹⁶;

- d) zarządzeniem z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie wskazania zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowania na zawarcie umowy ramowej oraz zawarcia umowy ramowej na pozyskiwanie oprogramowania Microsoft lub oprogramowania równoważnego wraz z usługami towarzyszącymi na rzecz sądów powszechnych oraz Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁷;
- e) zarządzeniem z dnia 4 maja 2020 r. w sprawie wskazania zamawiającego właściwego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na rzecz sądów powszechnych na dostawę zintegrowanego oprogramowania do zarządzania komputerami i urządzeniami przenośnymi oraz świadczenie innych usług¹⁸;
- f) zarządzeniem z dnia 4 maja 2020 r. w sprawie wskazania zamawiającego właściwego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości oraz jednostek organizacyjnych sądów powszechnych na dostawę rozwiązania informatycznego obejmującego funkcjonalność wykrywania i reakcji na zagrożenia, zapewniającą ochronę stacji roboczych i serwerów przed atakami oraz świadczenie innych usług¹⁹;
- g) zarządzeniem z dnia 4 maja 2020 r. w sprawie wskazania zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowania na zawarcie umowy ramowej oraz zawarcia umowy ramowej na wyposażenia sal do cyfrowej rejestracji rozpraw wraz z usługami serwisu na rzecz sądów powszechnych²⁰;
- h) zarządzeniem z dnia 15 maja 2020 r. w sprawie wskazania zamawiającego właściwego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na rzecz sądów powszechnych na dostawę rozwiązania informatycznego obejmującego funkcjonalność monitorowania i nagrywania sesji zdalnych nawiązywanych do systemów informatycznych oraz świadczenie innych usług²¹.

Ponadto, zgodnie z § 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie organizacji zakupów dostaw i usług w sądownictwie powszechnym oraz wskazania zamawiającego²² (dalej: „Zarządzenie z dnia 28 marca 2017 r.”), SA w Krakowie przygotowuje i przeprowadza postępowania o udzielenie zamówień publicznych, udziela zamówień oraz zawiera umowy ramowe na rzecz sądów w zakresie dostaw: energii elektrycznej, paliw napędowych do samochodów oraz kart flotowych, białego papieru A4 do wydruków i kopiowania, prasy, samochodów osobowych i ciężarowych oraz usług: telefonii stacjonarnej, telefonii komórkowej, ubezpieczeń majątkowych i komunikacyjnych, pocztowych i kurierskich. Na podstawie § 2 ust. 2 tego zarządzenia, sądy apelacyjne przygotowują i przeprowadzają postępowania o udzielenie zamówień publicznych, udzielają zamówień oraz zawierają umowy ramowe na rzecz sądów z obszaru danej apelacji w zakresie dostaw: materiałów biurowych z wyłączeniem białego papieru A4 do wydruków i kopiowania, aparatów do telefonii komórkowej i tabletów oraz sprzętu komputerowego i biurowego. Według postanowień zarządzenia, zakupów ww. dostaw i usług dokonuje się w oparciu o katalogi przygotowane z uwzględnieniem parametrów, standaryzacji i zidentyfikowanych potrzeb sądów, ustalone w sposób umożliwiający dokonanie planowania rzeczowego i finansowego, zawierające orientacyjne ceny dostaw i usług. SA w Krakowie został zobowiązany do przekazywania do Ministerstwa Sprawiedliwości, w terminie do dnia 30 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, katalogów uwzględniających planowany zakup dostaw i usług w zakresie określonym w § 2 ust. 1 Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r. oraz dotyczącym zakupu dostaw materiałów biurowych z wyłączeniem białego papieru A4 do wydruków i kopiowania. Zatwierdzone przez Ministra Sprawiedliwości katalogi są wprowadzane do CSZ w terminie do dnia 30 kwietnia roku poprzedzającego rok budżetowy i stanowią podstawę do planowania

¹⁶ Dz. Urz. MS z 2019, poz. 151.

¹⁷ Dz. Urz. MS z 2019, poz. 241.

¹⁸ Dz. Urz. MS z 2020, poz. 115.

¹⁹ Dz. Urz. MS z 2020, poz. 116.

²⁰ Dz. Urz. MS z 2020, poz. 117.

²¹ Dz. Urz. MS z 2020, poz. 122.

²² Dz. Urz. MS z 2017 r. poz. 122, ze zm.

dostaw i usług na kolejny rok budżetowy. W zakresie dostaw, o których mowa w § 2 ust. 2 Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r., postępowania o udzielenie zamówień publicznych na rzecz sądów z obszaru danej apelacji mogą być przygotowywane i przeprowadzane przez SA w Krakowie, pod warunkiem terminowego złożenia wniosku oraz jego akceptacji (§ 8a Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r.).

Umową o świadczenie usług z dnia 30 grudnia 2016 r. (z późn. aneksami) SA w Krakowie zlecił CZS obsługę Sądu w pełnym zakresie spraw dotyczących m.in.:

- a) przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień publicznych na rzecz sądów powszechnych, w zakresie objętym zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 września 2014 r. w sprawie wskazania zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na rzecz sądów powszechnych²³. Wynagrodzenie netto za przeprowadzenie postępowania w sprawie zamówienia publicznego, w którym zamawiający przed otwarciem ofert oświadcza jaką kwotę przeznacza na sfinansowanie zamówienia, określono w wysokości 1,5% kwoty brutto przeznaczonej na sfinansowanie danego zamówienia publicznego, natomiast za przeprowadzenie postępowania w innych przypadkach (np. w trybie zamówienia z wolnej ręki) – 1,5% wartości brutto maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy wskazanego w umowie;
- b) nadzoru nad realizacją umów zawieranych przez CZS jako zamawiającego na rzecz sądów powszechnych, w zakresie objętym wyżej przywołanym zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości oraz obsługi narzędzia informatycznego pn. „Centralny System Zakupów dla Sądownictwa Powszechnego” (dalej: „System CSZ”). Wynagrodzenie netto za wykonanie zlecenia określono w wysokości 1% wartości brutto maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy wskazanego w danej umowie;
- c) przygotowania projektów: katalogu, harmonogramu, opinii projektów dotyczących wniosków oraz opisów przedmiotu zamówienia w zakresie wszystkich pozycji katalogu, w zakresie powierzonym Sądowi na podstawie ww. zarządzenia Ministra Sprawiedliwości. Ryczałtowe wynagrodzenie za świadczenie wskazanych usług określono w wysokości 0,15% wartości brutto sumy kwot przeznaczonych na sfinansowanie zamówień objętych ww. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości w poprzednim roku budżetowym, za każdy rok budżetowy wykonywania tych usług, w okresach miesięcznych.

(akta kontroli: str. 170-184)

Porozumieniem z dnia 24 sierpnia 2018 r. rozwiązano z dniem 31 sierpnia 2018 r. postanowienia wyżej przywołanej umowy, a także zawarto w tej dacie nową umowę regulującą relacje gospodarcze stron, która obowiązywała od dnia 1 września 2018 r. Umowa o współpracy z dnia 24 sierpnia 2018 r. z późn. aneksami (dalej: „Umowa o współpracy”) dotyczyła usług planowania, przygotowywania, przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień publicznych, udzielania tych zamówień, jak też kontrolowania i nadzorowania wykonywania umów, w tym wykonywania przez CZS uprawnień i obowiązków Sądu wynikających z Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r. Przedmiotem Umowy o współpracy było świadczenie przez CZS następujących usług na rzecz Sądu w zamian za wynagrodzenie (m.in.):

- a) planowanie zapotrzebowań na zamówienia publiczne na kolejny rok budżetowy poprzez przygotowanie i obsługę systemu CSZ do zbierania zapotrzebowań wstępnych oraz przygotowywanie katalogów. Wynagrodzenie netto za wykonanie usług określono w wysokości 0,15% wartości brutto sumy kwot przeznaczonych na sfinansowanie zamówień objętych Zarządzeniem z dnia 28 marca 2017 r. w poprzednim roku budżetowym, za każdy rok wykonywania tych usług, lecz nie więcej niż 20 tys. zł netto miesięcznie;
- b) przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz udzielenie zamówienia w imieniu Sądu. W przypadku unieważnienia postępowania i nieudzielenia zamówienia wynagrodzenie ustalono w wysokości netto wynoszącej

²³ Dz. Urz. MS z 2014 r., poz. 153. Wskazane zarządzenie zostało uchylone Zarządzeniem z dnia 28 marca 2017 r.

1,5% kwoty brutto przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, natomiast przy wyborze najkorzystniejszej oferty – 1,5% kwoty brutto przeznaczonej na sfinansowanie przedmiotu zamówienia (w przypadku udzielenia zamówienia publicznego po uprzednim unieważnieniu postępowania – równowartość 0,15%);

- c) nadzorowanie należytego wykonania umowy na udzielenie zamówienia publicznego. Wynagrodzenie netto za każdy miesiąc sprawowania nadzoru i kontroli nad zamówieniem określono w wysokości 1% wartości brutto maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy wskazanego w umowie.

W Umowie o współpracy SA w Krakowie zastrzegł sobie prawo do kontrolowania i nadzorowania należytego wykonania postanowień tej umowy.

(akta kontroli: str. 185-206)

W regulaminach organizacyjnych, nadanych zarządzeniami dyrektorów CZS, określona została struktura organizacyjna i zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych Instytucji. Do zadań Wydziału Zamówień Publicznych (dalej: „WZP”) należało m.in.:

- przygotowywanie projektu rocznego harmonogramu postępowań o udzielanie zamówień publicznych dla jednostek sądownictwa powszechnego;
- prowadzenie rejestru zamówień publicznych zawierającego dane dotyczące: wniosków o przeprowadzenie postępowania, wnioskodawcy, przedmiotu, trybu oraz przebiegu postępowania;
- przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań zmierzających do udzielenia zamówienia publicznego oraz podpisania umów ramowych, na podstawie i zgodnie z Pzp i wewnętrznymi regulaminami;
- prowadzenie rejestru umów oraz rejestru umów ramowych zawartych w wyniku przeprowadzenia postępowania na podstawie Pzp;
- sporządzanie okresowych informacji i sprawozdań o przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień centralnych dla zleceniodawcy (Sądu), zgodnie z jego zaleceniami;
- sporządzanie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych oraz zawartych umowach ramowych.

Do zadań Wydziału Kontroli i Realizacji Umów (dalej: „WKiRU”) należało m.in.:

- nadzór nad procesem wdrażania i realizacji umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych oraz monitorowanie stopnia wykonania zawartych umów;
- kontrola i administrowanie Systemem CSZ oraz przygotowywanie i wprowadzanie do niego danych w celu zbierania zapotrzebowań oraz realizacji umów przez jednostki sądownictwa powszechnego;
- prowadzenie rejestru umów oraz aneksów do umów przyjętych do realizacji w wyniku przeprowadzonych postępowań na podstawie Pzp, zawierającego m.in. dane dotyczące: numeru postępowania, przedmiotu zamówienia, okresu na jaki umowa została zawarta, wartość umowy;
- sporządzanie okresowych informacji i sprawozdań z nadzorowanych umów przyjętych do realizacji w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień centralnych dla zleceniodawcy (Sądu), zgodnie z jego zaleceniami;
- sporządzanie rocznych sprawozdań ze stopnia realizacji nadzorowanych umów.

(akta kontroli: str. 54-129)

Zarządzeniem nr 18/2018 z dnia 11 kwietnia 2018 r. Dyrektor CZS uchylił obowiązującą w Instytucji od 2012 r. procedurę udzielania zamówień publicznych i wprowadził nowy Regulamin udzielania zamówień publicznych. Regulamin określił zasady i tryb obejmujące przebieg planowania, przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w CZS, w imieniu SA w Krakowie lub innych podmiotów oraz w imieniu własnym, jak też procedury dotyczące zawarcia umowy i realizacji zamówienia. Ponadto, w załącznikach do Regulaminu uregulowano sposób powoływania oraz tryb pracy komisji przetargowych, wzory wniosków o wszczęcie postępowania prowadzonego dla SA w Krakowie lub innych podmiotów, lub prowadzonego dla CZS oraz wzory: protokołu postępowania na usługi społeczne, rejestru umów i rejestru postępowań.

(akta kontroli: str. 130-163)

Zarządzeniem nr 70/2017 z dnia 14 listopada 2017 r. Dyrektor Instytucji zobowiązał każdorazowo komisję przetargową lub osobę, której powierzono czynności w postępowaniu lub związane z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do uwzględnienia w dokumentach postępowania zaleceń Rady Ministrów z dnia 29 marca 2017 r. pn. „Zalecenia w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych”.

(akta kontroli: str. 164-166)

2. Według stanu na dzień 15 lipca 2020 r. w CZS zatrudniano 17 pracowników uczestniczących w procesie planowania i realizacji zamówień publicznych o charakterze centralnym, z tego siedmiu w WZP oraz 10 w WKiRU. Wskazany wyżej stan zatrudnienia był zbliżony w całym okresie objętym kontrolą. W procesie bezpośredniego planowania, przygotowania i przeprowadzenia poszczególnych postępowań o charakterze centralnym udział brali przede wszystkim członkowie komisji przetargowych oraz biegli. Jako członkowie komisji przetargowych uczestniczyli przede wszystkim pracownicy WZP i WKiRU, a także wyznaczeni pracownicy innych jednostek resortu sprawiedliwości spoza Instytucji, zapewniający w komisjach przetargowych odpowiednią do zasięgu postępowania reprezentację podmiotową. W niektórych kategoriach zamówień publicznych, w których zidentyfikowano potrzebę zapewnienia aktualnej, specjalistycznej wiedzy na etapie postępowania w procesie planowania, przygotowania i przeprowadzenia postępowań uczestniczyły również osoby powołane w charakterze biegłych²⁴.

W okresie objętym kontrolą, według stanu na koniec I półrocza 2020 r., CZS udzieliło łącznie 51 zamówień publicznych o charakterze centralnym (21 w 2018 r., 27 w 2019 r. oraz trzy w I półroczu 2020 r.) oraz w I półroczu 2020 r. wszczęto dziewięć postępowań²⁵. Łączna szacunkowa wartość zakończonych postępowań wyniosła 2 949 189,1 tys. zł, a w ich wyniku zawarto 89 umów wykonawczych. W składach powołanych przez Dyrektora CZS poszczególnych komisji przetargowych udział pracowników CZS kształtował się od trzech do siedmiu osób, natomiast udział członków komisji spoza CZS dotyczył wyłącznie ośmiu postępowań i wyniósł od jednej do 10 osób. Osoby powołane w charakterze biegłych uczestniczyły w toku 36 prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Oprócz wykonywania bieżących czynności w ramach poszczególnych postępowań, zgodnie z § 3 ust. 2 Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r. SA w Krakowie zobowiązany został do przygotowania projektu, uzgodnienia z sądami i przekazania do zatwierdzenia Ministra Sprawiedliwości katalogu dostaw i usług na kolejny rok budżetowy, obowiązującego dla wszystkich sądów powszechnych w zakresie wskazanym w § 2 ust. 1 tego Zarządzenia oraz dotyczącym zakupu dostaw materiałów biurowych z wyłączeniem białego papieru A4 do wydruków i kopiowania. W proces planistyczny obejmujący coroczne przygotowanie wspomnianego projektu katalogu zaangażowanych było pięciu pracowników WZP i WKiRU.

Ponadto, w ramach procesu przygotowania każdego postępowania i czynności planistycznych z tym związanych wykonywano czynności techniczne obejmujące przygotowanie cyklu zakupowego w Systemie CSZ lub formularzach zapotrzebowań, jak też zebranie i analizę zapotrzebowań złożonych przez poszczególne jednostki biorące udział w postępowaniu. W ten proces, w ramach każdego postępowania, zaangażowany był jeden pracownik WKiRU.

Wszyscy pracownicy WZP i WKiRU byli merytorycznie przygotowani do rzetelnego wykonywania zadań w procesie planowania i realizacji centralnych zamówień publicznych. Świadczy o tym wynik analizy danych dotyczących wykształcenia, kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, odbytych studiów podyplomowych oraz cyklicznych szkoleń branżowych w zakresie stosowania przepisów PZP.

²⁴ Dotyczyło to: usług ubezpieczeniowych (biegli z ramienia Brokera Ubezpieczeniowego z którym Sąd zawarł umowę brokerską), usług telefonii stacjonarnej (ekspert wybrany w procedurze zapytania ofertowego przez CZS) oraz dostaw sprzętu informatycznego i urządzeń biurowych (ekspert wybrany w procedurze zapytania ofertowego przez CZS).

²⁵ Według stanu na dzień 15 lipca 2020 r. nadal trwała procedura wyłonienia wykonawców.

(akta kontroli: str. 262-536)

3. Zadania i zakresy odpowiedzialności WZP i WKiRU oraz zakresy czynności pracowników tych wydziałów określiły odpowiednio regulaminy organizacyjne Instytucji oraz przyjęte do wiadomości i przestrzegania przez poszczególnych pracowników zakresy czynności. Zakresy czynności 17 pracowników zatrudnionych w WZP i WKiRU, uczestniczących w procesie planowania i realizacji zamówień publicznych o charakterze centralnym, precyzyjnie określiły ich zadania i odpowiedzialności, uszczegóławiając kompetencje wydziałów określone w regulaminach organizacyjnych, w sposób zgodny z postanowieniami Statutu CZS i regulacjami wdrożonych procedur wewnętrznych.

(akta kontroli: str. 220-261)

4. W toku przygotowania i przeprowadzania zamówień publicznych prowadzonych przez CZS wykorzystywane były dwa środki komunikacji elektronicznej, tj. System CSZ oraz system do elektronicznej komunikacji w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych (dalej: „System Smart Pzp”).

Głównym zadaniem Systemu CSZ jest efektywne wsparcie informatyczne procesów zakupowych realizowanych w sądownictwie. System CSZ powstał w wyniku udzielenia zamówienia publicznego w postępowaniu organizowanym w 2013 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości i był wykorzystywany we wszystkich jednostkach sądownictwa powszechnego. Instytucja nie ponosiła kosztów utworzenia i utrzymania Systemu CSZ, ponieważ nigdy nie była jego właścicielem. System CSZ obsługiwany był przez pracowników CZS wyłącznie w ramach świadczonych usług w zakresie zamówień centralnych i wspólnych zleconych przez Sąd.

SA w Krakowie, działając w imieniu własnym i na swoją rzecz oraz na rzecz sądów powszechnych, powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz Ministerstwa Sprawiedliwości, na podstawie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości²⁶ przeprowadził w 2018 r. postępowanie na usługę dostępu do oprogramowania zapewniającego obsługę procesu udzielania zamówień publicznych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Umowa o realizację przedmiotowego zamówienia publicznego została zawarta w dniu 31 sierpnia 2018 r., a dostęp do Systemu Smart Pzp został zapewniony od października 2018 r. W ramach prowadzonych postępowań o charakterze centralnym, CZS korzystało tego systemu poprzez uruchomione na zlecenie Sądu konto. Dostęp do konta nastąpił od 17 grudnia 2018 r., a wydatki poniesione przez CZS z tego tytułu w okresie grudzień 2018 r. – koniec I półrocza 2020 r. wyniosły łącznie 5,2 tys. zł brutto.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano awarii przywołanych wyżej systemów.

(akta kontroli: str. 537-542)

5. W okresie objętym kontrolą Instytucja nie prowadziła szkoleń dla jednostek sądownictwa powszechnego dotyczących osiągania korzyści z udzielania centralnych zamówień publicznych. Ustalono, że do CZS nie wpływały zgłoszenia w zakresie potrzeby organizacji tego typu szkoleń. Ustalono, że w 2019 r. Instytucja świadczyła komercyjne usługi szkoleniowe dla pracowników jednostek sądownictwa powszechnego w obszarze zasad organizacji zamówień publicznych w obszarze sądownictwa powszechnego oraz dotyczące jednej z nadzorowanych umów.

Jak wyjaśnił Dyrektor CZS, przyczyna niepodejmowania działań w zakresie organizacji szkoleń dla jednostek sądownictwa powszechnego dotyczących osiągania korzyści z udzielania centralnych zamówień publicznych wynika z faktu, iż kategorie zamówień publicznych o charakterze centralnym wyznaczone są na podstawie zarządzeń Ministra

²⁶ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia zamawiającego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na rozwiązanie informatyczne obejmujące funkcjonalności zapewniające obsługę procesu udzielania zamówień publicznych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej na rzecz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, sądów powszechnych oraz Ministerstwa Sprawiedliwości.

Sprawiedliwości²⁷. Wskazał, że w przypadku identyfikacji kategorii zamówień, dla których scentralizowanie procesu zakupowego przynosi korzyści ekonomiczne oraz organizacyjne, kategorie te podlegają centralizacji dla wszystkich jednostek organizacyjnych sądownictwa. Stwierdził ponadto, że ponieważ pomiędzy CZS, a Sądem istnieje tzw. „stosunek in-house”, w ramach którego 80% działalności Instytucji dotyczy wykonywania zadań publicznych na rzecz organu założycielskiego, SA w Krakowie bez konieczności stosowania przepisów Pzp zleca CZS zadania związane z procesem zamówień publicznych jako jednostce do tego rodzaju działań dedykowanej, w celu wyższej profesjonalizacji oraz sprawności zarządczej w zakresie powierzonych mu przez Ministra Sprawiedliwości zadań centralnych. Podkreślił, że w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego CZS działa jako pełnomocnik Sądu na podstawie obowiązującej umowy o współpracy, udzielonego pełnomocnictwa oraz poszczególnych zleceń do umowy o współpracy na wykonanie określonych usług, a taka organizacja procesu udzielania zamówień publicznych o charakterze centralnym w obszarze sądownictwa powszechnego skutkuje brakiem zainteresowania pracowników jednostek sądownictwa w szkoleniach wyłącznie z zakresu korzyści dotyczących udzielania centralnych zamówień publicznych.

(akta kontroli: str. 543-545)

1.2. Zgodność systemu zamówień publicznych udzielanych przez CZS, w tym zamówień wspólnych, z wewnętrznymi wytycznymi

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od początku 2018 r. do końca I półrocza 2020 r. CZS wszczęło łącznie 60 postępowań o udzielenie zamówień publicznych o charakterze centralnym²⁸ (21 w 2018 r., 27 w 2019 r. oraz 12 w I półroczu 2020 r.), z tego udzielono 51 zamówień publicznych, a w przypadku dziewięciu postępowań wszczętych w I półroczu 2020 r. trwała procedura wyłonienia wykonawców²⁹. Łączna szacunkowa wartość netto wszczętych postępowań wyniosła 3 066 578,9 tys. zł.

(akta kontroli: str. 594-599/1)

2. Łączna wartość zafakturowanych usług w okresie od początku 2018 r. do końca I półrocza 2020 r. z tytułu przeprowadzenia przez Instytucję postępowań o udzielenie zamówień publicznych o charakterze centralnym³⁰ wyniosła 3 255 tys. zł netto, z tego w 2018 r. – 1 937,8 tys. zł, w 2019 r. – 1 083,2 tys. zł, a w I półroczu 2020 r. – 234 tys. zł.

Jak wyjaśnił Dyrektor CZS, różnice w wynagrodzeniu całkowitym w danych latach są związane z faktem, że nie wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powtarzają się cyklicznie co roku, lecz w okresach dłuższych. Wskazał, że w 2018 r. zostały zafakturowane cztery postępowania (710,2 tys. zł netto), które mają cykl zakupowy dłuższy niż jeden rok³¹: Pokreślił ponadto, że większość wynagrodzenia za świadczone usługi w zakresie przeprowadzania postępowań, ze względu na specyfikę postępowań oraz uregulowania umowne, jest fakturowana w II połowie roku obrotowego.

(akta kontroli: str. 600-602)

3. Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto dziewięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego realizowanych centralnie w 2019 r. przez CZS na zlecenie SA

²⁷ Aktualnie obowiązujące zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie wskazane zostały w pkt III.1.1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Określają one przedmiot zamówienia, podmioty na rzecz których ma być przeprowadzone zamówienie oraz komu zostają powierzone obowiązki zamawiającego zgodnie z Pzp.

²⁸ Na podstawie art. 16 Pzp, w oparciu o upoważnienia dokonane zarządzeniami Ministra Sprawiedliwości.

²⁹ Wg stanu na dzień 15 lipca 2020 r.

³⁰ Wszystkie postępowania przeprowadzone na podstawie otrzymanych zleceń z SA w Krakowie, które wynikają z zarządzeń Ministra Sprawiedliwości.

³¹ WZP-421-4/2018 „Świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych” – umowa zawarta na trzy lata; WZP-421-3/2018 „Usługa dostępu do oprogramowania zapewniającego obsługę procesu udzielania zamówień publicznych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej na rzecz sądów powszechnych, jednostek organizacyjnych prokuratury oraz Ministerstwa Sprawiedliwości” – umowa zawarta na dwa lata; WZP-421-6/2018 „Świadczenie usług telefonii stacjonarnej na rzecz sądów powszechnych” – umowa zawarta na dwa lata, WZP-421-11/2018 „Świadczenie usług kurierskich na rzecz sądów powszechnych” – umowa zawarta na trzy lata.

w Krakowie³², co stanowiło 17,6% ogółu centralnych zamówień publicznych udzielonych przez Instytucję w kontrolowanym okresie³³. Ustalono, że ich realizacja odbywała się na podstawie Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r. oraz zgodnie z postanowieniami Umowy o współpracy oraz obowiązującymi w Instytucji procedurami. Stwierdzono również, że za wykonanie usług polegających na organizacji i przeprowadzeniu wyżej wskazanych postępowań, a następnie z tytułu kontroli i nadzoru nad realizacją zawartych umów, CZS zgodnie z warunkami Umowy o współpracy prawidłowo naliczyło i uzyskało od Sądu należne wynagrodzenie w łącznej kwocie wynoszącej 232,9 tys. zł netto. Prawidłowo pobierano również wynagrodzenie z tytułu usługi w zakresie opracowywania projektu katalogu dotyczącego organizowanych postępowań oraz kontroli i nadzoru umów w ramach zakupów centralnych.

(akta kontroli: str. 600, 597-598, 805-808)

W efekcie usługi polegającej na centralnym przeprowadzeniu przez CZS wskazanych wyżej postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej, wrocławskiej i łódzkiej, zakupiono 27 produktów z niżej wymienionych grup asortymentowych (wg centralnego katalogu dostaw, określającego wymagania minimalne dla poszczególnych produktów): laptopy typ 1 – standardowy; laptopy typ 2 – ponadstandardowy; komputery stacjonarne typ 1 – standardowy; komputery All in One, monitory typ 2 ekran do 21,5" – standardowy; monitory typ 4 ekran 24-25" – powiększony; drukarki typ 1 - mono, laser A4; drukarki typ 5 - wydajna mono, laser, A4; urządzenia wielofunkcyjne typ 1 - A4, mono; urządzenia wielofunkcyjne typ 3 - A3, mono; aparaty telefoniczne typ: 1, 2, 3 i 4; wokandy typ 1 - panel min. 19"; pamięci masowe typ 2 NAS RACKS; switch typ 2 – zarządzany, switch typ 3 – zarządzalny rack; drukarki typ 8; drukarki typ 8 wersja 1; urządzenia wielofunkcyjne typ 2; projekторы typ 1; drukarki typ: 3, 7 i 9; skanery typ 1 ręczny; skanery typ 1 wersja 1.

Z informacji uzyskanych, w trybie art. 29 ustawy o NIK, od dyrektorów sądów apelacyjnych w Lublinie, Warszawie, Rzeszowie i Poznaniu wynika, że wymienione sądy apelacyjne, działając w imieniu własnym i na rzecz podległych sądów powszechnych z obszarów miejscowych apelacji, udzieliły w 2019 r. łącznie 68 zamówień na 23³⁴ produkty tożsame lub o zbliżonym charakterze do wyżej wymienionych, zamówionych centralnie przez CZS. Analiza danych przedstawionych przez dyrektorów sądów apelacyjnych wykazała, że w przypadku 43 udzielonych zamówień (63%) ceny jednostkowe netto poszczególnych produktów uzyskane indywidualnie te sądy były niższe od cen uzyskanych w wyniku postępowań centralnych przeprowadzonych przez CZS i stanowiły one od 16% do 97% ceny jednostkowej uzyskanej przez CZS. W skrajnych przypadkach dotyczyło to zamówień udzielonych przez: SA w Poznaniu – drukarka typ 3 (16%), urządzenie wielofunkcyjne typ 1-A4, mono (18%), monitor typ 4 ekran 24-25"-powiększony (38%), SA w Warszawie – urządzenie wielofunkcyjne typ 1-A4, mono (19%), drukarka typ 1-mono, laser A4 (35%); SA w Rzeszowie – urządzenie wielofunkcyjne typ 1-A4, mono (36%).

(akta kontroli: str. 809-842)

Jak wyjaśnił Dyrektor CZS, przedmiotowe postępowania o udzielenie zamówień publicznych dla grup asortymentowych według katalogu dostaw sprzętu biurowego i komputerowego

³² Postępowania: WZP-421-5/2019 „Dostawa laptopów na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej, wrocławskiej i łódzkiej”; WZP-421-6/2019 „Dostawa komputerów na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej i łódzkiej”; WZP-421-7/2019 „Dostawa monitorów na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej i łódzkiej”; WZP-421-8/2019 „Dostawa drukarek i urządzeń wielofunkcyjnych na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej, wrocławskiej i łódzkiej”; WZP-421-9/2019 „Dostawa telefonów komórkowych na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej i wrocławskiej”; WZP-421-12/2019 „Dostawa wokand na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji łódzkiej, krakowskiej i wrocławskiej”; WZP-421-15/2019 „Dostawa pamięci masowych i przełączników sieciowych na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej, wrocławskiej i łódzkiej”; WZP-421-17/2019 „Dostawa drukarek, skanerów i projektorów na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej, wrocławskiej i łódzkiej”; WZP-421-30/2019 „Dostawa drukarek i skanerów na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej, wrocławskiej i łódzkiej”.

³³ Według stanu na dzień 15 lipca 2020 r.

³⁴ Nie udzielano zamówień na produkty cztery produkty, tj.: switch typ 2-zarządzany, drukarka typ 8 wersja 1, projektor typ 1, skaner typ 1 wersja 1.

(katalog urządzeń), utworzonego na podstawie Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r., nie mogą być porównywalne wyłącznie pod względem kryterium ceny, na co wpływ mają następujące uwarunkowania obiektywne:

- w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego stosowane są przez zamawiających odpowiadające ich potrzebom szczegółowe opisy przedmiotów zamówienia (OPZ) różnicujące sprzęt w ramach tej samej grupy asortymentowej określonej w katalogu urządzeń;
- dla jednej grupy asortymentowej możliwe jest opracowanie dwóch lub więcej wersji OPZ w zależności od potrzeb określonych przez zamawiającego;
- występują różne, w szczególności funkcjonalne, kryteria dodatkowe oceny ofert stosowane przez zamawiających, które zgodnie z art. 91 Pzp powinny stanowić aż 40% wagi wszystkich kryteriów w stosunku do ceny, która jako kryterium nie powinna przekraczać 60%;
- ilość zamawianego sprzętu informatycznego;
- koszty związane z dostawą zamówionych sprzętów informatycznych do wielu lokalizacji w ramach umowy;
- czas na realizację zamówienia;
- ilość, wysokość i rodzaj kar umownych zapewniających prawidłowe zabezpieczenie interesu zamawiającego;
- wysokość wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy lub jego brak;
- inne dodatkowe obowiązki umowne wykonawcy.

Dyrektor CZS wskazał, że katalog urządzeń jest dokumentem wyjściowym, ramowym mającym na celu bardzo ogólną i wstępną standaryzację kupowanych przez sądy sprzętów komputerowych poprzez określenie kilku parametrów brzegowych danego rodzaju urządzeń. Zawiera on wyłącznie minimalne wymagania jakie muszą spełniać kupowane sprzęty informatyczne oraz orientacyjne ceny dostaw, które służą do planowania rzeczowego i finansowego w sądach. Na podstawie zatwierdzonego katalogu urządzeń każdy Sąd Apelacyjny przygotował odpowiadające potrzebom sądów obszaru własnej apelacji OPZ dla poszczególnych grup asortymentowych, które muszą spełniać minimum wymagań zapisanych w katalogu urządzeń. Każdy zamawiający konstruując OPZ brał pod uwagę oprócz minimalnych wymogów opisanych w katalogu urządzeń także swoje indywidualne potrzeby w zakresie jaki ma spełniać planowany do zakupu sprzęt informatyczny oraz orientacyjną kwotę określoną w zatwierdzonym katalogu urządzeń oraz poziom środków zaplanowanych na cele dostaw informatycznych. Przygotowywane przez zamawiających OPZ były następnie, zgodnie z art 5 pkt 3 Zarządzenia z dnia 28 marca 2017, akceptowane przez komórkę organizacyjną Ministerstwa Sprawiedliwości odpowiedzialną za informatyzację resortu sprawiedliwości. W ramach jednej grupy asortymentowej opisanej w katalogu zamawiający mógł opracować i zatwierdzić nawet dwa lub więcej wersji OPZ jeżeli widział potrzebę zakupu zróżnicowanych sprzętów informatycznych. Jako przykład Dyrektor CZS podał opracowane na potrzeby SA w Krakowie dwie wersje OPZ na skaner typ 1 opisujące dwa różne fizycznie urządzenia, ale jednocześnie kwalifikujące się do tej samej grupy asortymentowej wg katalogu. Różne OPZ, które są podstawą przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla dostaw sprzętów informatycznych w ramach tych samych grup asortymentowych wg katalogu urządzeń powodują, że sprzęt zakupiony na ich podstawie jest na tyle zróżnicowany pod względem parametrów technicznych i funkcjonalnych, że nie można porównać go wyłącznie po kryterium ceny.

Dyrektor CZS zauważył, że ustawodawca wprowadzając do Pzp art. 91 dotyczący 40% kryteriów dodatkowych w ocenie ofert miał świadomość, że kryterium wyłącznie najniższej ceny w zamówieniach publicznych nie powinno być jedynym wyznacznikiem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez zamawiającego i nie przesądza ono o efektywności udzielania zamówień publicznych. Podkreślił znaczenie wielu, nie bezpośrednio ekonomicznych aspektów ocenianych w ramach kryteriów oceny ofert oraz kosztów całego procesu zakupowego, co w szczególności dotyczy urządzeń informatycznych, gdzie należy patrzeć całościowo na potrzeby zamawiającego, a zwłaszcza na niezawodność i koszty eksploatacji tych urządzeń po zakupie. Zdaniem Dyrektora CZS, biorąc pod uwagę całość przeprowadzonej analizy oraz stosowanie różnych OPZ, kryteriów

oceny ofert, zapisów umownych przez zamawiających, brak jest podstaw, aby stwierdzić, że sprzęty informatyczne zakwalifikowane do tej samej grupy asortymentowej w katalogu dostaw, dla oceny efektywności zakupów centralnych, można porównywać wyłącznie wg kryterium ceny ofertowej i na tej podstawie wnioskować o efektywności organizowania postępowań centralnych i wspólnych lub jej braku. Dyrektor CZS pokreślił, że oprócz kryteriów cenowych oraz potrzeb zamawiających należy przy ocenie efektywności organizacji zakupów centralnych i wspólnych wziąć pod uwagę także korzyści i koszty organizacyjno-kadrowe wynikające z funkcjonowania scentralizowanego systemu zakupowego, do których zaliczyć należy: zmniejszenie obciążania kadrowego jednostek sądownictwa powszechnego, profesjonalizację kadry zaangażowanej w proces zamówień publicznych, standaryzację obsługi procesów w warstwie informatycznej oraz scentralizowanie procesów zamówień publicznych, co czyni je bardziej transparentnymi i zdecydowanie ogranicza ryzyko zdarzeń patologicznych, w tym korupcyjnych.

(akta kontroli: str. 837-838, 843-1127)

NIK podziela stanowisko Dyrektora CZS w sprawie uwarunkowań, które mogą mieć wpływ na różnice cen jednostkowych urzędzeń informatycznych zamawianych centralnie przez CZS oraz indywidualnie przez jednostki sądownictwa powszechnego. Tym niemniej uzasadnione wątpliwości NIK budzi w niektórych przypadkach skala tych różnic. Dotyczy to w szczególności takich rodzajów zamawianych urzędzeń, jak na przykład: drukarka typ 3, urządzenie wielofunkcyjne typ 1-A4, mono, monitor typ 4 ekran 24-25"-powiększony, drukarka typ 1-mono, laser A4, które zamówione zostały centralnie przez CZS w cenach jednostkowych odpowiednio ponad 6, 5 i 2,5 krotnie przewyższających ceny uzyskane indywidualnie przez wybrane sądy apelacyjne. Ustalono, że tylko w przypadku trzech analizowanych produktów³⁵ (13%), zakupionych przez wybrane sądy apelacyjne, ceny te były każdorazowo wyższe w relacji do uzyskanych w efekcie zamówień udzielonych przez CZS.

4. W okresie od początku 2018 r. do końca I półrocza 2020 r. CZS udzieliło łącznie 48 zamówień publicznych³⁶ (18 w 2018 r., 20 w 2019 r., 10 w I półroczu 2020 r.), których zakres rzeczowy był zbliżony lub identyczny do zamówień centralnych przeprowadzonych przez Instytucję w tym okresie. Łączna szacunkowa wartość netto tych zamówień wyniosła 2 322,6 tys. zł. W 47 przypadkach zamówień udzielono samodzielnie, a w jednym wspólnie z 19 sądami apelacji krakowskiej.

Jak poinformował Dyrektor CZS:

- a) w zakresie zamówień publicznych dotyczących zakupu usług pocztowych nie było możliwe przyłączenie się CZS do postępowania centralnego z uwagi na specjalny, dedykowany system do nadzorowania usługi pocztowej, który był wykorzystywany w jednostkach sądownictwa powszechnego (System Obsługi Poczty - SOP);
- b) decyzję o zakupie monitorów komputerowych o wielkości matrycy 27 cali oraz komputerów typu „all-in-one” o wielkości matrycy 27 cali podjęto po weryfikacji potrzeb pracowników, podczas gdy zakupy centralne dla jednostek sądownictwa powszechnego obejmują monitory komputerowe oraz komputery typu all-in-one o wielkości matrycy maksymalnie 24 cale;
- c) w 2018 r. CZS przystąpiło do postępowania centralnego pn.: *„Dostawa materiałów biurowych na rzecz sądów powszechnych obszaru apelacji krakowskiej, apelacji białostockiej, apelacji lubelskiej”*. Po szczegółowej analizie zakresu przedmiotowego podpisanej umowy stwierdzono, iż wybrane pozycje zamówienia, które dotyczą asortymentu zamawianego przez Instytucję można nabyć taniej poza zamówieniem centralnym. Powyższe wynikało z faktu, iż zakres przedmiotowy zamówienia centralnego dostosowany był szczególnie do potrzeb jednostek sądownictwa, a asortyment zamawiany przez CZS wyróżnia się inną specyfiką. W wyniku dokonanej

³⁵ Aparat telefoniczny typ 3, pamięć masowa typ 2, drukarka typ 7.

³⁶ Z tego 46 zamówień udzielono w trybie zamówienia poniżej 30 tys. euro, a dwa w trybie przetargu nieograniczonego (WZP 2611-2/2018 – Dostawa materiałów do obsługi Centralnego Wydruku – koperty C5 do maszynowego pakowania; WZP-421-19/2019 – Kompleksowa dostawa gazu ziemnego grupy E na rzecz sądów powszechnych obszaru apelacji krakowskiej w roku 2020 – postępowanie wspólne obejmujące 19 sądów i CZS).

analizy zostało stwierdzone, że zakup materiałów biurowych i kopert do pakowania maszynowego formatu C5, w centralnej formule organizacji zakupów, jest dla CZS mniej korzystny, niż dokonanie samodzielnego zakupu – po wynegocjowaniu odpowiednich cen i warunków. W związku z powyższym, w kolejnych latach nie przystępowano do postępowania centralnego o udzielenie zamówienia publicznego. Koperty C5 do pakowania maszynowego kupowane są obecnie w osobnych postępowaniach, na zasadach pozwalających uzyskać najniższe ceny i najlepsze warunki, determinowane specyfiką działalności Centrum Obsługi Druku;

- d) zakup trzech komputerów stacjonarnych spowodowany był wystąpieniem nagłych okoliczności związanych m.in. z awariami jednostek sprzętowych, a także pilnymi potrzebami w Instytucji;
- e) zakup pięciu telefonów dla kadry kierowniczej Instytucji w grudniu 2019 r. spowodowany był zużyciem dotychczas użytkowanego sprzętu, a zakup ośmiu telefonów komórkowych w 2020 r. wynikał z przejścia na pracę zdalną pracowników, w związku z zagrożeniem epidemiologicznym;
- f) postępowanie o udzielenie zamówienia wspólnego „WZP-421-19/2019 - Kompleksowa dostawa gazu ziemnego grupy E na rzecz sądów powszechnych obszaru apelacji krakowskiej w roku 2020” było wspólną inicjatywą CZS oraz Sądu. W postępowaniu oprócz Instytucji udział wzięły wszystkie jednostki sądownictwa powszechnego z apelacji krakowskiej. Dzięki wspólnemu postępowaniu udało się uzyskać cenę łączną za zakup gazu ziemnego niższą ok. 13 % od kwoty przeznaczanej na sfinansowanie zamówienia.

Niezależnie od samodzielnego lub wspólnego udzielania zamówień publicznych, na podstawie porozumień zawartych z SA w Krakowie, CZS przystąpiło w okresie objętym kontrolą do 12 postępowań o charakterze centralnym³⁷, z tego do dwóch w 2018 r., sześciu w 2019 r. oraz czterech w I półroczu 2020 r. Łączna szacunkowa wartość netto tych zamówień wyniosła 328 225,1 tys. zł. Stwierdzono, że w II półroczu 2020 r. Instytucja zaplanowała przystąpienie do postępowań o charakterze centralnym dotyczących: sukcesywnego zakupu paliw dla samochodów służbowych sądów powszechnych w systemie bezgotówkowym na podstawie kart paliwowych, dostawy papieru białego A4 do wydruków i kopiowania na rzecz sądów powszechnych, dostawy prasy dla sądów powszechnych, kompleksowej dostawy gazu ziemnego grupy E na rzecz sądów powszechnych obszaru apelacji krakowskiej oraz umowy ramowej w zakresie dostawy komputerów przenośnych.

(akta kontroli: str. 626-648)

5. Korzystając ze swoich uprawnień statutowych oraz wynikających z Umowy o współpracy, w dniach 3-30 września 2019 r. SA w Krakowie w ramach sprawowanego nadzoru przeprowadził kontrolę w Instytucji. Okres objęty kontrolą obejmował lata 2018-2019, a jej przedmiot uwzględniał gospodarkę finansową i działalność statutową Instytucji, w tym realizację zamówień publicznych. W zakresie dotyczącym realizacji zamówień publicznych kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

³⁷ WZP-421-9/2018 - Dostawa papieru białego A4 do wydruków i kopiowania na rzecz sądów powszechnych, WZP-421-10/2018 - Dostawa materiałów biurowych na rzecz sądów powszechnych obszaru apelacji krakowskiej, apelacji białostockiej, apelacji lubelskiej, WZP-421-2/2019 - Świadczenie usług telefonii komórkowej na rzecz sądów powszechnych, WZP-421-4/2019 - Dostawa energii elektrycznej dla sądów powszechnych, WZP-421-14/2019 - Umowa ramowa na wybór pośredników w pozyskiwaniu oprogramowania Microsoft lub równoważnego na rzecz sądów powszechnych oraz Ministerstwa Sprawiedliwości, WZP-421-16/2019 - Ubezpieczenia mienia oraz odpowiedzialności cywilnej jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, WZP-421-18/2019 - Dostawa prasy dla sądów powszechnych w roku 2020, WZP-421-21/2019 - Dostawa papieru białego A4 do wydruków i kopiowania na rzecz sądów powszechnych, WZP-421-3/2020 - Ubezpieczenia mienia jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, WZP-421-4/2020 - Ubezpieczenia komunikacyjne jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, WZP-421-6/2020 - Dostawa energii elektrycznej na rzecz sądów powszechnych i prokuratur, WZP-421-7/2020 - Świadczenie usług telefonii stacjonarnej na rzecz sądów powszechnych.

Jak poinformował Dyrektor CZS, Sąd również na bieżąco, w formie spotkań stacjonarnych lub telekonferencji, sprawował nadzór nad realizacją zleconych zadań z zakresu planowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych o charakterze centralnym i wspólnym. Wskazał, że zgodnie z Umową o współpracy, w ramach bieżącej kontroli nad przebiegiem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego SA w Krakowie wskazał dedykowany adres e-mail, na który przekazywane były do przeglądu dokumenty dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i podpisane w imieniu Sądu wersje elektroniczne/skany umów. Zaznaczył, że Sąd wyznaczał również swoich przedstawicieli do prac w części komisji przetargowych, co miało miejsce w szczególności w zleconych do realizacji postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, które nie były zamówieniami powtarzającymi się cyklicznie, wykraczającymi zakresem poza jednostki sądownictwa powszechnego lub zakres postępowań wymagał ścisłego uzgadniania kwestii technicznych, merytorycznych lub finansowych.

(akta kontroli: str. 543-550)

6. Ustalono, że w ramach realizacji nałożonych na CZS obowiązków na rzecz Sądu, które wynikały m.in. z postanowień: statutowych, Umowy o współpracy, regulaminowych oraz Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r., dotyczących wykonywania usług planowania, przygotowywania, przeprowadzania i udzielania postępowań o udzielanie zamówień publicznych, kontrolowania i nadzorowania wykonywania umów, jak też obejmujących sporządzanie wymaganej sprawozdawczości:

- a) Dyrektor CZS przekazywał w cyklach kwartalnych do SA w Krakowie okresowe informacje finansowe z działalności CZS (zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 20 ust. 2 pkt 3 Statutu CZS), jak też coroczne informacje zbiorcze dotyczące postępowań, w których Sąd był reprezentowany przez Instytucję, w sposób umożliwiający terminowe i rzetelne przekazywanie przez SA w Krakowie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, do czego Sąd był zobowiązany na podstawie art. 98 ust. 1 i 2 Pzp;
- b) stosownie do postanowień § 2 ust. 1b) pkt XII i ust. 1c) Umowy o współpracy, na bieżąco przekazywano do Sądu informacje w sprawie istotnych czynności podejmowanych w toku prowadzonych postępowań³⁸;
- c) na podstawie § 2 ust. 1d) pkt VIII Umowy o współpracy, Dyrektor CZS terminowo przekazywał do SA w Krakowie comiesięczne raporty dotyczące umów nadzorowanych na zlecenie Sądu, w sposób uwzględniający czynności podejmowane w ramach nadzoru oraz wskazujący ustalony stopień ich realizacji (przygotowywanie wspomnianych raportów należało do zadań regulaminowym WKiRU);
- d) zgodnie z § 2 ust. 1a) pkt I Umowy o współpracy, w CZS prawidłowo i terminowo opracowano coroczne katalogi dostaw i usług, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 1 Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r., celem zatwierdzenia przez Ministra Sprawiedliwości;
- e) Instytucja terminowo wprowadzała do CSZ zatwierdzone przez Ministra Sprawiedliwości katalogi oraz ich aktualizacje, stosownie do wymagań określonych w § 3 ust. 3 Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r. oraz w § 2 ust. 1a) pkt II Umowy o współpracy;
- f) rzetelnie przygotowywano cykle zakupowe w celu umożliwienia sądom złożenia zarówno wstępnych zapotrzebowań, jak też zapotrzebowań zamówieniowych na dostawy i usługi określone w § 2 ust. 1 Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r. – stosownie do wymagań określonych w § 2 ust. 1a) pkt IV oraz ust. 1b) pkt IV Umowy o współpracy;
- g) WZP i WKiRU prawidłowo realizowały zadania regulaminowe dotyczące obowiązków w zakresie: przygotowywania projektów rocznych harmonogramów postępowań o udzielanie zamówień publicznych dla jednostek sądownictwa powszechnego, prowadzenia rejestru zamówień publicznych, prowadzenia rejestru umów oraz rejestru umów ramowych, sporządzania rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach

³⁸ W szczególności informacje: o wszczęciu postępowań, o otwarciu ofert, o wynikach postępowań, dotyczące protokołów postępowań o udzielenia zamówień oraz zawartych umów.

publicznych oraz zawartych umowach ramowych, prowadzenia rejestru umów oraz aneksów do umów przyjętych do realizacji w wyniku przeprowadzonych postępowań na podstawie Pzp oraz sporządzania rocznych sprawozdań ze stopnia realizacji nadzorowanych umów.

(akta kontroli: str. 564-593, 603-604, 615-625, 649-804)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W CZS wykonywano usługi zlecone przez SA w Krakowie, polegające na planowaniu i realizacji zamówień publicznych o charakterze centralnym i wspólnym na rzecz sądów powszechnych i pozostałych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, zgodnie z obowiązującymi przepisami i w sposób zapewniający ich sprawną realizację. Uwzględniając uwarunkowania, które mogły mieć wpływ na różnice cen jednostkowych porównywalnych urzędów i produktów zamawianych centralnie przez CZS oraz indywidualnie przez sądy, NIK zwraca uwagę, że w większości zbadanych w toku kontroli zamówień produktów katalogowych z poszczególnych grup asortymentowych (63%) ceny uzyskane indywidualnie przez wybrane sądy były niższe od wynikających z rozstrzygnięć postępowań centralnych.

OBSZAR

2. Efekty udzielania zamówień publicznych przez CZS

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w CZS nie przeprowadzono w sposób systemowy analiz oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych centralnie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Nie analizowano również na bieżąco korzyści z udzielania centralnych zamówień publicznych w porównaniu do zakupów realizowanych indywidualnie przez jednostki sądownictwa powszechnego lub pozostałe jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości. Kontrola wykazała, że podejmowanie wskazanych działań nie należało do kompetencji CZS.

Jak wyjaśnił Dyrektor CZS, w zakresie udzielania zamówień publicznych o charakterze centralnym Instytucja dokonywała analiz oszczędności i analiz efektów wynikających z udzielanych zamówień publicznych w dostosowaniu do specyfiki danego zamówienia. Wskazał, że różnorodność dostaw i usług stanowiących przedmiot zamówień o charakterze centralnym uzasadnia ocenę efektywności zamówień biorąc pod uwagę różne aspekty konkretnego zamówienia, a dodatkowo nie istnieją ustandaryzowane formy analiz dla zamówień grupowych, które zobowiązywałyby CZS do dochowania sformalizowanego ich kształtu. Stwierdził, że sposób organizacji procesów scentralizowanych zamówień publicznych realizowanych przez CZS, polegający na określaniu przez Ministra Sprawiedliwości kategorii zakupowych podlegających centralizacji według przedmiotu zamówienia powoduje, iż co do zasady sądy w ramach tych kategorii nie realizują zamówień indywidualnych poza systemem centralnym, co powoduje z kolei brak możliwości dokonania czysto finansowej analizy poszczególnych kategorii zakupowych. Zdaniem Dyrektora CZS, nie można dokonywać ciągłego porównania do cen w zamówieniu centralnym uzyskiwanych w latach poprzednich ponieważ takie porównanie nie odzwierciedla aktualnej i realnej rynkowo korzyści finansowej uzyskiwanej w zamówieniu, natomiast porównania finansowe wartości z uzyskiwanych ofert czynione były względem wartości określanych w ramach ustalania wartości szacunkowej zamówienia oraz kwoty przeznaczonej na sfinansowanie konkretnego zamówienia. W ocenie Dyrektora CZS, w odniesieniu do aspektu ekonomiki scentralizowanego procesu zakupowego należy wskazać generalne korzyści organizacyjno-kadrowe wynikające z funkcjonowania scentralizowanego systemu w sądownictwie, tj.: zmniejszenie obciążenia kadrowego jednostek sądownictwa powszechnego, profesjonalizacja kadry zaangażowanej w proces zamówień publicznych, standaryzacja obsługi procesów w warstwie informatycznej oraz scentralizowanie procesów zamówień publicznych, co czyni je bardziej transparentnymi i zdecydowanie ogranicza ryzyko zdarzeń patologicznych, w tym korupcyjnych.

(akta kontroli: str. 561-563)

Ustalono, że za pośrednictwem Sądu CZS systematycznie informowało pozostałe sądy apelacyjne o możliwości przyłączenia się, na zasadach opisanych w § 8a Zarządzenia

z dnia 28 marca 2017 r., do postępowań organizowanych przez SA w Krakowie na rzecz jednostek z obszaru apelacji krakowskiej, opisanych w § 2 ust. 2 tego zarządzenia. W efekcie wskazanych inicjatyw, do postępowań prowadzonych na rzecz jednostek obszaru apelacji krakowskiej w zakresie dostaw materiałów biurowych w 2018 r. przyłączyły się jednostki sądownictwa obszarów apelacji białostockiej i lubelskiej, w 2019 r. – apelacji białostockiej, gdańskiej, katowickiej, lubelskiej, łódzkiej i wrocławskiej, a w 2020 r. – apelacji białostockiej, gdańskiej, katowickiej, lubelskiej, łódzkiej i wrocławskiej. Natomiast do postępowania prowadzonych na rzecz jednostek obszaru apelacji krakowskiej w zakresie dostaw sprzętów informatycznych oraz urządzeń biurowych w 2019 r. przyłączyły się jednostki sądownictwa obszarów apelacji łódzkiej i wrocławskiej, a w 2020 r. - białostockiej, łódzkiej, poznańskiej i wrocławskiej.

W uzgodnieniu z Sądem, w 2019 r. CZS zainicjowało i przeprowadziło wspólne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego „WZP-421-19/2019 - Kompleksowa dostawa gazu ziemnego grupy E (wysokometanowy) na rzecz sądów powszechnych obszaru apelacji krakowskiej w roku 2020”. W postępowaniu oprócz Instytucji wzięły udział wszystkie jednostki sądownictwa powszechnego z obszaru apelacji krakowskiej (łącznie 38 sądów). W efekcie tych działań obniżono koszty zakupu tego paliwa o ok. 13% od kwoty przeznaczonej na sfinansowanie całości zamówienia.

Oprócz działań w zakresie jednostek sądownictwa powszechnego Instytucja wraz z Sądem podejmowały skuteczne inicjatywy polegające na włączeniu do postępowań centralnych o udzielenie zamówienia publicznego także innych jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, na podstawie porozumień pomiędzy zamawiającymi lub poprzez wydanie stosownych zarządzeń Ministra Sprawiedliwości. Dotyczyło to łącznie dziewięciu postępowań, w których poza sądami udział brały przede wszystkim jednostki prokuratury (od 57 do 428 jednostek uczestniczących), a także Ministerstwo Sprawiedliwości, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich, ośrodki kuratorskie oraz młodzieżowe ośrodki adaptacji społecznej.

(akta kontroli: str. 545-550)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Do kompetencji Instytucji nie należało prowadzenie okresowych analiz oszczędności i efektów wynikających z udzielania centralnych zamówień publicznych, jak też bieżących analiz porównawczych pod kątem opłacalności dokonywania zakupów centralnych w porównaniu do analogicznych zamówień udzielanych indywidualnie przez jednostki sądownictwa powszechnego lub pozostałe jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości. Biorąc jednakże pod uwagę wyniki badań kontrolnych wskazujących, że w większości przypadków z wybranych do szczegółowej analizy zamówień produktów katalogowych z różnych grup asortymentowych ceny jednostkowe uzyskane indywidualnie przez wybrane sądy były niższe niż wynikające z rozstrzygnięć postępowań centralnych, NIK dostrzega potrzebę rozważenia, w porozumieniu z SA w Krakowie, celowości wypracowania mechanizmów kontroli zarządczej zobowiązujących CZS do systemowego sporządzania tego typu analiz. Zdaniem NIK, wdrożenie takich rozwiązań organizacyjno – prawnych mogłoby stanowić zarówno istotne wsparcie dla kierownictwa Instytucji służące optymalizacji efektywności realizowanych zakupów centralnych (dokonywanych na podstawie § 2 ust. 1, jak i § 8a Zarządzenia z dnia 28 marca 2017 r.), jak też pomocne narzędzie dla Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Instytucji, przy dokonywaniu oceny tego procesu, zwłaszcza pod względem osiąganych korzyści finansowych w porównaniu do zamówień udzielanych w formie zdecentralizowanej.

Jako dobrą praktykę takich działań NIK wskazuje przykład³⁹, gdzie po przeprowadzeniu w 2018 r. analizy ekonomicznej CZS wycofało się w kolejnych latach z udziału w postępowaniach centralnych na zakup materiałów biurowych stwierdzając, że

³⁹ Opisany w punkcie 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

korzystniejsze warunki cenowe można uzyskać poprzez zakupy realizowane w ramach postępowań prowadzonych indywidualnie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w działalności jednostki kontrolowanej, NIK nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

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 dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 15 września 2020 r.

Kontroler:

Jacek Zaremba
Główny specjalista kp

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektor
Michał Jędrzejczyk

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektor
Michał Jędrzejczyk