



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA.410.005.03.2017  
P/17/063

TEKST UJEDNOLICONY

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach  
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice  
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30  
lka@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/063 – Dokonywanie zakupów do 30 tys. euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Michał Nowak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/112/2017 z dnia 14 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Krzysztof Baron, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/123/2017 z dnia 24 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach <sup>1</sup> ul. Lechicka 24, 40-609 Katowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Tabor, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach <sup>2</sup> . (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>3</sup> działalność ZDW dotyczącą organizacji i udzielania w latach 2014 – 2017 (I kwartał) zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 30 tys. euro<sup>4</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości:

- niezastosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup> przy udzieleniu zamówień na dostawę paliw o wartości przewyższającej wartość progową<sup>6</sup>, co naruszało art. 7 ust. 3 w zw. z art. 4 pkt 8 tej ustawy;
- udzielenie kolejnych ośmiu zamówień podprogowych na kwotę 981,7 tys. zł (60,2 % wartości 13 skontrolowanych zamówień) wykonawcom wybranym w postępowaniu niezapewniającym konkurencyjności, z uwagi na nieustalenie w przyjętych procedurach wymogu skierowania zapytań do większej liczby

<sup>1</sup> Dalej: „ZDW” lub „Zarząd”.

<sup>2</sup> Dalej: „Dyrektor”.

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

<sup>4</sup> Dalej: „zamówienia podprogowe”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, dalej: „PZP”.

<sup>6</sup> Wartość ta to wyrażona w złotych: równowartość kwoty 14 tys. euro – do 16 kwietnia 2014 r. i kwoty 30 tys. euro – od 16 kwietnia 2014 r.

potencjalnych wykonawców, mającego na celu zapewnienie wydatkowania środków publicznych zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup>, tj. w szczególności w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Stwierdzono ponadto, że w Sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach za 2015 rok wykazano zawyżoną o 126.500,0 zł (1,9%) kwotę zamówień, a na jednej z 10 zbadanych umów nie zaznaczono, że została ona poddana kontroli formalno-prawnej.

NIK zauważa równocześnie, że w latach objętych kontrolą w ZDW ustanowiono mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, a udzielenie zamówień podprogowych zostało poprzedzone rzetelnym ustaleniem ich wartości szacunkowej. Umowy zawarte w wyniku badanych postępowań zostały zrealizowane zgodnie z ich treścią.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2014 – 2017 w ZDW, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 3 uofp, wprowadzono procedury kontroli zarządczej<sup>8</sup>, w których ustalono m.in., że: (1) system kontroli zarządczej to ustanowione struktury i rozwiązania przyjęte w ZDW oraz systemy odpowiedzialności dla pracowników realizujących zadania na każdym szczeblu odpowiedzialności; (2) system kontroli zarządczej jest realizowany przez wszystkich pracowników ZDW, tj. najwyższe kierownictwo, naczelników wydziałów, kierowników komórek organizacyjnych, osoby zatrudnione na samodzielnych stanowiskach i pozostałych pracowników; (3) kontrola zarządcza jest realizowana w szczególności przez stosowanie regulacji wewnętrznych wprowadzonych zarządzeniami Dyrektora.

(dowód: akta kontroli str. 478-482, 485-486, 494-495, 519-520, 539 – 548, 551-554, 595, 601, 616, 621-622, 627, 632-633, 638, 643-644, 649, 654-655, 660, 665-666, 1402-1403)

Stosownie do ww. procedur kontroli zarządczej oraz zgodnie ze standardami kontroli zarządczej A3 oraz C10, zawartymi w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>9</sup>, odrębnymi zarządzeniami ustalono zakresy działania

<sup>7</sup>Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm., zwanej dalej „uofp”.

<sup>8</sup> Zarządzeniami Dyrektora: nr D/0131/23Z/11 z dnia 3 października 2011 r. w sprawie *Instrukcji dotyczącej zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Katowicach*, zmienionym aneksami, a następnie Zarządzeniem nr D/0131/25Z/14 z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie *wprowadzenia Zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Katowicach*.

<sup>9</sup> Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84. Komunikat zwane dalej: „Komunikatem nr 23 MF”.

komórek organizacyjnych ZDW<sup>10</sup> oraz uregulowano zasady udzielania zamówień podprogowych w *Instrukcji dotyczącej realizacji zadań w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Katowicach*<sup>11</sup>.

W zarządzeniach tych m.in.:

- wskazano komórkę organizacyjną odpowiedzialną za zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych, tj. Wydział Kontraktów,
- wskazano właściwy wydział merytoryczny ZDW jako podmiot dokonujący wyboru wykonawców zamówień podprogowych,
- funkcje w zakresie poszczególnych etapów postępowania zostały rozdzielone pomiędzy wydziały merytoryczne, Wydział Finansowo-Księgowy, Wydział Kontraktów oraz Dyrektora lub Zastępców Dyrektora ZDW,
- określono sposób wszczęcia procedury o udzielenie zamówienia podprogowego, które następowało poprzez ustalenie wartości zamówienia i przygotowanie wniosku w sprawie dokonania wydatków ze środków publicznych,
- wskazano osobę odpowiedzialną za sporządzenie wniosku, tj. pracownika właściwego wydziału merytorycznego, a także osoby dokonujące jego wstępnej oraz ostatecznej akceptacji (odpowiednio: naczelnik właściwego wydziału merytorycznego oraz Dyrektor lub jeden z zastępców Dyrektora ZDW),
- określono sposób opisu przedmiotu zamówienia (dokonywany w oparciu o art. 29-31 PZP) i metody ustalania wartości zamówienia, której podstawą było całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością (zgodnie z art. 32-34 PZP),
- określono, iż przy udzielaniu zamówień podprogowych właściwy wydział merytoryczny wraz z kompletnym wnioskiem w sprawie dokonania wydatków ze środków publicznych miał przekazywać do Wydziału Kontraktów ofertę wykonawcy, wybranego na podstawie prowadzonego przez wydział merytoryczny rejestru wykonawców, uwzględniając warunki wymagane dla wykonania danego zlecenia/umowy.

(dowód: akta kontroli str. 74-76, 80-86, 690-696, 707-709, 719-725, 764-770, 809-811, 851-857, 899-905, 959-962, 975-978, 997-1000, 1019-1020, 1098-1100, 1289, 1403-1404)

W latach 2014 - 2017 (I kwartał) w Wydziale Kontraktów zatrudnione były cztery osoby, z których trzy odbyły szkolenia z zakresu zamówień publicznych (w tym związane z nowelizacją ustawy PZP). Czwarty z pracowników nie brał w ww. okresie udziału w szkoleniach o tej tematyce. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora, pracownik ten sporządzał umowy do 30 tys. euro, do których nie stosuje się ustawy PZP.

Każdy z pracowników Wydziału posiadał zakres czynności nadany przez Dyrektora ZDW, określający jego obowiązki. Stanowiska pracy w Wydziale Kontraktów wyposażone były w sprzęt komputerowy z dostępem do internetu

---

<sup>10</sup> Regulamin Organizacyjny ZDW wprowadzony Zarządzeniem nr D/0131/13Z/12 Dyrektora ZDW z dnia 19 października 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach.

<sup>11</sup> Wprowadzonej zarządzeniami Dyrektora ZDW: nr D/0131/7Z/11 z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia *Instrukcji dotyczącej realizacji zadań w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Katowicach*, zmienionym aneksem, nr D/0131/5Z/13 z dnia 9 kwietnia 2013 r. o tym samym tytule, nr D/0131/3Z/14 z dnia 20 stycznia 2014 r. o tym samym tytule, zmienionym aneksami, nr D/1321/14Z/16 z dnia 18 października 2016 r. o tym samym tytule, oraz w Zarządzeniu nr D/1321/3Z/17 z dnia 31 stycznia 2017 r. o tym samym tytule, zwanej dalej: „Instrukcją”.

i oprogramowaniem umożliwiającym sporządzanie dokumentów oraz opracowywanie i weryfikację kosztorysów. Wydatki poniesione przez ZDW na szkolenia z zakresu PZP w latach 2014 - 2017 (I kwartał) wyniosły odpowiednio: 18.300,00 zł, 10.280,00 zł, 28.162,00 zł i 1.980,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 76, 84-85, 959-1020, 1041-1047, 1054-1057, 1064-1067, 1074-1077, 1084-1097, 1192, 1194, 1393-1396, 1404)

W latach 2014 - 2017 (I kwartał), zgodnie ze standardami kontroli zarządczej B7, B8 i B9, zawartymi w załączniku do Komunikatu nr 23 MF, w Zarządzie dokonywano corocznie analizy ryzyka (opracowywano Rejestry ryzyka), w tym związanego z zapewnieniem prawidłowego wykonania zadań dotyczących udzielania zamówień publicznych, bez wyodrębniania ryzyka z zakresu zamówień podprogowych. W Rejestrach ryzyka opracowanych przez wydziały merytoryczne ZDW na kolejne lata ww. okresu, istotność ryzyka nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych zidentyfikowano na poziomie niskim bądź średnim, a w jednym przypadku – poważnym. Jako przyczyny ryzyka wskazano m.in. błędy ludzkie, unieważnienie postępowania, nierzetelność wykonawcy i projektanta, brak ofert, niezasadne protesty oferentów, błędne oszacowanie przedmiaru robót, wydłużenie postępowania przetargowego. Jako metody zmniejszenia ryzyka wskazano m.in.: bieżący monitoring i wzmocnienie nadzoru, weryfikację wytycznych technicznych, powołanie wieloosobowych zespołów przygotowujących przedmiary robót.

(dowód: akta kontroli str. 1359-1390, 1391-1392, 1404-1405)

Stosownie do standardu kontroli zarządczej C14, zawartego w załączniku do Komunikatu nr 23 MF, mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych określono zarządzeniem Dyrektora ZDW z dnia 3 sierpnia 2012 r.<sup>12</sup> (zmienianym aneksami<sup>13</sup>), a także zapisami instrukcji kancelaryjnej<sup>14</sup>. W regulacjach tych wskazano m.in., że dowody księgowe podlegają: (1) kontroli merytorycznej (wykonywanej przez naczelników wydziałów lub osoby upoważnione) w celu sprawdzenia czy dane zawarte w dokumencie odpowiadają rzeczywistości, czy wyrażona w dowodzie operacja była celowa z punktu widzenia gospodarczego oraz zgodna z obowiązującymi przepisami w zakresie zastosowanych cen i norm; (2) kontroli formalno-rachunkowej (wykonywanej przez Wydział Finansowo-Księgowy) w celu sprawdzenia, czy dokument został wystawiony w sposób technicznie prawidłowy i zgodny z obowiązującymi przepisami, czy operacja gospodarcza została poddana kontroli merytorycznej oraz czy dowód jest wolny od błędów rachunkowych; (3) zatwierdzeniu do wypłaty przez Główną Księgową i Dyrektora ZDW bądź jego zastępców.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1102, 1109-1110, 1116, 1119-1121, 1137-1138, 1196-1200, 1248, 1266, 1405)

**1.2.** Zagadnienia dotyczące zamówień podprogowych były objęte przez audytora ZDW analizą ryzyka, a poziom ryzyka w tym obszarze każdorazowo określano jako „średni”. Wspomniana tematyka nie została uwzględniona w planach audytu na lata 2014-2017.

(dowód: akta kontroli str. 555-594, 1192, 1194, 1296-1304, 1405)

<sup>12</sup> Zarządzenie Nr D/0131/10Z/112 z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie Procedur kontroli finansowej przyjętych w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Katowicach.

<sup>13</sup> Nr D/0131/10Z/12/1A/15 z dnia 9 marca 2015 r. i nr D/0131/10Z/12/1A/15/2A/16 z dnia 4 stycznia 2016 r.

<sup>14</sup> Uregulowanej Zarządzeniem nr D/0131/7Z/10 z dnia 12 lipca 2010 r. *w sprawie wprowadzenia Instrukcji kancelaryjnej, zmienionej aneksem, oraz Zarządzeniem nr D/0131/7Z/14 z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji kancelaryjnej, Instrukcji archiwalnej oraz Jednolitego rzeczowego wykazu akt dla Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach).*

W badanym okresie w jednostce przeprowadzono łącznie trzy kontrole zewnętrzne, które były związane z tematyką zamówień podprogowych<sup>15</sup>. Żadna z kontroli nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1358,1405)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą nie odnotowano wpływu do ZDW skarg oraz spraw rozpatrywanych w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>16</sup> dotyczących zamówień podprogowych.

(dowód: akta kontroli str. 1021-1040, 1276-1288, 1406)

**1.4.** Dyrektor wyjaśnił, że podwyższenie progu kwotowego wyłączenia zamówień publicznych ze stosowania PZP nie miało wpływu na skrócenie czasu trwania prowadzonych postępowań, zapisy w umowach dotyczące kar umownych, gwarancji i rękojmi, traktowanie wykonawców w prowadzonych postępowaniach, ani na stan zatrudnienia osób zaangażowanych w udzielanie zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 1192, 1195, 1406-1407)

**1.5.** Zgodnie z art. 98 ust. 1 i 2 PZP w ZDW sporządzono roczne sprawozdania o udzielonych w latach 2014-2016 zamówieniach, które terminowo przekazano w formie elektronicznej Urzędowi Zamówień Publicznych<sup>17</sup>. Sprawozdania za rok 2014 i 2016 wykonano w sposób prawidłowy na podstawie prowadzonych w Wydziale Kontraktów zestawień. W sposób nierzetelny opracowano sprawozdanie z udzielonych zamówień za rok 2015, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str.13-44, 50-63, 1291-1294 1407)

Na podstawie badania dokumentacji dotyczącej 15 postępowań<sup>18</sup> dla których nie stosuje się ustawy PZP w myśl zapisów art. 4 punkt 8 PZP, o wartości netto ogółem 1.817.541,15 zł (10,6% wartości postępowań, dla których nie stosuje się PZP) stwierdzono, że wszystkie faktury związane z realizacją wybranych umów były prawidłowo sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, a także prawidłowo zatwierdzone do wypłaty.

(dowód: akta kontroli str.340-344, 1407)

---

<sup>15</sup> 1) Kontrola na zakończenie realizacji projektu pn. „Budowa północnej obwodnicy miejscowości Pszczyna – projektowana droga wojewódzka nr 935” przeprowadzona przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego – Wydział Komunikacji i Transportu w dniach 28-29 stycznia 2015 r.;

2) Kontrola projektu pn.: „Obwodnica Żywca jako nowy ciąg drogi wojewódzkiej nr 945 wzdłuż rzeki Soły wraz z przebudową mostu nad rzeką Solą w ciągu drogi wojewódzkiej nr 945” współfinansowanego z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 przeprowadzona przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego – Wydział Komunikacji i Transportu w dniach 22-25 lutego 2016 r.;

3) Kontrola realizacji planu dochodów i wydatków budżetowych, przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, wybranych zagadnień z gospodarki składnikami majątkowymi (w tym inwentaryzacja), realizacji zaleceń pokontrolnych przeprowadzona przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego – Wydział Kontroli w dniach 2-25 listopada 2016.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1764.

<sup>17</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywało w tym zakresie Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2013 r., poz. 1530), oraz Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2016 r., poz. 2038), dalej: rozporządzenie ws. Informacji.

<sup>18</sup> Badaniem objęto zamówienia o najwyższej wartości, po pięć z każdego roku.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zapisy Instrukcji nie zobowiązywały do zachowania zasady konkurencyjności postępowań w zakresie wyboru wykonawcy/dostawcy. Nie ustalono bowiem obowiązku kierowania zapytań ofertowych do większej liczby potencjalnych wykonawców, a wskazano, że wyboru wykonawcy dokonują pracownicy wydziałów merytorycznych z prowadzonych w tych wydziałach rejestrów wykonawców (wykazu podmiotów, którym udzielono wcześniej zamówień i realizacja tych zamówień została wykonana bez zastrzeżeń).

2. Wykazana w Rocznym sprawozdaniu o udzielonych przez ZDW zamówieniach w 2015 r. kwota zamówień netto 6.673.676,16 zł była wyższa od faktycznej ich wartości (6.547.176,16 zł) o 126.500 zł, (1,9%). Przyczyną powyższej rozbieżności było dwukrotne<sup>19</sup> wykazanie jednej ze 178 pozycji – zadania pn. „Opracowanie DP (dokumentacji projektowej) przebudowy DW 936 Wodzisław Śląski”. Zestawienie skorygowano w toku kontroli w dniu 25 kwietnia 2017 r., a sprawozdania nie skorygowano ze względu na upływ czasu<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 29-40, 95, 1407-1408)

Naczelnik Wydziału Kontraktów wyjaśniła, że zestawienie prowadzone jest przez dwie osoby: specjalistę i inspektora Wydziału Kontraktów i nie jest dzisiaj możliwe ustalenie, która z nich popełniła błąd w zestawieniu, na podstawie którego sporządzono sprawozdanie za rok 2015.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 45-49, 95-97, 1408)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

## 2. Celowość i oszczędność ponoszonych wydatków oraz prawidłowość postępowań o zamówienie publiczne

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W latach 2014 – 2017 (I kwartał) ZDW udzielił kolejno 149, 178, 160 i 49 zamówień podprogowych o wartości, odpowiednio: 4.529,3 tys. zł, 6.547,2 tys. zł, 5.987,5 tys. zł, i 790,0 tys. zł netto, w tym: 22, 50, 41 i sześć zamówień o równowartości od 14 tys. euro do 30 tys. euro. Zamówienia podprogowe stanowiły w 2013 r. 6% wszystkich zamówień udzielonych przez ZDW. Udział zamówień podprogowych we wszystkich udzielonych zamówieniach w latach 2014-2016 stanowił odpowiednio: 25%, 6% i 11%. Zamówienia podprogowe stanowiły w 2013 r. 7% zamówień udzielanych na podstawie PZP, w 2014 r. – 33%, w 2015 r. – 7%, a w 2016 r. – 12%.

<sup>19</sup> W zestawieniu zadanie to wykazano w dwóch pozycjach: 94 i 103.

<sup>20</sup> Sprawozdania te wykonywane były w formie elektronicznej przy wykorzystaniu wzorów zamieszczanych na portalu internetowym Urzędu zamówień Publicznych. W okresie objętym kontrolą obowiązywało w tym zakresie Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2013 r., poz. 1530) i sprawozdanie za rok 2015 zostało wykonane wg wzoru określonego w tym rozporządzeniu, a obecnie obowiązuje Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 15 grudnia 2016 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2016 r., poz. 2038) i obowiązuje inny wzór sprawozdania.

W porównaniu do 2013 roku liczba udzielonych przez ZDW zamówień podprogowych w 2014 r. spadła o dziewięć, w 2015 r. - wzrosła o 20, a w 2016 r. - wzrosła o dwa. Ich wartość w 2014 r. spadła w stosunku do 2013 r. o 404 tys. zł, a w latach 2015-2016 wzrosła odpowiednio o: 1.613,3 tys. zł i 1.053,6 tys. zł.

W badanym okresie nie realizowano zamówień dofinansowanych z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 98, 1164)

Spośród 13 skontrolowanych postępowań o zamówienia podprogowe<sup>21</sup> o wartości 1.630,8 tys. zł, w 10 przypadkach wyboru wykonawców dokonano w zatwierdzonym przez Dyrektora trybie wynikającym z Instrukcji.

W pozostałych trzech przypadkach dotyczących zakupu paliw, niezgodnie z Instrukcją, postępowanie o zamówienie podprogowe zakończono na określeniu kwoty przeznaczonej na zakup paliw. W tych przypadkach, mimo iż w każdym roku wydatki netto na zakup paliw przekraczały wartość progową, nie zastosowano PZP, co opisane zostało w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W ośmiu przypadkach, zgodnie z Instrukcją, wyboru wykonawców dokonano z rejestru wykonawców prowadzonych w wydziałach merytorycznych, zwracając się z zapytaniem ofertowym do jednego z nich, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Wykonawcę proponował wyznaczony pracownik merytoryczny danego wydziału, a następnie akceptował ten wybór Naczelnik Wydziału. Wszystkie przygotowane zapytania ofertowe spełniały wymagania Instrukcji i zawierały opis przedmiotu zamówienia, wykaz dokumentów wymaganych od wykonawców, opis sposobu złożenia oferty i wzór umowy. Opis przedmiotu zamówienia w każdym postępowaniu dokonano w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, a wyznaczony termin do składania ofert był wystarczający do ich przygotowania i złożenia.

W dwóch kolejnych badanych przypadkach, pomimo braku takiego obowiązku wynikającego z Instrukcji, zamówienia udzielono po skierowaniu zapytań do kilku wykonawców (w przypadku dotyczącym zakupu samochodów zwrócono się do czterech, a w przypadku dotyczącym wykonania pomiaru hałasu zwrócono się do trzech potencjalnych dostawców/wykonawców), a wyboru dokonano kierując się najniższą ceną.

Wartość zamówień szacowano rzetelnie, każdorazowo załączając do dokumentacji postępowania dokumenty takie jak: *Wycena usługi* lub *Koszty inwestorski*.

Zgodnie z Instrukcją, w każdym przypadku sporządzono protokół z postępowania, który zawierał uzasadnienie propozycji wyboru wykonawcy dokonane przez wydział merytoryczny (za wyjątkiem paliw). Protokół taki został każdorazowo zatwierdzony przez Główną Księgową, która poświadczala zabezpieczenie środków finansowych na zakup i przez Dyrektora ZDW.

W badanej próbie nie zaszły przypadki wykluczenia z postępowania wykonawców, którzy złożyli ofertę po terminie, nieodpowiadającą warunkom zaproszenia do

---

<sup>21</sup> Wybranych celowo według osądu kontrolera, spośród zamówień podprogowych o najwyższej wartości.



udziału w postępowaniu, w tym odnośnie przedmiotu zamówienia. Składane przez wykonawców oferty były rejestrowane i datowane w momencie ich wpływu do jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 39-40, 60-61, 99-212, 213-329, 340-344, 904-905, 1164, 1168-1189)

**2.2.** Za wyjątkiem postępowań dotyczących zakupu paliw, w analizowanych zamówieniach pisemne umowy zawarto z podmiotami, które złożyły oferty i były reprezentowane przez odpowiednio umocowane osoby. Treści umów odpowiadały wzorom ujętym w zapytaniach ofertowych i były zgodne z ofertami wykonawców. W umowach zawarto postanowienia zabezpieczające interesy ZDW, tj. postanowienia dotyczące kar umownych, gwarancji i rękojmi za wady, dochodzenia roszczeń. W jednej z 10 zbadanych umów nie było zapisu potwierdzającego sprawdzenie pod względem formalno-prawnym dokonywanym przez pracowników Wydziału Prawnego, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Poddane badaniu umowy nie były aneksowane.

Zawarte umowy zostały wykonane zgodnie z ich treścią. Dotrzymano terminu wykonania zobowiązań przez wykonawcę, potwierdzono zgodność faktycznego świadczenia wykonawcy z określonym w umowie, a rzetelność i termin faktycznego odbioru świadczenia przez jednostkę kontrolowaną potwierdzono w ośmiu przypadkach w protokołach odbioru, w jednym przypadku na formularzu przyjęcia środka trwałego (OT), a w jednym na fakturze. Wszystkie faktury dotyczące realizacji tych umów były prawidłowo opisane, a zapłaty wynagrodzenia wykonawcy dokonano w wysokości i zgodnie z terminem umownym.

Nie zaszły przypadki wykonania zobowiązań przez wykonawców niezgodnie z treścią umów i w związku z tym nie było potrzeby dochodzenia roszczeń przez zamawiającego. Zafakturowane i zapłacone należności z tytułu realizacji zawartych umów były zgodne z wartością udzielonych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 340-344, 1168-1186, 1190-1191)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Spośród 13 zbadanych postępowań podprogowych o łącznej wartości 1.630,8 tys. zł, w trzech, na łączną kwotę 438,4 tys. zł (26,8 % wartości badanej próby), których przedmiotem była dostawa paliw, zamówień udzielono bez zastosowania PZP, mimo że wartość każdego z zamówień była wyższa od wartości progowej, co było niezgodne z art. 7 ust. 3 w zw. z art. 4 pkt 8 tej ustawy.

Wartość wydatków netto na paliwa<sup>22</sup> wyniosła w latach 2014 – 2016 odpowiednio: 167.648,02 zł, 141.395,96 zł i 129.362,98 zł. W tym okresie zakup paliwa udokumentowano 3.150 dowodami zakupu na kwoty od 12,99 zł do 406,60 zł z różnych krajowych stacji benzynowych.

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w ZDW wykonywano, zgodnie z zapisami art. 34 i art. 35 PZP, analizę wydatków na paliwo w roku poprzednim, w celu ustalenia wartości zamówienia. Analizy te były załącznikami do wniosków w sprawie wydatków, dla których nie stosuje się ustawy prawo zamówień publicznych, pomimo iż kwoty wynikające z tych analiz w każdym roku przekraczały

<sup>22</sup> według skorygowanych zapisów na koncie 401-01-02-00.

wartość progową<sup>23</sup>, tj.: 185.939,97 zł w 2014 r., 169.146,38 zł w 2015 r. oraz 142.892,98 zł w 2016 r.

–

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 39-40, 60-61, 99-329)

Dyrektor i Naczelnik Wydziału Administracji wyjaśnili m.in., że główną przyczyną nieprzeprowadzenia procedury postępowania o zamówienie publiczne dotyczące zakupu paliw jest fakt, że *nie jest możliwe przeprowadzenie w sposób rzetelny przetargu nieograniczonego ze względu na brak możliwości ustalenia ceny za jaką paliwo będzie w przyszłości kupowane, zwłaszcza że w przetargu podstawowym kryterium oceny jest cena*, co zdaniem Dyrektora jest istotne ze względu na zapisy art. 144 ustawy PZP traktujące o dopuszczalności zmiany umowy. Dyrektor zeznał, że jego zdaniem nie doszło do podziału zamówienia publicznego. Naczelnik wyjaśnił także, że prowadził postępowania dotyczące zakupu paliw w roku 2014, 2015 i 2016 w trybie postępowania w sprawie wydatków, dla których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych i rozliczał zakup paliw w tym trybie, bo uważał, że *był to właściwy na ten czas tryb zakupu paliwa*.

Ponadto Dyrektor i Naczelnik wyjaśnili m. in., że aby dochować zasad określonych w art. 44 ust. 3 uofp zakup paliwa odbywał się w sposób gospodarny, na zasadzie optymalnego doboru stacji paliw.

(dowód: akta kontroli str. 330-336, 1270-1271, 1397-1398)

NIK nie podziela powyższych stanowisk Dyrektora i Naczelnika dotyczących interpretacji przepisów PZP stosowanej w jednostce. Zdaniem NIK, zapisy tej ustawy nie przewidują możliwości wyłączenia jej stosowania w przypadku, gdy przewidywane wydatki na zakup paliw w badanych latach przekraczały wartość progową.

2. W przypadku ośmiu zamówień zapytania ofertowe wysłano tylko do jednego potencjalnego wykonawcy - w siedmiu przypadkach, dotyczących usług projektowych, remontowych i wideorejestracji, zwrócono się z zapytaniem ofertowym do wykonawcy wybranego z rejestru prowadzonego w wydziałach merytorycznych, a w jednym przypadku wybrano dotychczasowego dostawcę usługi ochrony, przyjmując jako uzasadnienie znajomość przedmiotu umowy przez pracowników dostawcy.

Taki sposób wyboru wykonawców był wprawdzie zgodny z Instrukcją, jednak nie zapewniał dochowania nadrzędnej zasady konkurencyjności postępowania, mającej na celu ograniczenie ryzyka nieefektywnego wydatkowania środków publicznych i nie odpowiadał zasadom określonym w art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w szczególności w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

3. W odniesieniu do umowy nr WA/B/161214/3 z dnia 29 grudnia 2016 r. nie odnotowano potwierdzenia weryfikacji treści tego dokumentu pod względem formalno-prawnym dokonywanym przez pracowników Wydziału Prawnego. Było to niezgodne z zapisami punktu 8.3. Instrukcji dotyczącej realizacji zadań w ZDW

---

<sup>23</sup> Równowartość w złotych kwoty 14 tys. euro wynosiła w okresie od 1 stycznia do 16 kwietnia 2014 r. 59.148,6 zł, natomiast kwoty 30 tys. euro: w okresie od 16 kwietnia 2014 r. do 1 stycznia 2016 r. – 126.747 zł, a od 1 stycznia 2016 r. – 125.247 zł. Ustalenia wartości przedmiotu zamówienia dokonano w kwotach brutto: w 2014 r. – 228.706,16 zł, w 2015 r. – 208.050,05 zł, w 2016 r. – 175.758,37 zł.

będącej załącznikiem do Zarządzenia Dyrektora ZDW z 18 października 2016 r.<sup>24</sup>. Naczelnik Wydziału Prawnego ZDW wyjaśniła, że do braku podpisu na ww. umowie doszło poprzez niezamierzone przeoczenie tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str.851-857, 1165-1167)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ZDW w zbadanym obszarze.

## IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>25</sup>, wnosi o:

1. **Dokonywanie zakupu paliw z zastosowaniem PZP w przypadku, gdy ustalona szacunkowa wartość dostaw w danym roku (bez podatku VAT) przekracza wartość progową.**
2. **Zapewnienie konkurencyjności postępowania przy udzielaniu zamówień podprogowych.**

## 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 Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Katowice, dnia 5 lipca 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

<sup>24</sup> Zarządzenie nr D/1321/14Z/16 Dyrektora ZDW z dnia 18 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji dotyczącej realizacji zadań w ZDW.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej zwana ustawą o NIK.