



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.015.02.2015
P/15/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/080 – System szczepień ochronnych dzieci ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	1. Hubert Brzozowski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93856 z 27 lipca 2015 r. 2. Wojciech Dudek, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93848 z 20 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Zakład Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia ² , Aleje Jerozolimskie 155, 02-326 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Chmielewski, Dyrektor ZZP. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą Zakład Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia prawidłowo prowadził postępowania przetargowe na zakup szczepionek niezbędnych do wykonywania obowiązkowych szczepień ochronnych³.

ZZP przeprowadzał postępowania przetargowe na zakup szczepionek ochronnych zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Wszczywanie postępowań przetargowych następowało na podstawie wniosku złożonego przez Ministerstwo Zdrowia i potwierdzonego przez Dyrektora Departamentu Budżetu, Finansów i Inwestycji Ministerstwa Zdrowia. Wybór najkorzystniejszych ofert odbywał się na podstawie kryteriów ocen zawartych w Specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁵ w porozumieniu z Ministerstwem Zdrowia. W SIWZ każdorazowo znajdowały się niezbędne elementy określone ustawą Pzp. Umowy zawierane z dostawcami posiadały zapisy dotyczące zabezpieczenia ich należytego wykonania oraz kar umownych i zasad ich wypowiedzenia, jak również odstąpienia od nich przez strony. ZZP monitorował prawidłowość realizacji zawartych umów i egzekwował od nierzetelnych kontrahentów należne kary umowne. Zawarte transakcje znajdowały swoje odzwierciedlenie w systemie finansowo-księgowym.

¹ Kontrolą objęto lata 2011-2015; czynności kontrolne zakończyły się 14 sierpnia 2015 r.

² Dalej: ZZP.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., dalej: ustawa Pzp lub Pzp.

⁵ Dalej: SIWZ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja zadań związanych z systemem obowiązkowych szczepień ochronnych.

Opis stanu faktycznego

ZZP od 1 stycznia 2011 r. do 28 lipca 2015 r. przeprowadził 187 postępowań przetargowych. Wszystkie z nich odbyły się w trybie przetargu nieograniczonego, z czego w 136 postępowaniach (72,7%) jedynym kryterium oceny ofert była cena (waga 100 pkt.). W pozostałych przypadkach cena stanowiła dominujące kryterium oceny ofert, a przypisane jej wagi wahały się od 60 do 95 pkt.

(dowód: akta kontroli str. 432-439,454-461,470-475,497-508,521-529)

Spośród wszystkich postępowań przetargowych w kontrolowanym okresie ZZP dokonał unieważnienia w całości lub części 21 przetargów (11,2%). Główną przyczyną unieważnień 13 z 21 (61,9%) postępowań przetargowych był brak złożenia ofert przez potencjalnych kontrahentów (art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 428-431,452-453,469,495-496,519-520)

W ZZP tworzony był roczny plan zamówień publicznych, w którym wyszczególniano m. in. przewidywane zakupy szczepionek ochronnych. Plan zawierał nazwę przedmiotu zamówienia, grupę/kategorię wg CPV/CPC, rodzaj zamówienia, przewidywany termin wszczęcia postępowania oraz przewidywany czas realizacji zamówienia. Sporządzany był przez ZZP na podstawie informacji z departamentów i jednostek podległych Ministrowi Zdrowia.

W Urzędzie Publikacji Unii Europejskiej⁶ publikowano wstępne ogłoszenia informacyjne. Przykładowo, dla planu na 2014 r. wstępne ogłoszenie informacyjne opublikowane zostało 12 października 2013 r. (nr 2013/S199-343482), a dla planu na 2015 r. 18 listopada 2014 r. (nr 2014/S222-391962). Plany zamieszczane były także na stronie internetowej ZZP.

(dowód: akta kontroli str. 40-71, 31-37,194-196)

Postępowania przetargowe były wszczynane na podstawie wniosków otrzymywanych z Departamentu Matki i Dziecka Ministerstwa Zdrowia potwierdzonych pisemnie przez Dyrektora Departamentu Budżetu, Finansów i Inwestycji Ministerstwa Zdrowia w zakresie zabezpieczenia finansowego oraz pisemnie zaakceptowanych przez Członka Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia. Takie wszczęcie postępowań było zgodne z § 7 ust. 1 i 2 Wewnętrznego regulaminu postępowania ZZP przy Ministrze Zdrowia przy udzielaniu zamówień publicznych⁷. We wnioskach zawarte były informacje o wysokości środków przeznaczonych na zakup szczepionek oraz w jakiej części budżetu zostaną uwzględnione. We wniosku znajdowała się propozycja terminów i wielkości dostaw oraz terminów ważności szczepionek. Wnioski zawierały także prośbę o uwzględnienie przy każdej pozycji zapisu dotyczącego możliwości kupienia przez ZZP przedmiotu zamówienia w ograniczonej ilości tj. do 80 % wielkości zamówienia w sytuacji przekroczenia środków przeznaczonych na zakup szczepionek. ZZP postępował zgodnie z warunkami zawartymi we wniosku.

(dowód: akta kontroli str.13,192,219)

W zakresie postępowań przetargowych na zakup szczepionek ochronnych, komisja przetargowa umożliwiała kontrahentom składanie ofert częściowych. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora ZZP oraz Kierownika zespołu ds. przetargów i ds. kontraktów, takie rozwiązanie zwiększało konkurencję oraz minimalizowało ryzyko braku złożenia ofert przez potencjalnych dostawców. W postępowaniach przetargowych, w których umożliwiono składanie ofert częściowych, występowało zróżnicowanie pomiędzy cenami jednostkowymi oferowanymi w ramach różnych dostaw tej samej szczepionki. W skrajnych przypadkach różnica pomiędzy minimalną a maksymalną ceną jednostkową wynosiła 19,78 zł (postępowanie ZZP-18/15) lub 23,51 zł (ZZP 19/15). Wybór najkorzystniejszej oferty oraz

⁶ Dalej: UPUE.

⁷ Dalej: Regulamin wewnętrzny ZZP.

treść umowy podlegały akceptacji Ministerstwa Zdrowia, co było zgodne z § 3 ust. 6 i 7 Regulaminu wewnętrznego ZZP.

(dowód: akta kontroli str. 9-1038-41,47,67,207-214,420)

W wyniku kontroli czterech postępowań przetargowych⁸ NIK stwierdziła, iż przebiegły one zgodnie z ustawą Pzp. W wyniku przeprowadzonych postępowań zostały zawarte następujące umowy:

- 14/ZZP-09/14 z dnia 10 marca 2014 r. na sprzedaż i dostawę szczepionki DTP błoniczo-tężcowo-krztuścowej adsorbowanej na wodorotlenku glinu inj. 0,5 ml – przedmiot zamówienia został dostarczony zgodnie z zamówieniem;
- 10/ZZP-15/14 z dnia 13 lutego 2014 r. – sprzedaż i dostawa szczepionki przeciw błonicy, tężcowi i krztuścowi (bezkomórkowa, złożona) adsorbowana o zmniejszonej zawartości antygenów, inj. 0,5 ml – przedmiot umowy został dostarczony w liczbie zgodnej z § 4 ust. 1 umowy, lecz nieterminowo (dostawa wg umowy 30 marca 2014 r., realizacja 16 kwietnia 2014 r.). Dostawca zapłacił zamawiającemu zgodnie z § 7 ust. 1 umowy karę umowną w wysokości 0,1 % od wartości niewykonanej części dostawy za każdy dzień opóźnienia - łącznie 11,9 tys. zł;
- 11/ZZP-15/14 z dnia 03 lutego 2014 r. – sprzedaż i dostawa szczepionki przeciw błonicy, tężcowi i krztuścowi (bezkomórkowa, złożona) adsorbowana o zmniejszonej zawartości antygenów, inj. 0,5 ml – dostawca spośród 13 960 dawek szczepionki dostarczył nieterminowo 13 905 dawek (dostawa wg umowy do 30 czerwca 2014 r., realizacja 23 września 2014 r.). Zgodnie z § 7 ust. 1 oraz 5 umowy kontrahent zapłacił karę umowną w wysokości 41,2 tys. zł;
- 1/ZZP-18/15 z dnia 13 listopada 2014 r. – sprzedaż i dostawa szczepionki bezkomórkowej złożonej przeciwko błonicy, tężcowi i krztuścowi o zmniejszonej zawartości antygenów (DTAP) – do dnia 29 lipca 2015 r. dostarczył terminowo całość zamówienia tj. 128 000 dawek szczepionek;
- 2/ZZP-18/15 z dnia 24 listopada 2014 r. oraz 3/ZZP-18/15 z dnia 7 listopada 2014 r. - sprzedaż i dostawa szczepionki bezkomórkowej złożonej przeciwko błonicy, tężcowi i krztuścowi o zmniejszonej zawartości antygenów (DTAP). Umowy były w trakcie realizacji. W przypadku 2/ZZP-18/15 termin pierwszej dostawy ma być zrealizowany do 30 września 2015 r., a w zakresie 3/ZZP-18/15, pierwsza dostawa została wyznaczona na 31 października 2015 r.;
- 12/ZZP-34/15 z dnia 2 lutego 2015 r. – sprzedaż i dostawa szczepionki DTP błoniczo-tężcowo-krztuścowa adsorbowana na wodorotlenku glinu, inj. 0,5 ml – dwie spośród trzech dostaw kontrahent zrealizował terminowo i w wymaganej liczbie tj. 332 000 dawek. Trzecia dostawa zgodnie z § 4 ust. 1 umowy ma być zrealizowana do 31 sierpnia 2015 r.

Wszystkie ww. umowy posiadały zapisy dotyczące zabezpieczenia ich należytego wykonania oraz kar umownych i zasad ich wypowiedzenia oraz odstąpienia od nich przez strony.

(dowód: akta kontroli str.140-150, 231-414)

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 lipca 2015 r. realizacja zamówień publicznych przez ZZP była czterokrotnie poddawana audytom wewnętrznym:

- nr 04/2014 przeprowadzonym 10 lipca 2014 r.;
- nr 03/2013 przeprowadzonym 5 czerwca 2013 r.;
- nr 02/2011 przeprowadzonym 11 kwietnia 2011 r.;
- nr 03/2011 przeprowadzonym 20 kwietnia 2011 r.

W zakresie ww. audytów nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast w wyniku audytu nr 04/2014 zwrócono uwagę na pozostawianie w dokumentacji przetargowej

⁸ ZZP-15/14 szczepionka przeciw błonicy, tężcowi i krztuścowi (bezkomórkowa, złożona) adsorbowana o zmniejszonej zawartości antygenów, inj. 0,5 ml, ZZP-18/15 Szczepionka bezkomórkowa, złożona przeciwko błonicy, tężcowi i krztuścowi o zmniejszonej zawartości antygenów; ZZP-09/14 na dostawę szczepionki DTP-szczepionka błoniczo-tężcowo-krztuścowa adsorbowana na wodorotlenku glinu inj. 0,5 ml; ZZP-34/15 DTP szczepionka błoniczo-tężcowo-krztuścowa adsorbowana na wodorotlenku glinu inj. 0,5 ml, .

niepodpisanych oświadczeń na druku ZP-1 członków komisji przetargowych, którzy pomimo powołania nie uczestniczyli w pracach komisji.

(dowód: akta kontroli str.72-74,123-124,134-137)

Realizacja zamówień publicznych w zakresie zakupu szczepionek ochronnych była także przedmiotem:

- audytów zewnętrznych systemu zarządzania jakością przeprowadzonych 9 grudnia 2013 r. oraz 1 grudnia 2011 r. w oparciu o normę PN-EN ISO 9001:2009. W obu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości,
- audytu wewnętrznego nr AW-PA/1Z/2013 pt. „Przygotowanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego”, przeprowadzonego od 2 lutego do 26 kwietnia 2013 r. Celem audytu było uzyskanie zapewnienia, że: postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ZZP prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy Pzp, wewnętrzne procedury dotyczące zamówień publicznych w ZZP były zgodne z przepisami prawa ogólnie obowiązującymi, a wdrożony w ZZP system kontroli zarządczej w badanym obszarze był adekwatny, skuteczny i efektywny. W ramach przedmiotowego zadania audytowego audytor nie stwierdził nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.75-122,125-133)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na sporządzenie bez należytej staranności protokołów postępowań w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę: szczepionki DTP – szczepionka błoniczo-tężcowo-krztuścowa adsorbowana na wodorotlenku glinu inj. 0,5 ml (ZZP-09/14) oraz szczepionki bezkomórkowej, złożonej przeciwko błonicy, tężcowi i krztuścowi o zmniejszonej zawartości antygenów, określanej w skrócie DTAP (ZZP-18/15). W pkt 3 tych protokołów („Osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia”) nie zamieszczono żadnej informacji o udziale w komisjach przetargowych osoby, której podpis figurował na listach obecności członków komisji przetargowych. Tym samym protokoły nie odzwierciedlały faktycznego przebiegu postępowania przetargowego. Z wyjaśnień kierownika ds. przetargów i ds. kontraktów wynika, iż przyczyną opisanych powyżej sytuacji było przeoczenie sekretarzy komisji przetargowych sporządzających protokoły.

(dowód: akta kontroli str.138,151-153,159,165,197-200,216)

2. NIK zwraca również uwagę, iż w ramach postępowania w trybie przetargu nieograniczonego ZZP-34/15 na dostawę szczepionki DTP szczepionka błoniczo-tężcowo-krztuścowa adsorbowana na wodorotlenku glinu inj. 0,5 ml, nie zapewniono wymaganego art. 12 a ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp minimalnego okresu składania ofert, tj. 22 dni od dnia przekazania zmiany ogłoszenia UPUE. W dniu 26 listopada 2014 r. ZZP przesłał do UPUE sprostowanie, w którym zmieniał kryteria oceny ofert tj.:

- cena: waga 90 zmieniona na 95,
- termin ważności szczepionki: waga 10 zmieniona na 5.

Pomimo dokonanej zmiany termin składania ofert pozostał bez zmian tj.: 17 grudnia 2014 r. W efekcie czas na składanie ofert biorąc pod uwagę przesłanie do UPUE zmiany ogłoszenia wyniósł 21 dni. Jak wyjaśnił kierownik ds. przetargów i ds. kontraktów, przyczyną powstałej rozbieżności był błąd obliczeniowy sekretarza komisji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str.138,167-191)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości NIK nie przedstawia wniosków pokontrolnych, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Kraków, dnia 15 października 2015 r.

Kontroler

Hubert Brzozowski
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska

⁹ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.