



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK UCZKIEWICZ

LWA – 4113-003-01/2014
D/14/506

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/506 – Realizacja zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Wanda Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91740 z dnia 29 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Statystyczny, Al. Niepodległości 208; 00-925 Warszawa (zwany dalej GUS lub Urzędem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Witkowski, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Dyrektor Generalny GUS, w latach 2012-2014 (I półrocze), uregulował procedury planowania oraz udzielania zamówień publicznych. Niemniej jednak, dopiero w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w GUS¹, obowiązującym od 7 lutego 2014 r., wprowadzono szczegółowe zasady w zakresie planowania zamówień i sporządzania rocznych planów zamówień publicznych, obejmujących również zamówienia o wartości poniżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych². W ocenie NIK, niesporządzanie w latach 2012-2013 planów zamówień poniżej tej kwoty uniemożliwiało sprawowanie rzetelnej kontroli zamówień publicznych w Urzędzie. Od 2014 r. plany zamówień publicznych, obejmują wszystkie usługi bez względu na ich wartość, jednak na etapie planowania zlecenia usług podmiotom zewnętrznym nie przeprowadzano analizy kosztów i korzyści.

Na podstawie analizy 5 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówienia na usługi stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Pzp, a umowy zawarte w ich wyniku zabezpieczyły interes GUS.

Ponadto, stwierdzono, że w 2012 r. w sposób nierzetelny dokonano rozeznania potrzeb w zakresie usług cateringowych, a ich wartość ustalono z nienależytą starannością. W konsekwencji doprowadziło to do zakupu usług cateringowych na kwotę 70,5 tys. zł bez stosowania przepisów ustawy Pzp i z naruszeniem art. 32 ust. 2 ustawy Pzp.

¹ Wprowadzony zarządzeniem Nr 9 Dyrektora Generalnego GUS z dnia 07.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w GUS, zmieniony zarządzeniem Dyrektora Generalnego GUS Nr 22 z dnia 16.04.2014 r. (dalej „nowy Regulamin udzielania zamówień”)

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. (dalej „ustawa Pzp”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena planowania zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przy uwzględnianiu potrzeb i korzyści.

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2014 (I półrocze) GUS zlecił podmiotom zewnętrznym 264 usługi na kwotę ogółem 33 857,7 tys. zł (netto)³, w tym:

- w trybach przewidzianych ustawą Pzp - 45 zamówień na kwotę 31 013,0 tys. zł (netto), tj.: w trybie przetargu nieograniczonego: 37 postępowań na kwotę 21 763,9 tys. zł, w trybie z wolnej ręki: 4 postępowania na kwotę 1 443,9 tys. zł, w trybie negocjacji z ogłoszeniem: 2 postępowania na kwotę 287,4 tys. zł, po jednym postępowaniu w trybie przetargu ograniczonego i zapytania o cenę odpowiednio na kwoty 7 481,5 tys. zł i 36,3 tys. zł;
- na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp - 219 zamówień na kwotę 2 844,7 tys. zł (netto).

Najczęściej zlecane były usługi w zakresie budowy, wdrożenia i utrzymania systemów informatycznych GUS (73,6% wartości udzielonych zamówień).

(dowód: akta kontroli str. 221-226 i 241-248)

Spośród 264 postępowań dotyczących zamówienia usług w 10 przypadkach (tj. 3,8% postępowań ogółem) zastosowano oprócz kryterium ceny inne kryteria oceny ofert (np. doświadczenie, termin realizacji, jakość). W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Finansowo – Księgowego (dalej DFK) podała, że: *„Pozacenowe kryteria oceny ofert są stosowane w przypadkach, gdy ich wprowadzenie do systemu oceny znajduje uzasadnienie merytoryczne lub ekonomiczne dla Zamawiającego. W przypadku usług, kryteria pozacenowe były stosowane w przypadkach, gdy możliwe było zastosowanie dodatkowych kryteriów dotyczących przedmiotu usługi lub sposobu jej wykonania. (...) Zamawiający jako jednostka sektora finansów publicznych uznał, że nie widzi możliwości, a czasem wręcz zasadności do zastosowania dodatkowych kryteriów i zastosował prymat najniższej ceny jako zapewniający w sposób wystarczający wydatkowanie środków publicznych w sposób najbardziej celowy i efektywny, jednocześnie nieograniczający konkurencji.”*

(dowód: akta kontroli str. 227-240, 561-563)

1.1. Zadania związane z procesem planowania, przygotowywania i prowadzenia zamówień publicznych w GUS realizował, do 26 grudnia 2012 r. Wydział Zamówień Publicznych⁴ (funkcjonujący w ramach struktury Biura Administracyjno – Księgowego⁵ - BAK), natomiast od 27 grudnia 2012 r. Wydział Planowania i Zamówień Publicznych⁶ (utworzony w ramach DFK⁷). Bezpośredni nadzór nad tymi Wydziałami sprawował odpowiednio Dyrektor BAK Waldemar Włoszczak i Dyrektor DFK Małgorzata Sołtyszewska.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 16, 17-29, 38 i 45-54)

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi BAK i BFK, Wydział Zamówień Publicznych (Wydział Planowania i Zamówień Publicznych) odpowiedzialny był m.in. za opracowanie projektu „planu zamówień publicznych GUS” na kolejny rok kalendarzowy na podstawie zgłoszonych propozycji z departamentów, opracowanie

³ W 2012 r. - 66 postępowań na kwotę 12 507,9 tys. zł, w 2013 r. - 71 postępowań na kwotę 16 474,9 tys. zł, w I półroczu 2014 r. - 127 postępowań na kwotę 4 874,9 tys. zł.

⁴ Zgodnie z regulaminami wewnętrznymi Biura Administracyjno – Księgowego zatwierdzonymi przez Dyrektora Generalnego GUS 17.10.2011 r., a następnie 24.04.2012 r.

⁵ Zarządzenie nr 2 Prezesa GUS z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Głównego Urzędu Statystycznego.

⁶ Zgodnie z regulaminami wewnętrznymi Departamentu Finansowo - Księgowego zatwierdzonymi przez Dyrektora Generalnego Urzędu 18.01.2013 r., a następnie 29.01.2014 r.

⁷ Zarządzenie nr 20 Prezesa GUS z dnia 21.12.2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Głównego Urzędu Statystycznego ze zm.

projektu korekt do planu i ich wprowadzanie na podstawie zatwierdzonych zmian oraz przygotowanie okresowych informacji w zakresie realizacji planu zamówień publicznych GUS, pod względem rzeczowo – finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 20, 26, 47 i 52)

Do 6 lutego 2014 r. zasady udzielania zamówień publicznych w Urzędzie określał: Regulamin w sprawie udzielania zamówień publicznych w GUS, w którym ustalono zasady powoływania komisji przetargowej, zadania, tryb pracy i zakres obowiązków członków komisji oraz Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro⁸, określający m.in. zasady i terminy ustalania wartości zamówienia, obieg dokumentów oraz nadzór i kompetencje kierownictwa Urzędu nad procesem udzielania zamówień. W GUS nie funkcjonowały szczegółowe wytyczne ustalające terminy przedkładania przez poszczególne departamenty (do właściwego Wydziału) propozycji do planu zamówień, osoby/stanowiska ostatecznie zatwierdzające plan oraz termin i zakres informacji o realizacji planu.

(dowód: akta kontroli str. 20-21, 26-27, 47-48 i 52-53 i 55-76)

Od 7 lutego 2014 r. w Urzędzie obowiązywał nowy Regulamin udzielania zamówień⁹, w którym wyodrębniono zasady dotyczące zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty 6.000 PLN brutto; prowadzenia postępowania którego wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro¹⁰ oraz postępowań, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30.000 euro. Obowiązujące regulacje określają m.in.: ustalanie szacunkowej wartości zamówienia, przygotowanie i przeprowadzenie postępowania dla zamówień poniżej i powyżej 30.000 euro¹¹, zakres pracy komisji przetargowej (powoływanej odrębnie przez Dyrektora Generalnego GUS dla każdego postępowania), obowiązki poszczególnych członków komisji, obieg dokumentów i kompetencje osób biorących udział w procesie udzielenia zamówienia. Wprowadzono szczegółowe zasady planowania zamówień (terminy przekazywania zamówień planowanych do realizacji w danym roku, opracowania, zatwierdzania i aktualizacji planu zamówień) oraz obowiązek sporządzania planów zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty 30 000 euro.

(dowód: akta kontroli str. 95-98, 113-114)

Ponadto od 24 stycznia 2014 r. w GUS wprowadzono regulamin określający zasady prowadzenia dialogu technicznego poprzedzającego postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego¹².

(dowód: akta kontroli str. 77-121)

1.2. W okresie objętym kontrolą plany zamówień publicznych na poszczególne lata (2012 i 2013) sporządzane były przez Wydział Zamówień Publicznych, natomiast na 2014 r. przez Wydział Planowania i Zamówień Publicznych, na podstawie zgłoszonych propozycji przez poszczególne komórki organizacyjne GUS.

Plany zamówień publicznych GUS na 2012 i 2013 r.¹³, zgodnie z obowiązującymi wówczas procedurami obejmowały zamówienia (na dostawy, usługi i roboty

⁸ Wprowadzone zarządzeniami Dyrektora Generalnego GUS odpowiednio: Nr 50 z dnia 30.12.2010 r. ze zm. i Nr 37 z dnia 07.09.2011 r. ze zm.

⁹ Zarządzenie Nr 9 Dyrektora Generalnego GUS z dnia 07.02.2014 r., zmienione 16.04.2014 r.

¹⁰ Do 15 kwietnia 2014 r. równowartości kwoty 14.000 euro.

¹¹ Dla zamówień poniżej 30.000 euro (wnioskowanie, rozeznanie rynku, dokumentowanie, kompetencje osób biorących udział w postępowaniu i zatwierdzających poszczególne jego etapy) oraz dla zamówień powyżej 30.000 euro (m.in. sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia, rozeznanie rynku i oszacowanie wartości zamówienia, merytoryczne uzasadnienie celowości udzielenia zamówienia, przygotowanie wniosku)

¹² Zarządzenie nr 3 Dyrektora Generalnego GUS z dnia 24.01.2014 r. w sprawie Regulaminu prowadzenia dialogu technicznego w Głównym Urzędzie Statystycznym.

¹³ Zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego GUS odpowiednio: 19.01.2012 r. i 04.02.2013 r.

budowlane), których szacunkowa wartość była równa lub przekraczała kwoty określone w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp i zawierały m.in. informacje dotyczące: przedmiotu zamówienia, rodzaju zamówienia, szacunkowej wartości, proponowanego trybu udzielenia zamówienia i terminu realizacji. Plan na 2012 r. zakładał realizację zamówień na usługi o wartości ogółem 310,0 tys. zł netto i nie był aktualizowany w zakresie planowanych usług. Plan na 2013 r. zakładał realizację usług o wartości 1 783,0 tys. zł netto, a po aktualizacji (25 lipca i 3 grudnia 2013 r.) - 2 257,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 122-136)

W 2012 i 2013 r. w GUS nie sporządzano planu zamówień publicznych, dla postępowań o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro. W wyjaśnieniach Dyrektor DFK podała, że: „*analizy tych zamówień dokonywano każdorazowo przy zgłaszaniu zadań do realizacji. (...) Dyrektor komórki organizacyjnej wnioskującej o udzielenie zamówienia publicznego w piśmie do Dyrektora Generalnego w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie zamówienia uzasadniał potrzebę jego realizacji i na tej podstawie Dyrektor Generalny wyrażał zgodę na jego realizację. (...) W roku 2014, po wprowadzeniu Regulaminu udzielania zamówień publicznych w GUS, został wprowadzony obowiązek zgłaszania do planu zamówień publicznych także postępowań, których wartość nie przekracza progu 14 000 euro a od 16.04.2014r. 30 000 euro.*”

(dowód: akta kontroli str. 561-563)

Plan zamówień publicznych GUS na 2014 r. został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Urzędu w dniu 5 lutego 2014 r. i zawierał wykaz zamówień publicznych GUS (odrębnie dla postępowań, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp i postępowań poniżej tej kwoty) ze wskazaniem przedmiotu i rodzaju zamówienia, komórki odpowiedzialnej za jego realizację, szacunkowej wartości, proponowanego trybu oraz terminu wszczęcia postępowania. Zabezpieczenie środków w budżecie GUS na realizację planowanych zamówień w 2014 r. zostało potwierdzone przez Naczelnika Wydziału Finansowo – Księgowego 11 lutego 2014 r. Usługi, których wartość przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30.000 euro zaplanowano na kwotę 14 530,5 tys. zł, natomiast dla postępowań poniżej kwoty 30.000 euro – 2 709,3 tys. zł.

Plan zamówień publicznych GUS na 2014 r. został opublikowany 11 lutego 2014 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, a 19 marca 2014 r. przekazano Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej wstępne ogłoszenie informacyjne o planowanych zamówieniach.

(dowód: akta kontroli str. 137-220)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Wydział Zamówień Publicznych (obecnie Wydział Planowania i Zamówień Publicznych) nie sporządził, stosownie do zakresu swoich obowiązków, okresowych informacji w zakresie realizacji planu zamówień publicznych GUS pod względem rzeczowo – finansowym za lata 2012 i 2013.

W wyjaśnieniach Dyrektor BAK podał, że Informacje w zakresie realizacji planu zamówień publicznych omawiane były podczas cotygodniowych narad Dyrektora BAK z naczelnikami wydziałów i innymi pracownikami merytorycznymi. Podczas spotkań omawiano głównie zadania wynikające z wieloletniego harmonogramu realizacji inwestycji, modernizacji i remontów oraz dokonywano korekt terminów, wynikających z możliwości ich sfinansowania. Wszystkie zmiany dotyczące planu zamówień publicznych na rok 2012 były nanoszone w wieloletnim

harmonogramie w rubryce: „Zakres prac, uwagi”- wewnętrznym dokumencie planistycznym Biura. Natomiast w 2013 r., jak podała Dyrektor DFK „Wydział Planowania i Zamówień Publicznych opracowywał informację dotyczącą realizacji Planu zamówień publicznych w zakresie sprawozdania do Urzędu Zamówień Publicznych, gdyż inna forma sprawozdawczości nie była określona przepisami i regulaminami odrębnymi.”

W 2014 r. w nowym Regulaminie udzielania zamówień wprowadzono obowiązek przekazywania, raz na kwartał, Dyrektorowi Generalnemu GUS sprawozdania z realizacji zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 26, 561-563 i 566-568)

2. Obowiązujące w badanym okresie procedury udzielania zamówień publicznych nie przewidywały, przed zleceniem usług podmiotom zewnętrznym, weryfikacji zasadności zlecenia usług i przeprowadzania analiz dotyczących kosztów i korzyści oraz planowanych efektów.

Ze złożonych przez Dyrektora DFK wyjaśnień wynika, że w przypadku zleceń usług realizowanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, grantów i dotacji weryfikacja zasadności oraz analiza efektów są dokonywane na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie oraz opracowywania studium wykonalności. Podczas realizacji projektów prowadzona jest także analiza uzyskanych efektów i wskaźników trwałości projektów. W przypadku zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przez GUS w ramach środków budżetowych usługi te mają w większości przypadków charakter cykliczny i służą zabezpieczeniu ciągłości pracy Urzędu, w związku z czym istnieje konieczność ich zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 638-639)

W opinii NIK, zlecenie usług podmiotom zewnętrznym powinno być poprzedzone, w ramach stosowania dobrych praktyk, analizą kosztów i korzyści.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

W toku kontroli, szczegółowej analizie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym poddano 5 postępowań o łącznej wartości 12 616 095,35 zł brutto (10 256 988,04 zł netto), przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego:

- postępowanie nr 20/SISP/PN/2012 na „Rozbudowę funkcjonalną oprogramowania Portalu Sprawozdawczego GUS wraz ze wsparciem podczas instalacji i wdrożenia na potrzeby projektu SISP”. Wartość zamówienia 638.370,00 zł brutto, 519 000,00 zł netto.

- postępowanie nr 25/SISP/PN/2012 na „Rozbudowę sieci teleinformatycznej WAN GUS o dwa łącza oraz zwiększenie przepustowości łączy dla wybranych lokalizacji wraz z ich utrzymaniem oraz świadczeniem usług operatora dla rozbudowanej sieci”. Wartość zamówienia 741 745,35 zł brutto, 603 044,96 zł netto.

- postępowanie nr 60/SISP/PN/2012 na „Budowę systemu prezentacji informacji (SPI) przez Portal Informacyjny GUS (PI GUS), w tym dostawa systemu

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

zarządzania treścią (CMS) wraz z niezbędnymi komponentami i usługami związanymi z wdrożeniem”. Wartość zamówienia 584 180,00 zł brutto, 474 943,08 zł netto.

- postępowanie nr 14/SISP/PN/2013 na „Budowę Hurtowni Danych Statystycznych (HDS) wraz z budową Publicznej Hurtowni Danych (PHD) (część I); Rozbudowę środowiska sprzętowo-systemowego o elementy infrastruktury oraz oprogramowanie systemowe i narzędziowe dla projektu SISP (część II)”. Umowa cz. I z dnia 18.06.2013 r. Wartość zamówienia 1 597 278,00 zł brutto, 1 298 600,00 zł netto. Umowa cz. II z dnia 24.06.2013 r. Wartość zamówienia 9 054 522,00 zł brutto, 7 361 400,00 zł netto.

- postępowanie nr 2/BR-POPT/PN/2014 na „Wykonanie pracy badawczej pt. Dezagregacja wskaźników ze strategii Europa 2020 na poziom NTS 2: opracowanie metodyki i oszacowania emisji do powietrza wybranych substancji (gazów cieplarnianych oraz ich prekursorów) na poziomie wojewódzkim”. Wartość zamówienia 198 030,00 zł brutto, 161 000,00 zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 249-518)

Wszystkie analizowane postępowania były ujęte w planie zamówień publicznych GUS oraz planie finansowym na dany rok kalendarzowy i zostały wszczęte na wniosek kierownika komórki merytorycznej realizującej postępowanie. W przypadku postępowań przeprowadzonych w 2012 i 2013 r. Zamawiający nie sporządzał wstępnych ogłoszeń informacyjnych, o których mowa w art. 13 ustawy Pzp. Od lutego 2014 r. Zamawiający, w ramach stosowania dobrych praktyk, zamieszcza plan zamówień publicznych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej GUS oraz przesyła Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej wstępne ogłoszenie informacyjne.

We wszystkich objętych badaniem postępowaniach Dyrektor Generalny powołał komisje przetargowe, w skład których wchodziłi stali członkowie będący głównie pracownikami Wydziału Zamówień Publicznych oraz tymczasowi członkowie (pracownicy merytoryczni właściwi ze względu na przedmiot zamówienia). Stali członkowie komisji przetargowej, zgodnie z Regulaminem zamówień wykonywali czynności związane z przygotowaniem postępowania (m.in. propozycja wyboru trybu, projekt SIWZ) oraz jego przeprowadzeniem (m.in. udzielanie wyjaśnień wykonawcom, otwarcie ofert, ocena spełniania warunków udziału w postępowaniu, ocena ofert, propozycja wyboru najkorzystniejszej oferty). Opisu przedmiotu zamówienia i ustalenia wartości zamówienia dokonali tymczasowi (merytoryczni) członkowie komisji. Ww. podział zadań nie był formalnie dokumentowany, ale jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych, rutynowo stosowany w praktyce. Od lutego 2014 r. została wprowadzona konieczność określania imiennej odpowiedzialności za sporządzenie m.in. opisu przedmiotu zamówienia i określenia wartości szacunkowej.

Stwierdzono, że w analizowanych postępowaniach zgodnie z przepisami ustawy Pzp m. in. opublikowano wymagane ogłoszenia, wszystkie osoby biorące udział w przygotowaniu postępowania i jego przeprowadzeniu złożyły stosowne oświadczenia, prawidłowo sporządzono SIWZ, a warunki udziału w postępowaniu określono w sposób proporcjonalny związany z przedmiotem zamówienia. Wartość szacunkowa zamówień została ustalona w terminie i z należytą starannością. W 2 postępowaniach¹⁵ wykonawcy byli zobowiązani do złożenia wraz z ofertą listy podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej, albo informacji że nie należą do grupy kapitałowej. Zamawiający nie dokonywał weryfikacji tych list, ponieważ nie posiada narzędzi prawnych do przeprowadzenia takiej weryfikacji.

¹⁵ Postępowania nr 2/BR/PORT/PN/2014 i 14/SIPS/PN/2013

W 2 objętych badaniem postępowaniach Zamawiający wezwał wykonawców do uzupełnienia dokumentacji odpowiednio po upływie 15 i 9 dni od otwarcia ofert. Uzupełnienie dokumentów przez wykonawców zajęło odpowiednio 18% i 9% czasu postępowania licząc od momentu otwarcia ofert, natomiast wybór najkorzystniejszej oferty odpowiednio 17% i 14% licząc od dnia uzupełnienia dokumentów przez wykonawców. W pozostałych 3 postępowaniach (w których zamawiający nie wzywał do uzupełnienia dokumentacji), wybór najkorzystniejszej oferty zabierał Zamawiającemu od 22%¹⁶ do 76%¹⁷ czasu trwania postępowania. Wydłużony czas wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu 20/SISP/PN/2012 (76% czasu postępowania), spowodowany był wykonaniem ponownej oceny oferty jednego z Wykonawców, w związku ze złożeniem przez niego informacji o naruszeniu art. 7 ust.1 i ust. 3 ustawy Pzp i dokonaniu błędnej oceny oferty. Po wykonaniu powtórnej oceny oferty Zamawiający podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko i zawarł umowę z pierwotnie wybranym Wykonawcą.

W postępowaniu nr 14/SISP/PN/2013 wykonawcy złożyli do Krajowej Izby Odwoławczej ogółem 4 odwołania¹⁸, które KIO rozpatrzyła w składzie jednoosobowym. W 1 przypadku komisja uwzględniła odwołanie i nakazała zmiany w SIWZ (wyrok z 22.03.2013 r.), natomiast pozostałe odwołania zostały oddalone. Zawarcie umów z wybranymi wykonawcami następowało po upływie od 2¹⁹ do 32 dni²⁰ (liczone od dnia wyboru najkorzystniejszej oferty), przy czym wydłużony okres wynikał z procedury odwoławczej prowadzonej przez KIO.

(dowód: akta kontroli str. 249-518)

Szczegółowej analizie poddano 4 zamówienia dotyczące usług cateringowych o łącznej wartości 70,5 tys. zł, udzielone w 2012 r. bez stosowania przepisów ustawy na podstawie art. 4 pkt 8 Pzp (umowy o nr:16/BAK/2012, 17/BAK/2012, 93/BAK/2012 i 64/WM/2012).

Przedmiotem ww. usług było przygotowanie potraw zgodnie z jadłospisem²¹ zapewnienie obsługi kelnerskiej, prowadzenie stałego nadzoru nad wykonaniem przedmiotu umowy oraz transport rzeczy niezbędnych do wykonania umowy, w tym obrusów do nakrycia stołów.

(dowód: akta kontroli str. 519-558)

Umowy na ww. usługi cateringowe (o łącznej wartości 70,5 tys. zł netto) zostały zawarte z dwoma podmiotami²². Umowy o nr 16/BAK/2012, 17/BAK/2012 i 93/BAK/2012 w imieniu GUS zostały zawarte przez Annę Borowską – Dyrektora Biura Organizacji i Kadr, Zastępującą Dyrektora Generalnego GUS (obecnie Dyrektor Generalny GUS) i Waldemara Włoszczaka – Dyrektora Biura Administracyjno – Księgowego (obecnie Dyrektor Biura Administracyjnego), natomiast umowa nr 64/WM/2012 została zawarta przez Annę Borowską – Dyrektora Biuro Organizacji i Kadr (Zastępującą Dyrektora Generalnego GUS) oraz Marka Mroczkowskiego – Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej.

(dowód: akta kontroli str. 519-557)

Plan zamówień publicznych na 2012 r. nie obejmował zakupu usług cateringowych, ponieważ, jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Generalnego GUS,

¹⁶ Postępowanie nr 25/SISP/PN/2012

¹⁷ Postępowanie nr 20/SISP/PN/2012

¹⁸ Odwołanie z 07.03.2013 r. złożone przez P.dot. opisu przedmiotu zamówienia (naruszenie art. 7 ust 1 i art. 29 ust. 1 i 2 PZP) oraz ograniczenia korzystania z podwykonawców (art. 26 ust 5 PZP); odwołania z 09.05.2013 r.(dwa odrębne) złożone przez A. i P. dot. nieuwzględnienia w całości postanowień wyroku KIO z 22.03.2013 r. (wydanego w związku z odwołaniem z 07.03.2013 r.); odwołanie z 03.06.2013 r. złożone przez A. dot. wyboru najkorzystniejszej oferty.

¹⁹ Postępowanie nr 20/SISP/PN/2012

²⁰ Postępowanie nr 14/SISP/PN/2013 umowa dla cz. II

²¹ Przy czym umowy 17/BAK/2012 i 93/BAK/2012, oprócz menu obiadowego i serwisu kawowego, obejmowały dodatkowo bufet/stół potraw staropolskich.

²² Umowy 16/BAK/2012, 17/BAK/2012 i 64/WM/2012 o wartości 55,7 tys. zł z firmą V, a umowę 93/BAK/2012 o wartości 14,8 tys. zł z firmą W.

„(...) zgłoszenia potrzeb w zakresie cateringu dokonane przez Gabinet Prezesa oraz Departament Współpracy Międzynarodowej opiewały na kwotę 30 000 zł i w związku z tym nie było podstaw do planowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawowym. W roku 2012 analizy zgłoszonych przez komórki GUS zamówień o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 000 euro dokonywano każdorazowo przy zgłaszaniu zadań do realizacji w trybie rozeznania rynku. (...) Plan finansowy na 2012 r. uwzględnił wydatki na finansowanie usług cateringowych w trakcie II Kongresu Demograficznego w dniach 22-23 marca 2012 r. Pozostałe wydatki na ww. usługi nie były planowane, a ich realizacji nie można było przewidzieć na etapie tworzenia planu finansowego i planu zamówień publicznych” (...) (np. zakup usług uwarunkowany umową z Urzędem Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego nr 100/RW/RW-V/W/12 z 21.11.2012 r., dotyczący organizacji sesji kończącej II Kongres Demograficzny). Ponadto Dyrektor Generalny w złożonych wyjaśnieniach podała, że „(...) po zrealizowaniu trzech umów tożsamych przedmiotowo i rodzajowo na łączną kwotę 45 700,00 zł netto GUS wszczął postępowanie w trybie zapytania o cenę (84/BAK/ZOC/2012) na świadczenie usług cateringowych. (...) Tryb ustawy zastosowano po dokonaniu sumowania zamówień publicznych tożsamych przedmiotowo i rodzajowo. Wcześniej udzielone zamówienia publiczne nie wyczerpywały przesłanek do zastosowania trybów ustawowych przy ich udzielaniu ze względu na kwotę łączną nieprzekraczającą progu bagatelności.”

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalny podniosła również, że „przedmiot umowy 93/BAK/2012 nie był tożsamy z wymienionymi powyżej i był wykonywany w ramach realizacji umowy nr 100/RW/RW-V/W/12 zawartej pomiędzy Urzędem Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie a GUS. Przedmiotem tej umowy było przeprowadzenie przez GUS prezentacji w formie degustacji produktów regionalnych, tradycyjnych i ekologicznych charakterystycznych dla terenów województwa mazowieckiego, co warunkowało szczególny charakter przedmiotu zamówienia publicznego w ramach umowy 93/BAK/2012. Przedmiotem tej umowy było wytworzenie produktu szczególnego, nietypowego, o określonych parametrach wymaganych przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, w tym przypadku produktów regionalnych, ich aranżacji oraz ekspozycji.”

(dowód: akta kontroli str. 632-636)

Z powyższego wynika, że w 2012 r. GUS dokonał zakupu usług cateringowych za kwotę ogółem 98,6 tys. zł, w tym bez stosowania przepisów ustawy Pzp (na podstawie 4 umów²³) za kwotę ogółem 70,5 tys. zł i w trybie zapytania o cenę (na podstawie 1 umowy²⁴) za kwotę 28,1 tys. zł.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. GUS nie dokonał właściwego rozeznania potrzeb usług cateringowych na 2012 r. i nie ustalił, zgodnie z art. 32 ust 1 ustawy Pzp, z należytą starannością wartości zamówienia. Na skutek braku powyższych działań, przy zakupie usług cateringowych doszło do naruszenia art. 32 ust. 2 ustawy Pzp i nieuprawnionego wyłączenia stosowania przepisów tej ustawy w przypadku 4 umów o wartości łącznej 70,5 tys. zł netto.

W opinii NIK, przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było nieuwzględnianie w planie zamówień publicznych zamówień, których wartość była niższa od kwoty

²³ Umowa nr 16/BAK/2012 z dnia 21.03.2012 r. na kwotę 19,8 tys. zł; umowa nr 17/BAK/2012 z dnia 21.03.2012 r. na kwotę 14,8 tys. zł; umowa nr 64/WM/2012 z dnia 28.09.2012 r. na kwotę 21,1 tys. zł i umowa nr 93/KAK/2012 z dnia 21.11.2012 r. na kwotę 14,8 tys. zł.

²⁴ Umowa nr 84/BAK/ZOC/2012 z 21.11.2012 r. na kwotę 41,0 tys. zł, przy czym w ramach realizacji umowy wykorzystano 28,1 tys. zł.

14 000 euro, co w konsekwencji uniemożliwiło rzetelną ich analizę przez Wydział Zamówień Publicznych, poprzedzoną identyfikacją rzeczywistych potrzeb na poszczególne usługi w ramach całego Urzędu, a w konsekwencji ustalenie z należytą starannością całkowitej szacunkowej wartości tych usług.

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora Generalnego, należy stwierdzić, że przyjęty w 2012 r. sposób szacowania wartości zamówień na usługi cateringu, polegający na sumowaniu wartości już zrealizowanych w tym roku usług nie był właściwy. Należyta staranność w szacowaniu wartości zamówienia, o której mowa w art. 32 ust. 1 Pzp wymagała odniesienia szacunków chociażby do wartości usług ogółem udzielonych w roku 2011, która wyniosła 237,9 tys. zł.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Generalnego, dotyczącego braku tożsamości przedmiotu umowy 93/BAK/2012 z przedmiotem pozostałych umów, ponieważ przedmiotem wszystkich umów było przygotowanie potraw zgodnie z jadłospisem, zapewnienie obsługi kelnerskiej, prowadzenie stałego nadzoru nad wykonaniem przedmiotu umowy oraz transport rzeczy niezbędnych do wykonania umowy. Zdaniem NIK, różnorodność potraw (produkty tradycyjne, staropolskie, ekologiczne, regionalne) nie stanowi podstawy dla uznania braku tożsamości przedmiotu zamówienia, którym w ww. umowach było m.in. ich przygotowanie.

Ocena częściowa

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

3. Prawdliwość zawartych umów na usługi zewnętrzne.

Opis stanu faktycznego

Analiza 6 umów, zawartych w wyniku 5 postępowań, przeprowadzonych na podstawie przepisów ustawy Pzp²⁵, wykazała, że zostały one zawarte terminowo, przedmiot zamówienia określony w umowach był zgodny z opisem przedmiotu zamówienia zawartym w ogłoszeniu i SIWZ. W żadnym przypadku nie wprowadzono do treści zawartej umowy dodatkowych postanowień, które nie znalazły się w SIWZ oraz złożonej ofercie. Żadna z umów, w trakcie realizacji nie była zmieniana. W każdej umowie zabezpieczono interes GUS poprzez określenie m.in. terminu realizacji zamówienia, zasad odbioru, wysokości kar umownych (z tytułu zwłoki w realizacji zamówienia, niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy, odstąpienia od umowy), zasad odstąpienia od umowy. W 5 umowach Zamawiający żądał od Wykonawców wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 10% wartości zamówienia, a także określił obowiązki Wykonawców w ramach gwarancji (usuwanie usterek i awarii) oraz ustalił wysokość kar umownych w przypadku niedotrzymania terminu ich usunięcia. W przypadku 1 umowy, ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia dotyczącego wykonania pracy badawczej, Zamawiający odstąpił od żądania ww. zabezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 291-331, 369-389, 417-427, 461-478 i 506-514)

Wszystkie zobowiązania wynikające z ww. zawartych umów zostały zaciągnięte zgodnie z planem finansowym danego roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 222-223)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

²⁵ Wymienionych w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego (o wartości 12 616 095,35 zł brutto).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Zachowanie należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówień publicznych w celu wyeliminowania przypadków nieuprawnionego wyłączenia stosowania przepisów ustawy Pzp, przy zlecaniu usług podmiotom zewnętrznym.
2. Rozważenie wprowadzenia, w ramach dobrych praktyk, weryfikacji zasadności zlecania usług podmiotom zewnętrznym i sporządzania analiz dotyczących kosztów i korzyści na etapie planowania zlecenia.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia

2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.