



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
JACEK UCZKIEWICZ

LWA – 4113-003-02/2014

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	Anna Ledzińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91724 z dnia 31 lipca 2014 r.  (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Al. J.Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa (zwane dalej <i>Ministerstwem</i> lub <i>MSZ</i> )
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Schetyna, Minister Spraw Zagranicznych od 22 września 2014 r. Radosław Sikorski od 16 listopada 2007 r. do 22 września 2014 r.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej, w latach 2012-2014 (I półrocze), uregulował procedury planowania oraz udzielania zamówień publicznych. Niemniej, stwierdzono, że roczne plany zamówień nie były sporządzane na podstawie rzeczywistych potrzeb, zidentyfikowanych na etapie procesu tworzenia planu zamówień na dany rok. W efekcie plany w trakcie roku były wielokrotnie zmieniane bez konieczności uzasadnienia zmian, a w przypadku zamówień o wartości poniżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>1</sup> (dalej „ustawa Pzp”) takie plany w ogóle nie były sporządzane.

Umowy w zakresie zamówień publicznych generalnie zawierane były zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz zabezpieczały interes MSZ.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo udzieliło zamówień na usługi zewnętrzne na kwotę 85 025,8 tys. zł. W zbadanej próbie 7 zamówień o łącznej wartości 18 838,6 tys. zł (22,1%) stwierdzono 2 przypadki (o łącznej wartości 243,9 tys. zł) nieuzasadnionego zastosowania art. 6a ustawy Pzp (podział zamówienia na części), co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 2 ustawy Pzp. W przypadku 3 zamówień ustalenia wartości zamówienia dokonano bez zachowania należytej staranności.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przy uwzględnieniu potrzeb i korzyści**

Opis stanu faktycznego

Zarządzanie procesem przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w MSZ należało do zadań Biura Prawnego i Zamówień Publicznych<sup>2</sup>, a od 10 lipca 2012 r.<sup>3</sup> Biura Dyrektora Generalnego. W ramach ww. Biur wyodrębniono dwa wydziały zamówień publicznych oraz stanowisko zastępcy dyrektora ds. zamówień publicznych. W wyniku zmiany Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa (z dnia 8 maja 2014 r.) zlikwidowano jeden z wydziałów, tworząc w jego miejsce referat do spraw zamówień publicznych udzielanych przez placówki zagraniczne oraz referat do spraw zamówień podprogowych, zamówień centralnych i planowania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 36-82, 84-85)

W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, wprowadzony zarządzeniem Nr 25 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 25 listopada 2010 r.<sup>4</sup> W Regulaminie wyodrębniono procedury i zasady udzielania zamówień publicznych na podstawie ustawy Pzp oraz z wyłączeniem jej stosowania na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp<sup>5</sup>. Regulamin określał m.in. tryb pracy komisji przetargowej w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, planowanie zamówień, odpowiedzialność za naruszenie przepisów w zakresie zamówień publicznych, zasady odbioru zamówień.

(dowód: akta kontroli tom I str. 83)

Zgodnie z ww. Regulaminem udzielanie zamówień publicznych w Ministerstwie odbywało się na podstawie rocznego planu zamówień publicznych<sup>6</sup>. Zapotrzebowanie w zakresie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym zgłaszali dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa. Na etapie planowania nie były sporządzane analizy potrzeb. Nie określano spodziewanych efektów zlecenia zadań podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli tom II str. 488-489)

W latach 2012-2014 plany zamówień publicznych MSZ, zgodnie z § 3 ust. 2 Regulaminu zamówień, sporządzane były przez dyrektorów jednostek organizacyjnych MSZ, a następnie przekazywane (w terminie do 1 grudnia każdego roku) do wydziału zamówień publicznych w celu wprowadzenia ich do rocznego planu zamówień publicznych, potwierdzenia przez głównego księgowego zgodności Planu z projektem budżetu, a następnie zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej. Regulacje wewnętrzne nie zobowiązywały dyrektorów komórek organizacyjnych do uzasadniania celowości zamówień na etapie ich planowania, ani weryfikacji pozycji planu zamówień pod kątem pokrywania się przedmiotów usług z zakresami obowiązków służbowych osób zatrudnionych

<sup>2</sup> Zgodnie z § 67 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych wprowadzonego zarządzeniem Nr 42 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 grudnia 2010 r. (Dz. Urz. MSZ z 2011 r. Nr 1, poz. 1), obowiązującego od 1 stycznia 2011 r. do 9 lipca 2012 r.

<sup>3</sup> Regulamin organizacyjny MSZ wprowadzony zarządzeniem Nr 25 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 lipca 2012 r. (Dz. Urz. MSZ z 2012 r. poz. 24 ze zm.), obowiązujący od 10 lipca 2012 r.

<sup>4</sup> Zmieniony zarządzeniami Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej Nr 24 z dnia 30 listopada 2011 r. (Dz. Urz. MSZ z 2011 r., Nr 9, poz. 77) oraz Nr 3 z dnia 15 kwietnia 2014 r.

<sup>5</sup> Zamówienia, których wartość nie przekracza wyrażonej w zlotówkach równowartości 14 tys. euro (od 16 kwietnia 2014 r. 30 tys. euro).

<sup>6</sup> Obejmującego zamówienia na usługi, dostawy lub roboty budowlane.

w Ministerstwie. Ponadto, w trakcie całego roku dyrektorzy komórek organizacyjnych mogli dokonywać korekty planu zamówień, bez konieczności ich uzasadniania. Korekty nie wymagały zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, ani Głównego Księgowego.

W rocznych planach zamówień publicznych MSZ na lata 2012, 2013 i 2014, zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, zaplanowano realizację łącznie 178 zamówień o wartości 137 529,4 tys. zł (brutto), w tym 112 usług o wartości 73 243,9 tys. zł<sup>7</sup>. Wszystkie pozycje ww. planów były zgodne z projektami budżetu (co potwierdził główny księgowy MSZ).

(dowód: akta kontroli tom I str. 103-136, 209-249, 326-343, 358-359)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą roczne plany zamówień MSZ obejmowały tylko zamówienia o wartościach powyżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, natomiast Ministerstwo nie sporządzało planów zamówień o wartości poniżej tej kwoty, co w ocenie NIK uniemożliwiało, sprawowanie przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej (pełniącego funkcję kierownika zamawiającego) rzetelnej kontroli zamówień publicznych, szczególnie pod kątem zakazu dzielenia zamówienia na części lub zaniżania jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp, o czym stanowi art. 32 ust. 2 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 106-115, 212-227, 330-335, 358-359, tom II str. 490-492)

2. Sporządzanie rocznych planów zamówień publicznych MSZ na lata 2012, 2013 i 2014 nie było poprzedzone identyfikacją rzeczywistych potrzeb, ani udokumentowaną analizą zamówień pod kątem ich zasadności oraz efektywności. W trakcie roku plany były wielokrotnie zmieniane (w formie korekt), a zaplanowane w nich postępowania często nie były wszczynane. Korekty planu nie podlegały zatwierdzeniu przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, a decyzje o dokonaniu korekt podejmowali samodzielnie dyrektorzy komórek organizacyjnych MSZ bez konieczności jakiegokolwiek uzasadnienia. W efekcie Kierownik Zamawiającego nie miał wpływu na rzeczywisty kształt ww. planów.

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej złożył wyjaśnienia, w których stwierdził: „W niektórych przypadkach analiza potrzeb przeprowadzana jest w formie narad i dyskusji (...) zwykle jednak bez tworzenia dokumentacji, która opisywałaby proces decyzyjny. (...) istnieje pewna kategoria zamówień, która nie wymaga podejmowania złożonego procesu decyzyjnego oraz prowadzenia analiz, przede wszystkim ze względu na konieczność (...) zapewnienia sprawnego funkcjonowania urzędu (...) Plan zamówień publicznych jest założeniem jakie postępowania o udzielenie zamówień publicznych będą realizowane (...) O realizacji poszczególnych pozycji z planu decydują komórki organizacyjne.”

(dowód: akta kontroli tom I str. 106-183, 212-305, 330-359, tom II str. 488-489, 500)

W ocenie NIK, taka organizacja procesu planowania zamówień, w tym stopień ogólności sporządzonych planów (nieokreślenie trybów, w których będą udzielane zaplanowane zamówienia, wskazanie kwartału jako terminu wszczęcia postępowania) nie gwarantowały prawidłowej realizacji celów w danym roku, wynikających np. z konieczności zapewnienia ciągłości danego zamówienia.

<sup>7</sup> 43 w 2012 r., 46 w 2013 r. i 23 w 2014 r.

Przykładem jest postępowanie o udzielenie zamówienia na świadczenie usług pomocy informatycznej dla pracowników MSZ w ramach Centrum Wsparcia Technicznego (nr BDG.741.005.2014)<sup>8</sup>. Wprawdzie Ministerstwo rozpoczęło czynności przygotowawcze 21 stycznia 2014 r., jednak z uwagi na przedłużenie się prac nad projektem SIWZ nie zakończyło postępowania, ogłoszonego 14 maja 2014 r., w terminie umożliwiającym zapewnienie ciągłości świadczonych usług<sup>9</sup>. W efekcie, powołując się na art. 6a ustawy Pzp<sup>10</sup>, MSZ zawarło 25 czerwca 2014 r. umowę na okres 3 miesięcy o wartości 119,3 tys. zł netto (równowartość 28 232,85 euro), a następnie, w wyniku przetargu nieograniczonego wybrano tego samego wykonawcę i zawarło z nim umowę w dniu 16 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 382-446)

Z uwagi na stopień skomplikowania przedmiotu zamówienia, Biuro Informatyki i Telekomunikacji MSZ powinno zidentyfikować ryzyko przedłużania się postępowania i tak zaplanować czynności, żeby zakończyć postępowanie w terminie zapewniającym ciągłość świadczonych usług. Nierzetelne działanie zamawiającego (nieprawidłowe planowanie zamówień), w ocenie NIK, nie stanowi uzasadnienia dla zastosowania art. 6a ustawy Pzp.

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej wyjaśnił, iż plany zamówień publicznych podlegają weryfikacji na etapie ich tworzenia na początku każdego roku budżetowego, a następnie na etapie procedowania wniosku o wszczęcie postępowania. Aktualnie MSZ jest na etapie uchwalania nowego regulaminu zamówień publicznych. Planowana nowelizacja zakłada wprowadzenie zmian w zakresie procedury zatwierdzenia korekt oraz wprowadzenie wymogu sporządzania planu zakupów dla zamówień poniżej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. MSZ planuje rozszerzenie kontroli ww. planów o analizę pod kątem ewentualnego naruszenia art. 32 ust. 2 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli tom II str. 488-494, 500-501)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność MSZ w zbadanym zakresie<sup>11</sup>.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2014 (I półrocze) Ministerstwo, stosując ustawę Pzp, zleciło podmiotom zewnętrznym 94 usługi w łącznej kwocie 85 025,8 tys. zł brutto, w tym: w 2012 r. - 40 usług o wartości 29 676,8 tys. zł brutto; w 2013 r. - 43 usługi o wartości 43 009,3 tys. zł brutto; w 2014 r. (I półrocze) – 11 usług o wartości 12 339,6 tys. zł brutto. Najczęściej zlecanymi usługami były prace gospodarcze i konserwacyjne (18 zleceń, tj. 19,1 % wszystkich zleconych usług) oraz usługi informatyczne i wsparcia technicznego (12 zleceń, tj. 12,8% zleconych usług).

<sup>8</sup> Łączna wartość zamówienia (z uwzględnieniem zamówień uzupełniających) wyniosła 10 324,6 tys. zł netto (12 699,3 tys. zł brutto), co stanowi równowartość 2 443,8 tys. euro.

<sup>9</sup> Aby zapewnić ciągłość usług postępowanie powinno zostać zakończone przed upływem terminu realizacji umowy nr BIT.WFP.71/111/2010 z dnia 25 czerwca 2010 r., tj. do dnia 25 czerwca 2014 r.

<sup>10</sup> BIT poinformowało Zastępcę Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego właściwego w sprawie zamówień publicznych o podziale zamówienia w piśmie z dnia 30.04.2014, podczas gdy wniosek o przeprowadzenie postępowania nr BDG.741.005.2014 został złożony 21.01.2014 r. Podział zamówienia nie wynikał z planu zamówień publicznych.

<sup>11</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

W podziale na tryby udzielania zamówienia Ministerstwo zleciło 48 usług<sup>12</sup> o wartości 41 988,2 tys. zł w trybie przetargu nieograniczonego, 4 usługi<sup>13</sup> o wartości 8 449,2 tys. zł w trybie przetargu ograniczonego, 35 usług<sup>14</sup> o wartości 31 484,9 tys. zł w trybie z wolnej ręki, 6 usług<sup>15</sup> o wartości 604,9 tys. zł w trybie zapytania o cenę oraz 1 usługę, w 2014 r., w trybie negocjacji z ogłoszeniem (2 498,5 tys. zł). Zapotrzebowanie na ww. usługi zgłosiło 13 z 34 komórek organizacyjnych MSZ<sup>16</sup>, z czego najwięcej Biuro Administracji (32 usługi na łączną kwotę 17 055,9 tys. zł). Wszystkie zamówienia realizowane były na podstawie rocznych planów zamówień publicznych (korygowanych). W okresie objętym kontrolą 47<sup>17</sup> usług zlecono stosując cenę jako jedyne kryterium oceny ofert, natomiast 12 usług (12,8% wszystkich usług) z zastosowaniem dodatkowych kryteriów m. in. doświadczenia, sposobu realizacji zamówienia, jakości oraz terminu realizacji. Przykładem takiego postępowania jest „Badanie opinii publicznej na temat UE i polskiej polityki zagranicznej”, w którym cena stanowiła 40% oceny oferty, natomiast 60% stanowił sposób realizacji przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 137-183, 250-305, 344-357, 360-367)

W latach 2012-2014 (I półrocze) MSZ nie sporządzało wstępnych ogłoszeń informacyjnych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 507)

W okresie objętym kontrolą MSZ zleciło 6 usług, w których opis przedmiotu zamówienia został sporządzony ze wskazaniem możliwości świadczenia usług równoważnych (na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy Pzp) – np.: zakup usług drukarskich i introligatorskich, gdzie w odniesieniu do kilku pozycji asortymentowych dopuszczono zastosowanie rozwiązań równoważnych w zakresie rodzaju papieru.

W ramach postępowań przeprowadzonych przez MSZ w zakresie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym nie wystąpiły przypadki wykluczenia wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej, którzy złożyli odrębne oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w tym samym postępowaniu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 360-367)

W okresie objętym kontrolą wniesiono jedno odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej (w postępowaniu dotyczącym budowy, obsługi oraz rozwoju zintegrowanego środowiska hostingowego w architekturze chmury). W odwołaniu zamawiającemu zarzucono zaniechanie uznania za bezskuteczne zastrzeżeń tajemnicy przedsiębiorstwa dokonanych w ofertach złożonych przez wykonawców, zaniechanie badania 3 ofert pod kątem rażąco niskiej ceny i uznanie za najkorzystniejszą oferty wybranej przez MSZ. KIO, w składzie jednoosobowym, oddaliło odwołanie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 144-158)

Szczegółowym badaniem prawidłowości zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przez MSZ objęto 7 postępowań<sup>18</sup>, z czego 2 w trybie przetargu nieograniczonego i 5 przeprowadzonych w trybie zamówienia z wolnej ręki.

<sup>12</sup> 16 usług w 2012 r., 26 w 2013 r., 6 w I półroczu 2014 r.

<sup>13</sup> Po 2 usługi w 2012 r. i w 2013 r.

<sup>14</sup> 17 usług w 2012 r., 14 w 2013 r., 4 w I półroczu 2014 r.

<sup>15</sup> 5 usług w 2012 r., 1 usługa w 2013 r.

<sup>16</sup> Wg statutu MSZ nadanego zarządzeniem nr 54 prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. (M.P. z 2012 r. poz. 443).

<sup>17</sup> W 35 postępowaniach prowadzonych w trybie z wolnej ręki nie istniała potrzeba określania kryterium wyboru oferty.

<sup>18</sup> 3 zamówienia w zakresie obsługi prawnej (BDG-752/080/2012, BDG-741/85/2013, BDG-741/134/2013), zamówienie na wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej Ambasady RP w Berlinie (BPiZP-752/006/2012), zamówienie na sprzętanie

Wszystkie analizowane postępowania zostały wszczęte na podstawie wniosku dyrektora komórki organizacyjnej MSZ, w którym przedstawiono m.in.: uzasadnienie udzielenia zamówienia, przewidywany termin jego realizacji, wartość szacunkową, sugerowany tryb udzielenia zamówienia oraz potwierdzenie przez głównego księgowego posiadania środków umożliwiających realizację zamówienia. Załączniki do wniosków zawierały szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, kalkulację wartości szacunkowej, istotne postanowienia umowy<sup>19</sup> oraz inne informacje dotyczące postępowania (w tym niezbędne warunki wymagane od wykonawców i proponowane kryteria oceny ofert). Wnioski zatwierdził Kierownik Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 368-388, 413-432, 452-473, tom II str. 1-20, 57-76, 112-130, 168-184, 263-264)

Do przygotowania i przeprowadzenia każdego z analizowanych postępowań, Kierownik Zamawiającego powołał komisje przetargowe, w skład których wchodził pracownicy komórek merytorycznych Ministerstwa, będący specjalistami z dziedziny obejmującej przedmiot zamówienia. Przewodniczący i sekretarze komisji powoływani byli spośród pracowników komórki MSZ właściwej w sprawach zamówień publicznych. Podział czynności w ramach komisji przetargowej określał Regulamin zamówień publicznych MSZ, w którym ustalono odrębne zadania dla przewodniczącego, sekretarza i w sposób ogólny dla członków komisji. Przedstawiciele komisji przetargowej ze strony komórki merytorycznej byli odpowiedzialni m. in. za opis przedmiotu zamówienia, badanie i ocenę złożonych ofert, dokonywanie oceny spełnienia warunków stawianych wykonawcom, przygotowanie projektów wyjaśnień dotyczących treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie dotyczącym opisu przedmiotu zamówienia, przygotowanie wkładu merytorycznego do wezwań dotyczących wyjaśnień treści oferty.

(dowód: akta kontroli tom I str. 369-370, 414-415, 453-454 tom II str. 2-3, 58-59, 113-114, 169-170)

Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, Pani Katarzyna Jakimowicz wyjaśniła, że: *„Podział pracy między członkami komisji przetargowej odbywał się na posiedzeniach komisji, podczas których przewodniczący wydawał polecenia (...) oraz rozdzielał zadania pomiędzy członków komisji przetargowej. Wydawanie poleceń odbywało się również drogą e-mail i telefoniczną.”*

Podział zadań nie był dokumentowany i nie przypisano odpowiedzialności poszczególnym członkom komisji za wykonanie konkretnych czynności. Odpowiedzialność określono na zasadach ogólnych, stanowiąc w § 22 ust. 1 Regulaminu zamówień, iż odpowiadają oni na zasadach określonych w przepisach dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 507-510, 515-518)

Ustalono, że w analizowanych postępowaniach zgodnie z przepisami ustawy Pzp m.in. opublikowano wymagane ogłoszenia<sup>20</sup>, wszystkie osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania złożyły stosowne oświadczenia, w przypadku postępowań w trybie przetargu

---

terenów zewnętrznych oraz wykonanie prac ogrodniczych (BDG.741.021.2014), zamówienie w zakresie wymiany szaty graficznej oraz dokonania zmian funkcjonalnych portalu internetowego (BPZP.752.006.2012), zamówienie dot. budowy, obsługi oraz rozwoju zintegrowanego środowiska hostingowego w architekturze chmury (BDG.752.6.2012).

<sup>19</sup> Często w postaci ogólnych warunków umowy lub wzoru umowy.

<sup>20</sup> W przypadku postępowań prowadzonych w trybie z wolnej ręki były to ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy, natomiast w postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego ogłoszenia o zamówieniu.

nieograniczonego zamawiający prawidłowo sporządził Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), opisał warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny i związany z przedmiotem zamówienia. We wszystkich postępowaniach terminowo oszacowano wartość zamówienia, a opis przedmiotu zamówień został sporządzony przez pracowników merytorycznych komórek organizacyjnych MSZ (w 2 przypadkach z pomocą biegłych), powołanych w skład komisji przetargowych. W 3 zamówieniach wartość szacunkowa została ustalona z nienależytą starannością. We wszystkich poddanych kontroli postępowaniach zamówienia publiczne zostały udzielone podmiotom, które złożyły najkorzystniejsze oferty.

(dowód: akta kontroli tom I str. 368-395, 413-433, 452-473, tom II str. 1-24, 57-77, 112-130, 168-184)

W obu postępowaniach w trybie przetargu nieograniczonego zamawiający wzywał wykonawców do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści złożonych dokumentów. Proces uzupełniania trwał 25 dni (52% czasu trwania postępowania) w przypadku usługi sprzątnięcia terenów zewnętrznych oraz prac ogrodniczych (złożono 2 oferty) i 61 dni (34% całości postępowania) przy zamówieniu dotyczącym budowy, obsługi oraz rozwoju zintegrowanego środowiska hostingowego w architekturze chmury (złożono 9 ofert).

(dowód: akta kontroli tom II str. 126-127, 181-183)

W badanym okresie weryfikację warunków udziału w postępowaniu przeprowadzała komisja przetargowa na podstawie dokumentów dołączonych do oferty. W pierwszej kolejności weryfikowane były warunki podmiotowe stawiane wykonawcom, w drugiej kolejności kryteria stawiane ofertom. Treść dokumentów załączonych do oferty weryfikowano analizując całości dokumentacji postępowania pod kątem zawartych w nich informacji, posiłkując się przy tym wiadomościami dostępnymi w Internecie. Weryfikację podstaw do wykluczenia z możliwości ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzano na podstawie analizy oświadczeń załączonych do ofert oraz aktualnych odpisów z właściwych rejestrów lub centralnej ewidencji informacji o działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 507-510, 513-518)

MSZ w latach 2012-2014 (I półrocze), na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, zleciło podmiotom zewnętrznym realizację 5 262 usług w łącznej kwocie 34 198,1 tys. zł. Najwięcej usług zleciło Biuro Administracji – 1 702 usługi, w łącznej kwocie 5 578,0 tys. zł oraz Biuro Infrastruktury – 1004 usługi, w łącznej kwocie 6 517,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 484-485)

Zgodnie z Regulaminem zamówień osobą odpowiedzialną za przeprowadzenie procedury wyboru oferty w zamówieniach, których wartość nie przekracza kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, jest dyrektor komórki organizacyjnej, z inicjatywy której zlecano usługę. W przypadku zamówień, których wartość przekraczała 20 tys. zł wnioski o udzielenie zamówienia były zatwierdzane przez upoważnionego pracownika wydziału zamówień publicznych, który dokonywał oceny ustalenia wartości zamówienia zgodnie z art. 32 ust. 1 oraz spełnienia wymogów formalnych.

Szczegółowej analizie poddano 5 zamówień<sup>21</sup> o łącznej wartości 434,3 tys. zł brutto, udzielonych bez stosowania ustawy Pzp, których wartość nie przekraczała kwoty

<sup>21</sup> Na usługi: „sprzątnięcie terenów zewnętrznych oraz świadczenie prac ogrodniczych dla MSZ w okresie od 01 kwietnia do 31 maja”, „pomoc informatyczna dla pracowników MSZ w ramach Centrum Wsparcia Technicznego w okresie od dnia



określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. We wszystkich przypadkach uzasadniono zlecenie usługi, prawidłowo oszacowano jej wartość, a wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi. Nie stwierdzono przypadków zaniżania wartości przedmiotu zamówienia lub ograniczenia konkurencyjności przy wyborze ofert.

(dowód: akta kontroli tom II str. 341-386, 447-478)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Zamawiający przeprowadził bez stosowania przepisów ustawy Pzp postępowanie na usługę sprzątnięcia terenów zewnętrznych i wykonania prac ogrodniczych, w wyniku którego zawarto umowę BDG 247/2014 z dnia 28 marca 2014 r. zmienioną aneksem z 29 maja 2014 r., o wartości 90 284,44 zł netto (tj. 21 369,60 euro), co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 2 ustawy Pzp.

W 2013 r. usługi sprzątnięcia terenów zewnętrznych oraz wykonywania prac ogrodniczych realizowało dwóch wykonawców, z którymi w wyniku przeprowadzenia odrębnych postępowań w trybie przetargu nieograniczonego zawarto dwie umowy<sup>22</sup> z terminem realizacji do 31 marca 2014 r. W rocznym planie zamówień publicznych na 2014 r. Biuro Administracji postanowiło udzielić ww. usługi w ramach jednego zamówienia. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura, już na etapie planowania zakładano, iż ww. zamówienie zostanie udzielone w częściach, z których każda będzie stanowiła odrębne postępowanie. Pierwsze z nich MSZ przeprowadziło z wyłączeniem stosowania ustawy Pzp, powołując się na art. 6a ustawy Pzp<sup>23</sup>. W wyniku tego postępowania 28 marca 2014 r. MSZ zawarło umowę o wartości 63 228,00 zł brutto (58 544,44 zł netto, tj. 13 857,00 euro) na okres od 1 kwietnia 2014 r. do 31 maja 2014 r. Następnie aneksem z dnia 29 maja 2014 r. przedłużono termin realizacji umowy do 30 czerwca 2014 r. przy łącznym wynagrodzeniu brutto 97 232,00 zł (90 284,44 zł netto, tj. 21 369,60 euro).

(dowód: akta kontroli tom II str. 168-262, 343-381, 479, 545-546)

Zatem łączna wartość tego zamówienia przekroczyła równowartość kwoty 14 tys. euro, która to wartość zobowiązuje do udzielenia zamówienia w trybie ustawy Pzp.

Dodatkowo 31 marca 2014 r. Biuro Administracji złożyło do kierownika zamawiającego wniosek o przeprowadzenie, w trybie przetargu nieograniczonego, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie świadczenia usług sprzątnięcia terenów zewnętrznych i prac ogrodniczych na okres 12 miesięcy liczonych do dnia podpisania umowy, o wartości szacunkowej 461 700,38 zł netto, co stanowi równowartość 109 280,78 euro. Umowę w powyższym zakresie zawarto 1 lipca 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 263-342)

---

zakończenia obecnej umowy przez okres 3 miesięcy", „przygotowanie materiałów fotograficznych i graficznych do portali internetowych MSZ oraz profili MSZ w mediach społecznościach, zarządzanie galeriami fotograficznymi w serwisie, opracowanie materiałów fotograficznych i graficznych do publikacji na wszelkich obszarach działalności", „rozliczenie faktur za usługi telekomunikacyjne, analiza poprawności naliczania opłat/rabatów przez operatorów telekomunikacyjnych", „obsługa finansowo-księgową BIT".

<sup>22</sup> Umowa z dnia 24 maja 2013 r. nr BDG.4510/2013 oraz umowa z dnia 16 maja 2013 r. nr BDG.4472/2013.

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 6a ustawy Pzp w przypadku zamówień udzielanych w częściach, do udzielenia zamówienia na daną część zamawiający może stosować przepisy właściwe dla wartości tej części zamówienia, jeżeli jej wartość jest mniejsza niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 80.000 euro dla dostaw lub usług oraz 1.000.000 euro dla robót budowlanych, pod warunkiem że łączna wartość tych części wynosi nie więcej niż 20% wartości zamówienia.

Dyrektor Biura Administracji Pan Artur Szczepaniec w wyjaśnił, że umowa z dnia 28 marca 2014 r. została zawarta w wyniku wyłączenia części zamówienia na sprzątnięcie terenów zewnętrznych i prace ogrodnicze na podstawie procedury określonej w art. 6a ustawy Pzp, która umożliwiła zastosowanie w ramach wydzielonej części zamówienia przepisów właściwych dla wartości tej części. Zdaniem Dyrektora zawarcie ww. umowy stanowiło efekt kilkumiesięcznych przygotowań związanych z przygotowaniem nowej, obszernej dokumentacji koniecznej do udzielenia zamówienia publicznego oraz umożliwiło zachowanie ciągłości realizacji usług sprzątnięcia zewnętrznego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 536-546)

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora, w ocenie NIK podział zamówienia i powołanie się na art. 6a ustawy Pzp było w badanym przypadku nieuzasadnione.

Stwierdzono, że usługi sprzątnięcia terenów zewnętrznych i prac ogrodniczych były wielokrotnie przedmiotem umów zawieranych przez MSZ z podmiotami zewnętrznymi. W latach 2013-2014 nie nastąpiły znaczące zmiany w zakresie świadczonych usług, co potwierdzają postanowienia zawartych umów w tym zakresie (BDG.4510/2013, BDG.4472/2013, BDG 247/2014 i BDG.732/2014). Przygotowanie postępowania na sprzątnięcie terenów zewnętrznych i prace ogrodnicze nie wymagało od Biura Administracji poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w zakresie przedmiotu zamówienia, określenia niestosowanych dotąd warunków stawianych wykonawcom lub kryteriów oceny ofert. Powtarzalność przedmiotu ww. usług pozwalała zamawiającemu na wykorzystanie doświadczeń, które nabył przez lata ich zlecania. W związku z powyższym nie można zgodzić się z argumentem zamawiającego, iż podział zamówienia wynikał z przeprowadzenia kilkumiesięcznych przygotowań związanych z przygotowaniem nowej, obszernej dokumentacji. Zdaniem NIK, był on spowodowany spóźnionym rozpoczęciem przez Biuro Administracji czynności przygotowujących postępowanie (Biuro złożyło wnioski o wszczęcie postępowania dopiero 31 marca 2014 r., tj. w dniu w którym upływał termin realizacji dotychczasowych umów). Terminowe rozpoczęcie prac umożliwiłoby zawarcie jednej, a nie dwóch umów w zakresie sprzątnięcia terenów zewnętrznych i wykonywania prac ogrodniczych i zapewnienie ciągłości świadczenia tych usług oraz nie doprowadziłoby do konieczności wyłączenia części zamówienia spod rygoru stosowania ustawy Pzp.

Zawarcie przez zamawiającego aneksu do umowy BDG 247/2014 z dnia 28 marca 2014 r. świadczy o błędnym oszacowaniu wartości szacunkowej przedmiotowego zamówienia. Planując podział zamówienia, zamawiający powinien z należytą starannością oszacować wartość całego zamówienia oraz każdej jego części, bowiem od tego zależy obowiązek stosowania przepisów ustawy Pzp oraz tryb w jakim zostanie udzielone zamówienie lub jego część.

2. Ministerstwo Spraw Zagranicznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego „Portal internetowy- zmiana i wdrożenie nowej szaty graficznej” oraz „Obsługa prawna” ustaliło wartość ww. zamówień nie zachowując w tym zakresie należytej staranności, co było niezgodne z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp.

Wartość szacunkowa zamówienia „Portal internetowy- zmiana i wdrożenie nowej szaty graficznej” została ustalona przez biegłego w dniu 9 stycznia 2012 r. w kwocie 282 900 zł netto (348 050 zł brutto), co stanowi równowartość 70 380,14 euro. Dyrektor Biura Rzecznika Prasowego we wniosku o przeprowadzenie ww. postępowania, zatwierdzonym przez Kierownika

Zamawiającego<sup>24</sup>, wskazał, iż szacunkowa wartość zamówienia wynosi 230 000 zł netto (282 900 zł brutto), co stanowi równowartość 57 219,62 euro. Powyższa kwota została powtórzona we wniosku w sprawie wyboru trybu udzielania zamówienia publicznego oraz protokole z postępowania sporządzonym przez komisję przetargową i zatwierdzonym przez Kierownika Zamawiającego. Poza tym, w protokole z szacowania wartości zamówienia z dnia 10 stycznia 2012 r. nieprawidłowo określono całkowitą pracochłonność projektu na poziomie 28 000 godzin (po przeliczeniu wg przyjętych stawek stanowiłoby kwotę 2 830 000 zł). Przyczyną różnic pomiędzy wskazanymi kwotami były błędy obliczeniowe i redakcyjno-pisarskie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 5, 18-24, 532-533)

Zamówienie w zakresie „Obsługi prawnej”, na podstawie art. 6a w związku z 5 ust. 1b Pzp, zostało przeprowadzone przez MSZ w trzech częściach, z których każda stanowiła przedmiot odrębnego postępowania. Dla każdej z części zamawiający obliczył odrębną wartość szacunkową, ze wskazaniem, iż łączna wartość całego zamówienia na obsługę prawną wyniesie 2 154 471,54 zł netto (2 650 000,00 zł brutto), tj. 535 991,53 euro. Powyższy szacunek przedstawiono w notatce Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego z dnia 9 stycznia 2013 r., w której oszacowano zapotrzebowanie MSZ w zakresie zlecenia obsługi prawnej podmiotom zewnętrznym w 2013 r. w wymiarze 5 300 godzin. W trakcie kontroli stwierdzono, że w 2013 r. MSZ zleciło podmiotom zewnętrznym obsługę prawną w wymiarze nie przekraczającym 56 godzin miesięcznie<sup>25</sup> - łącznie 616 godzin (tj. 11,6% oszacowanego zapotrzebowania).

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej złożył wyjaśnienia, iż początkowo rozważano zlecenie usług prawnych podmiotom zewnętrznym w wymiarze wskazanym w notatce z dnia 9 stycznia 2013 r., jednak ostatecznie zrezygnowano z tego rozwiązania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 385-395, 406, 430-439, 445, 471-480, 488, tom II str. 519-529)

W obu przypadkach błędy w oszacowaniach wartości zamówień nie miały wpływu na wynik postępowań, niemniej art. 32 ust. 1 ustawy Pzp nakłada na zamawiającego obowiązek ustalenia całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy z należytą starannością.

#### Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

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

### 3. Prawdliwość zawartych umów na usługi zewnętrzne

Analiza 7 umów o łącznej wartości 18 838,6 tys. zł brutto<sup>26</sup> wykazała, że zostały one zawarte terminowo, przedmiot umów oraz zakres świadczeń były tożsame z treścią opublikowanych ogłoszeń, a w przypadku postępowań w trybie przetargu nieograniczonego z SIWZ i wybraną ofertą oraz zabezpieczyły interes Zamawiającego, poprzez określenie kar umownych obciążających wykonawców w przypadku m. in. niewykonania lub nierzetelnego wykonania przedmiotu zamówienia. W 4 umowach, zgodnie z art. 147 ust. 1 ustawy Pzp, Ministerstwo

<sup>24</sup> Wniosek zatwierdził Pan Sebastian Szaladziński Zastępca Dyrektora Biura Prawnego i Zamówień Publicznych MSZ, z upoważnienia Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej nr 33/2009 z dnia 24 marca 2009 r.

<sup>25</sup> Zgodnie z umowami z dnia 8 lutego 2013 r. (postępowanie BDG-752/080/2012) oraz z dnia 14 sierpnia 2013 r. (postępowanie BDG-741/85/2013) zawartymi z Kancelarią Prawną Piotra Sialkiewicza,

<sup>26</sup> Zawartych w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przedstawionych w pkt. 2 niniejszego wystąpienia.

zażądało wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W 2 przypadkach zobowiązano Wykonawców do świadczenia usług gwarancji, a w kolejnych 2 wymagano od Wykonawców posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Wszystkie podmioty zostały zobowiązane do nieujawniania informacji, które uzyskały w związku z wykonywaniem umowy. Kwestie autorskich praw majątkowych do utworów powstałych w związku z realizacją umowy uregulowano w 6<sup>27</sup> analizowanych umowach. Zobowiązania wynikające z zawartych umów zostały zaciągnięte zgodnie z planem finansowym Ministerstwa.

We wszystkich przypadkach zamawiający dopełnił obowiązku publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia lub ogłoszeń o zawarciu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 396-405, 440-444, 481-487, tom II str. 32-49, 80-105, 159-167, 320-332, 481-483)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MSZ w badanym obszarze.

## IV. 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 Kontroli<sup>28</sup>, wnosi o:

1. Rzetelne planowanie zamówień publicznych, na podstawie zidentyfikowanych potrzeb i kalkulacji kosztów i korzyści, z uwzględnieniem planowania zamówień o wartości poniżej progu określonego w art. 4 pkt 8 Pzp.
2. Wyeliminowanie przypadków nieuzasadnionego zlecenia usług z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp.
3. Ustalanie wartości szacunkowej zamówień publicznych z należytą starannością.

## 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.

<sup>27</sup> W 1 przypadku przedmiot umowy nie wymagał regulacji w zakresie autorskich praw majątkowych.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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           października 2014 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

.....  
*podpis*