



KAP.430.021.2020
Nr ewid. 186/2020/P/20/003/KAP

Informacja o wynikach kontroli

UDZIELANIE ZAMÓWIEŃ CENTRALNYCH I WSPÓLNYCH

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej


Bogdan Skwarka

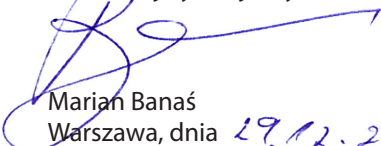
Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli


Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli


Marian Banaś
Warszawa, dnia 19.12.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	5
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI I UWAGI.....	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Realizacja przez Szefa KPRM obowiązków w zakresie przygotowania wykazu zamówień centralnych oraz określania wysokości wynagrodzenia przysługującego centralnemu zamawiającemu z tytułu realizacji zamówień centralnych.....	21
5.1.1. Przygotowanie KPRM do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem zamówień centralnych	21
5.1.2. Terminowość i rzetelność określenia przez Szefa KPRM wykazu zamówień centralnych w latach 2018–2020	21
5.1.3. Określanie przez Szefa KPRM wysokości wynagrodzenia przysługującego COAR za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania	23
5.2. Realizacja przez Szefa KPRM zadań związanych z rezygnacją z zamówienia centralnego i wydawania zgody na samodzielną realizację zamówienia w ramach zamówień centralnych	26
5.2.1. Wydawanie przez Szefa KPRM decyzji o rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego	26
5.2.2. Wydawanie przez Szefa KPRM ogólnych zgód (dla wszystkich JAR) na samodzielną realizację zamówienia w zakresie dostaw, usług lub robót budowlanych objętych zamówieniem centralnym	27
5.2.3. Wydawanie przez Szefa KPRM indywidualnych zgód dla JAR na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym	28
5.3. Nadzór Szefa KPRM nad wykonywaniem obowiązków wynikających z zarządzenia Prezesa RM.....	32
5.4. Planowanie, realizacja i sprawozdawczość zamówień centralnych przez centrum obsługi administracji rządowej.....	35
5.4.1. Działania organizacyjne podjęte w celu realizacji zadań centralnego zamawiającego	35
5.4.2. Realizacja przez COAR zadań centralnego zamawiającego.....	36

5.5. Efekty udzielania zamówień centralnych przez centralnego zamawiającego	41
5.6. Planowanie i realizacja zamówień publicznych udzielanych przez Komendę Główną Policji	45
5.6.1. Przygotowanie organizacyjne Komendy Głównej Policji do realizacji zadań związanych z planowaniem i realizacją zamówień publicznych dla jednostek organizacyjnych Policji.....	45
5.6.2. Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych udzielanych przez Komendę Główną Policji, w tym zamówień wspólnych.....	48
5.7. Efekty udzielania zamówień publicznych przez Komendę Główną Policji	51
5.7.1. Działania Komendy Głównej Policji związane z ustalaniem efektów prowadzenia wspólnych zamówień publicznych.....	51
5.8. Planowanie i realizacja zamówień publicznych przez centrum zakupów dla sądownictwa	53
5.8.1. Przygotowanie organizacyjne CZS do realizacji zadań związanych z prowadzeniem zamówień o charakterze centralnym i wspólnych zamówień publicznych dla jednostek sądownictwa powszechnego	53
5.8.2. Zgodność systemu zamówień publicznych udzielanych przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa, w tym zamówień wspólnych, z wewnętrznymi wytycznymi.....	58
5.9. Efekty udzielania zamówień publicznych przez CZS	61
5.10. Planowanie i realizacja zamówień publicznych udzielanych przez centrum usług wspólnych	65
5.10.1. Działania Centrów Usług Wspólnych w zakresie planowania i realizacji zamówień publicznych.....	65
5.11. Efekty udzielania zamówień publicznych przez centrum usług wspólnych	71
5.11.1. Działania Centrów Usług Wspólnych związane z ustalaniem efektów rzeczowych i finansowych prowadzenia zamówień wspólnych.....	71

6. ZAŁĄCZNIKI..... 75

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	75
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	78
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	91
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	92
6.5. Stanowiska do informacji o wynikach kontroli	93

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
ustawa PZP lub PZP	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych ² .
Zarządzenie Prezesa RM	Zarządzenie Nr 100 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej oraz wskazania jednostek administracji rządowej zobowiązanych do nabywania zamówień od centralnego zamawiającego ³ .
Wytyczne Komendanta Głównego Policji lub wytyczne KGP	Wytyczne Nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi ⁴ .
Zamówienia centralne	Zamówienia publiczne udzielane przez centralnego zamawiającego.
Zamówienia wspólne	Zamówienia publiczne udzielane przez więcej niż jeden podmiot nie będący centralnym zamawiającym.
Zamówienia o charakterze centralnym udzielane przez CZS	Zamówienia udzielane przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa, którego przedmiotem działalności było przygotowywanie, przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udzielanie zamówień, zawieranie umów ramowych oraz nadzór nad zamówieniami publicznymi, udzielanymi przez Sąd Apelacyjny w Krakowie jako zamawiający wskazany przez Ministra Sprawiedliwości w drodze zarządzenia na podstawie art. 16 ust. 3 PZP.
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
COAR	Centrum Obsługi Administracji Rządowej/Centralny Zamawiający dla jednostek administracji rządowej
KGP	Komenda Główna Policji
CZS	Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej
SA w Krakowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
CUW	Centrum usług wspólnych
SIWZ	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia
JAR	Jednostki administracji rządowej

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

³ M.P. z 2019 r. poz. 334.

⁴ Dz. Urz. KGP z 2019 r. poz. 27.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zamówienia centralne i wspólne w wybranych jednostkach administracji rządowej i samorządowej realizowane są prawidłowo i efektywnie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy podmioty powołane do realizacji zamówień centralnych i wspólnych wykonują swoje obowiązki zgodnie z przepisami i w sposób zapewniający sprawną realizację tych zamówień?
2. Czy postępowania w formie zamówień centralnych i wspólnych przyniosły korzyści w porównaniu do zdecentralizowanej formy udzielania zamówień publicznych?

Jednostki kontrolowane

KPRM, COAR, KGP, CZS, 14 centrów usług wspólnych

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia kontroli

Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych przewiduje możliwość wskazywania przez określone podmioty centralnych zamawiających oraz zamawiających właściwych do przeprowadzenia i udzielenia zamówienia na rzecz innych jednostek (dla administracji rządowej oraz samorządowej). Przyjęto założenie, że udzielanie zamówień na rzecz wielu podmiotów przez centralnego zamawiającego (zamówienia centralne) lub inny podmiot działający na rzecz grupy zamawiających (zamówienia wspólne) pozwoli na uzyskanie lepszej ceny i innych warunków realizacji zamówienia, niż dostępne w ramach postępowań przeprowadzanych przez poszczególne podmioty samodzielnie. Prezes Rady Ministrów, korzystając z delegacji ustawowej (art. 15a ust. 4 i 5 ustawy PZP), Zarządzeniem Prezesa RM, powołał COAR jako centralnego zamawiającego dla 69 jednostek administracji rządowej wskazanych w załączniku do zarządzenia. W zakresie określonym w zarządzeniu wskazani w nim zamawiający są zobowiązani do nabywania dostaw lub usług od centralnego zamawiającego bądź wybranych przez niego wykonawców lub korzystania z zawartych przez niego umów ramowych.

W administracji rządowej, niezależnie od systemu zamówień centralnych utworzonego zarządzeniem Prezesa RM, funkcjonowały także inne – centralizujące zamówienia – systemy wspólnych zamówień publicznych.

Komendant Główny Policji, na podstawie ustawy o Policji i w związku z art. 16 ust. 1 ustawy PZP, wydał wytyczne⁵, zgodnie z którymi niektóre dostawy i usługi dla jednostek organizacyjnych Policji (m.in. uzbrojenie, sprzęt transportowy i specjalny oraz usługi informatyczne) są udzielane przez Komendę Główną Policji.

Minister Sprawiedliwości, wydanym na podstawie art. 16 ust. 3 PZP zarządzeniem⁶ ustanowił system wspólnych zamówień, wskazując sądy apelacyjne do zamawiania wybranych dostaw i usług na rzecz sądów powszechnych z obszaru apelacji. Niektóre z dostaw i usług (m.in. energia elektryczna, paliwa, samochody oraz usługi ubezpieczeniowe, pocztowe i telekomunikacyjne) zostały „scentralizowane” na poziomie całego kraju, a do ich zakupu wyznaczono Sąd Apelacyjny w Krakowie (w jego imieniu zadanie to realizuje utworzone przez Dyrektora tego sądu CZS). Zakup usług i dostaw związanych z centralnymi systemami informatycznymi minister zastrzegł dla siebie.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, konstrukcja prawna centralnego zamawiającego powstała na bazie koncepcji centralnego zamawiającego właściwego dla administracji rządowej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na względzie zapewnienie większej efektywności, profesjonalizacji udzielania zamówień oraz zwiększonej kon-

⁵ Wytyczne Komendanta Głównego Policji w sprawie zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi (Dz. Urz. KGP z 2019 r. poz. 27).

⁶ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28 marca 2017 r. w sprawie organizacji zakupów dostaw i usług w sądownictwie powszechnym oraz wskazania zamawiającego (Dz. Urz. MS poz. 122, ze zm.).

kurencji, może w drodze uchwały wskazać albo powołać podmiot wykonujący zadania centralnego zamawiającego, albo określić sposób powoływania takich podmiotów, a także określić zakres działania tych podmiotów.

Niezależnie od możliwości funkcjonowania w samorządach centralnego zamawiającego, jednostki samorządu terytorialnego, w celu zapewnienia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostkom obsługiwanym⁷, mogą określić – w drodze uchwały – jednostki obsługujące (np. centra usług wspólnych) i jednostki obsługiwane oraz określić zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Ponadto wszyscy zamawiający, korzystając z dyspozycji określonej w art. 16 ust. 1 ustawy PZP, mają możliwość wspólnego przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych, wyznaczając spośród siebie zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz.

W niniejszej kontroli NIK sprawdziła, czy podmioty powołane do realizacji zamówień centralnych i wspólnych wykonują swoje obowiązki zgodnie z wewnętrznymi procedurami i Zarządzeniem Prezesa RM oraz w sposób zapewniający sprawną realizację tych zamówień. Sprawdzono także, czy i jakie efekty przynosi stosowanie scentralizowanych form zamówień. Badanie efektywności wsparto analizą porównawczą cen jednostkowych towarów i usług uzyskanych przez kontrolowane jednostki w wybranych zamówieniach prowadzonych w sposób scentralizowany, z cenami towarów i usług tożsamych lub o zbliżonym charakterze, uzyskanymi w zamówieniach przeprowadzonych indywidualnie przez wybrane podmioty. Przyjęte do porównań NIK kryterium cenowe jest powszechnie stosowane przez zamawiających, jako kryterium podstawowe, w porównaniach ofert składanych w postępowaniu przez wykonawców⁸. Wybrane zamówienia publiczne nie były badane pod kątem prawidłowości stosowania przepisów PZP oraz odpowiednich aktów wykonawczych do tej ustawy.

W odniesieniu do administracji rządowej kontrolą objęto KPRM i COAR odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu zamówień centralnych utworzonego na podstawie zarządzenia Prezesa RM oraz udzielające zamówień wspólnych (poza systemem centralnym): KGP (realizującą zamówienia dla jednostek organizacyjnych Policji) i CZS (realizującą zamówienia dla jednostek organizacyjnych sądownictwa).

W odniesieniu do samorządu terytorialnego kontrolą objęto 14 wybranych centrów usług wspólnych powołanych uchwałami organów stanowiących. Żadne z wybranych CUW nie zostało wskazane przez organ stanowiący

⁷ Jednostki obsługiwane to: jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych; instytucje kultury; inne zaliczone do sektora finansów publicznych osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

⁸ Przyjęta metoda porównawcza nie uwzględnia różnic w odniesieniu do szczególnych cech funkcji i parametrów technicznych towarów i usług oraz indywidualnych oczekiwań poszczególnych zamawiających w stosunku do towarów i usług o zbliżonym charakterze, zaś w przypadku towarów tożsamych nie uwzględniała indywidualnych oczekiwań poszczególnych zamawiających (np. terminów dostaw, czy dodatkowych świadczeń związanych z dostawą lub usługą).

WPROWADZENIE

centralnym zamawiającym. Scentralizowanie dostaw i usług osiągnano poprzez rozwiązania organizacyjne (m.in. na poziomie statutów i regulaminów organizacyjnych CUW) wprowadzające w zakres działania CUW zakupy wybranych dostaw i usług na rzecz obsługiwanych jednostek⁹.

⁹ Za wyjątkiem Gdańskiego Centrum Usług Wspólnych w Gdańsku, które nie przeprowadzało postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz jednostek obsługiwanych.

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, objęte kontrolą jednostki zasadniczo przestrzegały ustanowionych wewnętrznych procedur przy realizacji centralnych i wspólnych zamówień publicznych, przy czym w niektórych przypadkach zamówienia takie były mniej korzystne w porównaniu do zamówień indywidualnych.

Zdaniem NIK, centralizowanie zamówień publicznych powinno służyć poprawie efektywności, zarówno organizacyjnej jak i ekonomicznej, podmiotów sektora finansów publicznych. Konieczna przy tym jest jednak systematyczna analiza funkcjonowania tego procesu pod kątem osiągania korzyści w porównaniu do zamówień realizowanych indywidualnie oraz wykorzystywanie jej wyników do bieżącego zarządzania i nadzoru nad systemem zamówień publicznych. Bez takiej wiedzy nie jest możliwa ocena kosztów i korzyści wynikających z centralizacji zamówień i optymalne ich planowanie na kolejne lata.

Tymczasem, formalny obowiązek sporządzania analiz efektywnościowych wprowadzono, w cyklach trzyletnich, tylko w odniesieniu do centralnego systemu ustanowionego Zarządzeniem Prezesa RM. W pozostałych przypadkach analizy były fakultatywne i prowadzono je sporadycznie, w odniesieniu do wybranych zamówień. Jak pokazało przeprowadzone przez NIK porównanie cen uzyskiwanych przy centralizacji zamówień z cenami uzyskiwanymi indywidualnie, centralizacja nie zawsze przynosiła korzyści. W skrajnych przypadkach, w jednostkach sądownictwa, różnice cen nabywanych towarów i usług wynosiły nawet 84% na korzyść zamówień indywidualnych.

Nie wszyscy uczestnicy zamówień centralnych i wspólnych przestrzegali obowiązków związanych ze sprawozdawczością. W KPRM nierzetelnie zweryfikowano zawierające braki sprawozdanie COAR z funkcjonowania zamówień centralnych w 2018 r. oraz nie sporządzono notatek zawierających wyniki analiz takich sprawozdań za lata 2018 i 2019, co osłabiało nadzór Szefa KPRM nad funkcjonowaniem systemu. Wystąpiło także kilka przypadków niezłożenia sprawozdania rocznego przez JAR.

Wszystkie objęte kontrolą podmioty, rządowe i samorządowe, określiły zasady i procedury planowania i realizacji zamówień, a także zapewniły wystarczające i kompetentne kadry do realizacji tych zadań. Kontrola ujawniła jednak, że ustanowiony Zarządzeniem Prezesa RM system zamówień centralnych dla administracji rządowej nie zapewnia skutecznego dyscyplinowania uczestników do wykonywania obowiązków planistycznych i sprawozdawczych.

Przy przygotowaniu i realizacji centralnych i wspólnych postępowań, na ogół przestrzegano obowiązujących zasad i procedur, a nieprawidłowości nie zakłóciły istotnie wykonywania zadań. COAR odpowiedzialne za realizację centralnego systemu zamówień, nierzetelnie przygotowało dla JAR formularze dotyczące zgłaszania zapotrzebowań wstępnych na 2018 r., a część JAR przy przekazywaniu danych nie przestrzegała obowiązujących terminów. Jednostki Policji, organizując niektóre zamówienia wspólne, nie wypełniły obowiązku przekazania do KGP, celem akceptacji, projektów specyfikacji technicznej zamawianego sprzętu. Niektóre CUW nie zadbały o należyte zabezpieczenie interesów zamawiających, m.in. w umowach zawieranych na rzecz obsługiwanych jednostek. W odniesieniu do systemu zamówień centralnych NIK zwróciła uwagę na znaczącą liczbę wydawanych przez Szefa KPRM zgód dla JAR na samodzielną realizację objętego centralizacją zamówienia przy braku weryfikacji uzasadnień wniosków. Grozi to dowolnością podejścia JAR do obowiązku uczestnictwa w systemie zamówień centralnych.

Efektywność zamówień centralnych i wspólnych nie jest na bieżąco analizowana. Zamówienia takie w niektórych przypadkach nie opłacają się

Nieprzestrzeganie obowiązków sprawozdawczych osłabia funkcje nadzorcze

Niektóre regulacje ustanawiające systemy zamówień centralnych i wspólnych wymagają poprawienia

Nieprawidłowości stwierdzone w zakresie przygotowania i realizacji zamówień centralnych i wspólnych nie wpłynęły zasadniczo na wykonanie tych zadań

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zamówienia centralne dla jednostek administracji rządowej

KPRM i COAR przygotowane były organizacyjnie do realizacji zadań centralnego zamawiającego

1. Zarówno w COAR jak i w KPRM obowiązywały regulaminy organizacyjne, w których wskazano komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań związanych z pełnieniem funkcji centralnego zamawiającego przez COAR oraz sprawowaniem przez Szefa KPRM nadzoru nad wykonywaniem przez centralnego zamawiającego obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM. W celu realizacji ww. zadań, zarówno w KPRM jak i w COAR wprowadzono stosowne procedury, a w ustalonych pracownikom zakresach obowiązków określono szczegółowe zadania w tym zakresie. Do realizacji zadań centralnego zamawiającego w COAR wykorzystywano elektroniczną platformę (dalej Platforma), która służyła m.in. do wymiany informacji w zakresie zamówień centralnych między centralnym zamawiającym a JAR. [str. 21, 35–36]

Szef KPRM rzetelnie i terminowo ustalił wykazy zamówień centralnych na lata 2018, 2019 i 2020. COAR nierzetelnie przygotował formularze zapotrzebowań wstępnych JAR

2. COAR analizowało zgłaszane przez JAR propozycje zamówień centralnych na lata 2018–2020, a następnie po standaryzacji ich przedmiotu, terminowo przekazywało Szefowi KPRM propozycje do wykazu zamówień centralnych realizowanych w roku następnym. Natomiast w przygotowanych przez COAR formularzach zapotrzebowań wstępnych JAR na objęte formułą scentralizowaną zamówienia do realizacji w 2018 r. i w 2020 r., nie ujęto wszystkich niezbędnych kwestii. Brakowało w nich m.in. żądania wskazania przez JAR przewidywanej ceny jednostkowej nabycia jednostkowych przedmiotów, dostaw, usług objętych zamówieniem centralnym, jaką JAR mogły uzyskać w przypadku indywidualnej realizacji danego zamówienia. W ocenie NIK, niezapewnienie takich informacji mogło wpływać na prawidłowość analiz korzyści zamówień centralnych i przygotowanie zamówień przez centralnego zamawiającego, zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

Pracownicy KPRM analizowali zgłaszane przez centralnego zamawiającego propozycje, a Szef KPRM w terminach określonych w Zarządzeniu Prezesa RM, ustalił wykazy zamówień centralnych na lata 2018–2020.

[str. 21–23, 37]

Szef KPRM w większości przypadków zmienił wysokość proponowanego przez COAR wynagrodzenia za przygotowanie i przeprowadzenie zamówień centralnych

3. COAR terminowo przekazywało Szefowi KPRM propozycje wysokości wynagrodzenia za przygotowanie i przeprowadzenie planowanych zamówień centralnych na lata 2018–2020. Szef KPRM w wyniku analizy uznał za zasadne 13 z 34 propozycji, w 17 przypadkach obniżył, a w czterech podwyższył wysokość proponowanego wynagrodzenia. Ustalone przez Szefa KPRM wynagrodzenie nie przekraczało poziomu określonego w Zarządzeniu Prezesa RM (od 0,5% do 1,5% wartości poszczególnych zamówień) oraz nie było w trakcie roku korygowane. [str. 23–26, 37]

Szefa KPRM prawidłowo podejmował decyzje o rezygnacji z zamówień centralnych

4. W latach 2017–2020 Szef KPRM wydał dwie decyzje o odstąpieniu od realizacji łącznie sześciu zamówień centralnych (czterech z 2018 r. i dwóch z 2019 r.). Obie decyzje podjęte zostały prawidłowo, tj. na podstawie wniosków złożonych przez COAR oraz z uwzględnieniem określonej w Zarządzeniu Prezesa RM przesłanki, że realizacja zamówień nie przyniesie spodziewanych oszczędności wynikających z efektu skali bądź standaryzacji. [str. 26–27]

5. W latach 2018–2020 Szef KPRM wydał osiem zgód ogólnych (dla wszystkich JAR) i 559 zgód indywidualnych na samodzielną realizację zamówienia objętego zamówieniem centralnym. Wszystkie zgody zostały wydane na podstawie wymaganych wniosków lub opinii oraz z uwzględnieniem określonych w Zarządzeniu Prezesa RM przesłanek. W przypadku zgód ogólnych były to np. konieczność zapewnienia bieżącego funkcjonowania JAR do czasu, gdy możliwe będzie korzystanie z zamówienia centralnego, bądź też unieważnienie postępowania przez centralnego zamawiającego. Zgody indywidualne najczęściej (58,7% przypadków) uzasadniano usprawiedliwioną potrzebą pilnej realizacji zamówienia dla zapewnienia funkcjonowania JAR oraz realizacji jej zadań statutowych. Zgody indywidualne dotyczyły w szczególności zakupów: sprzętu komputerowego (24,7%), pojazdów (15,4%), oprogramowania i licencji (15,2%) oraz zakupu telefonów i usług telefonicznych (12,9%).

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że w KPRM nie weryfikowano wskazywanych przez JAR okoliczności uzasadniających wnioski o samodzielną realizację zamówień. KPRM tłumaczyła to brakiem prawnych możliwości weryfikacji. NIK uważa, że możliwości takie istnieją w oparciu o ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli administracji rządowej¹⁰.

[str. 27–32]

6. Szef KPRM określił stosowne procedury i sprawował nadzór nad wykonywaniem obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM, biorąc pod uwagę m.in. wyniki audytu wewnętrznego oraz informacje sprawozdawcze.

Stwierdzone w trakcie kontroli w KPRM nieprawidłowości, polegające na nierzetelnej weryfikacji sprawozdania COAR z funkcjonowania zamówień centralnych w 2018 r. oraz niewykonaniu obowiązku sporządzania notatek służbowych dla Szefa KPRM zawierających wyniki analizy takich sprawozdań za lata 2018 i 2019 świadczą zdaniem NIK, że nadzór Szefa KPRM w tych obszarach nie był w pełni skuteczny.

[str. 32–35]

7. COAR rzetelnie wywiązywało się z określonego w Zarządzeniu Prezesa RM obowiązku publikowania informacji koniecznych do przeprowadzenia postępowań w zakresie zamówień centralnych w latach 2018–2020. Terminowo, tj. do 15 listopada każdego roku, na Platformie zakupowej publikowano plany zamówień centralnych, harmonogramy ich realizacji oraz projekty SIWZ. COAR zamieszczało na Platformie także m.in. pełną dokumentację poszczególnych postępowań oraz zaktualizowane harmonogramy prowadzonych postępowań.

Natomiast informacje o 219 spośród 1064 umów wykonawczych zawartych przez JAR na podstawie umów ramowych w latach 2018–2020, w związku z nieterminowym przekazywaniem przez JAR danych, zostały zamieszczone na Platformie z opóźnieniem od jednego do 267 dni w stosunku do obowiązującego 14-dniowego terminu publikacji.

Szef KPRM wydając zgodę na samodzielną realizację zamówień objętych zamówieniem centralnym uwzględniał wymagania, jednak nie weryfikował przesłanek wskazywanych przez JAR we wnioskach

Nadzór Szefa KPRM nad wykonywaniem obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM nie był w pełni skuteczny

COAR rzetelnie publikowało informacje o zamówieniach centralnych, natomiast niektóre JAR opóźniały się w przekazywaniu danych

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W przepisach brak jest mechanizmów dyscyplinowania JAR do przestrzegania terminów przekazywania powyższych informacji, które w ocenie NIK są kluczowe dla ustalenia pełnego obrazu i skali umów podpisanych przez JAR w ramach umów ramowych zawieranych przez COAR. Dlatego zasadne jest rozważenie wprowadzenia takich mechanizmów w regulacjach określających zasady postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych przez centralnego zamawiającego. [str. 38–39]

COAR prawidłowo naliczała i egzekwowała wynagrodzenie należne od JAR

8. COAR prawidłowo naliczała JAR wynagrodzenie za przygotowanie i przeprowadzenie zamówień centralnych w latach 2018–2020, tj. w wysokości wynikającej z zatwierdzonych przez Szefa KPRM wykazów zamówień centralnych. Jednostki administracji rządowej terminowo dokonywały płatności ustalonego wynagrodzenia, tj. w terminie do 30 dni od otrzymania faktury od centralnego zamawiającego. [str. 39]

Nie wszystkie JAR złożyły COAR wymagane sprawozdania

9. Prawie wszystkie jednostki administracji rządowej uczestniczące w latach 2018–2020 w systemie zamówień centralnych (67 z 69) wywiązały się z – wynikającego z Zarządzenia Prezesa RM – obowiązku złożenia COAR sprawozdania z zamówień realizowanych w poprzednim roku kalendarzowym. Sprawozdań nie złożyły: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (za 2018 r. i za 2019 r.) oraz Biuro Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (za 2019 r.). COAR wysyłał do tych jednostek przypomnienia, jednakże nie przyniosły one rezultatu.

W przepisach brak jest mechanizmów dyscyplinowania JAR, m.in. w zakresie wykonania obowiązku złożenia sprawozdań. W ocenie NIK, zasadne jest rozważenie wprowadzenia takich mechanizmów w regulacjach określających zasady postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych przez centralnego zamawiającego. [str. 39–40]

Sprawozdania z funkcjonowania zamówień centralnych sporządzano terminowo, ale nie zawsze rzetelnie

10. COAR przekazywało Szefowi KPRM sprawozdania z funkcjonowania zamówień centralnych za 2018 r. i 2019r., w terminie określonym w Zarządzeniu Prezesa RM. Dane sprawozdawcze wynikały z danych zamieszczonych w sprawozdaniach jednostkowych. Sprawozdanie za 2019 r. zostało sporządzone rzetelnie, natomiast w sprawozdaniu za 2018 r. nie wykazano w części opisowej niektórych, wymaganych Zarządzeniem Prezesa RM, informacji dotyczących jednego zamówienia centralnego. [str. 40]

Analiza oszczędności i efektów realizacji zamówień centralnych w latach 2015–2017 została sporządzona terminowo i rzetelnie

11. COAR terminowo wywiązało się z określonego w Zarządzeniu Prezesa RM, obowiązku sporządzenia i przedłożenia Szefowi KPRM, analizy oszczędności i efektów realizacji zamówień centralnych obejmującej lata 2015–2017. Analiza zawierała wymagane informacje o wynagrodzeniu i kosztach realizacji funkcji centralnego zamawiającego oraz kosztach i korzyściach wynikających z zamówień centralnych. Oszczędności uzyskane w wyniku przeprowadzonych zamówień centralnych, w poddanym analizie trzyletnim okresie, wyniosły ponad 94 mln zł. Największe oszczędności – rocznie o ok. 5 mln zł mniej niż zamierzały przeznaczyć JAR – uzyskano w postępowaniach na usługi telefonii stacjonarnej.

W ocenie NIK, przygotowywanie podobnych analiz za krótsze np. roczne okresy, pozwoliłoby centralnemu zamawiającemu na bieżącą ocenę kosztów i korzyści wynikających z realizowanych zamówień centralnych i mogłoby zostać wykorzystane do optymalizacji planowania zamówień na kolejny rok. [str. 41–43]

12. W latach 2018–2020 COAR przeprowadziło w ramach zamówień centralnych łącznie 28 postępowań. Szczegółowe porównanie wybranych cen uzyskanych w sześciu zamówieniach centralnych (po trzy w latach 2018 i 2019) z cenami uzyskanymi przez wybranych 13 jednostek administracji rządowej, które posiadały zgodę Szefa KPRM na samodzielny zakup podobnych towarów wykazało, że ceny uzyskiwane w zamówieniach centralnych nie zawsze były korzystniejsze. Taniej kupiono oprogramowanie biurowe i antywirusowe, samochody oraz papier biurowy. Wyższe ceny (poza jednym przypadkiem) uzyskano w zamówieniu centralnym na dostawę urządzeń biurowych. Ceny na zbliżonym poziomie uzyskiwano przy zakupie komputerów stacjonarnych i tabletów. [str. 43–45]

Ceny towarów i usług uzyskiwane w zamówieniach centralnych nie zawsze były korzystniejsze od cen uzyskiwanych w zamówieniach indywidualnych

Zamówienia wspólne dla jednostek organizacyjnych Policji

1. Komenda Główna Policji przygotowana była organizacyjnie do realizacji zadań związanych z udzielaniem wspólnych zamówień publicznych na rzecz podległych jednostek organizacyjnych. Realizacja zadań odbywała się na podstawie procedur określonych przez Komendanta Głównego Policji, w szczególności w wytycznych KGP. Wprowadzono regulamin organizacyjny, w którym wskazano komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych, a szczegółowe zadania określono w decyzjach dyrektorów poszczególnych biur. Wyznaczono także adekwatną do potrzeb liczbę pracowników, którzy posiadali kwalifikacje i doświadczenie w przygotowywaniu i udzielaniu zamówień publicznych, oraz przydzielono im zakresy czynności. Do wymiany informacji w zakresie planowania zamówień pomiędzy KGP a jednostkami organizacyjnymi Policji wykorzystywano wewnętrzną pocztę Lotus, natomiast do korespondencji z oferentami (wykonawcami) wykorzystywano Platformę zakupową OpenNexus oraz „ezamawiający.pl”. W trakcie korzystania przez KGP z obu systemów nie występowały awarie, które wpływałyby na terminowość realizacji zadań związanych z realizacją zamówień. [str. 45–47]

Komenda Główna Policji przygotowana była organizacyjnie do udzielania zamówień publicznych

2. W latach 2018–2020 (do końca września) wskazani w wytycznych KGP dyrektorzy biur KGP prawidłowo i bez zbędnej zwłoki wydawali zgody dla jednostek organizacyjnych Policji na samodzielne udzielanie zamówień publicznych, o których mowa w § 1 ust. 1 wytycznych KGP (tj. zastrzeżonych dla KGP). Wydane przez Dyrektora BLP KGP¹¹ zgody dotyczyły głównie zakupów sprzętu transportowego i sprzętu uzbrojenia, natomiast zgody Dyrektora BłiI KGP¹² odnosiły się do dzierżawy łącz, kanalizacji teletechnicznej oraz usługi serwisowania włókien światłowodowych. [str. 48–49]

Zgody dla jednostek organizacyjnych Policji na samodzielne udzielenie zamówienia o którym mowa § 1 ust. 1 wytycznych KGP wydawano prawidłowo

¹¹ Biuro Logistyki Policji Komendy Głównej Policji.

¹² Biuro Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji.

Jednostki organizacyjne Policji nie przestrzegały wszystkich procedur przy udzielaniu wspólnych zamówień publicznych

3. Zamówienia wspólne dla jednostek organizacyjnych Policji, w zależności od asortymentu wskazanego z wytycznych KGP mogą być realizowane przez KGP bądź wyznaczone (przez odpowiednich dyrektorów biur KGP) jednostki Policji (tzw. jednostki wiodące).

Kontrola sześciu spośród 56 wspólnych zamówień publicznych (tj. 10,7%) udzielonych przez jednostki wiodące w latach 2018–2020 na dostawy asortymentu określonego w § 3 wytycznych KGP (tj. asortyment niepodlegający obowiązkowi wspólnych zakupów, a także zamawiany w trybie pilnym i w niewielkiej skali) wykazała, że w każdym przypadku nie dopełniono obowiązku przesłania do KGP – w celu zaopiniowania – uzgodnionego przez uczestników zamówienia projektu specyfikacji technicznej przedmiotu zamówienia. Przy realizacji pozostałych zamówień objętych badaniem, realizowanych przez KGP jak i jednostki wiodące, przestrzegano procedur określonych w wytycznych KGP. [str. 50–51]

Wspólne zamówienia publiczne w Policji nie zawsze były korzystniejsze niż indywidualne

4. Szczegółowe porównanie cen towarów uzyskanych w czterech wspólnych zamówieniach publicznych udzielonych przez Komendę Główną Policji na asortyment określony w § 1 ust. 1 Wytycznych KGP (tj. zastrzeżonych do realizacji przez KGP), z cenami podobnych towarów uzyskanymi w zamówieniach publicznych udzielonych indywidualnie przez czterech komendantów wojewódzkich policji¹³ wykazało, że w dwóch zamówieniach udzielonych przez KGP ceny były niższe, w jednym na podobnym poziomie, a w jednym wyższe niż w zamówieniach indywidualnych. W ocenie NIK, może to oznaczać, że zamówienia wspólne nie zawsze przynoszą korzyści w porównaniu do zamówień udzielanych indywidualnie.

Porównanie cen towarów, o których mowa w § 3 wytycznych KGP, uzyskanych w sześciu wspólnych zamówieniach publicznych udzielonych przez jednostki wiodące, z cenami podobnych towarów zamawianych indywidualnie wykazało, że w trzech zamówieniach ceny były na porównywalnym lub tym samym poziomie. W dwóch przypadkach cena uzyskana we wspólnym zamówieniu publicznym była niższa, a w jednym wyższa. [str. 53]

W KGP nie przeprowadzano systemowych i porównawczych analiz oszczędności z udzielania scentralizowanych i wspólnych zamówień publicznych

5. W latach 2018–2020 w KGP nie przeprowadzano w sposób sformalizowany i systemowy analiz efektów ekonomicznych wynikających z udzielania wspólnie zamówień publicznych, np. porównania cen w zamówieniach wspólnych i indywidualnych. Przeprowadzane w KGP analizy odnosiły się tylko do wybranych zamówień i dotyczyły najczęściej spełniania wymagań zawartych w specyfikacjach technicznych oraz ujednolicenia i standaryzacji sprzętu i wyposażenia. W ocenie NIK, brak kompleksowych, bieżących analiz efektywności ogranicza możliwość oceny, czy zamówienia wspólne są korzystniejsze od zamówień udzielanych indywidualnie. Wyniki przeprowadzonego przez NIK porównania cen świadczą, że rozważenie podjęcia takich analiz jest zasadne. [str. 51–53]

¹³ Informacje uzyskano od KWP: w Bydgoszczy, w Gorzowie Wielkopolskim i w Krakowie oraz od KWP z siedzibą w Radomiu.

Zamówienia wspólne dla jednostek sądownictwa powszechnego

1. Centrum Zakupów dla Sądownictwa (dalej CZS) przygotowano było organizacyjne do udzielania wspólnych zamówień publicznych na rzecz jednostek sądownictwa powszechnego. Zadania realizowano na podstawie wytycznych zawartych w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości oraz umów zawartych z Sądem Apelacyjnym w Krakowie, pełniącym funkcję organu założycielskiego CZS i sprawującego nadzór nad jego działalnością.

W CZS obowiązywały regulaminy organizacyjne, w których wskazano komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań związanych z udzielaniem wspólnych zamówień publicznych. Wyznaczono także adekwatną do potrzeb liczbę pracowników, którzy posiadali kwalifikacje i doświadczenie w przygotowywaniu i udzielaniu zamówień publicznych oraz przydzielono im zakresy czynności. Do przygotowywania i przeprowadzania zamówień publicznych wykorzystywano dwa systemy informatyczne, tj. System CZS oraz System Smart Pzp, które w okresie objętym kontrolą funkcjonowały bezawaryjnie. [str. 53–58]

2. Szczegółowa kontrola dziewięciu z 51 udzielonych przez CZS w latach 2018–2020 zamówień wspólnych wykazała, że zamówienia przygotowano rzetelnie i przeprowadzono zgodnie z zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości, zawartymi umowami o współpracy oraz z wewnętrznymi procedurami. CZS prawidłowo naliczało należne od SA w Krakowie wynagrodzenie za przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz terminowo wywiązywało się z obowiązków sprawozdawczych wobec SA w Krakowie. Podejmowano także działania informujące inne jednostki (np. prokuratury, zakłady poprawcze, ośrodki kuratorskie) o możliwościach przystępowania do wspólnych zamówień o charakterze centralnym, co skutkowało uczestnictwem niektórych z nich w tych zamówieniach publicznych. [str. 59]

3. Sąd Apelacyjny w Krakowie sprawował nadzór nad CZS. W latach 2018–2020 przeprowadzono jedną kontrolę w CZS dotyczącą gospodarki finansowej i działalności statutowej CZS, która obejmowała także proces udzielania zamówień publicznych. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Organizowano także spotkania i telekonferencje, a w uzasadnionych przypadkach wspierano pracowników CZS, delegując przedstawicieli sądu do prac w niektórych komisjach przetargowych. [str. 61]

4. Szczegółowe porównanie cen wybranych 23 towarów uzyskanych w dziewięciu zamówieniach wspólnych udzielonych w 2019 r. przez CZS z cenami podobnych towarów uzyskanymi w zamówieniach udzielonych indywidualnie przez dyrektorów czterech sądów apelacyjnych (w Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie) wykazało, że w większości zamówień indywidualnych (63%) ceny były niższe. Niektóre towary kupowano indywidualnie nawet o 84% taniej, co może świadczyć, że zamówienia wspólne nie są tańszą formą dokonywania zakupów. [str. 62–64]

5. CZS nie zostało zobowiązane do prowadzenia systemowych analiz oszczędności i efektów wynikających z udzielania wspólnych zamówień publicznych. Analizy prowadzone przez CZS miały charakter jednostkowy

CZS przygotowano było organizacyjnie do udzielania zamówień o charakterze centralnym i wspólnych zamówień publicznych

Zamówienia o charakterze centralnym przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi procedurami i zasadami współpracy

Nadzór nad CZS sprawowany był prawidłowo

Ceny towarów i usług uzyskiwane w większości zamówień o charakterze centralnym były mniej korzystne od cen uzyskiwanych w zamówieniach indywidualnych

W CZS nie prowadzono systemowych analiz oszczędności i efektów udzielania zamówień o charakterze centralnym

i dotyczyły wybranych towarów i usług. Analizy takie stanowią istotny element kalkulacji opłacalności tych zamówień. NIK, biorąc pod uwagę wyniki powyższego porównania cen, dostrzega potrzebę rozważenia, w porozumieniu z Sądem Apelacyjnym w Krakowie, zobowiązania CZS do systemowego sporządzania tego typu analiz. Ich wyniki mogłoby stanowić zarówno wsparcie dla kierownictwa CZS służące – zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ufp – optymalizacji efektywności realizowanych zakupów wspólnych, jak też być narzędziem nadzoru dla Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie, pomocnym przy ocenie działalności CZS, zwłaszcza pod względem osiągniętych korzyści finansowych w porównaniu do zamówień udzielanych w formie zdecentralizowanej. [str. 61–62]

Dobrej praktyka

Rekomendację NIK potwierdza przykład dobrej praktyki CZS, które po przeprowadzeniu w 2018 r. analizy ekonomicznej, zrezygnowało w kolejnych latach z centralnych zakupów materiałów biurowych stwierdzając, że korzystniejsze warunki można uzyskać w zakupach w ramach postępowań prowadzonych indywidualnie. [str. 61]

Zamówienia centralne i wspólne dla jednostek samorządu terytorialnego

CUW przygotowane były organizacyjnie do udzielania zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanych

1. Wszystkie kontrolowane CUW zostały utworzone na podstawie uchwał organów stanowiących gmin/miast. We wszystkich CUW określono szczegółowe zasady postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych (w zarządzeniach lub regulaminach) oraz wyznaczono pracowników do realizacji zadań, określając im zakresy obowiązków (z jednym wyjątkiem). Kontrolowane CUW korzystały, przy realizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, ze środków komunikacji elektronicznej zarówno bezpłatnych (miniPortal) jak i komercyjnej platformy (platforma-zakupowa.pl), a także z tradycyjnych środków komunikacji (poczta elektroniczna, strona internetowa BIP).

W żadnym z kontrolowanych CUW organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie skorzystał z uprawnień wynikających z art. 15c ustawy PZP i nie wskazał oraz nie powołał CUW do wykonywania zadań centralnego zamawiającego. [str. 65–67]

Większość CUW udzielała zamówień publicznych zgodnie z procedurami

2. W latach 2018–2020 (do 31 sierpnia 2020 r.) skontrolowane CUW udzieliły łącznie 3340 zamówień publicznych, z tego 2324 (69,6%) zamówienia zostały udzielone na rzecz jednostek obsługiwanych, a pozostałe 1016 (30,4%) na własne potrzeby lub wspólnie z innymi podmiotami. Większość CUW (11 z 14) udzielała zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi procedurami. Nieprawidłowości wystąpiły w trzech CUW i dotyczyły głównie braku w niektórych umowach postanowień gwarantujących zabezpieczenie interesów zamawiającego, nieustalenia i niedochodzenia kar umownych czy też niesporządzenia rocznego sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych. [str. 67–70]

3. W latach 2018–2020 nie wszystkie CUW, tj. 11 z 14 skontrolowanych, informowały organ stanowiący o udzielonych zamówieniach publicznych, zarówno na rzecz jednostek obsługiwanych jak i udzielonych samodzielnie lub wspólnie, oraz o uzyskanych cenach towarów, dostaw i usług w ramach przeprowadzonych postępowań przetargowych. Informacje takie przekazywane były pisemnie lub ustnie na posiedzeniach komisji i sesji gminnych, bądź też na spotkaniach i naradach z kierownictwem urzędu gminy/miasta lub publikując je na własnych stronach BIP. W latach 2018–2020 jedynie w trzech z 14 skontrolowanych CUW-ów (21,4%) zostały przeprowadzone kontrole udzielania przez CUW zamówień publicznych, które nie wykazały istotnych nieprawidłowości. Pomimo braku sformalizowanego wymogu informowania organu stanowiącego o udzielonych zamówieniach publicznych, kontrolowane CUW na ogół przekazywały takie informacje, co zdaniem NIK należy uznać za dobrą praktykę. [str. 70–71]

CUW nie zawsze informowały organ stanowiący gminy/miasta o udzielonych zamówieniach publicznych i uzyskanych cenach

4. Szczegółowe porównanie wybranych cen uzyskanych w 87 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonych przez kontrolowane CUW na rzecz jednostek obsługiwanych, z cenami podobnych towarów i usług uzyskanymi przez wybrane jednostki (np. szkoły, przedszkola) w zamówieniach indywidualnych wykazało, że ceny uzyskane przez większość CUW (tj. w ośmiu z 14 objętych kontrolą) były korzystniejsze. W pozostałych kontrolowanych CUW ceny nabywanych towarów i usług kształtowały się na poziomie zbliżonym do cen podobnych towarów i usług nabywanych samodzielnie przez wybrane jednostki. Tylko w jednym ze skontrolowanych CUW zakup usług na rzecz jednostek obsługiwanych okazał się mniej korzystny niż zakupy indywidualne. [str. 72–74]

Ceny towarów i usług w zamówieniach prowadzonych przez CUW-y na rzecz jednostek obsługiwanych w większości przypadków korzystniejsze

5. W przepisach nie określono dla CUW obowiązku prowadzenia analiz efektów i oszczędności wynikających z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz jednostek obsługiwanych. Niemniej jednak w siedmiu skontrolowanych CUW-ach (50%) analizy takie były prowadzone, przy czym tylko w trzech analizy takie udokumentowano w formie pisemnej. NIK pozytywnie ocenia fakt, że pomimo braku formalnego obowiązku, połowa kontrolowanych CUW podjęła się analizy i oceny efektywności podejmowanych działań. Warto jednak podkreślić, że brak dokumentowania przeprowadzanych analiz uniemożliwia zarówno zweryfikowanie faktu i poprawności ich przeprowadzenia. NIK, biorąc pod uwagę wyniki badań kontrolnych, dostrzega potrzebę rozważenia, w porozumieniu z prezydentami miast (burmistrzami, wójtami) zobowiązania CUW do systemowego sporządzania tego typu analiz. [str. 71–72]

Tylko w połowie skontrolowanych centrów usług wspólnych przeprowadzono analizy efektów i oszczędności z przeprowadzonych zamówień publicznych

4. WNIOSKI

Wnioski systemowe
do Szefa KPRM,
Ministra Sprawiedliwości
i Komendanta
Głównego Policji

Zdaniem NIK, centralizowanie zamówień publicznych może służyć poprawie uzyskiwanych efektów, zarówno organizacyjnych jak i ekonomicznych. W celu realizacji tego zadania istotnym warunkiem jest prowadzenie systematycznych i rzetelnych analiz funkcjonowania zamówień centralnych i wspólnych pod kątem osiągania korzyści organizacyjnych i ekonomicznych w porównaniu do zamówień realizowanych indywidualnie. Bieżąca wiedza w tym zakresie pozwoli na prawidłowe zaplanowanie asortymentu i wielkości zamówień centralnych i wspólnych oraz bieżące korygowanie planów. W tym celu konieczny jest także skuteczny nadzór i dyscyplinowanie uczestników zamówień do wypełniania obowiązków, zwłaszcza informacyjno-sprawozdawczych. Biorąc powyższe pod uwagę:

- NIK wnioskuje do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie możliwości zobowiązania CZS, za pośrednictwem organu założycielskiego, tj. SA w Krakowie, do przeprowadzania systematycznych analiz oszczędności i efektów wynikających z udzielania wspólnych zamówień publicznych. CZS do tej pory nie było zobowiązane do prowadzenia takich analiz, a porównanie cen uzyskiwanych w zamówieniach o charakterze centralnym z cenami uzyskiwanymi w zamówieniach udzielanych indywidualnie przez wybrane sądy wskazuje na przewagę – niekiedy bardzo znaczącą – korzyści tych drugich.
- NIK wnioskuje do Szefa KPRM o rozważenie zwiększenia częstotliwości sporządzanych przez COAR analiz oszczędności i efektów realizacji zamówień centralnych. Zarządzenie Prezesa RM zobowiązywało¹⁴ do sporządzania takich analiz w cyklu trzyletnim. Pierwsza (na razie jedyna) analiza sporządzona za lata 2015–2017 wskazuje na źródła i skalę uzyskanych oszczędności i korzyści, ale także na problemy ujawnione przy realizacji zamówień centralnych. W jej wyniku sformułowano szereg wniosków i rekomendacji, choć – warto dodać – większość z nich, pomimo upływu ponad dwóch lat, nie została zrealizowana. W związku z wygaśnięciem z dniem 1 stycznia 2021 r. podstawy do funkcjonowania Zarządzenia Prezesa RM, NIK uważa za zasadne zwrócenie się Szefa KPRM do Prezesa Rady Ministrów o wydanie nowego zarządzenia. W zarządzeniu takim powinny się znaleźć, deklarowane w KPRM w trakcie kontroli NIK, rozwiązania regulujące kwestie dyscyplinowania podmiotów uczestniczących w zamówieniach centralnych do wypełniania obowiązków planistyczno-sprawozdawczych. Byłaby to także okazja do wdrożenia rekomendowanych przez NIK corocznych analiz efektywności zamówień centralnych.
- NIK wnioskuje do Komendanta Głównego Policji o rozważenie możliwości wdrożenia systematycznych analiz oszczędności i efektów wynikających z udzielania wspólnych zamówień publicznych. Porównanie cen uzyskiwanych w zamówieniach o charakterze centralnym z cenami uzyskiwanymi w zamówieniach udzielanych indywidualnie przez wybrane jednostki organizacyjne Policji wskazuje, że zamówienia o charakterze centralnym nie zawsze przynosiły korzyści.

¹⁴ Z dniem 1 stycznia 2021 r. traci moc obowiązująca w okresie objętym kontrolą ustawa Prawo zamówień publicznych, stanowiąca podstawę do wydania Zarządzenia Prezesa RM.

- NIK wnioskuję do Prezydentów Miast/Burmistrzów/Wójtów o rozważenie możliwości zobowiązania CUW do przeprowadzania systematycznych analiz oszczędności i efektów wynikających z udzielania wspólnych zamówień publicznych. CUW do tej pory nie były zobowiązane do prowadzenia takich analiz, a porównanie cen uzyskiwanych w zamówieniach o charakterze centralnym z cenami uzyskiwanymi w zamówieniach udzielanych indywidualnie pozwoliłoby na wybranie najbardziej korzystnej formy udzielania takich zamówień.

Działania nadzorcze, w tym audyt wewnętrzny i analizy danych sprawozdawczych, pozwoliły KPRM trafnie diagnozować problemy funkcjonowania zamówień centralnych, m.in. niską skuteczność dostępnych instrumentów egzekwowania od JAR wykonywania niektórych obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM. NIK zwraca jednak uwagę, że problemy te do zakończenia kontroli NIK nie zostały w dużej części rozwiązane. Zdaniem NIK, stan taki wymaga podjęcia skutecznych działań w szczególności w celu pełnego wykonania rekomendacji wynikających z audytu oraz analiz danych sprawozdawczych oraz zapewnienia egzekwowania wykonania obowiązków przez JAR uczestniczące w zamówieniach centralnych, co powinno udoskonalić proces udzielania centralnych zamówień publicznych. Rozważenia wymaga także ocena ryzyka i ewentualne wdrożenie mechanizmów weryfikowania rzetelności stosowania we wnioskach JAR przesłanek zwalniających je z udziału w zamówieniu centralnym.

Do skontrolowanych podmiotów NIK skierowała wnioski pokontrolne, a ich charakter jak i ustalenia kontroli wskazują, że wnioski te mogą zostać wykorzystane w działaniach związanych ze zwiększeniem udziału zamówień centralnych i wspólnych w odniesieniu do zamówień udzielanych indywidualnie w całej Polsce.

Wnioski pokontrolne dotyczyły:

- 1) zapewnienia opracowywania – w formie notatek służbowych – analiz sprawozdań centralnego zamawiającego z funkcjonowania zamówień centralnych, o których mowa w wewnętrznej procedurze KPRM;
- 2) zapewnienia rzetelnej weryfikacji sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych przedkładanych przez centralnego zamawiającego.

Wnioski pokontrolne dotyczyły:

- 1) rzetelnego przygotowywania formularzy/ankiet dotyczących zapotrzebowań wstępnych;
- 2) rzetelnego przygotowywania sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych.

Wniosek pokontrolny do Komendanta Głównego Policji dotyczył wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem postanowień § 4 i § 5 wytycznych KGP.

Wnioski pokontrolne dotyczyły:

- 1) rzetelnego zabezpieczenia interesów zamawiającego w zawieranych umowach oraz dochodzenia kar umownych w przypadku nieterminowego wykonania przedmiotu umowy;
- 2) rzetelnego sporządzania sprawozdań, o których mowa w art. 98 ust. 1 ustawy PZP;

Uwagi do Szefa Kancelarii
Prezesa Rady Ministrów

Wnioski do Szefa
Kancelarii Prezesa Rady
Ministrów

Wnioski do Dyrektora
Centrum Obsługi
Administracji Rządowej

Wniosek do Komendanta
Głównego Policji

Wnioski do centrów
usług wspólnych

WNIOSKI

- 3) sporządzenia i publikowania na stronie internetowej CUW planów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, stosownie do wymogów określonych w art. 13a ust. 1 ustawy PZP;
- 4) podjęcia działań mających na celu zapewnienie zawierania umów o pracę zgodnie ze stanowiskami określonymi w ogłoszeniu o naborze;
- 5) przygotowania i przedłożenia pracownikom zakresu obowiązków na piśmie.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja przez Szefa KPRM obowiązków w zakresie przygotowania wykazu zamówień centralnych oraz określania wysokości wynagrodzenia przysługującego centralnemu zamawiającemu z tytułu realizacji zamówień centralnych

5.1.1. Przygotowanie KPRM do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem zamówień centralnych

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zadania związane z nadzorem nad centralnym zamawiającym należały do Wydziału Infrastruktury i Nadzoru w Biurze Dyrektora Generalnego KPRM. Zadania te realizowało dwóch pracowników tego wydziału, tj. asystent dyrektora oraz starszy specjalista. Szef KPRM powierzył ww. pracownikom m.in. prowadzenie spraw w zakresie realizacji przez COAR zamówień centralnych i zamówień wspólnych oraz pozyskiwanie niezbędnych danych i informacji od JAR oraz od COAR, w celu dokonywania ich analizy i przygotowywania odpowiedzi na pisma. Pracownikom powierzono także zadania związane z przygotowywaniem raportów o realizacji zamówień centralnych i wspólnych prowadzonych przez COAR, weryfikowanie przygotowanych przez COAR projektów wykazów zamówień centralnych oraz propozycji wysokości wynagrodzenia dla COAR.

W celu realizacji ww. zadań, Dyrektor Generalny KPRM wprowadził procedury związane z procesem ustalania wykazu zamówień centralnych.

5.1.2. Terminowość i rzetelność określenia przez Szefa KPRM wykazu zamówień centralnych w latach 2018–2020

Proces ustalania wykazu zamówień centralnych przez Szefa KPRM został określony w procedurach wewnętrznych zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego KPRM. Pracownicy KPRM każdorazowo przeprowadzali analizę propozycji COAR, np. w oparciu o wyniki ankiety zawierającej rekomendacje JAR w sprawie zamówień centralnych (2018 r.), a także w oparciu o dodatkowe wyjaśnienia i efekty spotkań roboczych z COAR. Ustalone przez Szefa KPRM wykazy zamówień centralnych na lata 2018, 2019 i 2020, w zdecydowanej większości pokrywały się z propozycjami zamówień centralnych przedkładanymi przez COAR, tj.:

- projekt wykazu zamówień centralnych do realizacji w 2018 r. zawierał 14 propozycji zamówień centralnych wraz z uzasadnieniem. Po przeprowadzonej przez pracowników KPRM analizie uznano, że prawie wszystkie zaproponowane przez COAR dostawy i usługi są niezbędne dla JAR i możliwe do realizacji w 2018 r. przez centralnego zamawiającego. Jedynie usługę leasingu samochodów postanowiono zastąpić wynajmem długoterminowym, jako bardziej odpowiadającej potrzebom i możliwościom JAR;
- projekt wykazu zamówień centralnych do realizacji w 2019 r. zawierał 18 propozycji zamówień centralnych, przy czym uzasadnienie w głównej mierze odnosiło się do wynagrodzenia, zaś w niewielkim stopniu wyjaśniało, dlaczego dane zamówienie znalazło się w projekcie wykazu. Po przeprowadzonej przez pracowników KPRM analizie, spośród 18

KPRM przygotowana była organizacyjnie do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem zamówień centralnych

Szef KPRM rzetelnie i terminowo ustalił wykazy zamówień centralnych na lata 2018, 2019 i 2020

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

propozycji ostatecznie zostało zatwierdzonych 15, natomiast dla trzech propozycji wybrano formułę zamówień wspólnych i usunięto je z wykazu. Dotyczyło to następujących zamówień:

- a) zakupu biletów lotniczych i kolejowych wraz z ubezpieczeniem, rezerwacją i sprzedażą miejsc hotelowych oraz pośrednictwa w procesie uzyskiwania wiz. Pracownicy KPRM uznali, że postępowanie wspólne umożliwi JAR wskazanie zakresu, w jakim chcą uczestniczyć w postępowaniu, a także jego samodzielną realizację bez potrzeby każdorazowego uzyskiwania zgody Szefa KPRM;
- b) sukcesywnej dostawy przenośnych pamięci masowych. Pracownicy KPRM uznali, że JAR przeważnie dokonują zakupów w tym zakresie w trybach niepodlegających reżimowi ustawy PZP, a przedmiot zamówienia z uwagi na krótką żywotność i niską wartość na skutek szybkiego postępu technologicznego, nie poddaje się standaryzacji i nie daje efektu skali;
- c) sukcesywnej dostawy i odnowień podpisów elektronicznych. Pracownicy KPRM uznali, że nie jest możliwe osiągnięcie efektu skali poprzez standaryzację zamówienia ze względu na liczbę dostępnych na rynku konfiguracji oraz indywidualne wymogi urzędów w zakresie zarówno oprogramowania jak i sposobu weryfikacji podpisu. Stwierdzono ponadto, że większość zakupów realizowana jest w trybach niepodlegających reżimowi ustawy PZP.

Zmodyfikowano także zamówienie na dostawę oprogramowania biurowego i antywirusowego, ograniczając zakres dostaw do oprogramowania biurowego, uznając, że standaryzacja oprogramowania antywirusowego może być niemożliwa ze względu na różne zasady bezpieczeństwa w JAR.

- Projekt wykazu zamówień centralnych do realizacji w 2020 r. zawierał siedem propozycji zamówień, przy czym w każdym przypadku wskazano liczbę JAR zainteresowanych danym przedmiotem zamówienia. Projekt zawierał szczegółowe uzasadnienie wyboru każdej z siedmiu wskazanych propozycji zamówień. W wyniku analiz przeprowadzonych przez pracowników KPRM zatwierdzonych zostało ostatecznie sześć zamówień, które powinny być przedmiotem zamówień centralnych. Jedną propozycję dotyczącą dostawy prasy papierowej i elektronicznej w formule umowy ramowej usunięto z wykazu, głównie z powodu wątpliwości co do uzyskania oszczędności w wyniku jej realizacji. Zmniejszenie liczby proponowanych zamówień (z 18 w 2019 r. do siedmiu w 2020 r.) wynikało z analiz wskazujących na brak, w odniesieniu do niektórych zamówień zgłaszanych na 2019 r., możliwości osiągnięcia efektu skali poprzez standaryzację, a także z faktu, że część umów zawartych w 2019 r. obowiązuje do 2021 r. i wskazywanie tych propozycji do realizacji w 2020 r. było przedwczesne.

Szef KPRM sporządzając wykazy na lata 2018–2020, skorzystał z możliwości określonej w Zarządzeniu Prezesa RM i ustalił, które zamówienia centralne będą realizowane przez COAR w drodze udzielenia zamówienia, a które w formule umów ramowych. I tak:

- w wykazie ustalonym na 2018 r. żadne z postępowań zaproponowanych do realizacji nie było rekomendowane do zawarcia w formule umowy

ramowej czy też nabywania przedmiotu zamówienia od centralnego zamawiającego. Uznano, że sformułowanie wniosków i zgromadzenie doświadczeń w obszarze funkcjonowania umów ramowych zawartych w 2017 r. i obejmujących kilkadziesiąt JAR miało umożliwić dalsze rekomendowanie wykorzystania tego instrumentu;

- w wykazie ustalonym na 2019 r., centralny zamawiający, w związku z pozytywnymi opiniami JAR o umowach ramowych w 2017 r. na dostawy komputerów, laptopów, tabletów, urządzeń biurowych i samochodów, rekomendował przeprowadzenie czterech postępowań w formule umów ramowych. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KPRM akceptując propozycję zwrócił uwagę, iż w celu zachowania przejrzystości takich postępowań (aby wykonawcy zainteresowani postępowaniem znali jego skalę), należy rozważyć takie zapisy w treści umów ramowych, aby obok terminu ich obowiązywania, zapisana została maksymalna wartość umów wykonawczych realizowanych na ich podstawie lub konkretna ilość asortymentu zamawianego w postępowaniach wykonawczych. Miało to także zwiększyć konkurencję wśród wykonawców. Dyrektor poprosił też o zastosowanie w umowach zapisów, które nie pozwalają na etapie składania ofert wykonawczych podwyższać cen zaproponowanych w postępowaniu prowadzonym w celu zawarcia umowy ramowej;
- w wykazie ustalonym na 2020 r., COAR zarekomendował, aby wzorem lat 2017 i 2019 kolejne postępowania centralne były prowadzone w celu zawarcia umowy ramowej. Wskazano, że rozwiązanie to jest pozytywnie odbierane przez JAR, bowiem pozwala w sposób wygodny, przejrzysty i szybki udzielać zamówienia oraz nie wiąże się z koniecznością zabezpieczania środków na realizację zamówienia z dużym wyprzedzeniem, a udział JAR w postępowaniu jest bezpłatny. Szef KPRM ujął w wykazie trzy postępowania, które miały być realizowane w formule umowy ramowej, tj. dostawę papieru biurowego, długoterminowy najem samochodów i dostawę samochodów.

W KPRM zwrócono także uwagę, aby w kolejnych latach rozważyć zbieranie dokładniejszych danych (ogólna wartość zapotrzebowania) wraz z rodzajowym określeniem postępowań, którymi JAR są zainteresowane. Zdaniem KPRM, pozwoliłoby to na łatwiejsze zidentyfikowanie zamówień interesujących COAR z uwagi na ich wartość. Dodatkowo, COAR powinien zbierać informacje o pożądanym przez JAR modelu prowadzenia postępowania (w drodze udzielenia zamówienia lub w drodze zawarcia umowy ramowej).

5.1.3. Określanie przez Szefa KPRM wysokości wynagrodzenia przysługującego COAR za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania

Szef KPRM ustalając wykazy zamówień centralnych na lata 2018, 2019 i 2020, zgodnie z Zarządzeniem Prezesa RM ustalił także wysokość wynagrodzenia dla COAR za przygotowanie i przeprowadzenie 36 postępowań umożliwiających zawarcie umowy ramowej lub umowy, której przedmiot objęty jest zamówieniem centralnym. W odniesieniu do każdego zamó-

Szef KPRM prawidłowo określał wynagrodzenie dla COAR, uwzględniając stopień skomplikowania postępowania i ilość czasu potrzebnego na jego przeprowadzenie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wienia centralnego, ustalone wynagrodzenie nie przekraczało poziomu określonego w § 11 ust. 5 Zarządzenia Prezesa RM, tj. było pomiędzy 0,5% a 1,5%¹⁵ oraz nie było w trakcie roku korygowane.

Szef KPRM, określając ww. wynagrodzenia, w każdym przypadku uwzględniał stopień skomplikowania postępowania i ilość czasu potrzebnego na jego przeprowadzenie. Potwierdzeniem tego były przeprowadzane przez pracowników KPRM analizy, w wyniku których proponowane przez COAR wysokości wynagrodzeń za przeprowadzenie poszczególnych zamówień centralnych, w większości przypadków zostały skorygowane. Spośród 36 ww. postępowań, w 17 przypadkach (47,2%) Szef KPRM obniżył proponowane przez COAR wynagrodzenie, a w czterech przypadkach (11,1%) podniósł jego wysokość. W 15 przypadkach (41,7%) wynagrodzenia proponowanego przez COAR nie zmieniano. W poszczególnych latach wyglądało to następująco:

- proponowana przez COAR wysokość wynagrodzenia za przeprowadzenie postępowań ujętych w wykazie na 2018 rok została obliczona metodą przyznawania punktów wg takich kryteriów, jak: stopień skomplikowania postępowania, ilość czasu potrzebnego na przeprowadzenie postępowania, nakład pracy pracowników bezpośrednio prowadzących postępowanie oraz pracowników merytorycznych COAR, obsługa prawna, koszty zaangażowania ekspertów, stopień prawdopodobieństwa wystąpienia odwołań, a także koszty obsługi platformy elektronicznej, za pomocą której prowadzone są zamówienia centralne.

Suma uzyskanych punktów była podstawą określenia wysokości wynagrodzenia centralnego zamawiającego według następujących przedziałów: powyżej 17 punktów – 1,5%, od 10 do 16 pkt – 1%, poniżej 9 pkt – 0,5%. Stawki te były zgodne z określonymi w § 11 ust. 5 Zarządzenia Prezesa RM i wynikały z kilkuletniej praktyki centralnego zamawiającego. Siedmiu zamówieniom przypisano prowizję 1,5% (m.in. dostawa przenośnego systemu multimedialnego, komputerów oraz tabletów, urządzeń biurowych i wynajem długoterminowy samochodów), sześciu zamówieniom prowizję 1% (m.in. usługi kurierskie oraz dostawa i usługi dostępu do Internetu), a jednemu zamówieniu na dostawę i odnowienie podpisów elektronicznych prowizję 0,5%.

W ramach nadzoru nad centralnym zamawiającym, pracownicy KPRM przeanalizowali propozycje COAR i zarekomendowali Szefowi KPRM różnicowanie wysokości wynagrodzenia, przy czym:

- a) dla jednego zamówienia wysokość wynagrodzenia proponowanego przez centralnego zamawiającego została uznana za zasadną i zbieżną z kalkulacją KPRM,
- b) dla 11 zamówień KPRM zaproponowała obniżenie wysokości wynagrodzenia w odniesieniu do propozycji centralnego zamawiającego,
- c) dla dwóch zamówień KPRM zaproponowała wzrost wynagrodzenia;

¹⁵ Dotyczy ceny brutto zamówienia składanego przez JAR – w przypadku zamówień nabywanych od centralnego zamawiającego lub ceny brutto określonej w umowie wykonawczej, zawartej przez każdą z JAR z wykonawcą – w przypadku umów ramowych albo ceny określonej w umowie zawartej w wyniku zamówienia centralnego, jaką każda z JAR zobowiązana jest zapłacić wykonawcy z tytułu jej realizacji – w przypadku zamówień nieobjętych umowami ramowymi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- proponowana przez COAR wysokość wynagrodzenia za przeprowadzenie postępowań ujętych w wykazie na 2019 rok została obliczona metodą punktową, z uwzględnieniem kryteriów takich jak w 2018 r., przy zastosowaniu wielkości prowizji zgodnych z określonymi w § 11 ust. 5 Zarządzenia Prezesa RM. Dziesięciu zamówieniom przypisano wysokość prowizji 1,5% (najwyższą punktację – 19 pkt uzyskało zamówienie na dostawę komputerów i urządzeń biurowych oraz usług telefonii stacjonarnej i mobilnej), a pięciu zamówieniom 1% (najniższa punktacja – 13 pkt na zakup paliw, dostawę papieru i dostęp do Internetu).

W przypadku postępowań prowadzonych w celu zawarcia umowy ramowej (dostawa komputerów, urządzeń biurowych, samochodów lub oprogramowania) wynagrodzenie dla centralnego zamawiającego przysługiwało tylko i wyłącznie po zawarciu przez JAR umów wykonawczych wynikających z przeprowadzenia przez nie postępowania wykonawczego.

W ramach nadzoru nad centralnym zamawiającym pracownicy KPRM przeanalizowali propozycje COAR i zarekomendowali Szefowi KPRM zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia, przy czym:

- a) dla siedmiu zamówień wysokość wynagrodzenia proponowanego przez COAR została uznana za zasadną i zbieżną z kalkulacją KPRM,
- b) dla dwóch zamówień KPRM zaproponowała wzrost wynagrodzenia,
- c) dla sześciu zamówień KPRM zaproponowała obniżenie wysokości wynagrodzenia w odniesieniu do propozycji COAR;

- proponowana przez COAR wysokość wynagrodzenia za przeprowadzenie postępowań ujętych w wykazie na 2020 rok została obliczona metodą punktową, z uwzględnieniem takich samych kryteriów jak w 2019 roku. Do obliczenia wynagrodzenia, podobnie jak przy projektowaniu wykazu na 2019 rok, posłużyła COAR ustalona liczba punktów większa niż 17, a minimalna dziewięć, przy zastosowaniu wielkości prowizji zgodnych z określonymi w § 11 ust. 5 Zarządzenia Prezesa RM. Zastosowano przy tym, zgodnie z rekomendacją Zespołu Audytu Wewnętrznego KPRM, dwie stawki procentowe, tj. 1% i 1,5%. Pięciu zamówieniom przypisano wysokość prowizji 1,5% (najwyższą punktację – 14 pkt uzyskało zamówienie na dostawę samochodów, w tym zakup samochodów o napędzie elektrycznym i hybrydowym), a dwóm zamówieniom 1% (najniższa punktacja – 9 pkt na dostawę gazu ziemnego).

W ramach nadzoru nad centralnym zamawiającym pracownicy KPRM przeanalizowali propozycje COAR i zarekomendowali Szefowi KPRM sześć postępowań, poza zamówieniem na dostawę prasy papierowej i elektronicznej w formule umowy ramowej¹⁶, według proponowanej przez centralnego zamawiającego wysokości wynagrodzenia.

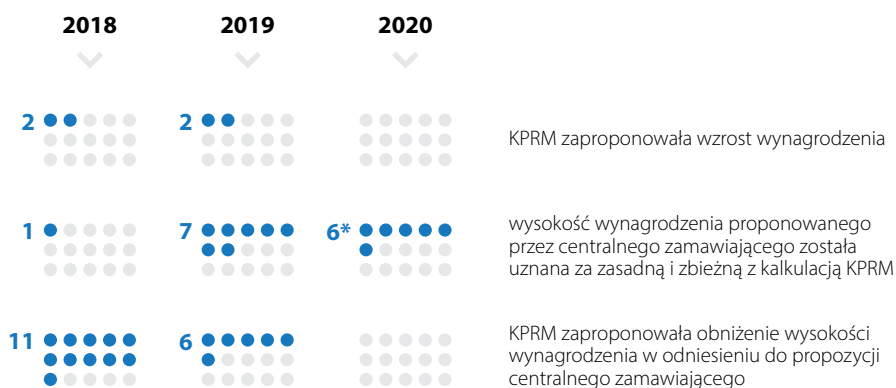
Kontrola wykazała, że jednostki administracji rządowej nie zgłaszały do KPRM uwag i zastrzeżeń do ustalonych stawek wynagrodzenia określonych dla poszczególnych przedmiotów zamówień centralnych, ujętych w wykazach zamówień centralnych na lata 2018, 2019 i 2020.

¹⁶ M.in. z powodu braku możliwości zakupu wszystkich istniejących na rynku tytułów i konieczność obsługiwanie dużej liczby wniosków o zgodę na samodzielną realizację zamówienia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 1

Określanie przez Szefa KPRM wysokości wynagrodzenia przysługującego centralnemu zamawiającemu za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania



* poza zamówieniem na dostawę prasy papierowej i elektronicznej w formule umowy ramowej m.in. z powodu braku możliwości zakupu wszystkich istniejących na rynku tytułów i konieczność obsługiwanie dużej liczby wniosków o zgodę na samodzielną realizację zamówienia

Źródło: opracowanie własne NIK.

5.2. Realizacja przez Szefa KPRM zadań związanych z rezygnacją z zamówienia centralnego i wydawania zgody na samodzielną realizację zamówienia w ramach zamówień centralnych

5.2.1. Wydawanie przez Szefa KPRM decyzji o rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego

Szef KPRM prawidłowo podejmował decyzje o rezygnacji z zamówienia centralnego

W latach 2017–2020 Szef KPRM wydał dwie decyzje o odstąpieniu od realizacji zamówień centralnych. Decyzja wydana w 2017 r. dotyczyła czterech zaplanowanych do realizacji w 2018 r. zamówień centralnych, tj.: dostawy przenośnego sprzętu multimedialnego (rzutników, ekranów); usług kurierskich; usług tłumaczeniowych; dostawy pojemników do zbierania odpadów komunalnych. Decyzja wydana w 2018 r. dotyczyła dwóch zamówień centralnych zaplanowanych do realizacji w 2019 r., tj. ubezpieczeń komunikacyjnych oraz ubezpieczeń majątkowych. Decyzje te zostały podjęte zgodnie z § 16 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM, na podstawie wniosków złożonych przez Dyrektora COAR, który w uzasadnieniach wskazał na małe zainteresowanie zamówieniami ze strony JAR przy jednocześnie niskiej ich wartości co skutkowałoby tym, że zaplanowane zamówienia mogłyby nie przynieść spodziewanych oszczędności wynikających z efektu skali. W uzasadnieniach do wniosków złożonych przez Dyrektora COAR wskazywano następujące argumenty:

- we wniosku z 2017 r. wskazano, iż:
 - a) na dostawę przenośnego sprzętu systemu multimedialnego zapotrzebowanie zgłosiło 15 JAR (łącznie wartość zamówienia 147,6 tys. zł),
 - b) na usługi kurierskie zapotrzebowanie zgłosiło 27 JAR (łącznie wartość zamówienia 430,0 tys. zł),
 - c) na usługi tłumaczeniowe zapotrzebowanie zgłosiło sześć JAR (łącznie wartość zamówienia 830,0 tys. zł),

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- d) na dostawę pojemników do zbierania odpadów komunalnych zapotrzebowanie zgłosiły cztery JAR (łącna wartość zamówienia 52,1 tys. zł).

Jednocześnie wskazano, że koszty związane z wnoszonymi przez wykonawców środkami ochrony prawnej, jakie może ponieść centralny zamawiający przy realizacji każdego zamówienia, będą niewspółmierne w stosunku do możliwych do osiągnięcia wyników.

- we wniosku z 2018 r. wskazano, iż:
 - a) na ubezpieczenia komunikacyjne zapotrzebowanie zgłosiło 18 JAR (łącna wartość zamówienia nie przekroczyła 1330,0 tys. zł),
 - b) na ubezpieczenia majątkowe zapotrzebowanie zgłosiło 12 JAR (łącna wartość zamówienia nie przekroczyła 850,0 tys. zł).

Na podstawie tych danych i informacji od brokera ubezpieczeniowego wykazano, że zapotrzebowanie na tym poziomie nie tylko nie przyniesie oszczędności wynikających z efektu skali, lecz również znacznie obniży zakres ochrony ubezpieczeniowej w stosunku do posiadanej dotychczas. Ponadto przewidywano wzrost kosztów ubezpieczenia z uwagi na to, iż dotychczasowa polisa ubezpieczeniowa posiadała kontynuację polisy wspólnej, dzięki czemu ubezpieczone JAR płacą niższą składkę.

5.2.2. Wydawanie przez Szefa KPRM ogólnych zgód (dla wszystkich JAR) na samodzielną realizację zamówienia w zakresie dostaw, usług lub robót budowlanych objętych zamówieniem centralnym

W latach 2018–2020 Szef KPRM wydał osiem ogólnych zgód (dla wszystkich 69 JAR) na samodzielną realizację zamówienia objętego zamówieniem centralnym. W 2018 r. wydano pięć zgód¹⁷, a w 2019 r. trzy zgody. Wszystkie zgody były poprzedzone wnioskami centralnego zamawiającego (siedem przypadków) albo jego opinią (jeden przypadek). We wszystkich zgodach Szefa KPRM, zgodnie z § 16 ust. 3, określono maksymalny termin, na jaki JAR mogą zawrzeć umowę.

Szef KPRM prawidłowo wydawał ogólne zgody (dla wszystkich JAR) na samodzielną realizację zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym

Wszystkie wydane zgody wynikały z przesłanek umożliwiających ich wydanie, określonych w § 16 ust. 4 Zarządzenia Prezesa RM, tj.:

- trzy zgody Szef KPRM wydał w związku z koniecznością zapewnienia bieżącego funkcjonowania JAR do czasu, gdy możliwe będzie rozpoczęcie świadczenia dostaw lub usług na podstawie umów zawartych z centralnym zamawiającym, co było zgodne z § 16 ust. 4 pkt 1 Zarządzenia Prezesa RM. Zgody te dotyczyły zamówień:
 - a) z planu zamówień centralnych na 2018 r. na: usługi kurierskie, usługi dostępu do Internetu, dostawę gazu ziemnego, usługi tłumaczeniowe, dostawę i odnowienie podpisów elektronicznych, dostawę prasy,
 - b) z planu zamówień centralnych na 2019 r. na: dostawę prasy krajowej, zagranicznej i elektronicznej;
- cztery zgody Szef KPRM wydał w sytuacjach braku możliwości realizacji zamówienia centralnego z powodu unieważnienia przez COAR postępo-

¹⁷ W tym jedną zgodę wydano w 2017 r. dotyczącą planu zamówień centralnych na 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wania na jego udzielenie, co było zgodne z § 16 ust. 4 pkt 2 Zarządzenia Prezesa RM. Zgody te dotyczyły zamówień:

- a) z planu zamówień centralnych na 2018 r. na: usługę dostępu do Internetu, dostawę oprogramowania biurowego i antywirusowego i dostawę pamięci masowych,
 - b) z planu zamówień centralnych na 2019 r. na usługę dostępu do Internetu;
- jedną zgodę Szef KPRM wydał w 2019 r. i dotyczyła ona zakupu prasy krajowej i zagranicznej w wersji papierowej i elektronicznej w zakresie tytułów nieobjętych zamówieniem centralnym. Decyzję uzasadniono szerokim asortymentem dostępnych na rynku tytułów prasowych oraz brakiem możliwości ujęcia na etapie przygotowania postępowań centralnych wszystkich tytułów, jakie mogą być niezbędne JAR w trakcie obowiązywania umowy.

5.2.3. Wydawanie przez Szefa KPRM indywidualnych zgód dla JAR na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym

Szef KPRM prawidłowo wydawał indywidualne zgody dla JAR na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym

W latach 2018–2020 (wg stanu na 19 sierpnia 2020 r.) Szef KPRM wydał łącznie 559 indywidualnych zgód dla JAR na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie przedmiotu zamówienia objętego zamówieniem centralnym, z tego: 266 zgód w 2018 r., 219 zgód w 2019 r. i 74 zgody w 2020 r. Wydając indywidualne zgody, Szef KPRM kierował się przesłankami umożliwiającymi ich wydanie, określonymi w § 17 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM.

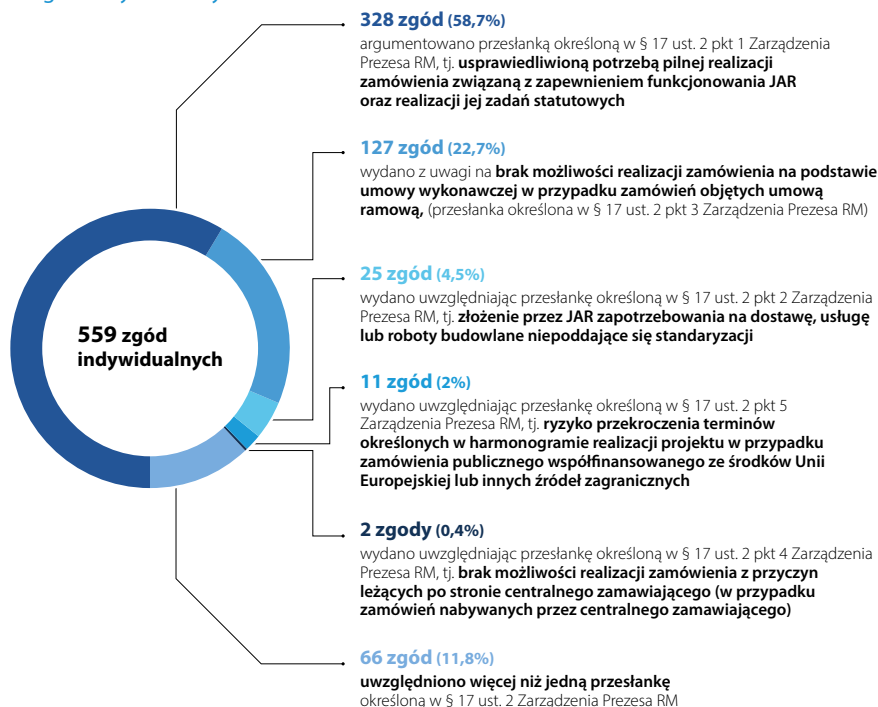
Spośród wszystkich 559 indywidualnych zgód najczęściej, bo aż w 328 przypadkach (tj. 58,7%) zgody argumentowano przesłanką określoną w § 17 ust. 2 pkt 1 Zarządzenia Prezesa RM, tj. usprawiedliwioną potrzebą pilnej realizacji zamówienia związaną z zapewnieniem funkcjonowania JAR oraz realizacji jej zadań statutowych. W 127 przypadkach (22,7%) zgodę wydano z uwagi na brak możliwości realizacji zamówienia na podstawie umowy wykonawczej w przypadku zamówień objętych umową ramową (przesłanka określona w § 17 ust. 2 pkt 3 Zarządzenia Prezesa RM). W pozostałych przypadkach:

- 25 zgód (4,5%) wydano uwzględniając przesłankę określoną w § 17 ust. 2 pkt 2 Zarządzenia Prezesa RM, tj. złożenie przez JAR zapotrzebowania na dostawę, usługę lub roboty budowlane niepoddające się standaryzacji;
- 11 zgód (2%) wydano uwzględniając przesłankę określoną w § 17 ust. 2 pkt 5 Zarządzenia Prezesa RM, tj. ryzyko przekroczenia terminów określonych w harmonogramie realizacji projektu w przypadku zamówienia publicznego współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych;
- dwie zgody (0,4%) wydano uwzględniając przesłankę określoną w § 17 ust. 2 pkt 4 Zarządzenia Prezesa RM, tj. brak możliwości realizacji zamówienia z przyczyn leżących po stronie centralnego zamawiającego (w przypadku zamówień nabywanych przez centralnego zamawiającego);
- w przypadku 66 zgód (11,8%) uwzględniono więcej niż jedną przesłankę określoną w § 17 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2

559 zgód indywidualnych



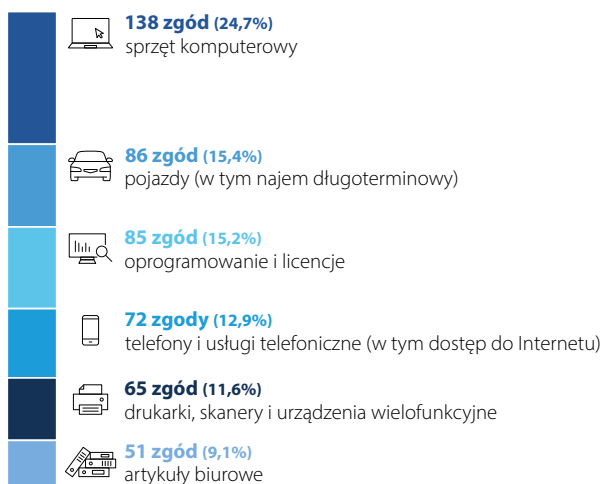
Źródło: opracowanie własne NIK.

Spośród wszystkich wydanych przez Szefa KPRM w okresie objętym kontrolą 559 zgód, najczęściej odnosiło się do zakupu następującego asortymentu:

- sprzęt komputerowy – 138 zgód (24,7%),
- pojazdy (w tym najem długoterminowy) – 86 zgód (15,4%),
- oprogramowanie i licencje – 85 zgód (15,2%),
- telefony i usługi telefoniczne (w tym dostęp do Internetu) – 72 zgody (12,9%),
- drukarki, skanery i urządzenia wielofunkcyjne – 65 zgód (11,6%),
- artykuły biurowe – 51 zgód (9,1%).

Infografika nr 3

559 zgód dotyczących zakupu asortymentu, wydanych przez Szefa KPRM w okresie objętym kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą zgody od Szefa KPRM na samodzielną realizację zamówienia uzyskało 60 z 69 JAR włączonych w system zamówień centralnych, najwięcej:

- Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki – 63 zgody,
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – 26 zgód,
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – 24 zgody,
- Pomorski Urząd Wojewódzki – 21 zgód,
- Urząd ds. Cudzoziemców – 20 zgód.

W okresie objętym kontrolą Szef KPRM 42 razy (z tego w 2018 r. – 11, w 2019 r. – 21, w 2020 r. – 10) odmówił wydania zgody na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie przedmiotu zamówienia objętego zamówieniem centralnym, z uwagi na brak wystąpienia przesłanek, o których mowa w § 17 ust. 2 pkt 1–5 Zarządzenia Prezesa RM, do wyrażenia takiej zgody.

Szczegółowe badanie przeprowadzone w KPRM na próbie 30 zgód oraz sześciu odmów wydanych przez Szefa KPRM w latach 2018–2020 wykazało, że:

- w KPRM analizowano wnioski pod względem formalno-prawnym i każdorazowo zwracano się (za pośrednictwem poczty e-mail) do COAR o wydanie opinii czy zachodzą przesłanki, o których mowa w § 17 ust. 2 pkt 1–5 Zarządzenia Prezesa RM. COAR niezwłocznie wydawał opinię, wskazując (w przypadku opinii pozytywnej), która przesłanka wystąpiła. W sytuacjach wymagających wyjaśnienia lub uzupełnienia wniosku KPRM zwracał się z taką prośbą do wnioskodawcy;
- w przypadku, gdy przesłanką do udzielenia zgody był przedłużający się proces wyłonienia wykonawcy zamówienia centralnego nie stwierdzono, aby powodem była opieszałość lub opóźnienia zawinione przez centralnego zamawiającego. Wydłużona procedura wynikała z braku ofert lub była spowodowana odwołaniami oraz pytaniami składanymi przez wykonawców;
- w przypadku braku możliwości realizacji zamówienia na podstawie umowy wykonawczej, Szef KPRM wydając zgodę posiadał stosowne potwierdzenie od COAR, o zaistnieniu przesłanki wskazanej w § 17 ust. 2 pkt 3 Zarządzenia Prezesa RM;
- rozstrzygnięcia Szefa KPRM podejmowane były w dopuszczalnym 14-dniowym terminie, z wyjątkiem jednej sprawy¹⁸, która wymagała uzupełnienia przez wnioskodawcę. Nie wystąpiły skutki przekroczenia terminu wydania rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie, a sprawa zakończyła się odmową wydania zgody na samodzielną realizację zamówienia;
- nie wystąpiły przypadki wydania różnych rozstrzygnięć w identycznych sprawach.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę, że w KPRM nie weryfikowano i nie potwierdzano istnienia obiektywnych okoliczności uzasadniających wnioski o samodzielną realizację zamówienia, szczególnie w tych przypadkach, kiedy wskazywano na jego pilne przeprowadzenie.

¹⁸ Sprawa: BDG.WIN.871.13.2020, wniosek Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego o samodzielną realizację zamówienia na zakup samochodu osobowego, przekroczone termin rozpatrzenia wniosku o siedem dni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Natomiast analiza oszczędności i efektów realizacji zamówień centralnych za lata 2015–2017 sporządzona na zlecenie COAR przez Deloitte Consulting S.A. wskazywała, że katalog powodów zwalniających z centralnego zamówienia opisany w Zarządzeniu Prezesa RM, daje dużą swobodę i przestrzeń do bagatelizowania centralnych zamówień.

Jak wyjaśniono w KPRM, Szef KPRM nie dysponuje środkami prawnymi umożliwiającymi weryfikację przesłanki wynikającej z § 17 ust. 2 pkt 1 Zarządzenia Prezesa RM. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych to kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej danej jednostki i jego obowiązkiem jest należyte przygotowanie składanych do Szefa KPRM wniosków. Brak jest więc podstaw do podważania przez Szefa KPRM prawdziwości informacji przekazywanych w pismach JAR.

Uwzględniając zleconą przez COAR analizę Deloitte Consulting S.A., zdaniem NIK celowym jest dokonanie oceny ryzyka i ewentualnego wdrożenia mechanizmów weryfikowania rzetelności stosowania we wnioskach JAR przesłanek zwalniających z udziału w zamówieniu centralnym. Możliwości weryfikacji istnieją chociażby w ramach kontroli, o której mowa w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w KPRM wskazują, że w okresie objętym kontrolą, w KPRM udzielono 50 zamówień publicznych (w 2018 r. – 21, w 2019 r. – 16 i w 2020 r. – 13¹⁹), których przedmiot zamówienia był identyczny lub zbliżony do zamówień centralnych udzielanych przez COAR²⁰. Najwięcej zamówień dotyczyło dostawy sprzętu komputerowego (14 zamówień) oraz dostawy prasy krajowej i zagranicznej (10 zamówień). Ponadto udzielono: sześciu zamówień na zakup oprogramowania i licencji, czterech na zakup usługi dostępu do Internetu, po trzy na usługę tłumaczenia, dostawę pamięci przenośnych oraz urządzeń wielofunkcyjnych i drukarek, po dwa na dostawę systemu informacji prawnej, dostawę sprzętu do prowadzenia video-konferencji oraz zakup telefonów komórkowych, a jednego udzielono na zakup artykułów biurowych.

Jak ustalono, Kancelaria niezależnie od samodzielnego udzielania ww. zamówień uczestniczyła w postępowaniach centralnych na dostawę prasy, papieru, sprzętu komputerowego, urządzeń drukujących, systemu informacji prawnej, materiałów biurowych, telefonii mobilnej oraz ubezpieczeń majątkowych. Dodatkowo, bez zgłoszenia, KPRM została w 2019 r. uwzględniona jako podmiot umowy ramowej na dostawę oprogramowania oraz samochodów.

W przypadku konieczności udzielenia zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym (w sytuacji, gdy było przeprowadzone zamówienie centralne o identycznym lub zbliżonym przedmiocie zamówienia) i wystąpienia przesłanki określonej w § 17 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM, w 24 przypadkach Kancelaria posiadała indywidualną zgodę Szefa KPRM na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie objętym zamówieniem

¹⁹ Stan na 20 sierpnia 2020 r.

²⁰ Dane na podstawie zestawienia sporządzonego przez KPRM na potrzeby kontroli.

centralnym. W pozostałych 26 przypadkach zamówienia udzielono na podstawie ogólnej zgody Szefa KPRM lub – w szczególności w przypadkach, gdy KPRM nie brała udziału w postępowaniu centralnym – zakup dotyczył produktu o innej specyfikacji niż oferowany w zamówieniu centralnym, wartość zakupu była nieznaczna oraz gdy zamówienia zrealizowane były na podstawie art. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²¹.

Kontrola wykazała, że KPRM (jako JAR uczestnicząca w systemie zamówień centralnych) nie przekazała COAR, w terminie określonym w § 18 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM (tj. do dnia 28 lutego roku następującego po roku sprawozdawczym), sprawozdania z zamówień realizowanych w 2018 r. Sprawozdanie zostało wysłane dopiero 13 czerwca 2019 r., tj. 105 dni po terminie.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że nieprzekazanie sprawozdania w terminie wynikało z błędu ludzkiego, gdyż konstrukcja elektronicznego formularza uniemożliwiła przekazanie danych centralnemu zamawiającemu, kiedy jedno z pól nie było wypełnione. Kliknięcie w formularzu do wysyłki przycisku zatwierdzającego powodowało w takim wypadku jego zamknięcie, ale dane nie były wysyłane do bazy. Jak wskazała Dyrektora Generalna KPRM, centralny zamawiający nie informował KPRM o braku tych danych, a informację taką KPRM otrzymała dopiero wraz ze sprawozdaniem sporządzonym przez COAR dotyczącym funkcjonowania zamówień centralnych. Dopiero wtedy sprawozdanie KPRM zostało wysłane do centralnego zamawiającego.

5.3. Nadzór Szefa KPRM nad wykonywaniem obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM

Nadzór Szefa KPRM nad wykonywaniem przez centralnego zamawiającego obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM nie we wszystkich obszarach był w pełni skuteczny

Nadzór Szefa KPRM nad wykonywaniem przez COAR obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM sprawowany był zarówno poprzez ustalenie w KPRM pisemnych procedur, w szczególności procedury nr A2.4.1 pn. *Nadzór nad centralnym zamawiającym realizującym zadania na rzecz jednostek administracji rządowej*, w której określono osiem zdarzeń inicjujących proces²², a także biorąc pod uwagę wyniki audytu wewnętrznego oraz informacji sprawozdawczych.

²¹ Dz. U. poz. 374, ze zm.

²² Wpływ do KPRM pisma od centralnego zamawiającego z propozycjami do wykazu zamówień centralnych na rok następny wraz z uzasadnieniem oraz proponowaną wysokością wynagrodzenia centralnego zamawiającego; Wpływ do KPRM wniosku JAR o wyrażenie zgody na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym; Zidentyfikowanie w KPRM potrzeby rozważenia przez Szefa KPRM wydania zgody generalnej; Wpływ do KPRM wniosku (opinii) centralnego zamawiającego uzasadniającego potrzebę wydania zgody generalnej; Wpływ do KPRM umotywowanego wniosku centralnego zamawiającego w sprawie rozważenia przez Szefa KPRM rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego; Zidentyfikowanie w KPRM potrzeby rozważenia przez Szefa KPRM rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego; Wpływ do KPRM sprawozdania centralnego zamawiającego z funkcjonowania zamówień centralnych w poprzednim roku kalendarzowym; Wpływ do KPRM analizy oszczędności i analizy efektów realizacji zamówień centralnych opracowanych przez centralnego zamawiającego (raz na trzy lata).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola NIK wykazała jednak nieprawidłowości świadczące, że nie we wszystkich obszarach nadzór Szefa KPRM był w pełni skuteczny.

Stwierdzono, że w KPRM, po otrzymaniu od COAR sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych w 2018 i 2019 r., nie sporządzono dotyczących tych sprawozdań notatek służbowych dla Dyrektora Generalnego KPRM i Szefa KPRM, co było niezgodne z pkt 3 zdarzenia VI ww. procedury.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że w przypadku sprawozdania za 2018 r. spowodowane było to przejściem na emeryturę oraz nieprzewidzianą absencją zdrowotną pracowników merytorycznych zajmujących się tymi sprawami. Natomiast w odniesieniu do 2019 r. wyjaśniono, że Szef KPRM nie dysponuje środkami prawnymi umożliwiającymi weryfikację przedłożonych przez COAR sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych. Wskazano ponadto, że zgodnie z wewnętrzną procedurą Szefowi KPRM przedkładana jest informacja w formie notatki służbowej z ww. sprawozdania, która informuje, zgodnie z możliwościami przewidzianymi w Zarządzeniu Prezesa RM, czy sprawozdanie przedstawia określony zakres informacji, o którym mowa w zarządzeniu. W tym roku ze względu na panującą sytuację epidemiologiczną, długotrwałą nieobecność (urlop macierzyński) jednego pracownika realizującego zadania wynikające z nadzoru nad centralnym zamawiającym oraz dodatkowym obciążeniem zadaniami związanymi z prowadzoną kontrolą NIK, sprawozdanie nie zostało jeszcze zweryfikowane.

W ocenie NIK, brak stosownych notatek ograniczył wiedzę Szefa KPRM o zrealizowanych w latach 2018 i 2019 zamówieniach centralnych jak i problemach występujących przy ich realizacji, a w konsekwencji jego możliwości nadzorcze nad centralnym zamawiającym.

Wobec podnoszonego w wyjaśnieniach argumentu braku środków prawnych umożliwiających weryfikację przedłożonych przez COAR sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych, Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że do dnia zakończenia kontroli NIK, pracownicy KPRM nie podjęli jakichkolwiek działań w celu zmiany Zarządzenia Prezesa RM. Możliwość dawał im zapis zawarty w § 4 regulaminu organizacyjnego KPRM, w myśl którego projekty zarządzeń, decyzji, w tym decyzji administracyjnych, oraz dokumentów i innych pism podpisywanych przez Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów oraz członków Kierownictwa Kancelarii są przygotowywane przez właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną Kancelarii. Możliwość weryfikacji, podobnie jak w przypadku przesłanek zwolnienia z udziału zamówieniu centralnym, daje także kontrola, o której mowa w ustawie o kontroli w administracji rządowej.

Kontrola w KPRM wykazała także, że w ramach sprawowanego nadzoru nad wykonywaniem przez COAR obowiązków wynikających z Zarządzenia Prezesa RM, nie zwrócono uwagi, że sprawozdanie z funkcjonowania zamówień centralnych w roku 2018 w części opisowej nie zawierało informacji dotyczących realizacji zamówienia centralnego pn. *Dostawa oprogramowania biurowego i antywirusowego*, o których mowa w § 19 ust. 3 pkt 1, 4–8, 11 Zarządzenia Prezesa RM. Informacje o realizacji przez JAR

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tego zamówienia w ramach zamówień centralnych znalazły odzwierciedlenie jedynie w tabelach załączonych do sprawozdania, jednak nie w pełnym zakresie.

Dyrektor Generalna KPRM wyjaśniła, że osoba, która w imieniu centralnego zamawiającego odpowiedzialna była za przygotowanie i przekazanie Szefowi KPRM sprawozdania z funkcjonowania zamówień centralnych w 2018 r. pominęła w części opisowej sprawozdania ww. jedno postępowanie poprzez przeoczenie.

NIK oceniła, że weryfikacja ww. sprawozdania została przeprowadzona niezetelnie.

W ramach sprawowanego przez Szefa KPRM nadzoru, pracownicy KPRM dokonali także analizy oszczędności i analizy efektów realizacji zamówień centralnych za lata 2015–2017, sporządzonej przez COAR w 2018 r. Na podstawie przeprowadzonej analizy, w notatce dla Szefa KPRM zawarto zalecenia i wnioski, które dotyczyły:

- dokonania przeglądu przepisów o zamówieniach centralnych pod kątem narzędzi egzekwowania obowiązków JAR;
- dokonania, z uwagi na dynamikę rynku, analizy oceny elastyczności terminów określonych w Zarządzeniu Prezesa RM dotyczących zamówień centralnych;
- uwzględnienia ryzyka odwołań, kosztów spraw sądowych i opłat oraz wypracowania algorytmu szacowania wynagrodzenia dla COAR;
- nadania systemowi wydawania zgód na odstąpienie od zamówienia centralnego cech systemu kontrolnego;
- optymalizowania struktury centralnego zamawiającego, ulepszania sprawozdawczości i utrzymywania kompetentnej kadry w COAR;
- traktowania systemu zamówień centralnych jako jednego z mechanizmów stymulowania gospodarki.

W KPRM planowano dokonać niezbędnych uzgodnień i podziału zadań wraz z partnerami z COAR w celu wykonania tych zaleceń i wniosków.

Na dzień zakończenia kontroli NIK, w KPRM opracowano jedynie arkusz prowizyjny, w którym uwzględniono ryzyka odwołań, kosztów spraw sądowych i opłat oraz algorytm szacowania wynagrodzenia dla COAR. Odnośnie pozostałych wniosków i zaleceń, działania nie były jeszcze podjęte.

Kontrola NIK wykazała ponadto, że w ramach sprawowanego nadzoru, KPRM była informowana przez COAR o problemach w realizacji zamówień centralnych (m. in. w sprawozdaniach z funkcjonowania zamówień centralnych), takich jak brak w Zarządzeniu Prezesa RM mechanizmu egzekwowania od JAR obligatoryjnego uczestnictwa w zamówieniach centralnych oraz składania rocznych sprawozdań, o których mowa w § 18 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM. COAR wskazywał także na problem zbyt krótkich terminów na przeprowadzenie poszczególnych czynności przygotowawczych, dotyczących zbierania zapotrzebowania od JAR, przygotowania dokumentacji do postępowania, opiniowania tej dokumentacji przez JAR i ogłaszania postępowania.

O braku skutecznych środków dyscyplinowania JAR świadczą ustalenia NIK w KPRM oraz w COAR wskazujące, że w 2019 r., pomimo przypominień ze strony centralnego zamawiającego, PGW Wody Polskie nie złożyło w imieniu Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sprawozdania za 2018 r. oraz nie wystąpiło o założenie konta na platformie zakupowej eB2B COAR²³. Sprawozdania za 2018 r. nie złożył także Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej. Natomiast sprawozdania za 2019 r. nie złożyło Biuro Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów.

W kwestii działań podejmowanych w tym zakresie w trybie nadzoru, Dyrektor Generalna KPRM poinformowała, że zgodnie z aktualnie obowiązującym zarządzeniem, Szef KPRM nie sprawuje nadzoru nad systemem zamówień centralnych, a jedynie nad centralnym zamawiającym. Zwiększenie uprawnień Szefa w zakresie nadzoru nad centralnym zamawiającym zgodnie z zaleceniami audytu jest planowane do wdrożenia w nowoprojektowanym zarządzeniu. Z działań możliwych i podjętych przez Szefa KPRM na uwagę zasługuje skierowanie do JAR pisma mobilizującego do przestrzegania obowiązków określonych w zarządzeniu.

5.4. Planowanie, realizacja i sprawozdawczość zamówień centralnych przez centrum obsługi administracji rządowej

5.4.1. Działania organizacyjne podjęte w celu realizacji zadań centralnego zamawiającego

Centrum Obsługi Administracji Rządowej jest instytucją gospodarki budżetowej podlegającą Szefowi KPRM. Na mocy Zarządzenia Prezesa RM COAR zostało wskazane centralnym zamawiającym oraz określono, które jednostki administracji rządowej zobowiązane są do nabywania zamówień od centralnego zamawiającego.

Zgodnie ze obowiązującym statutem, prowadzenie wspólnych lub centralnych zamówień publicznych zgodnie z ustawą PZP, jak również świadczenie usług wspólnych wynikających z realizacji tych zamówień, należą do podstawowych zadań COAR.

COAR dostosowało strukturę organizacyjną do zadań związanych z pełnieniem funkcji centralnego zamawiającego. W zarządzeniach Dyrektora COAR określono zasady przygotowania i przeprowadzania zamówień centralnych i wspólnych. W obowiązujących w okresie objętym kontrolą regulaminach organizacyjnych wskazano wydział zajmujący się ww. zadaniami (Wydział Zamówień Publicznych) oraz wyznaczono, adekwatną do potrzeb, liczbę pracowników do realizacji tych zadań. Pracownicy ci wykonywali zadania zarówno związane z procesem planowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień centralnych jak i zadania poza centralnym systemem zamówień publicznych. Ponadto w obsługę postępowań zaangażowani byli pracownicy wydziałów merytorycznych COAR oraz KPRM.

COAR przygotowane było organizacyjne do realizacji zadań centralnego zamawiającego

²³ Platforma zakupowa eB2B wspomaga zarządzanie procesami zakupowymi począwszy od tworzenia wniosków zakupowych, ich akceptacji, organizację zapytań ofertowych, aukcji i licytacji elektronicznych, zapewniając wymagane tryby udzielania zamówienia zgodnie z ustawą PZP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszyscy pracownicy COAR zaangażowani w obsługę zamówień centralnych posiadali doświadczenie w prowadzeniu postępowań o zamówienie publiczne oraz uczestniczyli w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych. W zakresach obowiązków określono im czynności związane w szczególności z przygotowaniem i prowadzeniem postępowań centralnych i wspólnych.

Do realizacji zadań centralnego zamawiającego w COAR wykorzystywana była Platforma, która służyła m.in. do wymiany informacji w zakresie zamówień centralnych między centralnym zamawiającym a JAR. Platforma wykorzystywana była m.in. do:

- przyjmowania wstępnych i zweryfikowanych zapotrzebowań JAR,
- przekazywania planu zamówień centralnych na dany rok oraz projektów SIWZ do zaopiniowania,
- prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień centralnych i wspólnych,
- przeprowadzania postępowań wykonawczych do umów ramowych,
- zamieszczania harmonogramów postępowań, dokumentacji tych postępowań oraz podpisanych umów.

Funkcjonalność platformy umożliwiała także przygotowywanie różnych raportów (np. o złożonych przez JAR zapotrzebowaniach wstępnych) i przekazanie sprawozdań z zamówień centralnych, a także zgłoszenie uwag i opinii do SIWZ.

5.4.2. Realizacja przez COAR zadań centralnego zamawiającego

COAR rzetelnie przygotowywał i terminowo przekazał Szefowi KPRM propozycje do wykazu zamówień centralnych na lata 2018, 2019 i 2020

5.4.2.1. COAR, zgodnie z § 12 i § 13 ust. 6 Zarządzenia Prezesa RM pozyskiwał od JAR, za pomocą formularzy zamieszczonych na Platformie, wstępne (do 31 października) i zweryfikowane (do 31 stycznia) propozycje zamówień do realizacji w ramach zamówień centralnych na lata 2019 i 2020 (w przypadku 2018 r., propozycje zostały pozyskane w ankiecie skierowanej do JAR).

Zamieszczone na Platformie formularze umożliwiły JAR złożenie tych zapotrzebowań w terminach określonych w Zarządzeniu Prezesa RM. Propozycje zamówień do realizacji w ramach zamówień centralnych w latach 2019 i 2020 zgłosiło do COAR odpowiednio 43 (62,3%) i 57 (82,6%) z 69 JAR. Jak poinformował Dyrektor COAR, składanie propozycji jest jedynie dobrą wolą każdej jednostki i nie każda JAR uczestniczy w zamówieniu centralnym, ponieważ może podlegać wyłączeniu na podstawie § 2 Zarządzenia Prezesa RM, w sytuacji kiedy wartość udzielonych przez nią zamówień nie przekroczy kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy PZP, tj. 30 000 euro.

Szczegółowa kontrola 26 postępowań (po 10 z 2018 r. i 2019 r. oraz sześciu z 2020 r.) wykazała, że występowały przypadki, w których JAR pomimo niezłożenia wstępnego zapotrzebowania składały zapotrzebowanie zweryfikowane lub odwrotnie. Jak poinformował Dyrektor COAR, wynikało to z faktu, że termin na zbieranie zapotrzebowań wstępnych upływa 31 października, czyli przez zatwierdzeniem w jednostkach budżetów na kolejny rok. W związku z tym, wiele JAR w okresie zbierania zapotrzebowań wstępnych nie posiada wiedzy jakie zakupy będą planowane w przyszłym roku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wskazał również, że JAR często składają zapotrzebowanie wstępne o treści, które nie ma odzwierciedlenia w zapotrzebowaniach zweryfikowanych lub też nie składają ich w ogóle. Podał także, że podobna sytuacja występuje podczas zbierania zapotrzebowań zweryfikowanych, kiedy jednostka na etapie składania zapotrzebowań wstępnych deklaruje chęć udziału w danym postępowaniu, a w styczniu, podczas zbierania zapotrzebowań zweryfikowanych dysponuje wiedzą, iż nie będzie posiadała środków na zakupy lub zostaną one znacznie ograniczone, to wówczas takiego zapotrzebowania nie składa.

Kontrola wykazała ponadto, że COAR nierzetelnie przygotował ankiety dotyczące zapotrzebowań wstępnych w odniesieniu do ujętych w wykazie zamówień centralnych przewidzianych do realizacji w 2018 r. oraz formularz w przypadku zamówienia na dostawę gazu ziemnego w 2019 r. W dokumentach tych nie przewidziano wskazania przez JAR, wymaganych w Zarządzeniu Prezesa RM danych, o cenie nabycia jednostkowych przedmiotów dostaw i usług objętych zamówieniem centralnym, jaką JAR mogą uzyskać przy indywidualnej realizacji danego zamówienia.

Dyrektor COAR wyjaśnił, że powyższe wynikało z błędnej interpretacji zapisów Zarządzenia Prezesa RM (w odniesieniu do 2019 r.) oraz omyłki pracownika (w odniesieniu do 2020 r.).

Pracownicy COAR analizowali zgłoszone przez JAR propozycje zamówień, standaryzowali przedmiot zamówienia, a następnie w terminach określonych w Zarządzeniu Prezesa RM, tj. do 31 sierpnia każdego roku, przekazywali Szefowi KPRM propozycje do wykazu zamówień centralnych realizowanych w roku następnym.

5.4.2.2. Wraz z propozycjami do wykazu zamówień centralnych na lata 2018, 2019 i 2020, COAR przekazywał Szefowi KPRM proponowane wysokości wynagrodzenia za przygotowanie i przeprowadzenie poszczególnych postępowań, jako procent ich wartości. Przy ustalaniu propozycji każdorazowo brano pod uwagę siedem czynników, które miały wpływ na wysokość prowizji. W szczególności uwzględniano stopień skomplikowania przedmiotu zamówienia, stopień prawdopodobieństwa wystąpienia odwołań, ilość czasu potrzebnego na przeprowadzenie postępowania oraz liczbę osób zaangażowanych do realizacji postępowania.

Poza jednym przypadkiem proponowane przez COAR wynagrodzenie za identyczne przedmioty zamówienia realizowane w różnych latach było takie samo. Tylko w przypadku postępowania na dostawę gazu ziemnego w 2018 r. – zaproponowane wynagrodzenie było o 0,5% wyższe niż propozycja na 2020 r.²⁴ Różnicę uzasadniano m.in. dodatkowymi kosztami wdrożenia od 2018 r. elektronicznej realizacji zamówień publicznych.

Proponowane przez COAR wysokości wynagrodzenia za przygotowanie i przeprowadzenie zamówień centralnych w większości przypadków nie zostały zaakceptowane przez KPRM

²⁴ Na 2018 r. zaproponowano 1,5%, a na 2020 r. 1,0%.

Kontrola wykazała, że Szef KPRM ustalając wykazy zamówień centralnych na lata 2018, 2019 i 2020, tylko w przypadku 2020 r. zatwierdził bez zmian stawki wynagrodzenia zaproponowane przez COAR. Natomiast w przypadku lat 2018 i 2019 Szef KPRM wprowadził zmiany (szczegóły w punkcie 5.1.3. informacji).

COAR terminowo publikował na platformie plany zamówień centralnych i postępowań objętych umową ramową oraz zamieszczał wymagane formularze i dokumenty

5.4.2.3. W latach 2018–2020 COAR terminowo publikował na Platformie zakupowej, tj. do 15 listopada każdego roku, plany zamówień centralnych, planowane harmonogramy ich realizacji oraz projekty SIWZ. Dodatkowo plany zamówień centralnych zamieszczane były na początku każdego roku również na stronie internetowej COAR.

Szczegółowe badanie procesu opiniowania przez JAR przygotowanych przez COAR projektów SIWZ dla 17 z 28 postępowań prowadzonych w ramach zamówień centralnych w latach 2018–2020 wykazało, że w 11 przypadkach JAR zgłosiły uwagi po terminie określonym w § 13 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM, tj. do 30 listopada każdego roku. Przekroczenie wyniosło od trzech do 69 dni.

Dyrektor COAR poinformował, że opinie przekazywane były najczęściej ostatniego dnia, a centralny zamawiający, z uwagi na ich ilość nie ma możliwości zweryfikowania czy wszystkie JAR zgłosiły uwagi. Ponadto wskazał, że przepisy Zarządzenia Prezesa RM nie definiują mechanizmów pozwalających centralnemu zamawiającemu na mobilizowanie JAR w zakresie terminowości przykazywania tych informacji, a opiniowania SIWZ nie należy traktować jako obowiązku każdej z jednostek. Centralny zamawiający przyjął rozwiązanie, że skoro dana JAR nie zgłaszała uwag do SIWZ w wymaganym terminie, to znaczy, że akceptowała zapisy projektu SIWZ bez zastrzeżeń.

Zgłaszane przez JAR uwagi do projektów SIWZ dotyczyły głównie zagadnień techniczno-formalnych, w tym m.in. doprecyzowania zapisów umowy stanowiącej załącznik do SIWZ (np. w zakresie kar umownych), zweryfikowania opisu przedmiotu zamówienia, doprecyzowania zapisów SIWZ w zakresie warunków udziału w postępowaniu, sposobu rozliczenia za realizację zamówienia. COAR, na wszystkie terminowo zgłoszone przez JAR uwagi (do 30 listopada) udzielał odpowiedzi, informując o ich uwzględnieniu bądź nie. Odpowiadano także na istotne uwagi zgłaszane po terminie. Spóźnione uwagi niestanowiące istotnej wartości merytorycznej, pozostawały bez odpowiedzi.

Jak ustalono, w przypadku niektórych postępowań o udzielenie zamówienia centralnego, przy opracowywaniu projektów SIWZ, COAR korzystał z pomocy merytorycznej Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji. Dotyczyło to w szczególności zamówień centralnych na dostawę: komputerów stacjonarnych i przenośnych oraz tabletów, urządzeń biurowych, pamięci masowych, oprogramowania biurowego i antywirusowego, odnowienia podpisów elektronicznych oraz usług dostępu do Internetu. Ponadto w przypadku postępowań na dostawę i najem samochodów, centralny zamawiający corocznie korzystał ze wsparcia merytorycznego Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2020, stosownie do terminu określonego w § 13 ust. 5 Zarządzenia Prezesa RM, tj. do 31 grudnia, COAR publikował na Platformie projekt SIWZ dla każdego postępowania ujętego w planie zamówień centralnych na dany rok. Postępowania o udzielenie zamówień centralnych wszczynane były niezwłocznie, a harmonogramy postępowań publikowane były po ogłoszeniu postępowań centralnych w terminach od 1 do 16 dni od wszczęcia postępowania i na bieżąco aktualizowane. Ustalono również, że centralny zamawiający zgodnie z § 8 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM, zamieszczał na Platformie m.in. pełną dokumentację poszczególnych postępowań, jak i zaktualizowane harmonogramy prowadzenia postępowań. Szczegółowe badanie 15 postępowań przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 4 września 2020 r. i zakończonych podpisaniem umowy wykazało, że wszystkie podpisane przez Dyrektora COAR umowy ramowe oraz umowy zawarte w imieniu jednostek uczestniczących w postępowaniu, zostały zamieszczone na Platformie w terminie siedmiu dni od dnia ich zawarcia, a więc zgodnie z § 9 Zarządzenia Prezesa RM.

5.4.2.4. Ustalono, że JAR nie zawsze wywiązywały się z obowiązku określonego w § 8 ust. 5 Zarządzenia Prezesa RM, tj. przekazania centralnemu zamawiającemu za pośrednictwem Platformy, w terminie 14 dni, informacji o umowach wykonawczych zawartych na podstawie umów ramowych oraz o wartościach tych umów. Opóźnienia (od 1 do 267 dni wystąpiły w przypadku 219 spośród 1064 umów zawartych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 8 lipca 2020 r., przy czym nie miały one wpływu na terminowość regulowania przez JAR należności z tytułu naliczonego przez centralnego zamawiającego wynagrodzenia za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania objętego zamówieniem centralnym.

Dyrektor COAR poinformował, że przepisy Zarządzenia Prezesa RM nie określają mechanizmów pozwalających centralnemu zamawiającemu na dyscyplinowanie jednostek w zakresie np. terminowości przekazywanych informacji, a jedynymi stosowanymi instrumentami były ponaglenia i monity wysyłane do jednostek.

5.4.2.5. Zgodnie z § 14 ust. 1 i 2 Zarządzenia Prezesa RM, JAR zobowiązane są do zapłaty wynagrodzenia COAR i wykonawcom wybranym przez COAR w terminie 30 dni od dnia otrzymania faktury. Szczegółowe badanie 193 faktur wystawionych w latach 2018–2020, pod kątem prawidłowości naliczenia przez COAR wynagrodzenia za przygotowanie i przeprowadzenie zamówień centralnych oraz terminowości jego zapłaty przez JAR wykazało, że wynagrodzenie naliczono prawidłowo, w wysokości wynikającej z zatwierdzonego przez Szefa KPRM wykazu zamówień centralnych, a jednostki administracji rządowej dokonywały płatności w terminie, o którym mowa w § 14 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM, tj. do 30 dni od otrzymania faktury od centralnego zamawiającego.

5.4.2.6 W latach 2018–2020 prawie wszystkie JAR wywiązywały się z obowiązku określonego w § 18 Zarządzenia Prezesa RM, tj. z terminowego (do 28 lutego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie) i rzetelnego sporządzenia sprawozdania z zamówień realizowanych w poprzednim roku kalendarzowym. Sprawozdania przekazywane były COAR za pośrednictwem Platformy. Spośród 69 JAR ujętych w Zarządzeniu

Jednostki administracji rządowej nie zawsze terminowo zamieszczały na platformie informacje o umowach wykonawczych zawartych na podstawie umów ramowych

COAR prawidłowo naliczało wynagrodzenie, a JAR terminowo dokonywały zapłaty

Prawie wszystkie jednostki administracji rządowej wywiązywały się z obowiązków sprawozdawczych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prezesa RM, sprawozdania za 2018 r. nie złożyła tylko jedna jednostka, tj. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, a za 2019 r. dwie jednostki, tj. Biuro Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów oraz Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej. Centralny Zamawiający, za pośrednictwem Platformy wysyłał do tych jednostek przypomnienia i komunikaty o konieczności złożenia sprawozdania, jednakże nie przyniosły one rezultatu. Jak poinformował Dyrektor COAR, informacje o tego rodzaju problemach przekazywane były również Szefowi KPRM w corocznych sprawozdaniach z funkcjonowania zamówień centralnych, a w Zarządzeniu Prezesa RM brakuje mechanizmów, które pomagałyby centralnemu zamawiającemu wyegzekwować od JAR obowiązki wynikające z ww. zarządzenia.

COAR nierzetelnie sporządził sprawozdanie z funkcjonowania zamówień centralnych za 2018 r.

5.4.2.7. Zgodnie z § 19 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM, COAR sporządza i przedkłada Szefowi KPRM sprawozdanie z funkcjonowania zamówień centralnych w poprzednim roku kalendarzowym, w terminie do 31 maja następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy.

Kontrola wykazała, że COAR terminowo przekazało Szefowi KPRM sprawozdania z zamówień centralnych za lata 2018–2019. Szczegółowe badanie 10 sprawozdań jednostkowych składanych przez JAR wykazało, że dane zawarte w sprawozdaniach przygotowanych przez COAR wynikały z danych zamieszczonych w tych sprawozdaniach jednostkowych.

Kontrola wykazała, że sprawozdanie za 2019 r. zawierało wszystkie informacje, o których mowa w § 19 ust. 3 Zarządzenia Prezesa RM. Natomiast w sprawozdaniu za 2018 r. w części opisowej dotyczącej zamówienia centralnego na dostawę oprogramowania biurowego i antywirusowego brakowało informacji, o których mowa w § 19 ust. 3 pkt 1, 4–8 i 11 Zarządzenia Prezesa RM, tj.: informacji o szacunkowej wartości i przedmiocie zamówienia, liczbie jednostek miary dostawy, usługi lub robót budowlanych zakupionych w ramach zamówienia, liczbie jednostek biorących udział w zamówieniu, wykonawcach, przyczynach niezrealizowania postępowania, w przypadku gdy dane zamówienie nie zostało zrealizowane, wniesionych środków odwoławczych i prowadzonych postępowaniach sądowych.

Dyrektor COAR wyjaśnił, że spowodowane to było pomyłką, a wszelkie informacje dotyczące tego zamówienia znajdują odzwierciedlenie w przygotowywanej dla Szefa KPRM zbiorczej analizie oszczędności i efektów realizacji zamówień centralnych za lata 2018–2020.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że termin na przekazanie informacji zawierającej braki upłynął 31 maja 2019 r., a więc znacznie wcześniej niż termin sporządzenia analizy zbiorczej, i w konsekwencji Szef KPRM został pozbawiony pełnej i bieżącej informacji o wszystkich realizowanych przez COAR w 2018 r. zamówieniach centralnych.

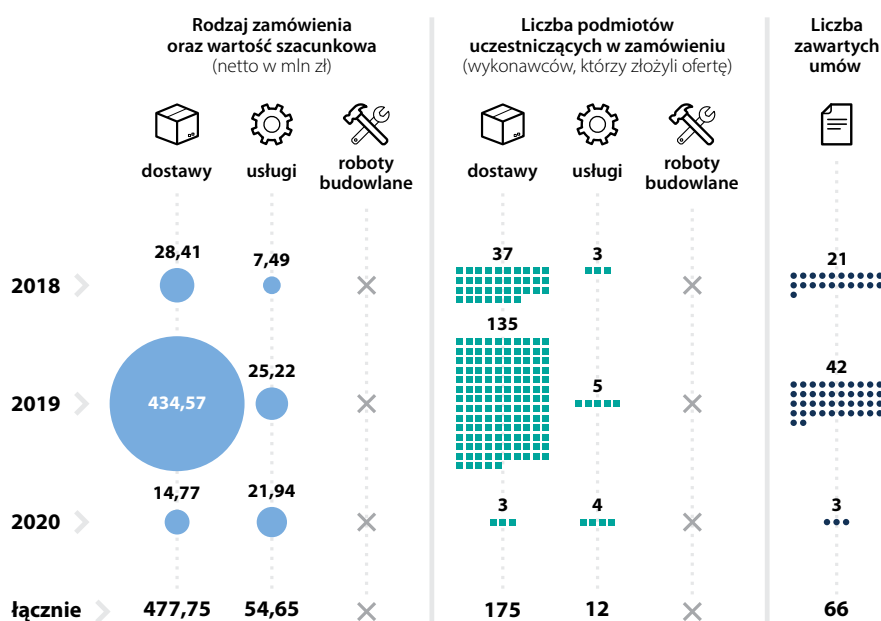
5.5. Efekty udzielania zamówień centralnych przez centralnego zamawiającego

5.5.1. W latach 2018–2020 COAR w ramach zamówień centralnych przeprowadził łącznie 28 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości szacunkowej 532 404,3 tys. zł, z tego: w 2018 r. 11 postępowań o łącznej wartości szacunkowej 35 903,7 tys. zł, w 2019 r. 14 postępowań o łącznej wartości szacunkowej 459 784,6 tys. zł oraz w 2020 r. trzy postępowania o łącznej wartości 36 716,0 tys. zł²⁵.

COAR terminowo i rzetelnie sporządził analizę oszczędności i analizę efektów realizacji zamówień centralnych w latach 2015–2017

Infografika nr 4

Zamówienia centralne udzielone przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej w latach 2018–2020 (do zakończenia kontroli)



Źródło: opracowanie własne NIK.

Zgodnie z § 19 ust. 4 Zarządzenia Prezesa RM, COAR sporządza i przedkłada Szefowi KPRM, raz na trzy lata, analizę oszczędności i analizę efektów realizacji zamówień centralnych. W zarządzeniu podano, że analiza za lata 2015–2017 winna zostać przedłożona do 31 maja 2018 r. Kontrola wykazała, że centralny zamawiający rzetelnie przygotował i terminowo przekazał Szefowi KPRM ww. analizę za lata 2015–2017. Obejmowała ona, zgodnie z § 19 ust. 5 Zarządzenia Prezesa RM, informację dotyczącą wynagrodzenia i kosztów realizacji funkcji centralnego zamawiającego oraz bilans kosztów i korzyści wynikających z zamówień centralnych.

Według danych zawartych w ww. analizie, całkowite koszty działalności COAR związane z pełnieniem funkcji centralnego zamawiającego w latach 2015–2017 wyniosły 4609,7 tys. zł. W kwocie tej uwzględniono m.in. koszty pracy (wynagrodzenia), obsługę prawną i ekspercką, utrzymanie elektronicznej platformy zamówień, koszty związane z wnoszonymi środkami ochrony prawnej.

²⁵ Liczba postępowań zakończonych zawarciem umowy wg stanu na dzień 31 sierpnia 2020 r. (na podstawie szacunkowej wartości netto).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W analizie wskazano, że łączne oszczędności uzyskane w latach 2015–2017 wyniosły 94 140,4 tys. zł. Wyliczenia oszczędności dokonywano przy pomocy trzech metod:

- metoda pierwsza to różnica między łączną wartością umów zawartych w wyniku zrealizowanych zamówień, a sumą kwot szacowanych przez zainteresowane zamówieniem jednostki. Metodę tę stosowano, gdy wartość umowy była równa cenie ofertowej wykonawcy, a cena określona była dla pełnego zapotrzebowania JAR. Zastosowano ją dla siedmiu postępowań na dostawy: samochodów, urządzeń biurowych, macierzy, systemu informacji prawnej oraz usług ubezpieczeń majątkowych;
- metoda druga to różnica między kwotą szacowaną przez jednostki a ceną ofertową wybranego wykonawcy. Stosowano ją gdy JAR mogły dokonać dodatkowych zamówień w ramach środków przeznaczonych na realizację zamówienia, tj. dla 10 postępowań na dostawy: kart flotowych, biletów lotniczych, komputerów, akcesoriów informatycznych i biurowych, energii oraz usług ubezpieczenia komunikacyjnego, telefonii stacjonarnej;
- metoda trzecia to różnica między ceną ofertową najkorzystniejszej oferty, a ofertą z najwyższą ceną. Stosowano ją w sytuacji, gdy przewidywano, że JAR dokonają zakupów nieobjętych ceną ofertową i będą mogły w ramach kwoty podpisanej umowy zrealizować nieoszacowaną część zamówienia i/lub dokonać dodatkowych zakupów w ramach umowy, tj. w dwóch postępowaniach na usługi telefonii komórkowej (w cenie ofertowej nie uwzględniono rozmów międzynarodowych i usług roamingu, mimo, że jednostki przewidywały zakup takich usług).

Na podstawie przyjętych metod, w analizie zaprezentowano szczegółowe wyliczenie oszczędności uzyskanych w ramach poszczególnych postępowań przetargowych przeprowadzonych przez COAR. Wskazano, że największe oszczędności uzyskano w postępowaniach na usługi telefonii stacjonarnej, przeprowadzonych w latach 2016–2017. Określono je na 5043,8 tys. zł i 4796,3 tys. zł, tj. odpowiednio o 64,5% i 60,5% mniej, niż kwota jaką jednostki zamierzały przeznaczyć na realizację zamówienia.

W analizie wskazano także, że poza oszczędnościami wynikającymi z wynegocjowania lepszych cen i ograniczeniem kosztów jednostek, korzyścią była wysoka jakość uzyskanych produktów, większa terminowość postępowań oraz zwiększona wydajność wykorzystywanych zasobów osiągnięta w szczególności poprzez profesjonalizację kadr zatrudnionych w COAR. Przykładem postępowania, w którym nie uzyskano oszczędności, ale JAR uzyskały korzyści wynikające z efektu skali, było postępowanie przeprowadzone w 2015 r. na bilety lotnicze. Podano, że kwota jaką JAR zamierzały przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia była niższa od cen ofertowych, natomiast jednostki uzyskały dodatkowe korzyści obejmujące niskie opłaty transakcyjne (0,01 zł), upusty od cen pobytu w hotelach (18,6%), możliwość korzystania z dodatkowych upustów do biletów lotniczych, a także udogodnienia w zakresie organizacji podróży.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola wykazała, że poza ww. analizą w COAR nie przygotowywano odrębnych, bieżących analiz w zakresie efektów ekonomicznych z tytułu realizacji zamówień centralnych. Nie przeprowadzono także ankiety dotyczącej oceny systemu zamówień centralnych.

Dyrektor COAR poinformowała, że Zarządzenie Prezesa RM nie nakłada na centralnego zamawiającego obowiązku tworzenia dodatkowych, np. corocznych analiz, a przygotowywana raz na trzy lata analiza w pełni obrazuje funkcjonowanie zamówień centralnych. Poinformowała ponadto, że w najbliższym czasie planowane jest przeprowadzenie ankiety dotyczącej oceny systemu zamówień centralnych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przygotowywanie analiz w krótszych okresach czasowych pozwoliłoby COAR na bieżącą ocenę kosztów i korzyści wynikających z realizowanych zamówień centralnych i mogłoby być pomocne przy planowaniu zamówień na kolejne lata.

5.5.2. Kontrola wykazała, że w zamówieniach centralnych przeprowadzonych w latach 2018–2020 nie zawsze uzyskiwano korzystniejsze niż w postępowaniach indywidualnych ceny towarów i usług. Porównanie cen uzyskiwanych przez COAR w ramach trzech postępowań przeprowadzonych w 2018 r. oraz trzech w 2019 r. oraz informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, z JAR posiadających zgody na zamówienia indywidualne wykazało, że:

- w postępowaniu na oprogramowanie biurowe i antywirusowe za oprogramowanie:
 - a) MS Office Standard, COAR uzyskał cenę 1451,40 zł a Urząd do Spraw Cudzoziemców uzyskał najkorzystniejszą ofertę na kwotę 1654,35 zł,
 - b) MS Office dla użytkowników domowych i małych firm, COAR uzyskał cenę 947,10 zł a Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki 1008,60 zł i 1014,75 zł,
 - c) MS Office Professional, COAR uzyskał cenę 1980,30 zł a Łódzki Urząd Wojewódzki 2275,50 zł i 2306,64 zł;
- w postępowaniu na dostawę samochodów, w ramach umowy ramowej na samochody:
 - a) osobowe klasy średniej „D” sedan/liftback, COAR uzyskał maksymalne ceny w przedziale od 92 619,0 zł do 119 998,80 zł a Wyższy Urząd Górniczy na samochód tej klasy uzyskał cenę 156 000,0 zł,
 - b) osobowe klasy średniej „C” SUV, COAR uzyskał maksymalne ceny w przedziale od 107 690,0 zł do 131 900,28 zł a Wyższy Urząd Górniczy na samochód tej klasy uzyskał cenę 152 459,0 zł,
 - c) kombivan pięcioosobowy, COAR uzyskał maksymalne ceny w przedziale od 68 000,0 zł do 94 387,74 zł a Pomorski Urząd Wojewódzki na tego typu samochód uzyskał cenę 74 906,0 zł;
- w postępowaniu na dostawę papieru A3 i A4, COAR uzyskał (poza jednym przypadkiem) ceny niższe bądź bardzo zbliżone do uzyskanych przez jednostki, które przeprowadziły postępowanie samodzielnie, tj.:
 - a) na papier ksero A4 80g/m², COAR uzyskał cenę 12,30 zł za ryzę, natomiast Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki, Ministerstwo

Ceny towarów i usług uzyskiwane w zamówieniach centralnych nie zawsze były korzystniejsze, niż ceny podobnych towarów i usług nabywanych przez JAR samodzielnie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Opolski Urząd Wojewódzki – odpowiednio ceny – 12,30 zł, 12,41 zł i 12,98 zł,
- b) na papier A3 80g/m², COAR uzyskał cenę 25,22 zł za ryzę, natomiast Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki i Opolski Urząd Wojewódzki uzyskały odpowiednio ceny – 26,45 zł i 29,80 zł,
 - c) na papier A3 160g/m², COAR uzyskał cenę jednostkową wynoszącą 37,87 zł za ryzę. Natomiast Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki i Opolski Urząd Wojewódzki – odpowiednio ceny – 36,53 zł i 22,52 zł;
- w postępowaniu na dostawę komputerów stacjonarnych i monitorów, komputerów przenośnych i tabletów, w ramach umowy ramowej centralny zamawiający uzyskał ceny zbliżone bądź wyższe (w dwóch przypadkach) od cen uzyskanych przez jednostki, które przeprowadziły postępowanie samodzielnie, tj.:
- a) na pięć rodzajów laptopów o wielkości 15,6" COAR uzyskał maksymalne ceny w przedziale od 3817,92 zł do 10 910,10 zł, natomiast Warmińsko – Mazurski Urząd Wojewódzki w ramach samodzielnie przeprowadzonego postępowania zakupił dwa rodzaje podobnych laptopów w cenie jednostkowej 3985,20 zł i 9850,0 zł a Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki cztery rodzaje w cenach 3075,0 zł, 3585,45 zł, 4833,90 zł i 4969,20 zł;
 - b) na pięć rodzajów laptopów o wielkości 14" COAR uzyskał maksymalne ceny w przedziale od 3726,90 zł do 13 523,85 zł, natomiast Ministerstwo Rozwoju w ramach samodzielnie przeprowadzonego postępowania zakupiło podobne laptopy (o nieco niższych parametrach) w cenie 4649,40 zł;
- w postępowaniu na dostawę komputerów stacjonarnych i przenośnych, w ramach umowy ramowej centralny zamawiający uzyskał maksymalne ceny wyższe lub w zbliżonym zakresie do tych uzyskanych przez jednostki, które przeprowadziły postępowania samodzielnie, tj.:
- a) na siedem rodzajów laptopów COAR uzyskał maksymalne ceny w przedziale od 4147,56 zł do 10 493,13 zł, natomiast Główny Urząd Nadzoru Budowlanego zakupił podobne pod względem parametrów technicznych laptopy w cenie 3813,0 zł²⁶,
 - b) na trzy rodzaje komputerów stacjonarnych COAR uzyskał maksymalne ceny w przedziale od 3820,38 zł do 11 704,68 zł, natomiast Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Urząd Wojewódzki w Lublinie w ramach samodzielnie prowadzonych postępowań zakupiły komputery stacjonarne o podobnych parametrach technicznych w cenie odpowiednio 3797,0 zł i 3537,85 zł;
- w postępowaniu na dostawę urządzeń biurowych na potrzeby jednostek administracji publicznej, centralny zamawiający uzyskał wyższe ceny (poza jednym przypadkiem) niż jednostki w ramach samodzielnie prowadzonego postępowania, tj.:

²⁶ Analiza parametrów technicznych komputerów przenośnych określonych przez COAR w SIWZ wykazała, że uzyskano w ramach zamówienia centralnego droższe laptopy pomimo, iż niektóre z nich miały parametry słabsze niż te zakupione w niższej cenie przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- a) na drukarki przenośne z funkcją skanera COAR uzyskał maksymalne ceny w przedziale od 1599,0 zł do 14 785,83 zł, natomiast Urząd Transportu Kolejowego zakupił urządzenie podobne pod względem parametrów technicznych w cenie 1279,20 zł,
- b) na urządzenie wielofunkcyjne A4 monochromatyczne COAR uzyskał cenę 6298,83 zł, natomiast Lubelski Urząd Wojewódzki samodzielnie zakupił urządzenie o podobnych parametrach w cenie 1814,25 zł,
- c) na urządzenie wielofunkcyjne A3 monochromatyczne COAR uzyskał cenę 13 243,41 zł, natomiast Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki zakupił urządzenie o podobnych parametrach w cenie 22 094,49 zł.

5.6. Planowanie i realizacja zamówień publicznych udzielanych przez Komendę Główną Policji

5.6.1. Przygotowanie organizacyjne Komendy Głównej Policji do realizacji zadań związanych z planowaniem i realizacją zamówień publicznych dla jednostek organizacyjnych Policji

5.6.1.1. W latach 2018–2020 (do 30 września) proces udzielania zamówień publicznych przez Komendę Główną Policji oraz na rzecz jednostek organizacyjnych Policji został uregulowany w następujących dokumentach:

- Zarządzeniu nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej Policji²⁷;
- Wytycznych Nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi;
- Decyzji nr 234 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie zasad wykonywania niektórych zadań na rzecz Centralnego Biura Śledczego Policji, Biura Spraw Wewnętrznych Policji oraz Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji „BOA”²⁸.

W proces udzielania zamówień publicznych przez KGP na rzecz jednostek organizacyjnych Policji, zaangażowane były głównie trzy komórki organizacyjne, tj. Biuro Finansów KGP (dalej BF KGP), Biuro Logistyki Policji KGP (dalej BLP KGP) oraz Biuro Łączności i Informatyki KGP (dalej BŁiI KGP). Poza tymi komórkami, w proces ten zaangażowane były również cztery inne komórki organizacyjne, tj. Biuro Prewencji KGP, Biuro Ruchu Drogowego KGP, Biuro Kryminalne KGP oraz Główny Sztab Policji KGP. Udział funkcjonariuszy lub pracowników tych komórek w procesie udzielania zamówień publicznych związany był z wiedzą specjalistyczną zatrudnionych tam osób. Przygotowywali oni m.in. projekty SIWZ, udzielali odpowiedzi na pytania wykonawców w toku postępowań oraz dokonywali merytorycznej oceny poszczególnych ofert.

W Wytycznych KGP określone zostały m.in. zasady udzielania przez KGP wspólnych zamówień publicznych scentralizowanych i zastrzeżonych do realizacji na poziomie KGP (w zakresie określonym w § 1 ust. 1 Wytycz-

KGP przygotowana była organizacyjnie do realizacji zadań związanych z udzielaniem zamówień publicznych

²⁷ Dz. Urz. KGP poz. 50, ze zm.

²⁸ Dz. Urz. KGP poz. 98.

nych KGP²⁹) oraz zamówień wspólnych realizowanych przez jednostki organizacyjne Policji ze wskazaniem przez KGP jednostki wiodącej (w zakresie określonym w §§ 2 i 3 Wytycznych KGP³⁰).

W obowiązującym w okresie objętym kontrolą regulaminie organizacyjnym Komendy Głównej Policji określono strukturę organizacyjną i zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych KGP. Wskazano, że prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego należy do Biura Finansów, natomiast pozostałe biura, w zakresie ich właściwości, zobowiązano do udziału w tych postępowaniach. Przypisano także zadania dla Biura Logistyki Policji oraz Biura Łączności i Informatyki. BLP KGP zobowiązano do koordynowania i nadzorowania działalności inwestycyjno-remontowej, spraw mieszkaniowych oraz gospodarki materiałowo-technicznej w zakresie kwatermistrzowskim, transportu, uzbrojenia i techniki policyjnej, w tym zaopatrywanie jednostek organizacyjnych Policji i biur w sprzęt i materiały. BłiI KGP zobowiązano do organizowania i utrzymywania systemów teleinformatycznych oraz zarządzania nimi, a także wspomaganie w tym zakresie jednostek organizacyjnych Policji.

Postanowienia ww. regulaminu organizacyjnego KGP zostały uszczegółowione decyzjami dyrektorów poszczególnych biur określającymi strukturę organizacyjną i schemat organizacyjny właściwego biura, podział zadań między dyrektorem a jego zastępcami oraz katalog zadań komórek organizacyjnych. Na podstawie decyzji nr 4 Dyrektora Biura Finansów Komendy Głównej Policji z dnia 2 października 2019 r.³¹ prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, weryfikowanie wniosków o wszczęcie postępowania oraz sporządzanie Planu zamówień publicznych dla Komendy Głównej Policji należało do zadań Wydziału Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych BF KGP.

W celu realizacji zadań związanych z planowaniem i udzielaniem zamówień publicznych w latach 2018–2020, zarówno w Wydziale Zamówień Publicznych, jak i w BLP KGP oraz BłiI KGP zatrudniono adekwatną do potrzeb liczbę pracowników zaangażowanych w ten proces. Szczegółowa kon-

²⁹ Zamówienia na obsługę lotnictwa policyjnego, dostawę dla jednostek organizacyjnych Policji sprzętu transportowego, ubezpieczenia OC, paliwa, uzbrojenia, umundurowania, wyposażenia specjalnego oraz sprzętu i usług w zakresie łączności i informatyki, określonych w załączniku nr 1 do wytycznych.

³⁰ W § 2 wskazano zamówienia dotyczące zakupu sprzętu transportowego, sprzętu i usług w zakresie łączności i informatyki, niewymienionych w części II i części V załączniki nr 1 do wytycznych oraz sprzętu uzbrojenia i techniki policyjnej określonych w załączniku nr 2 do wytycznych; w § 3 wskazano zamówienia dotyczące zakupu: sprzętu, materiałów i usług, niewymienionych w załącznikach 1-3 do wytycznych; sprzętu, materiałów i usług, których zakup ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia nie jest możliwy w trybie określonym w § 2; zapotrzebowania na pojedyncze rodzaje sprzętu, materiałów i usług.

³¹ W sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej i schematu organizacyjnego Biura Finansów Komendy Głównej Policji, podziału zadań między dyrektorem a jego zastępcą i głównym księgowym resortu oraz katalogu zadań komórek organizacyjnych. Wcześniej zagadnienia te, w okresie objętym kontrolą, regulowała decyzja nr 3 Dyrektora Biura Finansów Komendy Głównej Policji z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej i schematu organizacyjnego Biura Finansów Komendy Głównej Policji, podziału zadań między dyrektorem a jego zastępcą i głównym księgowym resortu oraz katalogu zadań komórek organizacyjnych.

trola akt personalnych 20 osób³² zaangażowanych w proces planowania i udzielania zamówień publicznych wykazała, że wszystkie osoby posiadały doświadczenie zawodowe i kwalifikacje w tym zakresie oraz wszystkim pracownikom przydzielono zakresy czynności, dostosowując je do obowiązującego regulaminu organizacyjnego oraz decyzji wewnętrznych.

5.6.1.2. W latach 2018–2020 w Komendzie Głównej Policji do wymiany informacji w zakresie planowania zamówień pomiędzy KGP a jednostkami organizacyjnymi Policji wykorzystywana była wewnętrzna poczta elektroniczna Lotus, natomiast w zakresie udzielania zamówień publicznych pomiędzy KGP a oferentami (wykonawcami) wykorzystywano Platformę zakupową OpenNexus, a od 1 stycznia 2019 r. „ezamawiający.pl” (dla nowych postępowań). Koszt wdrożenia w KGP Platformy zakupowej OpenNexus wyniósł 3690 zł (jednorazowe wynagrodzenie za uruchomienie systemu), a koszt jej utrzymania 26 478 zł (opłata za świadczone usługi). Koszt wdrożenia w KGP platformy „ezamawiający.pl” wyniósł 500 zł (przygotowanie, konfiguracja i szkolenie), natomiast koszty jej utrzymania wyniosły 14 477,68 zł w 2019 r. oraz 19 557 zł w 2020 r.³³. Wykorzystywana od 2019 r. platforma zakupowa „ezamawiający.pl” posiadała szereg funkcjonalności i była przystosowana do m.in. do publikacji różnych trybów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Umożliwiała także zamieszczanie dokumentów Zamawiającego (SIWZ, treść ogłoszenia, załączniki). Ustalono, że w okresie korzystania przez KGP z tej platformy nie występowały awarie, które miałyby wpływ na terminowość realizacji zadań związanych z realizacją zamówień publicznych.

5.6.1.3. W latach 2018–2020 w Komendzie Głównej Policji nie były organizowane lub prowadzone szkolenia dla osób z jednostek organizacyjnych Policji dedykowane udzielaniu wspólnych zamówień publicznych. Jednostki organizacyjne Policji nie zgłaszały takich potrzeb do KGP. Jedynie w ramach organizowanych centralnie odpraw służbowych pionu logistycznego Policji, w których udział brali przedstawiciele jednostek organizacyjnych Policji, przeprowadzono trzy ogólne szkolenia w zakresie zamówień publicznych, tj.:

- w 2018 r. szkolenie pn. *Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy i usługi w jednostkach administracji publicznej*,
- w 2019 r. dwa szkolenia, tj. pn. *Zamówienia publiczne na dostawy i usługi w jednostkach administracji publicznej* oraz pn. *Udzielanie zamówień publicznych w jednostkach administracji publicznej*.

Ponadto Biuro Finansów KGP zorganizowało w 2018 r. dwa szkolenia z zakresu zamówień publicznych, tj. szkolenie dla przedstawicieli jednostek organizacyjnych Policji w zakresie m.in. elektronicznej publikacji zamówień publicznych po 18 kwietnia 2018 r., badania i oceny ofert, wpływu regulacji RODO na procedurę udzielania zamówień publicznych oraz szkolenie dla pracowników i funkcjonariuszy Wydziału Zamówień Publicznych i Fun-

³² Z tego 10 osób z Wydziału Zamówień Publicznych i Funduszy Pomocowych BF KGP, pięć osób z BLP KGP i pięć osób z BłiI KGP.

³³ Według stanu na dzień 10 lipca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

duszy Pomocowych BF KGP z zakresu elektroniczacji zamówień publicznych. W 2019 r. przeprowadzono także jeden panel, na którym poruszano kwestie dotyczące zmian w ustawie PZP.

5.6.2. Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych udzielanych przez Komendę Główną Policji, w tym zamówień wspólnych

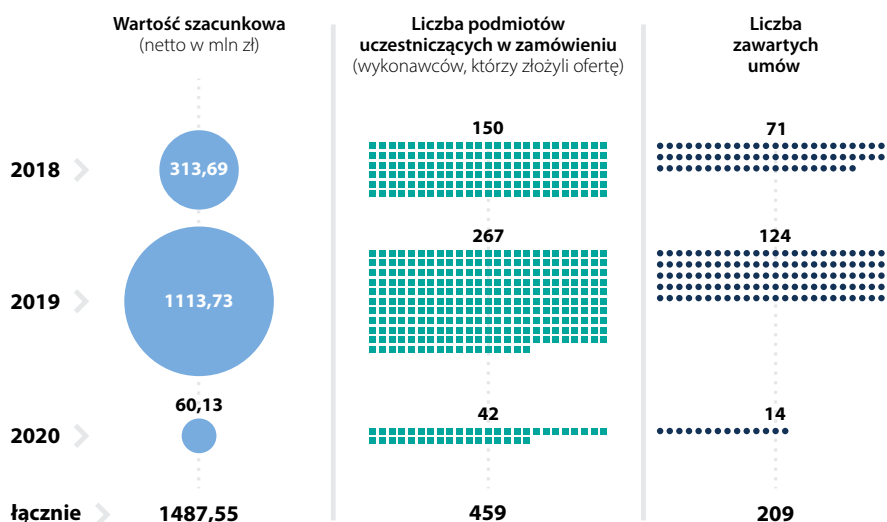
Udzielanie wspólnych zamówień publicznych nie zawsze było zgodne z obowiązującymi procedurami

5.6.2.1. W latach 2018–2020 (do 30 czerwca 2020 r.) w Komendzie Głównej Policji udzielono 209 wspólnych zamówień publicznych³⁴, o których mowa w § 1 ust. 1 Wytycznych KGP, o łącznej wartości szacunkowej netto 1 487 550,8 tys. zł, z tego:

- w 2018 r. – 71 zamówień,
- w 2019 r. – 124 zamówienia,
- w 2020 r. – 14 zamówień.

Infografika nr 5

Zamówienia publiczne, o których mowa w §1 wytycznych KGP, udzielone przez Komendę Główną Policji w latach 2018–2020 (do zakończenia kontroli)



Źródło: opracowanie własne NIK.

Korzystając z możliwości określonej w § 1 ust. 2 wytycznych KGP, zarówno Dyrektor BLP KGP jak i Dyrektor BŁiI KPG wydawali zgody dla jednostek organizacyjnych Policji, na samodzielne udzielenie zamówień publicznych o których mowa w § 1 ust. 1 wytycznych KGP.

W latach 2018–2020 Dyrektor BLP KGP wydał 48 takich zgód, z tego:

- w 2018 r. – 23 zgody (dwie na dostawę sprzętu transportowego i 21 na zakup uzbrojenia),
- w 2019 r. – 17 zgód (sześć na dostawę sprzętu transportowego i 11 na zakup uzbrojenia),
- w 2020 r. (do 30 czerwca) – osiem zgód (jedna na dostawę sprzętu transportowego i siedem na zakup uzbrojenia).

Decyzje wydawano bez zbędnej zwłoki i w przypadkach uzasadnionych potrzebami służby.

³⁴ Według liczby zawartych umów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Natomiast Dyrektor BŁiI KGP w latach 2018–2020 wydał 34 zgód na samodzielne udzielenie przez jednostki organizacyjne Policji zamówień publicznych o których mowa w § 1 ust. 1 wytycznych KGP, z tego:

- w 2018 r. – siedem zgód,
- w 2019 r. – 20 zgód,
- w 2020 r. (do 30 czerwca) – siedem zgód.

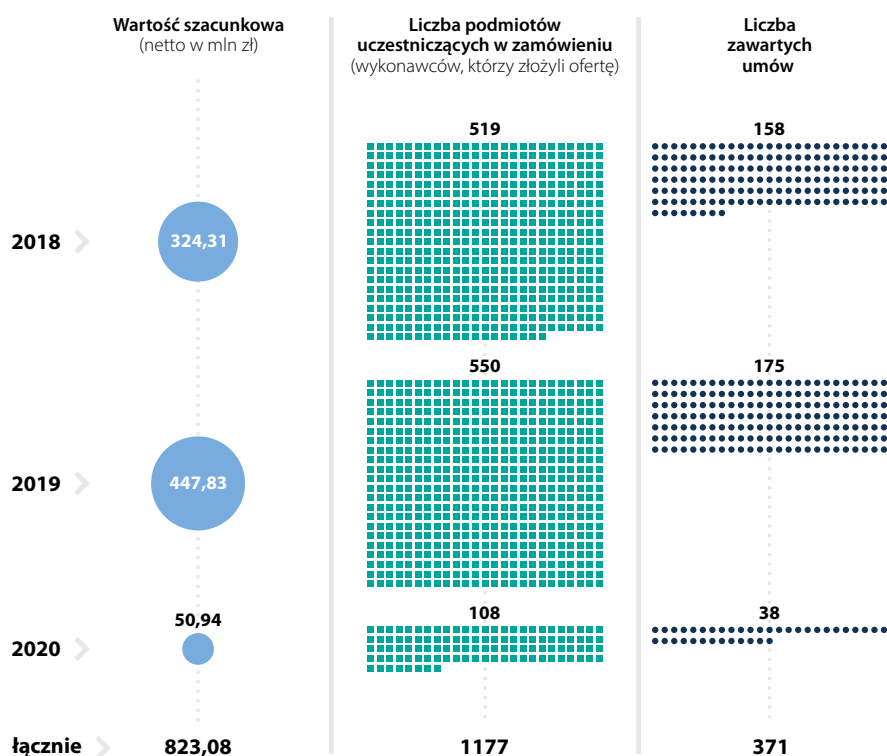
Wyżej wymienione zgody dotyczyły m.in. dzierżawy łączy, dzierżawy kanałizacji teletechnicznej oraz usługi serwisowania włókien światłowodowych. Wszystkie zgody zostały udzielone bez zbędnej zwłoki i w przypadkach uzasadnionych potrzebami służby.

5.6.2.2. W latach 2018–2020 w Komendzie Głównej Policji udzielono indywidualnie³⁵ oraz na rzecz innych jednostek organizacyjnych Policji 371 zamówień publicznych³⁶, o których mowa w § 3 wytycznych KGP³⁷, o łącznej wartości szacunkowej netto 823 077,4 tys. zł, z tego:

- w 2018 r. – 158 zamówień,
- w 2019 r. – 175 zamówień,
- w 2020 r. (do 30 czerwca) – 38 zamówień.

Infografika nr 6

Zamówienia publiczne, o których mowa w §3 wytycznych KGP, udzielone przez Komendę Główną Policji w latach 2018–2020 (do zakończenia kontroli)



Źródło: opracowanie własne NIK.

³⁵ Na własne potrzeby KGP.

³⁶ Według liczby zawartych umów.

³⁷ Zamówienia publiczne prowadzone samodzielnie lub wspólnie przez jednostki organizacyjne Policji.

5.6.2.3. W latach 2018–2020 jednostki organizacyjne Policji udzieliły 17 zamówień wspólnych³⁸, w zakresie przedmiotowym, o którym mowa w **§ 2 ust. 1 wytycznych KGP**, o łącznej wartości szacunkowej netto 79 017,4 tys. zł, z tego:

- w 2018 r. – 11 zamówień,
- w 2019 r. – sześć zamówień.

Wszystkie zamówienia dotyczyły dostawy sprzętu transportowego.

Szczegółowe badanie ośmiu spośród 17 ww. zamówień wspólnych (tj. 47,1%), w zakresie stosowania procedur określonych w § 2 ust. 1 i 2 wytycznych KGP, wykazało, że:

- w każdym przypadku jednostki organizacyjne Policji poinformowały Dyrektora BLP KGP o zamiarze przystąpienia do zamówienia wspólnego oraz wskazana została celowość jego udzielenia. Jako główną przesłankę udzielenia zamówienia wskazano m.in. efektywne wykorzystanie środków, a także sprawne przeprowadzenie postępowań przetargowych i odbiór pojazdów;
- we wszystkich przypadkach jednostki organizacyjne Policji terminowo, tj. do końca pierwszego kwartału danego roku budżetowego, przekazały Dyrektorowi BLP KGP informacje o planowanych przez nie zakupach;
- we wszystkich przypadkach Dyrektor BLP KGP wyznaczył spośród jednostek organizacyjnych Policji tzw. jednostkę wiodącą, która zobowiązana była przeprowadzić procedurę udzielenia wspólnego zamówienia publicznego. Przy wyznaczaniu tzw. jednostki wiodącej, kierowano się m.in. posiadanym doświadczeniem jednostki w zakupie danego rodzaju pojazdu oraz odpowiednim w zakresie merytorycznym potencjałem osobowym, który umożliwi sprawne przeprowadzenie procedury zakupu i odbioru pojazdów;
- we wszystkich przypadkach Dyrektor BLP KGP, stosownie do wymogu określonego w § 4 a ust. 1 wytycznych KGP, przesłał do stosowania jednostkom wiodącym minimalne wymagania techniczne dla sprzętu transportowego.

5.6.2.4. W latach 2018–2020 jednostki organizacyjne Policji udzieliły 56 zamówień wspólnych³⁹ na dostawy, w zakresie przedmiotowym, o którym mowa w § 3 wytycznych KGP⁴⁰, o łącznej wartości szacunkowej netto 25 697,4 tys. zł, z tego:

- w 2018 r. – 38 zamówień,
- w 2019 r. – 14 zamówień,
- w 2020 r. – cztery zamówienia.

Szczegółowe badanie sześciu spośród 56 ww. zamówień wspólnych (tj. 10,7%) w zakresie stosowania procedur określonych wytycznych KGP wykazało, że procedury te nie były w pełni stosowane. We wszystkich skontrolowanych zamówieniach wspólnych jednostki wiodące nie wywiązały się z obowiązku określonego w § 4 ust. 2 wytycznych KGP, tj. nie przesłały zgodnie z właściwością, albo do Dyrektora BLP KGP albo do Dyrektora BłiI

³⁸ Według liczby zawartych umów.

³⁹ Według liczby zawartych umów.

⁴⁰ Wszystkie zamówienia obejmowały dostawy.

KGP (uzgodnionego z pozostałymi zainteresowanymi jednostkami Policji) projektu specyfikacji technicznej przedmiotu zamówienia w celu jego zaopiniowania. Ponadto w odniesieniu do czterech spośród sześciu objętych badaniem zamówień wspólnych (66,6%), jednostki wiodące nie wywiązały się z obowiązku określonego w § 5 wytycznych KGP, tj. nie przekazały do KGP informacji o wspólnie przeprowadzonych postępowaniach i udzielonych zamówieniach publicznych. W przypadku pozostałych dwóch badanych zamówień wspólnych informacje takie zostały przekazane do KGP, z uwagi na fakt, że KGP przystąpiła do ww. zamówień wspólnych.

Dyrektor BLP KGP wyjaśnił, że postanowienia § 4 oraz § 5 wytycznych KGP nie mają zastosowania do zamówień wspólnych, o których mowa w § 3 ww. wytycznych. Według niego, intencją wprowadzenia postanowień § 3 było umożliwienie jednostkom Policji samodzielnych lub wspólnych zakupów sprzętu, materiałów i usług niewymienionych w załącznikach nr 1–3 wytycznych, jak również tych, których zakup ze względu na pilną potrzebę ich udzielania nie jest możliwy w trybie określonym w § 2 oraz w przypadkach zapotrzebowania na pojedyncze rodzaje sprzętu, materiałów i usług. Stwierdził ponadto, że dotychczas procedury te nie były kwestionowane i nie podejmowano w tym zakresie prac legislacyjnych, jednakże mając na uwadze wyeliminowanie w przyszłości wątpliwości interpretacyjnych, zostaną podjęte działania zmierzające do precyzyjnego sformułowania postanowień § 4 i § 5 wytycznych.

Zdaniem NIK, przyjęta w KGP praktyka, wynikająca z podanej w wyjaśnieniach interpretacji przepisów, nie znajduje podstawy w obowiązujących w okresie kontroli wytycznych KGP. W ocenie NIK obowiązki informacyjne wynikające z wytycznych KGP dotyczyły wszystkich zamówień publicznych, niezależnie czy były to zamówienia publiczne udzielane samodzielnie czy też wspólnie przez jednostki organizacyjne Policji.

5.7. Efekty udzielania zamówień publicznych przez Komendę Główną Policji

5.7.1. Działania Komendy Głównej Policji związane z ustalaniem efektów prowadzenia wspólnych zamówień publicznych

W Komendzie Głównej Policji, w okresie objętym kontrolą nie były prowadzone w sposób sformalizowany i systemowy analizy oszczędności i efektów ekonomicznych wynikające z realizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w sposób scentralizowany lub wspólnie z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji. Nie przeprowadzano również takich analiz w odniesieniu do zakupów realizowanych indywidualnie przez jednostki organizacyjne Policji (nie porównywano cen uzyskiwanych w tych zamówieniach). Prowadzono, jak podał Zastępca Dyrektora Biura Logistyki Policji KGP, analizy obejmujące:

- specyfikę przedmiotu zamówienia (m.in. złożoność jego konstrukcji, cyklu produkcji, konieczność przeprowadzenia badań pod kątem oceny zgodności wprowadzanych do stosowania wyrobów z wymogami zawartymi w specyfikacjach technicznych);

Analizy oszczędności i efektów wynikające z udzielania wspólnych zamówień publicznych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- możliwości rynku (wydajność producentów w kontekście zapotrzebowania, nie tylko Policji, ale również innych służb mundurowych, jak również występowanie niewielkiej liczby wykonawców realizujących specjalistyczne zamówienia);
- zapewnienie ujednoczenia i standaryzację będącego na stanie Policji sprzętu transportowego i jego wyposażenia, uzbrojenia oraz umundurowania.

Wskazał także, że asortyment ujęty w wytycznych KGP w załączniku nr 1 podlega systemowi oceny zgodności wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (OiB)⁴¹. Głównym celem systemu OiB jest przeprowadzenie przez kompetentne i niezależne podmioty oceny zgodności wprowadzanych do stosowania wyrobów, w zakresie spełnienia przez nie wymagań zawartych w specyfikacjach technicznych. Wykonanie procedur OiB w odniesieniu do dostaw scentralizowanych (w ramach realizacji jednej umowy zakupu) niesie ze sobą brak generacji kosztów związanych z prowadzeniem tych procedur w poszczególnych jednostkach.

Przeprowadzona w KGP na rzecz jednostek organizacyjnych Policji analiza postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę paliw w systemie kart flota miała na celu wyłonienie podmiotu posiadającego rozległą sieć stacji paliw na terenie całego kraju. Było to uwarunkowane specyfiką służby jak i potrzebą zapewnienia pełnej mobilności środków transportu w każdym czasie. Założenia były uzgadniane z poszczególnymi jednostkami Policji, a realizacja tego zamówienia w trybie scentralizowanym spowodowała, że koszty za paliwo są o ok. 4% niższe od średniej ceny detalicznej paliwa.

Dyrektor BLP KGP podał, że z dotychczasowego doświadczenia w obszarze zrealizowanych postępowań przetargowych wynika, że wspólne ich udzielanie może przynosić korzyści w zakresie:

- ceny (zakup większej liczby asortymentu przekłada się na możliwość uzyskania niższej ceny);
- czasu i kosztów przeprowadzenia samej procedury przetargowej, bowiem dokonanie zakupu wspólnego przez wytypowaną jednostkę w imieniu i na rzecz wielu innych jednostek pozwala zaoszczędzić czas oraz obniżyć koszty ich funkcjonowania w tym zakresie;
- uzyskania efektu standaryzacji sprzętu i jego wyposażenia, ze względu na specyfikę służby.

Dyrektor Biura Łączności i Informatyki KGP wyjaśnił, że w odniesieniu do zakresu rzeczowego swojego Biura przy realizacji zamówień scentralizowanych lub wspólnych dokonywało analiz oszczędności i analiz efektów wynikających z udzielanych zamówień publicznych w dostosowaniu do specyfiki danego zamówienia, biorąc pod uwagę różne jego aspekty (np. właściwą funkcjonalność systemu, możliwość współdziałania w skali kraju, ujednoczenie sprzętu i standaryzację). Przy zakupie większej ilości sprzętu osiągnano z reguły oszczędności.

⁴¹ O którym mowa w ustawie z dnia 17 listopada 2006 r. o systemie oceny zgodności wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 114) oraz aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK, prowadzenie analiz przez KGP w odniesieniu do pojedynczych, konkretnych postępowań o zamówienie publiczne, bez prowadzenia analiz systemowych, ogranicza możliwość pełnej oceny, czy zamówienia scentralizowane lub wspólne przynoszą wymierne i większe efekty (korzyści) w porównaniu do zamówień udzielanych indywidualnie przez jednostki organizacyjne Policji.

5.7.2. Szczegółowe porównanie cen uzyskiwanych przez KGP oraz jednostki wiodące w ramach wspólnych zamówień publicznych z cenami uzyskanymi przez jednostki organizacyjne Policji indywidualnie⁴² wykazało, że:

- a) w dwóch spośród czterech postępowań wspólnych prowadzonych przez KGP na zakup ręcznych miotaczy pieprzu oraz łodzi kategorii R-2 (§ 1 ust. 1 wytycznych KGP), uzyskano cenę korzystniejszą w porównaniu z cenami uzyskanymi przez jednostki samodzielnie odpowiednio o 12% i o 6%, w jednym postępowaniu na zakup kartridży do paralizatorów TASER cena była na tym samym poziomie, a w jednym na zakup ręcznych miotaczy pieprzu o pojemności 75 ml była wyższa o 17,7% od cen uzyskanych w postępowaniach prowadzonych samodzielnie;
- b) w trzech spośród sześciu wspólnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zakupy, o których mowa w § 3 wytycznych KGP (zakup próbek określonych typów, ostrzy do skalpeli oraz testów paskowych do ujawniania kwaśnej fosfatazy spermowej), uzyskano cenę jednostkową na porównywalnym poziomie (lub tym samym) co uzyskana w postępowaniu prowadzonym samodzielnie. W postępowaniu na zakup wymazówek do pobierania śladów biologicznych cena była niższa o 11,1%, a na zakup testów paskowych do ujawniania krwi była niższa od 1,2% do 20%. W postępowaniu na zakup dysków twardych 3,5" 6TB uzyskano cenę wyższą o 4,5% lub 10,3% niż w postępowaniach prowadzonych samodzielnie.

Ceny sprzętu i materiałów uzyskiwane w zamówieniach scentralizowanych i wspólnych nie zawsze były korzystniejsze, niż ceny podobnego sprzętu i materiałów nabywane przez jednostki Policji samodzielnie

5.8. Planowanie i realizacja zamówień publicznych przez Centrum zakupów dla sądownictwa

5.8.1. Przygotowanie organizacyjne CZS do realizacji zadań związanych z prowadzeniem zamówień o charakterze centralnym i wspólnych zamówień publicznych dla jednostek sądownictwa powszechnego

5.8.1.1. Centrum zakupów dla Sądownictwa prowadziło działalność na podstawie Statutu nadanego zarządzeniem Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie⁴³, który pełnił funkcję organu założycielskiego dla CZS. Podstawowym statutowym przedmiotem działalności CZS było przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zawieranie umów ramowych oraz nadzór nad zamówieniami publicznymi,

CZS przygotowane było organizacyjnie do realizacji zadań związanych z prowadzeniem zamówień o charakterze centralnym i wspólnych zamówień publicznych dla jednostek sądownictwa powszechnego

⁴² Informacje uzyskano od KWP: w Bydgoszczy, w Gorzowie Wielkopolskim i w Krakowie oraz od KWP z siedzibą w Radomiu, którzy posiadali indywidualne zgody na samodzielną realizację zamówienia.

⁴³ Zarządzenie nr 12/17/Adm. z dnia 10 października 2017 r., z późn. zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

udzielanymi przez Sąd Apelacyjny w Krakowie. W latach 2018–2020 Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy PZP, wskazał SA w Krakowie jako zamawiającego, który był właściwy do przeprowadzania postępowań i udzielania zamówień publicznych na rzecz jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, a jednostkom tym polecił nabywanie określonych rodzajów zamówień od wskazanego zamawiającego (także na podstawie zawartej przez niego umowy ramowej) lub od wykonawców wybranych przez niego. Na tej podstawie, Minister Sprawiedliwości w latach 2018–2020⁴⁴ wyznaczył Sąd Apelacyjny w Krakowie do realizacji niżej wymienionych zadań:

- na podstawie zarządzenia z 12 marca 2018 r.⁴⁵ – przeprowadzenie postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na rozwiązanie informatyczne obejmujące funkcjonalności zapewniające obsługę procesu udzielania zamówień publicznych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej na rzecz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, sądów powszechnych oraz Ministerstwa Sprawiedliwości;
- na podstawie zarządzenia z 12 marca 2018 r.⁴⁶ – przeprowadzenie postępowania i udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w latach 2019–2022 na rzecz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury;
- na podstawie zarządzenia z 4 lipca 2019 r.⁴⁷ – przeprowadzenie postępowań i udzielenie zamówień publicznych na usługi ubezpieczeniowe na rzecz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, ośrodków kuratorskich oraz sądów okręgowych;
- na podstawie zarządzenia z 2 grudnia 2019 r.⁴⁸ – przygotowanie i przeprowadzenie postępowania na zawarcie umowy ramowej oraz zawarcia umowy ramowej na pozyskiwanie oprogramowania Microsoft lub oprogramowania równoważnego wraz z usługami towarzyszącymi na rzecz sądów powszechnych oraz Ministerstwa Sprawiedliwości;
- na podstawie zarządzenia z 4 maja 2020 r.⁴⁹ – przeprowadzenie postępowania i udzielenie zamówienia publicznego na rzecz sądów powszechnych na dostawę zintegrowanego oprogramowania do zarządzania komputerami i urządzeniami przenośnymi oraz świadczenie innych usług;
- na podstawie zarządzenia z 4 maja 2020 r.⁵⁰ – przeprowadzenie postępowania i udzielenie zamówienia publicznego na rzecz Ministerstwa Sprawiedliwości oraz jednostek organizacyjnych sądów powszechnych na dostawę rozwiązania informatycznego obejmującego funkcjonalność wykrywania i reakcji na zagrożenia, zapewniającą ochronę stacji roboczych i serwerów przez atakami oraz świadczenie innych usług;

⁴⁴ Wg stanu na 30 czerwca 2020 r.

⁴⁵ Dz. Urz. MS poz. 147.

⁴⁶ Dz. Urz. MS poz. 148.

⁴⁷ Dz. Urz. MS poz. 151.

⁴⁸ Dz. Urz. MS poz. 241.

⁴⁹ Dz. Urz. MS poz. 115.

⁵⁰ Dz. Urz. MS poz. 116.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- na podstawie zarządzenia z 4 maja 2020 r.⁵¹ – przygotowanie i przeprowadzenie postępowania na zawarcie umowy ramowej oraz zawarcia umowy ramowej na wyposażenia sal do cyfrowej rejestracji rozpraw wraz z usługami serwisu na rzecz sądów powszechnych;
- na podstawie zarządzenia z 15 maja 2020 r.⁵² – do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na rzecz sądów powszechnych na dostawę rozwiązania informatycznego obejmującego funkcjonalność monitorowania i nagrywania sesji zdalnych nawiązywanych do systemów informatycznych oraz świadczenie innych usług.

W latach 2018–2020 zasady organizacji zakupów towarów i usług określone zostały ponadto w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 28 marca 2017 r. w sprawie organizacji zakupów dostaw i usług w sądownictwie powszechnym oraz wskazania zamawiającego⁵³. W § 2 ust. 1 tego zarządzenia wskazano, że Sąd Apelacyjny w Krakowie przygotowuje i przeprowadza postępowania o udzielenie zamówień publicznych, udziela zamówień oraz zawiera umowy ramowe na rzecz sądów w zakresie dostaw:

- energii elektrycznej,
- paliw napędowych do samochodów oraz kart flotowych,
- białego papieru A4 do wydruków i kopiowania,
- prasy,
- samochodów osobowych i ciężarowych

oraz usług:

- telefonii stacjonarnej,
- telefonii komórkowej,
- ubezpieczeń majątkowych i komunikacyjnych,
- pocztowych i kurierskich.

W § 2 ust. 2 ww. zarządzenia wskazano, że sądy apelacyjne przygotowują i przeprowadzają postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, udzielają zamówień oraz zawierają umowy ramowe na rzecz sądów z obszaru danej apelacji w zakresie dostaw:

- materiałów biurowych z wyłączeniem białego papieru A4 do wydruków i kopiowania,
- aparatów do telefonii komórkowej i tabletów oraz sprzętu komputerowego i biurowego.

Według postanowień zarządzenia, zakupów ww. dostaw i usług należało dokonywać w oparciu o katalogi przygotowane z uwzględnieniem parametrów, standaryzacji i zidentyfikowanych potrzeb sądów, ustalonych w sposób umożliwiający dokonanie planowania rzeczowego i finansowego, zawierającego orientacyjne ceny dostaw i usług.

Sąd Apelacyjny w Krakowie zobowiązany był do przekazywania do Ministerstwa Sprawiedliwości, w terminie do dnia 30 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, katalogu uwzględniającego planowany zakup dostaw i usług. Zatwierdzone przez Ministra Sprawiedliwości katalogi muszą być uwzględniane w CZS w terminie do dnia 30 kwietnia roku poprzedzają-

⁵¹ Dz. Urz. MS poz. 117.

⁵² Dz. Urz. MS poz. 122.

⁵³ Dz. Urz. MS poz. 122, ze zm.

cego rok budżetowy i stanowią podstawę planowania dostaw i usług na kolejny rok budżetowy. W przypadku dostaw, o których mowa w § 2 ust. 2 ww. zarządzenia, postępowania o udzielenie zamówień publicznych na rzecz sądów z obszaru danej apelacji mogą być przygotowywane i przeprowadzane przez SA w Krakowie, pod warunkiem terminowego złożenia przez nie wniosku oraz jego akceptacji.

5.8.1.2. W latach 2018–2020 sposób organizacji wspólnych zamówień publicznych przez CZS, został określony w umowie o świadczenie usług, zawartej pomiędzy SA w Krakowie a CZS⁵⁴, na podstawie której Sąd Apelacyjny w Krakowie zlecił CZS obsługę sądu w pełnym zakresie spraw dotyczących m.in.:

- przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na rzecz sądów powszechnych, w zakresie objętym zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 września 2014 r. w sprawie wskazania zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na rzecz sądów powszechnych⁵⁵. Wynagrodzenie netto za przeprowadzenie postępowania w sprawie zamówienia publicznego, w którym zamawiający przed otwarciem ofert oświadcza jaką kwotę przeznacza na sfinansowanie zamówienia, określono w wysokości 1,5% kwoty brutto przeznaczonej na sfinansowanie danego zamówienia publicznego, natomiast za przeprowadzenie postępowania w innych przypadkach (np. w trybie zamówienia z wolnej ręki) – 1,5% wartości brutto maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy wskazanego w umowie;
- nadzoru nad realizacją umów zawieranych przez CZS jako zamawiającego na rzecz sądów powszechnych, w zakresie objętym ww. zarządzeniem oraz obsługi narzędzia informatycznego pn. *Centralny System Zakupów dla Sądownictwa Powszechnego* (dalej: *System CZS*). Wynagrodzenie netto za wykonanie zlecenia określono w wysokości 1% wartości brutto maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy wskazanego w danej umowie;
- przygotowania projektów: katalogu, harmonogramu, opinii projektów dotyczących wniosków oraz opisów przedmiotu zamówienia w zakresie wszystkich pozycji katalogu, w zakresie powierzonym SA w Krakowie na podstawie ww. zarządzenia Ministra Sprawiedliwości. Ryczałtowe wynagrodzenie za świadczenie wskazanych usług określono w wysokości 0,15% wartości brutto sumy kwot przeznaczonych na sfinansowanie zamówień objętych ww. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości w poprzednim roku budżetowym, za każdy rok budżetowy wykonywania tych usług, w okresach miesięcznych.

Powyższa umowa została rozwiązana z dniem 31 sierpnia 2018 r. w drodze porozumienia stron oraz zawarto nową umowę o współpracy obowiązującą od 1 września 2018 r.⁵⁶. Określono w niej zasady planowania, przygotowywania, przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych,

⁵⁴ Umowa o świadczenie usług z dnia 30 grudnia 2016 r. (z późn. aneksami).

⁵⁵ Dz. Urz. MS poz. 153 (Zarządzenie to zostało uchylone Zarządzeniem z dnia 28 marca 2017 r.).

⁵⁶ Umowa o współpracy z 24 sierpnia 2018 r. z późn. aneksami.

udzielania tych zamówień, a także kontrolowania i nadzorowania wykonywania umów, w tym wykonywania przez CZS uprawnień i obowiązków SA w Krakowie wynikających z zarządzenia z 28 marca 2017 r. Przedmiotem umowy było świadczenie przez CZS następujących usług na rzecz SA w Krakowie w zamian za wynagrodzenie, tj.:

- planowanie zapotrzebowań na zamówienia publiczne na kolejny rok budżetowy poprzez przygotowanie i obsługę systemu CZS do zbierania zapotrzebowań wstępnych oraz przygotowywanie katalogów. Wynagrodzenie netto za wykonanie usług określono w wysokości 1,5% wartości brutto sumy kwot przeznaczonych na sfinansowanie zamówień objętych zarządzeniem z 28 marca 2017 r. w poprzednim roku budżetowym, za każdy rok wykonywania tych usług, lecz nie więcej niż 20,0 tys. zł netto miesięcznie;
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz udzielenie zamówienia w imieniu SA w Krakowie. W przypadku unieważnienia postępowania i nieudzielenia zamówienia, wynagrodzenie ustalono w wysokości netto wynoszącej 1,5% kwoty brutto przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, natomiast przy wyborze najkorzystniejszej oferty 1,5% kwoty brutto przeznaczonej na sfinansowanie przedmiotu zamówienia (w przypadku udzielenia zamówienia publicznego po uprzednim unieważnieniu postępowania – równowartość 0,15%);
- nadzorowanie należytego wykonania umowy na udzielenie zamówienia publicznego. Wynagrodzenie netto za każdy miesiąc sprawowania nadzoru i kontroli nad zamówieniem określono w wysokości 1% wartości brutto maksymalnego wynagrodzenia wykonawcy wskazanego w umowie.

5.8.1.3. W latach 2018–2020 w CZS podejmowano działania dostosowujące strukturę organizacyjną do realizacji zadań związanych z udzielaniem zamówień wspólnych w zakresie objętym obowiązującymi w tym okresie umowami. W obowiązujących w okresie objętym kontrolą regulaminach organizacyjnych wskazano wydziały zajmujące się ww. zadaniami, tj. Wydział Zamówień Publicznych (WZP) oraz Wydział Kontroli i Realizacji Umów (WKiRU) oraz wyznaczono adekwatną do potrzeb liczbę pracowników do realizacji tych zadań (siedem osób w WZP oraz 10 osób w WKiRU⁵⁷). W zakresach obowiązków wszystkich pracowników precyzyjnie określono zadania do realizacji oraz zakres odpowiedzialności, dostosowując je do obowiązującego statutu CZS, regulaminów organizacyjnych oraz procedur wewnętrznych.

Wszyscy pracownicy WZP oraz WKiRU przygotowani byli merytorycznie do wykonywania zadań w procesie planowania i realizacji zamówień o charakterze centralnym. Posiadali kwalifikacje i doświadczenie oraz uczestniczyli w cyklicznych szkoleniach w zakresie stosowania przepisów ustawy PZP.

W procesie bezpośredniego planowania, przygotowania i przeprowadzania poszczególnych postępowań wspólnych o centralnym charakterze (dla wszystkich jednostek sądownictwa), uczestniczyli przede wszystkim członkowie komisji przetargowych wyznaczani z WZP oraz WKiRU

⁵⁷ Wskazany stan zatrudnienia był zbliżony w całym okresie objętym kontrolą.

oraz z innych jednostek resortu sprawiedliwości. W niektórych kategoriach zamówień publicznych, w których istniała potrzeba zapewnienia specjalistycznej wiedzy, uczestniczyły także osoby powołane w charakterze biegłych (np. w zamówieniu na usługi ubezpieczeniowe uczestniczyli biegli z ramienia Brokera Ubezpieczeniowego, a w zamówieniu na usługi telefonii stacjonarnej powołano eksperta).

5.8.1.4. W latach 2018–2020 do przygotowywania i przeprowadzania zamówień publicznych przez CZS, wykorzystywano dwa środki komunikacji elektronicznej, tj. *System CZS* oraz system elektronicznej komunikacji w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych (dalej: *System Smart Pzp*). *System CZS* powstał w wyniku udzielenia zamówienia publicznego w 2013 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości, służył jako wsparcie informatyczne procesów zakupowych realizowanych w sądownictwie i był wykorzystywany we wszystkich jednostkach sądownictwa powszechnego. CZS nie ponosiło kosztów utworzenia i utrzymania Systemu CZS, gdyż nie było jego właścicielem.

System Smart Pzp powstał w wyniku zamówienia publicznego udzielonego w 2018 r. przez SA w Krakowie i funkcjonował od października 2018 r. Wydatki poniesione przez CZS z tytułu korzystania z ww. systemu w okresie od grudnia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. wyniosły łącznie 5,2 tys. zł brutto. W okresie objętym kontrolą nie odnotowano awarii ww. systemów.

5.8.1.5. W latach 2018–2020 CZS nie prowadziło szkoleń dla jednostek sądownictwa powszechnego dotyczących osiągania korzyści z udzielania zamówień publicznych o charakterze centralnym. Do CZS nie wpływały zgłoszenia w zakresie potrzeby organizacji tego typu szkoleń. Jedynie w 2019 r. CZS świadczyło komercyjne usługi szkoleniowe dla pracowników jednostek sądownictwa powszechnego w obszarze zasad organizacji zamówień publicznych w obszarze sądownictwa powszechnego oraz dotyczące jednej z nadzorowanych umów.

5.8.2. Zgodność systemu zamówień publicznych udzielanych przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa, w tym zamówień wspólnych, z wewnętrznymi wytycznymi

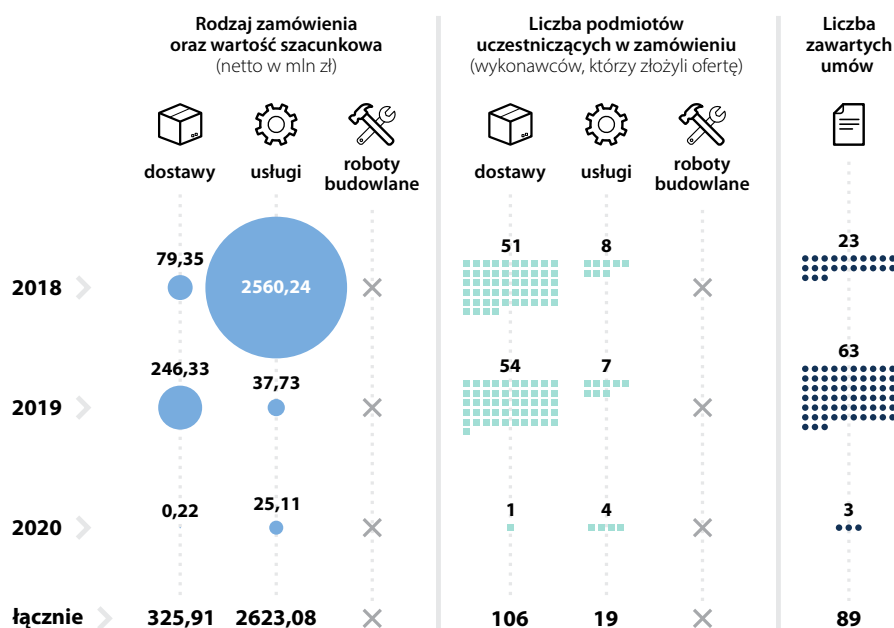
Realizacja zamówień o charakterze centralnym przez CZS odbywała się zgodnie z obowiązującymi wytycznymi i zasadami współpracy

5.8.2.1. W latach 2018–2020 (do 30 czerwca 2020 r.) CZS udzieliło łącznie 51 zamówień wspólnych o centralnym charakterze (dla wszystkich jednostek sądownictwa) (z tego: 21 w 2018 r., 27 w 2019 r. i trzy w 2020 r.) o łącznej wartości 2 948 989,2 tys. zł (z tego w 2018 r. o wartości 2 639 589,3 tys. zł, w 2019 r. o wartości 284 068,6 tys. zł i w 2020 r. o wartości 25 331,3 tys. zł).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Zamówienia centralne udzielone przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa w latach 2018–2020 (do zakończenia kontroli)



Źródło: opracowanie własne NIK.

Szczegółowe badanie dziewięciu zamówień wspólnych przeprowadzonych przez CZS w 2019 r. (17,6% wszystkich zamówień przeprowadzonych w latach 2018–2020) wykazało, że ich realizacja odbywała się na podstawie zarządzenia z 28 marca 2017 r. oraz zgodnie z postanowieniami umowy o współpracy z SA w Krakowie i obowiązującymi w CZS procedurami. Kontrola wykazała, że za wykonanie usług polegających na organizacji i przeprowadzeniu wyżej wskazanych postępowań, a następnie z tytułu kontroli i nadzoru nad realizacją zawartych umów, CZS zgodnie z warunkami umowy o współpracy prawidłowo naliczyło i uzyskało od SA w Krakowie należne wynagrodzenie w łącznej kwocie 232,9 tys. zł netto. Także prawidłowo pobierano wynagrodzenie z tytułu opracowania projektu katalogu dotyczącego organizowanych postępowań oraz kontroli i nadzoru umów w ramach zakupów centralnych.

5.8.2.2. W latach 2018–2020, poza przeprowadzonymi przez CZS 51 wspólnymi zamówieniami o centralnym charakterze, CZS udzieliło łącznie 48 zamówień publicznych (z tego 18 w 2018 r., 20 w 2019 r. i 10 w I półroczu 2020 r.) o łącznej szacunkowej wartości netto 2 322,6 tys. zł, których zakres rzeczowy był zbliżony lub identyczny do zamówień wspólnych o centralnym charakterze przeprowadzonych przez CZS w tym okresie. W 47 przypadkach zamówień udzielono samodzielnie, a w jednym przypadku wspólnie z 19 sądami apelacji krakowskiej.

W kwestii nieprzystąpienia przez CZS do wspólnych zamówień o centralnym charakterze, Dyrektor CZS poinformował, że:

- w odniesieniu do zakupu usług pocztowych, CZS nie przyłączył się do zamówienia centralnego z uwagi na specjalny, dedykowany system

- do nadzorowania usługi pocztowej, który był wykorzystywany w jednostkach sądownictwa powszechnego (System Obsługi Poczty – SOP);
- decyzję o zakupie monitorów komputerowych o wielkości matrycy 27” oraz komputerów typu *all-in-one* o wielkości matrycy 27” podjęto po weryfikacji potrzeb pracowników, podczas gdy zakupy o charakterze centralnym dla jednostek sądownictwa powszechnego obejmowały monitory komputerowe oraz komputery typu *all-in-one* o wielkości matrycy maksymalnie 24 cale;
 - w 2018 r. CZS przystąpiło do zamówienia o charakterze centralnym pn. *Dostawa materiałów biurowych na rzecz sądów powszechnych obszaru apelacji krakowskiej, apelacji białostockiej, apelacji lubelskiej*. Po szczegółowej analizie zakresu przedmiotowego podpisanej umowy stwierdzono, że wybrane pozycje zamówienia można nabyć taniej poza zamówieniem o charakterze centralnym. Wynikało to z faktu, że zakres przedmioty zamówienia o charakterze centralnym dostosowany był szczególnie do potrzeb jednostek sądownictwa, a asortyment zamawiany przez CZS wyróżnia się inną specyfiką. W związku z powyższym w kolejnych latach CZS nie przystępowało do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o charakterze centralnym;
 - zakup trzech komputerów stacjonarnych spowodowany był wystąpieniem nagłych okoliczności związanych m.in. z awariami jednostek sprzętowych, a także pilnymi potrzebami CZS;
 - zakup pięciu telefonów dla kadry kierowniczej w grudniu 2019 r. spowodowany był zużyciem dotychczas użytkowanego sprzętu, a zakup ośmiu telefonów komórkowych w 2020 r. wynikał z przejścia na pracę zdalną pracowników, w związku z zagrożeniem epidemiologicznym;
 - postępowanie o udzielenie zamówienia wspólnego *Kompleksowa dostawa gazu ziemnego grupy E na rzecz sądów powszechnych obszaru apelacji krakowskiej w roku 2020*, było wspólną inicjatywą CZS oraz SA w Krakowie. W postępowaniu tym oprócz CZS, udział wzięły wszystkie jednostki sądownictwa powszechnego z apelacji krakowskiej. Dzięki wspólnemu postępowaniu uzyskano cenę za zakup gazu niższą o 13% od kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia.

Niezależnie od samodzielnego lub wspólnego udzielania zamówień publicznych, w latach 2018–2020 CZS przystąpiło do 12 wspólnych postępowań o charakterze centralnym (z tego do dwóch w 2018 r., sześciu w 2019 r. oraz czterech w I półroczu 2020 r.) o łącznej wartości szacunkowej 328 225,1 tys. zł.

CZS rzetelnie wywiązywał się z obowiązków określonych w statucie oraz innych dokumentach

5.8.2.3. Kontrola wykazała, że w latach 2018–2020 Centrum Zakupów dla Sądownictwa wywiązywało się z obowiązków określonych w dokumentach (statucie, umowie o współpracy, zarządzeniach) dotyczących planowania, przygotowywania i udzielania zamówień publicznych, w tym zamówień o charakterze centralnym i wspólnych, a także sprawowania nadzoru na realizacją umów oraz sprawozdawczości. W ramach realizacji ww. zadań m.in.:

- WZP i WKiRU prawidłowo przygotowywały projekty rocznych harmonogramów postępowań o udzielenie zamówień publicznych dla jedno-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stek sądownictwa powszechnego, prowadziły rejestry zawartych umów oraz przygotowywały roczne sprawozdania ze stopnia realizacji nadzorowanych umów;

- CZS prawidłowo i w terminie wynikającym z umowy o współpracy z SA w Krakowie, opracowywało coroczne katalogi dostaw i usług przekazywane do zatwierdzenia Ministrowi Sprawiedliwości;
- CZS rzetelnie przygotowywało cykle zakupowe, umożliwiając sądom złożenie zarówno wstępnych zapotrzebowań, jak i zapotrzebowań zamówieniowych na dostawy i usługi;
- Dyrektor CZS terminowo przekazywał do SA w Krakowie comiesięcznie raporty dotyczące umów nadzorowanych na zlecenie SA w Krakowie, oraz okresowe informacje finansowe z działalności CZS, jak też coroczne informacje zbiorcze dotyczące postępowań o zamówienie publiczne, w których SA w Krakowie był reprezentowany przez CZS, co umożliwiał terminowe i rzetelne przekazanie przez SA w Krakowie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, stosownie do art. 98 ust. 1 i 2 PZP.

5.8.2.4. W latach 2018–2020 Sąd Apelacyjny w Krakowie, korzystając ze swoich uprawnień statutowych przeprowadził jedną kontrolę w CZS, która dotyczyła gospodarki finansowej i działalności statutowej CZS, w tym udzielania zamówień publicznych. W zakresie dotyczących realizacji zamówień publicznych kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

Sąd Apelacyjny
w Krakowie sprawował
nadzór nad CZS

Niezależnie od przeprowadzonej kontroli, SA w Krakowie organizował także spotkania i telekonferencje, a w uzasadnionych przypadkach wspierał pracowników CZS, delegując przedstawicieli sądu do prac w niektórych komisjach przetargowych. Do nadzoru wykorzystywano także przekazywane przez CZS skany dokumentów związanych z prowadzonym postępowaniem przetargowym, w szczególności podpisane umowy. Ponadto SA w Krakowie wyznaczał swoich przedstawicieli do prac w niektórych komisjach przetargowych, w szczególności w przypadku postępowań, które nie były zamówieniami powtarzającymi się cyklicznie i wykraczały zakresem poza jednostki sądownictwa powszechnego oraz wymagały uzgadniania kwestii technicznych, merytorycznych i finansowych.

5.9. Efekty udzielania zamówień publicznych przez CZS

5.9.1. W latach 2018–2020 w CZS nie przeprowadzano w sposób systemowy analiz oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o charakterze centralnym. W szczególności nie analizowano na bieżąco korzyści z udzielania zamówień publicznych o charakterze centralnym w porównaniu do zakupów realizowanych indywidualnie przez jednostki sądownictwa powszechnego lub pozostałe jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości. Analizę taką przeprowadzono tylko w odniesieniu do jednego zamówienia o charakterze centralnym z 2018 r. na *Dostawę materiałów biurowych na rzecz sądów powszechnych obszaru apelacji krakowskiej, apelacji białostockiej, apelacji lubelskiej*, gdzie uznano, iż niektóre towary objęte zamówieniem o charakterze centralnym, można nabyć taniej dokonując zakupów samodzielnie.

Dyrektor CZS poinformował, że sposób organizacji procesów scentralizowanych zamówień publicznych realizowanych przez CZS, polegający na określaniu przez Ministra Sprawiedliwości kategorii zakupowych podlegających centralizacji według przedmiotu zamówienia powoduje, że co do zasady sądy w ramach tych kategorii nie realizują zamówień indywidualnych poza systemem centralnym. Powoduje to brak możliwości dokonania czysto finansowej analizy poszczególnych kategorii zakupowych. Porównanie cen w kolejnych latach nie odzwierciedla natomiast aktualnej i realnej rynkowo korzyści finansowej uzyskiwanej w zamówieniu. Porównań finansowych dokonywano natomiast dla uzyskiwanych ofert w odniesieniu do wartości szacunkowej oraz kwoty przeznaczonej na sfinansowanie konkretnego zamówienia. Jako korzyści uzyskiwane ze scentralizowanego procesu zakupowego, Dyrektor wskazał m.in. korzyści organizacyjno-kadrowe, tj. zmniejszenie obciążenia kadrowego jednostek sądownictwa powszechnego, standaryzację obsługi procesów w warstwie informatycznej oraz scentralizowanie procesów zamówień publicznych.

Ceny towarów i usług uzyskiwane w zamówieniach o charakterze centralnym często mniej korzystne, niż ceny podobnych towarów i usług nabywane indywidualnie przez jednostki sądownictwa powszechnego

5.9.2. Porównanie przez NIK cen uzyskanych przez CZS w dziewięciu postępowaniach o udzielenie wspólnego zamówienia publicznego o charakterze centralnym w 2019 r. (33,3% zamówień o charakterze centralnym przeprowadzonych w 2019 r.) oraz cen podobnych towarów i usług zakupionych indywidualnie przez sądy apelacyjne w Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie wykazało, że ceny uzyskane w zamówieniach o charakterze centralnym były w większości przypadków wyższe.

Udzielone przez CZS zamówienia o charakterze centralnym dotyczyły 27 produktów dla sądów powszechnych z obszaru apelacji krakowskiej, wrocławskiej i łódzkiej, tj.:

- laptopów w dwóch typach (standardowy i ponadstandardowy),
- komputerów stacjonarnych w dwóch typach (standardowy i *all-in-one*),
- monitorów w dwóch typach (21,5" standard i 24–25" powiększony),
- drukarek w pięciu typach (m.in. różna wydajność),
- urządzeń wielofunkcyjnych w dwóch typach (A4 i A3),
- aparatów telefonicznych w czterech typach,
- wokandy typ 1 – panel min. 19",
- pamięci masowych w trzech typach (NAS RACKS, switch typ 2 – zarządzany, switch typ 3 – zarządzalny rack),
- projektorów i skanerów w różnych typach.

Sądy apelacyjne w Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie, działając w imieniu własnym i na rzecz podległych sądów powszechnych z obszarów miejscowych apelacji, udzieliły w 2019 r. łącznie 68 zamówień na 23 produkty tożsame lub o zbliżonym charakterze do wyżej wymienionych⁵⁸, zamówionych centralnie przez CZS.

W przypadku 43 zamówień (63%) ceny jednostkowe produktów uzyskane indywidualnie przez sądy były niższe od 3% do 84% od cen uzyskanych w postępowaniach o charakterze centralnym przeprowadzonych przez CZS. Największe oszczędności uzyskały:

⁵⁸ Nie udzielano zamówień na cztery produkty: switch typ 2 – zarządzany, drukarka typ 8 wersja 1, projektor typ 1, skaner typ 1 wersja 1.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Sąd Apelacyjny w Poznaniu przy zakupie drukarki (84%), urządzenia wielofunkcyjnego (82%) i monitora 24–25" (62%),
- Sąd Apelacyjny w Warszawie przy zakupie urządzenia wielofunkcyjnego (81%) i drukarki (65%),
- Sąd Apelacyjny w Rzeszowie przy zakupie urządzenia wielofunkcyjnego (64%).

W kwestii różnic w cenach Dyrektor CZS wyjaśnił, że przy porównaniach należy wziąć pod uwagę także inne uwarunkowania, tj.:

- w postępowaniach o udzielenia zamówienia publicznego stosowane są przez zamawiających odpowiadające ich potrzebom szczegółowe opisy przedmiotów zamówienia różnicujące sprzęt w ramach tej samej grupy asortymentowej określonej w katalogu urządzeń;
- występują różne, w szczególności funkcjonalne dodatkowe kryteria oceny ofert stosowane przez zamawiających, które zgodnie z art. 91 PZP powinny stanowić aż 40% wagi wszystkich kryteriów w stosunku do ceny, która jako kryterium nie powinna przekraczać 60%;
- ilość zamawianego sprzętu informatycznego oraz koszty jego dostawy do wielu lokalizacji;
- czas realizacji zamówienia, zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz wysokość i rodzaj kar umownych.

Wskazał również, że oprócz kryteriów cenowych oraz potrzeb zamawiających, przy ocenie efektywności organizacji zakupów o charakterze centralnym i wspólnym, należy brać uwagę także korzyści i koszty organizacyjno-kadrowe wynikające z funkcjonowania scentralizowanego systemu zakupowego, do których należy zaliczyć zmniejszenie obciążenia kadrowego jednostek sądownictwa powszechnego, profesjonalizację kadry zaangażowanej w proces zamówień publicznych, standaryzację obsługi procesów w warstwie informatycznej oraz scentralizowanie procesów zamówień publicznych, co czyni je bardziej transparentnymi i zdecydowanie ogranicza ryzyko zdarzeń patologicznych, w tym korupcyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli co do zasady podziela stanowisko Dyrektora CZS w sprawie uwarunkowań, które mogą mieć wpływ, na różnice cen jednostkowych urządzeń informatycznych zamawianych centralnie przez CZS oraz indywidualnie przez jednostki sądownictwa powszechnego. NIK zauważa także okoliczności utrudniające ekonomiczną analizę porównawczą wynikające z przymusu uczestniczenia jednostek sądownictwa w zamówieniach o charakterze centralnym i różnych warunków realizacji zamówień w kolejnych latach.

Niemniej jednak uzasadnione wątpliwości NIK budzi w niektórych przypadkach skala różnic cenowych. Dotyczyło to w szczególności takich rodzajów zamawianych urządzeń, jak np. drukarki, urządzenia wielofunkcyjne oraz monitory 24–25", które zostały zakupione centralnie przez CZS w cenach wielokrotnie (nawet ponad sześć razy) przewyższających ceny uzyskane indywidualnie przez wybrane sądy apelacyjne. Tylko w przypadku trzech analizowanych produktów⁵⁹ (13%) zakupionych

⁵⁹ Aparat telefoniczny typ 3, pamięć masowa typ 2, drukarka typ 7.

przez wybrane sądy apelacyjne, ceny były każdorazowo wyższe od cen uzyskanych w efekcie zamówień o charakterze centralnym udzielonych przez CZS.

Zdaniem NIK, tak znaczące różnice cen powinny być przedmiotem głębszej refleksji zarówno kierownictwa CZS jak i podmiotów nadzorujących, a w efekcie rozważenia podjęcia próby sporządzania systematycznych analiz efektywności scentralizowanych form zamówień publicznych.

CZS informowało jednostki sądownictwa powszechnego i inne podlegające Ministrowi Sprawiedliwości o możliwości przystąpienia do wspólnych zamówień publicznych

5.9.3. Kontrola wykazała, że CZS systematycznie informowało pozostałe sądy apelacyjne o możliwości przyłączenia się do postępowań organizowanych przez SA w Krakowie na rzecz jednostek z obszaru apelacji krakowskiej. W efekcie tej inicjatywy, do postępowań prowadzonych na rzecz jednostek obszaru apelacji krakowskiej w zakresie dostaw materiałów biurowych:

- w 2018 r. przyłączyły się jednostki sądownictwa obszarów apelacji białostockiej i lubelskiej;
- w 2019 r. przyłączyły się jednostki sądownictwa obszarów apelacji białostockiej, gdańskiej, katowickiej, lubelskiej, łódzkiej i wrocławskiej;
- w 2020 r. przyłączyły się jednostki sądownictwa obszarów apelacji białostockiej, gdańskiej, katowickiej, lubelskiej, łódzkiej i wrocławskiej.

Natomiast w przypadku postępowań prowadzonych na rzecz jednostek obszaru apelacji krakowskiej w zakresie dostaw sprzętów informatycznych oraz urządzeń biurowych:

- w 2019 r. przyłączyły się jednostki sądownictwa powszechnego obszarów apelacji łódzkiej i wrocławskiej,
- w 2020 r. przyłączyły się jednostki sądownictwa obszarów apelacji białostockiej, łódzkiej, poznańskiej i wrocławskiej.

Ustalono także, iż w 2019 r. CZS zainicjowało i przeprowadziło wspólne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Kompleksowa dostawa gazu ziemnego grupy E (wysokometanowy) na rzecz sądów powszechnych obszaru apelacji krakowskiej w roku 2020*. W postępowaniu tym wzięły także udział wszystkie jednostki sądownictwa powszechnego z obszaru apelacji krakowskiej (łącznie 38 sądów). W efekcie tych działań obniżono koszty zakupu tego paliwa o ok. 13% od kwoty przeznaczonej na sfinansowanie całości zamówienia.

Kontrola wykazała ponadto, że oprócz działań w zakresie jednostek sądownictwa powszechnego CZS wraz z Sądem Apelacyjnym w Krakowie podejmowały skuteczne inicjatywy polegające na włączeniu do postępowań o udzielenie wspólnego zamówienia publicznego o charakterze centralnym także innych jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości. W efekcie podjętych działań, w dziewięciu postępowaniach przeprowadzonych przez CZS wzięły udział jednostki prokuratury (od 57 do 428 jednostek uczestniczących), a także Ministerstwo Sprawiedliwości, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich, ośrodki kuratorskie oraz młodzieżowe ośrodki adaptacji społecznej.

5.10. Planowanie i realizacja zamówień publicznych udzielanych przez Centrum Usług Wspólnych

5.10.1. Działania Centrów Usług Wspólnych w zakresie planowania i realizacji zamówień publicznych

Zgodnie z art. 10a pkt 1–3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶⁰, gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną: jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych; gminnym instytucjom kultury oraz innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego – zwanym dalej “jednostkami obsługiwanymi”.

5.10.1.1. Wszystkie centra usług wspólnych objęte kontrolą zostały powołane uchwałami organów stanowiących gmin/miast do prowadzenia wspólnej obsługi wyznaczonych jednostek organizacyjnych gminy. W żadnym z kontrolowanych CUW organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie skorzystał z uprawnień wynikających z art. 15c ustawy PZP i nie wskazał oraz nie powołał CUW do wykonywania zadania centralnego zamawiającego.

Centra usług wspólnych gmin/miast zostały utworzone zgodnie z przepisami

Zarówno w statutach jak i regulaminach organizacyjnych wskazywano, że do zakresu działania centrów należy m.in. obsługa administracyjna, organizacyjna, finansowa oraz zadania z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanymi. Podmiotami obsługiwanymi były jednostki organizacyjne gminy, głównie placówki oświatowe, placówki pomocy społecznej i opiekuńczo-wychowawcze, a także jednostki kultury. Zadania związane z procesem planowania i udzielania zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanymi były uregulowane (za wyjątkiem Centrum Usług Wspólnych we Władysławowie i GCUW⁶¹) w regulaminach organizacyjnych i w statutach tych jednostek. W Centrum Usług Wspólnych we Władysławowie zadania te uregulowano zarządzeniem Dyrektora⁶² wprowadzającym regulamin udzielania zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Kontrolowane CUW-y przy realizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego korzystały ze środków komunikacji elektronicznej zarówno bezpłatnych (miniPortal) jak i komercyjnej platformy (platformazakupowa.pl)⁶³, a także z tradycyjnych środków komunikacji (poczta elektroniczna, strona internetowa BIP).

5.10.1.2. Zasady postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, we wszystkich objętych kontrolą CUW, zostały określone w zarządzeniach dyrektorów, którymi wprowadzono regulaminy udzielania zamówień

Dyrektorzy objętych kontrolą CUW określili zasady udzielania zamówień publicznych i przydzielili zadania z tym związane

⁶⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm. Dalej zwana ustawą o samorządzie gminnym.

⁶¹ W tej jednostce nie wprowadzono procedur i wytycznych związanych z procesem planowania i udzielania zamówień na rzecz jednostek obsługiwanymi.

⁶² CUW Nr 03.01.2017 z 9 stycznia 2017 r.

⁶³ Kontrolowane jednostki korzystające z systemu komercyjnego poniosły koszty związane z jego funkcjonowaniem w wysokości 9028 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro lub regulaminy udzielania zamówień publicznych powyżej tej kwoty. W regulaminach tych określono procedury postępowania w przypadku realizacji zamówień w poszczególnych przedziałach kwotowych oraz odpowiednie wzory formularzy do ich zastosowania. Ponadto w siedmiu CUW⁶⁴ obowiązywały także regulaminy (zarządzenia) określające działania komisji przetargowych, w których zawarto regulacje wewnętrzne odnoszące się do realizacji zamówień publicznych.

W regulaminach organizacyjnych skontrolowanych dziewięciu CUW zadania związane z obsługą postępowań o zamówienie publiczne przypisano komórkom organizacyjnym, a w przypadku czterech CUW⁶⁵ ustalono jednoosobowe stanowiska ds. zamówień publicznych. Tylko w CUW w Łochowie w regulacjach wewnętrznych nie przewidziano jakiegokolwiek oddzielnego stanowiska ds. zamówień publicznych lub komórki organizacyjnej.

W latach 2018–2020 (do 31 sierpnia 2020 r.) zadania związane z planowaniem i realizacją zamówień publicznych w skontrolowanych CUW-ach wykonywało łącznie 45 pracowników. W większości CUW (poza CUW Miasta Tychy) pracownikom przydzielono pisemne zakresy obowiązków i uprawnień związane z procesem udzielania zamówień publicznych, a ich doświadczenie zawodowe w tym zakresie (poza CUW w Łochowie) wynosiło co najmniej kilka lat.

Przykłady

W CUW Miasta Tychy pracownikom Zespołu ds. zamówień publicznych, projektów i rozliczeń IT nie zostały przedstawione na piśmie zakresy obowiązków, w sytuacji gdy w § 3 ust. 14 pkt a Regulaminu organizacyjnego CUW postanowiono, że do zadań kierowników działów i koordynatorów zespołów należy opracowanie zakresów czynności. Dyrektor CUW wyjaśniła m.in., że (...) zgodnie z § 3 ust. 14 pkt a Regulaminu organizacyjnego CUW MT, kierownicy działów oraz koordynatorzy zespołów informują w drodze bezpośrednich poleceń kierowanych do poszczególnych pracowników o zakresie czynności mających związek z wykonywaną pracą (...). Wskazała również, że Kodeks pracy nie wprowadza obowiązku sporządzenia pisemnych zakresów czynności, a Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych nie mają charakteru obligatoryjnego. Ponadto wyjaśniła, że w 2020 r. kierownictwo CUW podjęło decyzję o wprowadzeniu opisów stanowisk pracy, określających zadania i uprawnienia pracownika oraz wymagania stawiane osobom zajmującym poszczególne stanowiska pracy (proces w toku).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że przedstawienie pracownikom na piśmie zakresu obowiązków jest niezbędne dla zapewnienia rzetelnego sprawowania w CUW kontroli zarządczej, z uwzględnieniem Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁶. NIK zauważyła ponadto, że doraźne

⁶⁴ CUW w: Poznaniu, Kleczewie, Kobylnicy, Tczewie, Mikołowie, Radzyminie, Wyszkwowie.

⁶⁵ CUW w: Kobylnicy, Tczewie, Wyszkwowie oraz GCUW w Gdańsku.

⁶⁶ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. M.F. Nr 15, poz. 84). Według standardu nr 3 Struktura organizacyjna, aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Według standardu nr 10 Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kierowanie do pracowników poleceń służbowych (ustnych albo pisemnych, poprzez komunikatory lub pocztę elektroniczną) nie może zostać uznane za realizację zadania określonego w § 3 ust. 14 pkt a Regulaminu organizacyjnego CUW.

W **CUW w Łochowie** zamówieniami publicznymi zajmował się pracownik ds. obsługi szkół, który w swoim zakresie czynności posiadał wiele innych zadań związanych z oświatą. W zakresie zamówień publicznych przypisano mu m.in. sporządzanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, ogłaszanie postępowań przetargowych na portalu internetowym UZP, sporządzanie i przekazywanie rocznych sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych. Dyrektor CUW poinformował, że *pracownik ds. obsługi szkół mający w swoim zakresie wiele zadań nie posiada doświadczenia w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych (...). W razie wątpliwości, korzysta z porad merytorycznych pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi w Urzędzie Miejskim w Łochowie.*

W **CUW w Kobylnicy** w czerwcu 2019 r. opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko urzędnicze ds. zamówień publicznych zawierające się w przedziale: od starszego referenta do inspektora. Z wybraną kandydatką zawarto umowę o pracę na stanowisku referenta ds. zamówień publicznych, co było niezgodne z treścią ogłoszenia. Dyrektor CUW wyjaśniła, że zawarcie umowy o pracę nastąpiło w wyniku obopólnej zgody obu stron, w tym co do warunków zatrudnienia. Na etapie ich uzgadniania kandydatka wskazała, że dotychczas nie pracowała na tożsamym stanowisku, w tym nie wykonywała czynności, które wchodzą w zakres zadań referenta i chciałaby w tym obszarze zdobyć doświadczenie. Podała również, że powierzona praca na stanowisku referenta jest zgodna z kwalifikacjami zawodowymi pracownika wynikającymi nie tylko z formalnego wykształcenia, lecz również z doświadczenia. NIK nie podzieliła powyższych wyjaśnień, albowiem wyłoniona w wyniku naboru osoba posiadała 15-letnie doświadczenie zawodowe w zakresie zamówień publicznych, co kwalifikowało ją do zatrudnienia na stanowisku zgodnym z ogłoszeniem.

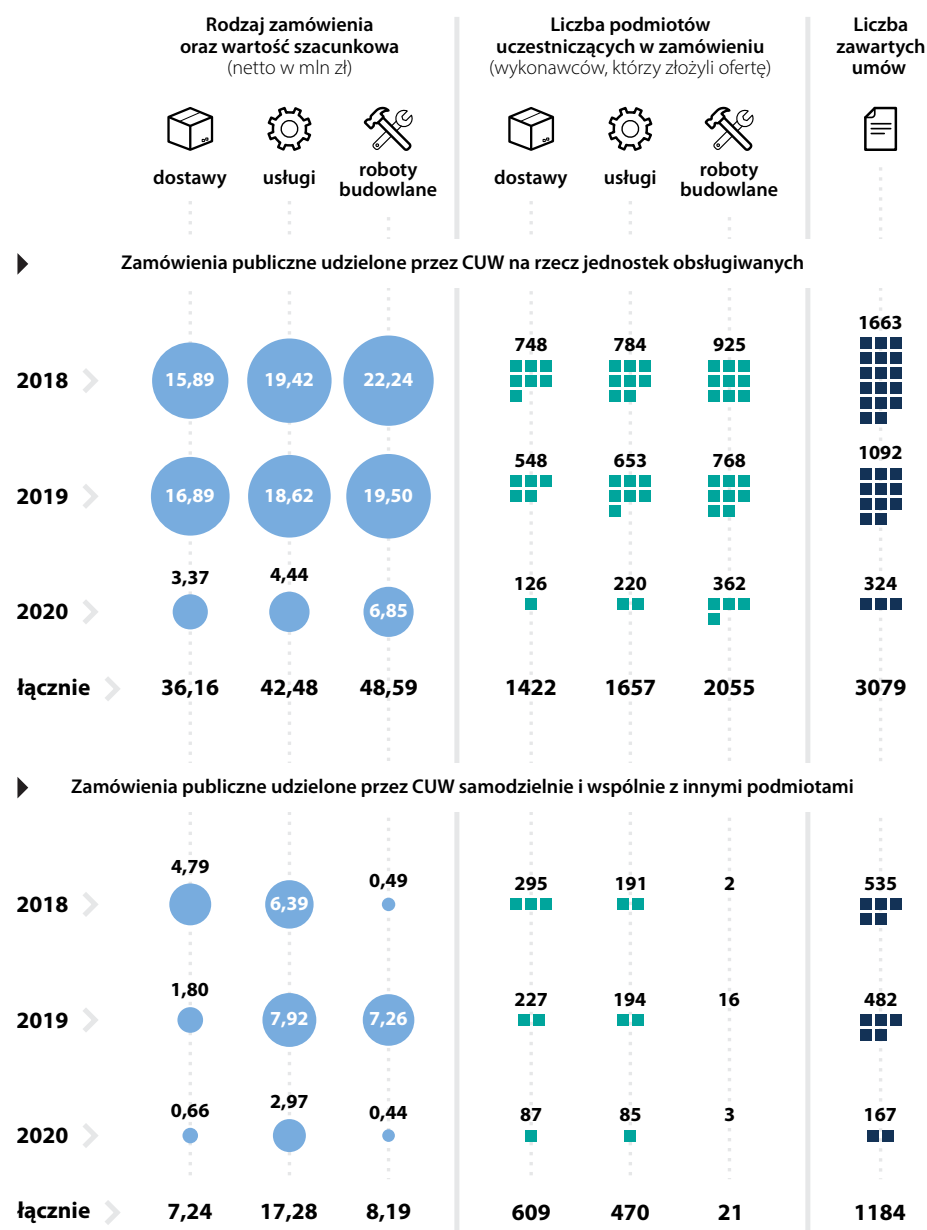
5.10.1.3. W latach 2018–2020 (do 31 sierpnia 2020 r.) skontrolowane CUW udzieliły łącznie 3340 zamówień publicznych, z tego 2324 na rzecz jednostek obsługiwanych oraz 1016 samodzielnie na własne potrzeby lub wspólnie z innymi podmiotami. Łączna wartość szacunkowa udzielonych zamówień publicznych wyniosła 159 931,1 tys. zł, tego 127 226,5 tys. zł dotyczyło zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanych oraz 32 704,6 tys. zł na potrzeby własne i wspólnie z innymi jednostkami. W zamówieniach publicznych uczestniczyło ogółem 6234 podmiotów (oferentów), z którymi zawarto łącznie 4263 umowy, w tym 3079 umów na rzecz jednostek obsługiwanych.

Udzielanie zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Zamówienia centralne udzielone w kontrolowanych CUW w latach 2018–2020 (31 sierpnia)



Źródło: opracowanie własne NIK.

W kontrolowanych CUW największe wartościowo udzielone zamówienia publiczne dotyczyły usług – 59 755,1 tys. zł (37,4% łącznej wartości szacunkowej), m.in. dowozu dzieci do szkół, bieżącego utrzymania budynków komunalnych, dróg i chodników, sprzątnięcia pomieszczeń biurowo-socjalnych, sanitarnych i szkolnych. Wartość szacunkowa robót budowlanych wyniosła 56 773,8 tys. zł (35,5% łącznej wartości szacunkowej), a najniższą wartość osiągnęły dostawy 43 402,2 tys. zł (27,1%). Roboty budowlane obejmowały głównie budowę lub modernizację budynków placówek oświatowych oraz placów zabaw, bieżącą konserwację, przeglądy i utrzymanie budynków gminnych, termomodernizację budynków. Natomiast w ramach dostaw realizowano głównie sukcesywne zakupy opału

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i oleju na potrzeby grzewcze jednostek organizacyjnych, zakupy artykułów żywnościowych do placówek oświatowych i ośrodków pomocy społecznej oraz zakupy sprzętu elektronicznego i artykułów biurowych.

Ustalono, że w latach 2018–2020 (31 sierpnia) tylko Gdańskie Centrum Usług Wspólnych w Gdańsku (dalej GCUW) nie przeprowadzało postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na rzecz jednostek obsługiwanych. Dyrektor GCUW wyjaśnił, że nie udzielano zamówień publicznych na rzecz jednostek obsługiwanych, gdyż nie było to przedmiotem działalności tej jednostki. Wszystkie zamówienia publiczne udzielone przez GCUW w okresie objętym kontrolą dotyczyły usług lub dostaw w celu realizacji własnych zadań statutowych. Ponadto podał, że GCUW nie zostało wskazane przez Radę Miasta Gdańska, na podstawie art. 15c ustawy PZP, jako centralny zamawiający, nie zostało wyznaczone do przeprowadzenia postępowań i udzielenia zamówień w imieniu i na rzecz innych zamawiających oraz nie realizowało zadań na rzecz jednostek obsługiwanych w oparciu o porozumienia zawarte z kierującymi tymi jednostkami.

W latach 2018–2020 (do 28 lipca) w CUW w Łochowie nie przeprowadzono postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wspólnie z innymi jednostkami oraz nie prowadzono takich postępowań wyłącznie na własne potrzeby.

W większości kontrolowanych CUW przy udzielaniu zamówień publicznych przestrzegano obowiązujących wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych zarówno na rzecz jednostek obsługiwanych jak i na potrzeby własne lub wspólnie z innymi jednostkami. Stwierdzone nieprawidłowości, które w ocenie NIK nie miały istotnego wpływu na prawidłowość funkcjonowania systemu zamówień publicznych, dotyczyły trzech CUW-ów (21,4% skontrolowanych) i polegały na braku zawarcia w umowach postanowień gwarantujących zabezpieczenie interesów zamawiającego, nieustalaniu i niedochodzeniu kar umownych, niesporządzeniu rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach, a także niezamieszczenie planu postępowań na stronie internetowej⁶⁷. NIK zwróciła uwagę, że, że zgodnie z art. 42 ust. 5 ufp, jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Niezrealizowanie tych obowiązków może stanowić czyn z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶⁸, w przypadku gdy dojdzie do przekroczenia kwoty minimalnej, o której mowa w art. 26 ww. ustawy.

Przykłady

W CUW w Kleczewie w 10 umowach spośród 27 objętych badaniem nie określono kar umownych gwarantujących zabezpieczenie interesów Zleceniodawcy w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Dyrektor CUW podał, że umowy nie zawierały tych postanowień gdyż w każ-

⁶⁷ Dotyczy CUW w: Kleczewie, Łochowie, Wyszkwowie.

⁶⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1440.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dej umowie zawarto zapis, że w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego⁶⁹. NIK wskazała, że brak w umowach postanowień o karach nie sprzyja rzetelnemu zabezpieczeniu interesów zamawiającego, a także zachowaniu szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym, o którym mowa w art. 50 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto, w trzech przypadkach nie ustalono i nie dochodzą kar umownych pomimo nieterminowego wykonania przedmiotu umowy, co było niezgodne z § 5 zawartych umów. Opóźnienia wyniosły od jednego do siedmiu dni. Dyrektor wskazała, że nastąpiło to przez przeoczenie.

W CUW w Łochowie nie zostało sporządzone roczne sprawozdanie o udzielonych przez CUW zamówieniach publicznych za 2018 r., co było niezgodne z art. 98 ust. 1 i 2 PZP, który stanowi, że zamawiający sporządza roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach i przekazuje Prezesowi Urzędu w terminie do 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. Ponadto, sprawozdanie o udzielonych przez CUW zamówieniach za 2019 r. sporządzono nierzetelnie, bowiem błędnie wykazano w nim wartości zawartych umów wraz z podatkiem od towarów i usług. Dyrektor CUW wyjaśnił, że nie zna przyczyn nie sporządzenia do UZP rocznego sprawozdania przez pracownika, który obecnie już nie pracuje w CUW. Odnośnie nierzetelnego sporządzenia sprawozdania podał: *Pracownik (...) popełnił błąd i podał do sprawozdania złe wartości. (...)*. W trakcie kontroli NIK zostało sporządzone sprawozdanie za 2018 r. i przekazane do UZP, a popełniony błąd w sprawozdaniu za 2019 r. został naprawiony poprzez sporządzenie korekty sprawozdania.

Prawie wszystkie CUW-y informowały pisemnie organ stanowiący gminy/miasta o udzielonych zamówieniach publicznych i osiągniętych cenach

5.10.1.4. W trzech CUW spośród 14 skontrolowanych (21,4%)⁷⁰ stwierdzono, że pracownicy tych centrów nie informowali organów gminy o udzielonych zamówieniach publicznych i osiągniętych cenach. W pozostałych centrach usług wspólnych przekazywanie tych informacji odbywało się pisemnie lub w sposób niesformalizowany w formie ustnej m.in. na posiedzeniach lub na wniosek zainteresowanej komisji, na naradach i spotkaniach z burmistrzem/wójtem lub radą gminy/miasta. W kontrolowanych CUW najczęściej podawano, że nie wymagano od nich przekazywania takich informacji, nie było takiego wymogu w przepisach wewnętrznych. Wskazywano także na duże obciążenie zdaniami i małą obsadę kadrową.

Kontrole CUW w zakresie zamówień publicznych

5.10.1.5. Kontrola NIK wykazała, że jedynie w trzech CUW (7,3%) przeprowadzono łącznie tylko trzy kontrole, które dotyczyły zagadnień związanych z realizacją zamówień publicznych⁷¹. Przeprowadzone, przez pracowników urzędów tych gmin, kontrole nie wykazały nieprawidłowości przy organizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Stwierdzono jedynie uchybienia, które dotyczyły braku staranności przy sporządzaniu dokumentacji przetargowej oraz m.in. braku regulaminu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości do 30 000 euro.

Przykłady

Pracownicy Biura Kontroli **Urzędu Miasta w Poznaniu** przeprowadzili w 2020 r. kontrolę w zakresie realizacji przez CUW zamówień wspólnych i powierzonych udzielonych w 2019 r. Stwierdzono uchybienia, które mogły

⁶⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740).

⁷⁰ CUW w: Tczewie, Katowicach, Mikołowie.

⁷¹ CUW w: Poznaniu (jedna kontrola w 2020 r.), Tczewie (jedna kontrola w 2018 r.), Tychach (jedna kontrola w 2019 r.).

świadczyć o braku staranności działania przy sporządzaniu dokumentacji z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jednak nie miały one wpływu na wynik postępowania.

Przedstawiciele **Urzędu Miasta Tychy** przeprowadzili w 2019 r. w CUW kontrolę w zakresie księgowości, sprawozdawczości, gospodarki majątkiem trwałym oraz gospodarności i celowości dysponowania przyznanymi środkami budżetowymi. W zakresie zamówień publicznych stwierdzili 10 przypadków nieudokumentowania ustalania wartości szacunkowej zamówienia publicznego, co było niezgodne z postanowieniami Regulaminu udzielania zamówień publicznych. Stwierdzono także, że w regulaminie tym nie uwzględniono wytycznych Prezydenta Miasta dotyczących obowiązku zamieszczenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ogłoszenia o zamówieniu.

Audytor wewnętrzny **Urzędu Miejskiego w Tczewie** w 2018 r. przeprowadził audyt, którym objęto funkcjonujący w CUW od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2018 r. system kontroli zarządczej w obszarze realizacji zamówień publicznych. Nie stwierdzono nieprawidłowości, a jedynie zalecono zaktualizowanie obowiązującego w Centrum systemu kontroli zarządczej, opracowanie i wdrożenie procedur zarządzania ryzykiem i rejestru ryzyk, a także opracowanie i wprowadzenie regulaminu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości do 30 000 euro. Zalecenia zostały zrealizowane w październiku i listopadzie 2018 r.

5.11. Efekty udzielania zamówień publicznych przez Centrum Usług Wspólnych

5.11.1. Działania Centrów Usług Wspólnych związane z ustalaniem efektów rzeczowych i finansowych prowadzenia zamówień wspólnych

5.11.1.1. Ustalono, że w siedmiu z 14 objętych kontrolą CUW-ów (50,0%) nie przeprowadzono analiz pod kątem uzyskanych efektów i oszczędności ze zrealizowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego⁷². Nie przeprowadzanie takich analiz tłumaczono najczęściej, że obowiązujące prawo nie nakładało na CUW jak i samorząd gminny takiego obowiązku. W pozostałych siedmiu jednostkach przeprowadzane analizy obejmowały porównanie cen towarów na rynku detalicznym i hurtowym, celowość wydatkowania środków publicznych pod kątem uzyskania jak najlepszych efektów, a ich dokumentowanie odbywało się w najczęściej w formie arkuszy kalkulacyjnych lub notatek służbowych.

Ustalono, że w czterech spośród siedmiu CUW⁷³, w których były przeprowadzone analizy efektów i oszczędności, nie sporządzano formalnych dokumentów potwierdzających przeprowadzony proces analizy, źródła analizowanych danych, jak i końcowych konkluzji.

Analizy pod kątem uzyskanych efektów i oszczędności z przeprowadzonych postępowań

⁷² CUW w: Tczewie, Katowicach, Tychach, Łochowie, Wyszkwowie, Ciechanowie oraz GCUW w Gdańsku.

⁷³ CUW w: Władysławowie, Kleczewie, Mikołowie, Ciechanowie.

Przykłady

W **CUW w Mikołowie** analiza pod kątem uzyskanych oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak podała Dyrektor CUW, została przeprowadzona po roku 2017, tj. po pierwszym roku funkcjonowania jednostki i wykazała, że mimo oczekiwanego efektu ekonomicznego z agregowania poszczególnych rodzajów zamówień nie został on osiągnięty. Wskazała także, że doszło do faktycznego ograniczenia kręgu potencjalnych wykonawców (drobni lokalni przedsiębiorcy nie posiadali odpowiedniego potencjału do realizacji zamówień), wydłużenia czasu przeprowadzania postępowań (nieważnienia z braku ofert), co skutkowało, że zamówienia realizowane w przyjętej formie okazały się nieefektywne i droższe. Wskazała także, że analizy prowadzono na bieżąco podczas spotkań roboczych i nie zostały utrwalone w formie pisemnej.

W **CUW w Ciechanowie** nie prowadzono analiz pod kątem uzyskanych oszczędności i efektów wynikających z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Jediną analizą jaką przeprowadzono i udokumentowano (notatki z wizyt w sklepach i przeglądania cen w internecie) było porównanie cen jednostkowych złożonych ofert na dostawy artykułów spożywczych z cenami tych artykułów na rynku detalicznym i hurtowym. Dyrektor podał, że jedynym miarodajnym czynnikiem było osiągnięcie spodziewanej wartości kwotowej umowy wynikającej z postępowania o zamówienie publiczne. Podał także, że na podstawie dokonanej przez NIK kontroli Centrum Usług Wspólnych deklaruje przeprowadzanie takich analiz.

NIK wskazała, że brak formalnego udokumentowania przeprowadzonych analiz, utrudnia bądź uniemożliwia weryfikację faktycznego ich przeprowadzenia oraz nie sprzyja transparentności podejmowanych w tym zakresie działań. Dokumentowanie przeprowadzonych analiz powinno, zdaniem NIK, pozwolić na ustalenie, która forma (wspólna, indywidualna) przeprowadzanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przynosi najlepsze efekty i oszczędności. Wyniki analiz dotyczące zamówień publicznych winny zoptymalizować decyzje zakupowe, zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej.

Badanie postępowań pod kątem uzyskiwanych efektów i oszczędności

5.11.1.2. Badaniem kontrolnym pod kątem uzyskiwanych efektów i oszczędności objęto łącznie 87 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które obejmowały dostawy (m.in.: opału, artykułów żywnościowych, artykułów biurowych) oraz usługi (m.in.: dowóz dzieci do placówek oświatowych, świadczenie obsługi prawnej, przeglądy budynków). Analizie poddano ceny jednostkowe zakupionych towarów i usług uzyskane w kontrolowanych CUW z podobnymi lub tożsamymi towarami i usługami w jednostkach niekontrolowanych. Dane o cenach wybranych towarów i usług od kierowników jednostek niekontrolowanych pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

Analiza wykazała, że tylko w jednym przypadku (CUW w Wyszku) efektywność zamawiania przez CUW usług na rzecz jednostek obsługiwanych okazała się nieopłacalna. W ośmiu przypadkach⁷⁴ (57,1%) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego realizowane przez CUW-y na rzecz jednostek obsługiwanych przyniosły korzyści w porównaniu do zamówień

⁷⁴ CUW w: Kleczewie, Tczewie, Katowicach, Tychach, Ciechanowie, Radzyminie, Michałowicach oraz we Władysławowie.

publicznych udzielanych indywidualnie. W czterech przypadkach⁷⁵ (28,6%) uzyskane ceny przez CUW-y w odniesieniu do części prowadzonych postępowań były korzystniejsze, a w części mniej korzystne. Ceny na usługi własne uzyskane w GCUW w Gdańsku w części przypadków były takie jak ceny uzyskane przez jednostki realizujące postępowania samodzielnie lub były mniej korzystniejsze.

Przykłady

W **CUW w Kłeczewie** porównanie cen dostawy oleju opałowego i usługi dowozu dzieci do placówek oświatowych (łącznie 10 postępowań) z cenami na takie dostawy i usługi z siedmiu jednostek niekontrolowanych wykazało, że w CUW uzyskano korzystniejsze ceny zarówno na dostawę oleju opałowego jaki i w większości przypadków na dowóz dzieci do placówek oświatowych.

W **CUW w Wyszku** porównanie cen przeprowadzono na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup i dostawę papieru do drukarek i artykułów biurowych w 2019 r. Analiza uzyskanych danych i informacji od trzech kierowników jednostek niekontrolowanych wykazała, że w CUW na rzecz jednostek obsługiwanych uzyskano korzystniejsze ceny zakupu ryzy papieru (12,12 zł) podczas gdy w sąsiednich gminach ceny wahały się od 12,92 zł do 14,46 zł. Także w postępowaniu na wykonanie okresowych przeglądów technicznych budynków (półrocznych i rocznych) na rzecz placówek oświatowych CUW uzyskało ceny (od 553,50 zł do 615,00 zł) korzystniejsze niż ceny uzyskiwane w postępowaniach prowadzonych samodzielnie przez te placówki przed przystąpieniem do zamówień wspólnych (od 675,50 zł do 850,0 zł).

W przypadku **GCUW w Gdańsku**, usługi dowozu dzieci do szkół kosztowały w jednostkach samodzielnie realizujące postępowania przetargowe: w 2018 r. 4,61 zł i 12,65 zł za km trasy, a w 2019 r. 11,37 zł za km trasy i były porównywalne (przy uwzględnieniu zależności ceny od długości trasy) do cen uzyskanych przez GCUW (od 2,03 do 24,93 zł w 2018 r. i 5,60 zł do 29,63 zł w 2019 r.). Natomiast ceny za jedną godzinę świadczonej usługi prawnej uzyskane przez jednostkę niekontrolowaną indywidualnie były w latach 2018–2019 niższe o 64% i 84% od cen uzyskanych w przeprowadzonych przez GCUW postępowaniach na obsługę wielu podmiotów. Należy jednak uwzględnić, że zakres usług prawnych świadczonych dla GCUW i jednostek obsługiwanych był szerszy od zakresu usług świadczonych dla jednostki niekontrolowanej.

Ceny uzyskane przez **CUW w Poznaniu** w zakupach artykułów i usług żywnościowych były z reguły korzystniejsze niż uzyskane indywidualnie. Przykładowo usługa całodziennego wyżywienia uzyskana przez CUW wyniosła w 2018 r. od 14,90 zł do 17,50 zł, w 2019 r. od 15,20 zł do 19,90 zł, a w 2020 r. 16,85 zł. Ceny uzyskane indywidualnie przez jednostki niekontrolowane wyniosły w 2018 r. od 17,40 zł do 24,70 zł, w 2019 r. od 18,60 zł do 29,90 zł, a w 2020 r. od 19,44 zł do 23,98 zł. Natomiast w przypadku usług medycznych, szkoleń BHP oraz licencji oprogramowania antywirusowego samodzielne zamówienia były korzystniejsze. Np. w 2019 r. ceny szkoleń BPH zamawianych indywidualnie wyniosły od 50 zł do 63,62 zł a przez CUW – 70 zł. Podobnie, zamówiona indywidualnie roczna licencja antywirusowej kosztowała w 2019 r. od 15 zł do 55,78 zł, a w 2020 r. od 30,26 zł do 55,76 zł. Cena oferowana przez wykonawcę wybranego przez CUW wyniosła odpowiednio 40,46 zł i 41,0 zł.

⁷⁵ CUW w: Poznaniu, Kobylnicy, Mikołowie, Łochowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku **CUW w Łochowie** ceny na zakup laptopów (o zbliżonych parametrach technicznych⁷⁶) uzyskane w 2020 r. indywidualnie były niższe od 43,5% do 13,9% niż ceny z przetargu zorganizowanym przez CUW. Natomiast w przypadku artykułów spożywczych na potrzeby placówek oświatowych, uzyskane w 2018 r. przez CUW ceny siedmiu artykułów były niższe od cen uzyskanych w postępowaniach w sąsiedniej gminie, kolejnych siedem artykułów uzyskało ceny wyższe, a jeden artykuł kosztował w obu postępowaniach tyle samo.

Dobre praktyki

W trakcie kontroli na dobrą praktykę wskazał Prezydent Ciechanowa, który poinformował, że dzięki pracownikom CUW i realizacji zamówień wspólnych udało się pozyskać środki na dodatkowe zajęcia dla uczniów oraz wyposażić szkoły w pomoce dydaktyczne. Prowadzenie wspólnych zamówień pozwoliło na realizację budżetu obywatelskiego w zakresie wyposażania przedszkolnych placów zabaw.

⁷⁶ Porównywano zakup przez trzy gminy uwzględniając podobne parametry techniczne takie jak m. in. rodzaj procesora, wielkość pamięci RAM, rodzaj karty graficznej, pojemność dysku, rodzaj systemu operacyjnego, przekątną i rozdzielczość ekranu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była ocena, czy zamówienia centralne i wspólne w wybranych jednostkach administracji rządowej i samorządowej realizowane są prawidłowo i efektywnie.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy podmioty powołane do realizacji zamówień centralnych i wspólnych wykonują swoje obowiązki zgodnie z przepisami i w sposób zapewniający sprawną realizację tych zamówień?
2. Czy postępowania w formie zamówień centralnych i wspólnych przynosiły korzyści w porównaniu do zdecentralizowanej formy udzielania zamówień publicznych?

Kontrolą objęto 18 jednostek, z tego Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Centrum Obsługi Administracji Rządowej, Komendę Główną Policji, Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej i 14 centrów usług wspólnych.

Zakres podmiotowy

Kontrolę w KPRM, COAR, KGP oraz w Centrum Zakupów dla Sądownictwa przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Kontrolę w 14 centrach usług wspólnych przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.

Kryteria kontroli

W ramach prowadzenia czynności kontrolnych w COAR, KGP, Centrum Zakupów dla Sądownictwa oraz CUW-ach, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, pozyskiwano dane i informacje o przedmiocie zamówienia i jego cenie jednostkowej uzyskanej przez jednostki nie objęte badaniem kontrolnym NIK. Do kontroli wybrano jednostki realizujące postępowania na przedmiot zamówienia tożsame lub zbliżony charakterem do przedmiotu zamówienia realizowanego przez kontrolowane jednostki.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w kontrolowanych jednostkach.

Okres objęty kontrolą

Wyniki kontroli przedstawiono w 18 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 12 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika⁷⁷, że zrealizowano trzy wnioski (25,0%) oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych sześć wniosków (50,0%). Nie przekazano informacji o realizacji trzech wniosków (25,0%).

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Zastrzeżenia do ocen i wniosków pokontrolnych NIK zostały wniesione przez jednego kierownika jednostki, tj. Dyrektora Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej.

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenie dotyczyły sformułowanej przez NIK oceny ogólnej oraz następujących kwestii: przyjęcia, że zamówienia przeprowadzone w poszczególnych sądach są tożsame lub o podobnym charakterze do zamówień realizowanych przez CZS, a ich ceny dotyczą jedynie wartości samego towaru; braku zachowania obiektywizmu co do ustaleń w zakresie uwa-

⁷⁷ Dane według stanu na dzień 15 grudnia 2020 r.

ZAŁĄCZNIKI

runkowań, które mogą mieć wpływ na różnice cen jednostkowych urządzeń informatycznych zamawianych centralnie przez CZS oraz indywidualnie przez jednostki sądownictwa powszechnego; błędnego ustalenia struktury kontrolowanych zamówień.

Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, spośród czterech zgłoszonych zastrzeżeń, jedno zostało oddalone w całości, a trzy, dotyczące:

- uznania, że zamówienia publiczne udzielane przez CZS oraz zamówienia publiczne, które były udzielane przez sądy apelacyjne odnosiły się do produktów tożsamy lub o podobnym charakterze;
- ustalenia, że ceny lub ceny jednostkowe uzyskane przez CZS oraz sądy apelacyjne przedstawiały wyłącznie wartość, za którą poszczególni zamawiający nabywali określone towary (urządzenia);
- ustalenia nieprawidłowej struktury kontrolowanych zamówień, uwzględniono w części.

Pozostałe informacje Kontrola została przeprowadzona w trybie kontroli planowej koordynowanej z inicjatywy NIK w okresie od 16 czerwca 2020 r. do 29 października 2020 r. Poprzedziły ją analizy prowadzone dla zidentyfikowania podmiotów realizujących zadania związane z postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego.

W kontroli uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej NIK, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK oraz trzy Delegatury NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁷⁸
1.	Departament Administracji Publicznej	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michał Dworczyk	Pozytywna
2.		Centrum Obsługi Administracji Rządowej	Dyrektor Ewa Madej-Popiel	Pozytywna
3.		Centrum Usług Wspólnych w Ciechanowie	Dyrektor Adam Krzemiński	Pozytywna
4.		Centrum Usług Wspólnych w Łochowie	Dyrektor Krzysztof Szulim	Opisowa
5.		Centrum Usług Wspólnych w Radzyminie	Dyrektor Krzysztof Czuba	Pozytywna
6.		Centrum Usług Wspólnych w Wyszкові	Dyrektor Małgorzata Liwartowska	Pozytywna
7.		Centrum Usług Wspólnych w Michałowicach	Dyrektor Ewa Wierzgała	Pozytywna

⁷⁸ W kontroli zastosowanie miały następujące oceny: pozytywna i negatywna. W wyjątkowych przypadkach, gdy nie zostały spełnione kryteria dla sformułowania powyższych ocen wynikających z zestawienia ocen cząstkowych, dopuszczono było zastosowanie oceny opisowej.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁷⁸
8.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Komenda Główna Policji w Warszawie	Komendant Główny Policji Jarosław Szymczyk	Opisowa
9.		Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej w Krakowie	Dyrektor Andrzej Lech	Opisowa
10.	Delegatura NIK w Gdańsku	Centrum Usług Wspólnych w Kobylnicy	Dyrektor Marta Prezlata	Pozytywna
11.		Gdańskie Centrum Usług Wspólnych w Gdańsku	Dyrektor Jerzy Zaborowski	Opisowa
12.		Centrum Usług Wspólnych Gminy Miejskiej Tczew	Dyrektor Tomasz Bronk	Pozytywna
13.	Delegatura NIK w Katowicach	Centrum Usług Wspólnych w Katowicach	Dyrektor Ryszard Jaworski	Pozytywna
14.		Centrum Usług Wspólnych Miasta Tychy	Dyrektor Dagmara Gawryszek	Opisowa
15.		Centrum Usług Wspólnych w Mikołowie	Dyrektor Aleksandra Czech	Pozytywna
16.	Delegatura NIK w Poznaniu	Centrum Usług Wspólnych we Władysławowie	p.o. Dyrektor Alicja Olek	Pozytywna
17.		Centrum Usług Wspólnych w Poznaniu	Dyrektor Monika Suchorzewska	Pozytywna
18.		Centrum Usług Wspólnych w Kleczewie	Dyrektor Maria Dobska	Opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Institucja centralnego zamawiającego, do systemu zamówień publicznych została wprowadzona przez ustawodawcę europejskiego już w pakiecie dyrektyw koordynujących procedury udzielania zamówień publicznych w 2004 r. W naszym krajowym porządku prawnym instytucja ta została ustanowiona po raz pierwszy w 2006 roku w przepisach ustawy prawo zamówień publicznych, na skutek implementacji postanowień dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi⁷⁹. Dostosowane przepisy dyrektyw do prawa krajowego pozwalają zamawiającym, na mocy art. 4 pkt 11 PZP, na nabywanie zamówień od centralnego zamawiającego albo od wybranych przez niego wykonawców bez stosowania ustawy.

Obecnie obowiązująca dyrektywa 2014/24/UE⁸⁰ w dyspozycji art. 2 ust. 1 pkt 14 zdefiniowała pojęcie „scentralizowane działania zakupowe” jako działania prowadzone w trybie ciągłym w jednej z następujących form:

- nabywanie dostaw lub usług z przeznaczeniem dla instytucji zamawiających,
- udzielanie zamówień publicznych lub zawieranie umów ramowych na roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla instytucji zamawiających.

Na skutek zmian przyjętych w pakiecie dyrektyw koordynujących procedury udzielania zamówień publicznych z 2014 r., nastąpiło doprecyzowanie instytucji centralnego zamawiającego w drodze nowelizacji ustawy PZP z 22 czerwca 2016 r., która weszła w życie 28 lipca 2016 r. Nowe uregulowania dotyczyły m.in. rozłożenia obowiązków i odpowiedzialności między poszczególnych zamawiających działających wspólnie (dodano do art. 16 ustawy ust. 6–8).

W ustawie PZP konstrukcję prawną centralnego zamawiającego ustawodawca utworzył na trzech poziomach:

- poziom państw członkowskich UE (art. 15d PZP),
- poziom krajowy (art. 15b PZP),
- poziom samorządowy (art. 15c PZP).

Ustawa PZP reguluje problematykę centralnego zamawiającego w art. 15a – 15d. Zgodnie z dyspozycją art. 15 b ust. 1 ustawy PZP centralnym zamawiającym jest zamawiający prowadzący działalność w zakresie:

- nabywania dostaw lub usług z przeznaczeniem dla zamawiających,

⁷⁹ Dz. U. L 134 z 30 kwietnia 2004 r., s. 114, ze zm.

⁸⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65, ze zm.). Artykuły 55–57 dyrektywy 2014/25/UE, dotyczące scentralizowanych działań zakupowych oraz zamówień, w których biorą udział podmioty zamawiające z różnych państw członkowskich, zostały sformułowane w bardzo podobny sposób jak regulacje art. 37–39 dyrektywy 2014/24/UE.

ZAŁĄCZNIKI

- udzielania zamówień lub zawierania umów ramowych, których przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla zamawiających,
- pomocniczych działań zakupowych.

Postępowanie o udzielenie zamówienia przeprowadzane przez centralnego zamawiającego odbywa się wyłącznie przy użyciu środków komunikacji elektronicznej (art. 15b ust. 2 PZP). Stosownie do art. 15b ust. 3 ustawy PZP, zamawiający będący jednostkami sektora finansów publicznych, państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, podmiotami prawa publicznego oraz zamawiającymi sektorowymi zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 PZP, mogą nabywać:

- dostawy lub usługi od centralnego zamawiającego lub,
- dostawy, usługi lub roboty budowlane za pomocą dynamicznych systemów zakupów obsługiwanych przez centralnego zamawiającego lub na podstawie umowy ramowej zawartej przez centralnego zamawiającego.

Ustawa PZP wskazuje w art. 4 pkt 11, iż nabywanie dostaw, usług lub robót budowlanych od centralnego zamawiającego lub od wybranych przez niego wykonawców nie podlega przepisom prawa zamówień publicznych. Centralny zamawiający może przygotowywać i przeprowadzać postępowania o udzielenie zamówienia na potrzeby innych zamawiających, stąd niezbędne stało się wyłączenie zezwalające zamawiającym na udzielanie zamówień centralnemu zamawiającemu bez stosowania przepisów ustawy PZP. Ustawę stosować bowiem będzie centralny zamawiający, a pozostali zamawiający będą mogli zawierać umowy bądź to z centralnym zamawiającym (jeśli zawarł on umowę z wybranym wykonawcą), bądź z wybranym przez centralnego zamawiającego wykonawcą na dostawy, usługi lub roboty budowlane objęte postępowaniem przeprowadzonym przez centralnego zamawiającego

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż pomimo prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez centralnego zamawiającego, to w myśl art. 15b ust. 6 PZP, zamawiający ponosi odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z ustawy PZP w zakresie części postępowania, które przeprowadza samodzielnie, w szczególności:

- za udzielanie zamówień objętych dynamicznym systemem zakupów obsługiwanych przez centralnego zamawiającego,
- za udzielenie zamówień na podstawie umowy ramowej zawartej przez centralnego zamawiającego.

Artykuł 15a ust. 6 ustawy PZP wskazuje, że do centralnego zamawiającego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zamawiającego. Centralny zamawiający może organizować postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w każdym z trybów przewidzianych w ustawie PZP. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych przez centralnego zamawiającego wygląda tak samo jak w przypadku zamawiających, którzy samodzielnie takie postępowanie prowadzą.

Ze względu na zakres i skalę udzielanych zamówień, centralny zamawiający musi zwracać szczególną uwagę na dyspozycję art. 29 ust. 1 ustawy PZP. Szeroki zakres zamówień centralnych oraz geograficzne położenie ostatecznych odbiorców tych zamówień, często wiąże się z bardzo dużym obciążeniem logistycznym zarówno po stronie zamawiającego jak i wykonawców. Stąd też opis przedmiotu zamówienia, poza odniesieniem się do aspektów technicznych powinien też precyzyjnie określać zasady realizacji świadczenia na poziomie współpracy wykonawcy z poszczególnymi zamawiającymi skupionymi wokół centralnego zamawiającego.

Centralny zamawiający – poziom krajowy

Na podstawie art. 15a ust. 4 ustawy PZP Prezes Rady Ministrów, spośród organów administracji rządowej lub jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanym, może wskazać centralnego zamawiającego. Wskazując centralnego zamawiającego, Prezes Rady Ministrów uprawniony jest jednocześnie do ewentualnego zobowiązania administracji rządowej i nakazania nabywania określonych rodzajów zamówień od centralnego zamawiającego lub od wykonawców przez niego wybranych oraz udzielenia zamówień na podstawie umowy ramowej zawartej w postępowaniu przeprowadzonym przez centralnego zamawiającego (art. 15a ust. 5 ustawy PZP).

Od 2011 r. w obrębie administracji rządowej działa centralny zamawiający, tj. Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR). Do 29 grudnia 2017 r. instytucja ta nazywała się Centrum Usług Wspólnych (CUW). Prezes Rady Ministrów, korzystając z delegacji ustawowej o której mowa w art. 15a ust. 4 i 5 ustawy PZP, na podstawie zarządzenia nr 100 Prezesa Rady Ministrów z 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej oraz wskazania jednostek administracji rządowej zobowiązanych do nabywania zamówień od centralnego zamawiającego powołał COAR jako Centralnego Zamawiającego dla 69 jednostek wskazanych w załączniku do zarządzenia. W zakresie określonym w Zarządzeniu Prezesa RM zamawiający wskazani na liście stanowiącej załącznik do zarządzenia są zobowiązani do nabywania dostaw lub usług od COAR bądź wybranych przez niego wykonawców lub korzystania z zawartych umów ramowych.

Zgodnie z § 2 Zarządzenia Prezesa RM, jego postanowienia mają zastosowanie do zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane, realizowanych na terenie kraju, do których stosuje się ustawę PZP, w tym zamówień i konkursów, o których mowa w art. 4 pkt 8 tej ustawy, których szacunkowa wartość, ustalona na zasadach określonych w tej ustawie, przekracza w danej jednostce administracji rządowej kwotę określoną w art. 4 pkt 8 ustawy PZP.

Na potrzeby jednostek administracji rządowej określonych w ww. załączniku, COAR jest właściwe do realizacji zamówień centralnych obejmujących (§ 5 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM):

- przygotowywanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych,

- udzielanie zamówień publicznych,
- zawieranie umów ramowych.

COAR wykonuje wymienione wyżej czynności w zakresie realizacji zamówień centralnych w imieniu i na rzecz zamawiających, bez konieczności podpisywania porozumień lub udzielania pełnomocnictw. Centralny Zamawiający może wykonywać również czynności na zasadach określonych odrębnymi porozumieniami i na podstawie udzielonych pełnomocnictw (§ 7 ust. 1 i 2 Zarządzenia Prezesa RM).

Zarządzenie Prezesa RM określiło zakres informacji przekazywanych centralnemu zamawiającemu przez jednostki administracji rządowej, niezbędnych do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia oraz sposób współdziałania jednostek administracji rządowej z centralnym zamawiającym. W myśl § 5 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM centralny zamawiający nabywa dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla jednostek oraz udziela zamówień lub zawiera umowy ramowe, których przedmiotem są dostawy, usługi lub roboty budowlane, z przeznaczeniem dla jednostek oraz wykonuje pomocnicze działania zakupowe.

Zgodnie z dyspozycją § 10 Zarządzenia Prezesa RM, Centralny Zamawiający jest zobowiązany do 31 maja, za pośrednictwem platformy⁸¹, wystąpić do zamawiających objętych zarządzeniem o wskazanie propozycji zamówień do realizacji w ramach zamówień centralnych w roku następnym. Zamawiający do dnia 30 czerwca przekazują Centralnemu Zamawiającemu, za pośrednictwem platformy, swoje propozycje zamówień, które będą chcieli udzielić w następnym roku. Na podstawie zebranych informacji Centralny Zamawiający do 31 sierpnia sporządza i przekazuje Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, propozycje do wykazu zamówień centralnych realizowanych w roku następnym wraz z uzasadnieniem oraz proponowaną wysokością wynagrodzenia Centralnego Zamawiającego (zgodnie z § 11 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM). Szef KPRM do 30 września musi ustalić na podstawie otrzymanych propozycji, wykaz zamówień centralnych na rok następny oraz wysokość wynagrodzenia Centralnego Zamawiającego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania umożliwiającego zawarcie umowy ramowej lub umowy, której przedmiot objęty jest zamówieniem centralnym (zgodnie z § 11 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM). Szef KPRM, ustalając wykaz zamówień centralnych, może określić, które zamówienia centralne będą realizowane przez Centralnego Zamawiającego w drodze; udzielenia zamówienia, zawarcia umowy ramowej, lub nabywania od Centralnego Zamawiającego. Ponadto może określić wynagrodzenie Centralnego Zamawiającego, uwzględniając stopień skomplikowania postępowań oraz ilość czasu potrzebnego na ich przeprowadzenie (zgodnie z § 11 ust. 4 Zarządzenia Prezesa RM). Zatwierdzony przez Szefa KPRM wykaz planowanych zamówień centralnych, Centralny Zamawiający publikuje na platformie (§ 11 ust. 3 Zarządzenia Prezesa RM).

⁸¹ Elektroniczna platforma wymiany informacji w zakresie zamówień centralnych między Centralnym Zamawiającym i Jednostkami, prowadzona przez Centralnego Zamawiającego.

Wynagrodzenie Centralnego Zamawiającego, Szef KPRM określa w wysokości od 0,5% do 1,5% ceny brutto zamówienia składanego przez zamawiającego (w przypadku zamówień nabywanych od Centralnego Zamawiającego) lub ceny brutto określonej w umowie wykonawczej, zawartej przez każdego zamawiającego z wykonawcą (w przypadku umów ramowych) albo ceny określonej w umowie zawartej w wyniku zamówienia centralnego jaką każdy z zamawiających zobowiązany jest zapłacić wykonawcy z tytułu jej realizacji, w przypadku zamówień nieobjętych umowami ramowymi (zgodnie z § 11 ust. 5 Zarządzenia Prezesa RM).

Procedura mająca na celu wybór realizującego zamówienie centralne jest następująca:

1. Zgodnie z dyspozycją § 12 Zarządzenia Prezesa RM, do 31 października zamawiający wyszczególnieni w załączniku do zarządzenia, w odniesieniu do każdego zamówienia centralnego ujętego w wykazie zamówień centralnych i przewidzianego do realizacji na rok następny, przekazują Centralnemu Zamawiającemu:
 - wstępne zapotrzebowanie, wyrażone zarówno jako liczba jednostek miary dostawy, usługi lub robót budowlanych objętych danym zamówieniem centralnym, jak i jako kwota netto szacowana przez zamawiającego na zakup dostawy, usługi lub robót budowlanych objętych danym zamówieniem centralnym;
 - przewidywaną cenę jednostkową nabycia jednostki przedmiotu dostawy, usługi lub robót budowlanych objętej danym zamówieniem centralnym, jaką zamawiający mógłby uzyskać w przypadku indywidualnej realizacji danego zamówienia;
 - informację o zaciągniętych zobowiązaniach w zakresie objętym wykazem.
2. Centralny Zamawiający zgodnie z dyspozycją § 13 Zarządzenia Prezesa RM, publikuje na platformie do dnia 15 listopada plan zamówień centralnych i postępowań objętych umową ramową na następny rok, wskazując planowany harmonogram i zakres danych niezbędnych do realizacji tych postępowań oraz projekty specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Na wniosek Centralnego Zamawiającego poszczególni zamawiający są zobowiązani udzielać wsparcia merytorycznego w zakresie projektu SIWZ.
3. Zamawiający mają czas do dnia 30 listopada, za pośrednictwem platformy, zaopiniować projekty SIWZ, zamieszczone na platformie przez Centralnego Zamawiającego.
4. Uzgodniony plan zamówień centralnych Centralny Zamawiający zamieszcza również na swojej stronie internetowej.
5. Do dnia 31 grudnia Centralny Zamawiający publikuje na platformie projekt SIWZ dla każdego postępowania.
6. W terminie 15 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, ale nie później niż do dnia 31 stycznia, zamawiający przekazują Centralnemu Zamawiającemu zweryfikowane zapotrzebowanie w zakresie zamówień centralnych.

7. Nie później niż do 15 lutego Centralny Zamawiający dokonuje korekty SIWZ i niezwłocznie ogłasza postępowania oraz publikuje na platformie harmonogram ich prowadzenia.
8. Po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia, Centralny Zamawiający zapewnia udział dwóch członków komisji przetargowej w nadzorze nad realizacją udzielonego zamówienia, zgodnie z dyspozycją § 15 ust 4 Zarządzenia Prezesa RM.
9. Uprawnienia wynikające z umowy zawartej z wykonawcą, w tym również uprawnienia wynikające z gwarancji jakości i rękojmi, wykonują zamawiający, zgodnie z dyspozycją § 15 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM.

Postępowanie o udzielenie zamówienia przeprowadzane przez Centralnego Zamawiającego odbywa się wyłącznie przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. W związku z powyższym, zgodnie z dyspozycją § 8 zarządzenia, Centralny Zamawiający i poszczególni zamawiający umieszczają na platformie informacje konieczne do przeprowadzenia postępowań w zakresie zamówień centralnych. Centralny Zamawiający oraz poszczególni zamawiający odpowiadają, w zakresie swoich kompetencji, za rzetelność, terminowość, aktualność, kompletność, czytelność i dostępność informacji zamieszczanych przez nie na platformie. Centralny Zamawiający, za pośrednictwem platformy, przekazuje zamawiającym w szczególności informacje o planowanych terminach publikacji ogłoszeń i otwarcia ofert. Z kolei zamawiający są zobowiązani do przekazywania w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy Centralnemu Zamawiającemu, za pośrednictwem platformy, informacji o umowach wykonawczych zawartych na podstawie umów ramowych oraz o wartościach zawartych umów.

Szef KPRM zgodnie z dyspozycją § 16 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM, może, w uzasadnionych przypadkach, w tym na umotywowany wniosek Centralnego Zamawiającego, podjąć decyzję o rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego, w szczególności w przypadku, gdy analiza złożonych przez poszczególnych zamawiających zweryfikowanych zapotrzebowań (opracowywanych zgodnie z § 13 ust. 6 Zarządzenia Prezesa RM) wykaże, że realizacja zamówienia nie przyniesie spodziewanych oszczędności wynikających z efektu skali bądź standaryzacji lub wymagany termin udzielenia lub wykonania zamówienia uniemożliwia lub znacznie utrudnia realizację zamówienia centralnego. W przypadku rezygnacji z realizacji zamówienia centralnego, zamawiający może samodzielnie realizować dane zamówienie.

Ponadto na podstawie § 16 ust. 3 Zarządzenia Prezesa RM, Szef KPRM, po zasięgnięciu opinii Centralnego Zamawiającego, może wyrazić wszystkim zamawiającym zgodę na samodzielną realizację całości lub części zamówienia w zakresie dostaw, usług lub robót budowlanych objętych zamówieniem centralnym, określając maksymalny termin, na jaki zamawiający będą mogli zawrzeć umowy. Zgoda taka, zgodnie z dyspozycją § 16 ust. 4 Zarządzenia Prezesa RM może być udzielona w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w tym w przypadku:

- konieczności zapewnienia bieżącego funkcjonowania zamawiających do czasu, gdy możliwe będzie rozpoczęcie świadczenia dostaw, usług

lub robót budowlanych na podstawie umów zawartych przez Centralnego Zamawiającego;

- braku możliwości realizacji zamówienia centralnego ze względu na unieważnienie przez Centralnego Zamawiającego postępowania na jego udzielenie;
- braku możliwości realizacji zamówienia zgodnie z planowanym harmonogramem, o którym mowa w § 13 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM.

Ponadto na podstawie § 17 ust. 1 zarządzenia Szef KPRM może, na umotywowany wniosek zamawiającego, wyrazić zgodę na samodzielne udzielenie zamówienia w zakresie objętym zamówieniem centralnym. Zgoda taka jest udzielana w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w tym w przypadku:

- usprawiedliwionej potrzeby pilnej realizacji zamówienia związanej z zapewnieniem funkcjonowania zamawiającego oraz realizacji jej zadań statutowych;
- złożenia przez zamawiającego zapotrzebowania na dostawę, usługę lub roboty budowlane niepoddające się standaryzacji;
- braku możliwości realizacji zamówienia na podstawie umowy wykonawczej, co zostało potwierdzone przez Centralnego Zamawiającego, w przypadku zamówień objętych umową ramową;
- braku możliwości realizacji zamówienia z przyczyn leżących po stronie Centralnego Zamawiającego, w przypadku zamówień nabywanych od Centralnego Zamawiającego;
- zamówienia publicznego współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych, dla którego istnieje ryzyko przekroczenia terminów określonych w harmonogramie realizacji projektu.

Szef KPRM jest zobowiązany zgodnie z § 17 ust. 3 Zarządzenia Prezesa RM, podjąć decyzję w terminie 14 dni roboczych od dnia otrzymania wniosku.

W zakresie sprawozdawczości, zamawiający sporządzają i przekazują Centralnemu Zamawiającemu, za pośrednictwem platformy, sprawozdania z zamówień realizowanych w poprzednim roku kalendarzowym, w terminie do 28 lutego następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy (zgodnie z § 18 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM). Sprawozdanie takie musi zawierać w szczególności informacje o wykonaniu zamówień centralnych przez danego zamawiającego, zamówieniach realizowanych samodzielnie w zakresie objętym zamówieniami centralnymi, oraz wysokości kosztów poniesionych w związku z prowadzeniem postępowań w ramach zamówień centralnych w poprzednim roku budżetowym (§ 18 ust. 3 Zarządzenia Prezesa RM).

Nadzór nad wykonywaniem przez Centralnego Zamawiającego swoich obowiązków zgodnie z § 19 ust. 1 Zarządzenia Prezesa RM, sprawuje Szef KPRM. Centralny Zamawiający sporządza i przedkłada Szefowi KPRM sprawozdanie z funkcjonowania zamówień centralnych w poprzednim roku kalendarzowym, w terminie do dnia 31 maja następującego po roku, któ-

rego sprawozdanie dotyczy (§ 19 ust. 2 Zarządzenia Prezesa RM). Stosownie do § 19 ust. 3 Zarządzenia Prezesa RM, sprawozdanie musi zawierać informacje o realizacji zamówień centralnych, w tym w szczególności o:

- szacunkowej wartości zamówień;
- przewidywanej przez zamawiających wartości nabycia zamówień bez ich centralizacji i uzyskanych cenach końcowych;
- wynagrodzeniu i kosztach Centralnego Zamawiającego związanych z realizacją zamówień centralnych;
- przedmiocie zamówień;
- liczbie jednostek miary dostawy, usługi lub robót budowlanych zakupionych w ramach zamówień;
- liczbie zamawiających biorących udział w zamówieniach;
- wykonawcach realizujących zamówienia;
- przyczynach niezrealizowania postępowania, w przypadku gdy dane zamówienie nie zostało zrealizowane;
- wynikach zrealizowanych umów zawartych w ramach zamówień centralnych, których wykonanie zakończyło się w roku objętym sprawozdaniem;
- zamówieniach samodzielnie udzielonych przez zamawiających w zakresie objętym zamówieniami centralnymi;
- wniesionych środków odwoławczych i prowadzonych postępowaniach sądowych;
- problemach związanych z realizacją zamówień centralnych.

Oprócz sprawozdania z zamówień realizowanych w poprzednim roku kalendarzowym Centralny Zamawiający zobowiązany jest raz na trzy lata do sporządzenia i przedłożenia Szefowi KPRM, analizy oszczędności i analizy efektów realizacji zamówień centralnych (zgodnie z § 19 ust. 4 i 5 Zarządzenia Prezesa RM). Analiza taka musi obejmować informacje dotyczące wynagrodzenia i kosztów realizacji funkcji Centralnego Zamawiającego oraz bilans kosztów i korzyści wynikających z zamówień centralnych.

Centralny zamawiający – poziom samorządowy

Konstrukcja prawna centralnego zamawiającego w samorządzie powstała na bazie koncepcji centralnego zamawiającego właściwego dla administracji rządowej (art. 15a ustawy PZP). Należy podkreślić, że dyspozycja art. 15c ustawy PZP przewiduje możliwość powołania centralnego zamawiającego dla samorządów w sposób autonomiczny. Jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie określa rolę centralnego zamawiającego oraz sposób jego funkcjonowania. Przepis art. 15c dodany nowelizacją ustawy PZP z 22 czerwca 2016 r. określa dodatkowe uprawnienia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie centralnego zamawiającego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na względzie zapewnienie większej efektywności, profesjonalizacji udzielania zamówień oraz zwiększenie konkurencji, może w drodze uchwały:

- wskazać albo powołać podmiot wykonujący zadania centralnego zamawiającego, albo określić sposób powoływania takich podmiotów;

- określić zakres działania tych podmiotów;
- oznaczyć zamawiających obowiązanych do nabywania określonych rodzajów zamówień od centralnego zamawiającego, udzielania zamówień na podstawie umowy ramowej zawartej przez centralnego zamawiającego lub objętych dynamicznym systemem zakupów obsługiwany przez centralnego zamawiającego;
- określić sposób współdziałania z centralnym zamawiającym.

Uchwała o powołaniu centralnego zamawiającego przez jednostkę samorządu terytorialnego powinna zawierać wskazanie podmiotu, który wykonuje zadania centralnego zamawiającego. Uchwała może także powołać taki podmiot lub zawierać przepisy dotyczące sposobu jego powołania. Kolejną kwestią, która powinna zostać rozstrzygnięta w uchwale, jest określenie zakresu działania centralnego zamawiającego. Granice działania tego zamawiającego wyznaczają przepisy art. 15b ustawy PZP, jednakże organ stanowiący może zdecydować dodatkowo o ograniczeniu przedmiotowym, tj. do niektórych rodzajów zamówień, lub ograniczeniu co do czynności, np. z wyłączeniem pomocniczych działań zakupowych. Uchwała powinna zawierać również wskazanie zamawiających, którzy są obowiązani na jej podstawie do nabywania zamówień od centralnego zamawiającego lub udzielania zamówień na podstawie umowy ramowej lub w ramach dynamicznego systemu zakupów ustanowionego przez centralnego zamawiającego. Uchwała powinna także odnosić się do sposobu współdziałania zamawiających z centralnym zamawiającym, a więc np. w przypadku przyjęcia obowiązku nabywania pewnych dostaw lub usług od centralnego zamawiającego, określenie sposobu zbierania zapotrzebowania na dane produkty lub usługi, konsultacji w zakresie dokonania opisu przedmiotu zamówienia lub warunków jego wykonywania itp.

Wspólne udzielanie zamówień

Podstawą prawną do wspólnego przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych jest dyspozycja art. 16 ustawy PZP, na podstawie której zamawiający mogą wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia, wyznaczając spośród siebie zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz. Możliwość wspólnego udzielania zamówień publicznych występuje zarówno na szczeblu administracji centralnej jak i administracji samorządowej. W pierwszym przypadku, Minister kierujący działem administracji rządowej może, w drodze zarządzenia, wskazać, spośród podległych jemu jednostek organizacyjnych lub przez niego nadzorowanych, zamawiającego, który będzie właściwy do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek, a także polecić tym jednostkom nabywanie określonych rodzajów zamówień od wskazanego albo centralnego zamawiającego lub od wykonawców wybranych przez wskazanego albo centralnego zamawiającego oraz polecić udzielenie zamówień na podstawie umowy ramowej zawartej przez wskazanego albo centralnego zamawiającego (art. 16 ust. 3 ustawy PZP). W drugim przypadku, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może

wyznaczyć spośród podległych samorządowych jednostek organizacyjnych jednostkę organizacyjną właściwą do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na rzecz tych jednostek (art. 16 ust. 4 ustawy PZP).

W przypadku wspólnego udzielania zamówień należy pamiętać że, jeżeli postępowanie o udzielenie zamówienia jest prowadzone w całości w imieniu i na rzecz więcej niż jednego zamawiającego, wszyscy zamawiający ponoszą odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z ustawy PZP. Odpowiedzialność powstaje również w przypadku, gdy jeden z zamawiających prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia, występując we własnym imieniu i w imieniu pozostałych zamawiających (art. 16 ust. 6 PZP). Z kolei, jeżeli postępowanie o udzielenie zamówienia nie jest prowadzone w całości w imieniu i na rzecz wszystkich zamawiających, każdy zamawiający ponosi odpowiedzialność za wypełnienie swoich obowiązków wynikających z ustawy w zakresie części postępowania, które prowadzi w swoim imieniu i na swoją rzecz. Wszyscy zamawiający ponoszą odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z ustawy w części postępowania, która jest prowadzona w imieniu i na rzecz wszystkich zamawiających (art. 16 ust. 7 i 8 PZP).

Wspólne udzielanie zamówień może przybierać różne postacie, od zamówień skoordynowanych poprzez opracowywanie wspólnych specyfikacji technicznych dla robót budowlanych, dostaw lub usług, które zostaną zamówione przez pewną liczbę instytucji zamawiających, z których każda prowadzi odrębne postępowanie o udzielenie zamówienia, po sytuacji, w których dane instytucje zamawiające wspólnie prowadzą jedno postępowanie o udzielenie zamówienia albo działając razem, albo powierzając jednej instytucji zamawiającej zadanie zarządzania postępowaniem o udzielenie zamówienia w imieniu wszystkich instytucji zamawiających.

Zamówienia wspólne udzielane przez Komendę Główną Policji

Zamówienia publiczne udzielane przez Komendę Główną Policji na rzecz jednostek organizacyjnych Policji zostały uregulowane w kilku dokumentach, tj. Zarządzeniu nr 17 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w Komendzie Głównej Policji, Wytocznych Nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi oraz w Decyzji nr 234 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie zasad wykonywania niektórych zadań na rzecz Centralnego Biura Śledczego Policji, Biura Spraw Wewnętrznych Policji oraz Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji „BOA”.

W ww. dokumentach zostały określone zadania poszczególnych komórek organizacyjnych KGP i jednostek organizacyjnych Policji uczestniczących w procesie planowania i realizacji zamówień publicznych, w tym zamówień wspólnych. Zasady udzielania przez KGP zamówień publicznych scentralizowanych i zamówień wspólnych przez jednostki organizacyjne Policji zostały określone w wytocznych KGP.

W Zarządzeniu nr 17 Komendanta Głównego Policji wskazano m.in., że dyrektorzy biur KGP oraz ich zastępcy, kierownicy równorzędnych komórek organizacyjnych KGP lub ich zastępcy oraz kierownicy jednostek organizacyjnych Policji oraz ich zastępcy mogli zgłaszać zapotrzebowanie w zakresie dostaw, usług lub robót budowlanych niezbędnych do realizacji zadań podległej im komórki organizacyjnej lub jednostki organizacyjnej Policji, dyrektorowi biura KGP upoważnionemu do zawierania umów cywilnoprawnych na dostawy, usługi, roboty budowlane, których realizacja była bezpośrednio związana z zakresem działania podległego mu biura. W ww. zarządzeniu określono także zasady powoływania i pracy komisji przetargowej oraz obowiązującą dokumentację związaną z udzielaniem zamówień publicznych i zawieraniem umów w KGP.

Wytyczne KGP zostały wydane na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.), w związku z art. 16 ust. 1 ustawy PZP.

Zgodnie z § 1 ust. 1 wytycznych KGP, zamówienia publiczne na obsługę lotnictwa policyjnego, dostawę dla jednostek organizacyjnych Policji sprzętu transportowego, ubezpieczenia OC, paliwa, uzbrojenia, umundurowania, wyposażenia specjalnego oraz sprzętu i usług w zakresie łączności i informatyki⁸², są udzielane przez Komendę Główną Policji.

W przypadkach uzasadnionych potrzebami służby Dyrektor Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji (dalej BLP KGP), lub Dyrektor Biura Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji (dalej BŁiI KGP), każdy w zakresie swojej właściwości rzeczowej, może wyrazić zgodę na udzielenie zamówień publicznych objętych zakresem rzeczowym Wytycznych, przez właściwą jednostkę organizacyjną policji w ramach wspólnego zamówienia na rzecz kilku jednostek organizacyjnych Policji (§ 1 ust. 2 wytycznych KGP).

Należy jednak pamiętać, że zgoda taka nie może dotyczyć zamówień publicznych na obsługę lotnictwa policyjnego.

Procedura mająca na celu wybór realizującego wspólne zamówienie kształtuje się następująco:

- jednostki organizacyjne Policji do końca pierwszego kwartału danego roku budżetowego przekazują właściwym Dyrektorom informację o planowanych przez nie zakupach (§ 2 ust. 1 wytycznych KGP);
- dyrektor BLP KGP, lub Dyrektor BŁiI KGP, każdy w swoim zakresie merytorycznym, po przeanalizowaniu informacji, o planowanych przez jednostki organizacyjne zamówieniach, wyznacza spośród jednostek organizacyjnych Policji jednostkę, która będzie obowiązana do przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia wspólnego w imieniu i na rzecz zainteresowanych jednostek organizacyjnych Policji (§ 2 ust. 2 wytycznych KGP);
- jednostka wiodąca przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakupy, dla których przewidziano możliwość

⁸² Określonych w załączniku nr 1 do wytycznych KGP.

ZAŁĄCZNIKI

- udzielenia zamówienia wspólnego, uzgadnia z pozostałymi zainteresowanymi jednostkami organizacyjnymi Policji projekt specyfikacji technicznej przedmiotu zamówienia (§ 4 ust. 1 wytycznych KGP);
- uzgodniony projekt specyfikacji technicznej jednostka wiodąca przesyła odpowiednio do BLP KGP, lub BŁil KGP w celu zaopiniowania (§ 4 ust. 2 wytycznych KGP);
 - jednostka wiodąca w porozumieniu z pozostałymi jednostkami organizacyjnymi Policji poddaje analizie opinię projektu specyfikacji technicznej, i zatwierdza ostateczny tekst specyfikacji technicznej (§ 4 ust. 3 wytycznych KGP);
 - jednostka wiodąca wyznacza termin do zgłoszenia wniosku o realizację zamówienia wspólnego i podejmuje dalsze działania określone w ustawie PZP związane z wszczęciem postępowania przetargowego (§ 4 ust. 4 wytycznych KGP);
 - podstawę do wspólnego przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego stanowi porozumienie zamawiających, zawierające w szczególności pełnomocnictwo dla jednostki wiodącej do podjęcia czynności w imieniu i na rzecz pozostałych zamawiających oraz określenie zasad, zgodnie z którymi nastąpi udzielenie zamówienia publicznego (§ 4 ust. 5 wytycznych KGP);
 - w przypadku zamówienia wspólnego dotyczącego sprzętu transportowego Dyrektor BLP KGP przesyła do stosowania jednostce wiodącej minimalne wymagania techniczne dla sprzętu (§ 4a ust. 1 wytycznych KGP);
 - na podstawie uzyskanych minimalnych wymagań technicznych, jednostka wiodąca poddaje analizie i uzgadnia z pozostałymi zainteresowanymi jednostkami organizacyjnymi Policji projekt specyfikacji technicznej oraz zatwierdza ostateczną jej treść (§ 4a ust. 2 wytycznych KGP);
 - w przypadku gdy w wyniku uzgodnień, zachodzi potrzeba wprowadzenia zmian w projekcie specyfikacji technicznej w zakresie minimalnych wymagań technicznych dla sprzętu, jednostka wiodąca jest zobowiązana do przesłania do zaopiniowania Dyrektorowi BLP KGP propozycji zmian w projekcie specyfikacji technicznej wraz z uzasadnieniem, rozeznaniami rynku potwierdzającym zachowanie konkurencji oraz oszacowaniem kosztów wynikającym z wprowadzonych zmian (§ 4b ust. 1 wytycznych KGP);
 - jednostka wiodąca w porozumieniu z pozostałymi jednostkami organizacyjnymi Policji poddaje analizie opinię do propozycji zmian w projekcie specyfikacji technicznej, uzyskaną od Dyrektora BLP KGP i zatwierdza ostateczny tekst specyfikacji technicznej (§ 4b ust. 2 wytycznych KGP);
 - informacje o wspólnie przeprowadzonych postępowaniach i udzielonych zamówieniach publicznych oraz o postępowaniach unieważnionych jednostka wiodąca przekazuje odpowiednio Dyrektorowi BLP KGP albo Dyrektorowi BŁil KGP (§ 5 wytycznych KGP).

Środki przeznaczone na realizację zamówień wspólnych zapewniają poszczególne jednostki organizacyjne Policji w granicach przyznaných limitów finansowych (§ 4 ust. 6 wytycznych KGP).

Zakupu sprzętu transportowego finansowanego lub współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, z innych źródeł zagranicznych oraz rezerw celowych budżetu państwa jednostki organizacyjnej Policji mogą dokonać samodzielnie, z pominięciem trybu określonego w wytycznych KGP (§ 2 ust. 4 wytycznych KGP).

Zamówienia centralne i wspólne udzielane przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa

Zarządzeniem Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2012 r. zostało powołane Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej. Centrum Zakupów dla Sądownictwa IGB z siedzibą w Krakowie funkcjonowało na podstawie Statutu nadanego przez Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 10 października 2017 r.⁸³ oraz było przedsiębiorcą wpisanym do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przez Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie, XI Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego, pod numerem 0000409069. Podstawowym, statutowym przedmiotem działalności Centrum było przygotowywanie, prowadzenie oraz nadzór nad zamówieniami publicznymi, udzielanymi przez Sąd Apelacyjny w Krakowie jako zamawiającego wskazanego przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie przepisu art. 16 ust. 3 ustawy PZP. Zadania realizowane w tym zakresie na podstawie zleceń udzielanych przez Sąd Apelacyjny w Krakowie obejmowały organizację i prowadzenie wspólnych cykli zakupowych na rzecz sądów powszechnych.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało ponadto Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28 marca 2017 r. w sprawie organizacji zakupów dostaw i usług w sądownictwie powszechnym oraz wskazania zamawiającego⁸⁴. W zarządzeniu tym wskazano m.in., że SA w Krakowie przygotowuje i przeprowadza postępowania o udzielenie zamówień publicznych, udziela zamówień oraz zawiera umowy ramowe na rzecz sądów w zakresie dostaw: energii elektrycznej, paliw napędowych do samochodów oraz kart flotowych, białego papieru A4 do wydruków i kopiowania, prasy, samochodów osobowych i ciężarowych oraz usług telefonii stacjonarnej i telefonii komórkowej, ubezpieczeń majątkowych i komunikacyjnych oraz usług pocztowych i kurierskich. W zarządzeniu podano także, iż sądy apelacyjne przygotowują i przeprowadzają postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, udzielają zamówień oraz zawierają umowy ramowe na rzecz sądów z obszaru danej apelacji w zakresie dostaw materiałów biurowych z wyłączeniem białego papieru A4 do wydruków i kopiowania, aparatów do telefonii komórkowej i tabletek oraz sprzętu komputerowego i biurowego.

⁸³ Niepublikowany.

⁸⁴ Dz. Urz. MS poz. 122, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
3. Zarządzenie Nr 100 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej oraz wskazania jednostek administracji rządowej zobowiązanych do nabywania zamówień od centralnego zamawiającego (M.P. z 2019 r. poz. 334).
4. Wytyczne Nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi (Dz. Urz. KGP. z 2019 r. poz. 27).
5. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie organizacji zakupów dostaw i usług w sądownictwie powszechnym oraz wskazania zamawiającego (Dz. Urz. MS poz. 122, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
12. Minister Sprawiedliwości
13. Komendant Główny Policji

6.5. Stanowiska do informacji o wynikach kontroli



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

Michał Dworczyk

BDG.WIN.1740.1.2021

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo Najwyższej Izby Kontroli¹ przedstawiam stanowisko w odniesieniu do wyników kontroli P/20/003 *Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych* w zakresie:

1. braku weryfikacji przez Szefa KPRM przesłanek wskazywanych przez JAR we wnioskach o samodzielną realizację zamówienia

zgodnie z Zarządzeniem nr 100 Prezesa Rady Ministrów² Szef KPRM ma 14 dni roboczych na rozpatrzenie wniosku JAR o samodzielną realizację zamówienia. Zastrzeżenia kontroli odnosiły się do braku weryfikacji jednej z przesłanek wskazanych w ww. *zarządzeniu* tj. przesłanki pilności. Jak wyjaśniono podczas prowadzenia czynności kontrolnych zgodnie z ustawą *o finansach publicznych*³ to kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej danej jednostki. W zakresie jego obowiązków jest należyte przygotowanie składanych do Szefa KPRM wniosków zgodnie z *zarządzeniem*. Brak jest więc podstaw, do podważania przez Szefa KPRM zarządzania procesem zakupów w jednostce oraz prawdziwości informacji przekazywanych w pismach jednostek odnośnie pilności zakupów. KPRM weryfikował wszystkie pozostałe przesłanki zawarte we wnioskach

¹ KAP.430.021.2020 z 12 stycznia 2021 r.

² Zarządzenie nr 100 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wskazania centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej oraz wskazania jednostek administracji rządowej zobowiązanych do nabywania zamówień od centralnego zamawiającego; dalej: *zarządzenie*

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych tj. Dz.U. 2019 poz. 869 ze zm.

JAR pod względem formalno-prawnym oraz rzetelnie je analizował, co pozwalało na wydanie odpowiedniej decyzji wobec wniosków JAR, a kwestia określenia pilności samodzielnej realizacji zamówienia związana z zapewnieniem funkcjonowania JAR należy wyłącznie do kierownika jednostki.

Ponadto, nie można zgodzić się z twierdzeniem, że możliwość prawna weryfikacji przesłanek istnieje w oparciu o ustawę *o kontroli w administracji rządowej*⁴, gdyż brak możliwości realizacji wynika z samej procedury postępowania kontrolnego określonego w przepisach ww. ustawy. Postępowanie kontrolne opiera się na zasadzie kontradiktoryjności, która przewiduje możliwość zgłoszenia zastrzeżeń w ciągu 10 dni roboczych. Zatem realizacja całego procesu kontroli (programowanie kontroli, przeprowadzenie czynności, przekazanie projektu wystąpienia pokontrolnego, rozpatrzenie zastrzeżeń i przekazanie ostatecznych wyników) nie jest możliwa w 14 dni roboczych, które zgodnie z *zarządzeniem* Szefa KPRM ma na rozpatrzenie wniosku JAR o samodzielną realizację zamówienia.

2. braku pełnej skuteczności w nadzorze Szefa KPRM nad wykonywaniem obowiązków wynikających z zarządzenia

zgodnie z § 19 *zarządzenia Centralny Zamawiający sporządza i przedkłada Szefowi KPRM sprawozdanie z funkcjonowania zamówień centralnych w poprzednim roku kalendarzowym w terminie do 31 maja następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy*. Tym samym obowiązku sporządzania wewnętrznych notatek służbowych dla Szefa KPRM zawierających wyniki analizy corocznych sprawozdań COAR z funkcjonowania zamówień centralnych nie należy utożsamiać z obowiązkami wynikającymi z przepisów *zarządzenia*. Sporządzanie ww. notatek wynika z wewnętrznych procedur obowiązujących w KPRM, a nie z przepisów *zarządzenia*. Nie jest zatem słuszne twierdzenie, że Szef KPRM wykazywał brak pełnej skuteczności w nadzorze nad wykonywaniem obowiązków wynikających z *zarządzenia*, zwłaszcza, że zgodnie z informacjami przedstawionymi w *Informacji o wynikach kontroli*⁵ pozytywnie oceniono realizację, kluczowych z punktu widzenia realizacji zamówień centralnych, obowiązków wynikających z *zarządzenia* tj. ustalenie wykazów zamówień centralnych czy też podejmowanie decyzji o rezygnacji z zamówień centralnych.

⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224)

⁵ *Informacja o wynikach kontroli udzielania zamówień centralnych i wspólnych*, KAP.430.021.2020 nr. Ewid. 186/2020/P/20/003/KAP; dalej: *informacja NIK*

Dodatkowo należy pokreślić, w kontekście nadzoru Szefa KPRM nad realizacją obowiązków wynikających z *zarządzenia*, że formalny obowiązek sporządzania analiz efektywnościowych został ustanowiony tylko w odniesieniu do centralnego systemu ustanowionego tym *zarządzeniem*. Natomiast, sporządzona, zgodnie z ww. *zarządzeniem*, analiza oszczędności realizacji zamówień centralnych w latach 2015 – 2017 w ocenie NIK została sporządzona terminowo i rzetelnie.

Z poważaniem

wz. *Rafał Siemianowski*

Podsekretarz Stanu

Zastępca Szefa KPRM

/podpisano certyfikatem kwalifikowanym/



Warszawa, dnia 1.02 2021 r.

Sekretarz Stanu



01623020

BM-VI.0910.2.2021

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosowanie do dyspozycji art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam poniżej stanowisko Ministra Sprawiedliwości do Informacji o wynikach kontroli – P/20/003 *Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych*.

Uprzejmie informuję, że wniosek, dotyczący Centrum Zakupów dla Sądownictwa (dalej: CZS) w zakresie systemowych analiz oszczędności i efektów realizacji zamówień o charakterze centralnym i wspólnym, zostanie w najbliższym czasie zrealizowany.

Jakkolwiek generalna ocena zakupów centralnych realizowanych przez CZS IGB jest pozytywna, a uwagi dotyczą niewielkiego zakresu działalności, należy podkreślić, że konkluzje NIK zawarte w przedmiotowym wystąpieniu, stwierdzające brak przeprowadzania analiz oszczędności i efektów wynikających z udzielania wspólnych zamówień publicznych, jak również przyjęcie w zastosowanej metodologii kontroli wyłącznie kryterium cenowego za wyznacznik wyboru najkorzystniejszej oferty i budowanie na jednostkowych przykładach wniosków o nieefektywności części z zakupów centralnych wobec zakupów indywidualnych, budzi uzasadnione wątpliwości.

Należy wskazać, że wnioski NIK sformułowane zostały wyłącznie w oparciu o kryterium cenowe, co nie w każdym przypadku jest słuszne i obiektywnie właściwe z uwagi na fakt, że nawet 40% kryterium wyboru wykonawcy mogą stanowić pozostałe parametry o charakterze pozacenowym, do których zaliczyć należy m.in.: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200

oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis, warunki i termin gwarancji, itp. Decydując o zastosowaniu określonych kryteriów oceny ofert, zamawiający kieruje się specyfiką przedmiotu zamówienia oraz potrzebą uzyskania zamówienia na najkorzystniejszych warunkach, co zapewnione zostało w przypadku postępowań przetargowych prowadzonych przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa IGB, działającego w imieniu Sądu Apelacyjnego w Krakowie.

Porównanie wyłącznie cen uzyskanych przez CZS w ramach zamówienia o charakterze centralnym z cenami podobnych towarów i usług zakupionych indywidualnie przez sądy apelacyjne nie daje obiektywnego obrazu, gdyż jak stwierdził w protokole NIK - był to jedynie asortyment/usługa „podobny”, co oznaczałoby, że przy dokonanych porównaniach nie zostały uwzględnione wszystkie kryteria mające wpływ na wybór danej oferty oraz całokształt oszczędności, na które składają się zarówno koszty zakupu, ale również utrzymania oraz serwisowania zakupionego sprzętu komputerowego lub biurowego. Dlatego też zasadnym jest, aby do porównania danego asortymentu oprócz kryterium ceny wziąć pod uwagę pozostałe istotne uwarunkowania takie jak:

- potrzeby szczegółowe opisujące przedmiot zamówienia, różnicujące sprzęt w ramach tej samej grupy asortymentowej określonej w katalogu urządzeń;
- funkcjonalne dodatkowe kryteria oceny ofert stanowiące zgodnie z art. 91 PZP aż do 40% wagi wszystkich kryteriów w stosunku do ceny;
- ilość zamawianego sprzętu informatycznego oraz koszty jego dostawy do wielu lokalizacji;
- warunki gwarancyjne i serwisowe;
- warunki dostawy i instalacji, czas realizacji zamówienia, zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz wysokość i rodzaj kar umownych.

Co przy tym istotne, nawet jednostkowe przykłady i potencjalnie możliwe przypadki tańszego uzyskania niższej ceny zakupu w ramach zakupów indywidualnych, nie powinny być podstawą do wniosków o braku zasadności zakupów centralnych w tej kategorii. Takie podejście pomija bowiem nie tylko czynniki pozacenowe wskazane powyżej, ale również aspekt kosztu całkowitego w całym cyklu życia produktu (zakup i utrzymanie), który może w sposób decydujący wpływać na ekonomiczną ocenę danego przedsięwzięcia. Podejście takie przede wszystkim jednak abstrahuje od jakościowych i systemowych kwestii oraz wymogów związanych z procesem informatyzacji sądownictwa. Niekwestionowana, szczególnie w obecnej sytuacji, potrzeba usprawnienia i centralizacji procesów informatyzacji

sądownictwa wymaga wysokiego stopnia ustandaryzowania, a często wręcz ujednolicenia sprzętu, oprogramowania i stosowanych rozwiązań informatycznych. Nie jest to możliwe w warunkach zakupów całkowicie rozproszonych i wymaga centralizacji procesów zakupowych.

Przedstawiając powyższe należy jednocześnie podkreślić, że Sąd Apelacyjny w Krakowie, zarówno samodzielnie, jak i w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości, w ramach swoich kompetencji przeprowadzał (zgodnie z potrzebą) szereg analiz w różnym zakresie, w tym także w aspekcie finansowym oraz uzyskiwanych efektów oszczędnościowych w ramach poszczególnych kategorii zakupowych. W latach ubiegłych Centrum Zakupów dla Sądownictwa w wyniku przeprowadzonej analizy ekonomicznej, w uzgodnieniu i współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, zrezygnowało w kolejnych latach np. z centralnych zakupów materiałów biurowych, z uwagi na fakt, że w ramach postępowań prowadzonych indywidualnie, możliwe jest uzyskanie korzystniejszych warunków zakupu i dostaw. Świadczy to dobitnie, iż postulowane analizy są wykonywane na bieżąco i stosuje się odpowiednio wynikające z nich konkluzje w systemie zamówień.

Również w obszarze zakupów informatycznych zdecydowano, że nie wszystkie zakupy powinny być realizowane na poziomie ogólnokrajowym przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa.

W roku 2017 na podstawie określonych przez podległe jednostki sądownictwa powszechnego potrzeb i propozycji zmian, podjęto działania w zakresie reorganizacji ówczesnie funkcjonującego systemu zakupów centralnych. Przedmiotowe działania przeprowadzono uwzględniając występujące uwarunkowania lokalne na obszarze poszczególnych apelacji, co pozwoliło wyodrębnić kategorie asortymentu, m.in. informatycznego, które mogą przynosić bardziej zoptymalizowane i korzystne efekty, w szczególności cenowe, przy zakupach częściowo zdecentralizowanych, na obszarze poszczególnych apelacji lub na poziomie poszczególnych jednostek.

Powyższe uwarunkowania oraz przeprowadzane analizy stanowiły podstawę do wprowadzenia zmian w zakresie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w *sprawie organizacji zakupów dostaw i usług w sądownictwie powszechnym oraz wskazania zamawiającego*, które objęły m.in. zakup sprzętu informatycznego (np. urządzenia wielofunkcyjne, drukarki, monitory, itp.) realizowane obecnie, co do zasady, na poziomie apelacji. Z jednej strony umożliwia to w dalszym ciągu uzyskiwanie korzyści w ramach ograniczenia kosztów kadrowych oraz wyodrębnienia profesjonalnej kadry zaangażowanej w proces zamówień publicznych na poziomie nie pojedynczych jednostek, ale Sądów Apelacyjnych, a z drugiej

strony daje szansę uzyskiwania niższych cen od dostawców o potencjale regionalnym, a nie tylko ogólnokrajowym (co jednocześnie wpływa na aspekt konkurencyjności na lokalnych, regionalnych rynkach dostawców).

Zmiany objęły również inne kategorie zakupów. Podkreślenia wymaga, że zmiany zarządzenia i organizacji systemu zakupów następowały w oparciu właśnie o przeprowadzane analizy oraz brały pod uwagę opinie zarówno CZdS i Sądu Apelacyjnego w Krakowie, ale przede wszystkim pozostałych sądów, jako odbiorców zamawianego asortymentu. Zakres asortymentu usług i dostaw, wobec których postępowania scentralizowane prowadzi Centrum Zakupów dla Sądownictwa został ograniczony w dużej mierze do kategorii o większym stopniu standaryzacji, z wysokim potencjałem uzyskiwania oszczędności z uwagi na efekt skali (ubezpieczenia, dostawy energii elektrycznej, usługi telefonii komórkowej, dostarczanie korespondencji sądowej, itp.). Część asortymentu została natomiast wyłączona z postępowań centralnych i przeznaczona do realizacji na poziomie sądów apelacyjnych lub pojedynczych sądów. Jednocześnie pozostała otwarta ścieżka i możliwość wspólnych zakupów z Sądem Apelacyjnym w Krakowie dla sądów innych apelacji, w przypadkach gdy zamawiający uznają to za rozwiązanie korzystne (m.in. z uwagi na wykorzystanie potencjału zespołu zamówieniowego CZdS IGB). Potwierdza to, że system zakupów centralnych w resorcie sprawiedliwości nie tylko obejmuje analizy jego funkcjonowania, ale że jest on rozwijany, optymalizowany i dostosowywany w oparciu o obserwacje i wnioski z tych analiz wpływające.

Mając na uwadze powyższe informuję ponadto, że wyżej przywołane zarządzenie Ministra Sprawiedliwości obecnie jest na etapie procedowania kolejnych zmian, m.in. w związku ze zmianami przepisów prawa w zakresie zamówień publicznych obowiązujących od 2021 roku, w ramach których planowane jest usystematyzowanie prowadzonych analiz poprzez wprowadzenie zasady sporządzania przez Sąd Apelacyjny w Krakowie cyklicznych analiz efektywności zakupów centralnych dla jednostek sądownictwa powszechnego, co jest zgodne z zaleceniem Najwyższej Izby Kontroli.

z pozdrowien,

SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Michał Woś



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Warszawa, dnia 1 lutego 2021 r.

I.dz. Ia-...532.../272/2021

Pani Małgorzata MOTYLOW

WICEPREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

W nawiązaniu do informacji o wynikach kontroli nr P/20/003 z dnia 12.01.2021 r. nr KAP.430.021.2020 pn. *Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych* poniżej przedstawiam stosowne informacje w przedmiotowej sprawie.

Odnosnie uwagi dotyczącej *nie przestrzegania przez jednostki organizacyjne Policji, wszystkich procedur przy udzielaniu wspólnych zamówień publicznych* informuję, że skierowano pismo do Zastępców Komendantów Wojewódzkich/Stołecznego Policji oraz Szkół Policyjnych właściwych ds. logistyki, w którym zobowiązano kierowników jednostek Policji do bezwzględnego przestrzegania postanowień wytycznych nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 25.04.2012 r. w *sprawie zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi*¹, w tym szczególnie zasad określonych w § 4 i § 5 w/wym. wytycznych.

W przedmiotowym piśmie wskazano na konieczność wykonywania zadań, które zostały określone w § 4 i § 5 ww. wytycznych, regulujących zasady udzielania przez jednostki organizacyjne Policji zamówień wspólnych, w tym poprzez uzgadnianie przez jednostki wiodące projektu specyfikacji technicznej przedmiotu zamówienia i przesyłania go do zaopiniowania do Biura Logistyki Policji KGP, przekazywania informacji o wspólnie przeprowadzonych postępowaniach i udzielonych zamówieniach publicznych, a także o postępowaniach unieważnionych.

¹ Dz. Urz. KGP z 2019 r. poz. 27

Ponadto, podjęto działania legislacyjne zmierzające do wypracowania ostatecznego kształtu dokumentu, w którym określone zostaną zasady, podział kompetencyjny oraz zakres obowiązków i odpowiedzialności wynikających z realizowania zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi - zmieniającego dotychczasowe wytyczne nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 25.04.2012 r., który pozostaje w końcowej fazie realizacji.

Odnośnie uwagi dotyczącej *nie przeprowadzania w KGP systemowych i porównawczych analiz oszczędności z udzielania scentralizowanych i wspólnych zamówień publicznych* informuję, że wdrożenie rekomendacji z powyższego zakresu zostało ocenione jako zasadne, w szczególności w obszarze zakupów asortymentu dotyczącego:

- uzbrojenia i techniki policyjnej, o którym mowa w załączniku nr 2 do wytycznych nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 25.04.2012 r. w *sprawie zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi*, po uzyskaniu stosownej zgody Dyrektora Biura Logistyki Policji KGP na jego realizację w trybie zakupu samodzielnego; przedmiotów umundurowania i wyposażenia specjalnego, o którym mowa w załączniku nr 1 do wytycznych nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 25.04.2012 r. w *sprawie zaopatrywania jednostek organizacyjnych Policji w sprzęt, materiały i usługi*, objętego zakupami centralnymi, na który wyrażona została zgoda przez Dyrektora Biura Logistyki Policji KGP na jego udzielenie w ramach zakupu samodzielnego.

Przy tworzeniu katalogu przedmiotów ujętych w wyżej wymienionym załączniku główną przesłanką było umieszczenie w nim części umundurowania, które mają bezpośredni wpływ na jednolitość wizerunkową całej formacji oraz charakteryzującą się wysokim stopniem zaawansowania technicznego z uwagi na konieczność każdorazowego potwierdzenia spełnienia przez wyrób gotowy, wymagań zawartych w opisie przedmiotu zamówienia oraz mającego odzwierciedlenie w przepisach o OiB. Taka sytuacja prowadzi do konieczności przeprowadzania badań laboratoryjnych dla wszystkich partii, realizowania każdorazowo czynności nadzoru przez „organ upoważniony”, zaangażowania pracowników posiadających odpowiednią wiedzę, dokonywania bieżących czynności kontrolnych stanu realizacji umów i końcowych odbiorów jakościowych.

W ramach podejmowanych działań o charakterze standaryzacyjnym, obejmującym problematykę umundurowania oraz wyposażenia specjalnego w Biurze Logistyki Policji KGP na bieżąco analizowane są obszary związane z jakością oraz bezpieczeństwem

wprowadzanych do służby wyrobów gotowych, które z uwagi na wdrażanie zaawansowanych technologii produkcyjnych objęte powinny być dodatkowymi badaniami, o których mowa powyżej. Taka sytuacja miała miejsce np. w odniesieniu do kombinezonu antyterrorysty, w którym zastosowano nową tkaninę trudnopalną, co zrodziło potrzebę jej weryfikacji przez uprawniony podmiot zewnętrzny. Mając na uwadze konieczność objęcia nadzorem jakości materiału, z którego wykonany został kombinezon, asortyment ten przeniesiono z zakupów realizowanych dotychczas indywidualnie przez jednostki Policji do zakupów centralnych wykonywanych przez Komendę Główną Policji i wpisano do załącznika nr 1 przedmiotowych wytycznych².

Analizy we wskazanym obszarze planowane będą w cyklu rocznym na podstawie danych przekazanych przez jednostki Policji, przeprowadzających procedurę zakupową w trybie zamówienia samodzielnego, czy też w formie zamówienia wspólnego (rodzaj, ilość oraz wartość zakupu, rozdział dot. dystrybucji przedmiotu zamówienia).

Odnosząc się do obszaru dostaw (sprzętu transportowego) wykonywanych w systemie scentralizowanym, wspólnym, czy samodzielnym, prowadzenie takich analiz obarczone jest ryzykiem istotnych błędów, przez co oceniane jest jako niezasadne. Biuro Logistyki Policji KGP określając przedmiot zamówienia oraz podejmując decyzję o rozpoczęciu postępowania opiera się na oszacowanej (czyli wstępnej) cenie jednostkowej pojazdu. To wykonawcy składając ofertę mają do dyspozycji wszystkie wymagania zamawiającego, ale także możliwość obniżenia ceny pojazdu (poprzez politykę handlową producenta), negocjowanie ceny zabudowy, wyposażenia, szkolenia, badań i transportu pojazdów. Na wymienione powyżej czynniki zamawiający nie ma żadnego wpływu (poza możliwością ich wstępnego oszacowania). W związku z powyższym może zaistnieć sytuacja, w której w wyniku samodzielnego zakupu np. 10 pojazdów, realizowanego pod koniec danego roku uzyskana zostanie niższa (lub na podobnym poziomie) cena jednostkowa pojazdu, niż w przypadku wspólnego zakupu 100 pojazdów zrealizowanego wcześniej. Jako przykład należy wskazać, że determinować to mogą m.in. czynniki technologiczne takie jak np. znany i modernizowany koszt zabudowy, wyposażenia, transportu, gotowe badania (za które wykonawca zapłacił przy wcześniejszych dostawach), realizacja planów sprzedażowych, za które sprzedający uzyska dodatkowe wynagrodzenie od importera.

Podobnie w zakupie samodzielnym lokalny dostawca/dealer może kalkulować cenę pojazdu uwzględniając fakt, że możliwym pozostanie generowanie dodatkowych zysków przy jego eksploatacji, gdyż jednostka będzie zlecać ich serwisowanie lokalnie właśnie w jego firmie.

² Zmiana uwzględniona w wytycznych nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 09 2018 r.

Dodać przy tym należy, że postępowania wspólne i samodzielne są w danym roku budżetowym często realizowane w różnych okresach czasu, a przez to wpływ na oferowane w postępowaniach ceny pojazdów może mieć także liczba sprzedanych na rynku polskim samochodów w stosunku do określonych planów sprzedażowych. Dodatkowo jeżeli dany importer dysponuje już wyprodukowanymi pojazdami, aby je szybko sprzedać, będzie skłonny obniżyć cenę. Jednocześnie decyzje o przeprowadzeniu danego postępowania są podejmowane na podstawie wielu istotnych czynników, takich jak: konieczność standaryzacji sprzętu transportowego (wniosek wskazany w Informacji o wynikach kontroli nr LOP 430.003.2017 *Użytkowanie samochodów służbowych przez funkcjonariuszy Policji* – str. 19), osiągnięcie najlepszych efektów rzeczowych w stosunku do poniesionych nakładów, aktualne potrzeby służby, dostępność środków finansowych pochodzących z oszczędności wynikających z innych rozstrzygniętych postępowań, czy też możliwości logistyczne przeprowadzenia postępowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, przeprowadzanie przedmiotowych analiz jest możliwe jedynie poprzez porównanie rzeczywistych cen jednostkowych pojazdów z cenami wcześniej oszacowanymi (zakładając i weryfikując, że wymagania techniczne im stawiane były identyczne), w celu zaplanowania oczekiwanej ich liczby i wstępnego skalkulowania cen w zakupach w kolejnych latach.



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI
z upoważnienia

PIERWSZY ZASTĘPCA
KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI
nadinsp Dariusz AUGUSTYNAK