



Warszawa, dnia 16 kwietnia 2009 r.

**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Józef Górny

P/08/014
KAP-410-08-12/08

**Pan
Jacek Sadowy
Prezes
Urzędu Zamówień Publicznych**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 5 stycznia do 24 marca 2009 r. kontrolę wykonania budżetu państwa w 2008 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 kwietnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2008 r. w części 49 przez Urząd Zamówień Publicznych, zwany dalej „Urzędem” lub „UZP”.

1. W ustawie budżetowej na 2008 r. z dnia 23 stycznia 2008 r.², zwanej dalej „ustawą budżetową”, zostały określone dochody w części 49 w kwocie 3.017 tys. zł, w wysokości równej kwocie ujętej w materiałach planistycznych UZP do projektu ww. ustawy. Urząd zrealizował dochody budżetowe w łącznej wysokości 4.096,2 tys. zł, co stanowiło 135,8 % kwoty określonej w ustawie budżetowej. Biorąc pod uwagę, że części zrealizowanych kwot dochodów nie można było na etapie planowania przewidzieć (m.in. zwroty wydatków dokonanych w poprzednim roku budżetowym, nadwyżki dochodów własnych), NIK pozytywnie ocenia rzetelność ich planowania. Szczegółowe badanie wszystkich dochodów Urzędu uzyskanych w 2008 r. wykazało, że zostały one odprowadzone na rachunek budżetu

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 19, poz. 117.

państwa w prawidłowej wysokości i w terminach określonych w obowiązujących przepisach³. Na koniec 2008 r. wystąpiły w części 49 należności w kwocie 19,6 tys. zł, które w całości były zaległościami z tytułu niezapłaconych przez dłużnika kosztów postępowania sądowego⁴. Wobec dłużnika prowadzona jest egzekucja komornicza. W 2008 r. w części 49 nie dokonywano zaniechań poboru, umorzeń, odroczeń należności i rozkładania spłat należności na raty oraz nie wystąpiło przedawnienie należności.

2. W ustawie budżetowej na 2008 r. w części 49 zostały określone wydatki w wysokości 17.398 tys. zł, tj. o 4.108 tys. zł (o 13,1 %) więcej niż w materiałach planistycznych do projektu ww. ustawy. W związku z nowelizacją w 2008 r. ustawy Prawo zamówień publicznych, która nałożyła na Urząd dodatkowe zadania (konieczność utworzenia Krajowej Izby Odwoławczej, zwanej dalej KIO, oraz zatrudnienia dodatkowych pracowników do realizacji poszerzonych zadań kontrolnych) nastąpiło zwiększenie limitu wydatków. Planowane wydatki w części 49 zostały zwiększone ze środków rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 997,4 tys. zł (tj. do wysokości 18.395,4 tys. zł). Zrealizowano wydatki w wysokości 16.490,7 tys. zł, co stanowiło 89,6 % planu po zmianach. Największe wydatki poniesiono na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 11.492,4 tys. zł (69,7 % wydatków ogółem oraz 95 % planu po zmianach), na zakup towarów i usług – 3.008,3 tys. zł (18,2 % wydatków ogółem oraz 72,3 % planu po zmianach) oraz na wydatki majątkowe – 1.349,1 tys. zł (8,2 % wydatków ogółem oraz 96,4 % planu po zmianach). Powodami niższej niż planowano realizacji wydatków było głównie niepełne wykonanie planu zatrudnienia oraz oszczędności wynikające z niepełnego wdrożenia w 2008 r. trzech dużych projektów informatycznych⁵. W ocenie NIK, Urząd podejmował działania w celu wykonania powyższych zadań (szczegóły w pkt 3 i 5 niniejszego wystąpienia).

Prezes UZP, realizując uprawnienia dysponenta głównego, dokonał w 2008 r. zmian planu wydatków części 49, polegających na przeniesieniu kwot (w łącznej wysokości 525 tys. zł) pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału. Zmiany zostały dokonane w sposób celowy i zgodny z art. 148 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶.

³ Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1-6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.).

⁴ Nakaz zapłaty z dnia 28 września 2005 r. wydany przez Sąd Rejonowy dla Wrocławia- Śródmieścia.

⁵ 1) „Budowa elektronicznego systemu obiegu dokumentów”, 2) „Przygotowanie i obsługa szkolenia w technologii e-learning (na odległość) w zakresie zasad ubiegania się o zamówienia publiczne”, 3) „Budowa systemu aukcji i licytacji elektronicznych”.

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Zasilenie rachunku bankowego UZP realizowane było stosownie do zapotrzebowań, w kwotach niezbędnych do regulowania bieżących zobowiązań Urzędu. Bezpośrednie badanie wpływu środków w odniesieniu do stanów środków na ww. rachunku na koniec poszczególnych miesięcy 2008 r. oraz na koniec 12 wybranych dekad nie wykazało przypadków zapotrzebowania środków w nadmiernej wysokości. Tym samym NIK uznaje, że wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2007 r., dotyczący niezwłocznego informowania Ministra Finansów o zmniejszeniu zapotrzebowania na środki, uwzględniającego rzeczywiste potrzeby Urzędu, został zrealizowany. Niewykorzystane w 2008 r. środki budżetowe w wysokości 172,3 tys. zł zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa w terminie określonym w § 14 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

3. Przeciętne zatrudnienie w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych w roku 2008 r. w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 132 osoby i było niższe od planu po zmianach o 26 osób, tj. o 16,5 %. W odniesieniu do 2007 r. zatrudnienie wzrosło o 21 osób, tj. o 19 %. Z ustaleń kontroli wynika, że przyczynami niepełnego wykonania planu zatrudnienia były m.in. wysoka fluktuacja kadr w UZP, długotrwałe procedury naboru pracowników na stanowiska w korpusie służby cywilnej oraz w KIO. Wydatki na wynagrodzenia (bez pochodnych) zostały zrealizowane w kwocie 9.920,3 tys. zł, tj. 95,9 % planu po zmianach. W 2008 r. przeciętne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego było wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2007 r. o 42,4 % i wyniosło 6.263,00 zł. Tak znaczący wzrost wynikał głównie ze zmiany struktury zatrudnienia (wzrost liczby członków KIO, których przeciętne wynagrodzenie jest znacznie wyższe niż w pozostałych grupach ekonomicznych) oraz ze wzrostu poziomu wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w ramach NSRO 2007-2013. Wydatki na pochodne od wynagrodzeń zrealizowano w kwocie 1.568,2 tys. zł, tj. 89,3 % planu po zmianach. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2008 r. przy wypłacie wynagrodzeń w części 49 przestrzegano obowiązku terminowego odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz na Fundusz Pracy, a także wpłat na PFRON.

4. Na zakup towarów i usług wydatkowano w 2008 r. kwotę 3.008,3 tys. zł, tj. 72,3 % planu po zmianach. Niższe od planowanego wykonanie wynikało m.in. z faktu, że niektóre z zadań związanych z informatyzacją Urzędu zrealizowano taniej niż pierwotnie planowano. Ponadto, w związku z niepełnym wdrożeniem w 2008 r. trzech projektów informatycznych, wskutek m.in. wydłużenia procedur wyboru wykonawców (na co wpływ miały protesty

zamawiających) oraz konieczności uwzględnienia w ww. projektach zmian przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, zbędne stały się zaplanowane wcześniej środki na opłaty eksploatacyjne.

Na zakupy inwestycyjne wydatkowano w 2008 r. kwotę 1.349,1 tys. zł, tj. 96,4 % planu po zmianach.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki⁷ w łącznej kwocie 2.010,3 tys. zł, tj. 12,1 % ogółu wydatków poniesionych w 2008 r. w części 49, w tym wszystkie wydatki na zakupy inwestycyjne⁸. W ocenie NIK, wydatki te zostały poniesione w sposób celowy, zgodnie z planem finansowym. Zamówienia publiczne były udzielone z zachowaniem przepisów określonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁹.

5. W 2008 r. budżet w części 49 zwiększono środkami z rezerw celowych o łączną kwotę 997,4 tys. zł, m.in. na sfinansowanie:

- wyrównania wynagrodzenia do poziomu wynikającego z jednolitego systemu wynagrodzeń w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2008 r. (na 20 etatów przyznanych zgodnie z „Aktualizacją Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013”);
- od 1 października 2008 r. 10 nowych etatów członków korpusu służby cywilnej, w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 (PO PT 2007-2013);
- dodatków specjalnych wraz z pochodnymi dla członków korpusu służby cywilnej;
- skutków procesu wartościowania stanowisk w służbie cywilnej (zwiększenie wynagrodzeń wraz z pochodnymi).

Z przyznanej kwoty wydatkowano łącznie 753 tys. zł, tj. 75,5 %. Badaniem objęto wykorzystanie wszystkich środków z rezerw celowych i ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków było m.in. przesunięcie w czasie obsadzenia 10 etatów przyznanych Urzędowi od października 2008 r. – część z nich obsadzono w listopadzie i w grudniu. Niewykorzystane środki w kwocie 43,9 tys. zł zwrócono na właściwy rachunek budżetu państwa.

⁷ 16 transakcji wchodzących w skład próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych, o wartościach nie mniejszych od kwoty 41,8 tys. zł (interwał losowania), dobranej metodą monetarną MUS oraz 3 transakcje dobrane w sposób celowy, które nie znalazły się w próbie statystycznej, dotyczące udzielonych w 2008 r. zamówień publicznych o dużej wartości.

⁸ Ponadto, wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 652,2 tys. zł (§ 4300 zakup usług pozostałych – 590 tys. zł, § 4750 zakup akcesoriów komputerowych – 59,3 tys. zł, § 4210 zakup materiałów i wyposażenia – 2,9 tys. zł), tj. 21,7 % wydatków ogółem poniesionych przez dysponenta na ten cel.

⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

6. NIK pozytywnie ocenia realizację wydatku w kwocie 123 tys. zł na zadanie pn. „Wspólny projekt badawczy UZP i Uniwersytetu Łódzkiego w zakresie potrzeb informatycznych systemu zamówień publicznych” przeniesionego do wydatków, które nie wygasły z upływem 2007 r. Poniesiono go zgodnie z przeznaczeniem i w terminie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie wydatków, które w 2007 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁰ oraz zaewidencjonowano zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Powodami niezrealizowania drugiego wydatku na zadanie pn. „Budowa i wdrożenie elektronicznego systemu obiegu dokumentów” w kwocie 470 tys. zł, były niezależne od UZP okoliczności, które wpłynęły na wydłużenie procedury wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. konieczność uwzględnienia w wymaganiach do opisu przedmiotu zamówienia zmian organizacyjnych w UZP w 2008 r., konieczność wprowadzenia zmian w formularzach ogłoszeniowych w związku z nowelizacją w 2008 r. ustawy Prawo zamówień publicznych oraz rozpatrywanie przez UZP, w toku prowadzonego postępowania, protestów wniesionych przez wykonawców. Wpływ na wydłużenie postępowania miał także fakt, że realizowano je w czasochłonnym trybie dialogu konkurencyjnego. Postępowanie trwało od 2 października 2007 r. do 30 czerwca 2008 r., a umowa z wykonawcą została podpisana 11 lipca 2008 r., tj. po terminie wydatkowania środków określonym w ww. rozporządzeniu.

7. Na koniec 2008 r., zobowiązania w części 49 budżetu państwa stanowiły łącznie 773,6 tys. zł i dotyczyły głównie wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) za 2008 r. w kwocie 714,7 tys. zł oraz płatności związanych z bieżącym funkcjonowaniem Urzędu w kwocie 58,9 tys. zł. Zobowiązania wymagalne na koniec 2008 r. nie wystąpiły.

8. W 2008 r. UZP realizował jeden projekt finansowany z funduszy Unii Europejskiej (w ramach NSRO 2007-2013) w ramach PO PT 2007-2013 pn. „Finansowanie kosztów zatrudnienia pracowników Urzędu Zamówień Publicznych wykonujących zadania związane z NSRO na lata 2007-2013”, na który wydatkowano środki w wysokości 701,3 tys. zł, tj. 77 % kwoty planowanej. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków było przesunięcie w czasie obsadzenia 10 etatów przyznanych Urzędowi od października 2008 r. Środki te były prawidłowo ujmowane w ewidencji księgowej UZP.

¹⁰ Dz. U. Nr 241, poz. 1760

9. Kontrola wykazała, że dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu części 49 – UZP, stosownie do przepisów art. 153 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, dokonując kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych. W związku z rekomendacjami zawartymi w zrealizowanych w UZP trzech audytach wewnętrznych Dyrektor Generalny UZP podejmował działania w celu ich realizacji¹¹. Tym samym NIK uznaje, że wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2007 r., dotyczący zapewnienia realizacji zaplanowanych zadań audytowych, został zrealizowany.

10. Funkcjonujący w UZP system rachunkowości spełniał wymogi określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹² oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹³. Ustalone w UZP procedury kontroli finansowej spełniały wymagania określone w art. 47 o finansach publicznych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje skuteczność funkcjonowania ww. systemu rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej, a także wiarygodność ksiąg rachunkowych. Opinia powyższa wynika z bezpośredniego badania 100 dowodów i zapisów księgowych o łącznej wartości 2.484,2 tys. zł, z tego 89 dowodów wybranych metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji (MUS) oraz 11 dowodów dobranych celowo. Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji (badanie zgodności) nie wykazało nieprawidłowości. Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w urzędzeniach księgowych wykazało, że zostały one ujęte we właściwej wartości i okresie sprawozdawczym oraz ze wskazaniem odpowiednich kont syntetycznych i analitycznych.

W opinii uwzględniono także fakt, że Urząd wywiązał się z określonego w przepisach ustawy o rachunkowości obowiązku dokonania inwentaryzacji.

Sprawozdania budżetowe UZP za 2008 r.: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń i Rb-N o stanie należności zostały sporządzone

¹¹ M.in. zobowiązał zespół ds. kadrowych do opracowania instrukcji dotyczącej zasad sporządzania opisów stanowisk pracy w UZP, zlecił administratorowi sieci informatycznej w UZP opracowanie polityki bezpieczeństwa, instrukcji oraz procedur wewnętrznych w zakresie zabezpieczenia baz danych osobowych i sprzętu informatycznego.

¹² Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

na podstawie danych z ewidencji księgowej i przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wykonanych wydatków w 2008 r., a także stanu należności i zobowiązań na koniec roku. Sprawozdania te zostały przesłane do Ministerstwa Finansów w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁴. W związku z powyższym, NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną UZP.

11. Kontrola wykazała, że dysponent części 49 zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy o finansach publicznych dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie obejmujące jedno zadanie i pięć podzadań wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz kosztów ich realizacji. Zestawienie było na bieżąco korygowane do kwoty wydatków określonej w ustawie budżetowej na 2008 r. oraz w ciągu roku budżetowego w związku ze zmianami planu wydatków.

Szczegółową kontrolą objęto, realizowane w ramach zadania głównego pn. „Nadzór nad systemem zamówień publicznych”, podzadanie „Kontrola udzielania zamówień publicznych”. Zdaniem NIK cel ww. podzadania - „zapewnienie prawidłowości wydatkowania środków publicznych” nie został realistycznie i precyzyjnie sformułowany, gdyż przez wykonywanie kontroli zamówień publicznych nie jest możliwe bieżące zapewnienie prawidłowości wydatkowania środków a jedynie wpływanie na ten proces poprzez pokazywanie zaistniałych nieprawidłowości¹⁵. Jeden spośród trzech przyjętych mierników stopnia realizacji celu, tj. „odsetek kontroli, w których stwierdzono naruszenie skutkujące nieważnością umowy” służył bardziej pomiarowi poziomu nieprawidłowości w systemie zamówień publicznych (a więc na zewnątrz UZP), niż wielkości, na które UZP przy realizacji podzadania miał wpływ¹⁶. Wartość tego miernika osiągnięta na koniec 2008 r. była aż o 60 % wyższa niż pierwotnie zaplanowano. Wydatki na objęte kontrolą podzadanie zostały zrealizowane w kwocie 6.868,4 tys. zł, co stanowiło 91,7 % planu po zmianach. Szczegółowe badanie 36 dowodów/zapisów księgowych¹⁷ na łączną kwotę 372,7 tys. zł, zakwalifikowanych do działań służących realizacji kontrolowanego podzadania, wykazało, że wydatki na kwotę 175,2 tys. zł ujęte w 20 dowodach księgowych sklasyfikowano w całości jako wydatki

¹⁴ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

¹⁵ Z rozdziału XII uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2008 r. wynika, że dysponent części określając cele, które należy osiągnąć w wyniku realizacji zadania, powinien zapewnić aby były one m.in. realistyczne (możliwe do osiągnięcia), precyzyjnie sformułowane (aby można było w oparciu o nie ustalić mierniki).

¹⁶ Z rozdziału XII uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2008 r. wynika, że dysponent części, ustalając mierniki określające stopień realizacji celów realizacji zadań, powinien zapewnić aby były one m.in. użyte do mierzenia tylko tego, na co wykonawca zadania ma wpływ.

¹⁷ Wchodzących w skład próby dowodów i odpowiadającym im zapisów księgowych wylosowanych metodą MUS.

ww. podzadania, pomimo, że w części dotyczyły realizacji innych podzadań. Formułując powyższe uwagi, NIK uwzględnia fakt, że planowanie jak i realizacja budżetu w układzie zadaniowym miały w 2008 r. charakter pilotażowy i w odniesieniu do 2009 r. zaszyły w tym zakresie istotne zmiany. Jednak, w ocenie NIK, uwagi te powinny zostać uwzględnione podczas opracowywania i realizacji budżetu zadaniowego w następnych latach.

Wobec nie stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji dochodów i wydatków w 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.