



# Minister Aktywów Państwowych

DKA.I.096.5.2022

Warszawa, 23 grudnia 2022 r.

Pan  
prof. dr hab. inż. Stanisław Prusek  
Dyrektor  
Głównego Instytutu Górnictwa

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym w Głównym Instytucie Górnictwa<sup>1</sup>, z siedzibą w Katowicach (40-166), przy Placu Gwarków 1, na temat: *Kontrola udzielania zamówień publicznych*, ujętej w *Planie Kontroli na 2022 r.* zatwierdzonym 17 grudnia 2021 r. przez Dyrektora Generalnego z upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 19 kwietnia do 28 października 2022 r., na podstawie art. 596 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>2</sup> oraz art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*<sup>3</sup>, przez zespół kontrolerów w składzie:

- Zbigniew Kosek – główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, upoważnienie nr 7/DKA/P/3/2022 z 11 kwietnia 2022 r. – kierownik zespołu kontrolerów,
- Marcel Paprocki – główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, upoważnienie nr 8/DKA/P/3/2022 z 11 kwietnia 2022 r. – kontroler.

### Zakres kontroli obejmował:

- I. Przygotowanie i przeprowadzenie wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy *Pzp*.
- II. Wydatkowanie środków publicznych w ramach postępowań o udzielenie zamówień o wartości poniżej 130 000 zł (tj. do których nie stosuje się przepisów ustawy *Pzp*).
- III. Realizację wniosków i zaleceń pokontrolnych dotyczących badanego obszaru.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

W zakresie obszaru I szczegółowy opis zagadnień, które podlegały sprawdzeniu w toku kontroli określały kwestionariusze kontroli<sup>4</sup>, które zgodnie z art. 600 ust. 1 ustawy *Pzp* zostały przekazane jednostce kontrolowanej wraz z zawiadomieniem o wszczęciu kontroli.

Celem kontroli była: ocena prawidłowości udzielania zamówień publicznych zarówno w trybie ustawy *Pzp*, jak i nie objętych obowiązkem stosowania ustawy.

<sup>1</sup> Zwanym dalej także Instytutem lub GIG.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2019; t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm. – dalej przywoływanej jako ustawa *Pzp*.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 224 t.j.

<sup>4</sup> *Kwestionariusz kontroli postępowań o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne oraz Kwestionariusz kontroli postępowań o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne.*

Ocena działalności jednostki kontrolowanej w obszarze I w zakresie zgodności udzielania zamówień publicznych z przepisami ustawy *Pzp* została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu kryterium legalności zgodnie z Działem XI ustawy *Pzp*. Natomiast w pozostałym zakresie obszaru I oraz w obszarze II w oparciu o kryteria kontroli wynikające z ustawy o kontroli w administracji rządowej, tj.: legalności, celowości, gospodarności oraz rzetelności.

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone na podstawie Projektu wystąpienia pokontrolnego. Wniesione przez Dyrektora Instytutu zastrzeżenia do Projektu wystąpienia pokontrolnego w jednym przypadku uwzględniono w całości, w dwóch częściowo, a pozostałe zostały oddalone.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej od 20 września 2015 r. (dwie kadencje<sup>5</sup>) pełni prof. dr hab. inż. Stanisław Prusek.

### OCENA OGÓLNA

W zakresie udzielania, w badanym okresie, zamówień publicznych przez Główny Instytut Górnictwa sformułowano ocenę opisową<sup>6</sup>.

Zbadano 16 postępowań o udzielenie zamówienia, w tym 6 w trybie ustawy *Pzp* i 10 nie objętych obowiązkiem jej stosowania, o łącznej wartości 20 747 102,62 zł brutto.

W zakresie 14 z 16 postępowań (tj. 87,50%) wykazano nieprawidłowości, które nie miały wpływu na ich wynik.

W 4 z 6 (tj. 66,67%) zamówień udzielonych na podstawie ustawy *Pzp* stwierdzono następujące nieprawidłowości, które nie miały wpływu na wynik postępowania:

- w 3 z 6 (tj. 50%) badanych zamówień dokonano ustalenia wartości zamówienia publicznego z nienależytą starannością;
- w 1 z 6 (tj. 16,67%) w pismach informujących o unieważnianiu przetargu nieograniczonego o tym wykonawców nie podano przyczyn uzasadnienia faktycznego unieważnienia postępowania, mimo że ustawodawca przewidział taki obowiązek w art. 260 ustawy *Pzp*.

W 1 z 6 (tj. 16,67%) badanych zamówień w trybie ustawy *Pzp* nie stwierdzono nieprawidłowości. Za prawidłowe uznano: dokonanie analizy potrzeb i wymagań; powołanie komisji przetargowej zgodnie z wymogami ustawy *Pzp* oraz regulacjami wewnętrznymi; złożenie oświadczeń na podstawie art. 56 ustawy *Pzp*; przestrzeganie w większości przypadków wymogów odnośnie obowiązku informacyjnego; wyznaczenie terminów składania ofert zgodnie z ustawą *Pzp*; umieszczanie w umowach w sprawie zamówienia publicznego elementów zabezpieczających interes Instytutu, takich jak: kary umowne i zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

W zakresie 8 z 10 (tj. 80%) badanych postępowań nie objętych obowiązkiem stosowania ustawy *Pzp* stwierdzono nieprawidłowości polegające na dokonaniu szacowania wartości zamówienia publicznego z nienależytą starannością, które nie miały wpływu na wynik tych postępowań. W 2 z 10 (tj. 20%) zamówień nie wykazano nieprawidłowości. Za prawidłowe uznano: potwierdzanie przez głównego księgowego GIG zabezpieczenia w Planie finansowym Instytutu środków na finansowanie zamówień; wskazywanie we *Wniosekach o zakup* uzasadnienia celowości udzielenia zamówień; dokonywanie wyboru wykonawców spośród ofert spełniających warunki udziału w postępowaniu i na podstawie określonych kryteriów oceny ofert; umieszczanie w umowach elementów zabezpieczających interes Instytutu, takich jak: kary umowne.

Badane zamówienia publiczne nie były wcześniej kontrolowane przez inne organy.

<sup>5</sup> Dyrektor został powołany na pierwszą kadencję przez Ministra Gospodarki na okres od 20 września 2015 r. do 19 września 2019 r., a także na drugą kadencję przez Ministra Energii na okres od 20 września 2019 r. do 19 września 2023 r.

<sup>6</sup> Sformułowanie oceny według skali: pozytywna, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna, nie dawałoby rzeczywistego obrazu funkcjonowania kontrolowanych podmiotów w zakresie objętym kontrolą.

## USTALENIA KONTROLI

### **I. Przygotowanie i przeprowadzenie wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy Pzp.**

W kontrolowanym obszarze wykazano następujące nieprawidłowości niemające wpływu na wynik postępowania:

- w 3 z 6 (tj. 50%) badanych zamówień dokonano ustalenia wartości zamówienia publicznego z nienależytą starannością;
- w 1 z 6 (tj. 16,67%) badanych zamówień w opublikowanej na stronie internetowej GIG informacji o unieważnianiu przetargu nieograniczonego oraz w pismach informujących o tym wykonawców nie podano przyczyn uzasadnienia faktycznego unieważnienia postępowania, mimo że ustawodawca przewidział taki obowiązek w art. 260 ustawy Pzp.

**Za uchybienia uznano:**

- wprowadzenie zmian do wzoru *Wniosku o zakup*, stanowiącego załącznik do Procedury PS–7.02 *Zakupy* powodujących, że nie można ustalić, kiedy miały miejsce poszczególne akceptacje i czy faktycznie nastąpiły przed wszczęciem postępowania oraz w jakim trybie będzie prowadzone postępowanie i jaka jest wartość szacunkowa zamówienia netto w zł i w euro;
- w 2 z 6 (tj. 33,33%) badanych zamówień nierzetelnie sporządzono dokumenty: *Obliczanie wartości zamówienia* oraz *Ustalenie trybu przeprowadzenia przetargu* z uwagi na błędy w przeliczeniu wartości zamówienia na euro, co nie wpłynęło na prawidłowość prowadzenia postępowań;
- w 3 z 6 (tj. 50%) badanych zamówień protokoły z posiedzeń komisji przetargowych sporządzone zostały z naruszeniem wymogów określonych w wewnętrznej regulacji oraz nie w pełni realizowały zalecenie pokontrolne dotyczące wskazywania wyników głosowań poszczególnych członków komisji i przyznanych przez nich punktów stosownie do kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty;
- w 1 z 6 (tj. 16,67%) badanych zamówień komisja przetargowa nie wystąpiła do Dyrektora Instytutu z wnioskiem o unieważnienie postępowania, co było naruszeniem wymogów wewnętrznej regulacji;
- w 2 z 6 (tj. 33,33%) badanych zamówień nierzetelnie sporządzono protokoły postępowań o udzielenie zamówienia z uwagi na nieuzupełnienie wymaganych informacji oraz błędne przeliczenie wartości zamówienia na euro.

**Za prawidłowe uznano:** dokonanie analizy potrzeb i wymagań; powołanie komisji przetargowej zgodnie z wymogami ustawy Pzp oraz regulacjami wewnętrznymi; złożenie oświadczeń na podstawie art. 56 ustawy Pzp; przestrzeganie w większości przypadków wymogów odnośnie obowiązku informacyjnego; wyznaczenie terminów składania ofert zgodnie z ustawą Pzp; umieszczanie w umowach w sprawie zamówienia publicznego elementów zabezpieczających interes Instytutu, takich jak: kary umowne i zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

Zwrócono uwagę, że we wszystkich 6 badanych postępowaniach (w tym 2 unieważnionych) podstawę oszacowania wartości zamówienia stanowiła wstępna oferta bądź faktura wykonawcy, z którym ostatecznie zawarto umowę, przy czym w 4 przypadkach wykonawcy ci wcześniej świadczyli tego typu usługi/dostawy dla GIG i w związku z tym posiadali unikalną wiedzę o danym systemie bądź produkcie, której nie mieli inni wykonawcy na rynku. Taką sytuację można określić jako naturalną przewagę konkurencyjną, która może wpływać na zakłócenie przejrzystości prowadzonego postępowania oraz w efekcie prowadzić do naruszenia zasady konkurencyjności i równego traktowania wykonawców. Przedmiot i zakres tych zamówień nie uzasadniał występowania tylko do jednego wykonawcy.

Podstawę prawną funkcjonowania systemu zamówień publicznych w zakresie badanych postępowań stanowiły: ustawa *Pzp*, akty wykonawcze do ustawy oraz opracowana w Instytucie Procedura<sup>7</sup> PS–7.02 *Zakupy*. W Procedurze rozdzielono, zgodnie z zaleceniem pokontrolnym, zasady postępowania przy udzielaniu zamówień w trybie ustawy *Pzp* do zamówień, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy *Pzp* o wartości nieprzekraczającej 130 000 zł netto (pkt 3.5 Procedury).

Za prawidłowe uznano wprowadzenie do Procedury PS–7.02 *Zakupy* obowiązku inicjowania postępowań na podstawie *Wniosku o zakup*, w którym miał być określony przedmiot i uzasadnienie zakupu, szacunkowa wartość zamówienia, tryb udzielenia zamówienia oraz źródło finansowania. Wzór *Wniosku o zakup* obowiązujący do 31 stycznia 2021 r. stanowił realizację jednego z zaleceń pokontrolnych. Niemniej jednak, po tej dacie dokonano zmian<sup>8</sup> we wzorze *Wniosku o zakup*, tj. usunięto:

- datę sporządzenia *Wniosku* oraz datę przy wymaganych podpisach (kierownika działu, głównego księgowego, Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Ekonomicznych), co powodowało, że nie można ustalić, kiedy miały miejsce poszczególne akceptacje i czy faktycznie nastąpiły przed wszczęciem postępowania (opublikowaniem ogłoszenia o zamówieniu),
- obowiązek wpisywania wartości szacunkowej netto w zł i w euro – zastąpiono je sformułowaniem: *łączna wartość w skali roku przekracza 130 000 zł TAKNIE*. Kierownik zamawiającego powinien mieć pełną informację odnośnie do wysokości przeliczenia wartości planowanego zamówienia na euro z uwagi na zapewnienie prawidłowego wyboru trybu. Ponadto ustawodawca wymaga, aby podstawą ustalenia wartości zamówienia było całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, co powinno być wykazane we *Wniosku o zakup*,
- obowiązek wskazywania konkretnego trybu, w jakim ma być udzielone zamówienie publiczne, co ma istotne znaczenie dla zatwierdzenia właściwego trybu przez kierownika zamawiającego.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Ekonomicznych wynika, że *draft wniosku o zakup nie jest dokumentem, którego wzór czy też minimalne wymagania są określone przepisami prawa, jest to dokument wewnętrzny, mający na celu zainicjowanie postępowania zakupowego. Opracowany wzór jest wystarczający dla Zamawiającego do zainicjowania postępowania w sprawie dokonania zakupu*. Nie można podzielić powyższej opinii, gdyż obecnie obowiązujący wzór wniosku nie daje kierownikowi zamawiającego pełnej wiedzy odnośnie do istotnych parametrów prowadzonego postępowania, a nie ulega żadnym wątpliwościom, że kierownik zamawiającego składając podpis na takim dokumencie poświadczają, że wyraził zgodę na wszczęcie i prowadzenie postępowania na warunkach tam określonych. Zwłaszcza, że popełnienie błędu na tym etapie może narażać kierownika zamawiającego na późniejszą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powyższe zmiany we wzorze *Wniosku* uznano za uchybienie.

Ponadto, na podstawie badanych zamówień, w tym nie objętych obowiązkiem stosowania ustawy *Pzp*, ustalono że we wzorze *Wniosku o zakup* nie został wprowadzony wymóg opisywania przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący. Zawarte bowiem w punkcie I. *Określenie przedmiotu zamówienia (zapotrzebowanie)* elementy powodowały, że jedynie w sposób ogólny i lakoniczny wpisywano przedmiot *Wniosku*. Stwierdzono również, że opisana w punkcie 3.5 Procedury metoda dokonywania rozeznania rynku polegająca na przesyłaniu wstępnego zapytania ofertowego do 3 potencjalnych wykonawców lub jego opublikowaniu na stronie Instytutu nie była wystarczająca dla prawidłowego szacowania wartości zamówienia. W siedmiu badanych postępowaniach w odpowiedzi na opublikowane wstępne zapytanie ofertowe wpływały pojedyncze oferty, w oparciu o które Instytut dokonywał szacowania wartości tych zamówień. Ten sposób procedowania nie zapewniał rzetelnego szacowania wartości poszczególnych zamówień.

W Procedurze PS–7.02 *Zakupy* nie opisano zasad związanych z planowaniem postępowań o udzielenie zamówień na kolejny rok budżetowy. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Ekonomicznych wynika, że *GIG jako instytut badawczy, zgodnie z art. 9 pkt 14 ustawy z dnia*

<sup>7</sup> W badanym okresie obowiązywały kolejne wersje Procedury, tj.: edycja nr: 7 z listopada 2020 r., edycja 8 z lutego 2021 r., edycja 9 z marca 2021 r. Procedura określała sposób przygotowania i prowadzenia realizowanych przez GIG postępowań o udzielenie zamówień w trybie ustawy *Pzp*, jak i zamówień nie objętych ustawą.

<sup>8</sup> Procedura PS–7.02 *Zakupy* – edycja 9 z marca 2021 r.

27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>9</sup> został wyłączony z sektora jednostek finansów publicznych, dlatego nie był zobowiązany do sporządzania planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Stosownie do art. 23 ust. 1 ustawy Pzp ustawodawca pozostawił do fakultatywnej decyzji instytutów badawczych czy będą sporządzać plany postępowań o udzielenie zamówień. Niemniej jednak dobrą praktyką byłoby wprowadzenie do wewnętrznej regulacji unormowań obligujących do sporządzania i publikowania na stronie internetowej takiego planu, co wpłynęłoby na usystematyzowanie prowadzonych postępowań oraz zwiększenie ich transparentności i przejrzystości. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na zasadność wprowadzenia do *Wniosku o zakup* odesłania do pozycji z planu zamówień na dany rok budżetowy, co ma znaczenie zwłaszcza w przypadku udzielania zamówień w częściach. Na gruncie piśmiennictwa podkreśla się, że sporządzanie i publikowanie planu zamówień publicznych ma na celu zwiększenie transparentności wydatkowania środków publicznych i pozwoli podmiotom zainteresowanym ubieganiem się o udzielenie zamówienia publicznego na lepsze przygotowanie się do procesu zamówieniowego zwłaszcza poprzez uzyskanie przejrzystej informacji o planowanych w danym roku zamówieniach do udzielenia<sup>10</sup>.

Stwierdzono, że Dyrektor GIG, zgodnie z wymogami określonymi w art. 53 i 55 ustawy Pzp powołał<sup>11</sup>, jako zespoły pomocnicze do przygotowania i przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówień publicznych, dwie stałe komisje przetargowe: *na roboty budowlane, prace konserwacyjne i usługi, ds. zakupów sprzętu, aparatury naukowo-badawczej i materiałów*. Do zadań komisji należało m.in. dokonywanie pisemnej oceny wyników postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przygotowanie protokołów z przebiegu postępowań, przedstawianie Dyrektorowi propozycji wykluczenia wykonawcy, odrzucenia oferty oraz wyboru najkorzystniejszej oferty, występowanie z wnioskiem o unieważnienie postępowania. Komisje składały się z członków stałych (w tym przewodniczącego i sekretarza) oraz członków powołanych doraźnie w zależności od potrzeb danego zamówienia publicznego. Dyrektor określił także organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowych, mając na celu zapewnienie sprawności ich działania, indywidualizacji odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz przejrzystości prac. Ponadto został nałożony na sekretarza komisji przetargowej obowiązek sporządzania protokołu z posiedzenia komisji, w którym miał być opisany jego przebieg, w szczególności wyniki głosowań, dokonane czynności i zadania przydzielone członkom komisji oraz informacja o zgłoszonych zdaniach odrębnych, co stanowi realizację jednego z zaleceń pokontrolnych.

Kwestie związane z dokonywaniem i kontrolą wydatków w GIG – w badanym okresie – regulowały: Procedura<sup>12</sup> PS–6.07 *Opracowywanie rocznych planów przychodów i kosztów*, Procedura PS–7.02 *Zakupy*, Procedura<sup>13</sup> PS–7.13 *Realizacja projektów*, Procedura<sup>14</sup> PS–7.15 *Realizacja prac statutowych*, Procedura<sup>15</sup> PS–7.17 *Realizacja prac badawczo-usługowych*. Ponadto Dyrektor GIG utworzył Zespół *ds. monitorowania sytuacji finansowej Instytutu*, którego celem był m.in. monitoring wydatków poniesionych w związku z prowadzoną działalnością oraz analiza planów zakupowych i inwestycyjnych Instytutu.

[Dowód: akta kontroli – Tom I str. 79-189]

Ustalono, że Instytut przekazał<sup>16</sup> roczne sprawozdanie o zamówieniach udzielonych w 2021 r. Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie<sup>17</sup> wyznaczonym w art. 82 ust. 2 ustawy Pzp.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 305; t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

<sup>10</sup> P. Granecki, I. Granecka, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.

<sup>11</sup> Pismem według rozdziałnika nr 5/21 Dyrektora GIG NOZ/268/2021 z 1 lutego 2021 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowych – dalej jako: *Pismo powołujące komisje przetargowe*.

<sup>12</sup> Edycja 6 z października 2018 r. Procedury określała sposób postępowania przy opracowywaniu rocznego planu finansowego Głównego Instytutu Górnictwa.

<sup>13</sup> Edycja 12 z czerwca 2020 r. Procedura zawierała zasady postępowania w Instytucie przy przygotowaniu i realizacji projektów.

<sup>14</sup> Edycja 13 z października 2020 r. Procedura określała merytoryczne i organizacyjne zasady postępowania związane z realizacją prac statutowych w oparciu o *Kierunkowy plan tematyczny badań naukowych i prac rozwojowych GIG*, finansowanych ze środków pochodzących z subwencji na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, przyznawanej przez ministra właściwego ds. nauki.

<sup>15</sup> Edycja 5 z sierpnia 2018 r. Procedura zawierała zasady postępowania przy realizacji prac badawczo-usługowych w GIG.

<sup>16</sup> Przy użyciu formularza umieszczonego i udostępnionego na stronie: <https://ezamowienia.gov.pl/>.

Sprawozdanie było zgodne z wymogami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania<sup>18</sup>.

[Dowód: akta kontroli – Tom I str. 200-227]

Zgodność z przepisami ustawy Pzp udzielonych przez GIG zamówień publicznych w 2021 r. została zbadana na próbie<sup>19</sup> obejmującej 3 z 27 (tj. 11%) postępowań o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne oraz 1 z 2 (tj. 50%) postępowań o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne. Ponadto na próbie stanowiącej 2 z 11 (tj. 18%) została skontrolowana prawidłowość unieważniania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez Instytut w 2021 r. Badaniem nie objęto udzielonych przez Instytut zamówień publicznych finansowanych lub współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

### **Postępowania o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne przeprowadzone przez GIG w 2021 r.**

Zakresem kontroli zostało objęte zamówienie publiczne pn. *Zapewnienie ochrony osób, mienia i obiektów GIG zgodnie z ustawą o ochronie osób i mienia, ustawą o ochronie informacji niejawnych i przepisami wewnętrznymi Instytutu wraz z zabudową technicznych systemów ochrony i dozoru wizyjnego*, w związku z którym GIG przeprowadził, w okresie od 22 grudnia 2020 r.<sup>20</sup> do 31 sierpnia 2021 r.<sup>21</sup> łącznie 2 postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Pierwsze<sup>22</sup> zostało wszczęte na podstawie ogłoszenia o zamówieniu z 17 marca 2021 r., a następnie unieważnione 13 maja 2021 r. Drugie postępowanie<sup>23</sup> zostało wszczęte na podstawie ogłoszenia o zamówieniu z 21 maja 2021 r. i zakończone podpisaniem 31 sierpnia 2021 r. umowy w sprawie udzielania zamówienia. Łączna wartość obu zbadanych zamówień wyniosła 18 197 124,55 zł brutto.

Oba postępowania zostały zainicjowane, zgodnie z pkt 3.2.1 Procedury PS-7.02 Zakupy, na podstawie Wniosków o zakup. W przypadku obu Wniosków stwierdzono uchybienie w zakresie rzetelności ich sporządzenia. W rozstrzygniętym postępowaniu – Wniosek był zgodny z wewnętrzną regulacją, ale nie zawierał wszystkich istotnych informacji o wszczynanym postępowaniu niezbędnych dla kierownika zamawiającego, tj.: daty jego sporządzenia oraz przy wymaganych podpisach, co spowodowało, że nie można było ustalić, kiedy został opracowany i zaakceptowany/ zatwierdzony, a także brakowało informacji o wartości szacunkowej netto w zł i w euro oraz wskazania konkretnego trybu, w jakim ma być udzielone zamówienie publiczne. Ponadto nie zaznaczano właściwej opcji TAK/NIE w sformułowaniu łączna wartość w skali roku przekracza 130 000 zł. W unieważnionym postępowaniu Zastępca Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych nie zaznaczył właściwej opcji akceptuję/nie akceptuję, co jak wyjaśnił było wynikiem przeoczenia, (...) jego wolą było zaakceptowanie wniosku do realizacji, o czym świadczą dalsze czynności podejmowane w sprawie. Naruszało to jednak wymogi określone w pkt 3.2.1 i 3.2.6 ww. Procedury.

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 1 - str. 8-9, 346-368; cz. 2 - str. 376-376A, 787-807]

Potwierdzono, że zamawiający w obu postępowaniach dokonał analizy potrzeb i wymagań uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia stosownie do wymogów określonych w art. 83 ust. 1 ustawy Pzp.

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 1 - str. 1-7, 346-368; cz. 2 - str. 369-375, 787-807]

<sup>17</sup> Tj. 23 lutego 2022 r.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2463.

<sup>19</sup> Dobór próby był ustalony na podstawie wyczerń dokonanych na etapie analizy przedkontrolnej w oparciu o zamówienia publiczne opublikowane na stronie BIP GIG w badanym okresie.

<sup>20</sup> Tj. od momentu zatwierdzenia wniosku inicjującego postępowanie przez Zastępcę Dyrektora GIG ds. Finansowo Ekonomicznych.

<sup>21</sup> Tj. do momentu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego nr 30/FT-2/2021 z 31 września 2021 r.

<sup>22</sup> Znak: FT-2021/01/01.

<sup>23</sup> Znak: FT-2021/05/01.

Postępowania zostały wszczęte na podstawie prawidłowo opublikowanych ogłoszeń o zamówieniu<sup>24</sup>. Stosownie do art. 86 ustawy *Pzp* ww. ogłoszenia, ogłoszenia o zmianie ogłoszenia<sup>25</sup> oraz ogłoszenie o udzieleniu zamówienia<sup>26</sup> zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej<sup>27</sup>. GIG opublikował na stronie internetowej ogłoszenia o zamówieniu oraz ogłoszenia o zmianie ogłoszenia.

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 1 - str. 54A-101, 346-368; cz. 2 - str. 422-461, 787-807]

Wszystkie osoby wykonujące czynności w badanych postępowaniach prawidłowo złożyły w formie pisemnej oświadczenia o braku okoliczności, o których mowa w art. 56 ustawy *Pzp*, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 1 - str. 31-48, 346-368; cz. 2 - str. 394-412, 787-807]

Z *Wniosku o zakup* sporządzonym w unieważnionym postępowaniu wynika, że szacowanie wartości zamówienia ustalono na podstawie innej metody (szacunkowego wyliczenia wartości zamówienia) niż przewidziano to w pkt 3.3.4.<sup>28</sup> Procedury PS-7.02. *Zakupy*. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Ekonomicznych wynika, że *zamawiający przez szacunkowe wyliczenie wartości zamówienia rozumie analizę wydatków poniesionych na zamówienie danego rodzaju w okresie poprzedzającym moment szacowania wartości zamówienia*. Ponadto, co istotne szacunkową wartość zamówienia<sup>29</sup> ustalono wyłącznie na podstawie **Jednej faktury**<sup>30</sup> wystawionej przez wykonawcę, z którym zawarto umowę w wyniku ponownie przeprowadzonego przetargu (świadczącego także we wcześniejszych latach tego typu usługę na rzecz GIG). Zastępca Dyrektora ds. Finansowo-Ekonomicznych wyjaśnił, że *wartość zamówienia została ustalona na podstawie wydatków poniesionych przez zamawiającego w poprzednim okresie. Załączona faktura była podstawą do obliczenia stawki rbg pracownika ochrony, przy uwzględnieniu zakładanego wzrostu wynagrodzeń oraz kosztów i to stało się podstawą do ustalenia wartości zamówienia w wysokości 8 856 608,80 zł brutto i oszacowania wartości zamówienia w wysokości 7 200 494,96 zł netto*. Nie można uwzględnić powyższych wyjaśnień, gdyż w przypadku szacowania na podstawie zamówień zrealizowanych w ubiegłych latach, *zamawiający ma obowiązek uwzględnienia nowych cen i ilości zamówienia*<sup>31</sup>, co w badanym przypadku nie nastąpiło. Zasadne w takiej sytuacji byłoby stosowanie dodatkowych mechanizmów pozwalających na porównywalność cen rynkowych, co zapewniłoby oszczędne wydatkowanie środków na zamówienie. Opierając szacowanie wartości zamówienia wyłącznie na koszcie/cenie wskazywanej przez jednego wykonawcę, nie zapewniono właściwego rozeznania rynku. Podkreślenia wymaga fakt, że zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie tego zamówienia identyczną kwotę, jak oszacowana wartość zamówienia. W powyższym postępowaniu koszt realizacji zamówienia podany w 3 na 4 (tj. 75%) złożonych ofert był wyższy od kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie tego zamówienia. Zamawiający unieważnił powyższe postępowanie na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy *Pzp* z uwagi, że koszt najkorzystniejszej oferty przewyższał kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ustaleniu wartości zamówienia publicznego z nienależytą starannością, która nie miała wpływu na wynik postępowania. *Ustalenie wartości zamówienia ma istotne znaczenie dla zapewnienia prawidłowości postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego*<sup>32</sup>.

<sup>24</sup> Ogłoszenia z 17 marca 2021 r. i z 21 maja 2021 r.

<sup>25</sup> W unieważnionym postępowaniu ogłoszenia z 14, 19 i 26 kwietnia 2021 r. Natomiast w rozstrzygniętym z 7 czerwca 2021 r.

<sup>26</sup> Ogłoszenia z 22 czerwca 2021 r. i z 15 września 2021 r.

<sup>27</sup> Dodatkowo ogłoszenia opublikowano w mini Portalu UZP.

<sup>28</sup> Zgodnie z przywołanym przepiśsem szacunkową wartość zamówienia ustala się, przy zastosowaniu co najmniej jednej z następujących metod: analizy cen rynkowych lub analizy wydatków poniesionych na zamówienia danego rodzaju w okresie poprzedzającym moment szacowania wartości zamówienia, z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, bądź analizy cen ofertowych złożonych w postępowaniach prowadzonych przez zamawiającego lub zamówień udzielonych przez innych zamawiających, obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia, z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>29</sup> W wysokości 7 200 494,96 zł, tj. 1 686 575,07 euro.

<sup>30</sup> Faktura za usługę ochrony osób i mienia na terenie GIG na kwotę 279 601,37 zł, wystawiona 1 grudnia 2020 r.

<sup>31</sup> M. Sieradzka (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2022.

<sup>32</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 lutego 2021 r., sygn. akt I GSK 233/18, Legalls.

W kolejnym postępowaniu zakończonym wyborem wykonawcy również stwierdzono **nieprawidłowość** niemającą wpływu na wynik postępowania polegającą na dokonaniu szacowania wartości zamówienia publicznego z nienależytą starannością. Zamawiający oszacował wartość zamówienia w identycznej wysokości, jak w unieważnionym postępowaniu. W powyższym postępowaniu dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty i została zawarta umowa (z wykonawcą wcześniej świadczącym tego typu usługi dla GIG, którego faktura stanowiła podstawę do oszacowania wartości unieważnionego postępowania). We *Wniosku*<sup>33</sup> wskazano, że wartość szacunkową zamówienia ustalono *na podstawie szacunkowego wyliczenia wartości zamówienia*, przy czym w pkt. 3.3.4. Procedury PS-7.02. *Zakupy* nie przewidziano takiej metody. Brak również dowodów potwierdzających ustalenie z należytą starannością wartości tego zamówienia – w przedłożonej dokumentacji znajdował się jedynie dokument pt. *Obliczanie wartości zamówienia* (w którym wykazano wyłącznie ostateczną kwotę oszacowanej wartości zamówienia i jej równoważnik w euro) oraz dokument pn. *Wyliczenie wartości zamówienia* (tj. tabela z wyliczeniami bez przedstawienia dowodów, na podstawie których zostały dokonane)<sup>34</sup>. Należy zauważyć, że przyjęta w tym postępowaniu szacunkowa wartość była identyczna, jak w unieważnionym postępowaniu, pomimo posiadanej przez zamawiającego wiedzy, iż trzy ze złożonych wówczas ofert przekraczały wysokość kwoty, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie tego zamówienia (ustalonej w dokładnie takiej samej wysokości, jak oszacowana wartość).

Na łamach piśmiennictwa<sup>35</sup> podkreśla się, że *przy szacowaniu wartości zamówienia należy zachować należyłą staranność, która przejawia się przede wszystkim w uwzględnieniu w wartości szacunkowej wszystkich warunków, jakie towarzyszą aktualnie, w momencie szacowania, danemu rynkowi. (...) Niezależnie od wartości zamówienia i jego przedmiotu zamawiający, w celu wykazania poprawności ustalenia wartości zamówienia, powinien udokumentować proces szacowania wartości zamówienia. Z dokumentów powinno wynikać jakie czynności zamawiający podjął w toku szacowania wartości zamówienia i jak ją finalnie ustalił*<sup>36</sup>. Za weryfikację szacowania wartości odpowiedzialny był przewodniczący komisji przetargowej.

Ustalono, że w obu postępowaniach przewodniczący komisji przetargowej nierzetelnie sporządził istotne z punktu widzenia szacowania wartości zamówienia dokumenty: *Obliczanie wartości zamówienia* oraz *Ustalenie trybu przeprowadzenia przetargu*, tj. jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Ekonomicznych omyłkowo 8 856 608,80 euro netto zamiast 1 686 575,07 euro netto. Powyższe uznano za **uchybenie**.

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 1 - str. 8-9, 24-30, 346-368; cz. 2 - str. 376-376A, 391-393, 787-807]

Specyfikacje Warunków Zamówień (dalej: SWZ) w obu postępowaniach zawierały elementy wymagane w art. 134 ustawy *Pzp*, zostały zatwierdzone (w wersji papierowej<sup>37</sup>) przez przewodniczącego komisji przetargowej<sup>38</sup> oraz udostępnione na stronie internetowej Instytutu. Stwierdzono, że zamawiający w ciągu zaledwie 3 miesięcy (biorąc pod uwagę oba przeprowadzone postępowania) 3-krotnie zmieniał wagę kryteriów oceny ofert. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych wynika, że *na etapie postępowania unieważnionego zamawiający zmniejszył liczbę kryteriów oceny ofert na 2 (dwa) z wagą 50% na 50%, z uwagi na pierwotne rozdrobnienie, w którym występowały 4 (cztery) kryteria oceny (75%, 5%, 7% i 13%). Na etapie postępowania rozstrzygniętego zamawiający zmienił wagi kryterium z wcześniejszej 60%/40%*,

<sup>33</sup> We *Wniosku o zakup* wykazano jako osobę ustalającą wartość szacunkową zamówienia („około 8 856 608,80 zł brutto”) innego pracownika niż wynika to z przedłożonych dokumentów. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych wynika, że obte te osoby oszacowały wartość zamówienia, niemniej jednak nie przekazano dowodów potwierdzających powyższe wyjaśnienia.

<sup>34</sup> W załączeniu do złożonych wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych powołal się również na ww. dokumenty.

<sup>35</sup> M. Sieradzka (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2022.

<sup>36</sup> K. Ronikier-Dolańska, *Podstawowe zasady szacowania wartości przedmiotu zamówienia. Temat numeru: szacowanie wartości zamówienia*, 2021 r.

<sup>37</sup> W piśmie DFE/307/2022 z 31 maja 2022 r. GIG poinformował, że SWZ publikowany na stronie internetowej zawiera formularze niezbędne wykonawcom do złożenia prawidłowej oferty, dlatego dokument ten publikowany był w wersji edytowalnej (Word). Wszystkie oryginały dokumentów SWZ były zatwierdzone w wersji papierowej i znajdują się w dokumentacji sprawy w Dziale FZ.

<sup>38</sup> Zgodnie z zakresem zadań określonym w dokumencie dotyczącym organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowych – SWZ zatwierdzał przewodniczący komisji przetargowej.



na wagi odpowiednio: kryterium koszty obsługi na 70%, a kryterium zabudowy<sup>39</sup> 30%. Dokonane zmiany były spowodowane zagwarantowaniem uzyskania jak najlepszych rezultatów z poniesionych nakładów na realizację umowy.

Ustalono, że Opisy Przedmiotu Zamówień (dalej: OPZ) były zgodne z wymogami określonymi w art. 99 ustawy Pzp, przy czym w przypadku unieważnionego postępowania, dopiero w wyniku uwzględnienia odwołania jednego z wykonawców do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej. Odwołujący zarzucił zamawiającemu m.in. że opis sprzętu monitorowania alarmów został określony przy pomocy parametrów technicznych wskazujących na źródło pochodzenia produktu oraz jego producenta; w niektórych przypadkach dopuścił produkty równoważne uchybiając przepisom ustawy Pzp, gdyż równoważność nie została dopuszczona dla wszystkich rozwiązań, a równoważność dopuszczona w SWZ nie została skonkretyzowana (opisana), gdyż zamawiający opisując równoważność poprzestał na sformułowaniu „lub równoważny”.

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 1 - str. 114-263, 346-368; cz. 2 - str. 472-498, 787-807]

W obu postępowaniach oferty<sup>40</sup> wpłynęły w wyznaczonym terminie<sup>41</sup>. Przed otwarciem ofert w każdym badanym przypadku zamawiający, zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy Pzp, udostępnił na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o kwocie, jaką zamierzał przeznaczyć na ich sfinansowanie. Otwarcie ofert nastąpiło w terminie określonym w SWZ, tj. niezwłocznie po upływie terminu składania ofert stosownie do wymogów określonych w art. 222 ust. 1 ustawy Pzp. W myśl art. 222 ust. 5 ustawy Pzp, GIG niezwłocznie po otwarciu ofert udostępnił na stronie internetowej prowadzonego postępowania wymagane informacje o wykonawcach, których oferty zostały otwarte oraz cenach w nich zawartych.

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 1 - str. 54F, 264, 346-388; cz. 2 - str. 563-565, 787-807]

Stwierdzono, że w obu postępowaniach protokoły z posiedzeń komisji przetargowych<sup>42</sup> naruszały wymogi określone w wewnętrznej regulacji oraz nie w pełni realizowały jedno z zaleceń pokontrolnych, co uznano za uchybienie:

- w unieważnionym postępowaniu – w protokole rekomendowano kierownikowi zamawiającego unieważnienie postępowania, gdyż koszt najkorzystniejszej oferty przewyższał o 1 466 335,65 zł kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Przy czym nie wskazano, którą ofertę uznano za najkorzystniejszą, ani nie przedstawiono wyników ocen przyznanych przez poszczególnych członków komisji. W ww. protokole nie przedstawiono sposobu obliczenia oferty najkorzystniejszej, ani wyników głosowań poszczególnych członków komisji i przyznanych przez nich punktów stosownie do kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty. Naruszało to wymogi określone w pkt 8 ppkt 8 *Pisma powołującego komisje przetargowe* oraz pkt 3.4.4. ppkt 9<sup>43</sup> *Procedury PS-7.02 Zakupy*. Sporządzenie przez GIG dopiero w trakcie czynności kontrolnych dokumentu pt. *Obliczenie punktacji zgodnie z kryterium oceny ofert* nie zmienia faktu, że w ww. postępowaniu nie przedstawiono w żadnym dokumencie rzetelnych wyników badania i oceny ofert, zawierających liczbę przyznanych punktów poszczególnym ofertom, a co więcej nie wskazano firmy wykonawcy, którego ofertę uznano za najkorzystniejszą. Ponadto, stwierdzono że komisja przetargowa nie wystąpiła do Dyrektora Instytutu z wnioskiem o unieważnienie postępowania. Nie można uwzględnić wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych, że komisja przetargowa poprzez przedłożenie protokołu z postępowania, wystąpiła do Dyrektora, tj. kierownika zamawiającego o unieważnienie postępowania, gdyż w pkt 2 *Pisma powołującego komisje przetargowe* przewidziano obowiązek wystąpienia z wnioskiem;

<sup>39</sup> Kryterium to związane było z kosztem zabudowy systemu nadzoru wizyjnego i czujników.

<sup>40</sup> W unieważnionym postępowaniu wpłynęły 4 oferty, a w rozstrzygniętym – 3.

<sup>41</sup> W obu postępowaniach brał udział wykonawca, z którym ostatecznie zawarto umowę (świadczący uprzednio tego typu usługę na rzecz GIG).

<sup>42</sup> W unieważnionym postępowaniu protokół z 13 maja 2021 r.; w rozstrzygniętym postępowaniu protokół z 27 lipca 2021 r.

<sup>43</sup> Zgodnie z przywołanym przepisem – do zadań komisji przetargowej należała ocena ofert niepodlegających odrzuceniu i przyznanie punktów zgodnie z kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty.

- w rozstrzygniętym postępowaniu – w protokole nie wskazano wyników ocen przyznanych przez członków komisji poszczególnym ofertom, na podstawie których rekomendowano wybór najkorzystniejszej oferty (stosownie do kryteriów przyjętych w SWZ). W przekazanej dokumentacji znajdował się jedynie dokument pt. *Wyliczenie punktów* zawierający punktację przyznaną poszczególnym ofertom, ale podpisany wyłącznie przez sekretarza komisji przetargowej (nie stanowił on załącznika do ww. protokołu z posiedzenia komisji). Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych wynika, że *przyjęte kryterium oceny ofert jest obiektywne i nie zależy od subiektywnej oceny poszczególnych członków komisji przetargowej. Opiera się na kalkulacji matematycznej wynikającej z zaoferowanych cen i jest niemożliwe, aby członkowie komisji przetargowej uzyskali różne punktacje. Ustawa Pzp nie wymaga indywidualnego liczenia punktów przez poszczególnych członków komisji. Komisja rekomendowała wybór wykonawcy na podstawie punktów uzyskanych przez poszczególne oferty zgodnie z kryterium oceny ofert określonym w postępowaniu. Nie można uwzględnić powyższych wyjaśnień, gdyż stanowi to naruszenie wymogów określonych w pkt 8 ppkt 8 Pisma powołującego komisję przetargowe (gdzie przewidziano obowiązek sporządzania przez sekretarza komisji przetargowej protokołu z posiedzenia komisji, w którym ma być opisany jego przebieg, w tym m.in. wyniki głosowań).*

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 1 - str. 49-54, 111, 346-368; cz. 2 - str. 413-417, 471, 787-807]

W pismach informujących o tym wykonawców nie podano przyczyn uzasadnienia faktycznego unieważnienia postępowania. Zacytowano jedynie treść art. 255 pkt 3 ustawy Pzp (co stanowi uzasadnienie prawne, a nie faktyczne) oraz przekazano jedynie wykaz złożonych ofert z proponowanymi wysokościami kosztów, tym samym nie wskazując jaką ofertę uznano za najkorzystniejszą i na jakiej podstawie. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych wynika, że *uzasadnienie prawne i faktyczne zostało podane. W ogłoszeniu wskazano, że faktycznym uzasadnieniem unieważnienia był fakt, że najkorzystniejsza oferta przewyższała kwotę środków przeznaczonych na sfinansowanie, dołączając informację o wszystkich wykonawcach wraz ze streszczeniem ofert, co zapewniła pełną przejrzystość i możliwość porównania ofert przez Wykonawców. Nie można podzielić tej opinii, gdyż w art. 260 ustawy Pzp został nałożony obowiązek podawania uzasadnienia faktycznego, a przedstawiona informacja ma charakter przytoczenia treści przepisu. Nie jest wystarczające samo wskazanie podstawy prawnej, na której oparta jest decyzja zamawiającego o unieważnieniu postępowania. Konieczne jest dokładne powołanie okoliczności faktycznych, wyczerpujących przesłankę powodującą unieważnienie postępowania lub uprawniającą do jego unieważnienia. Wskazanie podstawy prawnej i przyczyn faktycznych unieważnienia postępowania warunkuje zakres wnoszenia i rozpoznania środków ochrony prawnej. Powołanie okoliczności faktycznych powinno być dokonane w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. Powinno być przy tym na tyle wyczerpujące, by pozwalało wykonawcom na pełne zidentyfikowanie okoliczności faktycznych, stanowiących podstawę podjęcia czynności unieważnienia, oraz ich ewentualne zakwestionowanie w odwołaniu, a także przedstawienie w postępowaniu odwoławczym stosownych dowodów<sup>44</sup>. Stwierdzono nieprawidłowość niemającą wpływu na wynik postępowania, skutkującą nieprzestrzeganiem zasady przejrzystości oraz niezapewnieniem wykonawcom i wszystkim podmiotom zainteresowanym prowadzonym postępowaniem, dostępu do informacji z nimi związanej. Informację o unieważnianiu przetargu nieograniczonego sporządził przewodniczący komisji przetargowej.*

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 1 - str. 266-279, 346-368]

W wyniku przeprowadzonego drugiego przetargu nieograniczonego zamawiający zawarł, 31 sierpnia 2021 r.<sup>45</sup>, umowę z wykonawcą, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą. Postanowienia umowy w sposób należyty chroniły interesy zamawiającego, w szczególności

<sup>44</sup> M. Jaworaka, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jamnicka, A. Matusiak (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wyd. 3, 2022 r.

<sup>45</sup> Umowa zawarta na czas określony do 31 sierpnia 2025 r.

przewidziano obowiązek wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy<sup>46</sup>, kary umowne (m.in. za zawinione niezapewnienie personelu do wykonania przedmiotu umowy), możliwość odstąpienia od umowy oraz jej wypowiedzenia ze skutkiem natychmiastowym, a także obowiązek ubezpieczenia wykonawcy w zakresie odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Odbiór przedmiotu zamówienia następuje na podstawie comiesięcznych protokołów odbioru.

Na mocy aneksu nr 1 zawartego 31 grudnia 2021 r. zmieniono istotne postanowienia umowy, tj. podwyższono należne wykonawcy wynagrodzenie<sup>47</sup> z uwagi na podwyższenie 1 stycznia 2022 r. wysokości wynagrodzenia minimalnego za pracę, ustalanego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o *minimalnym wynagrodzeniu za pracę*<sup>48</sup>.

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 2 - str. 730-807]

Stwierdzono, że protokoły obu postępowań o udzielenie zamówienia sporządzono na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w *sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*<sup>49</sup>. Niemniej jednak w pkt 5.A.2. nie wymieniono z imienia i nazwiska powołanych w skład komisji przetargowej: Przedstawiciela Związku Zawodowego Pracowników GiG, Przedstawiciela Zakładowej Organizacji Związkowej NSZZ „Solidarność”, Radcy Prawnego, Przedstawiciela przyszłego użytkownika, do czego obllgował normodawca. Przy czym jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych – w postępowaniu nie powołano przedstawiciela przyszłego użytkownika. Ponadto błędnie określono wartość zamówienia w kwocie 7 200 494,96 zł netto, tj. jako równowartość 2 074 487,34 euro netto, podczas gdy podana wartość euro powinna wynosić faktycznie 1 686 575,07 euro. Nierzetelnie sporządzenie protokołu uznano za uchybienie.

[Dowód: akta kontroli – TOM II cz. 1 - str. 102-111, 346-368; cz. 2 - str. 462-471, 787-807]

**Postępowania o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progil unijne przeprowadzone przez GiG w 2021 r.**

Zakresem kontroli zostały objęte cztery zamówienia publiczne, w tym jedno unieważnione<sup>50</sup> oraz trzy<sup>51</sup> zakończone zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego. Wszystkie badane postępowania były prowadzone w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji (art. 275 pkt 1 ustawy Pzp). Łączna wartość badanych zamówień wyniosła 1 306 319,46 zł brutto<sup>52</sup>.

Wszystkie postępowania zostały zainicjowane, zgodnie z pkt 3.2.1 Procedury PS-7.02 *Zakupy*, na podstawie *Wniośków o zakup*. W przypadku 75% *Wniośków* stwierdzono uchybienie w zakresie rzetelności ich sporządzenia. W 3<sup>53</sup> z 4 postępowaniach *Wniośki* były zgodne z wewnętrzną regulacją, ale nie zawierały wszystkich istotnych informacji o wszczynanym postępowaniu niezbędnych dla kierownika zamawiającego, tj.: daty jego sporządzenia oraz przy wymaganych podpisach, co spowodowało, że nie można było ustalić, kiedy został opracowany i zaakceptowany/ zatwierdzony, a także brakowało informacji o wartości szacunkowej netto w zł i w euro oraz wskazania konkretnego

<sup>46</sup> Wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy określono na 3% wartości brutto przedmiotu umowy, zgodnie z art. 452 ust. 2 ustawy Pzp.

<sup>47</sup> Zgodnie z § 1 pkt 1 lit. d aneksu nr 1 do umowy 30/FT-2/2021 – łączna wartość umowy nie przekroczy kwoty netto 7 593 915,24 zł powiększonej o należny podatek VAT, czyli 9 340 515,75 złotych brutto.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2207 t.j.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2434.

<sup>50</sup> FZ-1/5510/MKO/21/FI pn. *Zamówienie na Dostawę, wdrożenie oraz serwis Centralnego Systemu Ochrony Sieci*.

<sup>51</sup> FZ-1/5614/MKO/21/FI pn. *Dostawa 1000 sztuk 3-letniej licencji oprogramowania antywirusowego dla stacji roboczych, serwerów plików i urządzeń mobilnych wraz z sandboxingiem w chmurze, szyfrowaniem dysków, subskrypcją wzorców wirusów i wsparciem technicznym*. FZ-1/5517/SK/21/SW pn. *Dostawa analizatora elementarnego do oznaczania węgla, wodoru i siarki w materiałach stałych i ciekłych*. FT-2021/08/02 pn. *Kompleksowa dostawa gazu ziemnego do obiektów KD Barbara w Mikołowie*.

<sup>52</sup> FZ-1/5510/MKO/21/FI - 160 000 zł; FZ-1/5614/MKO/21/FI - 91 020 zł; FZ-1/5517/SK/21/SW - 179 949 zł; FT-2021/08/02 - 875 350,46 zł.

<sup>53</sup> FZ-1/5614/MKO/21/FI, FT-2021/08/02, FZ-1/5510/MKO/21/FI.

trybu, w jakim ma być udzielone zamówienie publiczne. W 1<sup>54</sup>z 4 postępowań Zastępca Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych nie zaznaczył właściwej opcji akceptuję/nie akceptuję, co jak wyjaśnił było wynikiem przeoczenia, (...) jego wolą było zaakceptowanie wniosku do realizacji, o czym świadczą dalsze czynności podejmowane w sprawie. Naruszało to jednak wymogi określone w pkt 3.2.1 i 3.2.6 ww. Procedury.

[Dowód: akta kontroli – Tom I str. 143, 147-148; 318; Tom III str. 29, 247, 386; Tom IV str. 5]

Postępowania zostały wszczęte na podstawie prawidłowo opublikowanych ogłoszeń o zamówieniu. Stosownie do art. 267 ust. 2 ustawy *Pzp* ogłoszenia o: zamówieniu<sup>55</sup>, zmianie ogłoszenia<sup>56</sup> oraz udzieleniu zamówienia<sup>57</sup> zostały opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>58</sup>. Ogłoszenia zamieszczono w BZP przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, za pomocą formularzy umieszczonych na stronach<sup>59</sup> portalu internetowego Urzędu, zgodnie z art. 269 ust. 1 ustawy *Pzp*. Instytut udostępnił również ogłoszenie o zamówieniu oraz ogłoszenie o zmianie ogłoszenia<sup>60</sup> na swojej stronie internetowej.

Wszystkie osoby wykonujące czynności w badanych postępowaniach prawidłowo złożyły w formie pisemnej oświadczenia o braku okoliczności, o których mowa w art. 56 ustawy *Pzp*, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia.

[Dowód: akta kontroli – Tom III str. 7-28, 223, 230, 241-244, 349, 356, 376-377, 471, 476; Tom IV str. 26-27, 172-173, 179]

Ustalono, że zamawiający nie dokonał rzetelnego ustalenia szacunkowej wartości zamówienia w dwóch przypadkach<sup>61</sup>, poprzestając jedynie na danych pozyskanych w pojedynczych ofertach, które wpłynęły w odpowiedzi na opublikowane na BIP GIG wstępne zapytania ofertowe. Zastępca Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych wyjaśnił, że zamawiający, dokonując szacowania wartości zamówienia, dochował należytej staranności, wykorzystując do tej czynności jedną z metod szacowania przewidzianych w Procedurze 7.02 i stosowanych powszechnie, tj. pozyskania oferty wstępnej. Metoda ta okazała się skuteczna bowiem umożliwiła Zamawiającemu wybór właściwego trybu postępowania. Oferta wstępna wskazała, że zgodnie z szacunkową wartością zamówienia należy zastosować tryb podstawowy (art. 275 pkt 1 Ustawy *Pzp*). Nie można uznać zastosowanej przez GIG metody za wystarczające źródło pozyskiwania danych do szacowania, gdyż poprzestanie na cenie wskazanej przez jednego wykonawcę nie daje oglądu na obowiązujące w danym obszarze ceny rynkowe. Należy podkreślić, że czynność oszacowania wartości przedmiotu zamówienia należy do zadań zamawiającego i nie jest on związany kalkulacjami przedstawionymi przez podmioty, do których o ich sporządzenie się zwrócił. Kalkulacje te mają charakter informacyjny i mogą służyć jedynie rozpoznaniu cen na rynku w zakresie przedmiotu zamówienia. W oparciu o nie zamawiający we własnym zakresie dokonuje czynności oszacowania wartości przedmiotu zamówienia<sup>62</sup>. Wobec czego wraz z upublicznieniem na stronie internetowej, w przypadku gdy wpływa tylko jedna oferta należałoby wysłać wstępne zapytanie do co najmniej dwóch potencjalnych wykonawców. Warto przeprowadzić obie te czynności jednocześnie, bo w przypadku rozeznania rynku liczy się przede wszystkim efekt, tj. zebranie kilku ważnych ofert. Dzięki takiemu działaniu zamawiający zapewni dokonanie wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów<sup>63</sup>. Ograniczy w ten sposób ryzyko nadmiernych wydatków w stosunku do rzeczywistej wartości zamówienia. Ponadto w obydwu postępowaniach pracownicy

<sup>54</sup> FT-2021/08/02.

<sup>55</sup> FZ-1/5510/MKO/21/FI – 05.05.2021 r. FZ-1/5517/SK/21/SW – 10.05.2021 r., FT-2021/08/02 – 06.08.2021 r., FZ-1/5814/MKO/21/FI – 26.11.2021 r.,

<sup>56</sup> FZ-1/5510/MKO/21/FI – 12.05.2021 r., FZ-1/5814/MKO/21/FI – 3.12.2021 r.,

<sup>57</sup> FZ-1/5517/SK/21/SW – 22.06.2021 r., FT-2021/08/02 – 04.10.2021 r., FZ-1/5814/MKO/21/FI – 20.12.2021 r., FZ-1/5510/MKO/21/FI – 24.06.2021 r. (ogłoszenie o wyniku postępowania).

<sup>58</sup> Dodatkowo ogłoszenia opublikowano w mini Portalu UZP.

<sup>59</sup> [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0030/37596/Instrukcja-Uzytkownika-Systemu-miniPortal-ePUAP.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0030/37596/Instrukcja-Uzytkownika-Systemu-miniPortal-ePUAP.pdf) - System miniPortal to niezależne od Biuletynu Zamówień Publicznych oraz TED (Tenders Electronic Daily) narzędzie. Aby skorzystać z systemu miniPortal należy uprzednio opublikować ogłoszenie w BZP lub TED.

<sup>60</sup> Niezwłocznie, zgodnie z wymogami określonymi w art. 271 ust. 4 ustawy *Pzp*.

<sup>61</sup> Sprawa nr: FZ-1/5814/MKO/21/FI, FZ-1/5517/SK/21/SW.

<sup>62</sup> Opinia prawna UZP nr 36.

<sup>63</sup> Uchwała KIO z dnia 11 lutego 2016 roku, sygn. akt KIO/KD 14/16

GIG zobowiązani do ustalenia szacunkowej wartości zamówienia wskazali<sup>64</sup> jako wartość szacunkową identyczną kwotą<sup>65</sup>, jaką przedstawili oferenci. Należy zauważyć, że celem rozeznania rynku jest potwierdzenie, że dana dostawa będzie możliwa po cenie nie wyższej niż rynkowa, dlatego jedna oferta nie jest wystarczająca. Rzetelne dokonanie czynności szacowania zamówienia pozwala na uniknięcie dalszych błędów w ramach prowadzonych postępowań, dlatego czynność ta poprzedzająca proces zakupowy jest bardzo istotna i powinna być dokonana z należytą starannością. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ustaleniu szacowania wartości zamówienia z nienależytą starannością, która nie miała wpływu na wynik postępowania. Za weryfikację szacowania wartości zamówienia odpowiedzialny był przewodniczący komisji przetargowej.

[Dowód: akta kontroli – Tom I str. 384-381, 391-401; Tom III str. 1-4, 27-51, 238-240, 246-260]

Specyfikacje Warunków Zamówień we wszystkich postępowaniach zawierały elementy wymagane w art. 281 ustawy *Pzp*, zostały zatwierdzone (w wersji papierowej) przez przewodniczącego komisji przetargowej. Zgodnie z art. 280 ust. 1 pkt 1 ustawy *Pzp*, SWZ były dostępne na stronie każdego prowadzonego postępowania w sposób bezpłatny, pełny, bezpośredni, i nieograniczony od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w BZP.

Instytut zamieszczał odpowiedzi na pytania do SWZ na swojej stronie internetowej i niezwłocznie udzielał wyjaśnień, stosownie do wymogów określonych w art. 284 ust. 2 i 6 ustawy *Pzp*.

W jednym przypadku<sup>66</sup> w związku z pytaniami wykonawcy Instytut zmienił treść SWZ (przedłużył terminy: składania i otwarcia ofert oraz termin związania ofertą) przed upływem terminu składania ofert, co było zgodne z art. 286 ust. 1 ustawy *Pzp*.

[Dowód: akta kontroli – Tom IV str. 53-57, 63-68]

We wszystkich postępowaniach oferty<sup>67</sup> wpłynęły w wyznaczonym terminie, zgodnie z art. 218 i 219 ustawy *Pzp*. Przed otwarciem ofert w każdym badanym przypadku zamawiający, zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy *Pzp*, udostępnił na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o kwocie, jaką zamierzał przeznaczyć na ich sfinansowanie<sup>68</sup>. Otwarcie ofert<sup>69</sup> nastąpiło w terminie określonym w SWZ, tj. niezwłocznie po upływie terminu składania ofert stosownie do wymogów określonych w art. 222 ust. 1 ustawy *Pzp*. W myśl art. 222 ust. 5 ustawy *Pzp*, GIG niezwłocznie po otwarciu ofert udostępnił na stronie internetowej prowadzonego postępowania wymagane informacje o wykonawcach, których oferty zostały otwarte oraz cenach w nich zawartych. Potwierdzono, że stosownie do treści art. 81 ust. 1 i 2 ustawy *Pzp*, zamawiający przekazał w terminie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informację o złożonych ofertach oraz w jednym przypadku o unieważnieniu postępowania.

Stwierdzono, że w jednym postępowaniu<sup>70</sup> protokół z posiedzenia komisji przetargowej naruszał wymogi określone w wewnętrznej regulacji, co uznano za uchybienie. W protokole nie wskazano wyników ocen przyznanych przez poszczególnych członków komisji złożonej ofercie (stosownie

<sup>64</sup> Obliczenie wartości zamówienia i ustalenie trybu postępowania z dnia: 01.04.2021 r. i 25.11.2021 r.

<sup>65</sup> Czynność oszacowania wartości przedmiotu zamówienia należy do zadań zamawiającego nie jest on związany kalkulacjami przedstawionymi przez podmioty, do których zwrócił się o ich sporządzenie. Kalkulacje te mają charakter informacyjny i mogą służyć jedynie rozpoznaniu cen na rynku w zakresie przedmiotu zamówienia. Na ich podstawie zamawiający we własnym zakresie dokonuje oszacowania wartości przedmiotu zamówienia (źródło: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/przygotowanie,-wszczecie-i-przebieg-postepowania-o-udzielenie-zamowienia-publicznego/dopuszczalnosc-zwracania-sie-do-wykonawcow-o-przedstawienie-cen-zamawianych-uslug-jako-podstawa-sposobu-szacowania-wartosci-zamowienia>).

<sup>66</sup> Sprawa nr FZ-1/5614/MKO/21/FI.

<sup>67</sup> FZ-1/5614/MKO/21/FI i FZ-1/5510/MKO/21/FI – po 2 oferty; FZ-1/5517/SK/21/SW i FT-2021/08/02 – po 1 ofercie

<sup>68</sup> FZ-1/5614/MKO/21/FI – 90 000,00 zł brutto, FZ-1/5517/SK/21/SW – 180 000,00 zł brutto, FT-2021/08/02 – 700 000,00 zł brutto, FZ-1/5510/MKO/21/FI – 160 000,00 zł brutto.

<sup>69</sup> We wszystkich postępowaniach brał udział wykonawcy, których wstępne oferty stanowiły podstawę do oszacowania wartości tych zamówień. W dwóch (FZ-1/5614/MKO/21, FT-2021/08/02) przypadkach byli to wykonawcy świadczący wcześniej dla zamawiającego dostawę i w związku z tym posiadający unikalną wiedzę o danym systemie bądź produkcie, której nie posiadali inni wykonawcy na rynku. Taką sytuację można określić jako naturalną przewagę konkurencyjną (*OPZ i przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na system informatyczny* – Tom II Urząd Zamówień Publicznych Grudzień 2021 r.). Nie budzi bowiem wątpliwości fakt, że zawsze wykonawca, który aktualnie realizuje daną usługę uzyskuje pewne korzyści z tego wynikające na przyszłość, a tym samym, jego sytuacja w kolejnym postępowaniu na ten sam lub zbliżony przedmiot zamówienia na rzecz tego samego zamawiającego jest pod wieloma względami korzystniejsza niż innych wykonawców wchodzących na dany rynek (Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt KIO 844/22, Legalis).

<sup>70</sup> Sprawa nr FZ-1/5517/SK/21/SW.

do kryteriów przyjętych w SWZ). W przekazanej dokumentacji znajdował się dokument pt. *Karta oceny oferty* zawierający punktację przyznaną ww. ofercie, ale podpisany wyłącznie przez przewodniczącego komisji przetargowej (nie stanowił on załącznika do ww. protokołu z posiedzenia komisji).

[Dowód: akta kontroll – Tom III str. 3-4, 27-31, 46-51, 195-214, 318-327, 331-339, 443-464]

Trzy kontrolowane postępowania zakończono zawarciem pisemnych umów z podmiotami, których oferty zostały uznane za najkorzystniejsze. Wszystkie umowy<sup>71</sup> zostały zawarte dokładnie z tymi samymi firmami, których oferty wykorzystano do szacowania wartości zamówienia. Natomiast w dwóch przypadkach<sup>72</sup> umowy opiewały na dokładnie takie same kwoty jakle zostały podane w: ofertach wstępnych, obliczeniach wartości szacunkowej zamówienia oraz złożonych ofertach. W umowach zawarto postanowienia zabezpieczające interesy GIG, tj. postanowienia dotyczące m.in. kar umownych. Potwierdzono, że realizacja przedmiotu zamówienia następowała w wyznaczonych terminach. Odbioru dokonywali wyznaczeni przedstawiciele GIG na podstawie przedstawianych przez wykonawców faktur, prawidłowo<sup>73</sup> poddanych kontrolli wstępnej, merytorycznej i formalno-rachunkowej, a następnie zatwierdzonych do wypłaty przez uprawnione osoby. W oparciu o przedłożone wyciągi bankowe stwierdzono, że płatności dokonano zgodnie z terminami określonymi w zawartych umowach.

[Dowód: akta kontroli – Tom III str. 216-218, 331-345, 443-484, 482-484]

Jedno z badanych postępowań zostało zakończone poprzez unieważnienie ze względu na wystąpienie okoliczności, o których mowa w art. 255 pkt 3 ustawy *Pzp*. W postępowaniu tym wpłynęły dwie oferty, ale jedna z nich została odrzucona przez komisję przetargową na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy *Pzp* (zawierała rażąco niską cenę<sup>74</sup> w stosunku do przedmiotu zamówienia). Komisja nie przystąpiła do badania drugiej z ofert, ponieważ jej cena przewyższała środki, jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

Stosownie do art. 309 ust. 1 ustawy *Pzp*, GIG zamieścił w BZP ogłoszenie o wyniku postępowania zawierające informację o jego unieważnieniu. Informację tę zamieścił również na stronie internetowej i niezwłocznie, zgodnie z art. 260 ust. 1 i 2 ustawy *Pzp*, zawiadomił równocześnie wykonawców, którzy złożyli oferty podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

[Dowód: akta kontroll – Tom IV str. 72-103, 107-120, 123-130, 135-145, 167-168]

Stwierdzono, że protokoły we wszystkich badanych postępowaniach sporządzono na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie *protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*<sup>75</sup>.

[Dowód: akta kontroli – Tom III str. 219-230, 346-356, 469-477; Tom IV str. 169-179]

## **II. Wydatkowanie środków publicznych w ramach postępowań o udzielenie zamówień o wartości poniżej 130 000 zł (tj. do których nie stosuje się przepisów ustawy *Pzp*).**

W kontrolowanym obszarze stwierdzono w 80% (tj. 8 z 10) badanych postępowań **nieprawidłowości** niemające wpływu na wynik postępowania polegające na niedokonaniu szacowania wartości zamówienia publicznego z należytą starannością.

Ponadto za uchybienia uznano:

- w 3 z 10 (tj. 30%) badanych zamówień zastosowano niewłaściwy wzór *Wniosku o zakup*;
- w 5 z 10 (tj. 50%) badanych zamówień Zastępca Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych nie zaznaczył we *Wniosku o zakup* wymaganej opcji *akceptuje/nie akceptuje*;
- w 1 z 10 (tj. 10%) badanych zamówień nie przestrzegano wymogów wewnętrznej regulacji w zakresie obowiązku wstawiania daty na wydrukach ze stron internetowych zawierających

<sup>71</sup> Sprawa nr: FZ-1/5614/MKO/21/FI, FZ-1/5517/SK/21/SW, FT-2021/08/02.

<sup>72</sup> Sprawa nr: FZ-1/5614/MKO/21/FI, FZ-1/5517/SK/21/SW.

<sup>73</sup> *Zasady/Polityka/ Rachunkowości* wprowadzone zarządzeniem nr 8 Dyrektora Głównego Instytutu Górnictwa z 8 czerwca 2020 r.

<sup>74</sup> Była o 42,32% niższa (wynosiła 112 422,13 zł) niż kwota, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację tego zamówienia (180 000 zł).

<sup>75</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2434.

ceny usług i towarów mających stanowić dowód potwierdzający ustalenie szacunkowej wartości zamówienia;

- w 100% badanych zamówień nie przestrzegano wymogów wewnętrznej regulacji dotyczących sporządzania *Notatki z wyboru dostawcy do usług, do zakupu których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych*.

Za **prawidłowe** uznano: potwierdzanie przez głównego księgowego GIG zabezpieczenia w *Planie finansowym Instytutu środków na finansowanie zamówień*; wskazywanie we *Wnioskach o zakup* uzasadnienie celowości udzielenia zamówień; dokonywanie wyboru wykonawców spośród ofert spełniających warunki udziału w postępowaniu i na podstawie określonych kryteriów oceny ofert; umieszczanie w umowach elementów zabezpieczających Interes Instytutu, takich jak: kary umowne.

Celowość i oszczędność wydatkowania środków publicznych w ramach postępowań o udzielenie zamówień o wartości poniżej 130 000 zł zbadano na próbie obejmującej 107<sup>76</sup> postępowań przeprowadzonych przez GIG w 2021 r. o łącznej wartości 1 243 658,61 zł brutto. W tym Instytut zrealizował zamówienie<sup>77</sup>, którego przedmiotem były dostawy lub usługi służące wyłącznie do celów prac badawczych, eksperymentalnych, naukowych lub rozwojowych, o których mowa w art. 11 ust. 5 pkt 1 ustawy *Pzp* na kwotę netto 177 317 zł.

[Dowód: akta kontroli – Tom I str. 252-257; Tom III cz. 1 str. 168-212]

Wszystkie postępowania zostały zainicjowane, zgodnie z pkt 3.2.1 Procedury PS-7.02 *Zakupy*, na podstawie *Wniošków o zakup*. W przypadku 50% *Wniošków* stwierdzono uchybienie w zakresie rzetelności ich sporządzenia. W 3 postępowaniach<sup>78</sup> zastosowano niewłaściwy wzór *Wniošku*. Zastępca Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych Instytut wyjaśnił, że *pracownik wykorzystał, będący w trakcie procedowania, projekt wniosku dostępny w Instytucie. Wykorzystanie projektu wniosku nie miało wpływu na prawidłowość Inicjacji procesu zakupu*. W 5 postępowaniach<sup>79</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych nie zaznaczył właściwej opcji *akceptuję/nie akceptuję*, co jak wyjaśnił było *wynikiem przeoczenia, (...) Jego wolą było zaakceptowanie wniosku do realizacji, o czym świadczą dalsze czynności podejmowane w sprawie*. Naruszało to jednak wymogi określone w pkt 3.2.1 i 3.2.6 ww. Procedury.

W każdej badanej sprawie udzielenie zamówienia następowało po uprzednim zabezpieczeniu środków finansowych w pełnej kwocie<sup>80</sup>, co potwierdzał we *Wniošku o zakup* główny księgowy GIG, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych*. We wszystkich kontrolowanych przypadkach wskazywano we *Wnioškach o zakup* uzasadnienie celowości udzielenia zamówienia.

Dowód: akta kontroli – Tom III cz.1 str.319-320; Tom III cz.2 str. 426-427, 612-613]

Stwierdzono, że w 5<sup>81</sup> z 10 badanych zamówień (tj. 50%) oszacowano ich wartość wyłącznie na podstawie oferty jednego wykonawcy, do którego zostało bezpośrednio skierowane wstępne zapytanie ofertowe – co naruszało wymogi określone w 3.3.6 pkt 1 Procedury PS-7.02 *Zakupy* – i z którym została podpisana umowa. W punkcie 3.5.3 ww. Procedury dopuszczono możliwość uwzględnienia jednej oferty jedynie, gdy usługa/dostawa ma specyficzny charakter i niemożliwe byłoby znalezienie kilku oferentów, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w notatce, przy czym w powyższych 5 postępowaniach notatka taka nie została sporządzona. Należy zauważyć, że kierując wstępne

<sup>76</sup> Tj. 20% (10 z 51) opublikowanych na stronie internetowej BIP GIG, które wzięto pod uwagę w trakcie analizy przedkontrolnej. Niemniej jednak, na podstawie przekazanego w trakcie czynności kontrolnych *Rejestru udzielonych przez GIG zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy, o wartości powyżej 5 000 zł netto* ustalono, że w kontrolowanym okresie Instytut udzielił 295 zamówień o wartości mniejszej niż 130 000 zł o łącznej wartości 8 319 783,53 zł netto, w tym 295 zamówień o wartości powyżej 5 000 zł netto na łączną kwotę 6 774 499,62 zł netto. Biorąc pod uwagę dane wykazane w ww. *Rejestrze* badana próba stanowi 3,39% ogółu zamówień o wartości netto powyżej 5 000 zł, a pod względem wartościowym 14,96%.

<sup>77</sup> Sprawa nr FZ-1/5592/MKO/21.

<sup>78</sup> Sprawy nr: FZ-1/5508/SK/21/SW (wyd. 3 zamiast wyd. 2), FZ-1/5613/MKO/21/Fl (wyd. 2 zamiast wyd. 3), FZ-1/5489/SK/20 (wyd. 2 zamiast wyd. 1).

<sup>79</sup> Sprawy nr: FZ-1/5613/MKO/21/Fl, FZ-1/5505/KB, FZ-1/5489/SK/20, FZ-1/5580/AJ/21, FZ-1/5508/SK/21/SW.

<sup>80</sup> Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

<sup>81</sup> Sprawy nr: FZ-1/5565/KB/21/BL, FZ-1/5568/KB/21/BL, FZ-5592/KB/21/BR, FZ-1/5508/SK/21/SW, FZ-5598/KB/21/BR.

zgłoszenie ofertowe do jednego wykonawcy, które było identyczne ze zgłoszeniem ofertowym obowiązującym już wszystkich zainteresowanych wykonawców, zamawiający narażał się na naruszenie zasady konkurencyjności i równego traktowania wykonawców.

Kolejne 2 postępowania<sup>82</sup> zostały przeprowadzone pod względem formalnym zgodnie z wymogiem określonym w punkcie 3.3.6 pkt 1 Procedury PS-7.02 *Zakupy*, tj. wstępne zapytania ofertowe opublikowano na stronie internetowej Instytutu, ale w odpowiedzi wpłynęły pojedyncze oferty i wyłącznie na ich podstawie oszacowano wartość tych zamówień. Zasadne w takim przypadku byłoby podjęcie dodatkowych czynności w celu uzyskania wiarygodnej informacji o aktualnych cenach rynkowych, np. wysłanie zapytania do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców. Dzięki takiemu działaniu zamawiający zapewni dokonanie wydatków publicznych w sposób oszczędny. W 7 ww. przypadkach stwierdzono, że GIG nie zachował należytej staranności przy szacowaniu wartości udzielonych zamówień, co uznano za **nieprawidłowość niemającą wpływu na wynik postępowania**. Ustalanie wartości szacunkowej zamówienia dokonywała wskazana osoba, a wyniki szacowania podlegały akceptacji Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych.

Natomiast w 2<sup>83</sup> postępowaniach we *Wnioskach o zakup* wpisano odpowiednio, że wartość szacunkową zamówienia ustalono na podstawie: cen złożonych w unieważnionym postępowaniu oraz zakupów w roku poprzedzającym ogłoszenie zamówienia, przy czym Instytut nie przedstawił dokumentów, na podstawie których dokonano szacowania.

W jednym z badanych postępowań<sup>84</sup> nie wstawiono daty na wydrukach ze stron internetowych zawierających ceny usług i towarów mających stanowić dowód potwierdzający ustalenie szacunkowej wartości zamówienia, co naruszało wymogi określonych w punkcie 3.3.6.3 Procedury PS-7.02 *Zakupy* w zakresie obowiązku.

[Dowód: akta kontroli – Tom I str. 148; Tom III cz.2 str. 426-427, 484-485]

Ustalono że we wszystkich badanych zamówieniach we wzorze *Wniosku o zakup* opisano przedmiot zamówienia w sposób ogólny i lakoniczny. Zastępca Dyrektora ds. Finansowo Ekonomicznych poinformował<sup>85</sup>, że *oprócz Procedury PS-7.02 zakupy w Instytucie nie obowiązują inne regulacje wewnętrzne dotyczące opisu przedmiotu zamówienia*.

[Dowód: akta kontroli – Tom III cz. 1 str. 1-2, 46-47, 117-118, 168-169, 213-214, 319-320]

Wyboru wykonawców w każdym analizowanym postępowaniu dokonano spośród ofert spełniających warunki udziału w postępowaniu i na podstawie określonych kryteriów<sup>86</sup> oceny ofert. Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach sporządzone *Notatki z wyboru dostawcy do usług, do zakupu których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych* były niezgodne z wymaganym wzorem<sup>87</sup>, brakowało m.in. pieczęci kierownika jednostki oraz Kierownika Działu FT/FZ, nie było wskazanych we wzorze elementów<sup>88</sup>.

[Dowód: akta kontroli – Tom I str. 318-338]

We wszystkich badanych zamówieniach zawarto pisemne umowy z podmiotami, które złożyły najkorzystniejsze oferty. Umowy podpisały osoby upoważnione<sup>89</sup> do reprezentowania stron. Treści umów odpowiadały wzorom umów ujętych w zapytaniach ofertowych i były zgodne z ofertami złożonymi przez wyłonionych wykonawców. W umowach zawarto postanowienia zabezpieczające interesy GIG, tj. postanowienia dotyczące kar umownych. W jednym przypadku sporządzono aneks<sup>90</sup> do zawartej umowy, z uwagi na zmianę nazwy banku i numeru rachunku Wykonawcy.

<sup>82</sup> Sprawy nr: FZ-1/5589/SK/21/GIG, FZ-1/5469/SK/20.

<sup>83</sup> Sprawy nr: FZ-1/5613/MKO/21/FI, FZ-1/5505/KB.

<sup>84</sup> FZ-1/5580/AJ/21.

<sup>85</sup> DFE/324/2022 z 8 czerwca 2022 r. pkt. 2.2)

<sup>86</sup> Wyboru najkorzystniejszej oferty w zbadanych zamówieniach dokonano: w 4 przypadkach w oparciu o kryterium ceny, w 2 przypadkach w oparciu o kryterium ceny i terminu gwarancji, w 1 przypadku w oparciu o kryterium ceny, terminu realizacji czynności serwisowych oraz sposobu ich realizacji, w 3 przypadkach w oparciu o kryterium ceny i terminu płatności za fakturę.

<sup>87</sup> Druk GIG: PS-7.02 – zał. nr 7 wyd. 3 ważne od lutego 2021 r. – pkt 3.5.3. Procedury PS-7.02 *Zakupy*.

<sup>88</sup> Zapisu: *Wybrana oferta jest porównywalna z cenami rynkowymi (oferty w załączeniu)/brak możliwości porównania oferty (uzasadnienie w treści notatki)* oraz wykazania w załączniku – ile i jakie wpłynęły oferty.

<sup>89</sup> Zarządzenie nr 3 Dyrektora Głównego Instytutu Górnictwa z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie wykazu osób oraz zakresu ich uprawnień do działania w imieniu Głównego Instytutu Górnictwa. Aktualne wyciągi z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej oraz odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego.

<sup>90</sup> ANEKS nr 1 do umowy nr PL/0000234614/5505-2/KB/21 zawartej 30 marca 2021 r.



Wykonanie wszystkich umów przebiegało zgodnie z ich treścią. Zobowiązania zostały przez wykonawców wykonane w terminie, a przedstawiciele GIG dokonali terminowego odbioru przedmiotu umowy. Faktury były wystawiane na podstawie *Zamówień<sup>91</sup> na zakup aparatury, urządzeń i materiałów*, przesyłanych wykonawcy przez Instytut. Wystawione na podstawie *Zamówień* przez wykonawców faktury prawidłowo<sup>92</sup> poddano kontroli wstępnej, merytorycznej i formalno-rachunkowej, a wydatki zostały zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. Na podstawie wyciągów bankowych stwierdzono, że płatności dokonano zgodnie z terminami określonymi w zawartych umowach.

[Dowód: akta kontroli – Tom III cz. 1 str.36-44, 108-116, 159-167, 203-212, 293-318, 348-361, 416-425; Tom III cz.2 str. 466-483, 561-611, 683-711]

### III. Realizacja wniosków i zaleceń pokontrolnych dotyczących badanego obszaru.

W Wystąpieniu pokontrolnym<sup>93</sup> z kontroli planowej przeprowadzonej przez DKA pt.: *Działalność finansowa, organizacja i jakość pracy oraz jakość zarządzania Głównym Instytutem Górnictwa w 2019 r. w zakresie badanych zamówień publicznych* stwierdzono, że:

- wprowadzona w Instytucie *Procedura PS-7.02 Zakupy* nie zabezpieczała w należytych stopniu obiektywizmu oraz transparentności przygotowania i przeprowadzania postępowań. Nie określała ona w sposób jasny i precyzyjny zasad wydatkowania środków finansowych; nie obowiązywała do sporządzania dokumentu inicjującego postępowanie (np. wniosku) zawierającego w szczególności informację (uzasadnienie) dotyczącą potrzeby udzielenia zamówienia, szacunkową wartość zamówienia w złotych i euro, wskazanie źródła finansowania etc. Ponadto, ani w *Procedurze*, ani w piśmie powołującym dwie stałe komisje przetargowe nie przewidziano obowiązku dokumentowania przez komisję przetargową przebiegu jej posiedzeń (np. w formie protokołów z posiedzeń), gdzie zostałby zawarty opis przebiegu posiedzenia, w tym wyniki głosowań, dokonywane czynności, zwłaszcza otwarcie i ocenę ofert, co w niewystarczającym stopniu zapewniało transparentność udzielania zamówień publicznych;
- w badanych dwóch postępowaniach w trybie przetargu nieograniczonego zdiagnozowano ryzyko związane z przyznaniem jednej osobie – przewodniczącemu komisji przetargowej – zbyt dużej swobody decyzyjnej w kluczowych kwestiach mających wpływ na przygotowanie i przeprowadzenie postępowania. Nie zabezpieczało to w wystarczającym stopniu bezstronności i przejrzystości zamówień, zwłaszcza wobec stwierdzenia na podstawie badanych dwóch postępowań, że skład stałej komisji przetargowej był zbyt liczny, a w praktyce działania zdominowane przez jedną osobę;
- za nieprawidłowość uznano zastosowanie trybu niekonkurencyjnego, tj. zamówienia z wolnej ręki, pomimo ustawowego wyłączenia stosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz brak uzasadnienia dla wyboru wykonawcy, z którym prowadzono negocjacje, co skutkowało niezachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz przejrzystości postępowania, obowiązujących przy udzielaniu zamówień publicznych bez względu na obowiązywanie ustawy *Pzp*;
- kontrolowane cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nieobjęte obowiązkiem stosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych* zostały przeprowadzone zgodnie z wewnętrzną procedurą. Przy czym z uwagi na niewprowadzenie do niej wymogu dotyczącego sporządzania dokumentu (np. wniosku), na podstawie którego wszczynane byłyby postępowania, określającego szacunkową wartość zamówienia oraz uzasadnienie celowości danego zamówienia, nie można było potwierdzić czy badane zamówienia były celowe.

W związku z dokonanymi ustaleniami, w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania Instytutu wydano następujące zalecenia pokontrolne:

1. Wzmocnienie systemu kontroli w obszarze zamówień publicznych poprzez:

<sup>91</sup> Procedura PS-7.02 Zakupy – Wykaz dokumentów i zapisów związanych oraz wyjaśnienie stosowanych terminów.

<sup>92</sup> Zasady/Polityka/Rachunkowość wprowadzone Zarządzeniem nr 8 Dyrektora Głównego Instytutu Górnictwa z dnia 8 czerwca 2020 roku.

<sup>93</sup> Podpisany 16 października 2020 r.

1.1. Wprowadzenie do wewnętrznych regulacji zmian w następującym zakresie:

- wyraźne rozdzielenie zasad dotyczących udzielania zamówień publicznych w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz z wyłączeniem obowiązku stosowania tej ustawy,
- obligatoryjne sporządzanie dokumentu Inicjującego postępowanie (np. wniosku) zawierającego w szczególności Informację (uzasadnienie) dotyczącą potrzeby udzielenia zamówienia, szacunkową wartość zamówienia w złotych i euro, trybu udzielenia zamówienia, wskazanie źródła finansowania etc. i zapewnienie, by taki dokument (wniosek) był każdorazowo zatwierdzany przez głównego księgowego pod względem zabezpieczenia środków finansowych na realizację danego zamówienia,
- dokumentowanie posiedzeń komisji przetargowych w protokołach, zawierających informacje pozwalające odtworzyć przebieg procesu decyzyjnego i podejmowanych czynności, w szczególności dotyczących wskazania: kto uczestniczył w otwarciu ofert, kiedy dokładnie i jakie oferty wpłynęły w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu, czy oferty były prawidłowo złożone, jaka punktacja została przyznana ocenianym ofertom przez poszczególnych członków komisji, czy były zdania odrębne odnośnie oferty uznanej za najkorzystniejszą, jaką przekazano kierownikowi zamawiającego rekomendację.

1.2. Podjęcie działań zapewniających prawidłowość podejmowanych decyzji odnośnie właściwego trybu prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie oszacowanej wartości takiego zamówienia.

1.3. Wprowadzenie mechanizmów mających na celu zapewnienie przestrzegania zasad uczciwej konkurencji oraz przejrzystości postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, w szczególności poprzez rzetelne uzasadnianie wyboru wykonawcy, z którym mają być prowadzone negocjacje w trybie zamówienia z wolnej ręki.

1.4. Wdrożenie skutecznych narzędzi zabezpieczających prowadzone postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przed ryzykiem korupcyjnym, w szczególności poprzez: każdorazowe dostosowanie liczby członków komisji przetargowej do faktycznych potrzeb prowadzonego zamówienia publicznego, zapewniające ich aktywny udział we wszystkich dokonywanych czynnościach i w podejmowanych decyzjach związanych z tym zamówieniem, potwierdzone złożonymi podpisami.

W trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że zalecenia pokontrolne w zakresie:

Ad. 1.1.

- tiret pierwszy zalecenie zostało zrealizowane,
- tiret drugi zostało częściowo zrealizowane, ponieważ wprowadzone 1 lutego 2021 r. we wzorze *Wniosku o zakup*, stanowiącego załącznik do Procedury PS-7.02 *Zakupy*, zmiany spowodowały, że nie można ustalić, kiedy miały miejsce poszczególne akceptacje i czy faktycznie nastąpiły przed wszczęciem postępowania oraz w jakim trybie będzie prowadzone postępowanie i jaka jest wartość szacunkowa zamówienia netto w zł i w euro,
- tiret trzeci zostało częściowo zrealizowane, gdyż w protokołach z posiedzeń komisji przetargowych nie wskazywano wyników głosowań poszczególnych członków komisji i przyznanych przez nich punktów stosownie do kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty oraz szczegółowej argumentacji, którą ofertę i dlaczego uznano za najkorzystniejszą.

Ad. 1.2.

Zalecenie zostało zrealizowane.

Ad. 1.3.

Nie można potwierdzić czy GIG zrealizował to zalecenie, gdyż tryb zamówienia z wolnej ręki nie był objęty kontrolą<sup>94</sup>.

Ad. 1.4.

Zalecenie zostało zrealizowane.

[Dowód: akta kontroli – Tom I str. 102-103, 130-189]

<sup>94</sup> Na etapie analizy przedkontrolnej w oparciu o opublikowane na BIP GIG postępowania, stwierdzono, że nie były prowadzone postępowania w tym trybie.

## WNIOSKI I ZALECENIA

W celu usunięcia stwierdzonych **nieprawidłowości i uchybień** oraz usprawnienia funkcjonowania Instytutu, a także przestrzegania zasady konkurencyjności i równego traktowania wykonawców, zwracam się o wzmocnienie systemu kontroli w obszarze zamówień publicznych poprzez:

1. Podjęcie działań zapewniających należyłą staranność przy ustalaniu wartości zamówienia publicznego, nie tylko w zakresie wyboru trybu postępowania, ale również w celu realizacji funkcji weryfikacyjnej, tj. poznania realnej wyceny przygotowywanego zamówienia.
2. Wskazywanie okoliczności faktycznych uzasadniających unieważnienie postępowania w pismach kierowanych do wykonawców, zgodnie z 260 ustawy Pzp.
3. Aktualizację wewnętrznych regulacji w następującym zakresie:
  - 3.1. Uzupełnienia wzoru *Wniosku o zakup*, stanowiącego załącznik do Procedury PS-7.02 *Zakupy*, o następujące elementy:
    - datę sporządzenia *Wniosku* oraz daty przy wymaganych podpisach (kierownika działu, głównego księgowego, Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Ekonomicznych),
    - wartość szacunkową zamówienia netto w zł i w euro,
    - tryb, w jakim ma być udzielone zamówienie publiczne,
    - opis przedmiotu zamówienia dokonywany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący,
    - załączniki w postaci dokumentów potwierdzających ustalenie szacowania wartości zamówienia z należyłą starannością.
4. Rzetelne dokumentowanie przebiegu postępowania, w szczególności uzupełnianie wymaganych danych, wskazywanie prawidłowej wartości zamówienia, stosowanie właściwych wzorów dokumentów, wskazywanie w protokołach z posiedzeń wyników głosowań poszczególnych członków i przyznanych przez nich punktów, a także występowanie do Dyrektora Instytutu z wnioskiem o unieważnienie postępowania.

### TERMIN ZŁOŻENIA INFORMACJI O WYKONANIU ZALECEŃ LUB WYKORZYSTANIU WNIOSKÓW POKONTROLNYCH

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej kierownik jednostki kontrolowanej złoży – w terminie 30 dni od dnia otrzymania *Wystąpienia pokontrolnego* pisemną informację o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania.

### POUCZENIE

Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od *Wystąpienia pokontrolnego* nie przysługują środki odwoławcze.

Z upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych  
Zbigniew Kłoda  
dyrektor  
*dokument podpisany elektronicznie*  
694345.2668879.2127136