



Znak pisma: DKT-I.0813.5.2025

Warszawa, 18 czerwca 2025 r.

Pani

Agnieszka Olszewska

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

ul. Postępu 17A,

02-676 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ oraz art. 466 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych² Minister Rozwoju i Technologii przeprowadził w Urzędzie Zamówień Publicznych³ z siedzibą w Warszawie przy ul. Postępu 17A, kontrolę sposobu realizacji zadania, o którym mowa w art. 469 pkt 1 ustawy - Pzp, w zakresie kontroli procesu udzielania zamówień publicznych. Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. oraz działania podejmowane przed i po tym okresie, jeżeli miały bezpośredni związek z zakresem kontroli. Kontrola została przeprowadzona na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy o kontroli.

Celem kontroli była weryfikacja:

- czy Prezes UZP przeprowadzał kontrole procesu udzielania zamówień publicznych zgodnie z postanowieniami Działu XI ustawy - Pzp oraz obowiązującymi w Urzędzie regulacjami wewnętrznymi,
- czy wewnętrzna organizacja i zasoby kadrowe były odpowiednie do zapewnienia sprawnej i prawidłowej realizacji kontroli przez Prezesa UZP.

Podsumowanie wyników kontroli

Przeprowadzanie przez Prezesa UZP kontroli procesu udzielania zamówień publicznych oceniono pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. Urząd przeprowadzał kontrole zgodnie z postanowieniami Działu XI ustawy - Pzp oraz obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.

Generalnie w Urzędzie przestrzegane były ustawowe zasady przeprowadzania kontroli, wspólne zarówno dla wszystkich organów kontroli, jak i dotyczące wyłącznie kontroli prowadzonych przez Prezesa UZP. Jednak Prezes nie realizował kontroli zgodnie z zasadą opisaną w art. 598 ustawy - Pzp, czyli na podstawie analizy ryzyka, wskazując, że w swojej działalności kontrolnej skupia się wyłącznie na przeprowadzaniu kontroli doraźnych na wnioski oraz obligatoryjnych kontroli uprzednich. UZP nie przedstawił rzeczowych argumentów uzasadniających brak takich kontroli. Jednakże poinformował, że znaczna liczba przeprowadzanych kontroli doraźnych oraz uprzednich, pozwala na systemowe zidentyfikowanie obszarów obciążonych ryzykiem naruszenia przepisów ustawy - Pzp i podjęcie działań zaradczych polegających na udostępnianiu materiałów edukacyjnych opracowanych na podstawie analiz wyników tych kontroli.

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 224, dalej także: ustawa o kontroli.

² Dz.U. z 2024 r., poz. 1320, z późn. zm., dalej także: ustawa - Prawo zamówień publicznych, ustawa - Pzp albo ustawa.

³ Dalej także: UZP, Urząd, Kontrolowany.

Przestrzegany był co do zasady, tryb kontroli i terminy poszczególnych etapów kontroli, określone w przepisach ustawy i regulacjach wewnętrznych UZP. Niemniej stwierdzono, że Urząd kilkakrotnie uchybił terminom doręczenia⁴ informacji o wyniku kontroli uprzedniej, przez co naruszył postanowienia art. 616 ust. 3 ustawy. Urząd przestrzegał maksymalnego 6-miesięcznego terminu na zakończenie postępowania wyjaśniającego, ale w części badanych kontroli⁵, potrzebował od 2 do 6 miesięcy od wpływu ostatecznych wyjaśnień zamawiającego, na podjęcie decyzji o dalszej kontroli lub stwierdzenie braku podstaw do dalszego jej prowadzenia. Natomiast w przypadku kontroli uprzednich czas trwania weryfikowanych kontroli, liczony od rozpoczęcia kontroli do doręczenia informacji o wynikach kontroli uprzednich wynosił nawet do 6 miesięcy, co wynikało m.in. z konieczności wzywania zamawiających do uzupełnienia przekazanej dokumentacji.

Kontrolerzy UZP, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z *Regulaminu kontroli*⁶, podpisywali *oświadczenia o braku zaistnienia okoliczności określonych w ustawie wyłączających ich udział w czynnościach kontrolnych*, jednakże robili to niejednokrotnie na koniec kontroli lub już po jej zakończeniu, co w ocenie Zespołu kontrolerów było działaniem zbyt późnym. Jeśli Urząd zdecydował się na stosowanie ww. oświadczeń, to powinny być one składane wg stanu wiedzy kontrolera na początkowym etapie kontroli, aby potwierdzić jego niezależność i obiektywizm w trakcie trwania czynności kontrolnych, a wszelkie okoliczności powodujące dezaktualizację oświadczenia, zgodnie z ustawą – Pzp, powinny być zgłaszane Prezesowi Urzędu.

Przyjęta w UZP zasada udostępniania kontrolowanemu podmiotowi kwestionariusza kontroli najpóźniej na II etapie kontroli doraźnej powodowała, że w wielu kontrolach kończonych na etapie postępowania wyjaśniającego, zamawiający nie byli informowani o udostępnieniu kwestionariusza kontroli.

Urząd wprowadził publikować wyniki kontroli w Biuletynie Informacji Publicznej UZP, ale poinformował Zespół kontrolerów o braku możliwości zweryfikowania daty ich publikacji, co uniemożliwiło sprawdzenie przez Zespół, czy Kontrolowany dochował określonego ustawą terminu publikacji wyników kontroli wynoszącego 30 dni od dnia zakończenia kontroli.

W następstwie kontroli uprzednich UZP wydawał zalecenia pokontrolne i wzywał do złożenia wyjaśnień o sposobie wykonania zaleceń oraz wystosowywał pisma o poprawnym wykonaniu zaleceń, przestrzegał także terminów rozpatrywania zastrzeżeń⁷, a w przypadku ich nieuwzględnienia przekazywał je do zaopiniowania przez Krajową Izbę Odwoławczą⁸.

Przyjęcie przez Urząd w metodologii obliczania wartości miernika o nazwie: „średni czas trwania kontroli doraźnej w danym roku” tylko czasu trwania II etapu kontroli, z wyłączeniem czasu trwania postępowania wyjaśniającego, zniekształcało wartość wykonania miernika, prezentując krótszy czas trwania kontroli.

Struktura określona w regulaminie organizacyjnym UZP oraz regulaminie Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych UZP, była dostosowana do celów i zadań Urzędu związanych z realizacją kontroli przez Prezesa UZP. Przyjęta w UZP organizacja wewnętrzna umożliwiała prowadzenie kontroli doraźnych na wniosek oraz kontroli uprzednich. Jednak, co do zasady przeprowadzanie kontroli tylko przez jednego kontrolera oraz równoległe prowadzenie przez kontrolerów kilku lub nawet kilkunastu spraw, było utrudnieniem rzutującym na czas trwania kontroli.

⁴ W przypadku 6 na 32 weryfikowane kontrole termin doręczenia przekroczył 14 dni i wyniósł maksymalnie 37 dni.

⁵ W przypadku 13 kontroli doraźnych na 31 zbadanych.

⁶ Stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 230 Prezesa UZP z dnia 11 października 2016 r., zmienionego zarządzeniem nr 236 Prezesa UZP z dnia 15 lutego 2017 r.

⁷ W terminie 15 dni od dnia ich otrzymania - art. 610 ust. 2 ustawy.

⁸ Dalej także: KIO lub Izba.

Kierownictwo UZP wprowadziło mechanizmy zapewniające jednolity sposób prowadzenia kontroli oraz wykorzystywania jej wyników do wzmocnienia przestrzegania zasad i przepisów ustawy – Pzp. Jednak obowiązujący w UZP *Regulamin kontroli*, nie został dostosowany do nowych rozwiązań wprowadzonych przepisami ustawy - Pzp, która weszła w życie 1 stycznia 2021 r. Rozpoczęcie prac nad zmianami *Regulaminu kontroli* zaplanowane zostało w Urzędzie dopiero na II kwartał 2025 r.

Pozytywnie należy ocenić działanie Kierownictwa UZP dotyczące prowadzenia w latach 2023-2024 działań edukujących w zakresie tematyki zamówień publicznych, w tym organizacji szkoleń skierowanych do instytucji zamawiających oraz organów kontroli.

Działania podejmowane przez UZP w celu zapewnienia nadzoru nad procesem przeprowadzania kontroli udzielania zamówień publicznych były wystarczające.

Pozytywnie należy ocenić wdrożony w UZP elektroniczny system obiegu spraw i dokumentów ESODOK, który wspierał procesy kontrolne.

Ustalenia i oceny

Informacje ogólne

1. Prezes UZP jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach zamówień publicznych, nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Obsługę Prezesa Urzędu zapewnia Urząd Zamówień Publicznych.
2. Zgodnie z art. 469 pkt 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych, jednym z zadań Prezesa UZP jest czuwanie nad systemem zamówień, w szczególności nad przestrzeganiem zasad udzielania zamówień i dokonywanie kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą, oraz upowszechnianie zasad etyki zawodowej osób wykonujących zadania w systemie zamówień. Podstawowe rodzaje kontroli przeprowadzanych przez Prezesa UZP to kontrola doraźna, uregulowana w art. 607–612 ustawy - Pzp oraz kontrola uprzednia, opisana w art. 613–617 ustawy. Zadania w ww. zakresie wykonuje Departament Kontroli Zamówień Publicznych⁹, w którym wyodrębniono 3 wydziały kontroli doraźnej oraz 3 wydziały kontroli zamówień publicznych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.
3. Zasady oraz zakres prowadzenia kontroli przez Prezesa UZP zostały określone w Dziale XI ustawy - Pzp. Zgodnie z art. 603 Prezes Urzędu przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami ustawy działań lub zaniechań zamawiającego. Przepisy Działu XI Rozdziału 2 *Kontrola Prezesa Urzędu* ustawy - Pzp stosuje się do kontroli:
 - a) postępowania o udzielenie zamówienia – dotyczy wszystkich kontroli, z zastrzeżeniem, że w przypadku kontroli uprzednich chodzi o zamówienia współfinansowane ze środków Unii Europejskiej,
 - b) zawarcia lub zmiany umowy – dotyczy tylko kontroli doraźnych,
 - c) odpowiednio do kontroli postępowania o zawarcie umowy ramowej, dynamicznego systemu zakupów, systemu kwalifikowania wykonawców lub konkursu oraz zawarcia lub zmiany umowy ramowej – dotyczy tylko kontroli doraźnych.
4. Zakres działania Prezesa UZP, zgodnie z postanowieniami art. 469 ustawy – Pzp obejmuje również m.in.:
 - 1) podejmowanie rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach przewidzianych ustawą,
 - 2) prowadzenie współpracy międzynarodowej w sprawach związanych z zamówieniami,

⁹ Dalej także: DKZP lub Departament.

- 3) dokonywanie analiz funkcjonowania systemu zamówień,
- 4) opracowywanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących zamówień,
- 5) dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz trybunałów (...),
- 6) przygotowywanie i upowszechnianie przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień.

I. Realizacja przez UZP zasad przeprowadzania kontroli procesu udzielania zamówień publicznych - wspólnych dla wszystkich instytucji kontroli.

Ocena

W toku kontroli Prezes UZP, poza zasadą planowania i przeprowadzania kontroli na podstawie analizy ryzyka, stosował ustawowe zasady kontroli procesu udzielania zamówień publicznych wspólne dla wszystkich instytucji kontroli. Analiza próby dokumentacji kontrolnej wykazała przypadki braku przekazania zamawiającemu informacji o miejscu udostępnienia kwestionariusza kontroli, co było niezgodne z art. 600 ust. 1 ustawy. Prezes nie wprowadził również mechanizmów pozwalających na weryfikację, czy wyniki kontroli upubliczniane są przez Urząd w terminie wskazanym w art. 602 ustawy.

Zasada współpracy i uwzględniania wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy

5. Prezes UZP przeprowadzając kontrole procesu udzielania zamówień publicznych, zgodnie z art. 597 ustawy - Pzp, uwzględnił zasadę współpracy pomiędzy organami kontroli. Wiceprezes UZP wyjaśnił¹⁰, że zamawiający w toku postępowania wyjaśniającego lub w trakcie trwania II etapu kontroli doraźnej, informowali Prezesa Urzędu o przeprowadzonej wcześniej kontroli dotyczącej postępowania. Prezes Urzędu nie powielał kontroli postępowania, które było już przedmiotem wcześniejszej kontroli w zakresie tożsamego zarzutu lub w zakresie kryterium legalności. Cel wprowadzenia powyższego przepisu był realizowany podczas przeprowadzania przez Prezesa Urzędu każdej kontroli postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Kontrolujący - na podstawie zbadanej dokumentacji kontroli - potwierdzili stosowanie przez Prezesa UZP zasady współpracy pomiędzy organami kontroli.

Planowanie i przeprowadzanie kontroli na podstawie analizy ryzyka.

6. Na podstawie art. 598 ust. 1 i 4 ustawy - Pzp organy kontroli planują i przeprowadzają kontrolę po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach udzielania zamówienia. Analizy nie przeprowadza się w przypadku kontroli wszczynanej na wniosek. Natomiast art. 607 ustawy daje Prezesowi UZP możliwość wszczynania kontroli z urzędu. Wiceprezes UZP i Dyrektor DKZP wyjaśnili¹¹, że z uwagi na obowiązek realizacji obligatoryjnych zadań wynikających z przepisów Rozdziału 2 Działu XI ustawy - Pzp, a także pełne zaangażowanie kadry kontrolerskiej w realizację zadań określonych w powyższym Rozdziale, Prezes Urzędu po wejściu w 2021 roku nowych uregulowań dotyczących kontroli udzielania zamówień, nie planował i nie przeprowadzał systemowych kontroli doraźnych „z urzędu”. Z powyższego względu nie opracowano również metodyki analizy ryzyka, uwzględniającej identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia prawa jest największe i nie

¹⁰ Wyjaśnienie z 02.04.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-7. Pkt 2.

¹¹ Wyjaśnienia: z 21.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-5, pytania 1 i 2 oraz z 20.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-1. Pkt. 5 do 7.

dokonywano analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach udzielenia zamówienia. Zgodnie z ww. wyjaśnieniem, Prezes Urzędu w pierwszej kolejności zobligowany był do realizacji zadań kontrolnych przypisanych tylko jemu. W szczególności obowiązek ten materializował się w odniesieniu do obligatoryjnych oraz terminowych kontroli uprzednich, od przeprowadzenia których uzależniona była możliwość podpisania przez zamawiających umów z wykonawcami. Wiceprezes UZP wyjaśnił również, że znaczna liczba przeprowadzanych kontroli doraźnych oraz kontroli uprzednich, pozwoliła na systemowe zidentyfikowanie obszarów zagrożonych wystąpieniem ryzyka naruszenia przepisów ustawy - Pzp oraz podjęcie kroków mających na celu zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu, Prezes Urzędu udostępniał materiały edukacyjne¹² opracowane w oparciu o wyniki przeprowadzonych kontroli.

Zdaniem Zespołu kontrolerów, nieopracowywanie analizy ryzyka celem ustalenia zasadności przeprowadzania kontroli „z urzędu”, może świadczyć o niewystarczającym przywiązywaniu wagi przez Kierownictwo UZP do tego rodzaju kontroli.

W okresie objętym kontrolą, zostało wszczęte z urzędu jedno postępowanie wyjaśniające¹³, nie mające charakteru kontroli systemowej. Dyrektor DKZP wyjaśnił¹⁴, że kontrolę „z urzędu” wszczęto w związku z ustaleniami poczynionymi w następstwie innego postępowania wyjaśniającego¹⁵, z których wynikało, że potencjalne naruszenia mogą dotyczyć innego zamawiającego. Dlatego też, w celu kompleksowego wyjaśnienia sprawy, wszczęto kontrolę z urzędu.

Zasada dokonywania kontroli na podstawie kwestionariuszy kontrolnych

7. Zgodnie z postanowieniami art. 599 ust. 1 ustawy – Pzp, Prezes UZP określił wzór kwestionariusza kontroli zawierający szczegółowy opis zagadnień, które podlegają sprawdzeniu w toku kontroli, zakres dokumentów, których Prezes UZP może żądać od zamawiającego w toku kontroli oraz informacje o przeprowadzonej kontroli zamówienia przez inne organy.

Zgodnie z wymogami art. 599 ust. 2 ustawy – Pzp wzór kwestionariusza kontroli został udostępniony na stronie podmiotowej Prezesa UZP w Biuletynie Informacji Publicznej – w zakładce *Dokumenty związane z kontrolą zamówień* oraz w dokumencie o takiej samej nazwie udostępnionym pod adresem: (<https://www.gov.pl/web/uzp/dokumenty-zwiazane-z-kontrola-zamowien>), co powoduje pewną trudność w wyszukaniu za pomocą wyszukiwarek internetowych kwestionariusza kontroli stosowanego przez UZP.

Na podstawie art. 600 ust. 1 ustawy – Pzp, w przypadku kontroli doraźnych, Prezes UZP zobowiązany jest do przekazywania kontrolowanemu zamawiającemu kwestionariusza kontroli lub poinformowania o miejscu jego udostępnienia w zawiadomieniu o wszczęciu kontroli.

¹² Opis przedmiotu zamówienia w świetle kontroli Prezesa UZP i orzecznictwa KIO, Problematyka udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki z uwzględnieniem wyników kontroli Prezesa UZP, cykliczne artykuły do Informatora opracowywane przez pracowników Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych na podstawie przeprowadzonych kontroli, materiały pomocnicze dla kontrolerów dotyczące: rażąco niskiej ceny, szacowania wartości zamówienia, zmiany umowy o zamówienie publiczne.

¹³ W sprawie o sygn. akt KND/46/24/DKZP.

¹⁴ Wyjaśnienie z 20.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-1. Pkt 8.

¹⁵ W sprawie o sygn. akt KND/121/23/DKZP.

W wyniku analizy próby kontroli doraźnych¹⁶ przeprowadzonych przez UZP Zespół kontrolerów stwierdził, że w dokumentacji 8 kontroli zakończonych na etapie postępowania wyjaśniającego¹⁷ i w 2 kontrolach zakończonych *Informacją o wyniku kontroli*¹⁸, w zawiadomieniach o wszczęciu kontroli (I i II etapu) brak było informacji o miejscu udostępnienia kwestionariusza kontroli.

Wiceprezes UZP wyjaśnił¹⁹, że brak ww. informacji w 8 zawiadomieniach o wszczęciu postępowania wyjaśniającego (kontrole zakończone stwierdzeniem braku podstaw do dalszego prowadzenia kontroli) wynikał z faktu, że ustawodawca nie sprecyzował, na którym etapie kontroli doraźnej ma być udostępniana informacja o miejscu udostępnienia kwestionariusza kontroli. Wobec powyższego przyjmowano, że informacja musiała być udostępniana najpóźniej na II etapie kontroli doraźnej, tj. w piśmie informującym o wszczęciu dalszej kontroli.

Zespół kontrolerów zwraca uwagę, że przyjęcie takiej zasady udostępniania kwestionariusza kontroli, powodowało, że w kontrolach kończonych na etapie postępowania wyjaśniającego, zamawiający nie byli informowani o kwestionariuszu kontroli.

Natomiast w przypadku 2 kontroli, brak informacji o miejscu udostępnienia kwestionariusza kontroli w zawiadomieniach o wszczęciu zarówno postępowania wyjaśniającego, jak i dalszego postępowania kontrolnego, był spowodowany prawdopodobnie przeoczeniem²⁰.

Dyrektor DKZP wyjaśnił²¹, że nie ma obowiązku przekazania zamawiającemu kwestionariusza kontroli, w przypadku obligatoryjnej kontroli uprzedniej zamówień, o której mowa w art. 613 ust. 2 ustawy - Pzp²². Zgodnie bowiem z art. 613 ust. 4 ustawy - Pzp wszczęciem kontroli uprzedniej jest doręczenie Prezesowi Urzędu kopii dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia.

Jednocześnie Wiceprezes UZP wyjaśnił²³, iż kontrola Prezesa Urzędu (doraźna i uprzednia) ma na celu sprawdzenie zgodności postępowania o udzielenie zamówienia z przepisami ustawy Pzp. Wzór kwestionariusza kontroli opracowany przez Prezesa Urzędu ma zatem zastosowanie do każdego rodzaju kontroli, tj. zarówno uprzedniej jak i doraźnej. Celem kwestionariusza kontroli jest bowiem zapewnienie jednolitych zasad kontroli (...) bez względu na rodzaj kontroli (uprzednia/doraźna), czy zakres wskazanych we wniosku o kontrolę zarzutów (...). Każdy kontroler prowadząc kontrolę zarówno uprzednią jak i doraźną ma obowiązek posługiwać się takim kwestionariuszem i nie może wykraczać poza jego ramy. Wzór kwestionariusza kontroli ma charakter tzw. checlisty i określa zakres zagadnień, które podlegają kontroli oraz dokumenty, które mogą być żądane (...).

Podstawy negatywnego wyniku kontroli

8. Zgodnie z art. 601 ust. 1 ustawy – Pzp, przy kontrolach doraźnych, podstawę stwierdzenia, że postępowanie o udzielenie zamówienia zostało przeprowadzone niezgodnie z ustawą, stanowiło naruszenie przepisu ustawy, które miało wpływ na wynik tego postępowania.

Ustalono, że we wszystkich zbadanych kontrolach doraźnych, w sytuacji niepotwierdzenia uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego doszło do

¹⁶ Próbę 31 kontroli doraźnych (dalej także: KND) wybrano metodą statystyczną w drodze doboru systematycznego, z przedłożonych przez UZP rejestrów kontroli zakończonych w 2024 r.

¹⁷ Kontrole o sygnaturze: KND/11/24/DKZP, KND/22/24/DKZP, KND/46/24/DKZP, KND/117/23/DKZP, KND/36/24/DKZP, KND/158/23/DKZP, KND/61/24/DKZP, KND/169/23/DKZP.

¹⁸ Kontrole o sygnaturze: KND/142/23/DKZP i KND/157/23/DKZP.

¹⁹ Wyjaśnienia z 21.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-5. Pkt 3.

²⁰ Tamże.

²¹ Wyjaśnienie z 27.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-2. Pkt 10.

²² Prawo zamówień publicznych. Komentarz Wydanie 6, red. Marzena Jaworska 2025, Legalis.

²³ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 13.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-4. Pkt 1.

naruszenia przepisów ustawy – Pzp, które mogło mieć wpływ na jego wynik, kończono postępowanie wyjaśniające stwierdzeniem o braku podstaw do dalszego prowadzenia kontroli.

Zgodnie z art. 601 ust. 2 ustawy – Pzp, ww. przepisu nie stosowano w przypadku zbadanych kontroli postępowań o udzielenie zamówień współfinansowanych ze środków UE, tj. kontroli uprzednich.

Upublicznianie informacji o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach

9. Zgodnie z art. 602 ustawy – Pzp, Prezes UZP powinien zamieszczać informacje o przeprowadzonych kontrolach oraz o ich wynikach, tj. dokument kończący kontrolę²⁴, w Biuletynie Informacji Publicznej²⁵ na swojej stronie podmiotowej, w terminie 30 dni od zakończenia kontroli.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń od wyników kontroli doraźnej, w BIP zamieszczano informację o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń. Ustalono, że wszystkie wyniki kontroli doraźnych dwuetapowych z badanej próby zostały opublikowane w BIP UZP. Natomiast informacje odnośnie kontroli doraźnych zakończonych na etapie postępowania wyjaśniającego *Informacją o braku podstaw do dalszego prowadzenia kontroli*, nie były upubliczniane. Dyrektor DKZP wyjaśnił²⁶, że w doręczanej informacji o braku podstaw do dalszego prowadzenia kontroli wnioskodawca i zamawiający, byli szczegółowo merytorycznie informowani o przyczynach braku zasadności dalszego prowadzenia kontroli. Dlatego, w tym przypadku nie była sporządzana informacja o wyniku kontroli. Tym samym, informacje o przeprowadzonych kontrolach doraźnych, w których stwierdzono brak podstaw do dalszego prowadzenia kontroli, z uwagi na brak informacji o wyniku kontroli, nie były zamieszczane w BIP UZP.

W odniesieniu do 32 badanych kontroli uprzednich²⁷ Zespół kontrolerów na dzień rozpoczęcia niniejszej kontroli stwierdził 4 przypadki braku publikacji informacji o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń²⁸ oraz 3 przypadki braku publikacji ostatecznych informacji o wyniku kontroli II²⁹. Brakujące informacje zostały opublikowane w terminie późniejszym³⁰, oprócz wyniku kontroli II o sygnaturze KU/24/24/DKZP z 8 lipca 2024 r.

Zespół kontrolerów stwierdził, że wszystkie, poza jedną³¹, opublikowane w BIP informacje o wynikach kontroli doraźnych z badanej próby kontrolnej, nie zawierały podpisu organu kontroli oraz pełnej daty. Podobnie w przypadku opublikowanych w BIP wyników kontroli uprzednich - 27³² z 32 objętych badaniem informacji o wynikach kontroli uprzednich nie zostało podpisanych, w 18³³ nie odnotowano pełnych dat sporządzenia informacji, a w jednym³⁴ przypadku w BIP zamieszczono roboczą wersję

²⁴ Informacja o wyniku kontroli doraźnej lub Informacja o wyniku kontroli uprzedniej.

²⁵ Dalej: BIP.

²⁶ Wyjaśnienie z 27.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-2. Pkt 9.

²⁷ Próbę 32 kontroli uprzednich (dalej także: KU) wybrano poprzez losowanie z interwałem, przy czym 29 kontroli uprzednich zakończyło się w 2024 r., a 3 kontrole uprzednie w 2025 r.

²⁸ Dotyczy kontroli o sygnaturze: KU/90/24/DKZP, KU/73/24/DKZP, KU/43/24/DKZP, KU/93/24/DKZP.

²⁹ Dotyczy kontroli o sygnaturze: KU/24/24/DKZP, KU/87/24/DKZP, KU/49/24/DKZP.

³⁰ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 13.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-4. Pkt 5.

³¹ Kontrola o sygnaturze KND/138/23/DKZP.

³² Kontrola o sygnaturze: KU/15/24/DKZP, KU/73/24/DKZP, KU/27/24/DKZP, KU/6/24/DKZP, KU/9/24/DKZP, KU/18/24/DKZP, KU/24/24/DKZP, KU/52/24/DKZP, KU/21/24/DKZP, KU/33/24/DKZP, KU/43/24/DKZP, KU/49/24/DKZP, KU/3/24/DKZP, KU/36/24/DKZP, KU/58/24/DKZP, KU/62/24/DKZP, KU/55/24/DKZP, KU/77/24/DKZP, KU/93/24/DKZP, KU/96/24/DKZP, KU/108/24/DKZP, KU/30/24/DKZP, KU/102/24/DKZP, KU/65/24/DKZP, KU/46/24/DKZP, KU/87/24/DKZP, KU/39/24/DKZP.

³³ Kontrola o sygnaturze: KU/10/24/DKZP, KU/23/24/DKZP, KU/26/24/DKZP, KU/27/24/DKZP, KU/33/24/DKZP, KU/36/24/DKZP, KU/53/24/DKZP, KU/56/24/DKZP, KU/59/24/DKZP, KU/62/24/DKZP, KU/64/24/DKZP, KU/67/24/DKZP, KU/69/24/DKZP, KU/74/24/DKZP, KU/77/24/DKZP, KU/80/24/DKZP, KU/102/24/DKZP, KU/109/24/DKZP.

³⁴ Kontrola o sygnaturze: KU/39/24/DKZP.

dokumentu. Wiceprezes UZP wyjaśnił³⁵, że (...) publikacja informacji o przeprowadzonych kontrolach ma przede wszystkim walor edukacyjny służący zachowaniu jednolitej wykładni przepisów ustawy Pzp i zapobiegania w ten sposób powielaniu tych samych naruszeń przez zamawiających. (...) Brak podpisu (ewentualnie daty) w Informacji o wyniku kontroli nie wpływa na merytoryczną treść dokumentu, w tym na informacje o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku, co jest kluczowe z punktu widzenia publikacji wyników kontroli. Dokument, który nie posiada podpisu (ewentualnie daty) jest wersją word dokumentu, zapisaną następnie w formacie pdf, stąd zatem brak podpisu pod Informacją o wyniku kontroli. (...) takie działanie umożliwia (...) dokonanie stosownej anonimizacji Informacji o wyniku kontroli.

W trakcie kontroli stwierdzono, że na podstawie historii zmian na stronie BIP UZP dotyczących kontroli Prezesa UZP, nie można określić daty publikacji informacji o wyniku kontroli. Wiceprezes UZP wyjaśnił³⁶, że nie ma możliwości wygenerowania dokładnej informacji o dacie publikacji konkretnego pliku, jako że pliki można wgrywać w dużej liczbie i dopiero wtedy opublikować stronę na której te pliki się znajdują, a nie po każdym jednym wrzucanym materiale. (...) Prezes Urzędu nie może jednoznacznie potwierdzić, iż wszystkie informacje zostały zamieszczone na stronie BIP Urzędu w terminie 30 dni od zakończenia kontroli, bowiem nie jest możliwe wygenerowanie dokumentu, który potwierdzałby dokonanie ww. czynności. (...) praktyką jest zamieszczanie informacji o wyniku kontroli niezwłocznie po zakończeniu kontroli. (...) 30-dniowy termin, o którym mowa w art. 602 ustawy - Pzp ma charakter instrukcyjny.

Z uwagi na powyższe, Zespół kontrolerów nie mógł zweryfikować i potwierdzić, czy ustawowy termin 30 dni dotyczący publikacji informacji o kontrolach Prezesa UZP został zachowany.

Dane zawarte w informacjach o wyniku kontroli podlegały pseudonimizacji, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

II. Zasady ogólne kontroli udzielania zamówień publicznych, przeprowadzanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

Ocena

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie w UZP wewnętrznego *Regulaminu kontroli*, jednakże uchybienie stanowiło niedostosowanie jego postanowień do nowych rozwiązań wprowadzonych przepisami ustawy - Pzp, która weszła w życie 1 stycznia 2021 r.

W prawidłowy sposób dokumentowano wyniki kontroli. Protokoły kontroli i informacje o wynikach kontroli zawierały elementy wymienione w ustawie - Pzp.

Oświadczenia o braku zaistnienia okoliczności określonych w ustawie, wyłączających udział w czynnościach kontrolnych były składane przez kontrolerów na koniec kontroli, zamiast według stanu wiedzy na moment rozpoczęcia czynności kontrolnych.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły okoliczności wymagające zasięgnięcia opinii biegłego.

Regulacje wewnętrzne

10. W Urzędzie zostały ustanowione regulacje wewnętrzne w zakresie kontroli przeprowadzanej przez Prezesa UZP.

Zarządzenie nr 230 Prezesa UZP z 11 października 2016 r. wprowadziło *Regulamin kontroli* oraz wzór listy sprawdzającej dotyczącej naruszeń ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień

³⁵ Wyjaśnienie z 18.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-5. Pkt 9.

³⁶ Wyjaśnienia: z 13.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-4, pkt 2 i z 18.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-5. Pkt 10.

publicznych³⁷. *Regulamin kontroli* obejmował 6 bloków tematycznych, tj. wprowadzenie (I), zasady prowadzenia kontroli (II), zasady postępowania z wnioskiem o kontrolę oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego (III), obowiązki kontrolera (IV), obowiązki naczelnika wydziału w komórce kontrolnej (V), obowiązki dyrektora komórki kontrolnej (VI). We wprowadzeniu opisana została m.in. kwestia wyłączenia z udziału w czynnościach kontrolnych oraz ujęto postanowienia dotyczące udostępniania informacji o wynikach kontroli na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁸ oraz w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie trybu udzielania informacji publicznej. Pkt 13 *Zasad prowadzenia kontroli* określa, w jakich sytuacjach korespondencję przekazuje się zamawiającemu faksem lub pocztą elektroniczną.

Według ww. *Zasad*, oceny zgodności kontrolowanego postępowania o udzielenie zamówienia współfinansowanego ze środków UE z przepisami ustawy i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie, dokonuje się badając w szczególności czynności zamawiającego wskazane w liście sprawdzającej.

Przedmiotowe zarządzenie zmienione zostało zarządzeniem nr 236 Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z 15 lutego 2017 r.³⁹. Nie dokonano aktualizacji zarządzenia po nowelizacji ustawy – Pzp, która weszła w życie 1 stycznia 2021 r. Dyrektor DKZP polecił⁴⁰ jedynie stosowanie zaktualizowanej listy sprawdzającej dotyczącej naruszeń ustawy, która została opracowana dopiero po upływie 11 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Wiceprezes UZP poinformował, że⁴¹ (...) okolicznością skutkującą koniecznością każdorazowej zmiany zarządzenia jest bez wątpienia zmiana stanu prawnego (...). *Regulamin kontroli będący załącznikiem do Zarządzenia Prezesa UZP nr 236 z dnia 15 lutego 2017 r. wprowadzającego zmiany do Zarządzenia Prezesa UZP nr 230 z dnia 11 października 2016 r. jedynie w niewielkim stopniu wymagał dostosowania do przepisów ustawy Pzp, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2021 r., gdyż w zdecydowanej większości postanowień zachowała swoją aktualność (...). Rozpoczęcie prac nad zmianami Regulaminu Kontroli DKZP zaplanowane zostało na II kwartał 2025 r. co znalazło odzwierciedlenie w przeglądzie aktualności oraz zgodności z aktualnymi przepisami obowiązujących zarządzeń w Urzędzie Zamówień Publicznych wg. stanu na dzień 31.12.2024 r.*

Zespół kontrolerów nie podziela stanowiska UZP, iż *Regulamin kontroli jedynie w niewielkim stopniu wymagał dostosowania do przepisów ustawy - Pzp*. Regulacje wewnętrzne, w sytuacji, gdy Urząd je ustanowił, powinny zostać niezwłocznie dostosowane do wprowadzonych zmian m.in. w zakresie elektronicznej zamówień oraz aspektów wymienionych w art. 596-602 ustawy – Pzp takich jak: wymiana informacji o kontrolach, analiza ryzyka naruszenia prawa przy planowaniu kontroli, wzór kwestionariusza kontroli i jego upublicznianie, zamieszczanie wyników kontroli. Planowanie aktualizacji *Regulaminu kontroli* po ponad 4 latach od znówelizowania ustawy – Pzp, jest w ocenie Zespołu kontrolerów działaniem zbyt późnym.

Zarządzeniem Nr 168⁴² z 20 sierpnia 2012 r. Prezes UZP określił zasady postępowania z informacjami o nieprawidłowościach w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. W § 1 przywołanej regulacji wskazano tryb postępowania z informacją o nieprawidłowościach, która podlega

³⁷ Będące załącznikami do zarządzenia.

³⁸ Dz.U. 2022, poz. 902.

³⁹ Dodatkowe wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 25.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-2. Pkt 1.

⁴⁰ Treść e-maila: W załączeniu przekazuję do stosowania nową check listę przygotowaną w oparciu o nowe Pzp. Po zmianie zarządzenia w sprawie regulaminu kontroli stanowić będzie ona załącznik do regulaminu kontroli.

⁴¹ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 12.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-3. Pkt 17.

⁴² W sprawie zasad postępowania z informacjami o nieprawidłowościach w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.

zarejestrowaniu w kancelarii ogólnej Urzędu, a następnie przekazaniu do DKZP do rozpatrzenia. Pismo zawierające informacje o nieprawidłowościach, zgodnie z § 2 tego zarządzenia, traktowane jest jak wniosek o kontrolę. W dalszej części określone zostały terminy, w zależności od treści pisma, 14 dni lub 3 miesiące od jego otrzymania, na podjęcie przez DKZP dalszych czynności, tj. wezwanie do doprecyzowania informacji, zawiadomienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego lub kontroli lub zawiadomienie o odmowie wszczęcia kontroli. W przypadku spraw szczególnie skomplikowanych, terminy są wydłużane odpowiednio do 30 dni lub 6 miesięcy. W przypadku braku odpowiedzi od podmiotu informującego, sprawa pozostawiana jest bez rozpoznania. Postanowienia zarządzenia dopuszczają także odstępstwo od ww. terminów w przypadku konieczności dochowania w innych sprawach, terminów wynikających z ustawy – Pzp (w szczególności terminów przewidzianych na przeprowadzenie kontroli uprzedniej lub rozpatrzenie zastrzeżeń).

Wyłączenie pracownika z udziału w kontroli

11. Zgodnie z art. 604 ustawy – Pzp, pracownik Urzędu podlega wyłączeniu z udziału w kontroli, jeżeli zajdzie jedna z czterech okoliczności wyłączenia. Katalog okoliczności ma charakter zamknięty i dotyczy wcześniejszego uczestniczenia w kontrolowanym postępowaniu, pozostawania w stosunku pokrewieństwa, pracy lub zlecenia z zamawiającym lub wykonawcą lub pozostawania z osobą występującą w kontrolowanym postępowaniu po stronie zamawiającego lub wykonawcy w stosunku prawnym lub faktycznym mogącym budzić wątpliwości co do jego bezstronności. Prezes Urzędu rozstrzyga o wyłączeniu pracownika w drodze postanowienia.

Przedmiotowy przepis nie nakłada obowiązku składania oświadczeń o braku podstaw do wyłączenia pracownika Urzędu z udziału w kontroli. Jednak na podstawie pkt I.8 *Regulaminu kontroli UZP*, pracownik komórki kontrolnej miał obowiązek składać w toku kontroli oświadczenie o braku zaistnienia okoliczności określonych w ustawie, wyłączających jego udział w czynnościach kontrolnych.

We wszystkich zbadanych kontrolach doraźnych i uprzednich kontrolerzy, naczelnicy i dyrektor komórki kontrolnej złożyli ww. oświadczenia. Przy czym, z analizy dokumentów udostępnionych przez UZP dotyczących badanych kontroli:

- doraźnych, wynika, że przedmiotowe oświadczenia zostały złożone pod koniec II etapu kontroli, ostatniego dnia kontroli, a nawet już po jej zakończeniu. Oświadczenia takie nie były składane przez pracowników zaangażowanych w procesy kontrolne, zakończone na etapie postępowania wyjaśniającego.
- uprzednich, wynika, że:
 - a) 24 oświadczenia nie zostały opatrzone datą wystawienia ani nie wskazywały imienia i nazwiska kontrolerów,
 - b) 4 oświadczenia były podpisane przez kontrolerów na koniec kontroli lub już po jej zakończeniu⁴³,
 - c) 3 oświadczenia zostały sporządzone dopiero po zakończeniu kontroli⁴⁴.

Zdaniem Zespołu kontrolerów moment i sposób składania oświadczeń, nie jest obojętny dla procesu potwierdzenia niezależności kontrolera. Oświadczenia powinny być sporządzone według stanu wiedzy na moment rozpoczęcia czynności kontrolnych, aby potwierdzić jego niezależność i obiektywizm działania w toku czynności kontrolnych. Dlatego nie można uznać argumentacji Urzędu⁴⁵, iż *złożenie oświadczenia przez pracownika wykonującego czynności kontrolne winno nastąpić w momencie, w którym bez żadnej wątpliwości możliwe jest stwierdzenie, iż w stosunku do konkretnej osoby*

⁴³ Dotyczy kontroli o sygnaturach: KU/90/24/DKZP, KU/81/24/DKZP, KU/93/24/DKZP, KU/102/24/DKZP.

⁴⁴ Dotyczy kontroli o sygnaturach: KU/84/24/DKZP, KU/96/24/DKZP, KU/87/24/DKZP.

⁴⁵ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 13.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-4. Pkt 6.

nie materializuje się żadna z ww. okoliczności (...), drugorzędne znaczenie ma data jego podpisania (...). W ocenie Prezesa Urzędu⁴⁶ (...) złożenie przez pracownika oświadczenia o braku zaistnienia okoliczności określonych w ustawie wyłączających jego udział w czynnościach kontrolnych nie jest możliwe do złożenia „z góry” przed rozpoczęciem wykonywania tych czynności (...). Zobligowanie osób (...) do złożenia oświadczeń przed podjęciem czynności kontrolnych mogłoby bowiem spowodować, iż osoby takie złożyłyby oświadczenie niezgodne z prawdą (...). Celem tego oświadczenia jest jedynie potwierdzenie braku podstaw do wyłączenia w oparciu o art. 604 ust. 1 ustawy Pzp (...).

Odnosząc się do powyższego, za chybiony należy uznać argument podnoszony przez Kontrolowanego, iż składanie oświadczeń przed rozpoczęciem kontroli mogłoby spowodować, iż osoby takie złożyłyby oświadczenie niezgodne z prawdą. Składane oświadczenie odzwierciedla stan wiedzy kontrolera na moment jego składania. W sytuacji powzięcia w trakcie trwania czynności kontrolnych informacji, wymienionych w art. 604 ust. 1 ustawy, kontroler powinien podjąć działania, o których mowa w ust. 2 tego przepisu, tj. poinformować Prezesa o przyczynach powodujących jego wyłączenie. Nie sposób także zgodzić się ze stanowiskiem UZP, iż drugorzędne znaczenie ma data podpisania oświadczenia. Uwzględnienie daty w oświadczeniach jest istotne z punktu widzenia rozstrzygnięć w zakresie ustalenia ewentualnego wykluczenia kontrolera z udziału w kontroli przed jej rozpoczęciem albo już w trakcie jej trwania.

Zespół kontrolerów nie może również zgodzić się z wyjaśnieniami UZP z 13.03.2025 r., iż (oświadczenia) zostały złożone na innym wzorze, tj. takim, który nie uwzględnia tabeli, w której wskazane są daty oraz naniesione dane osób wykonujących czynności kontrolne nie oznacza, iż oświadczenia te nie zawierają wymaganych danych, tj. w szczególności nazwisk kontrolerów, gdyż 24 oświadczenia złożone na formularzach podpisanych odręcznie⁴⁷ nie zawierają żadnej daty ani imion i nazwisk kontrolerów, a jedynie nieczytelne podpisy. Nawet jeśli, jak wskazuje Prezes UZP, oświadczenia składane w ramach kontroli są dokumentem wewnętrznym, które nie podlegają publikacji w BIP-ie ani nie są przekazywane (...) instytucjom zaangażowanym w proces wydatkowania środków UE, to wskazanie imienia i nazwiska kontrolera pozwala na jego jednoznaczną identyfikację w szczególności, gdy oświadczenie opatrzone jedynie nieczytelnym podpisem lub parafą.

Zasięgnięcie opinii biegłego

12. Zgodnie z treścią art. 605 ust. 1 pkt 3 ustawy - Pzp, prowadząc kontrolę, Prezes Urzędu może zasięgnąć opinii biegłego, jeżeli ustalenie lub ocena stanu faktycznego sprawy lub dokonanie innych czynności kontrolnych wymaga wiadomości specjalnych. Wyjaśniono⁴⁸, że podczas kontroli w 2024 r. nie wystąpiły okoliczności wymagające zasięgnięcia opinii biegłego.

Dokumentowanie kontroli

13. Z kontroli sporządzany jest protokół kontroli (art. 606 ustawy - Pzp), który zawiera w szczególności 5 elementów: nazwę i adres zamawiającego, datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli, imiona i nazwiska kontrolujących, oznaczenie postępowania o udzielenie zamówienia, które było przedmiotem kontroli, informację o stwierdzeniu naruszenia przepisów ustawy lub ich braku.
Kontrolerzy UZP opracowywali protokoły zawierające ww. elementy, jak również opis i kwalifikację prawną naruszeń.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Dotyczy kontroli o sygnaturach: KU/15/24/DKZP, KU/73/24/DKZP, KU/27/24/DKZP, KU/6/24/DKZP, KU/9/24/DKZP, KU/12/24/DKZP, KU/18/24/DKZP, KU/24/24/DKZP, KU/39/24/DKZP, KU/52/24/DKZP, KU/21/24/DKZP, KU/33/24/DKZP, KU/43/24/DKZP, KU/49/24/DKZP, KU/3/24/DKZP, KU/36/24/DKZP, KU/58/24/DKZP, KU/62/24/DKZP, KU/68/24/DKZP, KU/77/24/DKZP, KU/108/24/DKZP, KU/30/24/DKZP, KU/65/24/DKZP, KU/46/24/DKZP.

⁴⁸ Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 20.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-1. Pkt 11.

W przypadku kontroli doraźnych, zgodnie z art. 609 ust. 2 ustawy, zbadane informacje o wyniku kontroli zawierały w szczególności:

- a) określenie postępowania, które było przedmiotem kontroli,
- b) informację o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

W przypadku kontroli uprzedniej, zgodnie z art. 616 ust. 1 ustawy, informacja o wyniku kontroli zawierać winna w szczególności:

- a) określenie postępowania, które było przedmiotem kontroli uprzedniej,
- b) informację o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku,
- c) zalecenia pokontrolne, jeżeli w toku kontroli uprzedniej stwierdzono, że jest zasadne unieważnienie postępowania lub usunięcie stwierdzonych naruszeń.

Wszystkie zweryfikowane w toku niniejszej kontroli *Informacje o wyniku kontroli uprzedniej* zawierały ww. elementy. Ponadto, Urząd, zgodnie z art. 617 ustawy – Pzp, stosował uzasadnienie oraz pouczenie o przysługującym prawie do wniesienia przez kontrolowany podmiot zastrzeżeń w terminie 7 dni od doręczenia pisma.

14. Wnioski o kontrolę doraźną oraz pisma z prośbą o przeprowadzenie kontroli uprzedniej, procedowane były za pośrednictwem elektronicznego systemu ESODOK. Na podstawie wyjaśnień Dyrektora DKZP⁴⁹ i oględzin systemu ustalono, że wpływający do Urzędu wnioski albo pismo w sprawie kontroli podlegały zarejestrowaniu w kancelarii ogólnej Urzędu oraz przekazaniu za pośrednictwem systemu ESODOK do DKZP. Dyrektor Departamentu niezwłocznie przekazywał wniosek/pismo z wykorzystaniem systemu ESODOK do realizacji poszczególnym naczelnikom wydziałów, biorąc pod uwagę zakres wykonywanych przez dany wydział zadań (w zależności czy zamówienia objęte wnioskiem o kontrolę były współfinansowane ze środków UE, czy były to zamówienia finansowane ze środków krajowych). Następnie naczelnicy wydziałów niezwłocznie dokonywali wstępnej analizy wniosku o kontrolę, w tym w zakresie przesłanek do przeprowadzenia kontroli i w zależności od stopnia skomplikowania sprawy, przekazywali wniosek za pośrednictwem ww. systemu do rozpatrzenia konkretnemu pracownikowi. Wnioski, które wpłynęły w formie papierowej, skanowane były w kancelarii ogólnej, a następnie skan przekazywany był za pośrednictwem systemu ESODOK do poszczególnych pracowników. Równocześnie wersja papierowa wniosku umieszczana była na dedykowanej danemu pracownikowi półce w sekretariacie DKZP. Wnioski o kontrolę mogły być w systemie ESODOK oznaczone przez przełożonych priorytetem wysokim, np. gdy wnioskodawcą był poseł.

III. Kontrole doraźne

Ocena

UZP przestrzegał sposobu i trybu przeprowadzania kontroli doraźnych udzielania zamówień publicznych, wynikających z przepisów ustawy - Pzp i regulacji wewnętrznych Urzędu⁵⁰.

Zdefiniowany w Planie działalności UZP miernik odnoszący się do czasu trwania kontroli doraźnych był obliczany bez uwzględniania postępowania wyjaśniającego, stanowiącego pierwszy etap przedmiotowych kontroli, przez co nie odzwierciedlał faktycznego czasu ich trwania.

⁴⁹ Wyjaśnienia z 20.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-2. Pkt 2.

⁵⁰ Ustaleń dokonano na podstawie badania próby 31 kontroli doraźnych zakończonych w 2024 r., wybranej z zestawień przekazanych przez UZP, poprzez losowanie z interwałem.

15. Zgodnie z art. 607 ustawy – Pzp, kontrole doraźne były przeprowadzane na wniosek głównie wykonawców, związków pracodawców i innych podmiotów. W 2024 roku UZP nie realizował systemowych kontroli z urzędu. Z danych⁵¹, udostępnionych przez Kontrolowanego wynikało, że w 2024 r. wpłynęło ogółem 413 wniosków o kontrolę, co oznaczało spadek w stosunku do 2023 r. o 2,4 % i w stosunku do 2022 r. o 4,4 %. Tendencję spadkową wykazywała także liczba przeprowadzonych kontroli, tj. w 2024 r. zakończono 159 kontroli doraźnych, wobec 181 kontroli zakończonych w 2023 r. i 192 w 2022 r. Liczba kontroli zakończonych w okresie badanym zmniejszyła się w stosunku do 2023 r. o 12,2 %, zaś w stosunku do 2022 r. o 17,2 %.

W wyniku rozpatrzenia ww. wniosków Prezes Urzędu:

- w 159 sprawach przeprowadził wstępną kontrolę, w tym w 38 sprawach wszczęto dalszą kontrolę doraźną w związku z uzasadnionym przypuszczeniem, że doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania, natomiast w 121 sprawach kontrole zostały zakończone informacją o braku podstaw do dalszego ich prowadzenia,
- w 223 sprawach odmówił wszczęcia kontroli⁵²,
- zakończył 31 spraw, które nie podlegały merytorycznemu rozpatrzeniu.

16. Dyrektor DKZP wyjaśnił⁵³, że w wyniku analizy merytorycznej zarzutów zawartych we wnioskach o kontrolę, główne powody odmowy wszczęcia kontroli doraźnych zakończonych w 2024 r., były następujące:

- wniosek dotyczył spraw niepodlegających kontroli Prezesa UZP, w szczególności, gdy nie dotyczył zamówień publicznych, do udzielania których miały zastosowanie przepisy ustawy - Pzp,
- w danym postępowaniu nie doszło do naruszenia przepisów ustawy – Pzp,
- zachodziło uzasadnione przypuszczenie, że doszło do naruszenia przepisów ustawy - Pzp, które nie mogło mieć wpływu na jego wynik.

Zgodnie z ww. informacją, Prezes UZP każdorazowo informował wnioskodawcę o braku podstaw do wszczęcia kontroli, przekazując jednocześnie szczegółowe uzasadnienie w tym zakresie.

Zgodnie z § 2 ust. 4 w związku z § 2 ust. 2 lit. a zarządzenia nr 168 Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie zasad postępowania z informacjami o nieprawidłowościach w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, w przypadku konieczności uzupełnienia wniosku o kontrolę, Prezes wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku pod rygorem pozostawienia tego wniosku bez rozpoznania, w przypadku braku odpowiedzi na powyższe wezwanie lub niezastosowanie się do jego treści w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. O pozostawieniu pisma bez rozpoznania podmiot informujący o nieprawidłowościach nie był powiadamiany.

17. W odniesieniu do 21 spraw zakończonych w 2024 r. wyjaśniono⁵⁴, że brak merytorycznego rozpatrzenia wynikał z braku doprecyzowania przez wnioskodawcę zarzutów podniesionych we wniosku o kontrolę.

⁵¹ Zał. nr 1 do pisma ZK-1, zaktualizowany w odpowiedzi z 05.03.2025 r. na pismo ZK-3. Pkt 8.

⁵² Prezes UZP może stwierdzić brak podstaw do wszczęcia kontroli doraźnej w przypadku, gdy uzna, że nie zachodzi uzasadnione przypuszczenie naruszenia przepisów ustawy - Pzp, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania lub konkursu albo zawarto lub zmieniono umowę lub umowę ramową z naruszeniem przepisów ustawy (art. 607 ust. 1 ustawy - Pzp).

⁵³ Wyjaśnienia z 27.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-2. Pkt 11 i 12.

⁵⁴ Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 10.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-3. Pkt 1.

W przedmiotowych sprawach wnioskodawcy zostali poproszeni o wskazanie konkretnych postępowań o udzielenie zamówienia i/lub wskazanie zamawiającego i/lub doprecyzowanie zarzutów dotyczących ewentualnych nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych. Wobec braku terminowego doprecyzowania zarzutów sprawy pozostawiono bez rozpoznania.

Przyczynami zakończenia pozostałych 10 spraw były następujące okoliczności:

- brak danych umożliwiających identyfikację wnioskodawcy – 2 sprawy,
- wycofanie wniosku o kontrolę przez wnioskodawcę – 1 sprawa,
- niecelowość wszczynania kontroli doraźnej w przypadku zawiadomienia Prezesa Urzędu o zamiarze zawarcia umowy na okres dłuższy niż 4 lata – 1 sprawa,
- przekazanie sprawy wg właściwości do Departamentu Prawnego UZP – 1 sprawa,
- przekazanie sprawy wg właściwości do Centralnego Biura Antykorupcyjnego – 4 sprawy,
- brak możliwości pozyskania dokumentacji z uwagi na zabezpieczenie jej przez Prokuraturę – 1 sprawa.

18. W § 2 zarządzenia nr 168 Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie *zasad postępowania z informacjami o nieprawidłowościach w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych*, został określony termin 14 dni na analizę wniosku o kontrolę od jego wpływu do urzędu do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Kontrolujący stwierdzili, że we wszystkich zbadanych kontrolach doraźnych ten termin został dochowany.
19. W ww. zarządzeniu nie zostały wprowadzone ustalone terminy przydzielania spraw, ale z dokumentacji z objętej badaniem próby kontroli doraźnych wynikało, że odbywało się to niezwłocznie po otrzymaniu wniosku o kontrolę przez poszczególne osoby.
20. Zgodnie z art. 607 ust. 4 ustawy – Pzp, wszystkie zbadane kontrole doraźne zostały wszczęte nie później niż w terminie 4 lat od dnia udzielenia zamówienia lub unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia.
21. Na podstawie art. 607 ust. 5 ustawy – Pzp, we wszystkich zbadanych kontrolach doraźnych Prezes UZP poinformował zamawiającego i wnioskodawcę, o wszczęciu kontroli doraźnej. W przypadku 21 na 31⁵⁵ badanych kontroli wraz z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania wyjaśniającego lub o wszczęciu dalszej kontroli doraźnej, zamawiającemu przekazana została informacja o miejscu udostępnienia kwestionariusza kontroli, o którym mowa w art. 600 ust. 1 ustawy – Pzp.
22. Zgodnie z § 2 zarządzenia nr 230 Prezesa UZP z dnia 11 października 2016 r. kontrolerzy i naczelnicy wydziałów w DKZP wypełniali w toku kontroli doraźnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, współfinansowanych ze środków UE⁵⁶, listę sprawdzającą dotyczącą naruszeń ustawy – Pzp. Listy zostały podpisane przez naczelników i kontrolerów DKZP.

Po wejściu w życie nowelizacji ustawy – Pzp stosowany był wzór listy przekazany pracownikom przez Dyrektora DKZP w e-mailu z 6 grudnia 2021 r., ale formalnie niewprowadzony zmianą ww. zarządzenia.
23. Zgodnie z art. 608 ust. 3 ustawy – Pzp postępowanie wyjaśniające musi zostać zakończone bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 6 miesięcy od dnia wszczęcia kontroli doraźnej. Zespół kontrolerów stwierdził, że maksymalny 6-miesięczny termin na zakończenie postępowania wyjaśniającego, z wyjątkiem nieznacznego przekroczenia w 2 kontrolach⁵⁷, był przestrzegany. Natomiast warunek ustawowy dotyczący konieczności zakończenia postępowania wyjaśniającego

⁵⁵ Z wyjątkiem 10 kontroli z objętej badaniem próby KND. Szczegółowy opis ujęto w punkcie 8 niniejszego dokumentu.

⁵⁶ Sygnatury: KND/96/23/DKZP i KND/138/23/DKZP.

⁵⁷ Sygnatury: KND/44/23/DKZP, KND/144/23/DKZP.

bez zbędnej zwłoki, nie został uwzględniony w 13 kontrolach⁵⁸. Z przedłożonej dokumentacji wynikało, że od jedynych lub ostatnich wyjaśnień zamawiającego upływał okres od 2 do 6 miesięcy do podjęcia przez UZP dalszych czynności. Zespół kontrolerów zwraca uwagę, że warunek ustawowy dotyczący niezwłoczności postępowania wyjaśniającego został pominięty także w ogólnodostępnym *Komentarzu Urzędu Zamówień Publicznych do Prawa zamówień publicznych (wydanie II)*.

Wiceprezes UZP wyjaśnił⁵⁹, że ustawa – Pzp nie definiuje pojęcia „bez zbędnej zwłoki”. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego⁶⁰ użytego w art. 455 Kodeksu cywilnego terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym. Termin „niezwłocznie” oznacza bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu, a także regulacje zawarte w art. 354 i art. 355 Kodeksu cywilnego. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy⁶¹. Wiceprezes UZP przedstawił szczegółowe uzasadnienie długotrwałego postępowania wyjaśniającego dla każdej ze wspomnianych 13 spraw. Według wyjaśnień Wiceprezesa UZP sprawy będące przedmiotem prowadzonego postępowania wyjaśniającego różniły się zagadnieniem prawnym, stopniem skomplikowania stanu faktycznego, złożonością problemu, niejednoznacznością interpretacji oraz orzecznictwa w danym stanie prawnym i faktycznym, ilością dokumentów oraz wyjaśnień przekazanych przez zamawiającego, a także ilością oraz skomplikowaniem zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę. Czas niezbędny do analizy stanu faktycznego i prawnego, następnie podjęcia decyzji oraz merytorycznego ustosunkowania się do wszystkich zarzutów podniesionych we wniosku o kontrolę, nie był identyczny w każdej sprawie. Kontrolerzy prowadzili samodzielnie jednocześnie od kilku do kilkunastu spraw, a w sytuacji skumulowania wielu spraw, priorytetowe było dochowanie terminów ustawowych oraz terminów wynikających z *Regulaminu kontroli*.

Zespół kontrolerów przyjmuje wyjaśnienia Urzędu. Zwraca jednocześnie uwagę, że organizacja procesu kontrolnego, polegająca na przeprowadzaniu kontroli przez jednego kontrolera, przy jednoczesnym równoległym prowadzeniu przez niego do kilkunastu spraw, nie sprzyjała sprawnemu prowadzeniu kontroli.

24. Zgodnie z art. 609 ustawy – Pzp, zakończenie kontroli doraźnej następowało po przeprowadzeniu:

- postępowania wyjaśniającego w sytuacji niepotwierdzenia uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik, poprzez przekazanie do wnioskodawcy i zamawiającego informacji o braku podstaw do dalszego prowadzenia kontroli,
- postępowania kontrolnego, przez doręczenie zamawiającemu informacji o wyniku kontroli zawierającej w szczególności: określenie postępowania, które było przedmiotem kontroli oraz informację o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku. W przypadku wniesienia przez zamawiającego zastrzeżeń od wyniku kontroli doraźnej, postępowanie kontrolne kończyło się po doręczeniu zamawiającemu informacji o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń (art. 609 ust. 2 ustawy).

Spośród zbadanych 31 kontroli doraźnych, 12 (39%) kontroli zakończyło się na etapie postępowania wyjaśniającego, a 19 kontroli (61%) po przeprowadzeniu dalszego postępowania kontrolnego.

25. W Planie działalności UZP na 2024 r. został zdefiniowany miernik o nazwie: „średni czas trwania kontroli doraźnej w danym roku” o wartości docelowej 5 miesięcy. Jego wykonanie w 2024 r.

⁵⁸ Sygnatury: KND/152/21/DKZP, KND/10/24/DKZP, KND/44/23/DKZP, KND/34/24/DKZP, KND/15/23/DKZP, KND/142/23/DKZP, KND/147/23/DKZP, KND/163/23/DKZP, KND/46/24/DKZP, KND/117/23/DKZP, KND/36/24/DKZP, KND/158/23/DKZP, KND/169/23/DKZP.

⁵⁹ Wyjaśnienia z 21.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-5. Pkt 4.

⁶⁰ Wyrok z 13.12. 2006 r., II CSK 293/06.

⁶¹ Wyrok z 22.03.2001 r., V CKN 769/00 oraz z 28.04.2004 r., V CK 461/03.

wyniosło 4 miesiące. Zespół kontrolerów stwierdził, że czas trwania kontroli doraźnej, o którym mowa w ww. mierniku odnosił się jednak tylko do dalszego etapu kontroli doraźnej, z wyłączeniem czasu trwania postępowania wyjaśniającego. Wiceprezes UZP wyjaśnił⁶², że przyjęcie takiej metodologii liczenia miernika wynikało z faktu, że ustawa – Pzp uregulowała tylko czas trwania postępowania wyjaśniającego, nie określiła natomiast czasu trwania dalszego etapu kontroli doraźnej. Biorąc pod uwagę liczbę zarzutów, złożoność spraw objętych kontrolami oraz jednocześnie prowadzenie przez kontrolerów od kilku do kilkunastu kontroli oraz analiz wniosków o kontrolę, jak również czas oczekiwania na wyjaśnienia i dokumenty, przyjęto, że miernik ten odnosił się do II etapu kontroli doraźnej.

Zdefiniowanie miernika w powyższy sposób sugeruje, że dotyczy on całego postępowania kontrolnego. Zgodnie z art. 608 ustawy - Pzp postępowanie wyjaśniające stanowi wstępny etap kontroli doraźnej, zatem sposób obliczania miernika był nieadekwatny do jego treści i powodował przedstawianie krótszego niż w rzeczywistości czasu trwania kontroli doraźnych.

Analiza dokumentacji z objętej badaniem próby dotycząca przebiegu II etapu kontroli doraźnej wykazała dość długi czas jego trwania, tj.: czas trwania 5 kontroli doraźnych⁶³ (odnoszony tylko do II etapu kontroli) wynosił od 6 miesięcy do 2 lat (jeden przypadek). W 3 kontrolach z objętej badaniem próby⁶⁴ czas od wpłynięcia ostatnich wyjaśnień zamawiającego do wydania informacji o wyniku kontroli, wynosił od 2 do 3 miesięcy. Wiceprezes UZP wyjaśnił⁶⁵, że długi czas trwania II etapu kontroli wynikał ze skomplikowanego stanu faktycznego i prawnego spraw, obszerności dokumentacji, uchylania się zamawiających od złożenia wyjaśnień, fluktuacji kadr oraz równoległego prowadzenia przez kontrolerów wielu spraw.

26. Zgodnie z art. 610 ustawy - Pzp od wyniku kontroli doraźnych zakończonych w 2024 r. zamawiający wnieśli do Prezesa UZP - 22 zastrzeżenia⁶⁶, co oznaczało wzrost w stosunku do 2023 r. o 29,4% i spadek w stosunku do 2022 r. o 15,4 %.

Żadne z 22 złożonych zastrzeżeń nie zostało przez Prezesa Urzędu uwzględnione, wobec czego zostały przekazane po rozpatrzeniu, do zaopiniowania przez Krajową Izbę Odwoławczą. KIO wydała opinie w formie uchwał w sprawie ww. zastrzeżeń, w wyniku których:

- w 19 sprawach podtrzymała stanowisko Prezesa Urzędu,
- w 2 sprawach uwzględniła zastrzeżenia zamawiającego w całości,
- w 1 sprawie uwzględniła zastrzeżenia zamawiającego w części.

W odniesieniu do weryfikowanej próby 31 kontroli doraźnych ustalono, że w przypadku 11 kontroli⁶⁷ (35,5 %) zamawiający wnieśli zastrzeżenia, w ustawowym terminie 7 dni od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli. Prezes rozpatrzył zastrzeżenia w ustawowym terminie 15 dni od ich otrzymania i we wszystkich przypadkach nie uwzględnił zgłoszonych zastrzeżeń, lecz przekazał je, zgodnie z art. 610 ust. 2 ustawy - Pzp, do zaopiniowania przez Krajową Izbę Odwoławczą. KIO w całości uwzględniła zastrzeżenie od wyniku jednej kontroli oraz częściowo także w innej, a nie uwzględniła zastrzeżeń w 9 sprawach, podtrzymując stanowisko Prezesa UZP. Zgodnie z art. 610 ust. 4 ustawy - Pzp opinia Izby była dla Prezesa Urzędu wiążąca.

⁶² Wyjaśnienia z 21.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-5. Pkt 7.

⁶³ Sygnatura: KND/152/21/DKZP, KND/44/23/DKZP, KND/15/23/DKZP, KND/68/23/DKZP, KND/105/23/DKZP.

⁶⁴ Sygnatura: KND/144/23/DKZP, KND/147/23/DKZP, KND/163/23/DKZP.

⁶⁵ Wyjaśnienia z 21.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-5. Pkt 7.

⁶⁶ Zał. nr 1 do pisma ZK-1, zaktualizowany w odpowiedzi z 05.03.2025 r. na pismo ZK-3. Pkt 8.

⁶⁷ Sygnatura: KND/25/24/DKZP, KND/152/21/DKZP, KND/10/24/DKZP, KND/96/23/DKZP, KND/138/23/DKZP, KND/15/23/DKZP, KND/25/24/DKZP, KND/68/23/DKZP, KND/105/23/DKZP, KND/144/23/DKZP, KND/147/23/DKZP.

W wykonaniu postanowień art. 610 ust. 5 ustawy – Pzp, Prezes UZP niezwłocznie zawiadamiał kierownika zamawiającego o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń, przedstawiając jednocześnie stanowisko KIO.

27. Wykonując postanowienia art. 612 ustawy – Pzp i pkt II.10 *Regulaminu kontroli*, w przypadku ujawnienia naruszenia przepisów ustawy stanowiącego czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, Prezes kierował zawiadomienie do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych⁶⁸. Z danych UZP⁶⁹ wynika, że odnośnie do kontroli zakończonych w 2024 r. Prezes UZP skierował do rzecznika dfp 27 zawiadomień dotyczących wyłącznie kontroli doraźnych. Oznacza to wzrost w stosunku do 2023 r. o 28,6% i spadek w stosunku do 2022 r. o 3,6%.

W następstwie 31 zbadanych kontroli doraźnych do rzecznika dfp skierowano 12 (38,7%) zawiadomień⁷⁰. Na dzień zakończenia niniejszej kontroli rzecznik dfp:

- w 4 sprawach wystąpił z wnioskiem o ukaranie osób wskazanych w zawiadomieniach,
- w 1 sprawie umorzył postępowanie wyjaśniające ze względu na znikomą szkodliwość dla finansów publicznych,
- w 3 sprawach odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego na skutek przedawnienia karalności, znikomej szkodliwości dla finansów publicznych i toczącego się przed komisją orzekającą wcześniej wszczętego postępowania w tej samej sprawie.

W pozostałych 4 sprawach zawiadomienia nie zostały jeszcze przez rzeczników dfp rozpatrzone.

28. Zgodnie z informacją przedłożoną przez Kontrolowanego⁷¹, odnośnie kontroli zakończonych w 2024 r. Prezes UZP nie podejmował czynności zmierzających do nałożenia wobec zamawiającego sankcji, o których mowa w art. 611 ustawy – Pzp, tj. nie nakładał kar pieniężnych i nie występował do sądu o unieważnienie umowy.

[Akta kontroli: str. 58-212, płyta CD]

IV. Kontrole uprzednie

Ocena

Prezes UZP realizował kontrole uprzednie zgodnie z odpowiednimi przepisami ustawy - Pzp oraz *Regulaminu kontroli*⁷², ale w 6 kontrolach na 32 badane, nie dotrzymał 14 - dniowych terminów doręczenia informacji o wyniku kontroli uprzedniej. W toku czynności kontrolnych wielokrotnie zwracano się o uzupełnienie dokumentacji, co wydłużało czas trwania czynności kontrolnych i uwidoczniło potrzebę podjęcia działań w celu precyzyjniejszego zdefiniowania i upublicznienia katalogu dokumentów obejmowanych tego rodzaju kontrolą.

29. W 2024 r. Prezes UZP przeprowadził 108 kontroli uprzednich⁷³, co wskazuje na wzrost o 38,46% w stosunku do 2023 r. W wyniku połowy tych kontroli stwierdzono naruszenia przepisów ustawy. W badanej próbie 32 kontroli, naruszenia stwierdzono w 19 kontrolach (ok. 60%).

⁶⁸ Dalej: rzecznik dfp.

⁶⁹ Zał. nr 1 do pisma ZK-1, zaktualizowany w odpowiedzi z 05.03.2025 r. na pismo ZK-3. Pkt 8.

⁷⁰ Sygnatura: KND/59/24/DKZP, KND/50/24/DKZP, KND/25/24/DKZP, KND/157/23/DKZP, KND/147/23/DKZP, KND/144/23/DKZP, KND/101/23/DKZP, KND/96/23/DKZP, KND/80/23/DKZP, KND/68/23/DKZP, KND/15/23/DKZP, KND/152/21/DKZP.

⁷¹ Zał. nr 1 do pisma ZK-1, zaktualizowany w odpowiedzi z 05.03.2025 r. na pismo ZK-3. Pkt 8.

⁷² Na podstawie weryfikacji próby liczącej 32 kontrole uprzednie (tj. ok. 30% przeprowadzonych kontroli uprzednich) wybranej na podstawie przekazanego przez UZP „Zestawienia kontroli uprzednich za 2024 r.” poprzez losowanie z interwałem 29 z wybranych kontroli zakończyło się w 2024 r., a 3 kontrole w 2025 r.

⁷³ Kontrole zakończone na dzień 31.12.2024 r. Według zaktualizowanego w dniu 10.03.2025 r. załącznika nr 1 do pisma ZK-1.

W następstwie 6 kontroli uprzednich zakończonych w 2024 r. wpłynęły zastrzeżenia⁷⁴. W przypadku 2 kontroli zastrzeżenia zostały uwzględnione przez Prezesa Urzędu, a w pozostałych 4 kontrolach Prezes Urzędu nie uwzględnił zastrzeżeń i przekazał je do zaopiniowania przez KIO. Izba wydała opinie w formie uchwał, gdzie w 2 sprawach KIO podtrzymała stanowisko Prezesa Urzędu, a w 2 uwzględniła zastrzeżenia zamawiającego w całości. Według Urzędu⁷⁵, spośród kontroli uprzednich wszczętych w 2024 r. status kontroli szczególnie skomplikowanej miały 4 kontrole⁷⁶.

W 2024 r. do Prezesa Urzędu wpłynęło 14 wniosków o przeprowadzenie kontroli uprzedniej, w których zamawiający dopuścili składanie ofert częściowych. Prezes Urzędu przeprowadził kontrole uprzednie w odniesieniu do każdego ze złożonych wniosków. Kontrolujący zweryfikowali jedno takie postępowanie⁷⁷.

W okresie objętym kontrolą Prezes Urzędu nie przeprowadzał kontroli, o których mowa w art. 614 ustawy - Pzp, tj. kontroli zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, które obejmują aspekty związane z innowacyjnością lub których przedmiotem jest produkt innowacyjny, innych niż zamówienia, o których mowa w art. 613 ust. 2 ustawy, gdyż do UZP nie wpłynął żaden wniosek o taką kontrolę. Nie było również wniosków od instytucji zarządzających, o których mowa w art. 613 ust. 5 ustawy – Pzp.

W kontrolowanym okresie w następstwie kontroli uprzednich Prezes UZP nie formułował zawiadomień do rzeczownika dfp i nie nakładał kar pieniężnych na zamawiających.

30. Działając na podstawie art. 605 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy - Pzp, Prezes UZP podczas kontroli uprzednich wzywał zamawiających do dokonywania uzupełnień dokumentacji dotyczących zamówień. Analiza badanej próby kontroli wskazuje, że każdorazowo kontrolerzy zwracali się do zamawiających o uzupełnienie dokumentacji, z czego wnioskować można, że zamawiający nie przedkładali do kontroli pełnej dokumentacji postępowań. Czas trwania kontroli, liczony od rozpoczęcia kontroli do doręczenia informacji o wynikach kontroli, w niektórych przypadkach, był kilkumiesięczny i wynosił odpowiednio 197, 181 i 162 dni⁷⁸. Wielokrotne wezwania zamawiających do uzupełnienia dokumentów przedłużały czas kontroli i przesunęły w czasie podpisanie umów. Przykładowo, w zakresie kontroli o sygnaturze:

- a) KU/87/24/DKZP wystosowano 11 wezwań. Od momentu pierwszej wysyłki dokumentacji do UZP w dniu 21.08.2024 r. do momentu podpisania informacji o wynikach kontroli w dniach 21.01.2025 r. i 31.01.2025 r. minęło aż 5 miesięcy. W pierwszych 2 miesiącach UZP wystosował 4 wezwania w pojedynczym zakresie bez formułowania kompleksowych wezwań, które dotyczyły:
 - wezwanie z 5 września 2024 r. – zawierające pytania na temat ewentualnego skorzystania z przysługujących wykonawcom środków odwoławczych,
 - wezwanie z 20 września 2024 r. – zawierające prośbę o uzupełnienie protokołu ZP-PN o informację o osobach pełniących funkcję kierownika zamawiającego,
 - wezwanie z 3 października 2024 r. – zawierające prośbę o udzielenie wyjaśnień w sprawie rażąco niskiej ceny,

⁷⁴ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 12.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-3. Pkt 18.

⁷⁵ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 13.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-4. Pkt 3.

⁷⁶ Sygnatura KU/80/24 – kontrola zakończona 11.10.2024 r., sygnatura KU/106/24 – kontrola zakończona 14.01.2025 r., sygnatura KU 109/24 – kontrola zakończona 23.12.2024 r., sygnatura KU 120/24 – kontrola została zakończona 26.02.2025 r.

⁷⁷ Postępowanie o sygnaturze KU/87/24/DKZP, które kończy się w 2025 r. było przedmiotem weryfikacji przez Zespół kontrolerów.

⁷⁸ Dotyczy kontroli o sygnaturach: KU/87/24/DKZP, KU/49/24/DKZP, KU/24/24/DKZP.

- wezwanie z 24 października 2024 r. – zawierające prośbę o uzupełnienie dokumentacji postępowań u 2 wykonawców (tj. 1 pismo i 1 protokół).

UZP wyjaśnił⁷⁹, że stosownie do treści art. 605 ust. 1 ustawy - Pzp, Prezes Urzędu (...) może żądać od kierownika zamawiającego niezwłocznego przekazania kopii dokumentów (...), wzywać o wyjaśnienia (...). Kontrolujący zobowiązany jest do wyjaśnienia wszelkich nieścisłości lub wątpliwości powstałych w toku kontroli, jednocześnie wezwania w ww. zakresie winny być kierowane do zamawiającego na bieżąco (...). Ponadto część zamawiających nie przekazuje pełnej dokumentacji do kontroli uprzedniej (...), nie jest możliwe kierowanie kompleksowego wezwania o wyjaśnienia/dokumenty, obejmującego całe postępowanie (...). W tym miejscu odnosząc się do pytania Zespołu Kontrolerów w zakresie sposobu liczenia terminu na uzupełnienie dokumentów oraz udzielenie wyjaśnień należy wskazać, iż termin na uzupełnienie dokumentów lub udzielenie winien być realny, umożliwiający zamawiającemu skompletowanie dokumentacji (...).

Zespół kontrolerów nie kwestionuje uprawnień Prezesa do żądania wyjaśnień od zamawiających, jednak zwraca uwagę, iż terminy na udzielenie wyjaśnień i przekazanie dokumentów, które powinny być w dyspozycji zamawiającego, nie mogą być zbyt długie. Należy minimalizować czas trwania kontroli, aby podpisanie umowy o zamówienie publiczne nie przeciągało się w czasie.

- b) KU/3/24/DKZP wystosowano 6 wezwań. W wyniku rozpatrywania wniesionych przez wykonawców środków ochrony prawnej, kontrola w okresie od 23.01.2024 r. do 04.03.2024 r. była przez Prezesa UZP wstrzymana.
- c) KU/24/24/DKZP wystosowano 7 wezwań. Kontrola miała charakter kontroli szczególnie skomplikowanej. Celem usprawnienia czynności kontrolnych zdecydowano o przeprowadzeniu jej przez dwóch kontrolerów.

W ocenie Zespołu kontrolerów do ograniczenia ilości wezwań o uzupełnienie dokumentacji w toku kontroli mogłoby przyczynić się zamieszczenie w BIP Urzędu wykazu dokumentów objętych kontrolą uprzednią, związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia, których na podstawie art. 605 ust. 1 ustawy może żądać od kierownika zamawiającego Prezes Urzędu.

31. Zgodnie z art. 616 ust. 3 ustawy, doręczenie informacji o wyniku kontroli następuje nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia materiałów, o których mowa w art. 605 ust. 1 ustawy - Pzp, a w przypadku kontroli szczególnie skomplikowanej, nie później niż w terminie 30 dni od dnia doręczenia ww. materiałów⁸⁰.

Sposób wysyłki ma wpływ na termin doręczenia wyników kontroli, a to z kolei ma przełożenie na datę podpisania umowy w wyniku przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne.

Stwierdzono uchybienie terminom doręczenia zamawiającym informacji o wynikach kontroli. Wystąpiły przypadki, w których, Dyrektor DKZP lub jego zastępca działający z upoważnienia Prezesa UZP podpisywali informacje o wyniku kontroli w sposób odręczny, a ich wysyłka następowała za pośrednictwem Poczty Polskiej. UZP nie stosował formy wysyłki elektronicznej, w szczególności z wykorzystaniem usługi ePUAP lub poczty elektronicznej z zastosowaniem opcji „automatycznego” potwierdzenia dostarczenia/przeczytania, co zapewniałoby skrócenie czasu dotarcia do adresata.

⁷⁹ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 21.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-5. Pkt 12.

⁸⁰ Zgodnie z art. 616 ust. 4 ustawy - Pzp do czasu doręczenia informacji o wyniku kontroli uprzedniej, nie można zawrzeć umowy.

W przypadku 6⁸¹ kontroli uprzednich doszło do naruszenia art. 616 ust. 3 ustawy – Pzp poprzez przekroczenie terminu 14 dni na doręczenie informacji o wyniku kontroli uprzedniej. Doręczenia nastąpiły w terminach odpowiednio 24, 32, 31, 37, 19 i 15 dni. W przypadku kontroli o sygnaturze KU/58/24/DKZP, UZP nie udokumentował doręczenia informacji o wyniku kontroli.

UZP wyjaśnił⁸², iż (...) w części prowadzonych przez Urząd kontroli, informacje o wyniku kontroli zostały przez Dyrektora Departamentu podpisane w sposób odręczny, a następnie zeskanowane i poprzez wiadomość elektroniczną e-mail przekazane do zamawiającego. Dokument w formie oryginału został za pośrednictwem poczty wysłany do zamawiającego. (...) Prezes Urzędu nie ma natomiast wpływu na faktyczne doręczenie (rozumiane jako odebranie) dokumentów wysłanych drogą elektroniczną oraz za pośrednictwem poczty (...). Każdorazowo przekazanie informacji o wyniku kontroli drogą elektroniczną zawiera prośbę o potwierdzenie otrzymania (...) Od dobrej woli osoby odbierającej e-mail zależy, czy takie potwierdzenie zostanie wysłane. Nie zmienia tego również opcja „automatycznego potwierdzenia dostarczenia/przeczytania wiadomości”, ponieważ potwierdzenie dostarczenia, potwierdza jedynie dostarczenie wiadomości e-mail do skrzynki pocztowej adresata, ale nie oznacza, że adresat ją widział lub przeczytał (...). Zaznaczenie opcji (...) nie gwarantuje w żaden sposób otrzymania stosownych potwierdzeń i w związku z tym stosowanie ww. funkcji nie jest praktykowane (...).

Zespół kontrolerów przyjmuje powyższe wyjaśnienia, jednak wskazuje, że należy dążyć do minimalizacji ryzyka nieterminowego doręczenia przesyłek, np. poprzez korzystanie z usługi ePUAP/e-Doręczenia każdorazowo, gdy zamawiającymi są instytucje posiadające możliwości odbioru tego rodzaju korespondencji oraz poczty elektronicznej, z zastosowaniem mało czasochłonnej opcji „automatycznego” potwierdzania odbioru dokumentu.

32. Zgodnie z postanowieniami *Regulaminu kontroli* w trakcie każdej z weryfikowanych kontroli uprzednich były wypełniane listy sprawdzające. Podpisy na nich składali: kontroler, naczelnik wydziału i Dyrektor DKZP.
33. W przypadku 4 z 32 weryfikowanych kontroli zamawiający złożyli zastrzeżenia do ich wyników. Zastrzeżenia zostały złożone terminowo. UZP przestrzegał terminu 15 dni na rozpatrzenie zastrzeżeń licząc od dnia ich otrzymania od zamawiającego, a w przypadku ich nieuwzględnienia przekazywał sprawę do zaopiniowania przez KIO. W trzech przypadkach Prezes Urzędu nie uwzględnił zastrzeżeń i przekazał je do zaopiniowania przez KIO - w jednej sprawie Izba podtrzymała stanowisko Prezesa Urzędu⁸³, a w dwóch - uwzględniła zastrzeżenia zamawiającego w całości⁸⁴. W jednej sprawie Prezes Urzędu uwzględnił zastrzeżenia kontrolowanego⁸⁵.

Urząd dokonywał wysyłki uchwał po kilku dniach (4, 5, 8 dni) od ich wydania, korzystając przy tym jedynie z usług Poczty Polskiej, co powodowało wydłużenie terminu doręczenia o co najmniej 10 dni. Zespół kontrolerów zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 610 ust. 5 Prezes Urzędu ma obowiązek niezwłocznie zawiadamiać o ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń. Zgodnie z art. 610 ust. 4 ustawy – Pzp opinia Izby jest wiążąca dla Prezesa Urzędu.

34. Zgodnie z treścią art. 616 ust. 5 ustawy – Pzp, kierownik zamawiającego, na wniosek Prezesa Urzędu, pisemnie informuje o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych. Zgodnie z art. 616 ust. 1 pkt 3 ustawy, zakończeniem kontroli uprzedniej jest doręczenie zamawiającemu informacji o wyniku kontroli uprzedniej, zawierającej w szczególności zalecenia pokontrolne, jeżeli w toku kontroli

⁸¹ Dotyczy kontroli o sygnaturach: KU/46/24/DKZP, KU/77/24/DKZP, KU/39/24/DKZP, KU/55/24/DKZP, KU/49/24/DKZP, KU/30/24/DKZP.

⁸² Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 27.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-6. Pkt 5.

⁸³ Sygnatura KU/43/24/DKZP.

⁸⁴ Sygnatura: KU/90/24/DKZP, KU/93/24/DKZP.

⁸⁵ Sygnatura KU/73/24/DKZP.

uprzedniej stwierdzono, że jest zasadne unieważnienie postępowania lub usunięcie stwierdzonych naruszeń. Na podstawie art. 616 ust. 5 ustawy - Pzp, kierownik zamawiającego, na wniosek Prezesa Urzędu, pisemnie informuje o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

UZP poinformował o stosowanej w Urzędzie praktyce⁸⁶ (...). Zalecenia (...) formułowane są w informacji o wyniku kontroli uprzedniej w sytuacji, gdy Prezes Urzędu stwierdzi, że zasadne jest unieważnienie postępowania bądź usunięcie stwierdzonych naruszeń. W przypadku, gdy stwierdzone przez Prezesa Urzędu naruszenia będą dotyczyły takich elementów postępowania, których (...) nie będzie już można doprowadzić do zgodności z przepisami ustawy Pzp, a będą miały na tyle istotne znaczenie, że będą zachodziły przesłanki unieważnienia postępowania (tj. przesłanki wskazane w art. 255 ustawy Pzp), Prezes Urzędu może zalecić zamawiającemu unieważnienie postępowania. W przypadku innego rodzaju naruszeń, które mogą zostać jeszcze sanowane poprzez np. powtórzenie czynności w sposób prawidłowy lub dokonanie czynności, których zamawiający zaniechał, Prezes Urzędu może zalecić usunięcie stwierdzonych naruszeń, dzięki czemu postępowanie zostanie doprowadzone do stanu zgodności z ustawą. Jednocześnie, zgodnie z art. 616 ust. 5 ustawy Pzp kierownik zamawiającego, na wniosek Prezesa Urzędu, pisemnie informuje o sposobie wykonania zaleceń (...).

Kontrolujący stwierdzili wydanie zaleceń w przypadku 4 kontroli uprzednich⁸⁷. Zalecenia miały na celu powtórzenie czynności w sposób prawidłowy lub dokonanie czynności, których zamawiający zaniechał.

UZP wystosował wezwania do złożenia wyjaśnień w dwóch przypadkach. Według wyjaśnień UZP⁸⁸, w odniesieniu do kontroli o sygnaturze KU/12/24/DKZP oraz KU/24/24/DKZP Prezes Urzędu nie wystosował do zamawiających wezwania z prośbą o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych, sformułowanych w informacjach o wyniku kontroli - odpowiednio z 15.03.2024 r. oraz z 19.06.2024 r., bowiem zamawiający z własnej inicjatywy przedłożyli dokumenty związane ze sposobem wykonania zaleceń. W dwóch przypadkach UZP wystosował do zamawiających informacje o poprawnym wykonaniu zaleceń⁸⁹.

W odniesieniu do kontroli uprzedniej o sygnaturze KU/49/24/DKZP naruszenie sformułowane w informacji o wyniku kontroli uprzedniej II dotyczące użycia niedopuszczalnego środka komunikacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcą zostało zredagowane w wyniku wykonania przez zamawiającego zaleceń pokontrolnych sformułowanych w informacji o wyniku kontroli uprzedniej z 24.07.2024 r. Wykonawca złożył dokumenty i wyjaśnienia, które potwierdziły spełnienie określonych przez zamawiającego warunków udziału w postępowaniu o czym m.in. poinformowano w informacji o wyniku kontroli uprzedniej. Do naruszenia stwierdzonego w informacji o wyniku kontroli uprzedniej II z 20.09.2024 r. zamawiający nie wniósł zastrzeżeń i zgodnie z art. 616 ust. 1 ustawy, kontrola została zakończona w chwili doręczenia zamawiającemu informacji o wyniku kontroli uprzedniej II.

W przypadku kontroli o sygnaturze KU/49/24/DKZP Prezes Urzędu nie wystosował pisma o poprawności wykonania zaleceń, bowiem w wyniku wykonania zaleceń pokontrolnych zostały stwierdzone przez Prezesa Urzędu kolejne naruszenia. W informacji o wyniku kontroli uprzedniej II z 20.09.2024 r. wyjaśniono, że zamawiający ustnie wyraził zgodę na przedłużenie terminu złożenia wyjaśnień, wykonawca uznał tę odpowiedź za wiążącą i w terminie wyznaczonym przez zamawiającego uzupełnił dokumenty i złożył wyjaśnienia potwierdzające spełnienie warunków

⁸⁶ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 17.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-4. Pkt 9.

⁸⁷ Tj. w kontrolach o sygnaturach: KU/12/24/DKZP, KU/24/24/DKZP, KU/49/24/DKZP, KU/87/24/DKZP.

⁸⁸ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 13.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-4. Pkt 11.

⁸⁹ Tj. w kontrolach o sygnaturach: KU/12/24/DKZP, KU/24/24/DKZP.

udziału w postępowaniu, a co za tym idzie, stwierdzenia braku istnienia naruszeń opisanych w pkt 6, 9 i 13 *Informacji o wyniku kontroli uprzedniej* z 24.07.2024 r.

W odniesieniu do kontroli uprzedniej o sygnaturze KU/87/24/DKZP pismem z 20.02.2025 r. Prezes Urzędu zwrócił się do zamawiającego o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń. Pismem z 25.02.2025 r. zamawiający udzielił wyjaśnień, że rozpoczął wykonywanie zaleceń, ale jeszcze nie wybrał ofert najkorzystniejszych. Pismem z 14.03.2025 r. zamawiający poinformował, iż zakończył etap badania i oceny ofert oraz dokonał wyboru ofert najkorzystniejszych w cz. 14, 17 i 30. Analiza dokumentacji przekazanej przy piśmie z 14.03.2025 r. będzie podstawą do sformułowania informacji o wykonaniu zaleceń.

W 2024 r. nie było sytuacji braku poinformowania o realizacji lub niewykonaniu przez zamawiających zaleceń, pomimo wezwań wystosowanych przez Prezesa UZP⁹⁰.

[Akta kontroli: str. 58-208, płyta CD]

V. Organizacja procesu kontroli i zasoby kadrowe dedykowane realizacji kontroli przez Prezesa UZP

Ocena

Struktura określona w regulaminie organizacyjnym UZP oraz regulaminie Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych UZP⁹¹ była dostosowana do celów i zadań Urzędu związanych z realizacją kontroli przez Prezesa UZP. Organizacja wewnętrzna DKZP pozwalała na realizację kontroli uprzednich i doraźnych na wniosek, zgodnie z wymogami ustawy oraz wewnętrznych regulacji. Jednak sposób działania polegający na przeprowadzaniu kontroli przeważnie przez jednego kontrolera, przy mnogości równolegle prowadzonych przez niego spraw nie sprzyjał szybkiemu ich finalizowaniu.

Liczba pracowników Departamentu oraz ich kompetencje zapewniały realizację zadań ustawowych w zakresie przeprowadzanej przez Prezesa UZP kontroli zamówień publicznych. Kierownictwo dbało o utrzymanie zatrudnienia na stałym poziomie i dążyło do uzupełniania braków kadrowych poprzez realizację procesów rekrutacyjnych. Wspierało również rozwój i doskonalenie pracowników poprzez zapewnienie możliwości uczestnictwa w szkoleniach.

Struktura organizacyjna

35. Zadania wynikające z ustawowych uprawnień kontrolnych Prezesa w zakresie kontroli doraźnej i uprzedniej zamówień publicznych realizował Departament Kontroli Zamówień Publicznych UZP. W skład Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych wchodziły trzy wydziały kontroli doraźnej⁹² oraz trzy wydziały kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej⁹³
36. Wyjaśniono⁹⁴, że celem realizacji zalecenia z kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii w 2019 r.⁹⁵ w zakresie, *wypracowania i wdrożenia rozwiązań zapewniających skuteczniejsze i efektywniejsze wykorzystywanie kontroli, jako istotnego narzędzia zapewnienia przestrzegania oraz promowania zasad zamówień publicznych*, Urząd przeprowadził zmiany w strukturze organizacyjnej DKZP. Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu z 1 lipca 2022 r. *w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego DKZP*, w strukturze organizacyjnej Departamentu został wyodrębniony Trzeci Wydział Kontroli Zamówień Współfinansowanych ze Środków Unii Europejskiej. Powyższe zmiany organizacyjne związane z większą liczbą wydziałów, a tym samym mniejszą liczbą osób (kontrolerów) w każdym z wydziałów były istotne z punktu widzenia

⁹⁰ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 17.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-4. Pkt 9.

⁹¹ Dalej: DKZP lub Departament.

⁹² Pierwszy, Drugi i Trzeci Wydział Kontroli Doraźnej.

⁹³ Pierwszy, Drugi i Trzeci Wydział Kontroli Zamówień Współfinansowanych ze Środków Unii Europejskiej.

⁹⁴ Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 24.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-1 Pkt 16.

⁹⁵ Wystąpienie pokontrolne Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z 23.07.2019 r. znak BK-I.0813.21.2019.

prowadzenia kontroli zamówień współfinansowanych ze środków UE. Zmiany umożliwiły Naczelnikom wydziałów kompleksową i rzetelną analizę dokumentacji (często bardzo obszernej), przekazywanej przez zamawiających w ramach kontroli uprzedniej. (...).

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DKZP⁹⁶ struktura organizacyjna Departamentu oparta o sześć wydziałów o zbliżonej wielkości, tj. o trzy wydziały kontroli doraźnej oraz trzy wydziały kontroli zamówień współfinansowanych ze środków UE pozwala na sprawne procedowanie spraw wpływających do Departamentu.

37. Obowiązujący w UZP regulamin organizacyjny oraz regulamin Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych, obejmowały swoim zakresem ustawowe zadania UZP dotyczące kontroli zamówień publicznych przez Prezesa UZP. W regulaminie DKZP zostały wskazane zadania, w szczególności wykonywane przez poszczególne wydziały. W wymienionych zadaniach realizowanych przez wydziały kontroli nie uwzględniono przeprowadzania kontroli z urzędu⁹⁷. Brak przedmiotowego wskazania, oczywiście nie wyklucza możliwości przeprowadzania tego rodzaju kontroli. Wiceprezes UZP wyjaśnił⁹⁸, że w regulaminie Departamentu zastosowano otwarty katalog zadań i w związku z tym kontrola z urzędu może być realizowana zarówno przez wydziały kontroli doraźnej, jak i wydziały kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, tj. cały DKZP.
38. Ustalono, że wydzielenie w ramach DKZP trzech wydziałów zajmujących się kontrolami doraźnymi oraz trzech wydziałów realizujących kontrole uprzednie, było adekwatne do potrzeb Urzędu. W sytuacjach zwiększonej ilości zadań Kierownictwo UZP podejmowało działania w celu pozyskania dodatkowych środków budżetowych, czy etatów. Zdarzały się przypadki przeprowadzania kontroli uprzednich przez pracowników wydziałów kontroli doraźnych⁹⁹ oraz przeprowadzania kontroli doraźnych przez pracowników wydziałów kontroli uprzednich¹⁰⁰.

Wiceprezes UZP wyjaśnił¹⁰¹, że Kierownictwo na bieżąco dokonuje oceny struktury organizacyjnej, w szczególności zasobów kadrowych Departamentu. Informacja o działaniu Departamentu Kontroli, w tym w szczególności o ewentualnych zmianach kadrowych czy ilości zadań realizowanych przez Departament jest przedmiotem informacji przekazywanej przez Dyrektora Departamentu na cotygodniowym Kierownictwie w Urzędzie Zamówień Publicznych. Powyższe pozwala na bieżąco dostosować zarządzanie do zmian osobowych czy regulacyjnych, bowiem uwzględnia m.in. fluktuację kadr, ilości zadań do realizacji przez pracowników Departamentu Kontroli związanych z wpływem wniosków o kontrolę oraz wniosków o kontrolę uprzednią, jak również obecnie związanych z wpływem spraw przez sygnalistów.

Wiceprezes UZP poinformował ponadto, iż w związku z przewidywaną koniecznością prowadzenia większej liczby kontroli uprzednich w odniesieniu do postępowań współfinansowanych w ramach Krajowego Planu Odbudowy, Urząd Zamówień Publicznych w 2024 r., dzięki współpracy z MRiT, pozyskał dodatkowe środki budżetowe m.in. na wzmocnienie realizacji zadań kontrolnych w ww. zakresie. W celu usprawnienia wykonywania czynności kontrolnych, w szczególności zapewnienia przeprowadzenia kontroli zgodnie z jak najlepszą wiedzą i doświadczeniem, zdecydowano o przeprowadzeniu naboru m.in. na stanowisko starszego i głównego specjalisty, który zakończył się sukcesem i zatrudnieniem dwóch osób z wiedzą i doświadczeniem w obszarze zamówień publicznych, w tym kontroli zamówień publicznych. Osoby zatrudnione na ww. stanowiska charakteryzują się wysokimi kwalifikacjami, co przekłada się na rzetelne

⁹⁶ Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 24.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-1. Pkt 16.

⁹⁷ Zgodnie z art. 607 ust. 1 ustawy – Pzp Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może wszcząć kontrolę doraźną z urzędu lub na wniosek.

⁹⁸ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 2.04.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-7. Pkt 1.

⁹⁹ W 2024 r. - 10 kontroli (jeden pracownik wydziału kontroli doraźnej przeprowadził 2 kontrole uprzednie, drugi pracownik wydziału kontroli doraźnej przeprowadził 8 kontroli uprzednich).

¹⁰⁰ W 2024 r. - 10 kontroli (czterech pracowników wydziałów kontroli UE przeprowadziło po 1 kontroli doraźnej, trzech pracowników po 2 kontrole dorażne).

¹⁰¹ Wyjaśnienia Wiceprezesa z 27.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-6. Pkt 1 i 2.

prowadzenie czynności kontrolnych. Jednocześnie, mając na uwadze prace nad projektem zmiany ustawy Prawo Zamówień Publicznych, nakładające na Prezesa Urzędu m.in. obowiązek związany z subsydiami zagranicznymi, Urząd na etapie prac legislacyjnych wskazywał zapotrzebowanie m.in. na dodatkowe etaty związane

z koniecznością realizacji nowych zadań w zakresie subsydiów zagranicznych.

W ocenie Zespołu kontrolerów opisany sposób organizacji pracy, w tym w szczególności równoległe prowadzenie kilku kontroli przez jednego kontrolera, nie sprzyja niezwłoczności działania, istotnej zarówno w przypadku kontroli uprzednich jak i wymaganej w pierwszym etapie kontroli doraźnych.

Zasoby kadrowe

39. Liczba pracowników zatrudnionych w DKZP co do zasady pozwalała na wykonywanie zadań przypisanych tej komórce organizacyjnej, niemniej jednak mając na względzie fakt, że obciążenie Departamentu zadaniami zależne jest od liczby składanych wniosków o kontrole doraźne oraz liczby postępowań wymagających przeprowadzenia kontroli uprzedniej, występowały sytuacje zwiększonego obciążenia pracowników sprawami do realizacji, co negatywnie wpływało na czas ich trwania.

W 2024 r. zakończyło pracę Kierownictwo Departamentu - Dyrektor Departamentu z dniem 31 października 2024 r. oraz Zastępca Dyrektora Departamentu z dniem 31 grudnia 2024 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, DKZP kierował powołany z dniem 2 stycznia 2025 r. Zastępca Dyrektora Departamentu.

Stan zatrudnienia w Departamencie Kontroli Zamówień Publicznych UZP w okresie objętym kontrolą zmieniał się nieznacznie. Na dzień 1 stycznia 2023 r. oraz 31 grudnia 2024 r. w Departamencie Kontroli Zamówień Publicznych zatrudnionych było łącznie 40 pracowników¹⁰², na dzień 31 grudnia 2023 r. 39 pracowników¹⁰³, natomiast na dzień 1 stycznia 2024 r. 38 pracowników¹⁰⁴. Jednakże stan osobowy Departamentu w 2024 r. nie był stały i zmieniał się w ciągu roku.

Wyjaśniono¹⁰⁵, że trzy wydziały kontroli doraźnej, poza trzema etatami naczelników, dysponują łącznie pełnymi 17 etatami pracowniczym i jednym etatem w wymiarze 4/5. Przy czym w ciągu 2024 roku, z uwagi na urlopy wychowawcze, macierzyńskie, rodzicielskie oraz wakaty, faktycznie zajętych było średnio 13 pełnych etatów i jeden etat 4/5. Natomiast w trzech wydziałach kontroli zamówień współfinansowanych ze środków UE na dzień 31.12.2024 r. było łącznie zatrudnionych 18 osób, w tym trzech naczelników oraz jedna osoba przebywająca na długoterminowym zwolnieniu lekarskim).

Według stanu na dzień 31.12.2023 r. na stanowiskach związanych z kontrolą zamówień publicznych były 4 wakaty¹⁰⁶. Natomiast według stanu na dzień 31.12.2024 r. było 6 wakatów: 2 wakaty na stanowiskach w wydziałach kontroli doraźnej, 3 wakaty w wydziałach ds. kontroli uprzedniej oraz wakat na stanowisku Dyrektora Departamentu.

W 2024 roku przeprowadzono 3 postępowania rekrutacyjne na stanowiska w DKZP. W wyniku przeprowadzonych naborów zatrudniono głównego specjalistę do Trzeciego Wydziału Kontroli Zamówień Współfinansowanych ze Środków Unii Europejskiej, podreferendarza do Drugiego Wydziału

¹⁰² Na dzień 1.01.2023 r. - 2 członków Kierownictwa, 2 osoby Sekretariat, 3 wydziały kontroli doraźnej - 20 osób, 3 wydziały kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej - 16 osób. Na dzień 31.12.2024 r. - 1 członek Kierownictwa, 1 osoba Sekretariat, 3 wydziały kontroli doraźnej - 20 osób, 3 wydziały kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej - 18 osób.

¹⁰³ 2 członków Kierownictwa, 2 osoby Sekretariat, 3 wydziały kontroli doraźnej - 19 osób, 3 wydziały kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej - 16 osób.

¹⁰⁴ 2 członków Kierownictwa, 1 osoba Sekretariat, 3 wydziały kontroli doraźnej - 19 osób, 3 wydziały kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej - 16 osób.

¹⁰⁵ Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 10.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-3. Pkt 2.

¹⁰⁶ 4 wakaty: na stanowiskach w wydziałach kontroli doraźnej (2 wakaty), kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (2 wakaty).

Kontroli Doraźnej oraz starszego specjalistę do Trzeciego Wydziału Kontroli Zamówień Współfinansowanych ze Środków Unii Europejskiej (zatrudnienie w marcu 2025 r.).

Zwiększyła się liczba pracowników Drugiego Wydziału Kontroli Doraźnej z 5 na dzień 1.01.2024 r. do 6 na dzień 31.12.2024 r. oraz Pierwszego i Trzeciego Wydziału Kontroli Zamówień Współfinansowanych ze Środków Unii Europejskiej z 5 na dzień 1.01.2024 r. do 6 na dzień 31.12.2024 r., w obu wydziałach.

40. W okresie objętym kontrolą liczba spraw przypisanych poszczególnym pracownikom była zróżnicowana i zależna m.in. od ilości wniosków o kontrolę wpływających do poszczególnych wydziałów, a także daty zatrudnienia pracownika¹⁰⁷.

Dyrektor DKZP wyjaśnił¹⁰⁸, że w kontrolowanym okresie, pracownicy 3 wydziałów kontroli doraźnych przeprowadzili 149 kontroli, w tym w 22 sprawach również przygotowano odpowiedzi na zastrzeżenia od tych wyników, a także kierowano na podstawie art. 612 ustawy - Pzp zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Średnio w ramach 3 Wydziałów, na jednego pracownika przypadało w roku 2024 r. 10,64 zakończonych kontroli. Na skalę obciążenia zadaniami pracowników ww. komórek DKZP w roku 2024 składa się także liczba 210 analiz zarzutów podniesionych we wnioskach o kontrolę, w których mimo braku zasadności wszczęcia kontroli, przeprowadzono analizę przedkontrolną podniesionych zarzutów oraz zgodnie z przepisem art. 603 ust. 4 ustawy - Pzp, poinformowano wnioskodawcę o odmowie wszczęcia kontroli. W tym przypadku średnia wynosi 15 spraw na pracownika. Z uwagi na fakt, iż rocznie wpływa ok. 400 wniosków o kontrolę, w ciągu roku kontrolerzy dokonują sprawdzenia oraz analizy kilkuset postępowań o udzielenie zamówienia, w zależności od tego, ile postępowań o udzielenie zamówienia było takimi wnioskami objęte. Jeden kontroler w ramach trzech Wydziałów Kontroli Doraźnej rozpatrzył w roku 2024 średnio ok. 26 spraw (ok. 11 kontroli oraz 15 analiz wniosków zakończonych odmową wszczęcia kontroli).

W odniesieniu do kontroli uprzednich, w 2024 r. do Prezesa Urzędu wpłynęło 118 wniosków o kontrolę uprzednią. Dyrektor DKZP poinformował¹⁰⁹, że biorąc pod uwagę stan osobowy na dzień 31.12.2024 r. na jednego pracownika przypadało średnio ok. 8 kontroli uprzednich. Dodatkowo pracownicy trzech wydziałów kontroli zamówień współfinansowanych ze środków UE zakończyli 24 wnioski o wszczęcie kontroli w zakresie zamówień współfinansowanych ze środków UE, co daje średnio ok 2 wniosków o kontrolę na pracownika.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹¹⁰, w wydziałach kontroli doraźnej sytuacją typową jest, że pracownicy równoległe prowadzą kilka kontroli wstępnych. Często są również przypadki, że pracownik prowadzi równoległe inną lub inne kontrole dalsze, których okres trwania zazębiał się. W odniesieniu do kontroli uprzednich w 2024 r. zdarzały się przypadki równoległego prowadzenia przez kontrolera kilku kontroli jednocześnie, co wynikało m.in. ze zwiększonego wpływu wniosków o kontrolę uprzednią w porównaniu do roku 2023 oraz zmiennego stanu osobowego Departamentu.

Doskonalenie zawodowe

¹⁰⁷ Z wygenerowanych z systemu ESODOK wykazów spraw przypisanych pracownikom wydziałów kontroli doraźnej oraz wydziałów kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (z wyłączeniem spraw, które wpłynęły w 2024 r., ale w toku postępowania zostały w 2025 r. przekształcone odpowiednio w kartoteki KND i KU) wynikało, że:

- w wydziałach kontroli doraźnych w 2024 r. największa liczba spraw przypisanych danemu pracownikowi wynosiła 41, natomiast najmniejsza liczba spraw wynosiła 8 (pracownik zatrudniony 15.11.2024 r.),
- w wydziałach kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, największa liczba spraw przypisanych danemu pracownikowi wynosiła 16, natomiast najmniejsza liczba spraw wynosiła 3 (pracownik przeniesiony do DKZP z innej komórki organizacyjnej UZP 1.10.2024 r.).

¹⁰⁸ Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 10.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-3. Pkt 2.

¹⁰⁹ Tamże.

¹¹⁰ Tamże.

41. Pozytywnie należy ocenić działania UZP wspierające doskonalenie i rozwój kompetencji zawodowych pracowników realizujących kontrole poprzez zapewnienie możliwości uczestniczenia w szkoleniach indywidualnych, szkoleniach grupowych oraz innych formach doskonalenia zawodowego. Pracownicy DKZP systematycznie podnosili swoje kwalifikacje i kompetencje do przeprowadzania kontroli.

Formy i zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników UZP zostały określone w *regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Zamówień Publicznych*¹¹¹ oraz zarządzeniu nr 132 Dyrektora Generalnego UZP w sprawie ustalenia indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej w UZP¹¹².

Pracownicy merytoryczni realizujący kontrole odbywali szkolenia rozwijające wiedzę i umiejętności przydatne na zajmowanych stanowiskach pracy¹¹³, m.in. w 2024 r. uczestniczyli w dwudniowym szkoleniu zorganizowanym dla grupy zamkniętej pracowników Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych w formie stacjonarnej na temat: *Zagadnienia wybrane na tle orzecznictwa TSUE i KIO* uczestniczyło 37 pracowników¹¹⁴. Dodatkowo 20 pracowników DKZP wzięło udział w szkoleniu na temat: *Dostępność cyfrowa - przepisy, standardy, oraz zasady tworzenia dostępnych dokumentów cyfrowych*¹¹⁵, oraz 5 pracowników Departamentu wzięło udział w szkoleniu na temat: *Współczesna poprawność i skuteczność języka w przestrzeni publicznej. Jak skutecznie porozumiewać się w procesie zakupów publicznych*.

Nadzorowanie procesu przeprowadzania kontroli udzielania zamówień

42. Działania podejmowane przez UZP w celu zapewnienia nadzoru nad całością przeprowadzania procesu kontroli udzielania zamówień publicznych były wystarczające. Naczelnicy wydziałów monitorowali przebieg i czas trwania poszczególnych kontroli oraz liczbę spraw przydzielanych pracownikom przy pomocy funkcjonującego w Urzędzie elektronicznego systemu obiegu dokumentów ESODOK.
43. Zasady i tryb prowadzenia kontroli zamówień publicznych, w tym obowiązki naczelników wydziałów i Dyrektora DKZP w zakresie nadzoru nad procesem przeprowadzania kontroli zamówień publicznych zostały określone w rozdz. V oraz VI *Regulaminu Kontroli* stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 230 Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 11 października 2016 r.

Proces przeprowadzania przez pracowników Urzędu kontroli udzielania zamówień był nadzorowany przez naczelników wydziałów poprzez analizę i weryfikację merytoryczną przygotowywanych przez pracowników projektów dokumentów pokontrolnych, analizę akt sprawy, na którą składał się materiał otrzymany od wnioskodawcy, zamawiającego, innych podmiotów, a także dokumentacja znajdująca się na stronie prowadzonego postępowania. W przypadku zamówień współfinansowanych ze środków UE, pracownik wypełniał listę sprawdzającą, opracowaną na podstawie załącznika nr 2 do zarządzenia nr 230 Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 11 października 2016 r., która następnie była sprawdzana przez naczelnika wydziału.

Dyrektor DKZP poinformował¹¹⁶, że *każda sprawa badana była pod kątem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz stanu prawnego przez minimum 2 osoby – kontrolera i Naczelnika Wydziału, na zasadzie „2 par oczu”*. Następnie projekty dokumentów pokontrolnych, odmów wszczęcia kontroli

¹¹¹ Załącznik do zarządzenia nr 125 Dyrektora Generalnego UZP z 21 grudnia 2010 r. w sprawie regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników UZP.

¹¹² Zarządzenie nr 132 Dyrektora Generalnego UZP z 12 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia indywidualnego programu zawodowego.

¹¹³ Wykaz szkoleń (lub innych form doskonalenia zawodowego) odbytych przez pracowników DKZP w 2022, 2023 i 2024 r., Informacja dotycząca realizacji polityki doskonalenia kwalifikacji i kompetencji pracowników UZP w 2024 r. z 27.03.2025 r., certyfikaty i listy obecności na szkoleniach.

¹¹⁴ Szkolenie zostało przeprowadzone w dniach 9-10 grudnia 2024 r. w ramach polityki zakupowej państwa.

¹¹⁵ Szkolenie zostało przeprowadzone w dniach 17 i 20 grudnia 2024 r. w formie on-line na platformie Teams.

¹¹⁶ Wyjaśnienia z 20.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-1. Pkt 12.

wraz z uzasadnieniem weryfikował i zatwierdzał pod kątem prawnym i merytorycznym Dyrektor lub Zastępca Dyrektora.

Z ustaleń kontroli wynika, że poszczególne kontrole realizowane były zazwyczaj przez jednego kontrolera, jedynie w przypadkach skomplikowanych kontroli angażowany był dwuosobowy zespół kontrolerów. Zatem zasada „dwóch par oczu” nie była stosowana w trakcie trwania czynności kontrolnych. Sprawdzenie ustaleń i wniosków poczynionych przez kontrolera następowało natomiast na etapie weryfikacji projektów dokumentów pokontrolnych przez naczelnika wydziału.

44. Nadzór Prezesa Urzędu nad procesem przeprowadzania kontroli przez pracowników Urzędu wykonywany był w ramach kontroli zarządczej i przejawiał się w realizacji *zasad planowania działalności i sprawozdawczości oraz zarządzania ryzykiem w Urzędzie Zamówień Publicznych*, określonych w zarządzeniu Prezesa¹¹⁷.

Nadzór Prezesa Urzędu wykonywany był w szczególności poprzez:

- a) prowadzenie, w razie potrzeby, monitoringu poszczególnych spraw/kontroli w wykorzystywanym w UZP systemie obiegu dokumentów ESODOK,
- b) cotygodniową analizę statystyk dotyczących realizowanych kontroli¹¹⁸,
- c) analizę kwartalnego wykonania mierników określonych w budżecie w układzie zadaniowym,
- d) kwartalną analizę wykonania mierników określonych w planie działalności DKZP¹¹⁹,
- e) analizę projektu sprawozdania rocznego Prezesa Urzędu oraz jego zatwierdzenie,
- f) weryfikację planu działalności DKZP – raz do roku.

W trakcie odbywających się raz w tygodniu spotkań Kierownictwa, Prezes UZP dokonywał analizy ilości spraw prowadzonych przez Departament Kontroli Zamówień Publicznych, stanu prowadzenia kontroli uprzednich oraz kontroli o szczególnym znaczeniu.

45. Przebieg i czas trwania poszczególnych kontroli oraz liczba spraw przydzielanych pracownikom, monitorowane były przez naczelników wydziałów oraz Zastępcę Dyrektora Departamentu poprzez bieżącą weryfikację postępów w ramach poszczególnych spraw/kontroli w systemie obiegu dokumentów ESODOK. Dodatkowo - na potrzeby Kierownictwa¹²⁰ - naczelnicy wydziałów co tydzień sporządzali i przekazywali do Dyrektora lub Zastępcy Dyrektora DKZP dane dotyczące kontroli. Ponadto do obowiązków naczelników należało dokonywanie, co kwartał, obliczeń wartości wykonania mierników na potrzeby budżetu zadaniowego oraz na potrzeby kontroli zarządczej oraz przygotowanie wkładu merytorycznego do rocznego sprawozdania Prezesa Urzędu z funkcjonowania systemu zamówień publicznych.
46. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DKZP¹²¹ w przypadku konieczności podjęcia czynności kontrolnych (kontrole uprzednie) Naczelnik Wydziału przy dekretacji kontroli brał pod uwagę zasoby kadrowe (w tym uwzględniał urlopy – trwające i zaplanowane, zwolnienia lekarskie i inne nieobecności pracowników), jak również ilość prowadzonych przez pracownika spraw, w tym stopień ich skomplikowania i złożoności, tak aby zapewnić efektywne, prawidłowe i terminowe wykonywanie czynności kontrolnych przez pracowników wydziału.

¹¹⁷ Zarządzenie nr 17/2020 Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z 1 grudnia 2020 r. w sprawie *zasad planowania działalności i sprawozdawczości oraz zarządzania ryzykiem w Urzędzie Zamówień Publicznych*.

¹¹⁸ Na odbywające się co tydzień w UZP posiedzenia Kierownictwa przygotowywane były tabele z danymi przekazywanymi i aktualizowanymi przez DKZP - „Dane na Kierownictwo”.

¹¹⁹ Sprawozdanie z wykonania planu działalności Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych UZP za I, II, III i IV kw. 2024 r.

¹²⁰ Przekazywane tabele zawierały m.in. informacje dotyczące zamawiającego, przedmiotu zamówienia, numeru kontroli, stanu kontroli, daty rozpoczęcia i zakończenia kontroli, wartości szacunkowej zamówienia.

¹²¹ Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 25.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-2. Pkt 2.

W sytuacji wpływu wniosku o przeprowadzenie kontroli doraźnej wyjaśniono¹²², że Naczelnicy Wydziałów niezwłocznie dokonywali wstępnej analizy wniosku o kontrolę i w zależności od stopnia skomplikowania sprawy, ilości zarzutów podniesionych we wniosku, ilości postępowań o udzielenie zamówienia objętych wnioskiem, jak również doświadczenia oraz obciążenia wykonywanymi zadaniami podległych pracowników Wydziału jak również nieobecności z uwagi na urlopy czy zwolnienia lekarskie, przekazywali wniosek za pośrednictwem systemu ESODOK do rozpatrzenia konkretnemu pracownikowi.

Dyrektor DKZP wyjaśnił¹²³, że nie zostały ustalone terminy przydzielania spraw, jednak odbywało się to niezwłocznie po otrzymaniu wniosku o kontrolę przez poszczególne osoby.

47. W UZP nie opracowywano harmonogramów określających czas trwania poszczególnych etapów kontroli oraz nie określano zakładanego terminu zakończenia danej kontroli, z wyjątkiem kilku kontroli doraźnych zakończonych w 2024 roku. Dyrektor DKZP¹²⁴ poinformował, że ramy czasowe trwania poszczególnych kontroli oraz ich etapów, zostały określone w przepisach ustawy – Pzp i przepisach wewnętrznych Urzędu¹²⁵, natomiast w Planie działalności Urzędu ustalono miernik pod nazwą „średni czas trwania kontroli doraźnej w danym roku” wynoszący 5 miesięcy.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DKZP¹²⁶ w niektórych kontrolach doraźnych zakończonych w 2024 r., określano szacowany/zakładany termin ich zakończenia. Taka sytuacja miała miejsce w odniesieniu do kilku spraw, kiedy na prośbę Prezesa UZP przygotowano w formie tabeli wykaz spraw z podaniem szacowanego terminu ich zakończenia. Ponadto, na termin realizacji kontroli uprzedniej mają wpływ także uwarunkowania wynikające z finansowania przedmiotu zamówienia, w szczególności ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, które nakładają na zamawiającego konieczność niezwłocznego zawarcia umowy z wybranym wykonawcą, aby możliwe było wydatkowanie oraz rozliczenie środków w terminach wskazanych przez Komisję Europejską.

Z powyższego wynika, że w UZP tylko w określonych przypadkach szacowany był termin zakończenia kontroli. Czas trwania kontroli, czy szacowany termin zakończenia czynności kontrolnych, nie był definiowany przez przełożonych kontrolerów.

48. Kierownictwo UZP wprowadziło mechanizmy zapewniające jednolity sposób prowadzenia kontroli oraz wykorzystywania jej wyników do wzmocnienia przestrzegania zasad i przepisów ustawy – Pzp. Pozytywnie należy ocenić działanie Kierownictwa UZP dotyczące prowadzenia w latach 2023-2024 działań edukujących w zakresie tematyki zamówień publicznych, w tym organizacji szkoleń skierowanych do instytucji zamawiających oraz organów kontroli.

Ustalono, że oprócz *Regulaminu kontroli* zawierającego wytyczne dotyczące sposobu załatwiania spraw i wypełniania listy sprawdzającej w kontrolach zamówień finansowanych ze środków UE, wypracowano również wzory oświadczeń, protokołu kontroli i informacji o wyniku kontroli, a także zawiadomienia rzeczownika dyscypliny finansów publicznych. Wiceprezes UZP wyjaśnił¹²⁷, że każda kontrola poprzedzona jest analizą stanu faktycznego i prawnego, z uwzględnieniem wcześniej przeprowadzonych kontroli doraźnych i uprzednich w badanym zakresie. Jednolitość sposobu prowadzenia kontroli jest zapewniana poprzez ciągłą, bieżącą komunikację wewnętrzną w ramach DKZP oraz koordynacyjną rolę dyrektora departamentu i naczelników wydziałów.

¹²² Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 25.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-2. Pkt 4.

¹²³ Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 25.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-2. Pkt 2.

¹²⁴ Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 25.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-2. Pkt 5.

¹²⁵ w tym, zarządzenia nr 168 Prezesa UZP z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie zasad postępowania z informacjami o nieprawidłowościach w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, które precyzuje m.in. czas trwania etapu obejmującego analizę wniosku o kontrolę od jego wpływu do urzędu do wszczęcia postępowania wyjaśniającego (§ 2). Pierwsze czynności w sprawie (zawiadomienia/wezwania) powinny nastąpić w terminie 14 dni od otrzymania pisma o nieprawidłowościach, a w przypadkach szczególnie skomplikowanych – w ciągu 30 dni.

¹²⁶ Wyjaśnienia Dyrektora DKZP z 25.02.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-2. Pkt 5.

¹²⁷ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 12.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-3. Pkt 15.

Prezes UZP podejmował następujące działania mające na celu wykorzystywanie wyników kontroli do wzmocnienia przestrzegania zasad i przepisów ustawy - Pzp:

- 1) poszerzanie wiedzy w zakresie wyników kontroli poprzez prowadzenie szkoleń skierowanych do instytucji zamawiających oraz organów kontroli (15 w ramach Polityki zakupowej państwa, 26 w ramach projektu PTFE¹²⁸) oraz debat (2 debaty pt. „Praktyka stosowania regulacji Pzp” w ramach projektu PTFE),
- 2) publikowanie wyników kontroli na stronie internetowej UZP,
- 3) publikacje w wydawanym przez UZP kwartalniku¹²⁹,
- 4) udzielanie informacji o wynikach kontroli podczas prowadzenia infolinii prawnej,
- 5) publikacje tematyczne wydane przez UZP¹³⁰.

49. W ramach sporządzanego corocznie sprawozdania Prezesa Urzędu z funkcjonowania systemu zamówień publicznych dokonywano analizy wyników kontroli przeprowadzonych w poprzednim roku. W sprawozdaniu rocznym wskazywane były najczęstsze naruszenia przepisów ustawy - Pzp, które stwierdzono w wyniku kontroli Prezesa Urzędu. Naruszenia były klasyfikowane ze względu na ich charakter, a więc na te, które miały wpływ na wynik postępowania, jak i naruszenia o charakterze formalnym. Wyniki te pokazywały w jakich obszarach stosowania przepisów ustawy wykryto najwięcej nieprawidłowości

Wiceprezes UZP wyjaśnił¹³¹, że *uzyskane analizy wyników kontroli były wykorzystywane przy tworzeniu publikacji dotyczących systemu zamówień publicznych, a także uwzględniane w programach szkoleniowych UZP. Stanowiły również bazę informacji uwzględnianą podczas analizy stanu faktycznego i prawnego poszczególnych kontroli, w celu zapewnienia jednolitego sposobu przeprowadzania kontroli doraźnych i uprzednich.*

[Akta kontroli: str. 58-205, 213, płyta CD]

Informacje o kontroli

Kontrolę przeprowadził, upoważniony przez Ministra Rozwoju i Technologii¹³², Zespół kontrolerów w składzie:

- Agnieszka Januszewska-Wójcik, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, kierownik Zespołu,
- Barbara Sikora, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członkini Zespołu,
- Paweł Sala, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 12 lutego 2025 r. do 31 marca 2025 r.

Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych od 2 sierpnia 2024 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych była Pani Agnieszka Olszewska. W okresie od 18 grudnia 2018 r. do 28 czerwca 2024 r. Prezesem UZP był Pan Hubert Nowak. W okresie od 28 czerwca 2024 r. do 1 sierpnia 2024 r. obowiązki Prezesa pełniła Pani Agnieszka Olszewska.

¹²⁸ PTFE - Program Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich. Celem Programu jest zapewnienie skutecznego systemu realizacji polityki spójności w latach 2021-2027 w wymiarze strategicznym, wdrożeniowym i refleksyjnym.

¹²⁹ Informator UZP nr 1/2023, nr 2/2023, nr 3/2023, nr 4/2023; Publikacje Kontrola udzielania zamówień publicznych w I, II, III i IV kwartale 2024 r. (zamieszczone na stronie internetowej UZP).

¹³⁰ Opis przedmiotu zamówienia w świetle kontroli Prezesa UZP i orzecznictwa KIO, Problematyka udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki z uwzględnieniem wyników kontroli Prezesa UZP, Rażąco niska cena – wybrane aspekty praktyczne, Szacowanie wartości zamówienia, Zmiany umowy o zamówienie publiczne – wybrane zagadnienia. (www.gov.pl/uzp/aktualności/dokumentywiązanezkontrolazamowien).

¹³¹ Wyjaśnienia Wiceprezesa UZP z 12.03.2025 r., odpowiedź na pismo ZK-3. Pkt 16.

¹³² Upoważnienia nr: MRiT/3-DKT/25 (MRiT/17-UDK/25), MRiT/4-DKT/25 (MRiT/16-UDK/25), MRiT/5-DKT/25 (MRiT/15-UDK/25 z 5.02.2025 r.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego zostały zgłoszone zastrzeżenia oraz wyjaśnienia, które zostały rozpatrzone.

Zalecenia pokontrolne

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli zalecam:

- 1) Przestrzegać postanowień art. 616 ust. 3 ustawy – Pzp w zakresie terminów doręczania informacji o wyniku kontroli uprzedniej oraz w pierwszej kolejności stosować systemy korespondencji elektronicznej, pozwalające na uzyskanie potwierdzeń dostarczenia informacji o wyniku kontroli.
- 2) Przestrzegać wymogów art. 600 ust. 1 ustawy – Pzp dotyczących obowiązku przekazania zamawiającemu, który ma być kontrolowany, kwestionariusza kontroli lub informacji o miejscu udostępnienia kwestionariusza kontroli w zawiadomieniu o wszczęciu kontroli oraz spowodować, aby ww. kwestionariusz był łatwy do wyszukania na stronie internetowej Urzędu.
- 3) Wdrożyć w UZP skuteczny system upubliczniania informacji o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach, umożliwiający zweryfikowanie i potwierdzenie, czy określony w art. 602 ustawy - Pzp termin publikacji informacji o kontrolach i ich wynikach został zachowany.
- 4) Decyzje dotyczące kontroli „z urzędu” podejmować w oparciu o udokumentowane analizy ryzyka, uzasadniające potrzebę ich przeprowadzenia albo jej brak.
- 5) Spowodować, aby oświadczenia o braku zaistnienia okoliczności określonych w ustawie - Pzp, wyłączających udział w czynnościach kontrolnych były składane przez kontrolerów UZP nie później niż w momencie rozpoczęcia czynności kontrolnych.
- 6) Obliczać miernik o nazwie: „średni czas trwania kontroli doraźnej w danym roku” według formuły odzwierciedlającej rzeczywisty czas trwania kontroli doraźnych, tj. uwzględniając również postępowanie wyjaśniające.
- 7) Niezwłocznie dostosować obowiązujący w UZP *Regulamin kontroli* do nowych rozwiązań wprowadzonych od 2021 r. przepisami ustawy – Pzp.
- 8) Dokonać odpowiednich zmian w organizacji prowadzenia kontroli, aby czynności kontrolne podejmowane były niezwłocznie i zgodnie z terminami ustawowymi.
- 9) W celu zmniejszenia liczby wezwań o uzupełnienie dokumentacji zamówień publicznych sprawdzanej w toku kontroli uprzednich a w konsekwencji skrócenia czasu trwania kontroli, opracować i opublikować na stronie internetowej UZP katalog dokumentów, które powinny być przekazywane do kontroli.

Na podstawie art. 49, w związku z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli, uprzejmie proszę o przedstawienie w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykonania zaleceń.

Informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z upoważnienia

Michał Graczyk

Dyrektor Generalny

/ kwalifikowany podpis
elektroniczny /