



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.004.02.2022

Mirosław Zieliński
Wójt Gminy Działdowo
ul. Księżodworska 10
13-200 Działdowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/005 – Stosowanie nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie warmińsko-mazurskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Działdowo, ul. Księżodworska 10, 13-200 Działdowo (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Zieliński, Wójt Gminy Działdowo, od 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjno-prawne związane z udzielaniem zamówień publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego.2. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.3. Realizacja nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych w jednostce samorządu terytorialnego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2022 r., z uwzględnieniem wcześniejszych lub późniejszych zdarzeń i okoliczności, jeżeli miały wpływ na kontrolowane zadania.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Emilia Wasilewska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/96/2022 z 9 sierpnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne w celu prawidłowego przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia o wartości przekraczającej próg określony ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: „ustawa PZP”), tj. 130 tys. zł. W regulacjach wewnętrznych Urzędu wyznaczono komórkę realizującą zadanie oraz wprowadzono regulamin udzielania tych zamówień. Pracownicy odpowiedzialni za realizację zadania mieli je przypisane w zakresach czynności oraz odbyli szkolenia po wprowadzeniu nowej ustawy PZP.

W Urzędzie na ogół prawidłowo prowadzono postępowania o udzielenie zamówień o wartości przekraczającej próg ustawowy. Stwierdzono bowiem, że w sposób prawidłowy oszacowano wartość tych zamówień, zastosowano tryby określone ustawą, a wyboru wykonawców dokonywano po ocenie ofert, przeprowadzonej z zastosowaniem kryteriów zgodnych tą ustawą. W sposób nierzetelny udzielano

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).

natomiast zamówień podprogowych, gdyż m.in. nie zastosowano jasnych i jednolitych procedur udzielania tych zamówień.

Sposób sprowadzenia kontroli nad zadaniami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych był nieskuteczny, bowiem w toku kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowości m.in. w zakresie:

- przekraczania ustawowych terminów dotyczących: składania przez członków komisji przetargowych oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 3 i 4 ustawy PZP (100% zbadanych zamówień⁴) oraz publikacji ogłoszeń o wykonaniu umów (33,3%),
- wykazania w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach zawyżonej wartości zamówień podprogowych (jedno z dwóch sprawozdań za 2021 r.),
- nierzetelnego dokumentowania przebiegu postępowań na realizację zamówień podprogowych (100% zbadanych przypadków⁵),
- nierzetelnego sporządzania umów (100%⁶).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjno-prawne związane z udzielaniem zamówień publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie zadania z zakresu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych (o wartości równej bądź przekraczającej próg ustawowy⁸) realizowano w Referacie Strategii, Funduszy Europejskich, Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych (dalej: „Referat Strategii”). Zadania te określono w regulaminie organizacyjnym Urzędu⁹ i było to m.in. prowadzenie dokumentacji związanej z powołaniem i organizacją pracy komisji przetargowych, przygotowanie specyfikacji warunków zamówienia oraz ogłoszeń o przetargach, jak również wykonywanie czynności związanych z zawarciem i realizacją umowy z wybranym wykonawcą. Za przygotowanie dokumentów w zakresie określania przedmiotu i szacunkowej wartości zamówienia odpowiadały referaty merytoryczne oraz samodzielne stanowiska pracy Urzędu.

(akta kontroli str. 5-11)

1.2. Zadania w zakresie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych realizowało dwóch pracowników, tj. kierownik i inspektor Referatu Strategii. Do ich zadań należało m.in., odpowiednio: nadzorowanie realizacji zadań powierzonych pracownikom Referatu Strategii oraz nad utrzymaniem aktualności informacji umieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”), a także organizowanie udzielania zamówień publicznych z zastosowaniem procedur i trybów określonych właściwymi przepisami prawa, ocena wniosków o wszczęcie postępowań

⁴ Badaniem objęto dokumentację trzech spośród 22 zamówień udzielonych w okresie objętym kontrolą.

⁵ Badaniem objęto dokumentację udzielonych postępowań w zakresie zlecenia usług projektowych na dwie inwestycje (spośród 31 inwestycji, dla których zlecono opracowanie dokumentacji, zleconych w 2021 r.).

⁶ Badaniem objęto 10 spośród 41 umów na usługę projektową zawartych w 2021 r.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Wynoszącego od 1 stycznia 2021 r. wartość równą lub przekraczającą 130 tys. zł netto.

⁹ Zarządzenia Wójta Gminy Działdowo: nr 184/2019 z 18 października 2019 r. w sprawie reorganizacji Urzędu Gminy Działdowo i nadania Regulaminu Organizacyjnego, nr 11/2021 z 27 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Działdowo oraz ustalenia tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Działdowo oraz nr 175/2021 z 28 grudnia 2021 r. w sprawie reorganizacji Urzędu Gminy Działdowo i nadania Regulaminu Organizacyjnego.

o udzielenie zamówień publicznych komórek organizacyjnych Urzędu. Ww. zadania zostały ujęte w zakresach czynności tych pracowników. W zakresie czynności żadnego z sześciu pracowników Referatu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Inwestycji i Ochrony Środowiska (dalej: Referat Inwestycji), który w kontrolowanym okresie zrealizował największą liczbę zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł, nie ujęto zadań dotyczących oszacowania wartości zamówień, ich przygotowania lub prowadzenia.

(akta kontroli str. 42-49)

1.3. Pracownicy Referatu Strategii posiadali wieloletnie doświadczenie zawodowe oraz odbyli szkolenia w tematyce udzielania zamówień publicznych, w tym również w zakresie ustawy PZP. W okresie od 24 listopada 2020 r. do 8 czerwca 2022 r. pracownicy odbyli od jednego do czterech szkoleń¹⁰. Dwa przedmiotowe szkolenia odbył również inny pracownik zatrudniony w Referacie Strategii od 1 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 65-68)

1.4. W Urzędzie sporządzono roczne plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na lata 2021 i 2022, które zostały zatwierdzone przez Wójta odpowiednio: 14 stycznia 2021 r. i 11 stycznia 2022 r. Plany te opracowano zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru planu o postępowań udzielenie zamówień¹¹.

Pierwotne plany postępowań zostały umieszczone na stronie internetowej Urzędu oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych¹² (dalej: „BZP”) i były one aktualizowane. Plan na 2021 r. został zaktualizowany sześć razy, a na 2022 r. (do 15 września) – pięć razy. Jednej z sześciu aktualizacji z 2021 r., zamieszczonej w BZP 13 lipca 2021 r.¹³ nie opublikowano na stronie internetowej Urzędu (szerzej opisano w punkcie 1. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 72-82)

W pierwotnym planie na 2021 r. przewidziano udzielenie łącznie dziesięciu zamówień, w tym jednego o wartości przekraczającej progi unijne określone w art. 3 ust. 1 i 2 PZP. W ostatniej aktualizacji plan uwzględniał 18 zamówień, z których dwa przekraczały progi unijne. Większość planowanych zamówień w 2021 r. stanowiły roboty budowlane. W pierwotnym planie na 2022 r. zaplanowano 16 zamówień (żadnego o wartości równiej bądź przekraczającej progi unijne). Aktualizacja tego planu wg stanu na 15 września 2022 r. uwzględniała 22 zamówienia, w tym dwa o wartości przekraczającej ww. progi. Większość planowanych w 2022 r. zamówień również dotyczyła robót budowlanych.

W latach 2021 i 2022 Urząd nie publikował wstępnych informacji o planowanych w terminie następnym 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych.

(akta kontroli str. 74,112)

1.5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały regulacje wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej

¹⁰ Szkolenia w tematyce: „Tryb podstawowy oraz zamówienia bagatelne w nowym PZP i projekcie rozporządzenia ws. ogłoszeń zamieszczanych w BIP”, „Interpretacja przepisów ustawy PZP pod kątem obowiązków zamawiającego a także uprawnień wykonawców- zmiany od 1 stycznia 2021 r.”, „Szkolenie on-line zamówienia publiczne w 2021 roku od podstaw od przygotowania postępowania do zawarcia umowy” oraz „Zamówienia publiczne od przygotowania postępowania do zawarcia umowy”.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2362.

¹² Pierwsza publikacja w latach 2021 i 2022 na stronie Urzędu nastąpiła odpowiednio 14 i 12 stycznia i w BZP-14 i 11 stycznia.

¹³ Czwarta aktualizacja planu o numerze 2021/BZP 00000688/04/P.

130 tys. zł (art. 2 ust. 1 pkt 1 PZP)¹⁴. Do 25 sierpnia 2022 r. nie opracowano regulacji w zakresie zamówień o wartości poniżej tego progu i które nie podlegały wymogowi stosowania ustawy PZP.

W toku kontroli NIK, zarządzeniem Wójta z 12 grudnia 2022 r.¹⁵, wprowadzono obowiązujący od 1 stycznia 2023 r. regulamin udzielania w Urzędzie zamówień publicznych wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy PZP, który określał np. sposób szacowania wartości zamówień i procedurę wyłaniania ich wykonawców.

(akta kontroli str. 12-40, 1200-1208)

1.6. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że szacowanie wartości przedmiotu zamówień (przed wprowadzaniem regulacji w tym zakresie) na usługi i dostawy do których miano stosować ustawę PZP odbywało się równoległe do szacowania wydatków do projektu budżetu na kolejny rok oraz sukcesywnie w trakcie roku budżetowego. Wartość zamówień ustalano na podstawie wartości zamówień tego samego rodzaju udzielonych w roku poprzednim oraz na podstawie wstępnego rozeznania cenowego przeprowadzanego m.in. telefonicznie oraz poprzez zapytania ofertowe. Stosowana w Urzędzie praktyka umożliwiała dokonywanie zakupów nie podlegających przepisom ustawy PZP do wysokości limitów wydatków określonych uchwałą budżetową.

Na potrzeby zadań realizowanych w Referacie Inwestycji, jego kierownik 6 maja 2022 r. wprowadził do stosowania, drogą mailową, wzór zapytania ofertowego, tj. formularz ofertowy. Zgodnie z tym dokumentem wykonawca miał podać ceny brutto i netto, stawkę VAT oraz złożyć oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, w tym o posiadaniu uprawnień do wykonywania określonej działalności.

W toku kontroli NIK ustalono, że w latach 2021-2022 (do 18 lipca 2022 r.) jedną z metod prowadzenia rozeznania cenowego na zadania w zakresie sporządzania dokumentacji projektowej były negocjacje tylko z jednym wykonawcą.

(akta kontroli str. 71, 1095-1102)

W Urzędzie w latach 2021-2022 (I połowa) nie prowadzono rejestru umów. Wpływające do Urzędu faktury rejestrowano w wyodrębnionych rocznych dziennikach korespondencyjnych. We wszystkich pięciu referatach Urzędu oraz na trzech indywidualnych stanowiskach pracy prowadzone były rejestry zamówień poniżej 130 000 zł, głównie w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 70, 1080-1093)

1.7. W Urzędzie sporządzono i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: „Prezes UZP”) dwa sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2021 roku. Sprawozdania te przekazano w wymaganym ustawą terminie, tj. do 1 marca 2022 r. Ww. sprawozdania (do 22 września 2022 r.) nie były korygowane.

Pierwsze, przekazane 22 lutego 2022 r., dotyczyło jednego postępowania ws. zamówienia publicznego wszczętego 30 grudnia 2020 r., a udzielonego 11 lutego 2021 r.¹⁶. Sprawozdanie to przekazano w sposób określony

¹⁴ Zarządzenie nr 25/2015 Wójta Gminy Działdowo z 11 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu postępowania w zakresie udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej 30 000 euro i Zarządzenie nr 21/2021 Wójta Gminy Działdowo z 10 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Działdowo (dla zamówień o wartości bez podatku od towarów i usług równej lub przekraczającej 130 000 złotych).

¹⁵ Zarządzenie nr 120.14.2022 Kierownika Urzędu Gminy Działdowo z 12 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Działdowo na dostawy, usługi i roboty budowlane, wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy PZP.

¹⁶ Zamówienie na roboty budowlane pn. „Budowa świetlicy gminnej w miejscowości Pierławki” o wartości netto 472,2 tys. zł.

w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania¹⁷.

Drugie sprawozdanie, przekazano 23 lutego 2022 r., które sporządzono i przekazano przy użyciu formularza umieszczonego i udostępnionego na portalu ezamowienia.gov.pl, zgodnie z wymogami rozporządzenia ws. sprawozdania¹⁸. Dotyczyło ono zamówień wszczętych po 1 stycznia 2021 r. W sprawozdaniu tym wykazano łącznie 13 zamówień klasycznych, z których udzielono 12 (jedno postępowanie zostało unieważnione). Spośród zamówień udzielonych, wartość 10 z nich była niższa od progów unijnych, a wartość dwóch pozostałych¹⁹ je przekraczała²⁰.

Stwierdzono, że łączna wartość netto udzielonych zamówień wykazana w sprawozdaniach, uwzględniała zmiany dokonane w umowach o udzielenie zamówienia.

(akta kontroli str. 41, 83-111, 113-142, 143-148)

W sprawozdaniu za 2021 r. (z 23 lutego 2022 r.) wykazano również kwotę udzielonych zamówień klasycznych, których wartość była mniejsza niż 130 tys. zł i wyniosła netto 3 515,19 tys. zł. Porównanie wykazanych w sprawozdaniu danych z wybranymi danymi źródłowymi²¹ wykazało, że w sprawozdaniu podano wartość o 6 tys. zł wyższą od wartości zamówień faktycznie udzielonych. Przypadek ten dotyczył zlecenia usługi doradczej na kwotę 6 tys. zł netto. Faktyczna wartość udzielonych zamówień wyniosła zatem 3 509,19 tys. zł (szerzej opisano w punkcie 2. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 133, 149-159)

1.8. Urząd, w kontrolowanym okresie, zapewnił realizację wymogu dotyczącego komunikacji elektronicznej w postępowaniach o udzielenie zamówień poprzez wykorzystywanie bezpłatnych platform miniPortal²² i ePUAP²³.

(akta kontroli str. 69)

1.9. Łączna wartość zamówień udzielonych przez Urząd w 2021 r. na podstawie przepisów ustawy PZP wyniosła 6 840,07 tys. zł, a w 2022 r. (do 30 czerwca) wartość tych zamówień wyniosła 1 070,19 tys. zł.

(akta kontroli str. 145, 147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie opublikowano na stronie internetowej Urzędu jednej z sześciu aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych z 2021 r., co było niezgodne z art. 23 ust. 4 ustawy PZP. Stanowił on bowiem, iż zamawiający

¹⁷ Dz. U z 2016 r. poz. 2038.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2463).

¹⁹ Zamówienia na dostawy pn.: „Budowa infrastruktury oświetlenia hybrydowego-wiatrowego zasilanego z odnawialnych źródeł energii na terenie gminy Działdowo” na kwotę netto 1 5468,8 tys. zł oraz „Uruchomienie w ramach projektu e-usług, zakup niezbędnej infrastruktury IT oraz wartości niematerialnych i prawnych oraz szkolenia” na kwotę netto 1 035,6 tys. zł.

²⁰ Dla dostaw wynosił on 139 tys. euro (tj. 593 433 zł).

²¹ Dane z Referatów: Oświaty i Kultury, Finansowego oraz Inspektora ds. społecznych, promocji i kultury fizycznej (samodzielne stanowisko).

²² Narzędzie on-line zapewniające elektroniczną komunikację w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, <https://miniportal.uzp.gov.pl/>.

²³ Bezpłatna platforma zapewniająca kontakt z różnymi urzędami, <https://www.gov.pl/web/gov/zalatwaj-sprawy-urzedowe-przez-internet-na-epuap>.

zapewnia aktualność planu postępowań o udzielenie zamówień, a aktualizację planu zamieszcza się w BZP oraz na stronie internetowej zamawiającego.

W sprawie tej Wójt wyjaśnił, że czwartej aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień na rok 2021 nr 2021/BZP 00000688/04/P nie zamieszczono na stronie internetowej Urzędu z powodu przeoczenia, przy czym aktualizacja ta została umieszczona w BZP.

(akta kontroli str. 75-82, 1245-1248)

2. W sprawozdaniu za 2021 r., przekazanym UZP w dniu 23 lutego 2022 r. wykazano²⁴ zawyżoną o 6 tys. zł łączną wartość zamówień do których nie stosowano ustawy PZP ze względu na wartość poniżej 130 tys. zł.

Skarbnik Urzędu (dalej: „Skarbnik”) podała, że w sprawozdaniu omyłkowo wykazała podwójnie wartość (6 tys. zł) jednej umowy.

(akta kontroli str. 133, 158)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był organizacyjnie przygotowany do prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym m.in. do komunikacji elektronicznej z wykonawcami w toku tych postępowań. Zadanie to przypisano pracownikom, którzy posiadali odpowiednie doświadczenie oraz opracowano pisemną procedurę przygotowania i prowadzenia postępowań podlegających przepisom ustawy PZP.

Urząd terminowo i w wymaganej formie sporządzał plany postępowań o udzielenie zamówienia oraz roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach, a także publikował te dokumenty w BZP i na swojej stronie internetowej. Jednak, czwartej aktualizacji planu postępowań na rok 2021 nie opublikowano, wbrew wymogowi, na stronie Urzędu, a sprawozdanie za rok 2021 zawierało nieprawidłowe dane o łącznej wartości udzielonych zamówień klasycznych, w których nie stosowano ustawy PZP.

OBSZAR

2. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

2.1. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację trzech zamówień publicznych²⁵ udzielonych w Urzędzie na podstawie przepisów ustawy PZP, tj.:

- jednego na dostawę, którego szacunkowa wartość przekroczyła progi unijne pn.: „Uruchomienie w ramach projektu e-usług, zakup niezbędnej infrastruktury IT oraz wartości niematerialnych i prawnych oraz szkolenia”, udzielonego w 2021 r., wszczętego 4 sierpnia 2021 r. (dalej: „zamówienie e-usługi”),
- dwóch na roboty budowlane, o wartości mniejszej niż progi unijne pn.: „Przebudowa drogi gminnej nr 187056N w miejscowości Księży Dwór, Gmina Działdowo” (dalej: „przebudowa drogi Księży Dwór”), wszczętego 23 kwietnia 2021 r. oraz „Przebudowa dróg gminnych miejscowości Filice” z 2022 r. (dalej: „przebudowa drogi Filice”), wszczętego 21 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 83-111, 172-174, 414-417, 631-634)

Wartość zamówień na roboty budowlane ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich, a zamówienia na dostawę – na podstawie kosztorysu usług i dostaw sporządzonych w terminie zgodnym z art. 36 ust. 1 PZP, tj. nie później,

²⁴ Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia ws. sprawozdania, w przypadku zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż 130 tys. zł należało wykazać łączną wartość udzielonych zamówień bez podatku od towarów i usług.
²⁵ Z 22 udzielonych w okresie objętym kontrolą (tj. 15 w 2021 r. i 7 w 2022 r.).

niż 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania dotyczącego robót budowlanych oraz nie później niż 3 miesiące przed wszczęciem postępowania w zakresie dostawy.

(akta kontroli str. 160-162-592-599, 1192-1193)

W przypadku zamówienia na e-usługi przed wszczęciem postępowania dokonano analizy potrzeb i wymagań. Obejmowała ona m.in. badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych oraz rozeznanie rynku w aspekcie możliwych wariantów realizacji zamówienia. Wskazywała ona możliwość podziału zamówienia na części oraz przewidywany tryb udzielenia zamówienia. W analizie tej nie wskazano orientacyjnej wartości zamówienia dla każdego ze wskazanych wariantów. W sprawie tej Wójt wyjaśnił, że analiza wariantowa projektu (dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej) została przeprowadzona na etapie wykonania dokumentacji aplikacyjnej. Analiza ta została zaprezentowana w studium wykonalności. Wyboru wariantu realizacji zamówienia dokonano przed ogłoszeniem zamówienia i nie mógł on zostać zmieniony na późniejszym etapie z uwagi na warunki umowy na udzielenie dotacji. W związku z powyższym Zamawiający nie określił w analizie potrzeb orientacyjnej wartości wariantów, gdyż wybór jednego z nich uwarunkowany był dokumentacją aplikacyjną.

(akta kontroli str. 635-647)

W badanych przypadkach ogłoszenia o zamówieniu zostały sporządzone i opublikowane zgodnie z ustawowymi wymogami tj. zamieszczone na stronie internetowej Urzędu oraz w BZP lub w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ogłoszenia o zamówieniu dotyczące postępowań na roboty budowlane zawierały elementy wymagane na podstawie przepisów określonych w art. 272 ustawy PZP.

W przypadku postępowania dotyczącego e-usług ogłoszenie opublikowano zgodnie z wymogami wynikającymi z wzorów standardowych formularzy, o których mowa w art. 87 ust. 1 tej ustawy. Opublikowano je z zachowaniem terminu określonego w art. 88 ust. 1 lub art. 270 ust. 3 ustawy PZP. Dwie zmiany tego ogłoszenia, uwzględniające wydłużenie terminów składania ofert oraz minimalnego okresu związania ofertą, (zmiana z 11 sierpnia 2021 r. i 27 sierpnia 2021 r.) opublikowano zarówno w Dzienniku Urzędowym UE, jak i w BIP Urzędu.

(akta kontroli str. 168-174, 180, 184-189, 211-219, 414-417, 459-464, 467-471, 485-483, 600-606, 631-633, 677)

We wszystkich przypadkach: sporządzono specyfikacje warunków zamówienia (dalej: „SWZ”). Zawierały one elementy określone w art. 134 oraz w art. 281 ust. 1 i 2 ustawy PZP, tj. m.in. tryb udzielenia zamówienia, opis przedmiotu zamówienia oraz termin wykonania zamówienia.

W przypadku zamówienia na przebudowę drogi Księży Dwór, niepodzielonego na części, w dokumentacji zamówienia nie zawarto powodów niedokonania takiego podziału (szerzej opisano w punkcie 1. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 172-176, 414-417, 419, 615-619, 631-633)

W przypadku zamówień o wartości poniżej progów unijnych, Urząd zapewnił dostęp do SWZ w zakresie i terminach określonych ustawą na stronie internetowej. W przypadku zamówienia dotyczącego e-usług dostęp do SWZ zapewniono wraz z ogłoszeniem o zamówieniu za pośrednictwem ogłoszenia umieszczonego za pośrednictwem serwisu internetowego TED²⁶, w BZP oraz na stronie miniPortal²⁷.

(akta kontroli str. 172-174, 414-417, 613)

²⁶ Internetowa wersja „Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej” poświęcona europejskim zamówieniom publicznym. Umożliwia bezpłatny dostęp do ogłoszeń o zamówieniach publicznych publikowanych w Unii Europejskiej, pod adresem: ted.europa.eu/TED/browse/browseByMap.do.

²⁷ Do której prowadził link ze strony internetowej Urzędu.

W toku zbadanych postępowań przestrzegano wymogów ustawy PZP m.in. w zakresie:

- określenia kryteriów oceny ofert wraz z wagami tych kryteriów, tj. ceny (waga 60%) i okresu gwarancji (40%),
- zapewnienia elektronicznej formy komunikacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcami, m.in. w zakresie składania ofert i wezwań zamawiającego do złożenia dokumentów przez wykonawcę, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą,
- dokonania wyboru oferty niepodlegającej odrzuceniu i odpowiadającej SWZ, a w odniesieniu do złożonych ofert nie zaszły okoliczności mogące wskazywać na to, że zaoferowane ceny były rażąco niskie w rozumieniu art. 224 ust. 2,
- określenia i przestrzegania zasad wniesienia wadium, którego wysokość nie przekroczyła 1,5% wartości zamówienia w postępowaniach o wartości poniżej progów unijnych i 3% w postępowaniu powyżej tego progu,
- sporządzenia protokołów z tych postępowań zgodnie z art. 72. Protokoły te sporządzono według wzorów określonych w rozporządzeniu w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁸.

(akta kontroli str. 125-126, 166-174, 214-215, 306-308, 377-387, 414-417, 437-542, 570-580, 590-598, 612-614, 1029-1039)

We wszystkich zbadanych przypadkach zarządzeniami Wójta, przed wszczęciem postępowań, powołano komisje przetargowe. Ich członkowie złożyli wymagane ustawą oświadczenia. W każdym ze zbadanych postępowań oświadczenia o braku prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, złożono z przekroczeniem terminu określonego w art. 56 ust. 6 ustawy PZP (szerzej opisano w punkcie 2. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 183-201, 467-484, 662-676)

Każde z badanych postępowań zakończone zostało udzieleniem zamówienia, w wyniku czego zawarto sześć umów w sprawie zamówienia publicznego. Analiza tych umów wykazała, że:

- zawarto je w okresie związania ofertą, w terminach określonych w art. 264 ust. 2 ustawy PZP dla zamówienia na e-usługi²⁹ oraz w art. 308 ust. 2 w przypadku dwóch pozostałych zamówień,
- w umowach i w ich projektach nie zawarto zapisów zabronionych wskazanych w art. 433 ustawy PZP oraz zastosowano zapisy określone w art. 436, a w przypadku umów na roboty budowlane, także zapisy wynikające z art. 437-438 tej ustawy.

(akta kontroli str. 172-174, 177, 179, 202-210, 402-410, 414-418, 424-425, 494-498, 588-591, 634)

We wszystkich badanych umowach wymagano od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w wysokości nie wyższej niż wynikająca z art. 452 ust. 2 (do 5% ceny ofertowej brutto), przy czym:

²⁸ Załącznik nr 1 i 8 (odpowiednio dla zamówień: e-usługi i remonty dróg) do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 2434).

²⁹ W każdej z trzech części zamówienia złożone po jednej ofercie.

- w przypadku umowy nr FZK.272.10.2.2022 z 3 sierpnia 2022 r.³⁰ zabezpieczenie wniesiono przed zawarciem umowy na okres wymagany w SWZ,
- w przypadku jednej umowy (nr FZK.272.11.2.2021 z 24 listopada 2021 r.)³¹ zabezpieczenie jej wykonania zwrócono z przekroczeniem terminu określonego art. 453 ust. 1 ustawy PZP (szerzej opisano w punkcie 3. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 172-174, 414-417, 499, 621, 631-633, 1064-1067, 1076-1077)

W przypadku zamówień zrealizowanych (przebudowa drogi w Księżym Dworze oraz zamówienia e-usługi) ogłoszenia o wykonaniu umów opublikowano w BZP i BIP. W przypadku trzech umów zawartych w ramach zamówienia e-usługi takie ogłoszenia opublikowano w toku kontroli NIK (szerzej opisano w punkcie 4. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 172-174, 414-417, 1209-1218)

2.2. Sposób przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości poniżej ustawowego progu 130 tys. zł zbadano na przykładzie zamówień zrealizowanych w 2021 r. w Referacie Inwestycji tj. zamówień na opracowanie dokumentacji projektowej dwóch inwestycji: budowy instalacji fotowoltaicznej oraz przebudowy dróg w Filicach³². Sposób realizacji umów zbadano na próbie 10 przypadków³³.

(akta kontroli str. 1103-1108, 1115-1118, 1147, 1152-1167, 1191, 1293)

W wyniku analizy dokumentacji zleceń usługi opracowania dokumentacji projektowej ustalono, że:

- Wartość usługi opracowania dokumentacji projektowej inwestycji „Budowa instalacji fotowoltaicznych na obiektach użyteczności publicznej Gminy Działdowo” oszacowano na 80 tys. zł na podstawie kwoty określonej w uchwale o zmianie budżetu Gminy³⁴. We wniosku o zmianę budżetu z 5 października 2021 r. kwota wskazana na to zadanie wynosiła 60 tys. zł. Skarbnik wyjaśniła, że nie pamięta w jaki sposób dokonano zwiększenia tej kwoty w budżecie do wysokości 80 tys. zł. Wykonanie ww. usługi zlecono w ramach dwóch umów z przedsiębiorcą M. R., tj. nr GKŚ 2151.90.2021 z 27 października 2021 r. na kwotę 39 999,99 zł oraz nr GKŚ 2151.89.2021 z 20 października 2021 r. na kwotę 40 000,01 zł. (opisano dalej w punkcie 5. sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1106-1108, 1115-1147)

Wykonawcę ww. umów wyłoniono w wyniku telefonicznych zapytań skierowanych – za każdym razem – do dwóch podmiotów. W obu przypadkach nie udokumentowano sposobu wyłonienia wykonawcy (opisano dalej w punkcie 6. w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1145-1147)

³⁰ Jedna z dwóch zawartych wyniku udzielania zamówienia na realizację inwestycji Przebudowa dróg gminnych w miejscowości Filice.

³¹ Jedna z trzech umów podpisana w ramach udzielonego zamówienia na realizację projektu Uruchomienie w ramach projektu e-usług, zakup niezbędnej infrastruktury IT oraz wartości niematerialnych i prawnych oraz szkolenia.

³² W 2021 r. referat ten udzielił zamówień, w wyniku których zawarto 41 umów o łącznej wartości brutto 601,69 tys. zł, w tym 21 umów o wartości 350,6 tys. zł z jednym Zakładem Budowlanym.

³³ Umowy nr: GKŚ.032.60/1.2021 z 4 maja 2021 r., GKŚ.032.40/2021 z 8 sierpnia 2021 r., GKŚ.032.45.2021 z 14 kwietnia 2021 r., GKŚ.2151.90.2021 z 27 października 2021 r., GKŚ032.25.2021 z 18 lutego 2021 r., GKŚ032.26.2021 z 18 lutego 2021 r., GKŚ032.87/1.2021 z 10 sierpnia 2021 r., GKŚ032.93.021 z 20 października 2021 r., GKŚ032.94.2021 z 20 października 2021 r. i GKŚ2151.78.2021 z 1 października 2021 r.

³⁴ Uchwała nr XLIV/336/21 Rady Gminy Działdowo z 19 października 2021 r. w sprawie zmiany w budżecie Gminy Działdowo na 2021 r.

Od jednej z ww. umów, tj. umowy z 27 października 2021 r. odstąpiono na początku listopada 2021 r. z uwagi na zmianę terminu realizacji zamówienia (opisano dalej w punkcie 7. w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1106-1108, 1147-1149, 1167)

- Zamówień na wykonanie dokumentacji projektowej dotyczącej przebudowy dróg w Filicach udzielono w ramach sześciu umów (o łącznej wartości brutto 108 tys. zł) zawartych z jednym wykonawcą – Zakładem Budowlanym A. S.³⁵.

Szacowania wartości i wyłonienia wykonawcy każdego z tych sześciu zamówień dokonano, kierując odrębnie telefoniczne lub ustne wnioski o złożenie ofert do:

- jednego wykonawcy (w czterech przypadkach) lub,
- do trzech wykonawców (w dwóch przypadkach).

W pięciu przypadkach uzyskano po jednej ofercie złożonej telefonicznie, a w jednym (dot. umowy nr GKŚ032.87/1.2021 z 10 sierpnia 2021 r.) Urząd otrzymał od trzech wykonawców pisemne oferty, spośród których wybrano wykonawcę oferującego cenę najniższą. W przypadkach tych nie udokumentowano sposobu oszacowania wartości, treści zapytań ofertowych oraz – w pięciu przypadkach – istotnych elementów ofert (np. data złożenia, cena, zakres i termin realizacji pracy) (opisano dalej w punkcie 5. i 6. w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 594, 1174-1180, 1169-1170, 1191-1193)

W przypadku jednego z zamówień na opracowanie dokumentacji przebudowy dróg w Filicach, zakres prac faktycznie zrealizowanych przez wykonawcę był większy niż określony w umowie GKŚ.032.87/1.2021 z 10 sierpnia 2021 r., ponieważ dodatkowo obejmował działki o nr 5, 4/98, 4/59 oraz 3/15. Ponadto, w pięciu umowach nie zawarto ustaleń dotyczących aktualizowania kosztorysów inwestorskich, a pracownicy Urzędu zlecali telefonicznie dokonywanie takich aktualizacji przez wykonawcę. Urząd nie poniósł z tych tytułów dodatkowych (podwójnych) wydatków (szerzej opisano w punkcie 8. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1152-1164, 1168-1173, 1177, 1181-1191)

Jedną z ww. umów (nr GKŚ2151.78.2021 z 1 października 2021 r.) rozwiązano 4 października 2021 r., a na tą okoliczność sporządzono notatkę służbową, z zapewnieniem realizacji zadania w terminie późniejszym. Notatkę podpisał pracownik Referatu Inwestycji oraz wykonawca. Zadanie określone tą umową zlecono ponownie 20 października 2021 r. w umowie nr GKŚ 032.93.2021 (szerzej opisano w punkcie 7. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1165-1167, 1172-1173, 1191)

Ponadto, w ramach analizy zagadnień związanych z udzielaniem przez Urząd zamówień niepodlegających ustawie PZP, stwierdzono przypadki powtórnego zlecenia opracowania dokumentacji projektowej w tym samym zakresie i tym samym

³⁵ Umowy: GKŚ032.25.2021 z 18 lutego 2021 r., GKŚ032.26.2021 z 18 lutego 2021 r., GKŚ032.87/1.2021 z 10 sierpnia 2021 r., GKŚ032.93.021 z 20 października 2021 r., GKŚ032.94.2021 z 20 października 2021 r. i GKŚ2151.78.2021 z 1 października 2021 r.

wykonawcom. Dotyczyło to trzech zamówień³⁶ o łącznej wartości 15 tys. zł. W jednym przypadku zawarto umowę ponownie, pomimo jej wcześniejszego opłacenia, a w dwóch opłacono umowy zawarte później³⁷, przy czym nie wystąpiły przypadki podwójnej zapłaty wynagrodzenia za realizację tych samych zamówień (szerzej opisano w punkcie 8. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1106-1114, 1167)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia na przebudowę drogi w Księżym Dworze nie wskazano w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału tego zamówienia, wbrew zapisom art. 91 ust. 2 ustawy PZP, który stanowi, że zamawiający wskazuje w dokumentach zamówienia powody niedokonania podziału zamówienia na części.

W sprawie tej Wójt wyjaśnił, że przeoczono konieczność wskazania w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału zamówienia na części.

(akta kontroli str. 172-176, 1139-1141)

2. W przypadku zamówień na przebudowę dróg w miejscowościach Księży Dwór i Filice oraz zamówienia e-usługi członkowie komisji przetargowych złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 3 i 4 ustawy PZP z przekroczeniem terminu określonego w art. 56 ust. 6 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem oświadczenie o braku lub istnieniu wskazanych okoliczności, składa się przed rozpoczęciem wykonywania czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia. Członkowie ww. komisji złożyli te oświadczenia po skierowaniu ogłoszenia o zamówieniu do publikacji w BZP (lub TED) i jego zamieszczeniu w tych publikatorach. Przy czym, zgodnie z § 2 ust. 1 Regulaminu pracy komisji przetargowej³⁸, komisja rozpoczęła działalność z dniem powołania.

W sprawie tej Wójt wyjaśnił, że zaistniały stan rzeczy to wynik przeoczenia i niedopatrzenia, pracą pod presją czasu z powodu dużej liczby prowadzonych postępowań.

(akta kontroli str. 183-201, 467-484, 662-676, 1194-1197)

3. Dokonano zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania jednej z trzech umów w ramach zamówienia na e-usługi, tj. umowy nr FZK.272.11.2.2021 z 24 listopada 2021 r. z przekroczeniem o 16 dni terminu określonego w art. 453 ust. 1 ustawy PZP. Zabezpieczenie dotyczące tej umowy zostało zwrócone wykonawcy 11 marca 2022 r., podczas gdy końcowy odbiór przedmiotu zamówienia, bez zastrzeżeń, nastąpił w dniu 24 stycznia 2022 r.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że do przekroczenia ww. terminu doszło w wyniku przeoczenia.

(akta kontroli str. 1064-1067, 1076-1077, 1194-1197)

³⁶ Umowy zlecenia na opracowanie dokumentacji projektowej na zadania: Rozbudowa wodociągów w miejscowości Księży Dwór (ul. Graniczna) gmina Działdowo, Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Kisiny, dz. Nr 611 obręb nr 9 gmina Działdowo i Rozbudowa sieci wodociągowej i sanitarnej w miejscowości Komorniki przy ul. Przemysłowej gmina Działdowo.

³⁷ Daty zawarcia umów opłaconych: 14 kwietnia 2021 r., 4 maja 2021 r. oraz 13 maja 2021 r. Daty zawarcia umów nieopłaconych: 14 kwietnia 2021 r., 4 maja 2021 r. oraz 13 maja 2021 r.

³⁸ Stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 22/2021 Wójta Gminy Działdowo z 10 lutego 2021 r. w sprawie Regulaminu pracy komisji przetargowej.

4. Ogłoszenia o wykonaniu trzech umów z 24 listopada 2021 r. zawartych w ramach zamówienia e-usługi, o nr: FZK.272.11.1.2021, FZK.272.11.2.2021 i FZK.272.11.3.2021 zamieszczono w BZP 29 listopada 2022 r., tj. odpowiednio: 169, 309 i 250 dni po dokonaniu ostatecznego odbioru przedmiotu zamówienia co nastąpiło, odpowiednio: 13 czerwca 2022 r., 24 stycznia 2022 r. i 24 marca 2022 r. Natomiast zgodnie z art. 448 ustawy PZP termin do zamieszczenia w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy wynosi 30 dni.

W sprawie tej Wójt wyjaśnił, że podejmowano próby umieszczenia ogłoszeń, jednak z uwagi na problemy techniczne dotyczące ogłoszeń o wykonaniu umowy dla postępowań o wartości przekraczającej progi unijnej w BZP, nie udawało się ich wygenerować. Przy czym Gmina podejmowała dalsze próby.

(akta kontroli str. 1198-1199, 1209-1218)

5. Nierzetelnie udokumentowano sposób oszacowania wartości usług opracowania dokumentacji projektowej dla inwestycji „Budowa instalacji fotowoltaicznych na obiektach użyteczności publicznej Gminy Działdowo” oraz na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania „Przebudowa dróg gminnych w m. Filice”. W przypadku pierwszego z wymienionych zadań nie udokumentowano ani faktycznych podstaw oszacowania, ani ustaleń w zakresie aktualnych cen rynkowych, a w przypadku drugiego zadania – przed udzieleniem pięciu z sześciu zamówień nie utrwalono w formie pisemnej informacji o zaferowanych cenach, chociaż uzyskano je w formie ustnej. Brak udokumentowania tych okoliczności w istotny sposób utrudnia weryfikację prawidłowości oszacowania w sposób zgodny z art. 28 ustawy PZP, tj. z należytą starannością.

W sprawie szacowania wartości usług opracowania dokumentacji projektowej Wójt wyjaśnił, że „[...] szacowania wartości dokonano z należytą starannością dlatego, że wartość zamówienia nie odbiega rażąco od cen rynkowych [...]”. Wójt wyjaśnił ponadto, że pozyskał on od pracowników Referatu Inwestycji informacje, że rozeznania wartości zamówienia dokonano poprzez pozyskanie ofert w formie ustnej, przy czym na skutek przeoczenia byłego kierownika Referatu nie udokumentowano tych czynności. Urząd Gminy nie posiadał dokumentów na potwierdzenie wykonanych czynności szacowania wartości zamówienia.

Należy jednak zauważyć, że powyższym twierdzeniom o dochowaniu należytej staranności przeczy na przykład fakt, że wartość zamówień na dokumentację projektową instalacji fotowoltaicznych została na etapie prac nad zmianą budżetu Gminy zwiększona o ponad 30%, w celu umożliwienia realizacji zamówienia po cenach rynkowych.

(akta kontroli str. 594, 1106-1108, 1115-1147, 1169-1170, 1174-1180, 1191-1193)

6. Nierzetelnie udokumentowano sposób wyłonienia wykonawców realizujących zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej zadań: „Budowa instalacji fotowoltaicznych na obiektach użyteczności publicznej Gminy Działdowo” oraz „Przebudowa dróg gminnych w m. Filice”. Pomimo tego, że w ramach tych zadań udzielono łącznie ośmiu zamówień o łącznej wartości 188 tys. zł, w żadnym z analizowanych przypadków nie utrwalono na piśmie podstawowych informacji w zakresie ustnych zapytań ofertowych kierowanych do wykonawców oraz istotnych elementów złożonych ofert

choć nie miały one, poza jednym przypadkiem, formy pisemnej. Ponadto, w żadnym z badanych przypadków nie udokumentowano powodów wybiórczego ograniczenia konkurencji tylko do jednego wykonawcy. Zdaniem NIK, takie postępowanie mogło istotnie zwiększyć ryzyko nadmiernej dowolności w zakresie wyboru samego trybu wyłonienia wykonawców, jak i wyboru konkretnych ofert, a także ryzyko niezgodności pomiędzy wymogami zamawiającego i przyjętymi ofertami. Mogło to również utrudniać przestrzeganie zasady oszczędności, z uzyskaniem najlepszych efektów z danych nakładów, dokonywania wydatków publicznych, o której mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹ (dalej: „Ufp”).

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że w przypadku braku udokumentowania przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia za wystarczające uznano sporządzenie umowy oraz prawidłowe opisanie faktury. Wójt podał też, że w związku z ogłoszonymi naborami na składanie wniosków o dofinansowanie inwestycji z Rządowego Funduszu Polski Ład, dokumentacja projektowa musiała być wykonywana w krótkim czasie, a większą gwarancję na szybkie i prawidłowe wykonanie zamówienia dawał wykonawca, który już wcześniej wykonywał dokumentację dotyczącą Filic. Ponadto, w przypadku usług projektowych dotyczących robót budowlanych pracownicy Urzędu posilkowali się zasadami dotyczącymi realizacji zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, które mówiły, że do kwoty 20 tys. zł nie stosuje się zasady pisemności przy wyborze wykonawcy.

NIK zauważa jednak, że zgodnie z §19 ust 2 zasad funkcjonowania kontroli zarządczej⁴⁰ znaczące zdarzenia związane z wydatkowaniem środków publicznych mają swoje odzwierciedlenie w dokumentacji. Dokumentacja powinna być kompletna i umożliwiać prześledzenie przebiegu takiego zdarzenia. Sytuacji nieprowadzenia dokumentacji w tym zakresie sprzyjał jednak brak jasnych i jednolitych procedur postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych niepodlegających przepisom ustawy PZP.

(akta kontroli str. 1191, 1145-1147, 1191-1193, 1238, 1245-1248)

7. W umowach nr GKŚ2151.78.2021 z dnia 1 października 2021 r. (dokumentacja przebudowy dróg w Filicach) i nr GKŚ 2151.90.2021 z dnia 27 października 2021 r. (dokumentacja projektowa instalacji fotowoltaiki), nierzetelnie, tj. nieadekwatnie do faktycznych potrzeb Urzędu określono termin wykonania tych zadań na, odpowiednio: 31 października 2021 r. i 26 grudnia 2021 r. Na skutek tego umowy te zostały niezwłocznie po ich zawarciu rozwiązane, a z tymi samymi wykonawcami zawarto kolejne umowy na realizację ww. usług, odpowiednio: 20 października 2021 r. i 18 lutego 2022 r., jednak z późniejszym terminem realizacji (tj. do 31 grudnia 2021 r. i 15 marca 2022 r. Ponadto, faktu odstąpienia od realizacji umowy na dokumentację instalacji fotowoltaiki nie udokumentowano, chociaż umowę z wykonawcą zawarto na piśmie i zawierała ona zapisy dotyczące kar umownych z tytułu opóźnienia w wykonaniu umowy. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 Ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i w terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań.

³⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634.

⁴⁰ Wprowadzonych Zarządzeniem nr 66/2013 Wójta Gminy Działdowo z 9 września 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia kontroli zarządczej, ze zm.

W sprawie tej Wójt wyjaśnił, że pierwszą umowę rozwiązano, z powodu zmiany terminu realizacji zadania, a w przypadku drugiej- z uwagi na zbyt krótki termin jego wykonania, ponieważ pieniądze przeznaczone na jego wykonanie musiały być wydatkowane do końca 2021 r. Wójt wyjaśnił ponadto, że w przypadku tym odstąpiono od wykonania umowy na podstawie ustnego oświadczenia stron.

(akta kontroli str. 1115, 1148-1149, 1165-1167, 1172-1173, 1191, 1293)

8. Nierzetelnie sporządzono umowy dotyczące:

- realizacji zamówień na dokumentację projektową przebudowy dróg w Filicach, ponieważ nie przewidziano w nich konieczności aktualizacji kosztorysu inwestorskiego, stanowiącego element tej dokumentacji⁴¹ oraz zwiększonego zakresu zamówienia obejmującego faktycznie większą ilość działek, niż wskazana w umowie⁴²;
- pomimo zawarcia 14 kwietnia 2021 r. 4 maja 2021 r. oraz 13 maja 2021 r. trzech umów na opracowanie dokumentacji projektowej o łącznej wartości 15 tys. zł⁴³, ponownie zawarto z tymi samymi wykonawcami umowy na realizację dokumentacji dla tych samych zadań, z tym samym wynagrodzeniem.

W sprawie tej Wójt wyjaśnił, że pracownik merytoryczny Referatu Inwestycji zlecił telefonicznie wykonanie aktualizacji kosztorysów w ramach umów w zakresie przebudowy dróg w Filicach. Kierownik Referatu Inwestycji wyjaśnił, że z informacji uzyskanych od pracownika merytorycznego wynika, że aktualizacje dokumentacji zawarte były w cenie umów podstawowych.

Inspektor ds. dróg, inwestycji i remontów w Referacie Inwestycji podał, że ww. trzy umowy zostały omyłkowo spisane podwójnie.

(akta kontroli str. 455-464, 1152-1164, 1168-1173, 1177, 1181-1191)

OCENA CZĄSTKOWA

Analiza dokumentacji wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, do których zastosowanie miały przepisy ustawy PZP wykazała, że wartość przedmiotu tych zamówień oszacowano w sposób prawidłowy. Zamówień udzielono w trybach zgodnych z ww. ustawą, a sporządzone w toku postępowań ogłoszenia oraz dokumenty zamówienia sporządzono w sposób zgodny z przepisami, za wyjątkiem nieokreślenia w jednym z tych zamówień powodów niepodzielenia jego na części. Wyboru wykonawców dokonywano w oparciu o warunki zgodne z ustawą PZP, a oferty oceniano z zastosowaniem kryteriów dopuszczalnych zgodnie z tą ustawą. Nieprawidłowości dotyczyły natomiast niewywiązania się z ustawowych terminów dotyczących złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 56 ust. 3 i 4 ustawy PZP, zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz publikacji ogłoszeń o wykonaniu trzech umów.

Na podstawie badanych postępowań o udzielenie zamówień, w których nie stosowano ustawy PZP stwierdzono, że w Urzędzie nie opracowano jasnych i jednolitych procedur wyłaniania wykonawców, co z kolei miało wpływ na nierzetelne dokumentowanie: sposobu oszacowania wartości zamówienia i przebiegu postępowania, w tym treści otrzymanych ofert. Stwierdzono także przypadki nierzetelnie sporządzonych umów, gdyż m.in. zawierały one nieadekwatne do

⁴¹ Umowy nr GKŚ.032.25.2021 z 18 lutego 2021 r., GKŚ.032.26.2021 z 18 lutego 2021 r., GKŚ.032.87/1.2021 z 10 sierpnia 2021 r. oraz GKŚ.032.93.2021 i GKŚ.032.94.2021 z 20 października 2021 r.

⁴² Umowa nr GKŚ.032.87/1.2021 z 10 sierpnia 2021 r.

⁴³ Umowy nr: GKŚ032.46/2021 z 14 kwietnia 2021 r., GKŚ032.61.2021 z 4 maja 2021 r. oraz GKŚ032.67.2021 z 13 maja 2021 r.

bieżących potrzeb Urzędu zapisy co do terminów ich realizacji, nieuwzględnienia konieczności realizacji czynności potrzebnych do właściwego wykonania zamówienia.

3. Realizacja nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. W Urzędzie opracowano plany audytu wewnętrznego na rok 2021 i 2022⁴⁴. Plany te uwzględniały analizę ryzyka w obszarze m.in. zamówień publicznych w pięciu zakresach. W 2021 r. ryzyko w zakresie nadzoru nad prawidłowością stosowania procedur postępowania przy realizacji zamówień publicznych oceniono⁴⁵ jako niskie oraz jako średnie w zakresach: prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane, na usługi i na dostawy oraz w zakresie skuteczności procedur postępowania przy realizacji zamówień poniżej ustawowego progu. W 2022 r. ryzyko te, we wszystkich ww. pięciu zakresach, określono jako wysokie.

W latach 2021-2022 (I połowa) do Urzędu nie wpłynęły skargi w zakresie sposobu udzielania zamówień publicznych.

W planie audytu wewnętrznego na 2021 r. nie zaplanowano zadania w zakresie zamówień publicznych. Zmianą z 22 marca 2022 r. w planie audytu wewnętrznego na 2022 r. wyznaczono zadanie „System planowania i realizacji wydatków nieprzekraczających 130 tys. zł”. Audyt wewnętrzny w tym zakresie przeprowadzono od 20 maja do 19 sierpnia 2022 r. Sprawozdanie z audytu wpłynęło do Urzędu 23 września 2022 r. Audytowi poddano trzy obszary: procedurę realizacji wydatków, ich planowanie oraz realizację. W wyniku audytu stwierdzono m.in., że w obszarach pierwszym i trzecim żadne (odpowiednio: sześć i trzy) z ocenianych kryteriów nie zostało spełnione. W zakresie procedury realizacji wydatków były to m.in.: określenie zasad i trybu dla wydatków o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł, istnienie progów kwotowych dla procedur stosowanych w trybie „podprogowym” i istnienie procedury obejścia mechanizmów zakupowych w sytuacjach nadzwyczajnych. W ramach badania obszaru realizacji wydatków audytor uznał za niespełnione kryterium m.in. istnienia obowiązków właściwego dokumentowania realizacji zamówień o wartości istotnej.

W sprawozdaniu z ww. audytu sformułowano zalecenia i były to m.in.: ustanowienie procedury wydatków podprogowych obejmujących mechanizmy zapewnienia m.in.: celowości wydatku, opisu potrzeby z wstępną wyceną oraz wyboru wykonawcy dającego optymalne warunki spełnienia potrzeby, jak również zapewnienie mechanizmów kontroli w zakresie planowania i realizacji wydatków.

(akta kontroli str. 1219, 1258-1279)

Pismem z 5 października 2022 r. Wójt poinformował audytora, iż zalecenia sformułowane w wyniku audytu zostaną wykonane do 31 grudnia 2022 r. Pismem z 5 października 2022 r. Wójt polecił Sekretarzowi przygotowanie i wdrożenie w ww. terminie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130 tys. zł, uwzględniającego poaudytowe zalecenia.

(akta kontroli str. 1280-1281)

Udzielone w Urzędzie zamówienia publiczne o wartości powyżej 130 tys. zł, do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, nie podlegały kontroli wewnętrznej, a kontrola prowadzona przez kierowników w Referatach: Inwestycji i Strategii polegała na bieżącym nadzorze wykonywanych zadań przez podległych pracowników. Wyników kontroli prowadzonych w latach 2021 i 2022 (I połowa), nie udokumentowano.

⁴⁴ Opracowanie planu i przeprowadzenie analizy ryzyka zlecono podmiotowi zewnętrznemu.

⁴⁵ W skali ryzyka: niskie, średnie i wysokie.

Wójt wyjaśnił, że nadzór na udzielaniu zamówień publicznych zarówno dla zamówień o wartości przewyższającej próg ustalony ustawą PZP, jak również nad dokonywanymi przez pracowników Urzędu zakupami o wartości mniejszej niż ten próg, prowadzony jest w ramach kontroli wewnętrznej sprawowanej przez wójta, skarbnika, sekretarza oraz kierowników komórek organizacyjnych, zgodnie z kompetencjami określonym w Regulaminie organizacyjnym Urzędu, jako bieżący nadzór oraz kontrola nad wykonywaniem przez pracowników zadań poprzez kontrolę wstępną, bieżącą i następczą w ramach kontroli zarządczej. Na dowód dokonania kontroli dokumentu, kontrolujący opatruje go podpisem.

Analiza dokumentacji rozliczenia zamówień na przebudowę drogi w Filicach oraz na usługę sporządzenia dokumentacji projektowej w zakresie tej przebudowy potwierdziła składanie na fakturach podpisu m.in. przez pracownika komórki merytorycznej, jej kierownika oraz głównego księgowego.

(akta kontroli str. 412-413, 1181-1190, 1230, 1239-1242, 1245-1248)

W wyniku analizy dokumentacji funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie ustalono, że jednym z mechanizmów kontroli była kontrola instytucjonalna prowadzona przez komórkę kontroli wewnętrznej na podstawie rocznego planu zatwierdzonego przez wójta gminy. Wójt nie wprowadził w latach 2021-2022 regulaminu kontroli określającego jej cel, zasady i tryb prowadzenia, ani rocznego planu kontroli, pomimo odpowiedniego wymogu w zarządzeniu ws. kontroli zarządczej⁴⁶ (szerzej opisano w punkcie 1. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W czasie trwania kontroli NIK uchylono zapisy zasad funkcjonowania kontroli zarządczej określające podstawy wprowadzenia regulaminu i planu kontroli⁴⁷.

(akta kontroli str. 12831-1238, 1243)

3.2. Dwa zamówienia o wartości przewyższającej progi unijne udzielone w 2021 r., dotyczące: budowy oświetlenia hybrydowego oraz nowoczesnych e-usług dla klientów Gminy Działdowo, zostały objęte kontrolą zewnętrzną Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Wynikała ona z zapisów umów o dofinansowanie realizacji projektów⁴⁸.

W wyniku kontroli dotyczącej zamówienia na budowę oświetlenia hybrydowego, przeprowadzonej 17 sierpnia 2022 r., nie stwierdzono nieprawidłowości. Do 1 września 2022 r. protokół pokontrolny dotyczący projektu nowoczesnych e-usług nie wpłynął do Urzędu.

Kontrolą kompleksową Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: RIO), przeprowadzoną w dniach od 1 marca do 13 kwietnia 2022 r., zostało objęte m.in. zamówienie pn. „Świadczenie usług w zakresie dożywiania dzieci – gorące posiłki dla uczniów szkół podstawowych z terenu Gminy Działdowo z dowozem na wskazane miejsce i zapewnieniem jednorazowych naczyń i sztućców”. W wyniku kontroli stwierdzono brak kontrasygnaty Skarbnika w umowie zawartej w ramach ww. udzielonego zamówienia publicznego. W sprawie tej sformułowano wnioski pokontrolne dotyczące egzekwowania od Skarbnika obowiązku dokonywania wstępnej zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji oraz przestrzegania

⁴⁶ §16 ust. 7 i 8 oraz §20 ust. 2 zasad funkcjonowania kontroli zarządczej, stanowiących załącznik do ww. Zarządzenia.

⁴⁷Zarządzeniem Wójta Gminy Działdowo nr 133/2022 z 30 września 2022 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 66/2013 z 9 września 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia kontroli zarządczej w §20 skreślono ust. 2 oraz Zarządzeniem nr 146/2022 Wójta Gminy Działdowo z 17 października 2022 r. w sprawie zmiany Zarządzenia Nr 66/2013 w sprawie zasad prowadzenia kontroli zarządczej w §16 uchylono zapis ust. 8.

⁴⁸ Umowy odpowiednio: nr RPWM.04.01.00-28-0013/20-00 z 19 maja 2021 r. i RPWM.03.01.00-28-0004/20-21 z 7 grudnia 2020 r.

postanowień art. 46 ust. 3 o samorządzie gminnym, który stanowi, że w przypadku czynności mogącej powodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika. Pismem z 24 maja 2022 r. Wójt zawiadomił RIO o sposobie wykonania wniosków w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1220-1229, 1282-1292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niezgodnie z przepisami §20 ust. 2 oraz §16 ust. 8 zasad funkcjonowania kontroli zarządczej, w Urzędzie, w latach 2021 – 2022 (do czasu uchylecia ww. przepisów) nie opracowano regulaminu kontroli określającego cel, zasady i tryb prowadzenia kontroli wewnętrznej, ani rocznego planu kontroli.

W sprawie tej Wójt wyjaśnił, że z uwagi na brak wyodrębnionej w Urzędzie komórki kontroli wewnętrznej, w ramach nadzoru i kontroli wewnętrznej, zlecił on 12 kwietnia 2022 r. przeprowadzenie w 2022 r. kontroli problemowej nt. „Systemu planowania i realizacji wydatków nieprzekraczających 130 tys. zł. w Urzędzie Gminy w Działdowie”, w tym m.in. zamówień realizowanych przez Referat Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Remontów oraz Referat Strategii, Funduszy Europejskich, Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych. Wójt wyjaśnił również, że regulaminu kontroli w latach 2021 i 2022 nie opracowano, ponieważ cel, zasady i tryb przeprowadzania kontroli wewnętrznej określała zawierana umowa pomiędzy Gminą a podmiotem zewnętrznym, a ponadto podmiot zewnętrzny posiadał regulamin kontroli.

(akta kontroli str. 1231-1238, 1243-1257)

2. W Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w zakresie przygotowania i udzielania zamówień niepodlegających przepisom ustawy PZP ze względu na wartość. Do 31 grudnia 2022 r. nie wprowadzono bowiem regulacji wewnętrznych umożliwiających stosowanie jasnych i jednolitych procedur udzielania zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł. Było to niezgodne ze standardem kontroli zarządczej w zakresie określonym w części C (Mechanizmy kontroli), pkt 10 załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁹. Stanowił on bowiem, że procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

Jednocześnie, stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie przygotowania i udzielenia ww. zamówień, a także wyniki przeprowadzonego w 2022 r. audytu wewnętrznego wskazują na to, że mechanizmy kontroli w tym zakresie były nieskuteczne.

W sprawie tej Wójt wyjaśnił, iż w Urzędzie nie opracowano regulacji wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień podprogowych, ponieważ ani ustawa PZP, ani żaden inny z obowiązujących przepisów prawa, nie wymagał, aby Zamawiający go wprowadził. Z wyjaśnień wynika również, że po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z audytu wewnętrznego, w którym zawarto zalecenie ustanowienia procedury wydatków podprogowych, Wójt podjął decyzję, aby wprowadzić w drodze zarządzenia Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa jest mniejsza progą ustawowego.

(akta kontroli str. 1231-1238, 1243-1257)

⁴⁹ Dz. Urz. MF. Z 2009 r. 15.84 z 30 grudnia 2009 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór i kontrola nad zadaniami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych w Urzędzie nie był skuteczny. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej nie były adekwatne, a niektórych regulacji wewnętrznych w tym zakresie nie przestrzegano. Skutkowało to brakiem możliwości zapobieżenia stwierdzonym w toku kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie stosowania ustawy PZP, jak również w przypadku zamówień nią nieobjętych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

Uwagi Zdaniami NIK, nieprawidłowości stwierdzone w obszarze dotyczącym udzielania zamówień, do których ze względu na wartość nie stosuje się przepisów ustawy PZP, wskazują na potrzebę wzmocnienia nadzoru w zakresie organizacji i realizacji działań z tego zakresu.

- Wnioski
1. Zapewnienie aktualności planu zamówień publicznych zamieszczanego na stronie internetowej Urzędu.
 2. Wykazywanie rzetelnych danych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych.
 3. Terminowe publikowanie ogłoszeń o wykonaniu zamówienia publicznego.
 4. Podawanie w dokumentach zamówienia uzasadnienia dla niedokonania podziału zamówienia publicznego na części.
 5. Egzekwowanie od członków komisji przetargowej terminowego złożenia oświadczeń wymaganych na podstawie ustawy PZP.
 6. Zapewnienie terminowego zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
 7. Rzetelne dokumentowanie sposobu ustalenia szacunkowej wartości zamówienia w przypadku zamówień, których wartość nie przekroczy kwotowego progu stosowania ustawy PZP.
 8. Podjęcie działań w celu zapewnienia udokumentowania przebiegu czynności istotnych dla wyłonienia wykonawców zamówień niepodlegających przepisom ustawy PZP oraz dla właściwej realizacji zamówienia.
 9. Uwzględnienie w zawieranych umowach na wykonanie zamówień o wartości poniżej progu ustawowego, faktycznych i aktualnych potrzeb zamawiającego co do zakresu zamówienia i terminu jego realizacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, 17 stycznia 2023 r.

Kontroler
Emilia Wasilewska
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Wicedyrektor
Barbara Zajdel

.....
podpis