



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.004.04.2022

Wojciech Giecko  
Wójt Gminy Jonkowo  
Urząd Gminy Jonkowo  
ul. Klonowa 2  
11-042 Jonkowo

# 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 Jonkowo, ul. Klonowa 2, 11-042 Jonkowo (dalej: „Urząd” lub „Gmina”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Giecko, Wójt Gminy Jonkowo (dalej: „Wójt”), od 21 października 2018 r. (akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Warunki organizacyjno-prawne związane z udzielaniem zamówień publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego.</li><li>2. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.</li><li>3. Realizacja nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych w jednostce samorządu terytorialnego.</li></ol>
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 <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Joanna Łukasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/99/2022 z 10 sierpnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych, gdyż przypisano je zarówno jednej z komórek organizacyjnych, jak i pracownikom w ich zakresach czynności.

Urząd, udzielając zamówień publicznych, adekwatnie do oszacowanej wartości zamówienia, przestrzegał wymogów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „Pzp”) dotyczących m.in. trybów udzielania badanych zamówień<sup>3</sup>, formy i miejsca publikacji ogłoszeń oraz wymogów stawianych wykonawcom. Rzetelnie i zgodnie z ustawowymi wymogami ustalił wartość szacunkową tych zamówień i opracował dokumentację z postępowań. Wywiązał się także z obowiązków sprawozdawczych, bowiem rzetelnie i terminowo sporządził sprawozdanie o zamówieniach udzielonych w 2021 r. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami przeprowadził również postępowanie o wartości poniżej 130 tys. zł.

W toku kontroli ujawniono jednak nieprawidłowości w umowie o udzielenie zamówienia sektorowego, gdyż nie ujęto w niej klauzul obowiązkowych wynikających z art. 436 i art. 439 Pzp oraz zawarto zapisy niespójne z treścią Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: „SWZ”) w zakresie osobistej realizacji przez wykonawcę kluczowych czynności.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>3</sup> Badaniem objęto 3 zamówienia spośród 11 udzielonych w okresie objętym kontrolą.

Wprawdzie w Urzędzie, w ramach kontroli zarządczej, corocznie identyfikowano ryzyko w zakresie wystąpienia błędów proceduralnych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych oraz sprawowano bieżący nadzór nad ich przebiegiem, jednakże ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że był on niewystarczający.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>4</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Warunki organizacyjno-prawne związane z udzielaniem zamówień publicznych**

Opis stanu faktycznego

**1.1.** W Urzędzie, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, zadania związane z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych<sup>5</sup> przydzielono Referatowi Gospodarki Komunalnej, Inwestycji, Środków Pomocowych i Ochrony Środowiska<sup>6</sup>, zaś od dnia 24 stycznia 2022 r. – pracownikowi zatrudnionemu na samodzielnym stanowisku ds. zamówień publicznych.

Do zadań ww. Referatu i pracownika należało:

- przygotowywanie procesu udzielania zamówień publicznych zgodnie z przepisami nowej ustawy Pzp,
- opracowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia we współpracy z pracownikami merytorycznymi odpowiedzialnymi za realizację zadań wymagających przeprowadzenia postępowania,
- zamieszczanie ogłoszeń o zamówieniach publicznych w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: „BZP”) lub przekazywanie ogłoszeń do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a także przygotowanie treści ogłoszeń do zamieszczenia w siedzibie zamawiającego oraz na stronie internetowej Urzędu,
- udział w czynnościach otwarcia, badania i oceny ofert,
- prowadzenie dokumentacji związanej z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego,
- przygotowywanie umów o realizację zamówień po wyborze wykonawcy,
- prowadzenie rejestru zamówień publicznych przeprowadzonych na podstawie przepisów ustawy Pzp,
- sporządzanie, po zakończonym roku kalendarzowym, sprawozdawczości dotyczącej udzielonych zamówień publicznych.

Zgodnie z „Regulaminem postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości szacunkowej poniżej kwoty 130 tys. zł, określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r.”<sup>7</sup> (dalej: „Regulamin postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł”), za zamówienia o wartości szacunkowej poniżej kwoty 130 tys. zł odpowiadał pracownik, który wykonywał czynności związane z przygotowywaniem i przeprowadzaniem postępowań objętych ww. procedurą.

(akta kontroli str. 4-5, 79-86)

**1.2.** W latach 2021-2022 (do 30 czerwca) zadania dotyczące przygotowania i prowadzenia postępowań wykonywało dwóch pracowników, tj.:

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Zarządzenie Wójta Gminy nr 134/2019 z dnia 16.12.2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego, Zarządzenie Wójta Gminy nr 12/2022 z dnia 24.01.2022 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego wraz ze zmianą z dnia 2.06.2022 r.

<sup>6</sup> Do 24.01.2022 r.

<sup>7</sup> Zarządzenie nr 9/2021 Wójta Gminy Jonkowo z dnia 19.01.2021 r.

- pracownik Referatu Gospodarki Komunalnej, Inwestycji, Środków Pomocowych i Ochrony Środowiska, zatrudniony później na samodzielny stanowisku ds. zamówień publicznych, posiadający ponad dwudziestoletnie doświadczenie zawodowe w zakresie udzielania zamówień publicznych<sup>8</sup>;
- pracownik zatrudniony jako pomoc administracyjna<sup>9</sup>, wykonujący od lipca 2020 r. czynności związane z zamówieniami publicznymi, który uczestniczył również w siedmiu szkoleniach dotyczących stosowania nowej ustawy Pzp.

Zadania i czynności wykonywane przez ww. pracowników zostały im przydzielone w zakresach czynności.

(akta kontroli str. 6-21)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą sporządzono dwa plany postępowań o udzielenie zamówień, tj. na 2021 r. i 2022 r. Każdy z tych planów był:

- opracowany w terminie zgodnym z art. 23 ust. 1 Pzp, tj. 30 dni od dnia przyjęcia budżetu Gminy<sup>10</sup>,
- sporządzony zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru planu postępowań o udzielenie zamówień<sup>11</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie planu postępowań”),
- zamieszczony na stronie internetowej Urzędu oraz w BZP,
- aktualizowany, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 23 ust. 4 Pzp<sup>12</sup>, a zmiany zamieszczano odpowiednio na stronie internetowej Urzędu i w BZP.

(akta kontroli str. 22-78)

**1.4.** W Urzędzie od stycznia 2019 r. obowiązywał Regulamin postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł, którego zapisy dostosowano do zapisów nowej ustawy Pzp. Określono w nim m.in. zasady szacowania wartości zamówienia (w tym kurs euro będący podstawą do przeliczenia jego wartości na PLN oraz metody i sposób dokumentowania przeprowadzonych kalkulacji), zasady wszczynania postępowania oraz osoby odpowiedzialne za jego przygotowanie i prowadzenie, wykaz czynności związanych z przygotowaniem postępowania, sposób opisywania przedmiotu zamówienia i wyboru wykonawcy oraz zasady dokumentowania postępowań.

(akta kontroli str. 79-86)

**1.5.** Sprawozdanie o zamówieniach publicznych udzielonych w 2021 r. zawierało wszystkie elementy określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania<sup>13</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdań”). Zostało ono przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie zgodnym z art. 82 ust. 1 Pzp, tj. dnia 1 marca 2022 r. Dane ujęte w sprawozdaniu zgodne były z zamówieniami faktycznie udzielonymi w 2021 r.

(akta kontroli str. 87-101)

<sup>8</sup> Od 17.01.2000 r.

<sup>9</sup> Do zadań pracownika zatrudnionego na stanowisku pomoc administracyjna należała m.in. pomoc w pracach związanych z przebiegiem procesu udzielania zamówień publicznych, pomoc w opracowywaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zamieszczanie ogłoszeń o zamówieniach oraz przygotowywanie ich treści, udział w czynnościach otwarcia, badania i oceny ofert, pomoc w prowadzeniu dokumentacji związanej z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, pomoc w przygotowaniu umowy o realizację zamówienia po wyborze wykonawcy, prowadzenie rejestru zamówień publicznych.

<sup>10</sup> Plan postępowań o udzielenie zamówień w 2021 r. sporządzono 29.01.2021 r., zaś na 2022 r. – 28.01.2022 r.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2362.

<sup>12</sup> Plan na 2021 r. aktualizowany był dwukrotnie, zaś na 2022 r. – trzykrotnie.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2463.

1.6. W celu zapewnienia komunikacji elektronicznej Gminy z wykonawcami Urząd korzystał z bezpłatnej platformy miniPortal<sup>14</sup>. Był to moduł ofert i wniosków, opracowany przez Urząd Zamówień Publicznych wspólnie z Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwem Cyfryzacji i Centralnym Ośrodkiem Informatyki, udostępniony użytkownikom od 5 października 2018 r.<sup>15</sup>

(akta kontroli str. 102-111)

1.7. W badanym okresie, na podstawie przepisów nowego Pzp, udzielono 11 zamówień publicznych o wartości netto 10 591,5 tys. zł, i tak w:

- 2021 r. – udzielono siedmiu zamówień o wartości netto 6 335,4 tys. zł, w tym sześciu klasycznych (2 241,8 tys. zł)<sup>16</sup> i jednego sektorowego na usługi (4 093,6 tys. zł),
- 2022 r. (do 30 czerwca) – czterech zamówień klasycznych o wartości netto 4 256,1 tys. zł<sup>17</sup>.

Udzielono także 1 564 zamówień o wartości szacunkowej poniżej 130 tys. zł, których łączna wartość netto wyniosła 4 449,6 tys. zł<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 112-224)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

OBSZAR

## 2. Prawdliwość powadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Badaniem dotyczącym prawidłowości stosowania Pzp objęto dokumentację trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych, wszczętych po 1 stycznia 2021 r., w tym:

- a) Dwóch postępowań o udzielenie zamówień klasycznych na roboty budowlane, przeprowadzonych w trybie podstawowym (bez negocjacji), o wartości mniejszej niż progi unijne, dotyczących:
  - „Modernizacji dróg na osiedlu Leśnym w Jonkowie” (dalej: „Modernizacja dróg”) o wartości szacunkowej netto 1 679 219,68 zł (377 047,71 euro). Umowę na realizację tego zamówienia, za kwotę 1 435 353,03 zł netto, zawarto 21 czerwca 2022 r.;
  - „Rozbudowy sieci wodociągowej w Gutkowie” (dalej: „Rozbudowa wodociągu”) o wartości szacunkowej netto 217 243,70 zł (153 153,72 euro). Umowę na realizację tego zamówienia, za kwotę 153 153,72 zł netto, zawarto 8 listopada 2021 r.
- b) Jednego zamówienia sektorowego na usługi, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczącego „Świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego – gminnych autobusowych przejazdów pasażerskich” (dalej: „Transport publiczny”), o wartości szacunkowej netto 5 786 880 zł (1 355 463,43 euro). Umowę na realizację tego zamówienia, za kwotę 4 153 560 zł netto, zawarto 17 września 2021 r.

<sup>14</sup> <https://miniportal.uzp.gov.pl/>.

<sup>15</sup> Zgodnie z informacją opublikowaną przez Urząd Zamówień Publicznych, postępowania na miniPortalu będzie można wszczynać do dnia 31 grudnia 2022 r. Po upływie tego terminu zamawiający będą mieli obowiązek korzystać z portalu e-Zamówienia.

<sup>16</sup> Cztery zamówienia klasyczne dotyczyły robót budowlanych o wartości netto wynoszącej łącznie 1 355,8 tys. zł, dwa zaś dostaw (886 tys. zł netto).

<sup>17</sup> Trzy zamówienia klasyczne o wartości 3 897,1 tys. zł dotyczyły robót budowlanych, jedno zaś (359 tys. zł) – dostaw.

<sup>18</sup> 1 129 zamówień o wartości 2 633,2 tys. zł w 2021 r. i 435 zamówień na kwotę 1 816,4 tys. zł do końca czerwca 2022 r.

Analiza dokumentacji dotyczącej przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień wykazała, że przestrzegano wymogów wynikających z ww. ustawy w zakresie:

- a) Sposobu i terminu ustalania szacunkowej wartości zamówienia, bowiem:
  - oszacowania dokonano w terminie wynikającym z art. 36 ust. 1, tj. nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowań na roboty budowlane;
  - wartość zamówień poniżej progów unijnych ustalono zgodnie z art. 34 ust. 1 Pzp, tj. na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzonych na podstawie dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót<sup>19</sup>. Natomiast w przypadku zamówienia sektorowego wartość zamówienia oszacowano na podstawie art. 35 ust. 3, tj. jako iloczyn trasy (w km) i liczby dni (roboczych i sobót)<sup>20</sup> w okresie 36 miesięcy oraz przyjętej ceny wozokilometra (7,04 zł).
- b) Zasad dotyczących realizacji obowiązków informacyjnych w zakresie przetwarzania danych osobowych.
- c) Sposobu sporządzenia, terminu i miejsca opublikowania ogłoszeń związanych z badanymi postępowaniami. Stwierdzono bowiem, że:
  - treść ogłoszeń zgodna była z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>21</sup> lub z Rozporządzeniem Wykonawczym Komisji (UE) 2015/1986 z dnia 11 listopada 2015 r. ustanawiającym standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 842/2011<sup>22</sup>;
  - wszystkie ogłoszenia dotyczące objętych badaniem zamówień zostały opublikowane terminowo, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej oraz za pomocą formularzy umieszczonych na stronach portalu internetowego Urzędu, tj. w BZP – ogłoszenia o zamówieniu<sup>23</sup>, o wyniku postępowania<sup>24</sup> (art. 309 ust. 1) i o wykonaniu umowy<sup>25</sup> (art. 448) lub w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – ogłoszenie o zamówieniu<sup>26</sup> i ogłoszenie o udzieleniu zamówienia<sup>27</sup>.
- d) Sposobu sporządzenia SWZ oraz terminów ich udostępniania – objęte badaniem SWZ zawierały wszystkie elementy określone w art. 281 ust. 1 i 2 Pzp (Modernizacja dróg i Rozbudowa wodociągu) i art. 134 ust. 1 i 2 (Transport publiczny) oraz zostały one udostępnione na stronie internetowej Urzędu w terminach wynikających odpowiednio z art. 280 ust. 1<sup>28</sup> i art. 133 ust. 1<sup>29</sup>.

<sup>19</sup> Modernizacja dróg – kosztorys z kwietnia 2022 r., data oszacowania wartości zamówienia: 25.04.2022 r., Rozbudowa wodociągu – kosztorys z 20.08.2021 r., data oszacowania wartości zamówienia: 23.08.2021 r., Transport publiczny – zamówienie oszacowano 8.06.2021 r. na okres 36 miesięcy.

<sup>20</sup> Oszacowanie wartości zamówienia wykonano 8.06.2021 r.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2439.

<sup>22</sup> Dz.U.UE.L.2015.296.1.

<sup>23</sup> Modernizacja dróg: 26.04.2022 r., Rozbudowa wodociągu: 21.09.2021 r.

<sup>24</sup> Modernizacja dróg: 27.06.2022 r., Rozbudowa wodociągu: 9.11.2021 r.

<sup>25</sup> Modernizacja dróg: umowa w trakcie realizacji, planowany termin zakończenia – 21.10.2022 r., Rozbudowa wodociągu: 31.01.2021 r.

<sup>26</sup> Ogłoszenie dot. zamówienia na Transport publiczny przesłano do TED (Tenders Electronic Daily) – internetowej wersji „Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 8.06.2021 r., zaś opublikowane zostało dnia 11.06.2021 r.

<sup>27</sup> 23.09.2021 r.

<sup>28</sup> Obie SWZ udostępniono do publicznej wiadomości w dniu opublikowania ogłoszeń o zamówieniu, tj. w przypadku zamówienia na Modernizację dróg – 26.04.2022 r., zaś na Rozbudowę wodociągu – 21.09.2021 r.

<sup>29</sup> SWZ na Transport publiczny udostępniono do publicznej wiadomości w dniu opublikowania ogłoszenia o zamówieniu, tj. 11.06.2021 r.

- e) Formułowania kryteriów oceny ofert – w przypadku zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne w SWZ i ogłoszeniu o zamówieniu określono, że oferty zostaną ocenione pod kątem: ceny (60 pkt), terminu wykonania zamówienia (30 pkt) i okresu gwarancji (10 pkt), zaś w przypadku zamówienia sektorowego – ceny (60 pkt), liczby pojazdów niskopodłogowych dostosowanych dla osób niepełnosprawnych (20 pkt) i czasu podstawienia pojazdu zastępczego (20 pkt). Prawidłowo dokonano oceny ofert, w oparciu o sformułowane w SWZ kryteria.
- f) Formułowania warunków udziału w postępowaniu – w trzech zbadanych zamówieniach określono warunki wynikające z art. 116 Pzp, tj. dotyczące niezbędnego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i doświadczenia, zaś w zamówieniu sektorowym – dodatkowo postawiono warunek wynikający z art. 114 pkt 2, tj. dotyczący posiadania uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej<sup>30</sup>. Wszystkie złożone oferty spełniały ww. kryteria.
- g) Podmiotowych środków dowodowych – w każdym objętym badaniem postępowaniu wykonawcy wraz z ofertą złożyli wymagane na podstawie art. 125 ust. 1 oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu i spełnianiu warunków udziału w postępowaniu (postępowania o wartości mniejszej niż progi unijne). Oświadczenia takie złożyły również podmioty udostępniające zasoby (art. 125 ust. 5). W przypadku zamówienia sektorowego – wykonawca złożył ww. oświadczenie na formularzu jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia (dalej: „JEDZ”), sporządzonym zgodnie ze wzorem standardowego formularza określonego w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2016/7 z dnia 5 stycznia 2016 r. ustanawiającym standardowy formularz jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia<sup>31</sup>. Przed wyborem najkorzystniejszej oferty wezwano wykonawcę do złożenia podmiotowych środków dowodowych wykazanych w SWZ<sup>32</sup>.
- h) Ustalania wysokości wadium oraz należytego wykonania umowy – w każdym zbadanym przypadku wykonawcy wnieśli:
- żądane wadium w wymaganej wysokości oraz formie<sup>33</sup> (w przypadku wadium w pieniądzu wniesiono je na rachunek wskazany w SWZ i w ogłoszeniu o zamówieniu), w terminie zgodnym z art. 97 ust. 5 Pzp, tj. przed upływem terminu składania ofert. Urząd dokonał zwrotu wadium wykonawcom, których oferty nie zostały wybrane, w terminach zgodnych z art. 98 ust. 1 i 2 Pzp;
  - zabezpieczenie należytego wykonania umowy, które w dwóch przypadkach wniesiono w pieniądzu, odpowiednio: 88 274,21 zł i 9 418,95 zł, w jednym zaś w formie gwarancji ubezpieczeniowej (zamówienie sektorowe –

<sup>30</sup> Zamówienie na Modernizację dróg – jako warunek udziału w postępowaniu podano doświadczenie zawodowe wykonawcy, dotyczące wykonania (w okresie 5 lat przed upływem terminu składania ofert) minimum dwóch robót polegających na wykonaniu nawierzchni dróg z mieszanek mineralno-bitumicznych asfaltowych o powierzchni minimum 2 tys. m<sup>2</sup>. Zamówienie na Rozbudowę wodociągu – jako warunek udziału w postępowaniu podano doświadczenie zawodowe wykonawcy, dotyczące należytego wykonania (w okresie 5 lat przed upływem terminu składania ofert) minimum dwóch robót polegających na wykonaniu robót instalacyjnych w zakresie sieci wodociągowej o długości nie mniejszej niż 800 m (w ramach jednego zadania inwestycyjnego) oraz obowiązek posiadania przez kierownika budowy minimum 5-letniego doświadczenia zawodowego i uprawnień budowlanych w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych. Zamówienie na Transport publiczny – jako warunek udziału w postępowaniu podano doświadczenie zawodowe wykonawcy, dotyczące należytego wykonania (w okresie ostatnich 5 lat) usługi w zakresie transportu drogowego o łącznej wielkości pracy przewozowej 250 tys. wkm, obejmującej obsługę minimum 3 linii komunikacyjnych oraz uprawnienia do podejmowania i wykonywania krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób.

<sup>31</sup> Dz. Urz. UE L 3 z 06.01.2016, str. 16.

<sup>32</sup> Oświadczenia w zakresie art. 108 ust. 1 pkt 5 Pzp o braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej, oświadczenia o aktualności informacji zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w art 125 ust. 1 Pzp, informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie podstaw wykluczenia wskazanych w art. 108 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 108 ust. 1 pkt 4, odpisu z KRS/CEiDG w zakresie art. 109, aktualnego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub ważnej licencji oraz wykaz usług wykonanych w okresie ostatnich 5 lat.

<sup>33</sup> W przypadku zamówienia na: Modernizację dróg – wadium w wysokości 23 tys. zł wniosło w pieniądzu 3 wykonawców, Rozbudowę wodociągu – 2,5 tys. zł w pieniądzu – 1 wykonawca, Transport publiczny – 50 tys. zł w pieniądzu (3 wykonawców) i gwarancji ubezpieczeniowej (1 wykonawca).

132 631,34 zł). W każdym zbadanym przypadku zabezpieczenie wniesiono w terminie zgodnym z art. 449 ust. 3 Pzp, tj. przed zawarciem umowy.

- i) Elektronicznego porozumiewania się z wykonawcami, w tym podpisywania dokumentów kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a w przypadku zamówień krajowych – podpisem zaufanym (art. 61 Pzp).
- j) Złożenia przez członków komisji przetargowej<sup>34</sup>, kierownika zamawiającego lub osobę upoważnioną w jego imieniu do wykonywania czynności w postępowaniu oświadczeń wymaganych na podstawie art. 56 ust. 4 Pzp.
- k) Dokumentowania przebiegu postępowania w formie protokołu postępowania – zgodnie z art. 71 ust. 1 Pzp w każdym zbadanym przypadku sporządzono protokół postępowania, który zawierał wszystkie elementy określone w art. 72 ust. 1 Pzp i zgodny był ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 225-633)

**2.2.** Badaniem w zakresie przestrzegania przepisów Regulaminu postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł objęto również jedno zamówienie na usługi, przeprowadzone w trybie zapytania ofertowego. Dotyczyło ono „Świadczenia usług pocztowych na rzecz Urzędu Gminy Jonkowo”, o wartości netto 128 976,80 zł (30 210,29 euro).

Analiza dokumentacji dotyczącej badanego postępowania wykazała, że:

- a) wartość zamówienia oszacowano zgodnie z §3 ust. 1 Regulaminu postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł, bowiem zgodnie z:
  - art. 35 ust. 1 Pzp wyliczenia wartości zamówienia dokonano w oparciu o koszty opłat pocztowych poniesionych w 2020 r.<sup>36</sup> oraz o obowiązujące w 2021 r. ceny przesyłek pocztowych,
  - art. 36 ust. 1 Pzp ustalenia wartości zamówienia dokonano nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia<sup>37</sup>;
- b) zakres i wartość przedmiotu zamówienia, zgodnie z §4 ust. 5 i 9, odpowiadała zadaniu opisanemu w budżecie i mieściła się w kwocie zaplanowanej na jego realizację<sup>38</sup>;
- c) prowadzenie postępowania powierzono pracownikowi komórki ds. zamówień publicznych (§4 ust. 13);
- d) czynności związane z przygotowaniem postępowania były zgodne z §4 ust. 14, tj. przygotowano zapytanie ofertowe oraz formularze: oferty i cenowy;
- e) przedmiot zamówienia opisano w zapytaniu ofertowym, w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (§4 ust. 15 Regulaminu postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł);
- f) wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z §5 ust. 1 pkt 2 (wpłynęła jedna oferta), tj. na podstawie zapytania ofertowego z zaproszeniem do udziału w postępowaniu,

<sup>34</sup> Zarządzenie nr 61/2021 Wójta Gminy Jonkowo z dnia 8.07.2021 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowej do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na Transport publiczny. Nie powoływano komisji przetargowych do zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2434.

<sup>36</sup> W dokumentacji postępowania znajdował się wydruk konta 201 Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami, konto analityczne Poczta Polska.

<sup>37</sup> Data oszacowania wartości zamówienia: 21.01.2021 r. Data wszczęcia postępowania – 21.01.2021 r.

<sup>38</sup> W planie uchwały budżetowej na 2021 r. wartość zamówienia w wysokości 128 976,80 zł zawierała się w pozycji zakup usług pozostałych (315 000 zł).



ogłoszonego na stronie internetowej BIP Gminy Jonkowo wraz z opisem przedmiotu zamówienia i z warunkami uczestnictwa w postępowaniu w celu wyboru najkorzystniejszej oferty na wykonanie zamówienia;

- g) zgodnie z §5 ust. 6 i 7 udokumentowano przebieg postępowania, bowiem akta sprawy zawierały dokumentację, na podstawie której dokonano oszacowania wartości zamówienia, zapytanie ofertowe wraz z potwierdzeniem jego umieszczenia na stronie internetowej Urzędu, złożoną ofertę oraz korespondencję prowadzoną z wykonawcą;
- h) umowa zawarta z wykonawcą zawierała wszystkie elementy określone w §6 ust. 1, tj. przedmiot i zakres zamówienia, cenę, termin i warunki jego realizacji oraz opatrzona była kontrasygnatą Skarbnika.

(akta kontroli str. 634-657)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W umowie o świadczenie usług w gminnej komunikacji publicznej na terenie Gminy Jonkowo<sup>39</sup> nie zawarto zapisów dotyczących:
  - wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
  - zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub ubezpieczenie zdrowotne,
  - zasad gromadzenia i wysokości wpłat do pracowniczych planów kapitałowych, o których mowa w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1342 oraz z 2022 r. poz. 1079),

pomimo tego, iż obowiązek ich zamieszczenia wynikał z art. 436 pkt 4 lit. b, tiret od drugiego do czwartego.

Wójt wyjaśnił, że wynikający z art. 95 ust. 1 Pzp, nałożony w opisie przedmiotu zamówienia w SWZ i przeniesiony do umowy, wymóg zatrudnienia na podstawie stosunku pracy osób wykonujących czynności kierowania autobusami realizującymi przewozy odnosi się do aspektów społecznych zamówienia i nie ma związku z postanowieniami z art. 436 pkt. 4 lit. b ustawy Pzp. Podał również, że przepisy ustawy nie dają zamawiającemu uprawnień do określania, jaki stosunek pracy ma łączyć wykonawcę lub podwykonawcę i osoby wykonujące określone czynności w wykonywaniu zamówienia, ani też w jakim wymiarze mają być zatrudniani pracownicy wykonawcy lub podwykonawcy.

NIK nie podziela stanowiska Wójta, bowiem „[...] zamawiający musi wziąć pod uwagę, że art. 8 ust. 1 Pzp stanowi, że do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>40</sup>, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. W art. 436 Pzp wprowadzono katalog obowiązkowych klauzul umownych, które powinna zawierać każda umowa w sprawie zamówienia publicznego, bez względu na przedmiot zamówienia, wartość czy tryb postępowania o udzielenie zamówienia

<sup>39</sup> Nr GK.271.2.2021 zp. zawartej dnia 17 września 2021 r. na okres 36 miesięcy (zamówienie sektorowe).

<sup>40</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1360.

publicznego, poprzedzającego zawarcie umowy. Zasadniczym celem wprowadzenia ww. przepisu jest ochrona wykonawcy przed stratami, jakie może ponieść w przypadku zamówienia długoterminowego w związku z podwyższeniem obciążeń finansowych, które stanowią element kosztów jego realizacji. W oparciu o zawarte w treści umowy klauzule waloryzacyjne dokonywana będzie korekta wynagrodzenia przysługującego wykonawcy w sytuacji zaistnienia zmian przepisów, co jednocześnie będzie miało wpływ na koszty realizowanego zamówienia. Z drugiej strony ochrona, będąca konsekwencją powiązania wynagrodzenia wykonawcy ze stawkami pewnych należności publicznoprawnych kształtujących wysokość ceny za jego roboty lub usługi, będzie przysługiwać również zamawiającemu w przypadku obniżenia ciężarów, które podwyższyły wynagrodzenie wykonawcy<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 476-533, 552-575, 666-671, 711-755)

2. W umowie o świadczenie usług w gminnej komunikacji publicznej na terenie Gminy Jonkowo nie zawarto również zapisów dotyczących:
  - zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia (art. 439 ust. 1 Pzp),
  - poziomu zmiany ceny materiałów lub kosztów, o których mowa w ust. 1, uprawniającego strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia oraz początkowego terminu ustalenia zmiany wynagrodzenia (art. 439 ust. 2 pkt 1 Pzp),
  - sposobu określenia wpływu zmiany ceny materiałów lub kosztów na koszt wykonania zamówienia oraz określenia okresów, w których może nastąpić zmiana wynagrodzenia wykonawcy (art. 439 ust. 2 pkt 3 Pzp),
  - maksymalnej wartości zmiany wynagrodzenia, jaką dopuszcza zamawiający w efekcie zastosowania postanowień o zasadach wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia (art. 439 ust. 2 pkt 4 Pzp).

Wójt wyjaśnił, że zamiast wskazania ceny za całą usługę, której nie można było dokładnie ustalić dla okresu realizacji umowy, przyjęto rozwiązanie polegające na przedstawieniu przez wykonawcę stawki przeliczeniowej (ceny jednostkowej za wykonaną pracę przewozową tj. cenę za 1 wozokilometr przebiegu tras przejazdu autobusów) stanowiącej podstawę do wyliczania comiesięcznego wynagrodzenia należnego wykonawcy uzależnionego od liczby wykonanych wozokilometrów. Cena jednostkowa nie zawierała zdefiniowanych "wartości materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia", potrzebnych do wykonania danej usługi. Nie określono również maksymalnej wartości zmiany wynagrodzenia, ponieważ w przypadku przedmiotowej umowy maksymalna wartość zmiany wynagrodzenia będzie zależna od wskaźników corocznie ogłaszanych w komunikatach Prezesa GUS.

NIK zauważa jednak, że intencją ustawodawcy było nałożenie na zamawiających obowiązku wprowadzenia do długoterminowych umów mechanizmów umownych, które uwzględniałyby wpływ czynników zewnętrznych (zmiana cen materiałów lub kosztów) na rentowność realizowanego zamówienia. Treść art. 439 Pzp zmierza do zachowania równowagi kontraktowej pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, zobowiązując do rozłożenia pomiędzy stronami ryzyk gospodarczych będących następstwem zmian cen materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia i zachodzących w toku jego realizacji. Zgodnie z tym przepisem, choć zmiana wysokości wynagrodzenia możliwa będzie w przypadku zmiany cen

<sup>41</sup> Prawo Zamówień Publicznych, komentarz pod redakcją H. Nowaka i M. Winiarza (stan prawny na 20.05.2021 r.) Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2021, str. 1156-1161.

materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia, to po zaistnieniu określonych umową zdarzeń, każdej ze stron będzie przysługiwało roszczenie (żądanie) o zmianę wynagrodzenia<sup>42</sup>.

(akta kontroli str. 476-533, 552-575, 666-671, 711-755)

3. W § 8 ust. 3 i § 13 ust. 4 umowy o świadczenie usług w gminnej komunikacji publicznej na terenie Gminy Jonkowo zawarto zapisy sugerujące, że pomimo wynikającego z rozdz. IV pkt 10 SWZ wymogu, aby wykonawca osobiście wykonywał czynność przewozu pasażerów na wszystkich obsługiwanych liniach komunikacyjnych objętych zamówieniem, to czynności te mogły być realizowane również przez podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę.

Wójt wyjaśnił, że sformułowania „podwykonawca” i „dalszy podwykonawca” w zapisach § 8 ust. 3 i § 13 ust. 4 umowy, związanych z wymogiem zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących pracę kierowców autobusów, wprowadzono dla ostrożności, ze względu na brak możliwości przewidzenia wszystkich okoliczności, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji usług przez operatora gminnego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 552-575, 587-626, 666-671, 711-755)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania o udzielenie objętych analizą zamówień prowadzono zgodnie z przepisami Pzp. Stwierdzono bowiem, że prawidłowo i terminowo dokonano oszacowania wartości zamówień, SWZ zawierały wszystkie wymagane elementy, wybrano oferty które spełniały określone przez Urząd kryteria oraz prawidłowo dokumentowano przebieg postępowania. Zgodnie z Regulaminem postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł przeprowadzono także objęte badaniem jedno zamówienie podprogowe. Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w umowie dotyczącej udzielenia zamówienia sektorowego, w której nie zawarto niektórych klauzul obowiązkowych wynikających z art. 436 oraz z art. 439 Pzp. Ponadto ujęto w niej zapisy dotyczące wykonania zadań kluczowych przez podwykonawcę i dalszego podwykonawcę, które były niespójne z SWZ, w której zawarto obowiązek osobistego wykonania przez wykonawcę tych zadań.

#### OBSZAR

### 3. Nadzór i kontrola nad zadaniami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych w Urzędzie

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono audytów ani kontroli (zewnętrznych i wewnętrznych), których przedmiotem było stosowanie przepisów Pzp.

W ramach kontroli zarządczej zidentyfikowano ryzyko dotyczące błędów proceduralnych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, wskazując na wysokie prawdopodobieństwo jego wystąpienia. W mechanizmach kontrolnych wskazano konieczność kontroli powadzonych postępowań.

Jak podał Wójt, nadzór wykonywany był poprzez uczestniczenie w prowadzonych przez Gminę postępowaniach i osobiste wykonywanie czynności z nich wynikających (np. uzgadnianie i zatwierdzanie projektów dokumentów tworzonych w związku z prowadzonymi postępowaniami).

Analiza dokumentacji trzech badanych postępowań<sup>43</sup> wykazała, że Wójt w ramach sprawowanego nadzoru zatwierdził m.in. projekty umów stanowiących załączniki do SWZ.

(akta kontroli str. 17-18, 658-755)

<sup>42</sup> Prawo Zamówień Publicznych, komentarz pod redakcją H. Nowaka i M. Winiarza (stan prawny na 20.05.2021 r.) Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2021, str. 1167-1171.

<sup>43</sup> Określonych w pkt 2.1.

## OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zidentyfikowano – w ramach kontroli zarządczej – ryzyko dotyczące błędów proceduralnych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Wskazano również, jako mechanizm zapobiegający zmaterializowaniu ww. ryzyka, konieczność kontroli prowadzonych postępowań. Ponadto Wójt, jako kierownik Urzędu, osobiście angażował się w nadzór nad prowadzeniem postępowań dotyczących zamówień publicznych. Jednak stwierdzone w ramach analizy wybranych postępowań nieprawidłowości związane z brakiem w umowie o udzielenie zamówienia sektorowego obowiązkowych klauzul wskazanych w art. 436 i art. 439 Pzp czyni zasadnym spostrzeżenie, że podjęte środki nadzoru i kontroli nie były w pełni wystarczające.

## IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegające na braku wymaganych przepisami Pzp elementów umowy o udzielenie zamówienia wskazują na potrzebę wzmocnienia działań mających na celu minimalizację ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w procedurze udzielenia zamówienia publicznego. Mając to na względzie NIK zaleca dokonanie przeglądu przyjętych rozwiązań i podjęcie działań w zakresie efektywnej kontroli zarządczej i nadzoru.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Uwzględnianie w umowach o wykonanie zamówień publicznych elementów obowiązkowych wynikających z przepisów Pzp.
2. Formułowanie umów w sprawie realizacji zamówienia publicznego w sposób spójny z innymi dokumentami postępowania.

## 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.

Olsztyn, 5 grudnia 2022 r.

Kontroler  
Joanna Łukasik  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
Barbara Zajdel

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*