



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.004.05.2022

Pan
Karol Motyka
Starosta Powiatu Braniewskiego
pl. Józefa Piłsudskiego 2, 14-500 Braniewo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Braniewie, pl. Józefa Piłsudskiego 2, 14-500 Braniewo (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karol Motyka Starosta Powiatu Braniewskiego od 23 listopada 2018 r. (dalej: „Starosta”).
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	Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/114/2022 z 23 września 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	<p>W okresie objętym kontrolą Starostwo było organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań o udzielanie zamówień publicznych, gdyż przypisano je zarówno jednej z komórek organizacyjnych, jak i pracownikom w ich zakresach czynności. Postępowania o udzielenie zamówień publicznych prowadzono zgodnie z wymogami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: „Pzp”) dotyczącymi m.in. trybu udzielania zamówień, sposobu i miejsca publikacji ogłoszeń oraz wymogów stawianych wykonawcom. Prawidłowo i terminowo oszacowano również wartości zamówień, sporządzano Specyfikacje Warunków Zamówienia (dalej: „SWZ”). Wywiązano się także z obowiązków sprawozdawczych, tj. terminowo sporządzono sprawozdanie o zamówieniach udzielonych w 2021 r. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami przeprowadzono także postępowanie o wartości poniżej 130 tys. zł⁴. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły: nierzetelnie określonej i podanej do publicznej wiadomości łącznej wartości dwóch części zadania, nieterminowego zwrotu oferentom wadium w łącznej kwocie 12,5 tys. zł, nieokreślenia minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron w związku z art. 433 pkt 4 Pzp, a także</p>
--------------	--

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) - dalej: „Pzp”.

⁴ Badaniem objęto jedno spośród 11 zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł, przeprowadzonych w badanym okresie poprzez rozeznanie rynku.

nierozpatrzenia złożonej oferty w sposób wynikający z przepisów Pzp. Należy także zaznaczyć, że w badanych postępowaniach stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą opisu przedmiotu zamówienia na Budowę przyłącza w sposób niezgodny z wymogami Pzp, która mogłaby wpłynąć na wynik postępowania, ponieważ naruszała zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że podjęte przez Starostwo środki nadzoru i kontroli nie w pełni były skuteczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

Obszar

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych przypisano w Regulaminie organizacyjnym Starostwa⁶ do zadań komórki organizacyjnej o nazwie „Wielosobowe Stanowisko Pracy do spraw Zamówień Publicznych, Inwestycji i Mienia Powiatu⁷”. Do zadań tej komórki należało m.in.:

- przygotowanie i koordynowanie całości postępowań dotyczących udzielania zamówień publicznych według zasad, trybów i procedur określonych ustawą Pzp, sporządzanie dokumentacji przetargowej, przeprowadzanie procedur przetargowych oraz udział w pracach komisji przetargowych,
- prowadzenie rejestru zamówień publicznych w odniesieniu do zamówień publicznych realizowanych przez Powiat Braniewski oraz Starostwo,
- przeprowadzanie kontroli prawidłowości wykonywania zamówień publicznych w ramach kontroli wewnętrznej oraz zewnętrznej,
- udzielanie informacji, współpraca i wsparcie merytoryczne dla jednostek organizacyjnych Powiatu Braniewskiego oraz pracowników Starostwa w zakresie zamówień publicznych,
- redagowanie, publikowanie, aktualizacja w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa zakładki „Zamówienia publiczne”, w odniesieniu do zamówień realizowanych przez Starostwo na podstawie decyzji Starosty bądź Zarządu Powiatu.

Nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez ww. komórkę organizacyjną sprawował w tym okresie Etatowy Członek Zarządu Powiatu.

(akta kontroli str. 4-22)

Starosta zarządzeniem nr 12/2021 z 27 stycznia 2021 r. wprowadził „Regulamin wewnętrzny Wielosobowego stanowiska pracy do spraw Zamówień Publicznych i Inwestycji” określający m.in. jego strukturę organizacyjną oraz zakres zadań, w tym obowiązki służbowe, uprawnienia i odpowiedzialność pracowników zatrudnionych na

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Uchwała Nr 311/20 Zarządu Powiatu Braniewskiego z 30 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Braniewie, zmieniona uchwałą Nr 320/21 z 20 stycznia 2021 r., dalej: „Regulamin organizacyjny”.

⁷ Dalej „Stanowisko ds. zamówień publicznych”.

stanowiskach ds. inwestycji i zamówień publicznych oraz ds. gospodarowania mieniem ruchomym i zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 23-30)

1.2. W badanym okresie zadania z zakresu zamówień publicznych powierzono dwóm pracownikom zatrudnionym na Stanowisku ds. zamówień publicznych. W zakresach obowiązków tych pracowników, sporządzonych 27 stycznia 2021 r. wskazano, że do ich zadań należało m.in.:

- przygotowanie uchwał organów powiatu oraz zarządzeń Starosty,
- przygotowanie postępowań dotyczących udzielania zamówień publicznych⁸ według zasad, trybów i procedur określonych w przepisach wewnętrznych oraz ustawie Pzp,
- przeprowadzanie kontroli prawidłowości wykonania zamówień publicznych w ramach kontroli zewnętrznej, w tym także poprzez udział w pracach komisji przetargowych,
- prowadzenie rejestru zamówień publicznych,
- redagowanie, publikowanie, aktualizacja w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa zakładki „Zamówienia publiczne” oraz udzielanie informacji dla jednostek organizacyjnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 31-39)

1.3. Pracownicy wykonujący zadania dotyczące zamówień publicznych posiadali ukończone studia podyplomowe w zakresie zamówień publicznych i przeszli od 11 do 13 szkoleń dotyczących stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych obowiązującej do końca 2020 r. W badanym okresie, Starostwo nie kierowało ww. pracowników na szkolenia w zakresie stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

Starosta wyjaśnił, że: pracownicy w ramach samokształcenia poszerzali swą wiedzę z użyciem dostępnego w Starostwie odpłatnego portalu zamówień publicznych, systemu informacji prawnej LEX, a także strony Urzędu Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 40-44, 724-733)

1.4. W okresie objętym kontrolą⁹, Starostwo sporządziło dwa plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych, tj. na:

- 2021 r. – 15 marca 2021 r. plan zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁰, a 18 marca 2021 r. zamieszczono na stronie internetowej Starostwa,
- 2022 r. – 21 stycznia 2022 r. zamieszczono w BZP i w tym samym dniu zamieszczono na stronie internetowej Starostwa.

Plany sporządzono przed upływem 30 dni od dnia przyjęcia w budżecie Powiatu zadań podlegających procedurze zamówień publicznych.

Plany te aktualizowało, tj.: trzykrotnie w 2021 r. oraz jeden raz w 2022 r. (stan na 27 września 2022 r.).

⁸ W tym postępowań na wniosek kierownika komórki organizacyjnej Starostwa, który powinien zawierać m.in. szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz zaakceptowany przez Starostę wniosek o rozpoczęcie procedury rozeznania rynku.

⁹ Starostwo nie planowało i nie udzielało zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne.

¹⁰ Dalej: „BZP”.

Plany te były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru planu postępowań o udzielenie zamówień¹¹.

(akta kontroli str. 45-97)

Opis stanu faktycznego

1.5. Uchwałą¹² Zarządu Powiatu z dnia 14 stycznia 2021 r. wprowadzono „Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł netto” (dalej „Regulamin zamówień poniżej 130 tys. zł”). Regulamin ten obowiązywał we wszystkich jednostkach organizacyjnych Powiatu Braniewskiego.

Wskazano w nim m.in., że:

- podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, ustalone z należytą starannością,
- podstawą obliczenia łącznej wartości zamówienia tego samego rodzaju, są środki przewidziane i zabezpieczone w planie finansowym jednostki,
- jednostki sporządzają „Plany zamówień publicznych” na podstawie zamówień tego samego rodzaju (ze wskazaniem wartości zamówienia w zł netto),
- wyznaczona komórka organizacyjna lub wyznaczony pracownik, na podstawie planów zamówień dokonuje grupowania zamówień wg tego samego rodzaju, za które uważa się dostawy, usługi zbliżone w przedmiocie zamówienia co do zakresu lub charakteru.

Wskazano też, że regulaminu nie stosuje się do zamówień nieprzekraczających kwoty 40 tys. zł oraz wyłączono ze stosowania dziewięć innych przypadków (których wartość nie przekraczała 130 tys. zł), w tym m.in.: zakupu artykułów codziennego użytku (m.in. środków czystości, drobnych materiałów i narzędzi do remontów bieżących), środków pędnych do pojazdów, zawierania umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi, nieprowadzącymi działalności gospodarczej, zamawiania usług prawnych, pocztowych oraz emisji materiałów w mediach, a także ze względu na specyficzny charakter i rodzaj zamówienia, którego udzielenie jest możliwe jedynie konkretnemu wykonawcy.

Starosta wyjaśnił, że wyłączenia ujęte w Regulaminie zamówień poniżej 130 tys. zł były motywowane potrzebą elastycznego i skutecznego prowadzenia zamówień publicznych w realiach gospodarczych urzędu i samego Braniewa, gdzie w ocenie Starostwa niecelowe było prowadzenie procedury.

(akta kontroli str. 98-107, 724-733)

W Regulaminie zamówień poniżej 130 tys. zł określono również zasady wszczynania postępowań o wartości od 40 tys. zł do 130 tys. zł. Podano w nim m.in., że:

- dla tych zamówień przeprowadza się rozeznanie rynku,
- procedurę udzielania zamówienia publicznego, rozpoczyna wniosek odpowiedniego pracownika jednostki organizacyjnej powiatu, zaakceptowany przez Naczelnika Wydziału lub kierującego komórką organizacyjną Starostwa, zatwierdzony przez kierownika jednostki w oparciu o środki zabezpieczone w planie finansowym jednostki,

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2362.

¹² Nr 319/21.

- rozeznanie rynku może być przeprowadzone: pisemnie (listownie/faksem) drogą elektroniczną lub zamieszczone na stronie internetowej w formie pliku do pobrania,
- zaprasza się do składania ofert taką liczbę wykonawców, która zapewni konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty (wymagane jest rozesłanie formularzy rozeznania rynku do co najmniej 3 wykonawców),
- po otrzymaniu ofert, sporządza się protokół z przeprowadzonego rozeznania rynku,
- w przypadku rozeznania telefonicznego pracownik prowadzący procedurę sporządza notatkę służbową z jej przebiegu,
- zamówienia udziela się wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę biorąc pod uwagę cenę lub cenę i inne kryteria wyboru oferty.

Starosta wyjaśnił, że: dostępne w Regulaminie zamówień poniżej 130 tys. zł formy rozeznania rynku, zabezpieczają zasadę konkurencyjności, gdzie zapraszana jest odpowiednia liczba wykonawców. Przepisy nie zobowiązały Starostwa do stosowania ogłoszeń. Podał też, że telefoniczne rozeznanie rynku przewidziano, by zabezpieczyć sobie możliwość elastycznego reagowania na zdarzenia gospodarcze, w szczególności w przypadkach nagłych, ale bez szkody dla zasady konkurencyjności. Proces ten dokumentują sporządzane na tę okoliczność notatki służbowe.

(akta kontroli str. 98-107, 724-733)

Zarządzeniem¹³ z dnia 14 stycznia 2021 r., Starosta uszczegółowił zasady grupowania zamówień tego samego rodzaju, osoby odpowiedzialne za opracowanie planu, wskazał też termin przekazania opracowanego planu do Wieloosobowego Stanowiska Pracy do spraw zamówień publicznych.

Starosta wyjaśnił, że procedurę udzielenia zamówienia publicznego rozpoczyna zawsze wniosek odpowiedniego pracownika komórki organizacyjnej, zaakceptowany przez Naczelnika Wydziału, w którym określa się wartość zamówienia netto w zł, podając również na jakiej podstawie została ustalona wartość szacunkowa.

(akta kontroli str. 108-109, 724-733)

1.6. Sprawozdanie o zamówieniach publicznych udzielonych w 2021 r., przekazane zostało 23 lutego 2022 r. Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, tj. w terminie określonym art. 82 ust. 1 Pzp. Dane ujęte w sprawozdaniu były zgodne z dokumentacją zamówień udzielonych przez Starostwo w 2021 r. i zawierało wymagane elementy określone rozporządzeniem 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 korygowania¹⁴.

(akta kontroli str. 110-128)

Z danych przedstawionych w punkcie IX pozycja 1 sprawozdania¹⁵ wynikało, że Starostwo udzieliło zamówień z wyłączeniem procedur określonych Pzp na kwotę 1 364 610 zł, z której w 2021 r. rozeznaniem rynku objęto kwotę 298 409,99 zł (stanowiło to 21,9% wartości udzielonych zamówień bez stosowania ustawy Pzp).

¹³ Nr 5/2021.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2463.

¹⁵ „Zamówienia klasyczne, których wartość jest mniejsza niż 130 000 zł”.

Starosta wyjaśnił, że procedur ujętych w Regulaminie zamówień poniżej 130 tys. zł nie stosuje się do takich wydatków m.in., jak: opłaty za wywóz nieczystości i wiele innych, a także do wyłonienia obsługi prawnej obydwu funkcjonujących w Powiecie Braniewskim punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, które następuje w trybie procedury narzuconej zgodnie z art. 8, 10 i 11 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, a także do zamawiania na wytwarzanie dokumentów publicznych od konkretnego narzuconego wykonawcy (Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych).

(akta kontroli str. 127, 129-134, 724-733)

1.7. W okresie objętym kontrolą, Starostwo do elektronicznej komunikacji z uczestnikami postępowań o zamówienie publiczne powyżej 130,0 tys. zł, wykorzystywało bezpłatną platformę miniPortal. Był to moduł ofert i wniosków, opracowany przez Urząd Zamówień Publicznych wspólnie z Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwem Cyfryzacji i Centralnym Ośrodkiem Informatyki.

Zgodnie z informacją opublikowaną przez Urząd Zamówień Publicznych, postępowania na miniPortalu będzie można wszczynać do dnia 31 grudnia 2022 r.

Starosta wyjaśnił, że użycie miniPortalu w odniesieniu do zamówień podprogowych ograniczyłoby wręcz konkurencję, jako nieadekwatny środek zważywszy na skalę zamówień. Podał też, że wymagałoby to osiągnięcia przez wykonawców potencjału i zdolności technicznej, jakiej wcześniej nie musieli posiadać ażeby tanio i dobrze wykonać zamówienie.

(akta kontroli str. 135-136, 724-733)

1.8. W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. na podstawie przepisów nowego Pzp udzielono¹⁶ łącznie czterech zamówień publicznych o łącznej wartości 957,3 tys. zł netto, tj. w:

- 2021 r. udzielono dwóch zamówień klasycznych o wartości 453,8 tys. zł netto,
- 2022 r. (do 30 czerwca) – udzielono również dwóch zamówień klasycznych o wartości 503,5 tys. zł netto.

Zadania realizowane w wyniku ww. udzielonych zamówień dotyczyły:

- budowy przyłącza ciepłowniczego dla szpitala w Braniewie przy ul. Moniuszki 13 (umowa zawarta w 2021 r.) – łączna wartość 342,3 tys. zł netto (z aneksem);
- „Modernizacji siedziby Starostwa Powiatowego w Braniewie II etap”, podzielonego na trzy części, tj.:
 - część 1 o wartości 111,6 tys. zł netto (umowa zawarta w 2021 r.) obejmująca roboty elektryczne na parterze i I-III piętrze budynku Starostwa,
 - część 2 o wartości 402,6 tys. zł netto (umowa z 2022 r.) – roboty budowlane na parterze i I-III piętrze budynku Starostwa,
 - część 3 o wartości 100,9 tys. zł netto (umowa z 2022 r.) – roboty budowlane klatka boczna budynku Starostwa.

Starosta wyjaśnił, że na podział przedmiotu zamówienia „Modernizacja siedziby Starostwa Powiatowego w Braniewie II etap”, wpływ miał czynnik logistyczny, bowiem jednoczesne działanie ekip elektrycznej i budowlanej na korytarzach przy w pełni funkcjonującym urzędzie był niemożliwy.

(akta kontroli str. 137-139, 724-733)

¹⁶ Podpisanie umów z wykonawcą zadania.

W 2020 r. Starostwo realizowało zadanie „Modernizacja siedziby Starostwa Powiatowego w Braniewie, w tym wymiana rozdzielni elektrycznej oraz wykonanie wewnętrznych linii zasilających - I etap”. Zadanie zlecono bez stosowania Pzp, a wartość zadania wyniosła 48,1 tys. zł brutto (wyłacone w 2021 r.).

Starosta wyjaśnił, że prace elektryczne wykonane w 2020 r. były związane z koniecznością wymiany rozdzielni i przebudowy instalacji elektrycznej Starostwa, w związku ze wzrostem ilości urządzeń o dużej mocy, co powodowało częste przerwy w dostawie prądu w części lub całości Starostwa oraz nadmierne przegrzewanie przewodów instalacji elektrycznej. Podał też, że w 2020 r. nie było jeszcze wiadomo czy i kiedy będą wykonywane prace remontowe w kolejnych etapach, a potrzeba dalszych prac elektrycznych wynika dopiero w połowie 2021 roku. Wskazał również, że Rada Powiatu zabezpieczała środki na te cele w różnych latach budżetowych.

(akta kontroli str. 140-147, 724-733)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dopiero w dniach 15 - 18 marca 2021 r. Starostwo sporządziło i zamieściło w BZP oraz na stronie internetowej Starostwa, plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych, tj. po upływie terminu określonego art. 23 ust. 1 Pzp. Plan ten sporządza się nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu i umieszcza się w BZP oraz na stronie internetowej zamawiającego, a uchwała w sprawie budżetu Powiatu na rok 2021 została podjęta 28 grudnia 2020 r.

Starosta wyjaśnił, że w chwili obecnej nie wiadomo z jakiego powodu nastąpiło opóźnienie w zamieszczeniu planu, prawdopodobnie wynikało to ze zmian budżetu wprowadzonych uchwałą dnia 12 marca 2021 r. w następstwie czego plan zamieszczono 15 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 45-97, 758-760)

Ocena
częstkowa

W okresie objętym kontrolą, w strukturze Starostwa wyodrębniono komórkę organizacyjną do realizację zadań w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Przypisano je także w zakresach czynności pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje do realizacji tych zadań. Opracowano również regulamin udzielania zamówień niepodlegających ustawie ze względu na wartość. Nieterminowo natomiast sporządzono i zamieszczono w BZP oraz na stronie internetowej Starostwa, plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

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. Badanie prawidłowości udzielania zamówień publicznych przeprowadzono na próbie trzech postępowań o udzielenie zamówień klasycznych na roboty budowlane, przeprowadzonych w trybie podstawowym (bez negocjacji), o wartości mniejszej niż progi unijne, tj.:

- „Modernizacji siedziby Starostwa Powiatowego w Braniewie II etap”, dotyczących dwóch odrębnych postępowań podzielonych na części:

- część 1 – obejmująca roboty elektryczne na parterze i I-III piętrze budynku (dalej „Modernizacja część 1”), wartość szacunkowa 116 652,08 zł netto (27323,47 euro),
- część 2 – roboty budowlane na parterze oraz I-III piętrze budynku („Modernizacja część 2”), wartość szacunkowa 419 326,13 zł netto (98 218,94 euro),
- budowy przyłącza ciepłowniczego dla szpitala w Braniewie przy ul. Moniuszki 13 (dalej „Budowa przyłącza”), wartość szacunkowa po zmianie kosztorysu 423 892,97 zł netto (99 288,63 euro).

Badanie wykazało m.in., że:

- Do przygotowania i przeprowadzenia wszystkich ww. postępowań, Zarząd Powiatu powołał (odrębnymi uchwałami) trzyosobowe komisje przetargowe oraz określił tryb pracy i obowiązki członków komisji w regulaminach.
- Wszystkie osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego złożyły oświadczenia wymagane art. 56 ust 4 Pzp, tj. o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa w ust. 2 i 3 tego artykułu.
- Wartość szacunkową tych zamówień określono zgodnie z art. 34 ust. 1 Pzp, tj. w oparciu o kosztorysy inwestorskie sporządzone nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowań o udzielenie zamówienia na roboty budowlane (zamieszczenie ogłoszenia w BZP).
- W toku postępowania na Budowę przyłącza Starostwo zwiększyło wartość szacunkową zamówienia z uwagi na zmianę projektu technicznego na skutek zapytań wykonawców.
- W przypadku wszystkich postępowań opracowano specyfikacje warunków zamówienia („SWZ”), które zostały zatwierdzone przez Zarząd Powiatu i udostępnione wraz z załącznikami¹⁷ na stronie internetowej Starostwa oraz miniPortalu w dniu opublikowania ogłoszeń o zamówieniu. Specyfikacje te zawierały elementy określone art. 281 Pzp.
- We wszystkich badanych zamówieniach, w terminach określonych Pzp, umieszczono w BZP ogłoszenie o: zamówieniu, wyniku postępowania, wykonaniu umowy oraz w dwóch przypadkach ogłoszenie o zmianie ogłoszenia (w zakresie łącznej wartości poszczególnych części zamówienia i wartości zamówienia na Modernizację część 2, a także w zakresie wydłużenia terminu składania i otwarcia ofert w postępowaniu na Budowę przyłącza). Ogłoszenia te były publikowane w zakresie danych określonych formularzem umieszczonym na ww. portalu.
- Na stronie internetowej Starostwa oraz miniPortalu zamieszczono m.in.: ogłoszenie o zamówieniu, ogłoszenia o zmianie ogłoszenia, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, informacje o maksymalnej kwocie przeznaczanej na realizację zamówienia, informacje z otwarcia ofert i wyborze najkorzystniejszej oferty. Ponadto w przypadku Budowy przyłącza zamieszczono też: pytania i odpowiedzi do SWZ, poprawione załączniki i nowe rysunki do projektu.

¹⁷ Załączniki do SWZ: formularz ofertowy, oświadczenie wykonawcy składane na podstawie art. 125 ust. 1 Pzp w związku z art. 108 ust. 1 i art. 109 ust. 1 pkt 1 i 4 Pzp, lista podmiotów należąca do tej samej grupy kapitałowej art. 108 ust. 5 Pzp, wykaz osób które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia, wykaz robót budowlanych wykonanych przez oferenta, zobowiązanie podmiotu do oddania do dyspozycji wykonawcy niezbędnych zasobów, projekt umowy, przedmiar robót, projekt budowlano – wykonawczy.

- W SWZ oraz w ogłoszeniach o zamówieniu określono, że oferty zostaną ocenione pod kątem: ceny (60 pkt) i okresu gwarancji (40 pkt).
- W ogłoszeniach o zamówieniu podano termin składania ofert, który wynosił od 16 do 20 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia w BZP. Termin związania ofertą wynosił 30 dni od dnia upływu terminu składania ofert.
- Starostwo we wszystkich przypadkach wymagało wniesienia wadium przed terminem składania ofert w jednej z form określonych w art. 97 ust. 7 Pzp. Wszyscy wykonawcy wnieśli wadium w formie pieniężnej, przelewem na rachunek sum depozytowych Starostwa.
- Postępowania prowadzono za pośrednictwem miniPortalu, na którym nie ma technicznie możliwości zapoznania się z ofertą przed wskazanym terminem jej otwarcia, a także wymagano podpisywania dokumentów kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym.
- Zamawiający wymagał dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz braku podstaw wykluczenia. Oświadczenie o którym mowa w art. 125 ust. 1 (w związku z art. 108 ust. 1 i art. 109 ust. 1 pkt 1 i 4 Pzp), wykonawcy dołączyli do oferty składanej w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu.
- W przypadku zamówienia na Budowę przyłącza, od jednego wykonawcy żądano wyjaśnień dotyczących rażąco niskiej ceny określonej w ofercie w zakresie prawa i zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy. Wykonawca w terminie określonym przez zamawiającego, złożył drogą elektroniczną wyjaśnienia, w których wskazał podstawy ustalenia ceny i zapewnił, że jest w stanie zrealizować je w sposób prawidłowy.
- Do wykonawców, których oferty były najkorzystniejsze, skierowano wezwanie do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych, wyznaczając ośmiodniowy termin na ich przekazanie. Wykonawcy w wyznaczonym przez Starostwo terminie złożyli wymagane dokumenty.
- Z wybranymi wykonawcami zawarto umowy w sprawie zamówienia publicznego w terminie od 5 do 32 dni od dnia przesłania drogą elektroniczną zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty.
- W umowach z wykonawcami ustalono m.in.: okres realizacji zamówienia (od 3 do 9 miesięcy od dnia podpisania umowy), zobowiązanie wykonawców do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności przy realizacji zadania, wymóg wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy (5% wynagrodzenia wykonawcy), kary umowne i wskazano ich maksymalną łączną wysokość (50% wynagrodzenia wykonawcy), możliwości zmiany umowy bez konieczności przeprowadzenia nowego postępowania (np. w razie zmiany wysokości podatku VAT lub zmian w dokumentacji projektowo – technicznej oraz robót zamiennych lub odmiennych).
- W każdym przypadku sporządzono protokół z postępowania, który zawierał elementy określone w art. 72 ust. 1 Pzp i był zgodny 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 publicznego¹⁸.

(akta kontroli str. 148-654)

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2434.

W toku badania ww. trzech postępowań ustalono też:

- Modernizacja część 2:
 - W protokole postępowania (zatwierdzonym 18 stycznia 2022 r. przez Zarząd Powiatu) podano, że łączna wartość części zamówienia wynosiła 535 978,21 zł, co stanowiło sumę części 1 - 116 652,08 zł i części 2 - 419 326,13 zł. Natomiast w ogłoszeniu o zmianie ogłoszenia z dnia 14 grudnia 2021 r. łączna wartość ww. części zamówienia wyniosła 514 005,69 zł i nie wynikała z dokumentacji postępowania.
 - Starostwo udostępniło na swojej stronie internetowej oraz na miniPortalu pięć przedmiarów robót budowlanych¹⁹ (stanowiących załącznik do SWZ), przy czym w dwóch przedmiarach podano wartości wykonania robót wynikającą z kosztorysu inwestorskiego korytarz II piętra – 82 043,13 zł brutto i klatka schodowa główna – 170 145,14 zł brutto).

Starosta wyjaśnił, że zamieszczone przedmiary stanowiły narzędzie pomocnicze dla wykonawców do oszacowania ceny oferty, a przez przeoczenie nie wykasowano w dwóch przypadkach tabeli z kwotami kosztorysowymi. Podał też, że w postępowaniu przewidziano rozliczenie ryczałtowe, a wykonawcy nie mieli obowiązku podawać cen jednostkowych. Wskazał również, że nie miało to wpływu na wynik postępowania, bowiem wpłynęła tylko jedna oferta.

(akta kontroli str. 148-150, 300-452, 734-738)

- Budowa przyłącza:
 - Okres związania z ofertą ustalono na 30 dni od dnia upływu terminu składania ofert (kończył się 20 maja 2021 r.). Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty przesłano 6 maja 2021 r., a umowę z wykonawcą zawarto 1 czerwca 2021 r., tj. 12 dni po upływie terminu związania wykonawcy ofertą.

Starosta wyjaśnił, że przepisy Pzp nie wprowadzają wymogu zawarcia umowy w terminie związania z ofertą oraz wskazał, że nie ma prawnych przeszkód, by taką umowę skutecznie podpisać po upływie tego terminu.
 - Pięciu wykonawców wniosło, przed upływem terminu do składania ofert, po 2 500 zł wadium. Wszystkim tym wykonawcom zwrócono wadium w dniu 2 czerwca 2021 r., tj. 13 dni po upływie terminu związania ofertą (20 maja 2021 r.).
 - Oferta jednego z pięciu wykonawców starających się o przedmiotowe zamówienie została sporządzona w sposób niezgodny z wymaganiami technicznymi przekazywania ofert przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, określonymi przez zamawiającego. Wykonawca ten wpłacił wadium i złożył ofertę za pośrednictwem portalu ePUAP, natomiast nie złożył jej na miniPortalu.

W protokole postępowania, zatwierdzonym 7 czerwca 2021 r., nie ujęto ww. oferty. Nie wskazano również czy oferta ta została odrzucona lub wykluczono wykonawcę, który ją złożył.
 - W wytycznych do projektowania wydanych przez MPEC spółka z o.o. w Braniewie stanowiących element projektu budowlanego załączonego do SWZ, postawiono wymóg wykonania sieci ciepłowniczej z rur preizolowanych wykonanych w technologii LOGSTOR POLSKA Sp. z o.o.,

¹⁹ Dotyczyły: korytarz III piętro, korytarz II piętro, korytarz I piętro, parter, klatka schodowa główna.

FINPOL lub STAR PIPE. Zamawiający w wyjaśnieniach treści SWZ, na pytania wykonawców dotyczące możliwości zaoferowania rur innych producentów, lecz spełniających wymogi zamawiającego, nie dopuścił do stosowania rur producentów innych, niż wskazani w powyższych wytycznych. Ponadto, powołał się na uchwałę Krajowej Izby Odwoławczej (dalej „KIO”) z dnia 1 marca 2017 r. (sygn. akt: KIO/KD 9/17) i stwierdził, że w jego ocenie opis przedmiotu zamówienia jest uzasadniony obiektywnymi potrzebami tj. koniecznością budowy przyłącza ciepłowniczego za pomocą materiałów najlepszej jakości, które zapewnią sieci dłuższą żywotność, pozwalającą zaoszczędzić straty na przesyle ciepła, co ma bezpośrednie i istotne przełożenie nie tylko na bezpieczeństwo sieci, zmniejszenie jej awaryjności, ale także kosztów przeznaczanych na jej naprawy, co też przekłada się na oszczędności po stronie użytkowników końcowych.

(akta kontroli str. 453-654)

Opis stanu
faktycznego

2.2. W zakresie realizacji zamówień publicznych o wartości szacunkowej poniżej 130 tys. zł, niepodlegających przepisom Pzp, badaniem objęto zamówienie pn. „Weryfikacja i poprawa jakości baz danych EGİB²⁰ zgodnie z modelem pojęciowym określonym w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków w pięciu jednostkach ewidencyjnych: miasto Braniewo, miasto Frombork, miasto Pieniężno, gmina Lelkowo i Braniewo”.

Badanie to wykazało m.in., że:

- Ustalenia szacunkowej wartości zamówienia w kwocie 110 tys. zł netto dokonano na podstawie zakończonych w 2020 r. prac związanych z modernizacją baz EGİB przeprowadzonych dla innych jednostek ewidencyjnych.
- Postępowanie wszczęto na podstawie, sporządzonego 20 sierpnia 2021 r. przez Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Nieruchomości (dalej „Naczelnik Wydziału”), wniosku o dokonanie usługi. Załącznikiem do niego był opis przedmiotu zamówienia zawierający m.in.: charakterystykę przedmiotu prac i ich szczegółowy zakres, termin wykonania zadania (15 grudnia 2021 r.), miejsce oraz formę złożenia ofert i termin ich składania (do 31 sierpnia 2021 r. godz. 14.00), kryteria wyboru oferty (najniższa cena). Wniosek ten został zatwierdzony przez Starostę.
- Postępowanie przeprowadzono w formie rozeznania rynku, przesyłając drogą elektroniczną do trzech wykonawców formularz rozeznania rynku z opisem przedmiotu zamówienia.
- W wyznaczonym terminie ofertę złożyło trzech wykonawców, a Naczelnik Wydziału sporządził protokół z rozeznania rynku, w którym wskazał cenę netto i brutto każdej z ofert oraz podał uzasadnienie wyboru najkorzystniejszej oferty (cena 109 500 zł netto, 134 685 zł brutto). Protokół ten zatwierdził Starosta.
- Umowę z wybranym wykonawcą zawarto 6 września 2021 r. Umowa była zgodna z założeniami opisu przedmiotu zamówienia i złożoną ofertą.

Przeprowadzone w ww. postępowaniu czynności były zgodne z obowiązującym w Starostwie „Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł netto”.

(akta kontroli str. 655-670)

²⁰ EGİB – Ewidencja Gruntów i Budynków.

Prawidłową realizację zamówienia zabezpieczono w umowie poprzez ujęcie w niej zapisów dotyczących kar umownych m.in. za: opóźnienie w realizacji zadania i usunięcia wad, odstąpienie od umowy, a także uzyskanie gwarancji na wykonany przedmiot umowy. Zadanie zostało odebrane bez uwag za protokołem z dnia 17 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 662-663)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W toku postępowania dotyczącego realizacji zadania (Modernizacja część 2), nierzetelnie określono i podano do publicznej wiadomości w ogłoszeniu o zmianie ogłoszenia z 14 grudnia 2021 r. łączną wartość dwóch części zadania. W ogłoszeniu wskazano bowiem, że łączna wartość ww. części zamówienia wyniosła 514 005,69 zł, ale nie wynikała z dokumentacji postępowania. Prawidłową wartość dwóch zadań podano w protokole postępowania i wynosiła ona 535 978,21 zł, co stanowiło sumę wartości szacunkowych części 1 – 116 652,08 zł i części 2 – 419 326,13 zł.

Starosta wyjaśnił, że w chwili obecnej nie wiadomo z jakiego powodu nastąpiła pomyłka.

(akta kontroli str. 300-452, 300-452, 734-738)

2. Starostwo, w postępowaniu na Budowę przyłącza, z opóźnieniem sześciu dni dokonało zwrotu 12 500 zł wpłaconego przez pięciu wykonawców wadium. Wszystkim wykonawcom zwrócono wadium (po 2 500 zł) dopiero 2 czerwca 2021 r. Zwrot wadium w przypadku tego postępowania powinien nastąpić niezwłocznie, nie później, niż w ciągu 7 dni od zaistnienia jednej z okoliczności wymienionej w art. 98 ust. 1 pkt 1, tj. upływu terminu związania ofertą, który w tym postępowaniu upłynął dla wszystkich ofert 20 maja 2021 r.

Starosta wyjaśnił, że zwrotu wadium dokonano następnego dnia po podpisaniu umowy na wykonanie zamówienia. Podał też, że zwrot wadium po upływie związania z ofertą, a przed podpisaniem umowy skutkowałoby brakiem narzędzia – zatrzymania wadium w sytuacji gdyby wykonawca odmówił podpisania umowy.

NIK zwraca jednak uwagę, że wykonawcy biorący udział w postępowaniu, zwłaszcza ci których oferty nie zostały uznane za najkorzystniejsze, nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji faktu, że umowa w sprawie zamówienia publicznego została zawarta po upływie terminu związania ofertą. Zgodnie z art. 97 ust. 5 Pzp wadium można utrzymywać – w przypadku wykonawców, z którymi nie zawarto umowy – jedynie do upływu terminu związania ofertą.

(akta kontroli str. 148-150, 453-654, 734-738)

3. Starostwo nie uwzględniło ani w ogłoszeniach dotyczących zamówienia na Budowę przyłącza, ani w protokole z postępowania lub innych dokumentach tego zamówienia faktu złożenia oferty, za pośrednictwem platformy ePUAP, przez wykonawcę z Elbląga, który wpłacił również stosowne wadium. W związku z tym, oferta ta nie była przez zamawiającego badana również pod kątem zaistnienia przesłanek do jej odrzucenia określonych w art. 226 ust. 1 Pzp.

Starosta wyjaśnił, że oferty nie zamieszczono na miniPortalu i nie było możliwości jej odszyfrowania, a zatem w rozumieniu Pzp i Kodeksu Cywilnego nie była ona ofertą i nie można było jej odrzucić.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ Starostwo miało informacje o tym, że oferta została złożona oraz pobrało ją z platformy ePUAP, stąd nie można

było jej uznać za niezłożoną lub niebyłą. Zgodnie z przepisami art. 226 ust. 1 Pzp zamawiający ma obowiązek zbadania czy w przypadku danej oferty zachodzą przesłanki do jej odrzucenia, także w zakresie prawidłowości formy samego dokumentu, jak i sposobu jego złożenia, np. pod kątem przesłanek określonych w art. 226 ust. 1 pkt 3 – 6 Pzp. Mając na względzie zasadę pisemności postępowania o udzielenie zamówienia (art. 20 ust. 1 Pzp), fakt złożenia oferty i wyniki jej weryfikacji powinny zostać odnotowane w dokumentach sporządzonych w związku z prowadzeniem takiego postępowania.

(akta kontroli str. 453-654, 734-738)

4. Starostwo niezgodnie z przepisami określonymi w art. 99 ust. 4 – 6 Pzp, opisało przedmiot zamówienia w zakresie dostawy (na realizację Budowy przyłącza) rur preizolowanych poprzez wskazanie konkretnych producentów (LOGSTOR POLSKA Sp. z o.o., FINPOL lub STAR PIPE). Zamawiający, udzielając wykonawcom wyjaśnień na temat wytycznych spółki MPEC w Braniewie, nie dopuścił bowiem możliwości zaoferowania rur innych producentów, niż wyżej wymienieni chociaż spełniały one techniczne wymogi MPEC, powołując się na opinię tej spółki, uchwałę KIO (sygn. akt: KIO/KD 9/17) z 1 marca 2017 r. i wskazując, że taki opis przedmiotu zamówienia jest uzasadniony obiektywnymi potrzebami.

Starosta wyjaśnił, że zamawiający umożliwił zaoferowanie rur preizolowanych pochodzących od co najmniej trzech producentów działających na rynku, przy czym dystrybutorów tych produktów było zdecydowanie więcej. Podał też, że w toku procedury o zamówienie zwrócono się do MPEC Sp. z o.o. w Braniewie z pytaniem o możliwość zastosowania do budowy przyłącza ciepłowniczego, rur innych producentów niż wskazano w wytycznych, jednak spółka nie wyraziła na to zgody.

NIK zauważa jednak, że w wytycznych MPEC do których odnosiły się wyjaśnienia zamawiającego, dopuszczono w uzasadnionych przypadkach zastosowanie rur innych renomowanych producentów. Ponadto, MPEC w opinii udzielonej w trakcie postępowania pozostawił zamawiającemu ostateczną decyzję w kwestii dopuszczenia rur innych producentów, niż wymienieni w wytycznych. Należy też zauważyć, że w uchwale KIO, na którą powoływał się zamawiający potwierdziło fakt, że doszło do niezgodnego z ustawą opisu przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie rur preizolowanych pochodzących wyłącznie od producentów wskazanych przez zamawiającego.

(akta kontroli str. 453-654, 734-738)

5. W § 9 pkt 2 i 6 umów na wykonanie zadań Modernizacja część 1 i część 2 oraz Budowa przyłącza, przewidziano możliwość zmiany zakresu zamówienia lub wynagrodzenia na korzyść zamawiającego, bez konieczności przeprowadzenia nowego postępowania. Umowy zawierały zatem zakazane postanowienia określone art. 433 pkt 4 Pzp bez wskazania w nich minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron w przypadku ograniczenia zamówień: gdy zmianie ulegnie zakres rzeczowy przedmiotu umowy w wyniku wystąpienia robót zaniechanych lub gdy zmiana jest korzystna dla zamawiającego, w szczególności gdy obniży koszty wykonania przedmiotu umowy.

Starosta wyjaśnił, że w umowach na wykonanie zadań nie wskazano minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron w przypadku ograniczenia zamówień, ponieważ zamawiający nie miał intencji aby zmniejszać lub ograniczać zakres zamówienia, a w założeniu było wykonanie całości prac przewidzianych postępowaniem. Wskazał też, że nawet jeśli wystąpiłaby taka potrzeba, zamawiający zmieniałby umowę w porozumieniu z wykonawcą, nie byłaby to samodzielna, jednostronna decyzja zamawiającego. Natomiast w umowach w § 9

przewidziane są jedynie możliwości takich zmian umowy bez konieczności przeprowadzenia nowego postępowania.

NIK nie podziela stanowiska Starosty, bowiem zapisy zawarte w umowach jednoznacznie przewidywały możliwość zmniejszenia zakresu zamówienia lub wynagrodzenia i stanowiły niedozwolone zapisy określone art. 433 Pzp .

(akta kontroli str. 283-299, 433-452, 638-654, 758-760)

Ocena
częstkowa

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych, objęte badaniem NIK, przygotowano i przeprowadzono zgodnie z przepisami Pzp w zakresie: sposobu i terminu oszacowania wartości zamówień, wyboru trybu postępowania, zastosowanych kryteriów oceny ofert oraz formalnej zawartości ogłoszeń i innych dokumentów zamówienia. Zgodnie z Regulaminem postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł przeprowadzono także objęte badaniem jedno zamówienie podprogowe. W badanych postępowaniach stwierdzono jednak nieprawidłowości, z których jedna, tj. niezgodny z wymogami Pzp opis przedmiotu zamówienia na Budowę przyłącza mógł, zdaniem NIK, wpłynąć na wynik postępowania, ponieważ naruszał zasady równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji. Natomiast pozostałe stwierdzone nieprawidłowości nie miały znacznego wpływu na prawidłowy wybór wykonawcy, a dotyczyły one nierzetelnie określonej i podanej do publicznej wiadomości łącznej wartości dwóch części zadania, nieterminowego wypłacenia 12,5 tys. zł wadium, nie określenia minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron w związku z art. 433 pkt 4 Pzp, a także potraktowania złożonej oferty w sposób niewynikający z przepisów Pzp.

Obszar

3. Realizacja nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych w jednostce samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie przeprowadzono audytów i kontroli (wewnętrznych i zewnętrznych) zamówień wszczętych po 1 stycznia 2021 r., których przedmiotem byłoby stosowanie przepisów nowego Pzp.

(akta kontroli str. 671-672)

Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie, na przełomie I i II kwartału 2021 r. przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej w Powiecie Braniewskim za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Kontrolą tą objęto też stosowanie przepisów obowiązującej w kontrolowanym okresie ustawy – Prawo zamówień publicznych w ramach wybranych zadań, w których nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 673-700)

3.2. W badanym okresie, Starosta co roku zarządzeniami²¹ ustalał roczne plany działania dla Starostwa, zawierające analizę ryzyka. W planach tych zidentyfikowano ryzyka w odniesieniu do wyznaczonych celów operacyjnych Starostwa. W analizie ryzyka na 2022 r. ujęto zadania związane z przeprowadzaniem postępowań o zamówienia publiczne, których celem było zapewnienie profesjonalnej, terminowej, sprawnej i rzetelnej obsługi procedur przetargowych. Określone ryzyka dotyczyły działań:

- prawidłowej i terminowej obsługi przetargów zgodnie z Pzp – zidentyfikowane ryzyko związane było z dynamiczną zmianą przepisów,

²¹ Zarządzenie nr 11/2021 z 20.01.2021 r. i nr 3/2022 z 19.01.2022 r.

- przekazywania na strony internetowe bądź platformy elektroniczne informacji z procedur przetargowych zgodnie z Pzp – ryzyko związane z brakiem odpowiedniego wsparcia informatycznego w czasie postępowania przetargowego.

W obu przypadkach ryzyko określono na poziomie tolerowanym, ze wskazaniem zwiększenia specjalistycznych szkoleń.

Starosta wyjaśnił, że Koordynator Kontroli Zarządczej oraz Zespół do spraw planowania działalności i zarządzania ryzykiem, opiniujący tworzone plany na 2021 r., nie uznali w ww. roku zamówień publicznych jako zadania priorytetowego.

(akta kontroli str. 701-733, 739-757)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W badanym okresie Starostwo nieskutecznie sprawowało nadzór nad realizowanymi zamówieniami publicznymi. Do 30 czerwca 2022 r. nie przeprowadzono bowiem żadnej kontroli zamówień publicznych realizowanych od 1 stycznia 2021 r. według nowych procedur Pzp, a badanie trzech postępowań o zamówienie wykazało nieprawidłowości w ich prowadzeniu.

Starosta wyjaśnił, że nadzór nad prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych był prowadzony na bieżąco przez pracowników merytorycznych przygotowujących dokumenty przetargowe, członków komisji przetargowej. Podał również, że każdorazowo dokumenty merytoryczne (m.in.: SWZ, projekty uchwał Zarządu) tworzone w postępowaniach przetargowych oceniane były przez obsługę prawną Starostwa, a następnie przyjmowane przez Zarząd Powiatu.

Podał również, że w ramach zadań kontrolnych, a także zadań zapewniających i doradczych audytu na 2021 r. i 2022 r., realizowano inne cele, postawione przez kierownictwo urzędu. Wskazał też, że wejście w życie nowej ustawy PZP nie potraktowano jako okoliczności wymagającej pilnego uwzględnienia w planach kontrolnych, aż do kontroli w II połowie 2022 r. Podał też, że system kontroli polegający na samoocenie zdecydowanie nie jest narzędziem wystarczającym, stąd okresowo tematyka zamówień publicznych pojawia się w czynnościach kontrolnych.

(akta kontroli str. 671-672, 724-733, 758-760)

Ocena
częstkowa

Sposób prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych nie był przedmiotem zainteresowania audytu i kontroli wewnętrznej w Starostwie. Takie podejście nie było właściwe na co wskazują stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości w ramach badania wybranych postępowań.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Stwierdzone nieprawidłowości przy realizacji zadań podlegających procedurze nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych wskazują, że w Starostwie nie zapewniono funkcjonowania skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zalecane jest dokonanie przeglądu przyjętych rozwiązań i podjęcie działań minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie.

- Wnioski
1. Dokonywać rzetelnej weryfikacji danych zawieranych w ogłoszeniach dotyczących udzielania zamówień publicznych.
 2. Zapewnić rozpatrywanie wszystkich złożonych ofert w trybie wynikającym z przepisów Pzp.
 3. Sporządzanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który nie będzie utrudniał uczciwej konkurencji.
 4. Terminowe sporządzanie i umieszczanie w BZP oraz na stronie internetowej Starostwa, planów postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
 5. Ujmować w umowach na realizację zadań, w których przewidziano możliwość zmiany zakresu zamówienia lub wynagrodzenia na korzyść zamawiającego, zapisy dotyczące minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.

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
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 14 grudnia 2022 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Barbara Zajdel
Wicedyrektor

Kontroler
Cezary Kasznicki
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis