



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.3.3.2023

Pan
Marek Śmiałek
Komendant
116 Szpitala Wojskowego z Przychodnią
Samodzielnego Publicznego Zakładu
Opieki Zdrowotnej
ul. Walerego Wróblewskiego 46
45-759 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/002/LOP – Udzielanie przez podmioty lecznicze zamówień na żywienie pacjentów szpitali
w województwie opolskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	116 Szpital Wojskowy z Przychodnią Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej ¹ , ul. Walerego Wróblewskiego 46, 45-759 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Śmiałek, Komendant Szpitala ² , od 12 maja 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił również: Paweł Salachna ³ , Dyrektor Szpitala, od 11 sierpnia 2004 r. do 11 maja 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Proces przeprowadzania zamówienia publicznego na całodobowe wyżywienie pacjentów szpitala 2. Nadzór nad realizacją zawartej umowy
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2023 r., z wykorzystaniem dowodów powstałych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Rafał Marynowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/88/2023 z 10 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Szpital.

² Dalej: Komendant.

³ Dalej: Dyrektor. W okresie od 1 czerwca 2021 r. zajmował on stanowisko Dyrektora ds. ekonomiczno-administracyjnych Szpitala.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanej jednostce rzetelnie analizowano potrzeby i wymagania pod kątem zapewnienia posiłków o niezbędnej jakości dla wszystkich pacjentów. Przy udziale dietetyka dokonywano opisów przedmiotu zamówień, w których m.in. uwzględniono wymagane diety, normy dziennego zapotrzebowania na produkty żywnościowe, a także zawartość kaloryczną i składniki odżywcze.

Szpital prawidłowo nadzorował realizację umów na całodobowe żywienie pacjentów, w tym w szczególności dokonywał weryfikacji ilości i jakości dostarczanych posiłków. Podejmowano również działania mające na celu wyeliminowanie zagrożeń epidemiologicznych, jak i dyscyplinujące w stosunku do wykonawców zamówień, a w jednym przypadku naliczono karę umowną z tytułu niewłaściwej jakości dostarczonego posiłku.

Stwierdzono jednak, że Plan postępowań o udzielenie zamówień na 2022 r. nie był na bieżąco aktualizowany, a w trzech prowadzonych postępowaniach naruszone zostały przepisy o zamówieniach publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Proces przeprowadzania zamówienia publicznego na całodobowe wyżywienie pacjentów w szpitalu

1.1 Przygotowanie postępowania przetargowego na udzielenie zamówienia na całodobowe wyżywienie pacjentów szpitala dostarczane przez firmę zewnętrzną

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2018-2023 (do 30 września) obowiązywało pięć umów o łącznej wartości wynoszącej 3 645 104,95 zł brutto, których przedmiotem było całodobowe wyżywienie pacjentów Szpitala przez firmy zewnętrzne. W tym samym okresie zawarto cztery umowy⁷. Dodatkowo przeprowadzono trzy postępowania w sprawie udzielenie zamówień publicznych, które zostały unieważnione⁸.

(akta kontroli str. 259, 489-490)

Szczegółowym badaniem objęto przygotowanie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia na całodobowe wyżywienie pacjentów Szpitala w latach 2018-2023.

Szacunkową wartość zamówień ustalano zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹, przyjmując za podstawę całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług. Ustalenia wartości zamówienia dokonywano nie wcześniej niż na trzy miesiące przed wszczęciem postępowania. W okresie obowiązywania ww. przepisów, tj. w 2017 r.¹⁰

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ 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.

⁷ Nr 11/18/Z w 2018 r., nr 68/20/Z w 2020 r. oraz 107/22/Z i 259/22/Z w 2022 r. W styczniu 2018 r. obowiązywała umowa 174/15/Z z 8 grudnia 2015 r.

⁸ Postępowania dotyczyły wniosków nr ZP/05/2022, ZP/07/2022 i ZP/09/2022.

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.); dalej: ustawa Pzp z 2004 r.

¹⁰ Postępowanie prowadzące do zawarcia umowy nr 11/18/Z z 29 stycznia 2018 r.

i w 2020 r.¹¹, podstawą ustalenia wartości zamówienia była łączna wartość zamówień tego samego rodzaju jaką zamawiający zamierzał udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze¹². W postępowaniach prowadzonych w 2022 r. Szpital, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹³ szacował wartość zamówienia uwzględniając rzeczywistą wartość kolejnych zamówień tego samego rodzaju udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy.

(akta kontroli str. 263, 289-290, 323, 358, 389)

2. Przed zakończeniem poprzednio obowiązujących umów przeprowadzono rozeznanie rynku, a w ramach postępowań nr ZP/09/2022 i ZP/WR/15/2022 sporządzone zostały analizy potrzeb i wymagań.

(akta kontroli str. 392, 411)

3. W kontrolowanej jednostce opracowano w latach 2018-2023 plany postępowań o udzielenie zamówień, które zamieszczono na stronie internetowej Szpitala oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁴. W ww. planach w latach 2018, 2020 i 2022-2023 ujęto postępowania dotyczące wyżywienia pacjentów, ze wskazaniem przedmiotu zamówienia, przewidywanego trybu udzielenia zamówienia, orientacyjnej wartości zamówienia oraz przewidywanego terminu ich wszczęcia. Plany w latach 2021-2023 sporządzane zostały zgodnie z wzorem określonym w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie wzoru planu postępowań o udzielenie zamówień¹⁵. Aktualizacje planów wynikające ze zmian wprowadzanych w trakcie roku również zamieszczano w Biuletynie Zamówień Publicznych i na stronie internetowej Szpitala. Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2022 r. nie był aktualizowany na bieżąco, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 491-524)

4. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Szpitala kontrolowana jednostka zapewniała przyjętym pacjentom wyżywienie odpowiednie do stanu zdrowia (w § 18 ust. 2 lit. c). W dokumencie tym określono również zadania dietetyka obejmujące: a/ planowanie jadłospisów dla pacjentów w zależności od stanu zdrowia, zasad dietetycznych i nawyków żywieniowych, b/ prowadzenie kontroli jakości produktów żywieniowych, c/ nadzór nad stanem sanitarno-epidemiologicznym pomieszczeń i kuchenek oddziałowych, d/ prowadzenie kontroli posiłków pod względem ilościowym i jakościowym oraz dbanie o estetykę podawanych posiłków. W zakresie obowiązków zatrudnionej w Szpitalu dietetyk wskazano dodatkowo m.in. kontrolę i w razie konieczności modyfikację jadłospisów oraz stały kontakt z podmiotem dostarczającym posiłki.

W zakresach obowiązków zatrudnionych w Szpitalu salowych określono, że do zadań tych osób należy m.in. transportowanie i porcjowanie posiłków oraz podawanie posiłków pacjentom.

Zasady całodobowego żywienia pacjentów w Szpitalu wynikały z wewnętrznych procedur: QP-OD1.3 *Przesiewowa ocena stanu odżywienia pacjenta przy przyjęciu na oddział szpitalny*, QP-OD1 *Procedura żywienia klinicznego*, QI-OD3.1 *Zasady zamawiania posiłków na oddziały szpitalne*, QP-OD4 *Warunki higienicznego przechowywania żywności* oraz QP-OD3 *Dystrybucja i podawanie posiłków*. Zgodnie z ww. procedurą QI-OD3.1 a/ posiłki zamawiane były na podstawie liczby pacjentów

¹¹ Postępowanie prowadzące do zawarcia umowy nr 68/20/Z z 31 marca 2020 r.

¹² W obliczeniach uwzględniano ceny usług całodobowego wyżywienia pacjentów zrealizowanych w ciągu poprzedzających 12 miesięcy z uwzględnieniem wzrostu najniższego wynagrodzenia zasadniczego.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.; dalej: ustawa Pzp z 2019 r.

¹⁴ Na lata 2021-2023, zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 1 ustawy Pzp z 2019 r.

¹⁵ Dz. U. poz. 2362.

przebywających na danym oddziale oraz zgodnie z harmonogramem przyjęć ustalonym na dany dzień; b/ ilość i rodzaj diet była kontrolowana przez oddziałową danego oddziału lub osobę wyznaczoną, c/ zgłoszenie ilości i rodzaju diet powinno być przesyłane elektronicznie do dietetyk w dni robocze do godz. 8.30; d/ zapotrzebowanie na kolejny dzień/weekendy/dni wolne powinny zostać do godziny 12.00 przesłane elektronicznie do dietetyk (w dokumencie pn. *Dzienne zapotrzebowanie Oddziału-Podstawa*). Na podstawie otrzymanych dokumentów z oddziałów, dietetyk przekazywała wykonawcy zamówienia informacje o liczbie posiłków w poszczególnych dietach, które powinny zostać dostarczone do Szpitala.
(akta kontroli str. 16, 35-36, 65-66, 73-76)

Zatrudniona w Szpitalu dietetyk, sprawująca nadzór na funkcjonowaniem procesu żywienia, posiadała kwalifikacje¹⁶ zgodne z wymaganiami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 lipca 2023 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami¹⁷. Osoba ta opracowała opisy przedmiotu zamówienia, tj. opisy stosowanych diet oraz wymagania ilościowe i jakościowe posiłków.

(akta kontroli str. 263, 289-290, 323, 358, 389, 558)

5. W opisach przedmiotu zamówień w prowadzonych postępowaniach wyczerpująco określono wymogi, które powinien spełnić wykonawca, w odniesieniu do wymagań dotyczących składu, wartości odżywczych posiłków oraz sposobu i czasu dostawy. W Specyfikacji Warunków Zamówienia/Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia określono diety, tj.: podstawową, lekkostrawną (wątrobową/wrzodową), cukrzycową, niskopurynową, niskobiałkową, bogatobiałkową, bezmleczną, bezglutenową, bezglutenową i bezmleczną, bogatoresztkową, miękką i sondę. Określono też dodatki do diet takie jak suchary, kleik ryżowy błyskawiczny i dodatek białkowy. W ramach wskazanych diet opisano wymagania ilościowe i jakościowe dotyczące posiłków dla śniadań, obiadów i kolacji, w tym liczbę dań, minimalne ilości na osobę, które musiały być zapewnione w diecie oraz częstotliwość występowania produktów w posiłkach. Ustalono też dodatki białkowe dla pacjentów z cukrzycą jako drugie śniadanie i druga kolacja oraz sprecyzowano wymagania dla posiłku określanego jako lunch (dla Oddziału Psychogeriatry).

W opisach przedmiotu zamówień oraz w umowach określone zostały ramy czasowe dostarczanych posiłków, tj.: śniadania od 7.15 do 7.45, obiady (dwudaniowe) od 12.15 do 12.45, a kolacje od 16.15 do 16.45. Dopuszczono dostarczanie: 1/ kolacji wraz z dostawą obiadu, pod warunkiem zachowania świeżości i właściwej temperatury posiłku i zabezpieczenia warunków zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz w przypadku wystąpienia trudności z dojazdem do Szpitala, 2/ lunchu razem z dostawą śniadania, z tym że lunch powinien być odpowiednio zabezpieczony i przechowywany w warunkach zapewniających świeżość i właściwą temperaturę posiłku.

Wykonawca powinien dostarczyć posiłki bezpośrednio do kuchenek oddziałowych znajdujących się na poszczególnych oddziałach szpitalnych. Zobowiązano wykonawców do przygotowywania posiłków przy użyciu produktów naturalnych, wysokiej jakości i zawsze świeżych. Wykluczono możliwość przygotowywania potraw z proszku, stosowania sztucznych substancji wzmacniających smak i zapach np. glutaminianu sodu, stosowania półproduktów lub dań gotowych. Szpital zastrzegł, że posiłki będą dostarczane w asortymencie wskazanym w zamówieniu, przesłanym

¹⁶ Wykształcenie wyższe: licencjat na kierunku zdrowie publiczne w zakresie dietetyki (dyplom uzyskany w 2008 r.) oraz magisterium na kierunku zdrowie publiczne (dyplom uzyskany w 2010 r.).

¹⁷ Dz. U. poz. 1515.

codziennie do godz. 14.00 dnia poprzedzającego. Ustalono, że ewentualne korekty ilości mogą być dokonywane nie później niż do godz. 10.00 dnia, w którym ma być wydany posiłek (dotyczyło to korekt obiadów i kolacji).

Zobowiązano również wykonawców do przestrzegania wymogów sanitarnych, w tym dobrej praktyki higienicznej i zgodności z systemem HACCP zarówno w trakcie procesu produkcji, jak i w procesie dystrybucji. Ustalono, że posiłki gorące należy dostarczać w termosach, zapewniających temperaturę żywności zgodną z wymogami, tzn.: minimalna temperatura zupy winna wynosić 75°C, drugiego dania 65°C, płynów 80°C, a maksymalna temperatura produktów zimnych (sałatki, pasty, sery itp.) – 15 °C. Szpital zastrzegł sobie prawo kontroli posiłków, przez osoby do tego upoważnione, pod względem czasu ich dostarczenia, ilości porcji, rodzaju diet, temperatury oraz jakości posiłków. Istniała też możliwość dokonania zwrotu żywności w przypadku stwierdzenia, nieprawidłowości jakościowych i ilościowych.

(akta kontroli str. 264-269, 291-296)

6. W Szpitalu, zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zaleceń dotyczących standardu rachunku kosztów u świadczeniodawców¹⁸, ujmowano koszty całodobowego żywienia pacjentów w ewidencji kosztów według kryterium rodzajowego – zespół kont 4 (usługi żywienia – konto 402-01-10-02-00). Na ten cel kontrolowana jednostka poniosła wydatki w łącznej kwocie 2 950 712,92 zł, w tym w latach 2018-2023 (do 30 września) odpowiednio: 350 905,22 zł, 440 163,26 zł, 476 476,41 zł, 545 198,05 zł, 531 715,22 zł oraz 606 254,76 zł.

(akta kontroli str. 137, 158-259)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2022 r. nie był aktualizowany na bieżąco, pomimo zaistnienia okoliczności powodujących konieczność jego zmiany w zakresie zamówienia na całodzienne wyżywienie pacjentów, co naruszało dyspozycję art. 23 ust. 4 ustawy Pzp z 2019 r.

W wersji nr 1 z 10 stycznia 2022 r. i w wersji nr 2 z 21 stycznia 2022 r. planu wykazano, że wszczęcie ww. postępowania nastąpi w lutym 2022 r. Dopiero w kolejnej wersji tego planu (nr 3), która upubliczniona została 29 marca 2022 r. wykazano planowany termin wszczęcia tego postępowania na kwiecień 2022 r. Tym samym nie dokonano bieżącej aktualizacji ww. planu. Ponadto pomimo unieważnienia wszczętego w kwietniu 2022 r. postępowania na udzielenie zamówienia w ww. zakresie, w planie tym nie uwzględniono następujących prowadzonych postępowań, tj. wszczętych 15 czerwca 2022 r. (unieważnione), 30 czerwca 2022 r. (zawarto umowę 107/22/Z), 5 września 2022 r. (unieważnione) oraz 6 grudnia 2022 r. (zawarto umowę).

(akta kontroli str. 489-524)

Zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 4 ustawy Pzp z 2019 r. zamawiający zapewnia aktualność planu postępowań o udzielenie zamówień, a jego aktualizację zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej zamawiającego.

Dyrektor wyjaśnił, że *nie ma merytorycznego uzasadnienie dla tego zaniedbania. Popelniony został błąd, który nie został dostrzeżony.*

(akta kontroli str. 554)

¹⁸ Dz. U. poz. 2045.

Komendant Szpitala wskazał w wyjaśnieniu na *problemy ze wszczęciem postępowania w 2022 r.* i stwierdził, że *chyba nam uciekło dokonanie aktualizacji planu zamówień. Było to zwykłe niedopatrzenie.*

(akta kontroli str. 556)

1.2 Ocena prawidłowości przeprowadzenia przez zamawiającego postępowania na całodobowe wyżywienie pacjentów

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Szpitala zadania dotyczące postępowań o zamówienie publiczne, w tym również w sprawie żywienia pacjentów, przypisane zostały do właściwości Działu Organizacyjnego. Należało do nich m.in.: a/ prowadzenie całokształtu spraw w zakresie zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane, b/ prowadzenie ewidencji zamówień publicznych, c/ opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, d/ sporządzanie protokołów postępowań o zamówienia publiczne. W kontrolowanym okresie zadania w ww. zakresie realizowały dwie osoby zatrudnione na stanowisku inspektora ds. zamówień publicznych. Nadzór nad realizacją zadań dotyczących zamówień publicznych sprawował Dyrektor.

(akta kontroli str. 31, 61-64, 67-72)

W oparciu o oszacowaną wartość zamówień na całodobowe wyżywienie pacjentów prawidłowo stosowano obowiązujące przepisy determinujące dalsze działania zamawiającego. Postępowania dotyczących udzielenia zamówień w 2018 r. i 2020 r. przeprowadzono z uwzględnieniem postanowień wynikających z art. 138o w związku z art. 138h ustawy Pzp z 2004 r., tj. przeprowadzono zamówienie na usługi społeczne, których wartość była mniejsza od kwoty stanowiącej równowartość 750 tys. euro. W roku 2022:

1/ przeprowadzono dwa postępowania¹⁹ w oparciu o art. 275 pkt 1 ustawy Pzp z 2019 r., tj. postępowania w trybie podstawowym bez prowadzenia negocjacji, których przedmiotem były dostawy o wartości mniejszej niż progi unijne – postępowania te zostały unieważnione na podstawie art. 255 pkt 3 ww. ustawy,

2/ przeprowadzono jedno postępowanie²⁰ w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem były dostawy o wartości wyższej niż progi unijne – postępowanie zostało unieważnione na podstawie art. 255 pkt 2 ustawy Pzp z 2019 r.,

3/ udzielono zamówienia z wolnej ręki²¹ na dostawy całodziennego wyżywienia pacjentów, którego podstawą był art. 214 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp z 2019 r.; powyższe wynikało z uprzedniego unieważnienia prowadzonego postępowania nr ZP/09/2022. W 2022 r. Szpital udzielił też jednego zamówienia na dostawy całodziennego wyżywienia pacjentów Szpitala (umowa nr 107/22/Z) z pominięciem przepisów wewnętrznych, jak i niektórych przepisów ustawy Pzp z 2019 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 285-288, 319-322, 353-357, 384-388, 404-409, 440-441)

2. Zgodnie z procedurą QP-OS3 *Dystrybucja i podawanie posiłków*, pracownicy Szpitala mierzyli temperaturę dostarczonych posiłków, sprawdzali ich świeżość, ilość i jakość oraz zgodność z jadłospisem. Odpady pokonsumpcyjne klasyfikowano jako odpady komunalne, które zgodnie z zawartymi umowami gromadzone były w szczelnych opakowaniach dostarczanych i odbieranych przez wykonawców (przy kolejnej dostawie).

(akta kontroli str. 77-94, 559-604)

¹⁹ Sprawy nr ZP/05/2022 i ZP/07/2022.

²⁰ Sprawa nr ZP/09/2022.

²¹ Sprawa nr ZP/WR/15/2022, umowa nr 259/22/Z.

3. Po przeprowadzeniu postępowań na całodobowe wyżywienie pacjentów Szpitala umowy zostały zawarte z podmiotami wyłonionymi w tych postępowaniach, a treść zawartych umów była tożsama z wzorami postanowień umownych określonych w specyfikacjach zamówień. Umowy zostały podpisane przez osoby umocowane do reprezentowania stron. W toku ww. postępowań nie została złożona oferta z rażąco niską ceną.

(akta kontroli str. 264-269, 291-296, 433-438, 469-476)

4. Wszystkie umowy zawarte w kontrolowanym okresie zostały zmienione w trakcie ich obowiązywania. Zmiany te zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji warunków zamówienia i dotyczyły w szczególności: 1/ wydłużenia okresu obowiązywania umowy (głównie z uwagi na niewyczerpanie ustalonego wynagrodzenia wykonawcy), 2/ podwyższenia łącznej ceny spowodowanego zwiększeniem ceny jednostkowej (głównie z uwagi na wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę) lub zwiększenia limitu liczby dostarczanych posiłków.

(akta kontroli str. 488-490)

W treści zawartych umów na całodobowe wyżywienia pacjentów wprowadzono obowiązek m.in.: 1/ posiadania pozytywnej decyzji/opinii Wojskowego Ośrodka Medycyny Prewencyjnej we Wrocławiu zezwalającej na prowadzenie dostaw posiłków dla pacjentów Szpitala, 2/ zatrudnienia przez wykonawcę dietetyka; 3/ zgodności dostarczanych posiłków z załączonymi do oferty przykładowymi jadłospisami 4/ uwzględnienia korekt dokonanych przez dietetyka kontrolowanej jednostki, 5/ przygotowywana posiłków zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zaleceniami opracowanymi przez Instytut Żywności i Żywienia w Warszawie oraz zgodnie z systemem HACCP, 6/ przygotowania posiłków z uwzględnieniem diet zleconych przez lekarza i dietetyka. Dodatkowo umowy określały obowiązek dostarczania zamiennych posiłków w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości jakościowych i ilościowych, jak też obowiązek zapłaty kar umownych w przypadku m.in. opóźnienia w dostawie oraz niezgodności posiłków w zakresie wymogów dotyczących np. ustalonej diety, ilości i jakości.

W badanym okresie Szpital jednemu wykonawcy²² naliczył karę umowną w kwocie 334,94 zł za nienależyte wykonanie umowy, co opisano w obszarze 2.

(akta kontroli str. 259-260)

5. W treści umów zawartych po 1 stycznia 2021 r., jak i w przygotowanych wzorach umów Szpital nie wprowadził tzw. klauzul abuzywnych wymienionych w art. 433 ustawy Pzp z 2019 r.

(akta kontroli str. 357, 388, 408)

6. Badanie dokumentacji postępowań o udzielanie zamówień publicznych prowadzonych na podstawie ustawy Pzp z 2004 r., jak i ustawy Pzp z 2019 r. w trzech przypadkach wykazało naruszenia prawa, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, w trybie podstawowym m.in.: 1/ kierownik zamawiającego każdorazowo powoływał co najmniej 3-osobową komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, określając m.in. zakres obowiązków jej członków, 2/ kierownik zamawiającego oraz członkowie komisji złożyli wymagane oświadczenia, 3/ działania zamawiającego dotyczące przedmiotowych i podmiotowych środków dowodowych były zgodne z przepisami, 4/ ogłoszenia o zamówieniach zostały w odpowiedni sposób zamieszczone/przekazane do zamieszczenia, 5/ otwarcie ofert i wyłonienie wykonawców następowało w założonych terminach, 6/ każdorazowo przed otwarciem

²² Dotyczyło to umowy nr 11/18/Z.

ofert informowano o kwocie, jaką zamawiający planował przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, 7/ sporządzono protokoły z postępowań, 8/ terminowo zamieszczono ogłoszenia o wyniku postępowania.

Trzy objęte kontrolą postępowania (ZP/05/22, ZP/07 i ZP/09/2022) zostały unieważnione, gdyż najkorzystniejsza oferta przewyższyła kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia lub wszystkie złożone zostały odrzucone, co wyczerpywało dyspozycję art. 255 pkt 3 lub pkt 2.

(akta kontroli str. 285-288, 319-322, 353-357, 384-388, 404-409, 440-441)

7. Szpital, w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na całodobowe wyżywienia pacjentów, wymagał od wykonawców m.in. wdrożenia systemu HACCP, posiadania decyzji państwowego powiatowego inspektora sanitarnego wydanej w trybie art. 62 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia²³ w zakresie produkcji i obrotu żywnością z kuchni, z której dowożone będą posiłki oraz decyzji potwierdzającej, że pojazd, który użyty będzie do wykonania zamówienia odpowiada wymaganiom sanitarnym do transportu żywności.

(akta kontroli str. 285-288, 319-322, 353-357, 384-388, 404-409, 440-441, 488)

Oględziny dokonane²⁴ przez kontrolera NIK wykazały zgodną z obowiązującymi procedurami higienę dystrybucji posiłków. Pracownik wykonawcy dostarczał w wyznaczonym miejscu i czasie żywność do budynku Szpitala. Posiłki dostarczono w styropianowych skrzyniach, w których znajdowały się zamknięte pojemniki gastronomiczne typu GN. Kierowca przekazywał salowym opisane skrzynie do kuchенок oddziałowych. Pracownicy Szpitala wyposażone były w środki ochrony osobistej – czepki, fartuchy i rękawiczki. Salowe lub dietetyk dokonywały pomiaru temperatury, który odnotowywany był w kartach *Rejestru kontroli posiłków* wymaganego procedurą QP-OD3²⁵. Dietetyk dokonywała wyrównkowego pomiaru wagi pojemników zawierających ziemniaki i kasze. Pracownicy Szpitala porównywały ilość i asortyment otrzymanej żywności z jadłospisem dziennym oraz informacjami o liczbie pacjentów korzystających z poszczególnych diet. Informacje o liczbie pacjentów każdorazowo były uaktualnione przez Oddziałową, w tym określały pacjentów, którzy nie mogli skorzystać z posiłku – np. z uwagi na zaplanowane badania. Śniadania porcjowano w kuchence oddziałowej, w tym przygotowywano kanapki dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Porcje śniadania oraz dania obiadowe wydawano z wózków transportowych bezpośrednio do łóżka pacjenta. Posiłki dla pacjentów, którzy nie mogli zjeść posiłków w czasie ich wydawania umieszczane były w lodówkach znajdujących się w kuchenkach oddziałowych, które dodatkowo wyposażone były sprzęt umożliwiający podgrzanie jedzenia. Proces dystrybucji posiłku trwał po około 30-40 minut. Resztki pokonsumpcyjne w ilości około 20-30%, wyrzucono do zamykanego pojemnika dostarczonego przez wykonawcę. Wózek transportowy umyto i zdezynfekowano, a naczynia myto i wyparzano.

(akta kontroli str. 559-604)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniach nr ZP/05/2022 i nr ZP/07/2022 nierzetelnie dokonano oceny ofert, w wyniku czego wybrano oferty, które powinny podlegać odrzuceniu.

W postępowaniu nr ZP/05/2022 wszczętym 11 kwietnia 2022 r. wpłynęły trzy oferty, z których jedna na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Pzp z 2019 r., podlegała odrzuceniu z uwagi na braki dotyczące dołączenia wymaganych dokumentów. Zamawiający dokonał wyboru spośród dwóch pozostałych ofert, które zostały

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1448.

²⁴ 20 października oraz 15 grudnia 2023 r.

²⁵ Dystrybucja i podawanie posiłków.

ocenione jako prawidłowe i spełniające wymogi postępowania. Wybrana oferta uzyskała wyższą liczbę punktów, w tym cechowała się też niższą ceną²⁶. Wykonawca, który nie zgadzał się z oceną zamawiającego złożył odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, w którym wskazał na niezgodne z przepisami czynności zamawiającego tj. zaniechanie odrzucenia oferty oraz wybór oferty podlegającej odrzuceniu; zamawiającemu zarzucono naruszenie przepisów ustawy Pzp z 2019 r. 1/ art. 226 ust. 1 pkt 10 w związku z art. 266 i art. 359 ust. 2 – w związku z art. 146da ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁷ zmienionej ustawą z 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług²⁸ - poprzez zaniechanie odrzucenia oferty zawierającej błąd w obliczeniu ceny polegający na wskazaniu nieprawidłowej stawki podatku VAT w wysokości 8% w miejsce 0%, 2/ art. 239 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2 poprzez dokonanie wyboru jako najkorzystniejszej oferty, która podlegała odrzuceniu.

Szpital uznał wniesione zarzuty, w wyniku czego Krajowa Izba Odwoławcza umorzyła postępowanie odwoławcze.

W wyniku podjętych czynności – unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty oraz powtórzenia czynności badania i oceny ofert – odrzucono ofertę, która pierwotnie została uznana za najkorzystniejszą, a jako najkorzystniejszą uznano ofertę wykonawcy, który wniósł odwołanie. Z uwagi jednak na wysokość ceny najkorzystniejszej oferty (przewyższającej kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówieni) 9 czerwca 2022 r. unieważniono postępowanie na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp z 2019 r.

(akta kontroli str. 323-357)

W postępowaniu nr ZP/07/2022 wszczętym 15 czerwca 2022 r. wpłynęły dwie oferty. Zamawiający dokonał wyboru ofert, które zostały ocenione jako prawidłowe i spełniające wymogi postępowania. Wybrana oferta uzyskała wyższą liczbę punktów, w tym cechowała się też niższą ceną²⁹. Wykonawca, który nie zgadzał się z oceną zamawiającego, złożył odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, w którym wskazał na błędną ocenę oferty wykonawców, zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy podlegającej odrzuceniu z uwagi na niezgodność z warunkami zamówienia oraz wybór oferty podlegającej odrzuceniu. Zarzucił naruszenie przepisów ustawy Pzp z 2019 r., tj. art. 239 ust. 1 w związku z art. 226 ust. 1 i w związku z art. 266 i art. 359 ust. 2 – poprzez przyznanie wykonawcy pięciu punktów przy ocenie kryterium ilości dostaw, podczas gdy pozycje zawarte w załączonym do oferty wykazie nie spełniały warunków określonych w tym kryterium, co powinno skutkować odrzuceniem oferty, Również i w tym przypadku Szpital uznał wniesione zarzuty, w wyniku czego Krajowa Izba Odwoławcza umorzyła postępowanie odwoławcze.

W wyniku podjętych czynności – unieważnienia wyboru najkorzystniejszej oferty oraz powtórzenia czynności badania i oceny ofert – odrzucono ofertę, która pierwotnie została uznana za najkorzystniejszą, jako najkorzystniejszą uznano ofertę wykonawcy, który wniósł odwołanie. Z uwagi jednak na wysokość ceny najkorzystniejszej oferty (przewyższającej kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia) 26 lipca 2022 r. unieważniono postępowanie na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy Pzp z 2019 r.

(akta kontroli str. 358-388)

²⁶ 661 597,20 zł w porównaniu do 783 776,00 zł.

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1570, ze zm.

²⁸ Dz. U. poz. 196.

²⁹ 329 509,08 zł w porównaniu do 374 733,00 zł.

Odnosząc się do powyższej sprawy Dyrektor³⁰ wyjaśnił, że *nie zauważono błędów w ofertach*. Stwierdził też, że *znając rynek i wykonawców, spełnianie wymogów nie budziło wątpliwości komisji*.

(akta kontroli str. 554)

Komendant wyjaśnił natomiast, że *osoby przygotowujące postępowanie były profesjonalistami w zakresie prowadzonych postępowań oraz, że był przekonany, że działano w prawidłowy sposób, a być może z powodu pośpiechu w celu jak najszybszego zawarcia umów, nie dostrzeżono nieprawidłowości w niektórych ofertach, co doprowadziło do ich wybrania jako najkorzystniejsze*.

(akta kontroli str. 556)

2. Zaniechano stosowania przepisów ustawy Pzp z 2019 r., jak i regulacji wewnętrznych przy udzieleniu zamówienia i zawarciu umowy nr 107/22/Z z 30 czerwca 2022 r. oraz jej aneksowaniu.

W związku z wygaśnięciem 30 czerwca 2022 r. umowy dotyczącej zapewnienia posiłków dla pacjentów Szpitala, w tym dniu przeprowadzono negocjacje i zawarto umowę z dotychczasowym wykonawcą. Umowa ta pierwotnie obowiązywała od 1 lipca do 5 lipca 2022 r., a po zmianach wprowadzonych sześcioma aneksami - do 18 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 469-487)

Pomimo obowiązku wynikającego z Regulamin udzielania zamówień publicznych, nie został sporządzony wymagany wniosek o udzielenie zamówienia publicznego, jak też nie dokonano oszacowania jego wartości. Ponadto w prowadzonych w Szpitalu rejestrach wniosków nie odnotowano tego zamówienia, jak też nie zamieszczano informacji o tym postępowaniu na stronach internetowych Szpitala (w tym o udzieleniu zamówienia). W dokumentacji Szpitala znajdował się wyłącznie *Protokół z negocjacji* podpisany ze strony Szpitala przez Dyrektora i Komendanta oraz umowa z załącznikami (cennikiem, kartą zgłoszenia i zamówieniem – rozdzielnik) wraz z aneksami od nr 1 do nr 6.

Ponadto, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 71 ust. 1 ustawy Pzp z 2019 r. nie został sporządzony protokół postępowania dokumentujący jego przebieg, a w Biuletynie Zamówień Publicznych nie zamieszczono ogłoszenia o wyniku postępowania, czym naruszono dyspozycję art. 309 ust. 1 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 442-456, 469-487, 525-550, 605-606)

Dyrektor wyjaśnił, że: *wydawało nam się, że w trakcie toczącego się postępowania przetargowego byłoby nieprawidłowym rozpoczęcie kolejnej procedury. Dlatego podjęliśmy z Panem Komendantem decyzję o rozpoczęciu negocjacji z dotychczasowym wykonawcą. Jednocześnie Szpital nie mógł dalej aneksować wcześniejszej umowy. Początkowy okres obowiązywania umowy (do 5 lipca 2022 r.) wydawał się być wystarczający dla wyłonienia wykonawcy i zawarcia umowy. Tak się jednak nie stało, co wymusiło kolejne zmiany terminu zakończenia umowy i podwyższanie łącznego wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy. Dyrektor wskazał też, że obowiązujące w Szpitalu regulaminy nie przewidują okoliczności, z którymi musieli się wtedy mierzyć. Pierwszy raz znaleźli się w takiej sytuacji. Zdaniem Dyrektora zachowali się elastycznie, gdyż pacjenci nie mogli zostać pozbawieni wyżywienia. Wszczywanie postępowania z wolnej ręki w oparciu o przepisy ustawy mogłoby znacznie wydłużyć termin zawarcia umowy, m.in. z powodu konieczności uzyskania przez wykonawcę pozytywnej decyzji Wojskowego*

³⁰ Dyrektor pełnił funkcje przewodniczącego komisji przetargowych.

Ośrodka Medycyny Prewencyjnej we Wrocławiu, który jest odpowiednikiem cywilnego Sanepidu.

(akta kontroli str. 554-554)

Komendant wskazał w wyjaśnieniu, że trzeba było szybko zawrzeć umowę i na wystarczający dla nas czas. W tym czasie wszystko zaczęło drożeć i wykonawca nie akceptował dotychczasowych warunków. To była pierwsza taka sytuacja i działaliśmy po omacku. Najważniejsze było zapewnienie posiłków pacjentom. Mieliśmy ograniczoną możliwość wyboru wykonawców, z uwagi na wymóg posiadania pozytywnej decyzji Wojskowego Ośrodka Medycyny Prewencyjnej. Pozyskanie takiej decyzji zajmuje dość dużo czasu i był to jedyny wykonawca z naszej okolicy, który miał taką decyzję i mógł przystąpić do negocjacji.

(akta kontroli str. 556-557)

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzona przez Szpital analiza potrzeb i wymagań w zakresie świadczenia usługi całodobowego żywienia pacjentów zapewniła odpowiednią ilość posiłków dla pacjentów i ich jakość określoną w opisie przedmiotu zamówienia publicznego. Dokonane oględziny wykazały zgodną z obowiązującymi procedurami higienę dystrybucji posiłków oraz właściwie postępowanie z odpadami pokonsumpcyjnymi. Stwierdzono jednak, że w przypadku jednego zamówienia zaniechano stosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, nierzetelnie dokonano oceny ofert w dwóch postępowaniach, a plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2022 nie był na bieżąco aktualizowany

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Nadzór nad realizacją zawartej umowy

1. W zawartych umowach wykonawcy zobowiązywali się do przygotowywania posiłków zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zaleceniami opracowanymi przez Instytut Żywności i Żywienia w Warszawie. W umowie nr 259/22/Z przewidziano dodatkowo, że racje pokarmowe, ich wartość kaloryczną i zawartość składników odżywczych określa wykaz norm dziennych racji pokarmowych dla zakładów służby zdrowia³¹.

(akta kontroli str. 265-266, 292-293, 434-435, 470-471)

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zamówień wprowadzono ww. procedurę QP-OD3, która określa wymagany sposób postępowania przy przyjmowaniu i wydawaniu posiłków (w tym mierzenie temperatury, dokonywanie oceny posiłków przez dietetyk, określenie wymaganych środków ochrony oraz wymagań odnoszących się do naczyń, wózków i utrzymania czystości). Wyniki pomiaru temperatury (každorazowo) oraz sprawdzenia pod względem ilościowym i jakościowym (dwa razy dziennie) zapisywane były na kartach *Rejestr Kontroli Posiłków*, a ewentualne niezgodności w *Karcie Zgłoszenia*. W ramach kontroli jakości posiłków prowadzono ocenę organoleptyczną oraz weryfikowano obecność w posiłkach składników pokarmowych, ich urozmaicenie i sezonowość produktów.

(akta kontroli str. 65-66, 73-94, 105-119)

Weryfikacja rozliczeń Szpitala z wykonawcami z tytułu świadczonych usług całodobowego żywienia pacjentów wykazała zgodność cen jednostkowych ujętych w fakturach za marzec i wrzesień (lata 2018-2023) z zapisami zawartych umów.

(akta kontroli str. 261)

³¹ Normy określające ilość energii (wyrażonej w kaloriach) oraz niezbędnych składników odżywczych w przeliczeniu na jedną osobę i jeden dzień.

2. W ramach nadzoru nad jakością usług żywienia w Szpitalu zobowiązano wykonawców do każdorazowego dostarczania jadłospisu dziennego do kuchenek oddziałowych, w których wypełniano karty *Rejestru Kontroli Posiłków* zawierające informacje o liczbie zamówionych i dostarczonych posiłków oraz ich temperaturze. W kartach stosowano podział na śniadania, obiady, kolacje, suchary, kleik ryżowy i dodatek białkowy.

(akta kontroli str. 77-85)

3. W badanym okresie pacjenci nie kierowali skarg dotyczących żywienia w Szpitalu, jak też nie zostały stwierdzone zatrucia pokarmowe. 15 listopada 2018 r., w związku z podejrzeniem niewłaściwej jakości dostarczonych posiłków, na etapie przyjęcia w kuchenkach oddziałowych wypełniono *Kartę zgłoszenia*, którą przekazano do działu administracji Szpitala. Ponadto pielęgniarka epidemiologiczna dokonała wymazów z pojemników, w których dostarczono żywność. Wstrzymano też wydawanie kwestionowanego dania, a wykonawca - po zgłoszeniu zastrzeżeń - dostarczył dodatkowe posiłki. W związku z wyhodowaniem bakterii tlenowych w pobranej próbce, przeprowadzona została kontrola kuchni wykonawcy zamówienia, a także nałożona została kara umowna w kwocie 334,94 zł. Komendant wskazał w wyjaśnieniu, że powyższa sytuacja *wymusiła na wykonawcy zmianę miejsca produkcji posiłków o czym poinformowano Wojskowy Ośrodek Medycyny Prewencyjnej.*

(akta kontroli str. 4, 135, 138-146)

4. W latach 2018-2023 (do 30 września) przeprowadzono cztery kontrole wewnętrzne, których przedmiotem była dystrybucja i podawanie posiłków oraz stan sanitarno-epidemiologiczny w kuchniach oddziałowych. Komendant wyjaśnił, że *raporty z kontroli były omawiane podczas odpraw z pracownikami.* W wyjaśnieniu wskazał też, że zidentyfikowano następujące ryzyka związane z żywieniem pacjentów Szpitala: *1/ czynnik ludzki (personel odpowiedzialny z bezpośrednio przygotowanie i porcjowanie posiłków) w zakresie stosowania procedury QP-OD3, 2/ stan sanitarno-higieniczny kuchni firmy cateringowej pozostający pod nadzorem Wojskowego Ośrodka Medycyny Prewencyjnej we Wrocławiu w ramach okresowych kontroli.*

(akta kontroli str. 135-136, 147-157)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad realizacją umów, których przedmiotem był przygotowanie i dostawy posiłków. Przyjęte mechanizmy i zasady zapewniły skuteczny nadzór na jakością dostarczanych posiłków i właściwą realizację postanowień umownych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających bieżącą aktualizację planu postępowań o udzielenie zamówień, o której mowa w art. 23 ust. 4 ustawy Pzp z 2019 r.
2. Przeprowadzenie analizy obowiązujących w Szpitalu rozwiązań organizacyjnych i wdrożenie mechanizmów zapewniających rzetelne badanie i ocenę ofert wpływających w ramach postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych
3. Wzmocnienie nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych.

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 Opolu. 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.

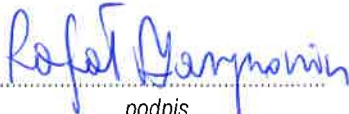
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Opole, 29 grudnia 2023 r.

Kontroler
Rafał Marynowicz
Doradca ekonomiczny


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


DIREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman