



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-002-01/2014
D/14/506

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/506 – Realizacja zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Piotr Kręt, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90994 z dnia 5 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Koninie, Plac Wolności 1, 62-500 Konin (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Zygmunt Nowicki, Prezydent Miasta Konina (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie udzielania i realizacji zamówień publicznych w latach 2012-2014 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd prawidłowo dokonywał wyboru wykonawców przestrzegając, w większości przypadków, uregulowań w zakresie udzielania zamówień publicznych. Prawidłowo zostały przygotowane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ), które oprócz wskazania przedmiotu zamówienia zawierały m.in. informację o kryteriach oceny ofert i ich wadze. W każdym z postępowań wybrana została oferta najkorzystniejsza, zgodna z przedmiotem zamówienia opisanym w SIWZ.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sumowania wartości zamówień tego samego rodzaju w celu ustalenia wartości szacunkowej. Wydziały udzielając zamówień publicznych, nie konsultowały ich między sobą, co prowadziło do podziału zamówień tożsamy przedmiotowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przy uwzględnieniu potrzeb i korzyści

Opis stanu faktycznego

1.1. Planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym

W Urzędzie wystąpiły przypadki zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań polegających m.in. na wykonywaniu podziałów nieruchomości, doradztwa i pomocy prawnej w zakresie podatku od nieruchomości oraz podatku od towarów i usług a także pełnienia funkcji inspektorów nadzoru i sporządzania dokumentacji projektowych. Ze względu na specjalistyczny charakter powyższych zadań, Urząd nie był w stanie wykonać ich siłami własnymi. Zlecone usługi podmiotom zewnętrznym wynikały z identyfikacji potrzeb jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 270-274)

W dniu 6 marca 2012 r. zawarta została umowa z kancelarią adwokacką dotycząca współpracy w zakresie świadczenia pomocy prawnej, doradztwa w sferze prawa i postępowania podatkowego, wobec podatnika posiadającego zadłużenie w stosunku do Urzędu. Przedmiot umowy ograniczony był do spraw związanych z należnością z tytułu podatku od nieruchomości za 2005 r. Wynagrodzenie za świadczone usługi rozliczane było wg stawki godzinowej, a jego łączna wartość nie mogła przekroczyć 35.000 zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 891-894)

W dniu 15 maja 2012 r. została zawarta umowa z kancelarią adwokacką dotycząca współpracy w zakresie świadczenia pomocy prawnej, doradztwa w sferze prawa i postępowania podatkowego, dotyczącego podatnika posiadającego zadłużenie w stosunku do Urzędu. Przedmiot umowy ograniczony był do spraw dotyczących należności z tytułu podatku od nieruchomości za 2006 r. Wynagrodzenie za świadczone usługi rozliczane było wg stawki godzinowej, a jego łączna wartość nie mogła przekroczyć 35.000 zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 887-890)

Odnosząc się do pytania w zakresie zlecenia pomocy prawnej podmiotom zewnętrznym pomimo zatrudniania w Urzędzie trzech radców prawnych Prezydent m. Konina podał, że sprawa dotyczyła niezwykle skomplikowanej materii z zakresu podatku od nieruchomości i wymagała wiedzy specjalistycznej. Chodziło o zwrot bardzo znaczącej kwoty podatku. Dużą część zleczonej usługi stanowiło doradztwo podatkowe, które wykonywane było przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, a zatrudnieni w Urzędzie Miejskim w Koninie radcowie prawni zajmują się bieżącą obsługą prawną Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 288-290)

Urząd nie prowadził analizy i oceny potrzeb zlecenia zadań podmiotom zewnętrznym będących przedmiotem zamówień publicznych. Prezydent m. Konina podał, że zadania ustalane są przez kierownictwo Urzędu w oparciu o doświadczenie i rozeznanie potrzeb społeczności miejskiej. Jeżeli zadanie jest wysoce skomplikowane, wątpliwe pod względem opłacalności bądź trudne do oszacowania pod względem finansowym, czy do określenia pod względem merytorycznym, na wniosek kierownika wydziału zlecane jest podmiotowi zewnętrznemu, posiadającemu specjalistyczną wiedzę, wykonanie analizy lub ekspertyzy. Prawo zgłaszania zapotrzebowania na usługi posiadają kierownicy wydziałów Urzędu oraz radni miasta. Decyzje dotyczące zadań, które nie mają charakteru ciągłego i cyklicznie powtarzalnego, a generują koszty w budżecie, podejmowane były na naradzie kierownictwa Urzędu. Wniosek na kierownictwo składa kierownik danego wydziału. Kierownicy wydziałów oraz radni zobowiązani byli składać wnioski do Wydziału Budżetu do końca września roku poprzedzającego przyjęcie uchwały budżetowej. Składany wniosek zawierał uzasadnienie literalne (określone zakresem działania gminy), oraz dotyczące wystąpienia konkretnej potrzeby. Decyzje, które zgodnie z przepisami, wymagają odpowiedniej uchwały, kierowane są na sesje Rady Miasta Konina.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Zlecane zadania dotyczące analiz, opinii i ekspertyz były przydatne jednostce i wspomagały wypełnianie przez Urząd jego obowiązków statutowych, np.:

- zlecona opinia techniczna dotycząca możliwości przedłużenia czasu użytkowania wiaduktu Brińskiego na drodze nr 264 w Koninie (główna arteria wyjazdowa z miasta Konina), spowodowała przesunięcie terminu zamknięcia obiektu przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego i umożliwiła

zgrupowanie środków finansowych oraz przygotowanie odpowiedniej procedury przetargowej;

- analiza celowości i opłacalności wykonania zadania inwestycyjnego polegającego na wymianie oświetlenia ulicznego na energooszczędne (LED), stanowiła podstawę w uzyskaniu dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 199-228)

1.2 Określenie wewnętrznych zasad zlecenia usług podmiotom zewnętrznym

Zarządzeniem Nr 30/2012 z dnia 6 grudnia 2012 r., Prezydent m. Konina nadał Regulamin Organizacyjny Urzędowi Miejskiemu w Koninie (dalej: Regulamin). Określał on strukturę organizacyjną Urzędu, wspólne zadania wydziałów, zakres działania wydziałów, zasady postępowania przy opracowywaniu i wydawaniu aktów prawnych, organizację załatwiania spraw interesantów oraz zasady składania oświadczeń woli, podpisywanie pism i decyzji. W Regulaminie, w rozdziale IV, określono wspólne zadania wydziałów wynikające z ustawy z dnia 29 stycznia 1994 r. Prawo zamówień publicznych¹ (dalej: Pzp). Zadania z zakresu prowadzenia postępowań dotyczących zamówień publicznych realizował Wydział Prawny i Zamówień Publicznych (dalej: WPiZP). Do zadań tych należało m.in.: opracowanie dokumentacji postępowań; przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; prowadzenie sprawozdawczości i ewidencji zrealizowanych zamówień publicznych. Obowiązki pracowników WPiZP określono w ich zakresach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 30-96)

Prezydent m. Konina zarządzeniem Nr 10/2012 z dnia 10 maja 2012 r. ustalił podział obowiązków przy udzielaniu zamówień publicznych dokonywanych ze środków budżetu Miasta Konina. W zarządzeniu wskazano WPiZP (dalej: organizator) do prowadzenia procedury udzielenia zamówienia, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro na podstawie zlecenia i materiałów przedłożonych przez odpowiedni wydział (dalej: zamawiający) Urzędu wydający środki z budżetu Miasta Konina. Zarządzenie określało reguły postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego po złożeniu przez zamawiającego zlecenia przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego wraz z danymi i materiałami niezbędnymi do przygotowania SIWZ. W załączniku do powyższego zarządzenia zostały wymienione osoby tworzące zespół do spraw zamówień publicznych. Spośród członków zespołu Prezydent m. Konina powoływał w drodze decyzji pracowników do prac w poszczególnych komisjach przetargowych. Zarządzenie to zawierało wytyczne prac komisji przetargowej zwane Regulaminem Prac Komisji Przetargowej, w którym wyszczególniono ogólne obowiązki przewodniczącego i członków komisji (nie przypisano konkretnych zadań członkom komisji przetargowej). Zarządzenie to zawierało również wzory dokumentów obowiązujących w procedurze przetargowej. Powyższe procedury nie zawierały konieczności przeprowadzenia analizy efektów przed zleceniem realizacji usługi podmiotowi zewnętrznemu a także nie przewidywały weryfikacji zasadności zlecenia prac mogących wchodzić w zakres obowiązków służbowych osób etatowo zatrudnionych w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 112-155)

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

Zarządzeniem Nr 15/2014 z dnia 5 czerwca 2014 r. Prezydent m. Konina wprowadził zmiany ww. zarządzeniu wynikające z nowelizacji Pzp. oraz ustalił nowy skład zespołu do spraw zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 108-111)

Pracownicy prowadzący postępowania dotyczące zamówień publicznych, w tym członkowie komisji przetargowych oraz osoby wchodzące w skład zespołu do spraw zamówień publicznych były przeszkolone w zakresie udzielania zamówień. Szkoleniami objęto łącznie 28 osób (czterech pracowników WPIZP uczestniczyło w 18 szkoleniach).

(dowód: akta kontroli str. 156-163)

Zarządzeniem Nr 2/2009 z dnia 5 lutego 2009 r. Prezydent m. Konina ustalił zasady przeprowadzania i realizacji zamówień o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14000 euro. W zarządzeniu zawarto m.in. że zakupy dostawy, usługi lub roboty budowlane zlecane były przez kierownictwo Urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych Urzędu. Określono w nim kwoty przy których wymagana była forma pisemna umowy oraz kwoty przy których wymagane było udokumentowanie przeprowadzonego postępowania, wyboru wykonawcy (oferta, cenniki, notatka służbowa itp.) Załącznik nr 2 do ww. zarządzenia stanowił wzór rejestru umów podpisywanych przez kierowników poszczególnych wydziałów Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 103-107)

W związku z nowelizacją Pzp, polegającej m.in. na zmianie kwoty od której należy stosować przepisy tej ustawy Prezydent m. Konina zaktualizował powyższe zarządzenie i w dniu 25 kwietnia 2014 r. podpisał nowe o nr 13/2014 dotyczące dokonywania zakupów dostaw, usług lub robót budowlanych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro ze środków budżetu Miasta Konina. Zarządzenie to, nie określało w jaki sposób należy wyliczać i dokumentować ustalenie wartości szacunkowej zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 97-102)

W wyjaśnieniach Prezydent m. Konina podał, że pkt 2 załącznika do ww. zarządzenia mówi, że przy dokonywaniu zakupów, dostaw, usług lub robót budowlanych należy kierować się celowością, oszczędnością i gospodarnością. Dotyczy to również etapu szacowania zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 270-274)

Urząd nie sporządził planu, harmonogramu przeprowadzania zamówień publicznych a także nie prowadził analizy ryzyka powodzenia realizacji. Zadania objęte szczegółowym badaniem zostały ujęte w uchwałach budżetowych na dany rok. W wyjaśnieniach Prezydent m. Konina podał, że podstawą realizacji postępowania jest jego ujęcie w budżecie miasta na dany rok, a co za tym idzie – zakres, środki finansowe oraz kolejność (harmonogram) realizacji poszczególnych zadań gminnych określa uchwała Rady Miasta Konina i Wieloletnia Prognoza Finansowa. Decyzja co do prowadzenia poszczególnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego podejmowana jest po uwzględnieniu aktualnych (zmieniających się) okoliczności udzielania zamówienia (dostępne środki finansowe, warunki atmosferyczne, czynności administracyjne, pilność potrzeby udzielenia zamówienia itp.).

(dowód: akta kontroli str. 5-9)

Z przeprowadzonej podczas kontroli analizy postępowań, wynika że realizowane przez Urząd zadania mieszczą się w granicach spraw publicznych określonych w szczególności w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o samorządzie powiatowym. Regulamin organizacyjny Urzędu określa precyzyjnie zakres działań poszczególnych komórek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 36-96)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK stworzenie w urzędzie planu/harmonogramu zamówień publicznych korzystnie wpłynęłoby na koordynowanie wydatków oraz zapewnienie, że zamówienia udzielane będą z zachowaniem właściwych trybów postępowania.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w wyżej opisanym zakresie.

2. Zgodność udzielania zamówień publicznych na usługi podmiotom zewnętrznym, z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i regulacjami wewnętrznymi

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zakres przedmiotowy

W kontrolowanym okresie Urząd udzielał zamówień publicznych na usługi podmiotom zewnętrznym w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 Pzp) lub w trybie zamówienia z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 Pzp) oraz poza regulacją ustawową (art. 4 pkt 8 Pzp). W latach 2012 - 2014 (I półrocze) Urząd udzielił 669 zamówień publicznych² o łącznej wartości 88.349.534,50 zł, w tym 592 o wartości 7.367.824,27 zł bez stosowania regulacji ustawowych (art.4 Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 314-387)

W roku 2012 Urząd udzielił 240 zamówień o łącznej wartości 33.419.617,25 zł, w tym 214 bez stosowania trybów ustawowych (art. 4 Pzp) o wartości 3.237.768,07 zł, oraz 26 zamówień z zastosowaniem trybów określonych w Pzp o wartości 30.181.849,18 zł., z czego jedno zamówienie o wartości 3.271.050,00 zł w trybie zamówienia z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 314-337, 388-394)

W roku 2013 Urząd udzielił 284 zamówień o łącznej wartości 44.038.815,60 zł, w tym 247 o wartości 2.394.284,30 zł bez stosowania regulacji ustawowych (art. 4 Pzp) oraz 37 zamówień o wartości 41.644.531,30 zł. przy zastosowaniu trybów określonych w Pzp (z tego dziewięć zamówień o wartości łącznej 16.217.142,03 zł w trybie zamówienia z wolnej ręki - art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 67 ust.1 pkt 3 i 6 Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 338-370, 395-402)

W roku 2014 (I półrocze) Urząd udzielił łącznie 145 zamówień o wartości 10.891.101,65 zł, w tym 131 o wartości 1.735.771,90 zł bez stosowania regulacji ustawowych (art. 4 Pzp) oraz 14 zamówień o wartości 9.155.329,18 zł przy zastosowaniu trybów określonych w Pzp. (z tego jedno zamówienie o wartości 2.990.000,00 zł w trybie zamówienia z wolnej ręki - art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 371-387, 403-406)

² W tym 11 z wolnej ręki o wartości łącznej 22.478.192,00 zł.

W roku 2012 przeprowadzono 26 postępowań przetargowych (96,3%), w których jedynym kryterium oceny ofert była cena oraz jedno postępowanie pn. „Wykonanie bankowej obsługi budżetu Miasta Konina oraz podległych jemu samorządowych jednostek organizacyjnych” w którym kryterium oceny ofert była cena (opłata ryczałtowa) 80% oraz marża dla kredytu w rachunku bieżącym 20%.

W roku 2013 przeprowadzono 37 postępowań i we wszystkich przeprowadzonych postępowaniach o zamówienie publiczne na usługi jedynym kryterium zastosowanym była cena wykonania usługi.

W roku 2014 (I półrocze) przeprowadzono 14 postępowań o zamówienie publiczne na usługi z czego w 13 postępowaniach jedynym kryterium oceny ofert była cena a w postępowaniu pn. „Oczyszczanie Miasta Konina” oprócz zastosowania kryterium ceny w 95% zastosowano również kryterium „lokalizacji bazy magazynowo-transportowej” 5%.

(dowód: akta kontroli str.388-406)

W wyjaśnieniach w sprawie rzadkiego zastosowania innych kryteriów oceny ofert poza cenowym Prezydent m. Konina podał, że przy zastosowaniu kryterium ceny łatwo jest uzasadnić wybór konkretnego wykonawcy, zwłaszcza przy ewentualnym odwołaniu. Postępowanie jest krótsze, co ma duże znaczenie w przypadku konieczności pilnego wykonania postępowań. Dewaluacja ceny w kryteriach oceny ofert jest często postrzegana jako przejaw niegospodarności przy wydawaniu środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 17-21)

Zgodnie z art. 29 ust. 3 Pzp, przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy „lub równoważny”. W analizowanych postępowaniach w żadnym przypadku w SIWZ oraz w załącznikach nie naruszono zakazu określonego w art. 29 ust. 3.

(dowód: akta kontroli str. 270-274)

W kontrolowanym okresie, po wejściu w życie zmian w Pzp dotyczących grup kapitałowych, nie wystąpiły przypadki wykluczenia wykonawcy, który złożył indywidualne ofertę lub wnioski o dopuszczenie do udziału w tym samym postępowaniu, co grupa kapitałowa do której się zaliczał.

(dowód: akta kontroli str. 270-274)

W okresie objętym kontrolą do Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) wpłynęły trzy odwołania dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego przez Urząd:

- pn. „Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Konina”. Odwołujący złożył odwołanie od czynności zamawiającego dotyczącej oceny i wyboru oferty najkorzystniejszej. Odwołanie oddalone przez KIO (trzyosobowy skład komisji odwoławczej),
- pn. „Oczyszczanie Miasta Konina”. Odwołujący złożył odwołanie na nieprawidłowe ustalenie wartości zamówienia, co zdaniem odwołującego, w konsekwencji skutkowało nieprawidłową oceną ofert i wyborem oferty najkorzystniejszej. Odwołanie oddalone przez KIO (jednoosobowa komisja odwoławcza),
- pn. „Urządzanie, pielęgnacja i porządkowanie terenów zieleni w parku im. F. Chopina w Koninie wraz z prowadzeniem i ochroną Mini ZOO”. Po otrzymaniu zawiadomienia o wykluczeniu z przedmiotowego przetargu i wyborze najkorzystniejszej oferty innego wykonawcy, odwołujący złożył odwołanie. Zamawiający swoje wykluczenie argumentował brakiem spełnienia przez

odwołującego warunku SIWZ dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej (opłacona polisa a w przypadku jej braku inny dokument potwierdzający, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia). Odwołanie uwzględniono (jednoosobowa komisja odwoławcza).

(dowód: akta kontroli str. 229-269)

2.2. Przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

Kontrolą NIK objęto trzy zadania (celowy dobór próby), o łącznej wartości 6.949.674,60 zł, które dotyczyły:

1. Wykonania dokumentacji przyszłościowej na adaptację budynku Sądu Rejonowego na potrzeby administracji samorządowej w Koninie³ (dalej: dokumentacja przyszłościowa) – zamówienie udzielone w 2012 r., postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość szacunkową zamówienia ustalono w dniu 5.06.2012 r. na kwotę 56.910,57 zł. Postępowanie wszczęto w dniu 21.06.2012 r. Umowa została zawarta w dniu 30.07.2012 r. na kwotę 68.800,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 455-536)

2. Wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej na adaptację budynku Sądu Rejonowego w Koninie na cele administracyjne⁴ (dalej: dokumentacja projektowo-kosztorysowa) – zamówienie udzielone w 2013 r., przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość szacunkową zamówienia ustalono w dniu 28.08.2013 r. na kwotę 81.300,81 zł. Postępowanie wszczęto w dniu 17.09.2013 r. Umowa została podpisana w dniu 28.10.2013 r. na kwotę 73.800,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 537-611)

3. Zagospodarowania odpadów pochodzących z terenu Miasta Konina⁵ (dalej: zagospodarowanie odpadów Miasta Konina) – zamówienie udzielone w 2013 r., przeprowadzone w postępowaniu z wolnej ręki (art.67 ust 1 pkt 1 lit a Pzp). Wartość szacunkową zamówienia ustalono w dniu 15.11.2013 r. na kwotę 6.263.975,04 zł. Postępowanie wszczęto w dniu 28.11.2013 r. Umowa została podpisana w dniu 12.12.2013 r. na kwotę 6.806.994,60 zł.

(dowód: akta kontroli str. 407-454)

W wyniku kontroli powyższych postępowań nie stwierdzono nieprawidłowości w stosowaniu przepisów Pzp. Wartość zamówienia została oszacowana w kontrolowanych postępowaniach na podstawie kalkulacji szacunkowej. W przypadku dokumentacji przyszłościowej jak i dokumentacji projektowo-kosztorysowej wartość szacunkową zamówienia i opis przedmiotu zamówienia wykonał pracownik Wydziału Inwestycyjnego, natomiast w przypadku zagospodarowania odpadów Miasta Konina wartość szacunkowa zamówienia została ustalona przez pracownika Wydziału Gospodarki Komunalnej (pracownik merytorycznie odpowiedzialny za postępowanie). Zarówno ogłoszenia o zamówieniach, jak i SIWZ zawierały zapisy wymagane przez ww. ustawę dla trybu przetargu nieograniczonego. Ogłoszenia o zamówieniu, zgodnie z przepisami Pzp,

³ Przedmiotem umowy było wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na adaptację Sądu Rejonowego przy ul. Wojska Polskiego w Koninie na potrzeby administracji samorządowej w zakresie budynku A, zagospodarowanie terenu (oświetlenie, parkingi, chodniki, zieleń) i garaży w oparciu o koncepcję architektoniczną adaptacji budynku Sądu Rejonowego oraz budynku garażowego wraz z zagospodarowaniem działki – wariant 1 z aktualizacją, które stanowią załącznik nr 1 do umowy.

⁴ Przedmiotem umowy było wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na adaptację Sądu Rejonowego przy ul. Wojska Polskiego w Koninie na cele administracyjne w ramach zadania inwestycyjnego w zakresie: budynek A w pełnym zakresie adaptacji, budynek B w zakresie docieplenia stropu i ścian wraz z elewacją, zagospodarowanie terenu, zabezpieczenie zasilania awaryjnego w energię elektryczną dla budynku A i B.

⁵ Przedmiotem umowy było zagospodarowanie przez Instalację Przetwarzania Odpadów Komunalnych zwaną dalej RIPOK-iem, pochodzących z terenu Miasta Konina zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz wszystkich odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki.

opublikowane zostały w Biuletynie Zamówień Publicznych, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Koninie oraz wywieszane zostały na tablicy ogłoszeń w Urzędzie, w przypadku przetargów nieograniczonych odpowiednio na 14 i 10 dni przed terminem otwarcia ofert, co było zgodne z postanowieniami art. 43 Pzp. Oprócz ogłoszenia, także SIWZ opublikowana została na stronie internetowej Urzędu. Prezydent m. Konina każdorazowo powoływał komisję przetargową, która przeprowadzała postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. W decyzjach dotyczących powołania komisji przetargowej wskazano skład komisji przetargowej, a odpowiedzialność funkcyjna poszczególnych członków komisji, wynikała z regulaminu komisji przetargowej. W kontrolowanych postępowaniach komisja przetargowa składała się z pięciu osób, wśród których znajdowali się pracownicy z wydziałów merytorycznie odpowiedzialnych za określenie przedmiotu zamówienia oraz określenie wartości szacunkowej zamówienia. Każdemu członkowi komisji przetargowej na posiedzeniu komisji, przypisane zostały zadania. Zadaniem członka komisji było dokonanie oceny w zakresie, wyznaczonym przez przewodniczącego komisji (np. spełnienia warunków w postępowaniu przetargowym lub złożenia wymaganych dokumentów).

(dowód: akta kontroli str. 424-428, 484-491, 562-570)

W postępowaniu na dokumentację przyszłościową ofertę złożyło 13 firm, z których organizator wykluczył 2 wykonawców z powodu nie złożenia w wyznaczonym terminie wymaganych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 484-491, 493-498)

W postępowaniu na dokumentację projektowo-kosztorysową ofertę złożyło 18 firm, z których organizator wykluczył 3 wykonawców z powodu nie uzupełnienia w wyznaczonym terminie wymaganych dokumentów oraz odrzucił 3 oferty na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 Pzp z powodu niezgodności złożonej oferty z treścią warunków zawartych w SIWZ (brak lub nieprawidłowo wypełniony formularz cenowy, brak spełnienia warunku dotyczącego wiedzy i wykształcenia).

(dowód: akta kontroli str. 562-570, 589-599)

W przeprowadzonym postępowaniu z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a) dotyczącym zagospodarowania odpadów z Miasta Konina. Prezydent m. Konina powołał komisję przetargową Decyzją z dnia 29 listopada 2013 r., wskazując firmę z którą były przeprowadzone negocjacje cenowe. Oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania członków komisji przetargowej (ZP-1), zostały przez nich podpisane w dniu 9 grudnia 2013 r. – tj. w dniu negocjacji z zaproszonym wykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 412-415, 419)

W kontrolowanych postępowaniach nie wystąpiły zamówienia dodatkowe lub uzupełniające, które przewiduje art. 67 ust. 1 pkt. 5-7 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 465-474, 537-549)

2.3. Prawdliwość udzielenia zamówień niepodlegających przepisom Pzp

Kontrolą objęto pięć zadań spośród zamówień o zbliżonym charakterze, wybranych metodą próby celowej, których wartość szacunkowa nie przekroczyła 14.000 euro:

1. Opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na budowę ulicy Brunatnej - etap I – umowa zawarta w dniu 7 czerwca 2013 r. na kwotę 51.291,00 zł (brutto), wartość szacunkowa zamówienia to 54.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 612-653)

2. Opracowanie dokumentacji przyszłościowej na budowę boiska gimnazjum nr 7 przy ulicy Kard. Wyszyńskiego – umowa zawarta w dniu 26 kwietnia 2013 r. na kwotę 14.937,12 zł (brutto), wartość szacunkowa zamówienia to 24.390,00zł.

(dowód: akta kontroli str. 654-670)

3. Opracowanie dokumentacji projektowej na budowę ulicy Wierzbowej w Koninie (od ulicy Europejskiej w kierunku wschodnim) – umowa zawarta w dniu 15 lutego 2013 r. na kwotę 27.982,50 zł (brutto), wartość szacunkowa zamówienia to 40.650,41 zł.

(dowód: akta kontroli str. 671-690)

4. Opracowanie dokumentacji projektowej na rozbudowę boisk ZSGE przy ulicy Kardynała Wyszyńskiego 3 w Koninie – umowa zawarta w dniu 2 kwietnia 2013 r. na kwotę 24.600,00 zł (brutto), wartość szacunkowa zamówienia to 52.349,99 zł.

(dowód: akta kontroli str. 691-725)

5. Opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na budowę Sali gimnastycznej szkoły podstawowej nr 1 w Koninie – umowa zawarta w dniu 26 marca 2014 r. na kwotę 69.864,00 zł (brutto), wartość szacunkowa zamówienia to 56.910,57 zł.

(dowód: akta kontroli str. 714-725)

Wszystkie ww. zadania zostały zlecone przez Wydział Inwestycji zgodnie z art. 4 pkt 8 Pzp, czyli bez stosowania przepisów tej ustawy z uwagi na wartość nie przekraczającą wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro. Wartość szacunkową kontrolowanych zamówień publicznych w każdym przypadku ustalał wyznaczony przez kierownika wydziału pracownik, którego zadaniem było również szczegółowe określenie przedmiotu zamówienia oraz przeprowadzenie całego postępowania (osoba merytorycznie odpowiedzialne w wydziale za zamówienie publiczne). Zgodnie z zasadami dokonywania zakupów dostaw, usług i robót budowlanych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro (obecnie 30.000 euro) ze środków budżetu Miasta Konina. Zamawiający wysłał formularz ofertowy do 6 wykonawców w zadaniu 1, do 6 wykonawców w zadaniu 2, do 7 wykonawców w zadaniu 3, do 7 wykonawców w zadaniu 4 oraz do 6 wykonawców w zadaniu 5. Na wysłane zapytanie cenowe odpowiedziało odpowiednio 2, 3, 5, 3, 5 firm. Wyboru wykonawcy zamówienia publicznego dokonano na podstawie otrzymanych dokumentów oraz kryterium najniższej ceny. Wyłonionego w ten sposób wykonawcę zamówienia publicznego akceptował Kierownik Wydziału a ostatecznie zatwierdzał Prezydent m. Konina.

(dowód: akta kontroli str. 652-653, 670, 688, 713, 725)

Analiza notatek służbowych zamieszczonych w dokumentacji ww. postępowań wykazała, że oferty z zapytaniem cenowym były wysyłane przez Wydział Inwestycji w większości do tej samej grupy wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 646-647, 662, 681, 704, 723)

Uchwałą Rady Miasta Konina nr 506 z dnia 19 grudnia 2012 r. zostały wpisane do budżetu m. Konina zadania nr 2, 3 i 4, natomiast zadanie nr 1 zostało wpisane do budżetu m. Konina w dniu 30 stycznia 2013 r. uchwałą Rady Miasta Konina nr 513.

(dowód: akta kontroli str. 291)

We wszystkich umowach zamieszczono zapisy gwarantujące właściwą ich realizację, zabezpieczające interes zamawiającego dotyczące m.in. terminu realizacji zamówienia, ustanowienia zabezpieczeń i kar umownych z tytułu

niewłaściwej, w tym nieterminowej, realizacji umowy, trybu zgłaszania i dokonywania odbiorów (oraz rozliczeń) częściowych i końcowych, warunków odstąpienia przez zamawiającego od umowy. Zamawiający żądał, aby przed podpisaniem umów wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w kwocie odpowiadającej 10 % zaoferowanej ceny.

(dowód: akta kontroli str. 617-630, 656-661, 677-679, 694-697, 718-720)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Art. 32 ust. 1 i 2 Pzp stanowią m.in., że wartość zamówienia⁶ powinna być ustalona przez zamawiającego z należytą starannością oraz, że zabronione jest dzielenie zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp.

W dniu 10 grudnia 2012 r. został ogłoszony przetarg nieograniczony na „utrzymanie, pielęgnację i porządkowanie zieleni miejskiej na terenie Konina”. Postępowanie w sprawie tego zamówienia zostało, zgodnie z przepisami Pzp, przeprowadzone w procedurze unijnej. Wartość szacunkowa tego zamówienia została ustalona w dniu 22.10.2012 r. na kwotę 1.832.703,57 zł stanowiącą równowartość 455.941,78 euro. Natomiast w dniu 24 grudnia 2012 r. został ogłoszony przetarg nieograniczony na „utrzymanie zieleni w pasach drogowych ulic miasta Konina w roku 2013”. Postępowanie w sprawie tego zamówienia zostało przeprowadzone w procedurze krajowej, a jego wartość szacunkowa została ustalona w dniu 26.11.2012 r. na kwotę 396.078,00 zł stanowiącą równowartość 98.536,67 euro.

(dowód: akta kontroli str.726-826, 827-886)

W ocenie NIK, przy wszczynaniu tych procedur możliwe było ustalenie tożsamości przedmiotowej obu zamówień (usługi tego samego rodzaju), tożsamości czasowej zamówień (głównie 2013 r.) oraz możliwości ich wykonania przez jednego wykonawcę (zbliżony lub wręcz tożsamy rodzaj czynności objętych usługą). Skutkować to powinno ustaleniem jednej wartości obu objętych zamówieniami zadań i udzieleniem zamówień w jednej procedurze.

Kierownik Wydziału Prawnego i Zamówień Publicznych wyjaśniła, że: „realizacja zadań związanych z utrzymaniem zieleni w mieście przypisana jest dwóm odrębnym wydziałom. Wydziały te planują wydatki w swoim zakresie, wnosząc zadania do ujęcia w budżecie Miasta Konina. Wydział Prawny i Zamówień Publicznych, przeprowadzając ww. postępowanie, kierował się posiadaną w danym momencie wiedzą i nie dokonał podziału zamówienia, celem uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp”.

(dowód: akta kontroli str. 282-284)

2. Urząd przeprowadzając postępowania na zamówienia publiczne dotyczące np. dokumentacji projektowej na budowę ulicy Brunatnej-etap I (o wartości szacunkowej 54.000 zł) i dokumentacji projektowej na budowę ulicy Wierzbowej w Koninie (od ulicy Europejskiej w kierunku wschodnim o wartości szacunkowej 40.650,41 zł), pomimo tożsamości przedmiotowej zamówień, nie dokonał zsumowania w celu ustalenia wartości szacunkowej całego zamówienia i określenia trybu postępowania w jakim powinien zostać wyłoniony wykonawca.

(dowód: akta kontroli str. 653-714)

⁶ Zgodnie z definicją ustawową (art. 2 pkt 13 Pzp) zamówienie publiczne to m.in. umowa odpłatna zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest usługa. Z jednym zamówieniem mamy do czynienia wówczas, gdy w tym samym czasie możliwe jest udzielenie podobnego przedmiotowo i funkcjonalnie zamówienia, które może być wykonane przez jednego wykonawcę (porównaj opinię Urzędu Zamówień Publicznych dostępną pod adresem: http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:663;szacowanie_wartosci_i_udzielanie_zamowien_objetych_projektem_wspolfinansowanym_ze_srodkow_unii_europejskiej.html).

Zgodnie z art. 32 ustawy Pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. W wyjaśnieniach Prezydent m. Konina podał, że przedmiot zamówienia nie ma charakteru usług powtarzających się okresowo ani nie jest to zamówienie udzielane w częściach, a jak wskazano tylko do takich zamówień odnosi się ustawa Pzp w zakresie szacowania wartości zamówienia na usługi. Wymienione dokumentacje nie były tożsame czasowo, lokalizacyjnie, terminowo a także przedmiotowo.

(dowód: akta kontroli str. 278-281)

W opinii NIK wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż z analizy dokumentacji zamówień przeprowadzonych w trybie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp (notatek służbowych zamieszczonych w aktach) wynika, że Urząd wysłał ofertę z zapytaniem cenowym do tych samych firm we wszystkich kontrolowanych zamówieniach, mimo różnego kodu CPV, co wskazuje na tożsamość przedmiotową ww. postępowań.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK w postępowaniu dotyczącym zagospodarowania odpadów z Miasta Konina, członkowie komisji przetargowej (zgodnie z art. 17 Pzp) pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania (druk ZP-1), winni podpisać w dniu powzięcia informacji z jakim podmiotem będą prowadzone negocjacje. Taką informację członkowie komisji przetargowej uzyskali w dniu 29 listopada 2013 r. z treści Decyzji Prezydenta m. Konina o powołaniu komisji przetargowej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

3. Prawidłowość zawartych umów na usługi zewnętrzne

Opis stanu
faktycznego

Zawarte umowy były zgodne ze wzorami umów, ustalonymi w toku postępowania przetargowego. W większości zawartych przez Urząd umów (objętych kontrolą) zamieszczono zapisy gwarantujące właściwą ich realizację, zabezpieczające interes zamawiającego dotyczące m.in. terminu realizacji zamówienia, ustanowienia zabezpieczeń i kar umownych z tytułu niewłaściwej, w tym nieterminowej, realizacji umowy, trybu zgłaszania i dokonywania odbiorów (oraz rozliczeń) częściowych i końcowych, warunków odstąpienia przez zamawiającego od umowy. Zamawiający żądał, aby przed podpisaniem umów wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w kwocie odpowiadającej 10 % zaoferowanej ceny, np. w wysokości 6.888,00 zł (dokumentacja przyszłościowa) oraz 7.380,00 zł (dokumentacja projektowo-kosztorysowa). Wykonawcy wnieśli ww. zabezpieczenie w wymaganych kwotach w formie gwarancji ubezpieczeniowych oraz gotówki.

W umowach zawarto możliwość zmian postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy w zakresie terminu realizacji (przedłużającego się oczekiwania na decyzje administracyjne nie wynikającego z winy wykonawcy lub przedłużających się uzgodnień branżowych) oraz w zakresie wartości przedmiotu zamówienia (w przypadku zmiany stawki podatku VAT). Wszystkie umowy podpisane zostały przez Prezydenta lub z jego upoważnienia przez Zastępcę Prezydenta m. Konina, przy kontrasygnacie Skarbnika.

(dowód: akta kontroli str. 467-472, 539-556)

W kontrolowanych postępowaniach środki na wynagrodzenie wszystkich wykonawców zostały zapisane w budżecie Urzędu przed podpisaniem umowy.

(dowód: akta kontroli str. 292-305)

Umowa dotycząca sporządzenia dokumentacji przyszłościowej zawarta w dniu 30.07.2012 r. na kwotę 68.800,00 zł, została rozwiązana 23.11.2012 r. W trakcie opracowania przedmiotowej dokumentacji, zdecydowano o innym przeznaczeniu projektowanego budynku „A” planując wprowadzenie do niego Wydziału Komunikacji, pierwotnie zlokalizowanego w sąsiednim budynku. Ze względu na specyfikę lokalizacyjną związaną z obsługą patentów, systemami elektroniczno-informatycznymi niezasadne było kontynuowanie prac projektowych wg pierwotnej koncepcji. Z uwagi na zmianę przedmiotu zamówienia konieczne było rozwiązanie umowy i rozliczenie z wykonawcą wykonanego zakresu prac projektowych.

(dowód: akta kontroli str. 455-466, 473-477, 518-536)

Do umowy na dokumentację projektowo-kosztorysową sporządzono dwa aneksy dotyczące zmiany terminu wykonania przedmiotu umowy. Pierwotny termin wykonania przedmiotu umowy został określony na dzień 12 grudnia 2013 r. Ze względu na długi czas wydawania opinii i uzgodnień przez jednostki administracji, których uzyskanie warunkowało dalsze prace projektowe, wykonawca wystąpił o przedłużenie terminu realizacji przedmiotu zamówienia o 33 dni. W związku tym, iż wnioskowany termin zakończenia prac projektowych upływał w kolejnym roku, w dniu 10 grudnia 2013 r. został zawarty aneks nr 1 przedłużający ten termin do 31 grudnia 2013 r. Po zatwierdzeniu przez Radę Miasta Konina przesunięcia środków finansowych na rok następny z powodu przedłużenia się terminu realizacji przedmiotu zamówienia zawarto aneks nr 2 określający termin wykonania dokumentacji na dzień 16 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 545-556)

W umowie zawartej z wolnej ręki w dniu 12 grudnia 2013 r. dotyczącej zagospodarowania odpadów z Miasta Konina nie zabezpieczono interesu zamawiającego w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia poprzez zamieszczenie odpowiednich zapisów w umowie dotyczących np. wprowadzenia kar umownych, ustanowienie stosownego zabezpieczenia należytej realizacji bądź ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 407-412)

W wyjaśnieniach Prezydent m. Konina podał, że w Wojewódzkim Planie Gospodarowania Odpadami Regionalna Instalacja została wskazana jako jedyne miejsce zagospodarowania odpadów komunalnych w pobliżu Miasta Konina. W tej sytuacji nie było potrzeby wprowadzania dodatkowych zabezpieczeń, zwłaszcza że Miejski Zespół Gospodarki Odpadami Komunalnymi (MZGOK) w świetle prawa musi przyjąć i zagospodarować odpady, a jeżeli nie może ich przyjąć, to wyznaczona jest instalacja zastępcza. W związku z tym nie ma realnego zagrożenia nienależytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 288-290)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK zawarcie w umowie klauzuli należytego wykonania przedmiotu umowy, chociażby w formie gwarancji ubezpieczeniowych, przyczyniłoby się do zabezpieczenia interesu zamawiającego przed ewentualnymi skutkami nienależytego wykonania zamówienia. Ponadto, dla osiągnięcia założonych celów, przy celowym i oszczędnym dokonywaniu wydatków (art. 44 ust.3 pkt 1 lit. b ustawy

o Finansach Publicznych⁷) dobra praktykę stanowi żądanie od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy służącego pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia właściwego ustalania przedmiotu zamówienia oraz szacowania jego wartości, w sposób zapobiegający możliwości podziału tego zamówienia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 3 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Piotr Kręt
starszy inspektor kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

