



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4113-002-02/2014
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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	D/14/506 - Realizacja zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Maria Wojcińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90996 z dnia 7 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej S.A., ul. Rybaki 18a, 61-884 Poznań (dalej: MPGM lub Spółka)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krzysztof Jonczyk, Prezes Zarządu Spółki od 8 sierpnia 2014 r. (dalej: Prezes) W okresie od 1 października 2008 r. do 7 sierpnia 2014 r. Prezesem Zarządu Spółki był pan Przemysław Szczepaniak. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność MPGM w zakresie realizacji zamówień publicznych na usługi zewnętrzne².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę ogólną uzasadnia przeprowadzenie wybranych do kontroli postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: PZP); czytelne określenie zadań i odpowiedzialności członków komisji przetargowych, właściwy wybór wykonawców oraz zawieranie umów z zachowaniem przepisów prawa i w sposób gwarantujący zabezpieczenie interesów Spółki.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły zawierania umów o wartości poniżej 14 tys. euro netto z naruszeniem regulacji wewnętrznych. Ponadto stwierdzono, że jedno ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego nie zostało niezwłocznie zamieszczone w do Biuletynu Zamówień Publicznych (dalej: BZP).

¹ Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej i ocenach cząstkowych stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Założenia kontroli obejmowały przeprowadzenie badań dotyczących okresu od 1 stycznia 2012 do 30 czerwca 2014, jednak Spółka po zakończeniu umowy na zarządzanie komunalnym zasobem lokalowym nie stosuje przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, co zostało opisane w wystąpieniu pokontrolnym.

³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013, poz. 907, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym

1.1. Planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym (udzielania zamówień)

Opis stanu faktycznego

Spółka zlecała podmiotom zewnętrznym wykonywanie niektórych zadań, niezwiązanych ze swoją podstawową działalnością, np. sprzątanie siedzib własnych czy ochronę osób i obiektów. Ponadto, znaczna część zleczanych na zewnątrz zadań była związana z realizacją w latach 2009-2013 kontraktu na zarządzanie zasobem komunalnym Miasta Poznania⁴. Dotyczyły one m.in. nadzoru obiektów, wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej, konserwacji przewodów kominowych, okresowej kontroli instalacji gazowej oraz odśnieżania dachów. MPGM nie dysponował takimi zasobami kadrowymi i technicznymi, które pozwoliłyby na realizację tych zadań samodzielnie.

(dowód: akta kontroli str. 9-31, 187-204, 454-501)

W Spółce nie przewidywano tworzenia oraz nie sporządzano pisemnych analiz i oceny potrzeb dotyczących zlecenia usług podmiotom zewnętrznym, a także przewidywanych efektów takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 141-162, 257-259, 271-275)

Prawo zgłaszania zapotrzebowania na usługi przysługiwało kierownikom komórek i jednostek organizacyjnych, a decyzję o ich zleceniu na zewnątrz podejmował Zarząd. Przy zgłaszaniu zapotrzebowania nie było konieczności jego uzasadniania pod kątem legalności, gospodarności i celowości; nie istniał również obowiązek wykazywania korzyści oczekiwanych z tytułu zlecenia zadań.

(dowód: akta kontroli str. 141-162, 257-259, 271-275)

Efekty zleconych prac były przydatne i wykorzystywane przez jednostkę w wypełnianiu jej statutowych obowiązków, np. wykonywanie dokumentacji projektowo-kosztorysowych wiązało się z realizacją planów remontowych w ramach kontraktu zawartego z Miastem Poznań, a analizy ekonomiczne wykonane w 2013 r. (przeprowadzenie analizy skutków utraty części rynku przez Spółkę, przeprowadzenie badania typu due diligence⁵ kosztów funkcjonowania Spółki oraz przygotowanie projekcji finansowych) związane były z utratą kontraktu z Zarządem Komunalnych Zasobów Lokalowych (dalej: ZKZL) oraz przeprowadzoną restrukturyzacją podmiotu.

(dowód: akta kontroli str. 187-208, 505-523, 872-884, 1065-1070)

Ustalone nieprawidłowości

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

1.2. Określenie wewnętrznych zasad zlecenia usług podmiotom zewnętrznym

Opis stanu faktycznego

Do 15 grudnia 2013 r. w jednostce obowiązywała procedura udzielania zamówień publicznych w MPGM z 23 września 2008 r.⁶ (dalej: Procedura). Dotyczyła ona

⁴ Zamawiającym w postępowaniach było Miasto Poznań - Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych w imieniu i na rzecz którego działał MPGM.

⁵ Badanie typu due diligence (z języka ang.: należyta staranność) – badanie kondycji handlowej, finansowej, prawnej i podatkowej podmiotu, którego celem jest analiza jego dotychczasowej działalności w celu zidentyfikowania potencjalnych ryzyk związanych z jego funkcjonowaniem; często wykonywane przed transakcją kapitałową (np. przejściem spółki).

⁶ Procedura stanowiła załącznik nr 1 do uchwały nr 25/2008 Zarządu MPGM.

udzielania zamówień publicznych oraz zamówień o wartości poniżej progu, o którym mowa w art. 4 pkt 8 PZP. Prezes wyjaśnił, że 16 grudnia 2013 r. (na podstawie sporządzonej 5 listopada 2013 r. opinii prawnej) uchylono Procedurę, ze względu na fakt, że Spółka nie wykonuje usług o charakterze użyteczności publicznej⁷.

W dniu 20 stycznia 2014 r. zaczął obowiązywać Regulamin udzielania zamówień przez MPGM⁸, który odnosił się do zamówień wyłączonych ze stosowania PZP.

(dowód: akta kontroli str. 6, 60-163, 171-186, 187-203)

W Procedurze wskazano, że przy udzielaniu zamówień Spółka reprezentowana była przez Zarząd. Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowań do wysokości 10 000 zł netto oraz udzielenie zamówień odpowiadali kierownicy lub zastępcy kierowników jednostki lub komórki Spółki, upoważnieni na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Zarząd do udzielania zamówień. Osoby te były również odpowiedzialne za przygotowanie postępowania w sprawie o udzielenie zamówienia w przypadku postępowań o wartości przedmiotu zamówienia powyżej 10 000 zł netto. Nadzór merytoryczny nad procedurami udzielania zamówień w Spółce sprawowali: Kierownik i Zastępca Kierownika Działu Zamówień Publicznych, odpowiedzialni m.in. za przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości przekraczającej kwotę określoną w art. 4 pkt 8 ustawy PZP.

(dowód: akta kontroli str. 145-146)

Procedura nie obligowała do przeprowadzenia analizy efektów przed zlecaniem realizacji usług przez podmioty zewnętrzne. Nie przewidywała również weryfikacji zasadności zlecenia prac pod kątem tego, czy przedmiot zamówienia nie wchodzi w zakres obowiązków służbowych pracowników zatrudnionych w MPGM. Przemysław Szczepaniak, były Prezes Zarządu MPGM wyjaśnił m.in., że za zasadność zaplanowania zadań odpowiadali kierownicy poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych. Ponadto zlecane usługi zewnętrzne niejednokrotnie wymagały posiadania koncesji/licencji/uprawnień do wykonywania działalności (np. usługi ochroniarskie, usługi ubezpieczeniowe) bądź specjalistycznych uprawnień zawodowych (np. licencje zawodowe pracowników ochrony, uprawnienia projektowe), których nie posiadali pracownicy Spółki. Weryfikacji udzielanych zamówień dokonywał Zarząd przed podjęciem decyzji o zatwierdzeniu Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) z uwzględnieniem kwalifikacji zatrudnionych w Spółce pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 143-162, 257-259, 271-275)

W Procedurze zawarto Regulamin Pracy Komisji Przetargowej oraz Instrukcję Postępowania Komisji Przetargowej, określające m.in. liczbę członków zespołu oraz zadania komisji. Regulamin zawierał również postanowienia dotyczące obiegu dokumentów związanych z przeprowadzaniem postępowaniem oraz wskazywał odpowiedzialność członków komisji za poszczególne czynności.

(dowód: akta kontroli str. 157-159)

⁷ Spółka stosowała przepisy ustawy PZP na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 tejże ustawy. W opinii prawnej, na którą powołuje się Prezes wskazano m.in., że z orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, np. C-470/99 wynika, iż dla oceny, czy dany podmiot spełnia warunek określony w definicji podmiotu prawa publicznego, dotyczący ustanowienia w szczególnym celu realizacji zadań o charakterze ogólnym, niemających charakteru przemysłowego lub handlowego, decydujące jest, jaką działalność wykonuje w chwili obecnej (podejście funkcjonalne). Po zakończeniu kontraktu na administrowanie komunalnym zasobem lokalowym Spółka wykonuje wyłącznie działalność komercyjną i z tego względu należy uznać, że nie podlega ona rygorom ustawy PZP.

⁸ Regulamin stanowił załącznik nr 1 do uchwały nr 2/2014 Zarządu MPGM.

Procedura regulowała kwestie sposobu oceny ofert w sposób zapewniający konkurencyjność i transparentność wyboru.

(dowód: akta kontroli str. 158-159)

W Procedurze nie określono szczegółowo, w jaki sposób ustalać wartość zamówienia w przypadku braku konieczności stosowania ustawy PZP; nie określono również sposobu dokumentowania czynności związanych z ustalaniem wartości takiego zamówienia. Przemysław Szczepaniak, były Prezes Zarządu MPGM wyjaśnił, że w tym celu wykonywano między innymi następujące czynności: sprawdzano zakres przewidywanych prac i szacowano koszty na podstawie podobnych robót; pracownik działu technicznego wykonywał dokumentację fotograficzną oraz sporządzał notatkę służbową określającą wielkość i zakres prac koniecznych do wykonania, po czym następowało opracowanie kosztorysów inwestorskich i ślepych; wartość zamówień na usługi szacowana była na podstawie podobnych umów zawartych w latach poprzednich i korygowana o liczbę usług zamawianych w danym roku, a następnie przemnażana przez wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 143-162, 257-259, 271-275)

Zgodnie z Procedurą, zamówienia o wartości od kwoty 5 000 zł netto do kwoty określonej w art. 4 pkt 8 PZP udzielane miały być po przeprowadzeniu postępowania polegającego na zamieszczeniu na stronie internetowej Spółki informacji o planowanym zamówieniu, określeniu istotnych warunków zamówienia oraz kryteriów oceny ofert, a także przedstawieniu oferty wzięcia udziału w postępowaniu co najmniej trzem wykonawcom. Wybór miał być dokumentowany poprzez sporządzenie stosownego protokołu. Procedura przewidywała możliwość odstąpienia od takiego trybu postępowania; wymagane było przy tym pisemne uzasadnienie kierownika lub zastępcy kierownika jednostki albo komórki organizacyjnej Spółki (biura/działu).

(dowód: akta kontroli str. 146)

W MPGM nie opracowano dokumentu określającego sposób planowania zamówień publicznych. W latach 2012-2013 nie tworzone harmonogramów zamówień publicznych obejmujących wszystkie postępowania planowane na dany rok. Zespoły zadaniowe bądź kierownicy jednostek i komórek organizacyjnych Spółki (biur/działów) byli odpowiedzialni za tworzenie odrębnych dokumentów, obejmujących zamówienia poniżej i powyżej progu określonego w art. 4 pkt 8 PZP, zatwierdzanych następnie przez Zarząd Spółki. Należały do nich: plany remontów dla zasobów o nieuregulowanym stanie prawnym⁹, plany poprawy warunków pracy w MPGM (obejmujące m.in. przewidywane zakupy w zakresie szkoleń, badań pracowników i remontów), a także zestawienia dostaw i usług, w tym dotyczących zasobu komunalnego¹⁰. Ponadto przy planowaniu zamówień opierano się na planach remontowych dotyczących zasobu komunalnego. Każdorazowo podawano planowany koszt netto usługi oraz (w niektórych przypadkach) kody CPV, podstawę prawną udzielenia zamówienia oraz termin ogłoszenia postępowania.

Przemysław Szczepaniak, były Prezes Zarządu MPGM wyjaśnił, że przed przygotowaniem założeń dotyczących udzielania zamówień publicznych były prowadzone analizy potrzeb poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych

⁹ Zasoby, którymi MPGM zarządza na podstawie art. 752 Kodeksu Cywilnego o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia.

¹⁰ Plany dostaw i usług Spółka przekazywała w celu akceptacji do ZKZL, zgodnie z zawartą umową na zarządzanie zasobem komunalnym.

Spółki w odniesieniu do kosztów poniesionych w latach ubiegłych, a szczególwie dokumentacje były sporządzane jedynie w przypadku zapotrzebowania, które dotychczas nie występowało¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 164-170, 209-241, 257-259, 271-275, 327-367)

Nie ustalono, aby wystąpiły przypadki zlecenia usług podmiotom zewnętrznym nie mieszczących się w zadaniach statutowych realizowanych przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 9-29, 87-140, 454-501)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie planowania zlecenia usług podmiotom zewnętrznym.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Spółka (przy zastosowaniu trybów określonych w PZP) przeprowadziła 42 postępowania o udzielenie zamówień publicznych, efektem czego było wykonanie przez podmioty zewnętrzne usług o łącznej wartości 9 074 274,70 zł¹². Przeprowadzono:

- 36 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego (postępowania na: usługi nadzoru przy użyciu alarmu, usługi ochroniarskie, kontrole przewodów kominowych, czyszczenie i konserwację przewodów kominowych, kontrole okresowe stanu technicznego obiektów budowlanych, kontrole instalacji gazowej, usługi ubezpieczeniowe, wykonywanie dokumentacji projektowo-kosztorysowych, odśnieżanie dachów i usuwanie nawisów śnieżnych i sopli, zabezpieczenie nieruchomości panelami ochronnymi, usługi sprzątnia siedzib własnych, kontrole okresowe instalacji elektrycznej oraz piorunochronnej, wykonanie opracowania projektu monitoringu wizyjnego, kompleksową obsługę ekologicznej oczyszczalni ścieków). Łączna wartość zawartych umów wyniosła 7 919 776,55 zł,

- cztery postępowania w trybie z wolnej ręki (postępowania na odśnieżanie dachów i usuwanie nawisów śnieżnych, usługi nadzoru przy użyciu alarmu, czyszczenie i konserwację przewodów kominowych oraz kontrolę przewodów kominowych). Łączna wartość zawartych umów wyniosła 735 085,64 zł,

- dwa postępowania w trybie zapytania o cenę (postępowania na sprzątnia siedzib własnych i usługę konserwacji dźwigów). Łączna wartość zawartych umów wyniosła 419 412,51 zł.

Na koniec 2012 r. Spółka przeprowadziła 26 postępowań (łączna wartość zawartych umów - 6 802 609,75 zł), a na koniec 2013 r. - 16 postępowań (łączna wartość zawartych umów - 2 271 664,95 zł). Zrealizowane na koniec roku zamówienia - za wyjątkiem zamówienia na ubezpieczenie majątku oraz interesu majątkowego MPGM oraz nieruchomości zarządzanych przez MPGM (dalej: zamówienie na ubezpieczenie majątku) - były planowane i wynikały z dokumentów wskazanych w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia.

¹¹ W trakcie kontroli nie natrafiono na taki przypadek.

¹² Wartość udzielonych zamówień brutto.

W latach 2012-2013, bez stosowania trybów określonych w PZP, zlecono usługi na łączną kwotę 1 897 493,16 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 209-242, 244-256, 453-501)

W dwóch przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na usługi zewnętrzne (tj. 4,76% wszystkich postępowań) Spółka, obok ceny, zastosowała także inne kryteria oceny ofert. Oba postępowania dotyczyły ubezpieczeń (pierwsze – pojazdów, a drugie - majątku i interesu majątkowego MPGM oraz nieruchomości zarządzanych przez MPGM). W postępowaniach tych zastosowano kryterium ceny (waga 80%) oraz kryterium akceptacji przez wykonawcę klauzul fakultatywnych¹³ (20%). Pani Jolanta Przybysz, była Kierownik Działu Zamówień Publicznych wyjaśniła m.in., że w postępowaniach, w których jedynym kryterium była cena, w najlepszy sposób zabezpieczało to interesy zamawiającego; a ponadto przyjęcie ceny jako jedynego kryterium ofert było łatwiejsze do obrony przy ewentualnych odwołaniach przed Krajową Izbą Odwoławczą (dalej: KIO).

W ocenie NIK, w postępowaniach objętych badaniem szczegółowym¹⁴, kryteria oceny ofert określano w sposób gwarantujący racjonalne gospodarowanie finansami.

(dowód: akta kontroli str. 8, 301, 303, 454-458, 1321-1425, 1522-1531)

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 czterech postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowych w ogłoszeniach wskazano m.in., że szczegółowo przedmiot zamówienia został opisany w załącznikach do SIWZ i *w przypadku pojawienia się nazw własnych materiałów należy przyjąć, iż są to przykładowe materiały i mają za zadanie sprecyzowanie oczekiwań jakościowych i technologicznych Zamawiającego. Zamawiający dopuszcza rozwiązania równoważne pod warunkiem, że oferowane produkty posiadają parametry techniczne i jakościowe co najmniej takie same jak produkty podane za pomocą nazw producenta w dokumentacji opisującej przedmiot zamówienia.* Mimo takiej treści ogłoszenia, w żadnym przypadku w załącznikach do SIWZ nie opisano szczegółowo przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, w sposób określony w art. 29 ust. 3 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 301, 303, 454-458, 548-549)

Zgodnie z art. 24b ust. 1 ustawy PZP, zamawiający zwraca się do wykonawcy o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących powiązań kapitałowych istniejących między przedsiębiorcami, w celu ustalenia, czy zachodzą przesłanki wykluczenia wykonawcy. W żadnym z przeprowadzonych postępowań nie miało miejsce wykluczenie wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej, którzy złożyli odrębne oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w tym samym postępowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 454-458)

¹³ Klauzule dotyczyły m.in. rozszerzenia ochrony ubezpieczeniowej i odstąpienia od stosowania udziału własnego.

¹⁴ Postępowania wymienione na stronie 8 wystąpienia.

W postępowaniu dotyczącym świadczenia usług nadzoru przy użyciu alarmu, wszczętym 18 stycznia 2012 r., wykonawca skorzystał z uprawnienia określonego w art. 180 PZP i wniósł odwołanie do Prezesa KIO. Zostało ono rozpatrzone w składzie jednoosobowym. Odwołanie zostało przez KIO oddalone.

(dowód: akta kontroli str. 454-458)

Szczegółowym badaniem, w toku kontroli NIK, objęto następujące postępowania o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego¹⁵:

- ubezpieczenie majątku (wartość udzielonego zamówienia brutto 2 143 380 zł),
- opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na dobudowę przewodów kominowych wraz z uzyskaniem pozwoleń wynikających z obowiązujących przepisów prawa (wartość udzielonego zamówienia brutto 79 704 zł),
- usługi nadzoru przy użyciu alarmu (wartość udzielonego zamówienia brutto 1 128 165 zł),
- wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej (wartość udzielonego zamówienia brutto 57 700 zł),
- wykonanie opracowania projektu monitoringu wizyjnego wraz z montażem systemu monitoringu wizyjnego oraz świadczenie ochrony fizycznej i nadzoru przy użyciu monitoringu przy ul. Nadolnik w Poznaniu (dalej: opracowanie projektu monitoringu wizyjnego, wartość udzielonego zamówienia brutto 82 942,14 zł).

(dowód: akta kontroli str. 454-458, 550-551)

Realizacja zamówień była wynikiem zdefiniowanych potrzeb komórek organizacyjnych Spółki. Zgodnie z Procedurą, każdorazowo przed rozpoczęciem prac nad przygotowaniem postępowania uprawniona osoba¹⁶ składała do Działu Zamówień Publicznych druk *Zlecenie przeprowadzenia przetargu*, w którym wskazane były m.in. standardy, jakie winna spełniać zamawiana usługa oraz termin jej wykonania. Zgodnie z wyjaśnieniami pani Jolanty Przybysz, byłej Kierownik Działu Zamówień Publicznych, zamawiający korzystał ze swoich doświadczeń z lat poprzednich; brał też pod uwagę koszty eksploatacji produktu i koszty serwisu (np. w postępowaniu na opracowanie projektu monitoringu wizyjnego przewidziano konserwację systemu alarmowego).

(dowód: akta kontroli str. 8, 145-150, 302, 305-306, 608-609, 739-758, 903-904, 1089-1091, 1316-1317)

Członkowie Zarządu we wszystkich postępowaniach zarządzeniami wewnętrznymi powoływali komisje przetargowe. Komisje działały w składach 3-6 osobowych. Podczas pierwszego posiedzenia komisji przydzielano obowiązki poszczególnym członkom, a czynność tę dokumentowano protokołem. Do zadań komisji należało zarówno przygotowanie postępowania (m.in. określenie warunków udziału w postępowaniu, wykazu niezbędnych oświadczeń i dokumentów, zredagowanie SIWZ oraz projektu ogłoszenia), jak też jego przeprowadzenie.

W czterech postępowaniach opisu przedmiotu zamówienia i szacowania jego wartości dokonywali właściwi merytorycznie pracownicy Spółki. W jednym przypadku (postępowanie dotyczące ubezpieczenia majątku) opisu przedmiotu zamówienia dokonała osoba trzecia, tj. przedstawiciel brokera ubezpieczeniowego, który we współpracy z właściwym merytorycznie pracownikiem MPGM dokonał również oszacowania wartości zamówienia (MPGM nie poniósł z tego tytułu żadnych kosztów). Zgodnie z wyjaśnieniami pani Jolanty Przybysz, byłej Kierownik

¹⁵ Zastosowano celowy dobór próby.

¹⁶ Kierownicy lub zastępcy kierowników jednostki lub komórki organizacyjnej spółki.

Działu Zamówień Publicznych, w zależności od rodzaju zamówienia, szacowania wartości zamówienia dokonywano na podstawie art. 34 ust. 1 PZP i art. 32 ust. 1 PZP, z uwzględnieniem analizy cen rynkowych.

(dowód: akta kontroli str. 8, 302, 305, 552-555, 564-567, 575-578, 586-589, 597-600, 610-612, 759-761, 908-910, 1097-1099, 1318-1320, 1518-1521)

SIWZ zawierały informacje wymagane art. 36 ust. 1 PZP, w tym wzór umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Spółka należycie dbała o swoje interesy, m.in. poprzez zamieszczenie – w przypadku postępowań na wykonywanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej – wymogu przeniesienia praw autorskich na zamawiającego.

W SIWZ wskazana została również możliwość dokonywania zmian umowy i określenie warunków takiej zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 559-560, 570-571, 581-583, 592-593, 604-605, 613-647, 762-797, 911-937, 1100-1132, 1147-1182, 1321-1425)

Zgodnie z art. 11 ust. 1 PZP, MPGM publikował ogłoszenia o zamówieniach oraz ogłoszenia o udzieleniu zamówień, w zależności od wartości postępowania, w BZP albo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 557-558, 568-569, 580, 591, 602, 648-660, 712-728, 730, 798-808, 821-822, 868-871, 889, 892, 938-943, 961-967, 1071-1073, 1076, 1079, 1133-1146, 1183-1192, 1293-1300, 1305, 1308, 1426-1437, 1495-1498, 1507, 1511)

W dwóch postępowaniach¹⁷ wzywano oferentów, na podstawie art. 26 ust. 3 PZP, do uzupełnienia oferty/poprawienia błędu w ofercie. W postępowaniu na usługi nadzoru przy użyciu alarmu, na podstawie art. 26 ust. 4 PZP, wzywano oferenta do złożenia wyjaśnień w sprawie złożonych dokumentów. Ponadto, w dwóch postępowaniach¹⁸, MPGM wzywał oferenta, na podstawie art. 90 ust. 1 PZP, do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny. We wszystkich przypadkach oferenci byli wzywani tylko raz, a następnie złożyli stosowne dokumenty lub udzielili wyjaśnień. Czynności uzupełniające - licząc od momentu otwarcia ofert - stanowiły od 11,63% do 16% czasu trwania postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 583-584, 594, 605, 1256-1259, 1262-1256, 1470-1490)

W przypadku zamówienia na usługi nadzoru przy użyciu alarmu oraz ubezpieczenia majątku przewidziano udzielenie zamówień uzupełniających oraz zgodnie z art. 32 ust. 3 PZP uwzględniono je przy szacowaniu wartości zamówienia, jednakże nie były one udzielane.

(dowód: akta kontroli str. 454-458, 729, 887, 1074, 1303, 1505)

Kontrolą NIK objęto następujące zamówienia udzielane bez stosowania trybów określonych PZP¹⁹:

- przeprowadzenie analizy skutków utraty części rynku przez Spółkę (umowa zawarta w maju 2013 r., wartość zleconej usługi netto: 9 500 zł, brutto: 11 685 zł),

¹⁷ Postępowanie na ubezpieczenie majątku, jak również postępowanie na usługi nadzoru przy użyciu alarmu.

¹⁸ Postępowanie na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na dobudowę przewodów kominowych wraz z uzyskaniem pozwoleń wynikających z obowiązujących przepisów prawa oraz postępowanie na usługi nadzoru przy użyciu alarmu.

¹⁹ Zastosowano celowy dobór próby.

- przeprowadzenie badania typu due diligence kosztów funkcjonowania Spółki (umowa zawarta w lipcu 2013 r., wartość zleconej usługi netto: 46 500 zł, brutto: 57 195 zł),
- przygotowanie projekcji finansowych będących załącznikiem do programu restrukturyzacji (umowa zawarta we wrześniu 2013 r., wartość zleconej usługi netto: 31 750 zł, brutto: 39 052,50 zł),
- sprzątanie siedzib własnych (wartość zleconej usługi netto: 6 200 zł, brutto: 7 626 zł),
- usługa utrzymania systemu drukowania [wartość zleconej usługi w okresie od czerwca do października 2013 r.: 32 000 zł netto (39 360 zł brutto), na co składały się cztery zlecenia po 8 000 zł netto (brutto: 9 840 zł)].

W przypadku sprzątania siedzib własnych kierownik komórki organizacyjnej, zgodnie z Procedurą, wystąpił do Zarządu o akceptację zlecenia. Odstąpiono tym samym od postanowień Procedury dotyczących zamieszczenia informacji o postępowaniu na stronie internetowej Spółki oraz wysłaniu oferty do co najmniej trzech wykonawców²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 146, 459-501, 502-504, 551)

Stwierdzono, że w zbadanych szczegółowo zamówieniach nie doszło do nieuprawnionego podziału zamówienia na części, o czym mowa w art. 32 ust. 2 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 466-484, 505-523, 536-547)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 95 ust. 1 PZP, jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w BZP. W postępowaniu na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej nr ZZP/650-PN/2013 umowy z dwoma wybranymi wykonawcami zostały podpisane 16 i 19 sierpnia 2013 r., natomiast ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w BZP po upływie odpowiednio 13 oraz 10 dni (29 sierpnia 2013 r.). Pani Jolanta Przybysz, Sekretarz Komisji Przetargowej, odpowiedzialna za zamieszczanie ogłoszeń w BZP wyjaśniła, że przebywała na urlopie w dniach od 12 do 23 sierpnia i zamieściła ogłoszenie po powrocie do pracy. W ocenie NIK nie stanowi to usprawiedliwienia zwłoki, albowiem zamawiający zobowiązany jest do zapewnienia, aby ogłoszenie zostało zamieszczone najszybciej jak to jest możliwe²¹.

(dowód: akta kontroli str. 8, 291, 293, 868-884)

2. W przypadku czterech zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 PZP²² odstąpiono od trybu określonego w Procedurze²³, bez pisemnego uzasadnienia kierownika (lub jego zastępcy) jednostki lub komórki

²⁰ Umowa o zamówienie publiczne dotycząca usługi sprzątania kończyła się z dniem 22 stycznia 2012 r. Ze względu na fakt, że kolejne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego było w toku, zlecono sprzątanie siedzib w okresie od 23 do 31 stycznia 2012 r. na podstawie przepisów art. 4 pkt 8 PZP.

²¹ Zobacz Uchwałę Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 14 marca 2012 r. KIO/KD 27/12, dostępną pod adresem: <http://www.uzp.gov.pl>.

²² Zamówienia o wartości powyżej 5 000 zł netto na utrzymanie systemu drukowania, przeprowadzenie analizy skutków utraty części rynku przez Spółkę, przeprowadzenie badania typu due diligence kosztów funkcjonowania Spółki oraz przygotowanie projekcji finansowych.

²³ Załącznik nr 1 do uchwały nr 25/2008 z 23 września 2008 r. Zarządu MPGM.

organizacyjnej Spółki. W przypadku zamówień na utrzymanie systemu drukowania, Kierownik Działu Organizacyjnego, pani Bernardetta Przewoźna-Bukiewicz wyjaśniła, że: w czerwcu 2013 r. zakończyła się umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego w 2011 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z ustaleniami pomiędzy zamawiającym a wykonawcą²⁴, po zakończeniu umowy kontynuowano współpracę na podstawie comiesięcznych zleceń, po cenach korzystniejszych niż określone w umowie o udzielenie zamówienia publicznego. Decyzja taka została podjęta ze względu na fakt, że w Spółce oczekiwano na rozstrzygnięcie przetargu na administrowanie zasobem komunalnym Miasta. Brak wyboru oznaczał zmiany organizacyjne, a co za tym idzie inną niż dotychczas liczbę urzędzeń oraz wydruków planowanych na kolejne lata działalności. W przypadku pozostałych zamówień, Przemysław Szczepaniak, były Prezes Zarządu MPGM (osoba zawierająca umowę) nie udzielił wyjaśnień ze względu na brak dostępu do dokumentów²⁵; natomiast obecny Prezes wyjaśnił, że nie posiada szczegółowej wiedzy w tym zakresie (Prezes pełni funkcję od 8 sierpnia 2014 r.).

NIK zwraca uwagę na fakt, że Procedura miała na celu „wprowadzenie jasnych i czytelnych zasad udzielania zamówień na zakup towarów i usług”²⁶ i nie przewidywała wyłączeń od stosowania wskazanych wyżej zasad.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 146, 298-300, 324-326, 368-370, 505-535)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W postępowaniu na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej (nr ZPP/650-PN/2013) oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 PZP zostało złożone przez Prezesa po zakończeniu czynności zmierzających do wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. 19 sierpnia 2013 r.²⁷ NIK zwraca uwagę, że co prawda ustawa nie precyzuje, kiedy należy złożyć oświadczenie, jednak m.in. w uchwale z dnia 11 kwietnia 2011 r., KIO/KD 28/11 wskazano, że oświadczenie składa się po raz pierwszy przed podjęciem jakichkolwiek czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Prezes wykonywał natomiast 24 lipca 2013 r. czynności w postępowaniu polegające na udzieleniu wyjaśnień do treści SIWZ. Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Komisji Przetargowej, pana Leszka Mnicha, złożenie oświadczenia nastąpiło niezwłocznie po powrocie z urlopu wypoczynkowego, na którym Prezes przebywał od 29 lipca do 19 sierpnia 2013 r.²⁸

(dowód: akta kontroli str. 276, 278, 809-820, 872-884, 893)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność jednostki w obszarze zgodności udzielania zamówień publicznych na usługi podmiotom zewnętrznym, z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i regulacjami wewnętrznymi.

3. Prawdliwość zawartych umów na usługi zewnętrzne

Opis stanu
faktycznego

Objęte szczegółowym badaniem umowy o udzielenie zamówień publicznych na usługi zewnętrzne były zawierane zgodnie z postanowieniami PZP, tj.: w przewidzianym prawem terminie i w formie pisemnej, a świadczenia wykonawców były tożsame z ich zobowiązaniami w ofertach. Umowy były zgodne z wzorami umów zamieszczonymi w poszczególnych SIWZ.

²⁴ Nieprotokołowane spotkanie Zarządu z wykonawcą.

²⁵ Były Prezes przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim.

²⁶ Uzasadnienie uchwały Nr 25/2008 Zarządu MPGM z dnia 23 września 2008 r., wprowadzającej Procedurę.

²⁷ W postępowaniu dopuszczono składanie ofert częściowych.

²⁸ Otwarcie ofert nastąpiło 5 sierpnia 2013 r., a zawarcie umów o udzielenie zamówienia publicznego (przez wiceprezesa oraz prokurenta Spółki) - 16 i 19 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 563, 574, 585, 596, 607, 637-647, 662-664, 702-711, 785-797, 823-824, 832-833, 872-884, 931-937, 1012-1013, 1065-1070, 1173-1182, 1193-1194, 1283-1292, 1321-1418, 1439-1445, 1499-1504)

Umowy gwarantowały zabezpieczenie interesów Spółki w przypadku nienależytego wykonania zamówienia poprzez wprowadzenie postanowień dotyczących kar umownych oraz ustanawiania zabezpieczeń realizacji umów (w przypadku postępowań objętych szczegółowym badaniem – zabezpieczenie w pieniądzu, co było zgodne z art. 148 ust. 1 pkt 1 PZP).

(dowód: akta kontroli str. 563, 574, 585, 596, 607, 702-711, 872-884, 1065-1070, 1283-1292, 1499-1504)

Zobowiązania z tytułu realizacji umów zostały zaciągnięte w granicach określonych w planach finansowych MPGM i ZKZL, zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 563, 574, 585, 596, 607)

W przypadku postępowania na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na dobudowę przewodów kominowych, dokonano zmiany umowy z wykonawcą, zgodnej z art. 144 ust. 1 PZP. Zmiana dotyczyła poprawienia oczywistej omyłki pisarskiej dotyczącej terminu wykonania zlecenia³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 585, 1086-1088)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w obszarze zawierania umów na usługi zewnętrzne.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na fakt, że Spółka nie jest zobligowana do stosowania ustawy PZP, NIK odstąpił od sformułowania wniosków dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości i zawartych w treści wystąpienia uwag.

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³⁰ Zgodnie z pierwotnym terminem określonym w SIWZ wykonanie zlecenia miało nastąpić do 28 lutego 2013 r. Ogłoszeniem o zmianie ogłoszenia wprowadzono termin wykonania: 29 marca 2013 r. W wyniku omyłki zapisano w umowie pierwotny termin, co nie było zgodne z treścią wprowadzonych zmian, o których zostali powiadomieni wszyscy wykonawcy.

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.

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 listopada 2014 r.

Kontroler
Maria Wojcińska
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis