



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4113-002-01/2014

D/14/506

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

[lrz@nik.gov.pl](mailto:lrz@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 Rzeszowie
Kontrolerzy	Justyna Lis, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 90338 z dnia 28 lipca 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Rzeszowa, zwany również Urzędem
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezydent Miasta Rzeszowa – Tadeusz Ferenc

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd Miasta Rzeszowa zamówień publicznych na usługi zewnętrzne.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Procedury regulujące planowanie zlecenia usług podmiotom zewnętrznym, przygotowanie i przebieg postępowania o udzielenie zamówień publicznych zostały opracowane i są stosowane przez wszystkie uczestniczące w procesie jednostki i komórki organizacyjne Urzędu. Akty prawa wewnętrznego zobowiązują pracowników Urzędu do udzielania zamówień w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady należytej staranności i uzyskiwania najlepszych efektów. Umowy z wykonawcami zleconych usług zostały zawarte zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawa zamówień publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) i gwarantowały zabezpieczenie interesu Urzędu, a zobowiązania z tytułu realizacji powyższych umów zostały zaciągnięte w granicach określonych planem finansowym. Stwierdzone w trakcie kontroli formalne uchybienia wewnętrznych procedur związanych z przygotowaniem zamówienia, nie wpłynęły na prawidłowość podjętych decyzji o zleceniu usług podmiotom zewnętrznym i nie powodują obniżenia oceny.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Ocena planowania zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przy uwzględnieniu potrzeb i korzyści.

### Opis stanu faktycznego

Funkcjonujące w strukturze organizacyjnej Urzędu wydziały, w celu bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, dokonywały zleceń podmiotom zewnętrznym realizowanie niektórych zadań. Zlecenia te wykonywane były w ramach zadań określonych w *Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta*

Rzeszowa, zwanym dalej *Regulaminem Organizacyjnym* oraz opracowanych na jego podstawie zakresach zadań przydzielonych poszczególnym komórkom organizacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 3-83)

Zasady zlecenia usług podmiotom zewnętrznym regulował, przyjęty zarządzeniem Prezydenta Miasta Rzeszowa nr 72/2009 *Regulamin przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Rzeszowa*<sup>1</sup>, zwany dalej *Regulaminem zamówień* oraz przyjęty zarządzeniem nr 32/2012 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 25 maja 2012 r. *Regulamin udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Rzeszowa, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro*, zwany dalej *Regulaminem zamówień do 14.000 euro*. Zarządzeniem nr 35/2014 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 14 kwietnia 2014 r. został przyjęty *Regulamin udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Rzeszowa, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro*. Zarządzenie weszło w życie z dniem 16 kwietnia 2014 r., równocześnie straciło moc zarządzenie nr 32/2012 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 25 maja 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.97- 212)

Procedurę tworzenia rocznych planów zamówień publicznych prowadzono stosownie do postanowień § 13 *Regulaminu zamówień*. Zgodnie z powyższym *Regulaminem*, w okresie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego kolejny rok budżetowy, wydziały zamawiające zobowiązane były przekazać do Wydziału Zamówień Publicznych wstępne wydziałowe plany zamówień publicznych, opracowane w oparciu o projekt budżetu. Plany wydziałowe obejmowały zamówienia o wartości powyżej i poniżej 14.000 euro. Na ich podstawie Wydział Zamówień Publicznych, w terminie do 15 grudnia sporządzał wstępny plan zamówień Urzędu, który przekazywał do zatwierdzenia Prezydentowi. W terminie do 30 dni po uchwaleniu budżetu Miasta lub jego zmiany, wydziały zamawiające przekazywały do Wydziału Zamówień Publicznych uaktualnione wydziałowe plany zamówień publicznych sporządzone w oparciu o uchwalony budżet. Na podstawie otrzymanych planów wydziałowych, Wydział Zamówień Publicznych, w terminie do 45 dni po uchwaleniu budżetu Miasta lub jego zmiany sporządzał roczny *Plan zamówień Urzędu Miasta Rzeszowa* i przekazywał do zatwierdzenia Prezydentowi. Wszystkie aktualizacje planu również podlegały procedurze zatwierdzenia przez Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 297-389)

Podstawą do sporządzania planu zamówień publicznych, był plan wydatków jednostki budżetowej za poszczególne lata przygotowywany przez wszystkie wydziały w ramach opracowywania planu finansowego Urzędu. *Regulamin zamówień* nie zawierał zapisów zobowiązujących komórki organizacyjne Urzędu do przeprowadzenia analizy identyfikacji potrzeb oraz kalkulacji kosztów i korzyści na etapie sporządzania planu zamówień. W ramach ich opracowywania, w Urzędzie nie identyfikowano ryzyka powodzenia realizacji wydatków, co zostało stwierdzone na podstawie poddanych kontroli rejestrów ryzyka prowadzonych w 3 spośród 19 funkcjonujących w Urzędzie biur i wydziałów. Wyżej opisane plany zamówień zawierały łączne wartości poszczególnych przedmiotów zamówienia. W sytuacjach, kiedy po ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia zaistniały okoliczności powodujące, że dokonany szacunek uległ zmianie, przed wszczęciem postępowania

---

<sup>1</sup> Zmieniany Zarządzeniem Nr 65/2013 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 4 września 2013r, oraz Zarządzeniem Nr 73/2013 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 2 października 2013r

ponownie oszacowywano wartość przedmiotu zamówienia dokonując równocześnie aktualizacji planu na zasadach określonych w *Regulaminie zamówień*. Przykładem dokonania zmiany wartości szacunkowej było zamówienie pn. *Zakup opracowania „Strategia rozwoju kultury”*, ujęte w planie zamówień publicznych na 2013 r. Pierwotnie jego wartość oszacowano na kwotę 20.226 zł, po czym w ramach aktualizacji planu, w dniu 29 maja 2013 r. wartość szacunkową powyższego zamówienia określono na poziomie 40.451 zł.

(dowód: akta kontroli str. 297-389, 631-649)

W celu oceny planowania, uwzględniającego zidentyfikowane (rzeczywiste) potrzeby oraz przewidywane koszty ich realizacji, a także szacowane korzyści gospodarcze zlecenia usług podmiotom zewnętrznym, kontroli poddano plany zamówień publicznych na usługi trzech spośród jedenastu wydziałów. I tak w 2012 r. Wydział Pozyskiwania Funduszy zaplanował przygotowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na: usługi w zakresie tłumaczeń, studia wykonalności, usługi doradcze i analizy oraz usługi prawnicze i wykonanie materiałów promocyjnych dla wyszczególnionych projektów realizowanych na terenie miasta Rzeszowa. Wydział Administracyjno – Organizacyjny zwany wydziałem ORA zaplanował postępowania na udzielenie zamówień publicznych m.in. na: usługi pocztowe, komunalne, zdrowotne, introligatorskie, wykonania pieczętek, a także dzierżawę kopiarek, szkolenia pracowników oraz ubezpieczenia majątkowe i komunikacyjne. Wydział Budżetowy zaplanował zamówienia publiczne w zakresie badania sprawozdania finansowego Miasta Rzeszowa oraz nadania krajowej i międzynarodowej oceny wiarygodności kredytowej Miasta.

Wszystkie zaplanowane przez Wydziały postępowania wykazywały bezpośredni związek wyników prac zleconych z realizacją zadań przydzielonych zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym*, indywidualnymi zakresami czynności i wynikały z wewnątrzwydziałowej identyfikacji potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 3-96)

Głównym kryterium, jakim komórki organizacyjne Urzędu kierowały się przy podejmowaniu decyzji o zleceniu zadań podmiotom zewnętrznym, była możliwość ich wykonania w ramach posiadanego potencjału kadrowego i dysponowania odpowiednią infrastrukturą potrzebną do ich realizacji. Pomimo, że komórki jedynie wybiórczo dokumentowały przeprowadzane analizy potrzeb i efektywności zleczonych zadań na etapie opracowywania planu zamówień, to zadania, które zaplanowano były wykonywane. Stosownie do postanowień *Regulaminu zamówień*, plan zamówień zawierał dane dotyczące przedmiotu zamówienia, nazwy i kodu CPV, wartości szacunkowej netto wyrażonej w złotych i w euro, proponowanego trybu postępowania, planowanego terminu złożenia wniosku wszczynającego postępowanie oraz przewidywanego okresu realizacji zamówienia.

Pod kątem prowadzenia analiz i oceny potrzeb zlecenia zadań podmiotom zewnętrznym oraz przewidywanych efektów poddano kontroli działalność 2 spośród 19 działających w Urzędzie komórek organizacyjnych (wydziałów i biur), tj. wydziału ORA oraz Wydziału Promocji i Współpracy Międzynarodowej, zwanego wydziałem Promocji. Analizy i oceny potrzeb oraz przewidywanych efektów prowadzone w Wydziale ORA, najczęściej dotyczyły usług, które mogły być realizowane w ramach obowiązków pracowniczych. Przykładem była udokumentowana analiza zlecenia usług pocztowych podmiotom zewnętrznym, w której wykazano zasadność zatrudniania gońców w Urzędzie, gdyż przyniosło to konkretne oszczędności. Pozostałe usługi, tj. zdrowotne, komunalne, introligatorskie, wykonania pieczętek, ogłoszeń w prasie, z natury swej nie mogły być wykonywane w ramach obowiązków pracowniczych, ponieważ pracownicy Urzędu nie posiadali niezbędnych kwalifikacji

zawodowych (lekarz medycyny pracy), nie mogli zgodnie z prawem ich wykonywać (zagospodarowywać wytwarzanych w Urzędzie odpadów komunalnych), bądź Urząd nie dysponował odpowiednią infrastrukturą do ich realizacji we własnym zakresie (usługi inroligatorskie, wykonania pieczętek, ogłoszeń w prasie). Usługi zlecane na zewnątrz przez wydział ORA były w przeważającej części usługami cyklicznymi, mającymi charakter ciągły i powtarzającymi się w poszczególnych latach. Pan Artur Kondrat - Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że analizy dotyczące powyższych usług były prowadzone w zakresie niezbędnym do realizacji zadań na etapie tworzenia wydziałowego planu zamówień publicznych i wydziałowego przewidywanego planu rzeczowo-finansowego. Zadania wydziału Promocji w dużej części skupiały się na realizacji przyjętych uchwałami Rady Miasta: *Strategii Promocji Miasta Rzeszowa na lata 2009 – 2013* oraz *Programu Promocji Miasta Rzeszowa na lata 2009 – 2013*. Usługi zlecane na zewnątrz w większości związane były z realizacją powyższych zadań. Jako kryterium weryfikacji zadań kwalifikowanych do zlecenia przyjęto możliwość i efektywność ich wykonania w ramach wydziału. Przykładem możliwości wykonania było zadanie polegające na zabudowie stoiska wystawienniczego dla Miasta Rzeszowa podczas targów ILA Berlin AIRSHOW. Usługa ta została zlecona firmie zewnętrznej, ponieważ Wydział Promocji był kadrowo i technicznie nieprzygotowany do realizacji tego typu zadań.

Przykładem analiz prowadzonych po uchwaleniu planu zamówień, było wykonanie usługi polegającej na przeprowadzeniu *Studium przypadku klastra lotniczego ClusterCOOP*. Pierwotnie zadanie to zostało umieszczone w wydziałowym planie zamówień publicznych, jednak w wyniku analizy i oceny potrzeb zlecenia zadań podmiotom zewnętrznym, zdecydowano przedmiotowe zadanie wykonać w ramach sił własnych. Wydział Promocji zatrudniał wykwalifikowanych pracowników, którzy potrafili wykonać tego typu projekt.

(dowód: akta kontroli str. 81-96, 222-250, 1014-1022)

Stosownie do brzmienia § 2 *Regulaminu zamówień*, postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego wszczynane było na wniosek dyrektora wydziału zamawiającego. Przedmiotowy wniosek wymagał akceptacji głównego księgowego, zastępcy prezydenta (sekretarza miasta) nadzorującego wydział składający wniosek i ostatecznie był zatwierdzany przez Prezydenta Miasta.

Wniosek składany był w Wydziale Zamówień Publicznych, w terminie umożliwiającym rozpoczęcie i zakończenie ustawowych czynności postępowania oraz wybór oferty, czyli nie później niż 6 tygodni przed terminem rozpoczęcia realizacji zamówienia na usługi.

Przygotowanie i przeprowadzenie zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro należało do zadań wydziałów zamawiających. W myśl postanowień regulacji wewnętrznych pracownicy wydziałów realizujących projekt byli zobowiązani do przygotowania i prowadzenia zamówień w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem należytej staranności i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Zamówienia realizowane w ramach projektów dofinansowanych z funduszy zewnętrznych wykonywali upoważnieni dyrektorzy.

Stosownie do § 32 *Regulaminu Organizacyjnego*, w ramach kontroli zarządczej dyrektorzy wydziałów zobowiązani byli do dokonywania kontroli operacji finansowych i gospodarczych prowadzonych w wydziale pod kątem ich legalności, celowości i gospodarności oraz identyfikacji ryzyka występującego w wydziale i podejmowania działań w celu ich zminimalizowania do akceptowalnego poziomu.

(dowód: akta kontroli str. 97-212)

Kontrola czterech udzielonych zamówień, dokonana pod kątem uzyskanych efektów z tytułu prac zleconych w postaci opinii, ekspertyz, analiz i tłumaczeń wykazała, że były one przydatne i wykorzystywane przez Urząd w wypełnianiu jego statutowych obowiązków. Przykładem celowości zlecenia usług podmiotom zewnętrznym były usługi tłumaczenia konsekutynowego z języka polskiego na chiński i z języka chińskiego na polski w czasie wizyty w dniach 17- 20 lipca 2012 r. przedstawiciele Miasta Rzeszowa w mieście Nanning i Fangchenggang oraz tłumaczenia materiałów po zakończeniu wizyty. Przykładem celowości zlecenia wykonania ekspertyz było zamówienie pn. *Wykonanie studium wykonalności oraz wniosku o dofinansowanie dla projektu „Poprawa funkcjonowania komunikacji publicznej w centrum Rzeszowa poprzez ograniczenie ruchu tranzytowego i zwiększenie roli komunikacji publicznej”*. Złożenie stosownej dokumentacji aplikacyjnej, wraz z przedmiotowymi ekspertyzami, było obligatoryjne przy ubieganiu się o dofinansowanie projektów w ramach naboru na listę projektów indywidualnych do Działania: „Systemy miejskiego transportu zbiorowego”, w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 251-316)

W Urzędzie obowiązywał przyjęty zarządzeniem nr 105/2010 Prezydenta Miasta Rzeszowa - Kodeks Etyki Pracowników. Kodeks stanowił zbiór zasad i wartości, wyznaczających standardy postępowania pracowników Urzędu, w celu kształtowania zaufania do wykonywania funkcji pracownika samorządowego. Pracownicy Urzędu złożyli indywidualne oświadczenia o zapoznaniu się z treścią dokumentu, akceptacją jego zakresu, składając równocześnie przyrzeczenie stosowania się do zasad z niego wynikających.

(dowód: akta kontroli str. 667-671)

Pani Magdalena Barnaś-Kisiel – Auditor Wewnętrzny poinformowała kontrolującego, że w Planach audytu na rok odpowiednio 2012, 2013 i 2014 nie zostały ujęte, jako planowane do wykonania zadania audytowe w temacie realizacji zamówień publicznych, w tym na usługi zewnętrzne przez Urząd Miasta Rzeszowa.

(dowód: akta kontroli str. 665-666)

Zgodnie z postanowieniami *Regulaminu organizacyjnego*, do wykonywania zadań związanych ze zlecaniem usług podmiotom zewnętrznym został powołany Wydział Zamówień Publicznych. Wydział ten we współpracy z wydziałami biorącymi udział w procesie udzielania zamówień opracowywał roczne plany zamówień publicznych oraz przygotowywał i przeprowadzał postępowania o udzielenie zamówień, których wartość przekraczała 14.000 euro. Postępowania o udzielenie zamówień o wartości niższej niż 14.000 euro były przygotowywane i prowadzone przez wydziały je zamawiające. Dyrektor wydziału zamawiającego odpowiadał za zgodny z przepisami prawa opis przedmiotu zamówienia oraz ustalenie wartości zamówienia z uwzględnieniem wymogów wynikających z przepisów art. 34 *Prawa zamówień publicznych*. W ramach opiniowania zgodności wszczynanych zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro, z planem zamówień publicznych na dany rok, Wydział Zamówień Publicznych, przeprowadzał analizę prawidłowości sumowania zamówień tego samego rodzaju. W toku opracowywania planu zamówień Urzędu, Wydział Zamówień Publicznych koordynował i standaryzował prace związane z zamówieniami na dostawy bądź usługi należące odpowiednio do tej samej grupy lub kategorii, w ramach współpracy z dyrektorami zainteresowanych wydziałów. W przypadku udzielania zamówień tego samego rodzaju przez różne wydziały zamawiające Wydział Zamówień występował do Sekretarza Miasta Rzeszowa o wyznaczenie wydziału koordynującego do

ujednoczenia zamówień o podobnym przedmiocie zamówienia, planowanych do udzielenia przez więcej niż jeden wydział.

Ponadto do zakresu działania Wydziału należało opracowanie rocznych sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych, prowadzenie centralnego rejestru umów, analiza prawidłowości sumowania zamówień tego samego rodzaju oraz prowadzenie ewidencji i rejestru wniosków o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 3-77, 390-393)

Postanowienia *Regulaminu zamówień do 14.000 euro* zawierały konieczność przeprowadzania analizy efektów przed zleceniem realizacji usługi przez podmiot zewnętrzny. Stosownie do wymogów § 4 ust. 2 oraz § 7 ust. 3 *Regulaminu* zamawiający zobowiązany był do udzielania zamówień w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady należytej staranności i uzyskiwania najlepszych efektów z dokonanych nakładów. Powyższy *Regulamin* wskazywał notatkę służbową w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, jako pismo, w którym wydział zamawiający uzasadniał celowość udzielenia zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 169-194)

Weryfikacji zasadności zlecenia prac w ramach umów z wykonawcami w trakcie przeprowadzania procedury wyboru oferty, dokonywał dyrektor wydziału zamawiającego poprzez akceptację umowy pod względem formalnym, merytorycznym i zgodności z planem rzeczowo – finansowym oraz Dyrektor Wydziału Księgowo - Rachunkowego Urzędu Miasta Rzeszowa i Skarbnik Miasta Rzeszowa poprzez akceptację umowy pod względem finansowym w zakresie potwierdzenia zabezpieczenia środków w planie finansowym Urzędu lub wieloletniej prognozie finansowej.

Projekt umowy - przed przedłożeniem Prezydentowi Miasta Rzeszowa wymagał również akceptacji pod względem formalnym i merytorycznym – przez pracownika dokonującego analizy rynku i pod względem formalno-prawnym - przez radcę prawnego.

Wydział Zamówień Publicznych prowadził centralny rejestr umów odrębnie dla każdego roku budżetowego. Rejestr uwzględniał również umowy o wartości przedmiotu nieprzekraczającej równowartości kwoty 14.000 euro. Dyrektor wydziału zamawiającego przekazywał kopie umowy lub zamówienia do wydziału księgowo – rachunkowego, zgodnie z *Instrukcją sporządzania, obiegu, kontroli i przechowywania dowodów księgowych Urzędu*.

(dowód: akta kontroli str. 97-135)

Zarówno *Regulamin zamówień*, jak i *Regulamin zamówień do 14.000 euro* zawierały procedury określające przebieg czynności i normowały kwestie dotyczące obiegu dokumentów w procesie udzielania zamówienia publicznego. Wzory dokumentów obowiązujących na poszczególnych etapach procesu były załącznikami powyższych regulaminów. W przywołanych wyżej regulaminach, zostały jasno i precyzyjnie określone uprawnienia, obowiązki i skala osobistej odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań, przez osoby zajmujące kluczowe stanowiska w ramach postępowania o udzielenie zamówienia. W celu przeciwdziałania zjawisku kumulowania nadmiaru kompetencji w ręku jednej osoby podejmującej decyzje, sprecyzowany został sposób rozdzielenia czynności pomiędzy różnych urzędników oraz wskazane osoby z kierownictwa Urzędu dokonujące akceptacji i zatwierdzania określonych czynności w ramach procesu.

*Regulamin zamówień* ustanawiał sposób powoływania, skład i zadania Komisji Przetargowej w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania

o udzielenie zamówienia publicznego. *Regulamin* określał organizację pracy Komisji, podział czynności między poszczególnych jej członków oraz zakres ich odpowiedzialności.

*Regulamin zamówień do 14.000 euro*, ustanawiał procedurę zaproszenia do składania ofert oraz wyboru oferty najkorzystniejszej. Postanowienia § 5 *Regulaminu* precyzowały zakres czynności określonych do wykonania w celu zapewnienia konkurencyjności i transparentności wyboru wykonawcy oraz wskazywały obowiązujące w ramach procedury formularze. Wydział zamawiający zobowiązany był wybrać najkorzystniejszą ofertę, która przedstawiała najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia (w szczególności kosztów eksploatacji, parametrów technicznych, funkcjonalności, terminu wykonania i innych), albo ofertę z najniższą ceną. Przy stosowaniu dodatkowych kryteriów niezbędnym było dokonanie uzasadnienia wyboru danego wykonawcy i zatwierdzenia tego wyboru przez dyrektora wydziału zamawiającego lub upoważnionego przez dyrektora pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 97-212)

W myśl postanowień *Regulaminu zamówień do 14.000 euro*, wartość szacunkową zamówień nieprzekraczających wyrażonej w złotych kwoty 14.000 euro na dostawy i usługi określano w Urzędzie na podstawie pisemnego lub telefonicznego rozeznania cen rynkowych wśród wykonawców realizujących dostawy i usługi stanowiące przedmiot zamówienia. *Regulamin* dopuszczał rozeznanie cen na podstawie katalogów, cenników, folderów i stron internetowych. Przy ustalaniu wartości zamówienia stosowano przepisy art. 32, art., 33, art. 34 oraz art. 35 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, zwanej również Pzp. Postanowienia powyższego *Regulaminu* stanowiły, że przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia nie można było dzielić zamówienia, jak również nie można było zaniżać jego wartości celem uniknięcia stosowania przepisów Pzp. *Regulamin zamówień do 14.000* nie precyzował sposobu udokumentowania czynności związanych z ustaleniem wartości zamówienia. Jedynie notatka służbowa, której formularz stanowił załącznik do zarządzenia w sprawie ustalenia *Regulaminu zamówień do 14.000 euro*, była dokumentem, w którym wydział zamawiający opisywał w oparciu, o jakie dokumenty dokonał oszacowania wartości zamówienia. Kontrola pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykazała, że pracownik, który w ramach wydziału zamawiającego, opisywał przedmiot zamówienia również określał jego szacunkową wartość, podając jednocześnie podstawę jej określenia. Wartość tą podawał w kwocie netto w złotych oraz w przeliczeniu na euro według kursu ustalonego zgodnie z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 35 ust. 3 Pzp. W trzech spośród sześciu skontrolowanych postępowań do przedmiotowej notatki zostały załączone dokumenty w oparciu, o które obliczono szacunkową wartość zamówienia. Były to wysyłane drogą elektroniczną i skierowane do potencjalnych wykonawców zapytania mające na celu rozeznanie średnich cen rynkowych, notatki służbowe z przeprowadzonych rozmów telefonicznych, zestawienia cen różnych wykonawców itp. W celu uściślenia odpowiedzialności pracownik wykonujący powyższe czynności kończył je składając podpis i datę ich realizacji. Czynność szacowania wartości zamówienia była czynnością poprzedzającą czynność zapytania ofertowego.

(dowód: akta kontroli str. 169-194, 297-389)

Ustalone  
nieprawidłowości

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



Spośród siedmiu poddanych kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości niższej od równowartości kwoty 14.000 euro, cztery postępowania nie zawierały uzasadnienia celowości udzielenia zamówienia, będącego wynikiem i udokumentowaniem prowadzonych analiz i ocen potrzeb zlecenia zadań podmiotom zewnętrznym oraz ich przewidywanych efektów. Było to niezgodne z postanowieniami § 32 rozdz. VIII *Regulaminu organizacyjnego*, które obligują dyrektorów wydziałów do dokonywania kontroli operacji finansowych i gospodarczych prowadzonych w wydziale pod kątem ich legalności, rzetelności, celowości i gospodarności, oraz postanowieniami § 1 pkt 4 i § 7 ust. 3 *Regulaminu zamówień do 14.000 euro* stawiającymi wymóg zamawiającemu, aby udzielał zamówienia w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady należytej staranności uzyskiwania najlepszych efektów. Powyższy regulamin precyzuje, że pismem, w którym wydział zamawiający uzasadnia celowość udzielenia zamówienia jest notatka służbowa w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Formularz przedmiotowej notatki stanowi załącznik do zarządzenia nr 32/2012 z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie ustalenia *Regulaminu zamówień do 14.000 euro*. Sposób realizacji zadań w powyżej opisanym zakresie został oceniony przez NIK, jako nierzetelny.

Osobami odpowiedzialnymi byli dyrektorzy wydziałów zamawiających, którzy w złożonych wyjaśnieniach uzasadnili celowość udzielenia, będących przedmiotem kontroli zamówień, nie podając przyczyny braku zawarcia takiego uzasadnienia w formie wymaganej postanowieniami *Regulaminu zamówień*.

Skutkiem odstąpienia od przeprowadzenia wymaganych analiz i ocen, było podjęcie decyzji bez ich uzasadnienia, co utrudnia kontrolowanie procedur decyzyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 264-389, 659-659)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wypełnianie przez Urząd zadań związanych z planowaniem zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przy uwzględnieniu potrzeb i korzyści.

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

### **2.1. Skala i wielorakość zamówień publicznych na usługi udzielane podmiotom zewnętrznym.**

Opis stanu faktycznego

W latach 2012 – 2014 (I półrocze) Urząd zlecił podmiotom zewnętrznym 493 usługi o wartości 82.993.523 zł. W podziale na rodzaje usług, podmiotom zewnętrznym zlecono 89 usług o charakterze reklamowym i poligraficznym, 32 usługi edukacyjno-szkoleniowe, 129 usług z zakresu projektowania, studiów wykonalności, analiz lub strategii, 30 usług informatycznych lub telekomunikacyjnych oraz 213 pozostałych usług. W podziale na tryby udzielania zamówień, w okresie objętym kontrolą zostało przeprowadzonych 15 postępowań o wartości 7.278.759 zł - w trybie z wolnej ręki,

1 postępowanie o wartości 4.612.500 zł – w trybie przetargu ograniczonego oraz 66 postępowań o wartości 62.415.060 zł, w trybie przetargu nieograniczonego. Ponadto udzielono 2 zamówienia o wartości 352.585 zł w ramach konkursu. Poza systemem zamówień publicznych przeprowadzono 307 postępowań zlecając podmiotom zewnętrznym wykonanie usług o wartości 8.334.619 zł.

W 2012 r. Urząd przeprowadził 43 postępowania zakończone udzieleniem zamówienia publicznego na wykonanie usług o wartości 4.901.882 zł. W tym w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzono 30 postępowań, w trybie przetargu ograniczonego 1 postępowanie, w trybie zamówienia z wolnej ręki - 12 postępowań. Poza systemem zamówień publicznych przeprowadzono 83 postępowania o wartości 2.241.817 zł

W 2013 r. Urząd przeprowadził 42 postępowania zakończone udzieleniem zamówienia publicznego na wykonanie usług o wartości 56.029.671 zł. W tym w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzono 30 postępowań, w trybie zamówienia z wolnej ręki - 10 postępowań, w ramach konkursu 2 postępowania. Poza systemem zamówień publicznych przeprowadzono 57 postępowań o wartości 1.224.701 zł.

(dowód: akta kontroli str.621-628)

W 2014 r. (I kwartał) Urząd przeprowadził 9 postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia publicznego na wykonanie usług o wartości 3.727.351 zł. W tym w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzono 6 postępowań oraz w trybie zamówienia z wolnej ręki - 3 postępowania. Poza systemem zamówień publicznych przeprowadzono 167 postępowań o wartości 4.868.101 zł.

Zamówienia zrealizowane na koniec każdego roku były planowane i wynikały z rocznych Planów zamówień publicznych Urzędu Miasta Rzeszowa.

(dowód: akta kontroli str. 402-630)

W 2012 r. i w 2014 r., zamawiający nie stosował innych niż cena kryteriów oceny ofert. Kryteria takie zostały zastosowane w 5 spośród 42 postępowań przeprowadzonych w 2013 r. tj. w 12%. Przykładem były dwa zadania pn. *Zakup usług dla pracowników w postaci kart abonamentowych uprawniających do korzystania z programu sportowo-rekreacyjnego*, kryterium o wadze 50% była ilość placówek akceptujących karty abonamentowe na terenie Rzeszowa. W zadaniu *Opracowanie koncepcji dokumentu pn. „Strategia Rozwoju Kultury Miasta Rzeszowa do roku 2020”* zastosowano kryteria dotyczące proponowanego sposobu realizacji działań, które zostały bliżej sprecyzowane w poszczególnych rozdziałach wewnętrznego regulaminu. W zadaniu polegającym na świadczeniu usługi prawnej w poszczególnych obszarach, kryterium o wadze 40% było dysponowanie osobami zdolnymi do wykonania zamówienia.

Na temat przyczyn rzadkiego stosowania innych niż cena kryteriów oceny ofert w Urzędzie, wypowiedziała się Pani Stanisława Bęben - Dyrektor Wydziału Pozyskiwania Funduszy oraz Pan Antoni Wilk – Zastępca Dyrektora Biura Obsługi Informatycznej i Telekomunikacji. Pani Dyrektor Bęben wyjaśniła, że powszechnie stosowaną praktyką w Urzędzie, która okazała się skuteczna, racjonalna ekonomicznie, gwarantująca obiektywność rozstrzygnięć przetargowych w rodzajach zamówień właściwych dla kierowanego przez nią wydziału, było i jest badanie odpowiedniego i proporcjonalnego do przedmiotu zamówienia doświadczenia wykonawcy, jego potencjału kadrowego i finansowego. W przypadku zamówień w trybie ustawy Pzp stosuje się praktykę umieszczania w specyfikacji zamówienia, odpowiednich zapisów dotyczących obowiązku wykazania

w dokumentacji ofertowej spełniania powyższych wymogów. Takie podejście, jako kryterium dopuszczające do składania ofert pozwalało, zdaniem Pani Dyrektor, już na pierwszym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, skutecznie eliminować przypadki nieuczciwych praktyk potencjalnych wykonawców i gwarantowało właściwą jakość usług. Pan Dyrektor Antoni Wilk podał, że kryterium najniższej ceny występuje w zamówieniach publicznych, które dotyczą zakupów standardowego sprzętu komputerowego i sieciowego. W tego typu zamówieniach, pożądana jakość parametrów oferowanego sprzętu zapewniona zostaje poprzez odpowiednie zapisy zawarte w opisie przedmiotu zamówienia. Zapisy te nie zakłócają konkurencyjności, gdyż oparte są na publicznie dostępnych testach wydajnościowych i powtarzalnych u wielu producentów wybranych parametrach technicznych i funkcjonalnych. Kryterium najniższej ceny sprawdza się również przy zamówieniach na dostawę standardowego oprogramowania tj. pakietów biurowych, programów kalkulacji cenowych dla budownictwa itp. Natomiast kryteria inne niż cena np. kryteria oceny technicznej, zdaniem Pana Antoniego Wilka, są w jednostkach organizacyjnych Urzędu stosowane przy zamawianiu rozwiązań dedykowanych do specyficznych uwarunkowań i wymagań Miasta. Wynikają one z jego szczególnych potrzeb, jak np. ze struktury organizacyjnej, rozmieszczenia przestrzennego (w przypadku sieci teleinformatycznych), czy systemowego, kompleksowego podejścia do rozwiązania potrzeb gminy w danym zakresie, np. w całościowym zarządzaniu jednostkami organizacyjnymi gminy. W praktyce wymusza to na oferentach zazwyczaj głębokie zmiany, modyfikacje lub rozbudowy oferowanych przez nie rozwiązań programowych oraz sieciowych, a w szczególności wykorzystanie w pracach programistów i inżynierów sieci do opracowywania funkcjonalności, których w momencie ogłoszenia zamówienia żaden z oferentów znanych zamawiającemu na rynku nie posiada. Typowym przykładem zastosowania kryterium oceny technicznej podanym przez Pana Antoniego Wilka jest realizowane obecnie zamówienie pn. *Budowa regionalnej sieci szerokopasmowej aglomeracji rzeszowskiej ResMAN – etap II*. Kryterium ceny jest w powyższym zamówieniu ograniczone do 60%, pozostałe kryteria to ocena techniczna proponowanych rozwiązań, które muszą być przez wykonawców opracowane w trakcie realizacji zamówienia – 35% i wyższy od standardowego okres gwarancji – 5%.

(dowód: akta kontroli str. 610-630, 660-664)

W kontrolowanym okresie zamawiający nie wykorzystywał możliwości opisu przedmiotu zamówienia, jaką daje mu dyspozycja art. 29 ust. 3 *Prawa zamówień publicznych*, który stanowi, że w sytuacjach uzasadnionych specyfiką przedmiotu zamówienia skutkującą niemożnością opisanie przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, zamawiający może wymienić znaki towarowe, patenty lub pochodzenie wskazując jednocześnie wyraz „lub równoważny”.

W ramach przeprowadzonych przez Urząd postępowań nie wystąpiły przypadki wykluczenia wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej, którzy złożyli odrębne oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w tym samym postępowaniu.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki odwołań wniesionych do Prezesa Izby Odwoławczej. Obydwa odwołania dotyczyły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Pełnienie funkcji Menadżera Projektu (Inżyniera Kontraktu dla Projektu) polegającej na zarządzaniu projektem „Budowa systemu integrującego transport publiczny miasta Rzeszowa i okolic” w tym pełnienie nadzoru nad realizacją inwestycji, dalej zwanego Menadżerem Projektu*, prowadzonym w trybie przetargu ograniczonego.

Pierwsze odwołanie związane było z wykluczeniem przez Gminę Miasto Rzeszów dwóch wykonawców, podając za powód brak potwierdzenia spełnienia przez nich warunków udziału w postępowaniu. Jeden z wykonawców, zwany dalej Odwołującym odwołał się od decyzji Gminy do Krajowej Izby Odwoławczej. Bezpośrednim powodem wykluczenia Odwołującego było niespełnienie, w opinii Gminy, warunku w zakresie posiadania wymaganej wiedzy i doświadczenia, wykazanego wykonaniem jednej usługi polegającej na prowadzeniu działań informacyjno-promocyjnych dla inwestycji z dziedziny transportu publicznego. W treści ogłoszenia Gmina podała, że wykonawca powołujący się na zdolność innych podmiotów zobowiązany był udowodnić, że będzie dysponował zasobami niezbędnymi do realizacji zamówienia, przedstawiając w tym celu pisemne zobowiązanie tych podmiotów do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonaniu zamówienia. Na potwierdzenie tego warunku Odwołujący wskazał, że realizując zamówienie posłuży się doświadczeniem używanym przez podmiot trzeci oświadczając przy tym, że podmiot ten nie będzie brał bezpośredniego udziału w realizacji zamówienia, a zasoby w zakresie wiedzy i doświadczenia udostępni udzielając pełnego wsparcia merytorycznego poprzez wydawanie opinii oraz stałe konsultacje w zakresie przedmiotu zamówienia.

W ocenie Gminy Odwołujący nie potwierdził, iż spełnia wyżej opisany warunek gdyż podmiot ten nie zaoferował swego uczestnictwa w realizacji zamówienia.

Krajowa Izba Odwoławcza działając w trzyosobowym składzie uwzględniła odwołanie i nakazała Gminie unieważnić czynności wykluczenia Odwołującego. W uzasadnieniu Komisja podała, że oddanie do dyspozycji przez podmiot trzeci zasobów (określonych w art. 26 ust. 2b Pzp) jest związane z koniecznością uczestniczenia tego podmiotu w realizacji zamówienia. Sposób uczestnictwa nie został jednak określony, zatem może mieć dowolną, prawem dozwoloną formę, a więc podwykonawstwo, doradztwo, konsultacje itp.

Drugie odwołanie zostało wniesione przez jednego z wykonawców, który zarzucił Gminie zaniechanie wykluczenia z postępowania innego Wykonawcy. Odwołujący udawał, że z dokumentów przedstawionych przez Wykonawcę wynikało, że nie spełniał on wymaganego doświadczenia, tj. nie pełnił funkcji Inżyniera Kontraktu realizowanego w formule „zaprojektuj i wybuduj” lub „wybuduj”, a jedynie funkcję Zarządzania Projektem na etapie projektowania. Ponadto Odwołujący zwrócił uwagę, że przedmiotowa usługa nie spełnia warunków udziału w postępowaniu, ponieważ jest usługą niezakończoną. Wezwany do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia dokumentów Wykonawca dołączył zaświadczenie potwierdzające wykonanie usługi Inżyniera Kontraktu przez podmiot trzeci. Zdaniem Odwołującego z tłumaczenia powyższego zaświadczenia wynikało, że podmiot ten pełnił funkcję Pomocy Technicznej w zakresie dostaw, montażu i serwisu, której zadaniem było wsparcie Zamawiającego, jako konsultanta i eksperta poprzez świadczenie porad, doradztwa i opinii. Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu polega natomiast na bezpośrednim zarządzaniu organizacyjnym, finansowym, technicznym i prawnym realizowaną inwestycją.

Krajowa Izba Odwoławcza działająca w trzyosobowym składzie, uznała, że wniesione odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. W uzasadnieniu Izba oparła się na dokumencie przedstawionym przez Zamawiającego tj. odpowiedzi Konsorcjum ds. Transportu prowincji Bikaia w Hiszpanii, na zapytanie skierowane przez Zamawiającego. W dokumencie tym Konsorcjum ds. Transportu potwierdziło, że podmiot trzeci brał udział w projekcie w charakterze Inżyniera Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 803-818)

## 2.2. Prawidłowość udzielania zamówień publicznych podlegających przepisom Prawa zamówień publicznych.

Prawidłowość udzielania zamówień publicznych w Urzędzie, zbadano na podstawie trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych w latach od 2012 r. do 2014 r. (I półrocze) i wybranych spośród ich różnych kategorii. Kryteriami doboru postępowań do zbadania były: wartość udzielonego zamówienia, długość trwania postępowania i rodzaj zlecanych usług. Kontroli poddano: zamówienie przeprowadzone w trybie przetargu ograniczonego *Menadżer Projektu*, zamówienie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego pn. *Usługa udostępnienia platformy informatycznej wraz z serwisem służącej do zarządzania pełnym cyklem inwestycyjnym w modelu SAAS (oprogramowanie, jako usługa) w jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Rzeszów, z wykorzystaniem informacji zawartych w eksploatowanej bazie danych, dalej zwanego Platformą informatyczną* oraz zamówienie przeprowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki pn. *Promocja Miasta Rzeszowa na terenie Portu Lotniczego „Rzeszów – Jasionka”, dalej zwanego Promocją Miasta.*

(dowód: akta kontroli str. 610-630)

Zamówienie, którego przedmiotem było pełnienie funkcji *Menadżera Projektu* polegało na zarządzaniu i pełnieniu nadzoru nad realizacją 12 zadań inwestycyjnych. Celem strategicznym projektu *Budowa systemu integrującego transport publiczny miasta Rzeszowa i okolic*, była poprawa funkcjonalności transportu miejskiego poprzez poprawę dostępu do centralnych obszarów miasta oraz zapewnienie efektywnego transportu wewnątrz Rzeszowa. W przygotowanie i prowadzenie postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia, w szczególności w opis przedmiotu zamówienia, ustalenie wartości szacunkowej oraz opis sposobu dokonywania spełnienia warunków udziału w postępowaniu, zaangażowane były jednostki i komórki organizacyjne Urzędu, które prowadziły poszczególne, wchodzące w skład zamówienia, zadania inwestycyjne. I tak: Miejski Zarząd Dróg Publicznych opracowywał części zamówienia dotyczące rozbudowy i przebudowy skrzyżowań, dróg powiatowych i ulic Rzeszowa, Zarząd Transportu Miejskiego zajmował się sprawami związanymi z zakupem autobusów dla potrzeb komunikacji miejskiej, komórki organizacyjne Urzędu Miasta Rzeszowa uczestniczyły w partiach zamówienia związanymi z wdrożeniem Inteligentnego Systemu Transportowego i połączenia go z platformą teleinformatyczną. Wartość zamówienia została ustalona na podstawie cennika BISTYPU z IV kwartału 2011 r., przez pracownika jednej z zaangażowanych w opracowanie zamówienia jednostek Urzędu. Pracownicy zaangażowani w czynności związane z przygotowaniem postępowania, zostali następnie powołani w skład Komisji przetargowej. Stosownie do postanowień § 4 *Regulaminu zamówień* Komisję przetargową w składzie 11 osób, powołał w dniu 31 stycznia 2012 r. Prezydent Miasta Rzeszowa na podstawie zarządzenia nr 1/9/2012.

(dowód: akta kontroli str. 719-726)

Przedmiotem zamówienia *Platforma informatyczna* było świadczenie usługi udostępnienia platformy i jej obsługi przez okres 3,5 roku obejmującej pełny cykl inwestycyjny dla wszystkich robót budowlanych realizowanych przez Gminę Miasto Rzeszów. Zamówienie obejmowało proces wdrożenia, szkolenia, modyfikacji oraz całodobowego serwisu z gwarancją obejmującą 2.300 godzin rocznie. W przygotowaniu dokumentacji i innych materiałów niezbędnych do wszczęcia postępowania zaangażowani byli pracownicy Biura Obsługi Informatycznej

i Telekomunikacyjnej. Zatrudniony w Biurze Starszy Informatyk dokonał opisu przedmiotu zamówienia, w którym obok wymagań ogólnych zawarł wymagania funkcjonalne związane z metodyką zarządzania projektami oraz wymagania dotyczące usług serwisowych.

Protokół postępowania zawierał dane imiennie wskazanych pracowników, którzy oszacowali wartość zamówienia, przygotowali opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz ustalili sposób określający kryteria oceny ofert.

Wartość zamówienia została skalkulowana w oparciu o informacje uzyskane od trzech wyszczególnionych firm, których przedmiot działalności był zbieżny z przedmiotem zamówienia. Wyceny dokonano na podstawie stawki godzinowej specjalisty w dziedzinie programowania i analizy systemowej, stawki godzinowej informatyka, określeniu czasu potrzebnego do przeprowadzenia adaptacji platformy pod względem funkcjonalności, testów funkcjonalności i importu danych, a także czasu przeznaczonego na serwisowanie platformy. Koszty związane z licencją oszacowane zostały przez porównanie do innych programów.

(dowód: akta kontroli str. 875-884, 890-914)

Uzasadnieniem wyboru trybu postępowania z wolnej ręki dla zamówienia *Promocja Miasta* była informacja, że Rzeszów, jako jedno z najszybciej rozwijających się miast w Polsce stało się atrakcyjnym miejscem do zamieszkania, nauki, pracy oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka” w wyniku poczynionych inwestycji, w ostatnich latach zanotował znaczący wzrost liczby pasażerów i dynamiczny rozwój strefy przylotniskowej. Z uwagi na powyższe fakty zdaniem Zamawiającego, zasadnym było wykupienie usługi promocyjnej w regionalnym Porcie. Jednocześnie Port był jedynym podmiotem, który mógł zrealizować przedmiotową usługę *Promocji Miasta na terenie Portu Lotniczego „Rzeszów-Jasionka”*. We wszczętej procedurze udzielenia zamówienia z wolnej ręki zaszyły przesłanki do jej zastosowania, w myśl art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp.

Protokół postępowania zamówienia *Promocja Miasta* zawierał dane dotyczące imiennie wskazanych pracowników wydziału zamawiającego przygotowujących i zatwierdzających uzasadnienie faktyczne lub prawne wyboru trybu udzielenia zamówienia, przygotowujących opis przedmiotu zamówienia i ustalających wartość zamówienia. Pracownicy zaangażowani w przygotowanie zamówienia zostali następnie wyznaczeni do pracy w Komisji przetargowej powołanej zarządzeniem nr 1/84/2013 Prezydent Miasta Rzeszowa w dniu 23 sierpnia 2013 r.

Szacunek dotyczący usługi promocji Miasta Rzeszowa na terenie Portu został sporządzony w oparciu o informację z dnia 19 lipca 2013 r. w zakresie wykorzystania nośników reklamy zlokalizowanych w Porcie Lotniczym. W trakcie przeprowadzonych negocjacji, ustalono warunki zamówienia zgodnie z wymogami Zamawiającego określonymi w zaproszeniu do negocjacji i załączonym do niego wzorze umowy oraz ustalono wynagrodzenie niższe o ponad 20% od pierwotnego.

(dowód: akta kontroli str. 994-999, 1011-1013)

Stosownie do postanowień § 4 *Regulaminu zamówień* Komisję przetargową powołuje Prezydent Miasta Rzeszowa w drodze zarządzenia. Funkcję Przewodniczącego i Sekretarza Komisji pełnili pracownicy Wydziału Zamówień Publicznych. Dyrektor wydziału zamawiającego wskazywał do prac Komisji Wiceprzewodniczącego oraz członków, zapewniając udział w pracach Komisji osób, które uczestniczyły w przygotowaniu dokumentacji przetargowej.

Organizację, tryb pracy oraz zakres zadań Komisji przetargowej określał *Regulamin zamówień*. Komisja obradowała na posiedzeniach zwoływanych i kierowanych przez Przewodniczącego. Decyzje Komisji podejmowane były zwykłą większością głosów,

w obecności, co najmniej trzech członków. Z przebiegu posiedzeń Komisji sporządzano protokoły, które podpisywali wszyscy uczestniczący w posiedzeniu członkowie. Do zadań Komisji w zakresie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należało przygotowywanie projektów udzielanych wyjaśnień dotyczących treści istotnych warunków zamówienia, zwanej dalej SIWZ. Komisja dokonywała otwarcia ofert, przygotowywała projekty wezwań do wyjaśnień dotyczących treści ofert oraz poprawy omyłek w treści złożonych ofert, oceniała spełnianie warunków stawianych wykonawcom oraz wnioskowała do Prezydenta o wykluczenie wykonawców lub odrzucenie oferty, w przypadkach określonych ustawą. Komisja również wzywała wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli oświadczeń i dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, o ich uzupełnienie, oceniała oferty niepodlegające odrzuceniu, przygotowywała propozycję wyboru oferty najkorzystniejszej bądź wystąpienie o unieważnienie postępowania oraz przyjmowała i analizowała wnoszone protesty i przygotowywała projekty odpowiedzi. W zakresie przygotowania postępowania Komisja, na podstawie wniosku dyrektora wydziału zamawiającego o wszczęcie zamówienia publicznego, formułowała projekty ogłoszeń i specyfikacji SIWZ, oraz przygotowywała inne dokumenty, w szczególności wnioski Prezydenta do właściwego organu o wydanie decyzji wymaganych ustawą.

(dowód: akta kontroli str. 97-135)

We wszystkich badanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, pracownicy właściwych merytorycznie jednostek zamawiającego w ramach czynności przygotowawczych: opisywali przedmiot zamówienia, dokonywali jego oszacowania i uzasadniali wybór innego niż podstawowy tryb postępowania. Osoby te zostały następnie powołane w skład komisji przetargowych. Wszystkie osoby wykonujące czynności zarówno w przygotowaniu jak i prowadzeniu postępowania złożyły oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności określonych w art. 17 ust. 1 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 719-726, 875-882, 994-999)

Stosownie do wymogów art. 42 ust 1 ustawy Pzp, który stanowi, że w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego, SIWZ umieszcza się na stronie internetowej, kontroli poddano prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego zamówienie na udostępnienie *Platformy informatycznej*. Zamawiający zawarł w SIWZ wszystkie informacje wymagane zapisami art. 36 ust. 1 Pzp i zamieścił ją na stronie internetowej Urzędu od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu do upływu składania ofert. W postępowaniu o udzielenie zamówienia *Menadżer Projektu* prowadzonym w trybie przetargu ograniczonego, mimo, że nie było takiego obowiązku, Zamawiający również przesłał do wykonawców SIWZ. W wyżej przywołanych dokumentach SIWZ, Zamawiający podał w szczególności istotne postanowienia umowy, informacje na temat możliwości i warunków zmiany zawartej umowy oraz załączył wzór umowy. W ramach istotnych postanowień umowy zawarto zapisy zabezpieczające interes Zamawiającego, w szczególności na wypadek nierzetelnego i nieterminowego wykonania zamówienia. W ramach realizacji zamówienia *Menadżer Projektu*, umowa zobowiązywała Wykonawcę do przeniesienia autorskich praw majątkowych do dokumentów wraz z wyłącznym prawem zezwalania na wykonywanie zależnych praw autorskich. Umowa na udostępnienie *Platformy informatycznej* zobowiązywała Wykonawcę do udzielenia licencji Zamawiającemu na okres trwania umowy.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia *Promocja Miasta*, wzór umowy został załączony do *Zaproszenia do udziału w negocjacjach w trybie zamówienia z wolnej*

ręki, skierowanego do Portu Lotniczego „Rzeszów-Jasionka” Sp. z o.o. W wyniku przeprowadzonych negocjacji strony podpisały umowę.

(dowód: akta kontroli str. 896-941, 965-980, 1005-1010)

Gwarantując zapewnienie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania stron, Zamawiający zamieścił ogłoszenia trzech poddanych kontroli zamówień w miejscach określonych wymogami art. 40 ust. 1, 2 i 3 ustawy Pzp. Ogłoszenie o wszczęciu postępowania *Menadżer Projektu* zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich i następnie opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 15 lutego 2012 r. pod nr 01/S 31-050223. W tym samym dniu ogłoszenie o tej samej treści zostało również zamieszczone na stronie internetowej i w siedzibie Zamawiającego. Zmieniane trzykrotnie ogłoszenie było każdorazowo publikowane w wyżej określonych miejscach. Ogłoszenie o zamówieniu *Platforma informatyczna* zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 2 sierpnia 2013 r. pod nr 310456-2013. W tym samym dniu ogłoszenie o tej samej treści zostało zamieszczone na stronie internetowej i w siedzibie Zamawiającego. O wszczęciu zamówienia Urząd poinformował ponadto dziewięć firm, których profil działalności pozwalał na wykonanie usługi będącej przedmiotem zamówienia. Było to zgodne z art. 40 ust. 5 ustawy Pzp. Powyższe ogłoszenie Zamawiający zmieniał czterokrotnie, każdorazowo publikując zmiany w Biuletynie Zamówień Publicznych, opisaney wyżej tablicy ogłoszeń i stronie internetowej.

Ogłoszenie o zamówieniu publicznym *Promocja Miasta* zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE nr 2013/S 67-290656, co było zgodne z brzmieniem art. 66 ust. 2 Pzp stanowiącego, że zamawiający może opublikować ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy postępowania prowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki.

W myśl przepisów art. 26 ust. 4 Pzp, w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia *Menadżer Projektu* Zamawiający wystąpił do wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu o złożenie wyjaśnień dotyczących oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu. Wykonawcom wyznaczono 10 dni na uzupełnienie dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 727-748, 883-884, 989-993)

### **2.3. Prawidłowość udzielania zamówień niepodlegających przepisom *Prawa zamówień publicznych*.**

Stosownie do postanowień § 3 ust. 1 *Regulaminu zamówień* wydział zamawiający nie mógł, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*, dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.

Kontrola dwóch zamówień o zbliżonym charakterze<sup>2</sup>, których wartość nie przekroczyła 14.000 euro wykazała, że zostały udzielone zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, w warunkach zapewnienia konkurencyjności i wyboru najkorzystniejszej oferty. W wyniku analizy zamówienia na publikację obwieszczeń i ogłoszeń w prasie, realizowanego przez trzy komórki organizacyjne Urzędu ustalono, że zamawiający określił ich wartość, jako wartość zamówień tego samego rodzaju na podstawie zamówień udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy. Zgodnie z zapisami *Regulaminu zamówień do 14.000 euro*, wydział zamawiający zwrócił się z zapytaniem ofertowym do trzech wykonawców. Z wykonawcą, który

<sup>2</sup> Tożsame przedmiotowo i rodzajowo – zgodnie z kodami zawartymi we Wspólnym Słowniku Zamówień.



złożył najkorzystniejszą ofertę podpisał umowę. Taką samą procedurę przyjęto w zamówieniu na usługi transportowe (wynajem autobusów i autokarów wraz z kierowcą).

(dowód: akta kontroli str. 762-718)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

### 3. Prawdliwość zawartych umów na usługi zewnętrzne

Opis stanu  
faktycznego

Prawdliwość umów zawartych przez Gminę Miasta Rzeszów skontrolowano na przykładzie trzech umów tj.:

- Umowy nr ZP 272.21.2013 z dnia 28 marca 2013 r. o *pełnienie funkcji Menadżera Projektu dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa systemu integrującego transport publiczny Miasta Rzeszowa i okolic”*, zwanej dalej umową o *pełnienie funkcji Menadżera Projektu*.

- Umowy nr ZP.272.82.2013 zawartej 30 września 2013 r., której przedmiotem była usługa udostępnienia *Platformy informatycznej*.

- Umowy ZP.272.74.2013 zawartej dnia 3 września 2013 r., której przedmiotem była *Promocja Miasta Rzeszowa na terenie Portu Lotniczego „Rzeszów-Jasionka”*, zwanej umową *Promocji Miasta*.

(dowód: akta kontroli str. 840-858, 968-980, 1008-1010)

Umowa o *pełnienie funkcji Menadżera Projektu* była zgodna ze złożonymi przez wykonawców ofertami i wzorem umowy. Zapisy w zawartej z Wykonawcą umowie, oraz zapisy ujęte we wzorze umowy dopuszczały dokonanie zmian w umowie, pod warunkiem, że będą one zgodne z art. 144 Pzp. Dopuszczone zmiany dotyczyły przeniesienia terminu realizacji umowy spowodowanego przesunięciem terminu wykonania któregoś zadania wchodzącego w skład Projektu, wcześniejszym zakończeniem realizacji Projektu, a także zmian będących następstwem działania organów administracji. Zapisy umowy pozwalały również na wymianę osób będących Personelem. Warunkiem było utrzymanie równoważnych lub wyższych kompetencji wymienionych w ramach Personelu osób.

(dowód: akta kontroli str. 819-874)

W wyniku porównania umowy o *udostępnienie Platformy informatycznej* ze złożonymi przez wykonawców ofertami i postanowieniami SIWZ stwierdzono, że przedmiot zamówienia określony w umowach był w pełni zgodny z opisanym w wyżej przywołanych dokumentach i nie wykraczał poza określenie przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ. Umowa zawierała postanowienia i ogólne warunki jej wykonania, określone w SIWZ i była tożsama z załączonym wzorem umowy. W zamówieniu dotyczącym udostępnienia *Platformy informatycznej*, postanowienia SIWZ, zapisy ujęte we wzorze umowy, jak również w umowie zawartej z wykonawcą dopuszczały dokonanie jednoznacznie sprecyzowanych zmian umowy, w granicach określonych art. 144 ustawy Pzp. Zamawiający dopuszczał zmiany umowy w zakresie rozdysponowania umownej puli 2.300 roboczogodzin na różne rodzaje wsparcia technicznego oraz w zakresie skrócenia okresu przygotowania platformy

informatycznej do wymaganej funkcjonalności, jednak nie więcej niż o 90 dni łącznie dla wszystkich etapów realizacji zadania.

Umowa *Promocji Miasta* była zgodna ze wzorem umowy i nie dopuszczała wprowadzania żadnych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 896-941, 965-980, 1005-1010)

Umowa o pełnienie funkcji *Menadżera Projektu* umożliwiała Zamawiającemu odstąpienie od umowy w razie zaistnienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym. Dotyczyło to w szczególności przypadku cofnięcia, wstrzymania lub ograniczenia dofinansowania. Zamawiający mógł również odstąpić od umowy w przypadku uchybienia przez Menadżera Projektu, któremukolwiek z terminów wiążących go Umową lub Harmonogramami. W przypadku odstąpienia od Umowy lub jej części przez Zamawiającego lub Menadżera z przyczyn leżących po stronie Menadżera i przez niego zawinionych – kara umowna, jaką Menadżer winien zapłacić Zamawiającemu została określona na kwotę równą 20% maksymalnego wynagrodzenia brutto. Menadżer Projektu zobowiązał się do niewykonywania prawa do wypowiedzenia Umowy pod rygorem obowiązku zapłaty kary umownej w wysokości 20% wynagrodzenia.

Umowa gwarantowała zabezpieczenie interesu zamawiającego w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia poprzez wprowadzenie kar umownych. I tak, w przypadku zawinonego przez Menadżera Projektu uchybienia któremukolwiek z wymienionych terminów wiążących Menadżera zgodnie z umową lub przyjętymi harmonogramami określono kary w wysokości od 1.000 zł do 2.000 zł za każdy dzień zwłoki. Za każdą nieuzasadnioną i niezgodną nieobecność którejkolwiek osoby z Personelu w ustalonym harmonogramie dostępności, karę określono w wysokości 1.000 zł. Zamawiający mógł również dochodzić kary umownej w wysokości, co najmniej 6.000 zł w przypadku, gdy Menadżer uzyskał mniejszą niż 80% skuteczność kolportażu informacyjnych broszur tematycznych. Za zawinione przez Menadżera opóźnienie w realizacji któregokolwiek z Kontraktów w sposób wykraczający poza termin wykonania Umowy, Zamawiający uprawniony był dochodzić kary w wysokości 0,2% wynagrodzenia maksymalnego brutto za każdy dzień zwłoki. Umowa dopuszczała możliwość żądania odszkodowania przewyższającego wysokość zastrzeżonych kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 840-858)

Umowa dotycząca udostępnienia *Platformy informatycznej*, gwarantowała zabezpieczenie interesu zamawiającego w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia, poprzez wprowadzenie kar umownych za zwłokę w wykonaniu poszczególnych etapów przedmiotu umowy, w realizacji określonych w umowie modyfikacji, jak również za przerwy w dostępie platformy oraz za brak reakcji na żądanie wykonania określonych w umowie usług. Wysokość kar umownych została określona w przedziale od 0,01% do 0,05% za każdy dzień zwłoki. Umowa zawierała dokładnie sprecyzowany tok postępowania i terminy wykonywania bezpłatnych napraw gwarancyjnych dokonywanych w celu prawidłowego działania platformy, w okresie trwania umowy. Za odstąpienie od umowy przez Zamawiającego z przyczyn zależnych od Wykonawcy – karę określono na poziomie 10% wynagrodzenia. W razie zwłoki w wykonaniu przedmiotu zamówienia przekraczającej 60 dni, Zamawiający zastrzegł sobie prawo odstąpienia od umowy z winy Wykonawcy i żądania zapłaty kary umownej.

(dowód: akta kontroli str. 968-980)

W umowie *Promocji Miasta* strony ustaliły odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań zawartych w umowie w formie kar umownych za

zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy oraz za zwłokę w usunięciu stwierdzonych przy odbiorze wad w wysokości od 1% do 2%.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1010)

Zamówienie *Menadżer Projektu* zostało ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Rzeszowa i było realizowane w ramach projektu pn. *Budowa systemu integrującego transport publiczny miasta Rzeszowa i okolic*, obejmującego 9 projektów rozbudowy i przebudowy ulic i skrzyżowań, wykonania bus-pasów i poprawy funkcjonalności przystanków komunikacji zbiorowej oraz 3 projekty budowy i wdrożenia systemu ITS, jak również systemu obszarowego sterowania ruchem drogowym. Ogólna wartość opisanego wyżej projektu ujęta w Wieloletniej Prognozie wynosiła 415.331.279 zł, w tym na przygotowanie, obsługę i promocję projektu przeznaczono kwotę 7.907.932 zł. Zobowiązanie z tytułu zawarcia umowy nr ZP 272.21.2013 o *pełnienie funkcji Menadżera Projektu*, zostały zaciągnięte w granicach określonych planem finansowym w ramach działu 600, rozdziału 60053, paragrafów 6057 i 6059.

Umowa nr ZP.272.82.2013 zawarta w dniu 30.09.2013 r., której przedmiotem było udostępnienie *Platformy informatycznej*, została ujęta w zestawieniu umów/wniosków (zobowiązań) na wydatki bieżące niezbędne dla zapewnienia ciągłości działania Miasta w 2013 r. Zgodnie z treścią powyższej umowy, finansowanie zobowiązań z tytułu realizacji poszczególnych jej etapów zostało zaplanowane na lata od 2014 r. do 2017 r., w ramach działu 750, rozdziału 75023, paragrafu 430.

Zobowiązania z tytułu realizacji umowy *Promocji Miasta* zostały ujęte w Planie Finansowym Urzędu na 2013 r. w wysokości 400.000 zł oraz w Planie Finansowym Urzędu na 2014 r. w wysokości 1.000.000 zł, w ramach klasyfikacji budżetowej 750/75075/430/0.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1045)

W okresie od dnia 28 marca 2013 r., tj. od dnia zawarcia umowy do dnia kontroli umowa o *pełnienie funkcji Menadżera Projektu* była zmieniana sześć razy. Wszystkie zmiany dokonane zostały w formie pisemnej na podstawie aneksów podpisanych przez wykonawcę i zamawiającego. Pięć zmian umowy (Aneks nr 1, 2, 3, 5 i 6) dokonane zostały na wniosek Wykonawcy i dotyczyły zmian osób będących Personelem na inne o kompetencjach równoważnych lub wyższych jak osoby wskazane we wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Jedna zmiana umowy dokonana Aneksem nr 4 dotyczyła przesunięcia wynagrodzenia z 2013 r. Uzasadnieniem wnoszonej przez Wykonawcę zmiany była przyjęta w umowie zasada liczenia wynagrodzenia Menadżera Projektu, zależna od wysokości zafakturowanych robót, dostaw lub usług przez wykonawców kontraktów realizowanych w ramach Projektu i nadzorowanych zgodnie z umową przez Menadżera Projektu. Wszystkie wyżej opisane zmiany umowy były dokonane na podstawie zawartej umowy.

Umowa na udostępnienie *Platformy informatycznej*, jak również umowa *Promocji Miasta*, w okresie objętym kontrolą nie były zmieniane.

(dowód: akta kontroli str. 840-874)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## V. Wniosek

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli<sup>3</sup>, wnosi o zapewnienie ujmowania w *notatce służbowej w sprawie udzielenia zamówienia publicznego*, uzasadnienia celowości udzielenia zamówienia publicznego, będącego wynikiem i udokumentowaniem prowadzonych analiz i ocen potrzeb zlecania zadań podmiotom zewnętrznym. Formularz wyżej przywołanej notatki jest załącznikiem zarządzenia nr 32/2012 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 25 maja 2012 r.

## 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 Rzeszowie.

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 wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Rzeszów, dnia      października 2014 r.

Kontroler  
Justyna Lis  
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor  
Wiesław Motyka

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82.