



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia 4 listopada 2011 r.

tekst ujednolicony

**Pan
Olgierd Geblewicz
Marszałek
Województwa Zachodniopomorskiego**

LSZ-4101-09-01/2011
P/11/121

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie skontrolowała wykonanie przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie² w latach 2009-2011 (do 30 czerwca) Krajowego planu gospodarki odpadami 2010³ w zakresie likwidacji mogilników.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 sierpnia 2011 r., oraz w toku przeprowadzonej w dniu 27 października 2011 r. narady pokontrolnej, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu podejmowane w kontrolowanym w zakresie.

1. Urząd nie zrealizował głównych (w zakresie likwidacji mogilników) postanowień KPGO oraz Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2009-2012⁴, zakładających likwidację wszystkich mogilników znajdujących się na terenie województwa do końca 2010 r. W województwie zachodniopomorskim wg stanu na 1.01.2009 r.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej zwana ustawą o NIK.

² Dalej Urząd.

³ Dalej KPGO.

⁴ Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2009-2012 został przyjęty Uchwałą Nr XXXI/343/09 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 16 czerwca 2009 r. Dalej WPGO.

znajdowało się 25 mogilników. Do 31.12.2010 r. zlikwidowanych zostało 11 (6 przez Urząd⁵, 4 przez RDLP w Szczecinie⁶ i 1 przez Gminę Marianowo). Z pozostałych 14 mogilników Urząd, po terminie określonym w KPGO i WPGO, zlikwidował 12 mogilników, nie zapewniając w żadnym przypadku monitoringu miejsc po zlikwidowanych obiektach.

Jedną z przyczyn niedotrzymania terminu likwidacji mogilników były błędy popełnione przez Urząd podczas przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na likwidację 14 mogilników⁷. Urząd, jako zamawiający, dwukrotnie wybrał wykonawcę (konsorcjum firm ze Szczecina i Polic), który nie spełniał warunków udziału w postępowaniu i powinien być z niego wykluczony (wykonawca nie udokumentował wykonywania prac podobnych do przedmiotu zamówienia). W wyniku wniesionych odwołań sprawa była dwukrotnie rozpatrywana przez Krajową Izbę Odwoławczą, która nie uznała zasadności stanowiska Urzędu. W związku z powyższym Urząd poniósł koszty prowadzonych postępowań w łącznej wysokości 36.000 zł. Wydatek ten NIK ocenia jako niegospodarny, gdyż wykonawca nie spełniał wymaganych warunków. Dokonując wyboru oferty Urząd wydłużył proces likwidacji mogilników, gdyż od daty otwarcia ofert (16.06.2010 r.) do uwzględnienia przez Urząd postanowień drugiego wyroku KIO⁸ oraz zawiadomienia wykonawców o wynikach postępowania (7.12.2010 r.) upłynęło ponad 5 i pół miesiąca.

Kolejną przyczyną powstałego opóźnienia było nieuwzględnienie, mimo publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, istotnej z punktu widzenia prawa podatkowego sytuacji, w której ofertę mógłby złożyć podmiot mający siedzibę w kraju członkowskim Unii Europejskiej, a nie mający swego oddziału w Polsce. W postępowaniu wykonawca taki złożył ofertę (któremu w wyniku złożonych odwołań udzielono zamówienia). Urząd przez 2 miesiące uzgadniał zapisy umowy odnośnie ceny i kwoty zabezpieczenia wykonania umowy (we wzorze oferty i umowy zamieszczonym w SIWZ podawano tylko wartości brutto, a w złożonej ofercie zaproponowano cenę netto). Zawarta 1.03.2011 r. umowa stanowiła, że likwidacja 14 mogilników wraz z zainstalowaniem monitoringu miejsc, w których się one znajdowały nastąpi do 29.07.2011 r. za cenę 4.522.942 zł netto.

⁵ Jednocześnie Urząd zapewnił monitoring miejsc po 6 zlikwidowanych mogilnikach.

⁶ Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie.

⁷ Pierwsze postępowanie na likwidację 6 mogilników, w którym dokonano błędnej kwalifikacji rodzaju zamówienia jako roboty budowlane, a nie jako usługi zostało 14.10.2009 r. unieważnione, w wyniku drugiego postępowania na likwidację 6 mogilników umowę podpisano 02.03.2010 r. Po przeprowadzeniu, w trybie z wolnej ręki, trzeciego postępowania na udzielenie zamówienia uzupełniającego na likwidację 6 mogilników umowę podpisano 15.07.2010 r. W czwartym postępowaniu na likwidację 14 mogilników, ogłoszonym 01.05.2010 r. umowę podpisano 01.03.2011 r.

⁸ Wyrok z 6.10.2010 r. wpłynął do Urzędu 18.10.2010 r.

2. Zdaniem NIK na niedochowanie terminu likwidacji mogilników wpłynęło również niewłaściwe przygotowanie przez Wydział Rolnictwa i Ochrony Środowiska⁹ Urzędu postępowań o udzielenie zamówień publicznych od strony merytorycznej (w WRiOŚ zadania związane z likwidacją mogilników zostały powierzone w formie pisemnej 1 pracownikowi). WRiOŚ nie przekazywał do Wieloosobowego Stanowiska ds. Zamówień Publicznych¹⁰ kompletnych wniosków o wszczęcie postępowania. Ocenę tę potwierdza m.in. wzajemna korespondencja prowadzona między WROŚ a WSZP dotycząca popełnianych i powtarzanych przez WRiOŚ błędów w opracowanych dokumentach. W postępowaniach na likwidację 6¹¹ a później 14 mogilników, od daty wniosku o wszczęcie postępowania do daty publikacji ogłoszenia o zamówieniu upłynęło średnio 2 miesiące.

3. W zakresie wykonania zamówienia na likwidację 6 mogilników ustalono, że Urząd dysponował, otrzymanymi po wykonaniu zamówienia, pisemnymi potwierdzeniami obecności podczas procesu likwidacji mogilników przedstawicieli podmiotów, na których terenie znajdowały się mogilniki. Pisemnych rozliczeń wykonania zamówień dokonywali ich wykonawcy. Kontrola nad postępem prac, jaką na podstawie zawartych umów na likwidację 6 i 14 mogilników Urząd miał sprawować i wg złożonych wyjaśnień wykonywał (większość zadań wg zawartych umów, w imieniu Urzędu miała realizować 1 osoba) nie została w żaden sposób udokumentowana. Wbrew przepisom § 57 pkt 2 obowiązującego od 20.01.2011 r. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹² (i przepisów poprzedzających ww. rozporządzenie¹³) stanowiącym, że w trakcie załatwiania sprawy dołącza się do akt sprawy w szczególności notatki służbowe z rozmów przeprowadzonych z interesantami lub z czynności dokonanych poza siedzibą podmiotu, jeżeli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu.

4. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że wykonawcy sami zdecydowali (brak na to pisemnej zgody Urzędu), że w pierwszej kolejności zlikwidują mogilniki i usuną wszystkie, nawet większe niż zakładano ilości odpadów, a następnie zainstalują urządzenia monitorujące. Było to działanie nieprawidłowe. Ministerstwo Środowiska w swoich wytycznych¹⁴ zalecało, aby

⁹ Dalej WRiOŚ.

¹⁰ Dalej WSZP.

¹¹ Później unieważnionym.

¹² Dz.U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

¹³ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa (Dz.U. Nr 160, poz. 1073 ze zm.).

¹⁴ Wytyczne określające sposób prowadzenia działań polegających na likwidacji mogilników i rekultywacji terenów zdegradowanych składowaniem przeterminowanych środków ochrony roślin (według stanu prawnego

w każdym postępowaniu przewidzieć możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego w wysokości 50% zamówienia podstawowego. W przypadku stwierdzenia przez wykonawcę, w trakcie realizacji zamówienia, większej niż szacowano ilości odpadów, Urząd powinien udzielić zamówienia uzupełniającego, a wykonawca na podstawie zawartej umowy przystąpić do dalszego usuwania odpadów.

W postępowaniu na likwidację 6 mogilników realizacja zamówienia przekraczała określony w umowie z 2.03.2010 r. zakres ilościowy i wartościowy (4.156.500,60 zł brutto). Powstałe przekroczenie wykonania umowy Urząd z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ usankcjonował, podpisując 15.07.2010 r. (po przeprowadzonym postępowaniu uzupełniającym) umowę na wykonanie prac o wartości 776.916 zł netto (831.300,12 zł brutto). Dzień później wykonawca wystawił fakturę na ww. kwotę za wykonanie zamówienia uzupełniającego, a pracownik Urzędu potwierdził wykonanie tego zamówienia. Urząd w umowie z 2.03.2010 r. nierzetelnie wpisał jej wartość, tj. cenę netto niższą niż wynikająca z oferty (3.406.967,70 zł, zamiast 3.884.580 zł) a wartość podatku od towaru i usług wyższą niż wynikająca z obowiązujących stawek tego podatku (tj. 749.532,92 zł, zamiast 271.920,60 zł). Całość wynagrodzenia brutto została wykonawcy zapłacona.

Natomiast zamówienie na likwidację 14 mogilników zostało wykonane w mniejszym zakresie niż zapisany w umowie. W dniu 1.07.2011 r. wykonawca zamówienia pisemnie powiadomił Urząd, że wartość umowy, została „wyczerpana” dla unieszkodliwienia odpadów i przeprowadzenia prac rekultywacyjnych na 12 obiektach, a kwota umowy okazała się niewystarczająca na likwidację 2 obiektów i założenie sieci monitoringu wód podziemnych na wszystkich obiektach. Urząd nie zamieścił w treści ogłoszenia zapisu o możliwości udzielenia zamówienia uzupełniającego, co uniemożliwiło przeprowadzenie dodatkowego postępowania. Wobec powyższego Urząd postanowił rozliczyć umowę z wykonawcą na takim etapie realizacji mimo, że przedmiot umowy nie został w całości wykonany i przeprowadził kolejne postępowanie na likwidację 2 mogilników i założenie sieci monitoringu dla 14 mogilników.

na dzień 30 kwietnia 2009 r.) Ministerstwo Środowiska, Departament Gospodarki Odpadami Warszawa, maj 2009 r.

¹⁵ Artykuł 67 ust. 1 pkt 6 pzp (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) stanowił, że zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, w przypadku udzielenia, w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50 % wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego.

Wszczęte postępowanie do dnia narady pokontrolnej, tj. 27.10.2011 r. nie zostało zakończone udzieleniem zamówienia.

5. Urząd naruszył art. 32 ust. 1 pzp stanowiący, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. W protokołach postępowania wpisywano kto, kiedy i na jakiej podstawie (np. na podstawie średnich cen rynkowych) szacował wartość zamówienia. Jednakże wykonywanie czynności ustalenia wartości nie zostało w żaden sposób udokumentowane. Formułując powyższe zapisy w protokołach postępowania nierzetelnie przedstawiono stan faktyczny, gdyż kontrola wykazała, a osoba dokonująca ustalenia wartości oświadczyła, że określanie wartości zamówień było dokonywane przede wszystkim na podstawie dokumentacji inwentaryzacyjnej mogilników sporządzonej na zlecenie gmin (w okresie od maja 2008 r. do sierpnia 2009 r.). Jednocześnie tymi działaniami został naruszony art. 35 ust. 1 pzp stanowiący, że ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi¹⁶. Kontrola stwierdziła rozbieżności w dokumentach dotyczące szacowanych kosztów likwidacji mogilników i ilości odpadów do usunięcia, np. wartość prac do wykonania w przypadku 6 mogilników wynosiła wg: „kosztorysu inwestorskiego”¹⁷ 6.036.650 zł netto, dokumentacji inwentaryzacyjnej 6.291.690 zł netto, umowy dotacji zawartej z NFOŚiGW w dniu 3.12.2009 r. 6.332.300 zł netto. Natomiast ilość przeterminowanych środków ochrony roślin do usunięcia w przypadku 14 mogilników¹⁸ wynosiła: w „kosztorysie inwestorskim” 497,5 Mg, w dokumentacji inwentaryzacyjnej 449,5 Mg, w umowie dotacji 454,5 Mg.

6. W postępowaniu na likwidację 6 mogilników jako najkorzystniejszą uznano ofertę spółki prawa handlowego, której prezes zarządu był prezesem zarządu spółki wykonującej na zlecenie gmin inwentaryzację 3 z 6 mogilników objętych zamówieniem. W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach przewodniczący komisji przetargowej stwierdził, że inwentaryzację wykonane przez Firmę G. Sp. z o.o. oraz pozostała dokumentacja inwentaryzacyjna napływająca z poszczególnych gmin do WFOŚiGW¹⁹ była wykorzystywana przy opisanu przedmiotu z zamówienia i ustalaniu wartości zamówienia, gdyż stanowiły niezbędny załącznik SIWZ.

¹⁶ Ogłoszenia były publikowane: 22.09.2009 r., 04.11.2009 r. i 01.05.2010 r.

¹⁷ Zestawienie tabelaryczne zawierające m.in. rodzaj prac do wykonania w przypadku każdego mogilnika, ich ilości i wartości.

¹⁸ Objętych następnym postępowaniem, tj. Brojce, Nowa Dobrzyca, Starzyce, Kołomąc, Bądkowo, Osiek Drawski, Stara Dąbrowa, Dolice, Pomień, Świdwin-Niemierzyno, Dobra, Wołczyn, Nowogard-Piaski, Smolnica.

¹⁹ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie.

Kontrola wykazała, że wartość ustalona przez tę Spółkę była wartością zamówienia przyjętą przez Urząd. W ocenie NIK przez powiązania osobowe wykonawca miał możliwość (której nie posiadali pozostali wykonawcy) wglądu w dokumentację będącą podstawą określenia przedmiotu zamówienia i wartości zamówienia 3 z 6 mogilników oraz lepszego zapoznania się ze stanem obiektów. W protokołach postępowań nie odnotowano faktu wykorzystania opracowań sporządzonych przez Spółkę G przy ustalaniu wartości zamówienia.

7. W WPGO nie zostały wskazane źródła finansowania oraz harmonogram rzeczowo-finansowy planowanych działań, co naruszało art. 14 ust. 2 pkt 6 lit. a i b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach²⁰, zgodnie z którym plany gospodarki odpadami określają instrumenty finansowe, służące realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami, zawierające wskazanie źródeł finansowania planowanych działań i harmonogram rzeczowo-finansowy. W WPGO nie zostały również uwzględnione, istotne ze względu na ilość państwowych gospodarstw rolnych (221) funkcjonujących na terenie obecnego województwa zachodniopomorskiego, zadania dotyczące prowadzenia prac poszukiwawczych ewentualnych dotychczas nieznanymi miejsc składowania przeterminowanych środków ochrony roślin oraz nie zostały określone zadania związane z monitoringiem terenów skażonych odpadami - przeterminowanymi środkami ochrony roślin.

8. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości świadczyły o wystąpieniu w działalności Urzędu mechanizmów korupcjogennych takich jak: brak procedur ustalania wartości zamówienia oraz określania przedmiotu zamówienia i sposobu ich dokumentowania; dokonywanie tych czynności jednoosobowo; powierzanie 1 osobie większości zadań związanych z przygotowaniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i kontroli wykonania udzielonych zamówień; niewłaściwe przechowywanie dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych (dla żadnego z badanych postępowań nie sporządzono spisu akt, strony akt nie miały naniesionych numerów kolejnych od pierwszej do ostatniej karty akt postępowania).

9. Pozytywnie NIK ocenia podpisanie przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego 2.04.2009 r. m.in. z gminami na terenie, których znajdowały się mogilniki listu intencyjnego, w którym Województwo zobowiązało się m.in. do zapewnienia finansowania oraz przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na likwidację mogilników, a gminy do udostępnienia dokumentów z wykonanych inwentaryzacji tych obiektów. W ramach realizacji zapisów ww. listu m.in. zostały zawarte umowy z NFOŚiGW i WFOŚiGW na sfinansowanie kosztów likwidacji mogilników. Obie ww. instytucje zostały w lipcu 2011 r.

²⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

powiadomione przez Urząd o niezlikwidowaniu mogilników i wyczerpaniu przez wykonawcę kwot na likwidację mogilników.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. *Zakończenie procesu likwidacji mogilników do końca 2011 r. wraz z zapewnieniem monitoringu miejsc po zlikwidowanych mogilnikach.*
2. *Przestrzeganie w postępowaniach na nabywanie usług terminów ustalania wartości zamówienia.*
3. *Dokumentowanie podejmowanych przez Urząd działań kontrolnych mających na celu sprawdzenie prawidłowości realizacji udzielonych zamówień publicznych.*
4. *Sporządzanie protokołów postępowań zgodnych ze stanem faktycznym.*

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje od Pana Marszałka w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.