



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA – 4113-003-03/2014  
D/14/506

Tekst ujednolicony

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## 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<br>Delegatura w Warszawie                                                                                                                                                          |
| <i>Kontroler</i>                           | Inga Piotrowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 91728 z dnia 18 sierpnia 2014 r. i nr 92816 z dnia 3 października 2014 r.<br><br>(dowód: akta kontroli tom I str. 1-4) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i>              | Urząd Miejski w Radomiu <sup>1</sup> , ul. Jana Kilińskiego 30, 26-600 Radom                                                                                                                               |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>   | Andrzej Kosztowniak, Prezydent Miasta Radomia <sup>2</sup><br><br>(dowód: akta kontroli tom I str. 5-6)                                                                                                    |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie udzielanie zamówień publicznych na usługi zewnętrzne w latach 2012-2014 (I półrocze), na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup>, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>4</sup> w zakresie szacowania wartości zamówienia oraz podziału zamówienia na części.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie planowanie zamówień publicznych w okresie objętym kontrolą oraz wybór wykonawców zamówień na usługi, do których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Urząd nie sporządzał rocznego planu zamówień publicznych, obejmującego wszystkie planowane zamówienia w danym roku, poprzedzonego identyfikacją rzeczywistych potrzeb i analizą efektywności planowanych zamówień.

Wyboru wykonawców usług zleczanych bez stosowania przepisów ustawy Pzp dokonywano z naruszeniem regulacji wewnętrznych Urzędu.

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Prezydent.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm., dalej: ustawa Pzp.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2012 -2014 (I półrocze) Urząd zlecał podmiotom zewnętrznym, stosując ustawę Pzp, wykonywanie usług dotyczących m.in.: szkoleń, ochrony mienia i osób, usług geodezyjnych, w zakresie modernizacji i eksploatacji systemów teleinformatycznych i infrastruktury oprogramowania, usług pocztowych, notarialnych, odbioru transportu odpadów komunalnych, drukowania. Wartość zleconych usług wyniosła łącznie 91 752,6 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli tom I str. 504-505, 512-523)

Zadania dotyczące przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego należały do Biura Zamówień Publicznych<sup>5</sup>. Proces udzielania zamówień publicznych w Urzędzie przebiegał w oparciu o następujące wewnętrzne regulacje:

- Zarządzenie Nr 1584/2011 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie rejestracji w Biurze Zamówień Publicznych planowanych wydatków oraz wniosków o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub o udzielenie informacji o możliwości udzielenia zamówienia o wartości nie przekraczającej równowartości kwoty 14 000 euro<sup>6</sup>,
- Zarządzenie Nr 454/2006 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 2 października 2006 r. w sprawie powoływania Komisji przetargowej oraz wprowadzenia Regulaminu działania Komisji przetargowej w procedurach przetargowych, których przedmiot zamówienia nie obejmuje projektów i robót budowlanych<sup>7</sup>,
- Zarządzenie Nr 1585/2011 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli tom I str. 39, 87, 106-148)

W okresie objętym kontrolą udzielanie zamówień publicznych w Urzędzie odbywało się na podstawie opracowanych planów zamówień<sup>9</sup>, które przygotowywały komórki organizacyjne Urzędu będące dysponentem części budżetu, w oparciu o projekt budżetu. Następnie plany te przekazywane były do BZP, zgodnie z § 2 pkt 1 i 2 ww. Zarządzenia Nr 1584/2011.

(dowód: akta kontroli tom I str. 175-183, 220-235, 257-408, 420-468, tom II str. 420-429)

Na etapie planowania nie były sporządzane analizy potrzeb oraz efektywności zlecenia zadań podmiotom zewnętrznym.

<sup>5</sup> Zgodnie z § 28 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego Urzędu wprowadzonego Zarządzeniem Nr 3411/2013 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 24 stycznia 2013 r., wcześniej zgodnie z § 27 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego wprowadzonego Zarządzeniem Nr 1680/2011 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 20 grudnia 2011 r. Dalej: BZP.

<sup>6</sup> Obecnie obowiązuje Zarządzenie Nr 4930/2014 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie rejestracji w Biurze Zamówień Publicznych planowanych wydatków oraz wniosków o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub o udzielenie informacji o możliwości udzielenia zamówienia, do którego nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych.

<sup>7</sup> Obecnie obowiązuje Zarządzenie Nr 5185/2014 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 25 lipca 2014 r. w sprawie powoływania Komisji przetargowej oraz wprowadzenia Regulaminu działania Komisji przetargowej w procedurach przetargowych, których przedmiot zamówienia nie obejmuje projektów i robót budowlanych.

<sup>8</sup> Zmienione Zarządzeniami Prezydenta Miasta Radomia Nr 3962/2013 z dnia 2 lipca 2013 r. i Nr 4739/2014 z dnia 19 lutego 2014 r. Obecnie obowiązuje Zarządzenie Nr 4931/2014 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

<sup>9</sup> Obejmujących zarówno usługi i dostawy.

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta uzasadnienie zlecenia usług zarówno pod kątem legalności, gospodarności jest analizowane przy czynnościach planowania budżetu poszczególnych komórek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 167-168, 222)

Szczegółowym badaniem w zakresie opracowania planu zamówień objęto 4 komórki organizacyjne: Kancelarię Prezydenta, Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa, Wydział Zarządzania Nieruchomości i Wydział Architektury.

Plany zamówień ww. komórek organizacyjnych zatwierdzane były przez dyrektorów tych komórek, z wyjątkiem planu zamówień Kancelarii Prezydenta na 2013 r. zatwierdzonym przez Kierownika Referatu Marketingu Miasta w Kancelarii Prezydenta.

Dyrektor Kancelarii Prezydenta wyjaśnił<sup>10</sup>, iż projekty planów zamówień publicznych dla Kancelarii na poszczególne lata są przygotowywane przez pracowników Referatu Marketingu Miasta. Plany te są następnie konsultowane z Prezydentem i po otrzymaniu jego aprobaty w wersji ostatecznej trafiają do BZP. Kwestie merytoryczne związane z zamówieniami publicznymi są zatwierdzane przez kierownika Referatu Marketingu Miasta, dlatego też równoznaczne jest zatwierdzenie planu zamówień publicznych przez dyrektora Kancelarii jak również przez kierownika Referatu Marketingu Miasta.

(dowód: akta kontroli tom I str. 223-235, 257-382, 420-468,  
tom II str. 193-194, 420-429)

Regulacje wewnętrzne nie zobowiązywały dyrektorów komórek organizacyjnych do analizy i uzasadniania celowości i efektywności zamówień na etapie planowania.

Dyrektor Kancelarii Prezydenta wyjaśnił<sup>11</sup>, iż przy opracowywaniu planu zamówień analizowano zasadność poszczególnych działań pod kątem zadań spoczywających na Kancelarii Prezydenta, wynikających z przepisów prawa, regulaminu organizacyjnego Urzędu i „Strategii Marki Miasta Radomia”. Ostateczne decyzje o zakupie usług ujętych w budżecie miasta Radomia oraz w planach zamówień publicznych na poszczególne lata podejmowane są przez dyrektora Kancelarii po konsultacjach z Prezydentem. Decyzje te nie były w sposób szczególny dokumentowane i uzasadniane, gdyż wynikały one z ww. dokumentów, z czego wynika ich zasadność i legalność.

(dowód: akta kontroli tom I str. 106-114, 222, 249-253)

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa wyjaśnił<sup>12</sup>, iż przekazywane do BZP plany zamówień, w tym ich korekty są opracowywane na podstawie projektów planu budżetu oraz przewidywanego budżetowego na dany rok. Przygotowany projekt budżetu oraz wszystkie zadania są szczegółowo i wnikliwie analizowane na poziomie Wydziału i uzasadniane przez pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za dane zadanie z uwzględnieniem analizy ryzyka za poprzedni rok.

(dowód: akta kontroli tom I str. 383-397)

Dyrektor Wydziału Zarządzania Nieruchomościami wyjaśnił<sup>13</sup>, iż po uchwaleniu budżetu jest zobowiązany do przedłożenia, m. in. planu wydatków na usługi stanowiące zamówienie publiczne. Każdorazowo prowadzona była analiza dokonywanych usług pod kątem racjonalności wydatkowania środków pieniężnych, zasadności i gospodarności oraz celowości realizowania zadań, jednak formalnie nie została potwierdzona stosowną dokumentacją.

(dowód: akta kontroli tom I str. 469-476)

<sup>10</sup> Pismo nr KP.II.170.2.6/2014 z dnia 1 października 2014 r.

<sup>11</sup> Pisma nr KP.II.170.2.3/2014 z dnia 9 września 2014 r., nr KP.II.170.2.4/2014 z dnia 18 września 2014 r.

<sup>12</sup> Pismo nr OŚR.1710.3.2014.KK z dnia 11 września 2014 r.

<sup>13</sup> Pismo nr ZN.710.13/2014 z dnia 2 października 2014 r.

Zapotrzebowania na poszczególne usługi zgłaszali dyrektorzy wydziałów na podstawie wniosków o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub o udzielenie informacji o możliwości udzielenia zamówienia, do którego nie stosuje się ustawy Pzp. BZP po weryfikacji ww. wniosków z planem zamówień danej komórki, prowadziło postępowanie lub informowało dyrektorów o możliwości zakupu poza procedurą zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 171-172, 175-176, tom II str. 337-345, 377-380, 456-463, 470-476, 494-498, 503-506, 517)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie sporządzano rocznego planu zamówień publicznych, obejmującego wszystkie planowane zamówienia Urzędu. Obowiązek opracowania takiego planu, zgodnie z regulaminem organizacyjnym<sup>14</sup>, należał do Biura Zamówień Publicznych Urzędu.

Plany zamówień sporządzały poszczególne komórki organizacyjne Urzędu, w oparciu o projekt budżetu w rozbiu na poszczególne zamówienia/zadania, a o potrzebie zlecenia usługi na zewnątrz decydował bezpośredni przełożony (Kierownik Biura lub Dyrektor Wydziału), o ile środki na realizację zadania zostały ujęte w planie finansowym. Każdy plan obejmował zamówienia planowane przez konkretną komórkę.

(dowód: akta kontroli tom I str. 39, 87, 167-168, 220)

Sekretarz Miasta wyjaśnił<sup>15</sup>, iż z uwagi na różnorodność usług zamawianych w Urzędzie oraz uzasadnioną ilość korekt wynikających ze zmian w zapotrzebowaniu, proces planowania zakupu usług jest zdarzeniem ciągłym, uniemożliwiającym sporządzenie jednego dokumentu.

Natomiast Prezydent w wyjaśnieniach stwierdził: „*Ustawa (...) Prawo zamówień publicznych nie reguluje zasad oraz minimalnego, czy maksymalnego okresu, na jaki dany podmiot zobowiązany jest sporządzić plan zamówień publicznych. Działania podejmowane w tym zakresie skorelowane są z zasadami uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przyjętymi na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>16</sup> i są bardziej przejawem dobrych praktyk zamawiającego, niż realizacją konkretnych przepisów prawnych.*”

(dowód: akta kontroli tom I str. 172-174, 186-187)

W ocenie NIK, brak jednego planu zamówień publicznych obejmującego wszystkie planowane zamówienia poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu utrudniał sprawowanie przez Prezydenta rzetelnej kontroli udzielania tych zamówień, m.in. pod kątem zakazu dzielenia zamówienia na części lub zaniżania jego wartości, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp, o czym stanowi art. 32 ust. 2 ustawy Pzp.

2. Sporządzanie rocznych planów zamówień przez komórki organizacyjne Urzędu na lata 2012, 2013 i 2014 nie było poprzedzone identyfikacją rzeczywistych potrzeb, ani udokumentowaną analizą zamówień pod kątem ich zasadności i efektywności. Ponadto, nie zawsze było skorelowane z planowanymi wydatkami budżetowymi.

Przykładem jest plan zamówień na 2014 r. opracowany przez Kancelarię Prezydenta, który uwzględniał tylko niektóre zlecone usługi i nie zawierał

<sup>14</sup> Odpowiednio § 27 pkt 2 i § 28 pkt 2 Regulaminów organizacyjnych z 2011 r. i 2013 r.

<sup>15</sup> Pismo nr BK.1710.13.2014 z dnia 4 września 2014 r.

<sup>16</sup> Dz. U. 2013 poz. 885, ze zm.

uzasadnienia konieczności ich realizacji. Do dnia 19 września 2014 r. Kancelaria Prezydenta złożyła do BZP 41 wniosków o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia, w tym tylko 2 wnioski były ujęte w planie zamówień Kancelarii Prezydenta na 2014 r. Ponadto ww. plan zamówień nie uwzględniał usług, które były ujęte w planie finansowym Kancelarii<sup>17</sup> pomimo, że zgodnie z § 2 pkt 1 i 2 ww. Zarządzenia Prezydenta Nr 1584/2011 plan zamówień powinien być przygotowany w oparciu o budżet.

(dowód: akta kontroli tom I str. 106-115, 167-168, 220-244, 257-397, 420-468, tom II str. 416, 420-429)

Dyrektor Kancelarii Prezydenta podał w wyjaśnieniach<sup>18</sup> m.in., że rzetelne planowane jest możliwe w odniesieniu do usług, które są priorytetem w działalności komórki organizacyjnej i usług powtarzalnych pod względem ilości, jakości i ceny (np. usługi drukowania, produkcji radiowej i telewizyjnej). Inne usługi nie są ujęte w planie, gdyż ich zlecenie opiera się na podstawie ofert i propozycji wykonawców, które wpływają do Urzędu i analizowane są one pod kątem spójności z założeniami Strategii Marki Radom oraz możliwościami finansowymi Kancelarii Prezydenta.

(dowód: akta kontroli tom II str. 416-419)

Kolejnym przykładem jest planowanie usług wykonania operatów szacunkowych. W 2014 r. Wydział Zarządzania Nieruchomościami (do dnia 5 września) przeprowadził 59 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego i zawarł 63 umowy na łączną kwotę 66,8 tys. zł brutto<sup>19</sup> na usługi wykonania operatów szacunkowych. Wydział przed zleceniem tych usług nie przeprowadził analizy efektywności ekonomicznej innych rozwiązań np.: zawarcie umowy ramowej.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Zarządzania Nieruchomościami na etapie planowania wydatków Wydział nie posiadał tak szczegółowej wiedzy w zakresie zamówienia na usługi wykonania operatów szacunkowych, aby było możliwe przeprowadzenie jednego postępowania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 477-496)

Odnosnie planowania oraz analizy zasadności i efektywności zlecenia usług Prezydent w wyjaśnieniach stwierdził m.in., że przed ujęciem w budżecie kwot na usługi zlecane podmiotom zewnętrznym, analizy konieczności i efektywności udzielenia takiego zamówienia były przeprowadzane ustnie i brak jest ich pisemnego udokumentowania. Analizy tej dokonywano na etapie planowania budżetu na kolejny rok, jak również w ciągu roku budżetowego, w zależności od pojawiających się potrzeb podyktowanych zarówno zmiennością systemu prawnego jak i okolicznościami nieprzewidzianymi na etapie planowania budżetu, a akceptacja zadania do realizacji decydowała o jego zapisaniu w projekcie budżetu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 172-174)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy stwierdzić, że proces planowania zamówień publicznych w danej jednostce nie może ograniczać się wyłącznie do zamówień związanych z zadaniami priorytetowymi oraz powtarzalnych pod względem ilości, jakości i ceny. Rzetelność planowania zamówień publicznych polega m.in. na ujęciu w planie wszystkich zamówień

<sup>17</sup> Były to m.in. usługi organizowania imprez o charakterze promocyjnym, konferencji, kampanii reklamowych wewnętrznych. Ponadto w planie finansowym Kancelarii Prezydenta na 2014 r. zaplanowano wydatki na usługi w łącznej kwocie 932,0 tys. zł, natomiast w planie zamówień na 2014 r. ujęto wydatki w łącznej kwocie 481,5 tys. zł netto planując tylko 8 usług.

<sup>18</sup> Pismo nr KP.II.170.2.5/2014 z dnia 29 września 2014 r.

<sup>19</sup> Wydział Zarządzania Nieruchomościami w planie zamówień na 2014 r. zaplanował realizację 612 wniosków na usługę wykonania operatów szacunkowych na łączną kwotę 439,0 tys. zł netto.

nawet tych potencjalnych, co wymaga również rzetelnej uprzedniej analizy wszystkich aspektów funkcjonowania jednostki (np. sytuacja rynkowa, demograficzna, projektowane zmiany prawa).

Ponadto, planowanie zamówień publicznych, choć skorelowane z budżetem pełni jednak inne funkcje niż planowanie budżetowe. Opracowanie planu zamówień publicznych, poprzedzone analizami w zakresie zasadności ich udzielania oraz kosztów i spodziewanych korzyści jest jednym z narzędzi racjonalizacji wydatków publicznych.

3. Kancelaria Prezydenta nie złożyła korekt swojego planu zamówień w 2014 r., pomimo, że w ciągu roku zgłoszono zapotrzebowanie na zlecenie dodatkowych 33 usług.<sup>20</sup> Było to niezgodnie z § 2 pkt 3 Zarządzenia Prezydenta Miasta Nr 4930/2014.<sup>21</sup>

(dowód: akta kontroli tom I str. 106, 236-244)

Prezydent wyjaśnił<sup>22</sup>, iż nie posiadał wiedzy o niewywiązywaniu się przez Kancelarię Prezydenta z tego obowiązku, ponieważ nie było to przedmiotem kontroli wewnętrznej.<sup>23</sup>

(dowód: akta kontroli tom I str. 254-256)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>24</sup> działalność Urzędu w zakresie planowania zamówień.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2014 (I półrocze) Urząd, stosując ustawę Pzp, zlecił podmiotom zewnętrznym 1035 usług w łącznej kwocie 91 752,6 tys. zł brutto, w tym: w 2012 r. – 587 usług o wartości 31 910,7 tys. zł brutto; w 2013 r. – 326 usług o wartości 54 811,2 tys. zł brutto i w 2014 r. (I półrocze) – 122 usługi o wartości 5 030,7 tys. zł brutto. W podziale na tryby udzielania zamówień Urząd zlecił 754 usługi<sup>25</sup> o wartości 49 085,2 tys. zł (53% wszystkich zamówień) w trybie przetargu nieograniczonego i 281 usług<sup>26</sup> o wartości 42 667,4 tys. zł w trybie zamówienia z wolnej ręki.

W okresie objętym kontrolą na 1035 zleconych usług w 1 postępowaniu przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego (wykonanie „Badań społecznych pozwalające na ocenę skuteczności wdrażania Strategii Marki Radom wraz z przygotowaniem raportów opartych na wynikach tych badań”), zastosowano oprócz kryterium ceny, dodatkowe kryterium oceny ofert, tj. sposób realizacji przedmiotu zamówienia.

Prezydent wyjaśnił<sup>27</sup>, że stosowanie w większości przypadków ceny jako jedynego kryterium oceny ofert wynikało z faktu, iż nie było potrzeby stosowania innych kryteriów wyboru zleczanych usług. Kryterium ceny jest podstawowym i obowiązkowym, określonym przez prawo zamówień publicznych i dopiero jego

<sup>20</sup> Stanowiły 80,5% ogółu złożonych do BZP zamówień na usługi na podstawie wniosków o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania (łącznie Kancelaria Prezydenta złożyła 41 ww. wniosków), które nie zostały ujęte w planie zamówień Kancelarii Prezydenta na 2014 r., w tym wniosek na usługę wykonania drukowania i dostawy broszury informacyjnej o radomskich inwestycjach, objęty szczegółowym badaniem i przedstawionym w pkt 2 niniejszego Wystąpienia.

<sup>21</sup> Wcześniej obowiązywało ww. zarządzenie Nr 1584/2011 z dnia 18 listopada 2011 r.

<sup>22</sup> Pismo nr BK.1710/13/2014 z dnia 15 października 2014 r.

<sup>23</sup> W związku z tym ustaleniem kontroli, Prezydent przeprowadził rozmowę dyscyplinującą z Dyrektorem Kancelarii Prezydenta, nakazując mu bezwzględne stosowanie opisanych wyżej uregulowań wewnętrznych.

<sup>24</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>25</sup> 320 usług w 2012 r., 317 w 2013 r. i 117 w 2014 r. (I półrocze).

<sup>26</sup> 267 usług w 2012 r., 9 w 2013 r. i 5 w 2014 r. (I półrocze).

<sup>27</sup> Pismo nr BK.1710.13.2014 z dnia 19 września 2014 r.

niezastosowanie stanowiłoby o wadliwości postępowania. Jest to powszechnie stosowana w Polsce praktyka, szczególnie w administracji samorządowej i rządowej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 497-523, 541-543, tom II str. 50)

W okresie objętym kontrolą Urząd zlecając usługi nie korzystał z możliwości opisu przedmiotu zamówienia jaką daje dyspozycja art. 29 ust. 3 Pzp.

W ramach prowadzonych postępowań nie było przypadków wykluczenia wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej, ponieważ nie było przypadków złożenia odrębnych ofert.

(dowód: akta kontroli tom I str. 190-242, 504-505, 512-523, 546-568)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie sporządzał wstępnych ogłoszeń informacyjnych<sup>28</sup>, o których mowa w art. 13 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1, 64, 148, 196, 229)

W badanym okresie zostały wniesione 4 odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, z czego 3 odwołania zostały rozpatrzone w jednoosobowym składzie orzekającym, a 1 w składzie trzyosobowym.

(dowód: akta kontroli tom I str. 504-511, tom II str. 54-57, 123-141)

Szczegółowym badaniem prawidłowości zlecenia usług podmiotom zewnętrznym przez Urząd objęto 5 postępowań<sup>29</sup> o łącznej wartości 361,7 tys. zł brutto, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego.

Spośród 5 ww. postępowań, w rocznym planie zamówień danej komórki nie ujęto 1 postępowania na usługę wykonania drukowania i dostawy broszury informacyjnej o radomskich inwestycjach (Kancelaria Prezydenta). Realizacja ww. usługi była wynikiem zawarcia porozumienia w dniu 4 lipca 2014 r. o wspólnym wykonaniu zamówienia na druk i kolportaż broszury informacyjnej pomiędzy Gminą Miasta Radom, a następującymi stronami: Wodociągami Miejskimi w Radomiu Sp. z o.o., Radomskim Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej „Radpec” S.A., Radomskim Towarzystwem Budownictwa Społecznego „Administrator” Sp. z o.o. i PPUH „Radkom” Sp. z o.o. Gmina Miasta Radomia została wyznaczona do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w imieniu i na rzecz pozostałych członków ww. porozumienia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 224-228, tom II str. 1-16, 64-79, 148-161, 186-188, 196-209, 229-243)

Dyrektor Kancelarii Prezydenta wyjaśnił<sup>30</sup>, że na etapie przygotowywania planu w grudniu 2013 r., Urząd nie wiedział, że takie zadanie będzie realizowane. Zadanie zostało przyjęte do realizacji na podstawie analizy działań innych samorządów w zakresie informowania społeczeństwa o zrealizowanych inwestycjach i przyjęte je jako dobrą praktykę w prowadzeniu dialogu z mieszkańcami.

(dowód: akta kontroli tom II str. 193-195)

Objęte badaniem postępowania zostały wszczęte na podstawie wniosku zatwierdzonego przez dyrektora komórki organizacyjnej pod względem finansowym

<sup>28</sup> W latach 2012 – 2014 (I półrocze) Urząd nie sporządzał planów zamówień, obejmujących planowane usługi wszystkich komórek organizacyjnych.

<sup>29</sup> Zamówienia na: usługę wykonania badań społecznych pozwalające na ocenę skuteczności wdrażania Strategii Marki Radom wraz z przygotowaniem raportów opartych na wynikach tych badań (BZP.271.430.2012.AC), usługę odbioru, transportu i unieszkodliwienia odpadów niebezpiecznych zawierających azbest z terenu Gminy Miasta Radomia (BZP.271.575.2012.AC), usługę wykonania drukowania i dostawy broszury informacyjnej o radomskich inwestycjach zrealizowanych przez radomski samorząd oraz spółki miejskie w okresie perspektywy unijnej 2007-2013 w ilości 81 000 sztuk (BZP.271.706.2014.AC), usługę wykonania jednego operatu szacunkowego nieruchomości położonej w Radomiu przy ul. Radosnej (BZP.271.1.3.2014.EF), usługę wykonania operatów szacunkowych nieruchomości położonych w Radomiu przy ul. Struga, Żeromskiego, 25 Czerwca, Wesolej (BZP.271.1.730.733.741.2014.EF).

<sup>30</sup> Pismo nr KP.II.170.2.6/2014 z dnia 1 października 2014 r.



oraz przez pracownika zajmującego się opisem przedmiotu zamówienia, który zatwierdzał wniosek pod względem merytorycznym. Ww. wnioski zawierały m.in. przewidywany termin wykonania zamówienia, wartość szacunkową zamówienia (w załączniku podano opis kalkulacji), kryteria oceny ofert i proponowany skład komisji przetargowej, natomiast opis przedmiotu zamówienia oraz warunki uczestnictwa w postępowaniu ujęto w załącznikach do wniosków.

(dowód: akta kontroli tom II str. 27-43, 104-114, 162-164, 210-217, 244-267)

Kierownik Zamawiającego do każdego z ww. postępowań powoływał komisje przetargowe, w skład których wchodził pracownicy przygotowujący wniosek w danej komórce organizacyjnej z wyjątkiem dwóch postępowań<sup>31</sup>, gdzie zaproponowano innych pracowników komórki merytorycznej. W skład komisji przetargowych wchodził również pracownicy BZP, a w przypadku postępowania na usługę wykonania drukowania i dostawy broszury informacyjnej o radomskich inwestycjach również przedstawiciel jednej ze stron<sup>32</sup> ww. porozumienia.

Zadania dla sekretarza i przewodniczącego Komisji określał Regulamin działania komisji przetargowych. Przewodniczący Komisji dokonywał podziału prac między członków Komisji. Podział zadań nie był dokumentowany i nie przypisano odpowiedzialności poszczególnym członkom komisji za wykonanie konkretnych czynności. Odpowiedzialność członków Komisji w przypadku 4 postępowań została uregulowana w § 4 ww. Zarządzeń w sprawie Regulaminów działania Komisji przetargowej na zasadach ogólnych, poprzez zobowiązanie do przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, ustawy Pzp oraz zachowania tajemnicy służbowej. W przypadku 1 postępowania (wydruk broszury informacyjnej) Zamawiający w Regulaminie działania Komisji przetargowej<sup>33</sup> określił odpowiedzialność w zakresie zachowania tajemnicy służbowej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 2-4, 65-67, 150-151, 173-178, 197-199, 231-232)

W badanych 5 postępowaniach, zgodnie z przepisami ustawy Pzp, dopełniono obowiązku opublikowania wymaganych ogłoszeń, wszystkie osoby wykonujące czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania złożyły stosowne oświadczenia, w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) wskazano istotne postanowienia, które zostały wprowadzone do umowy (wzór umowy stanowił załącznik do SIWZ), np.: termin i harmonogram realizacji zamówienia, zasady odbioru przedmiotu zamówienia, kary umowne dotyczące niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. Zamawiający opisał warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny i związany z przedmiotem zamówienia, a opis przedmiotu zamówień został sporządzony przez pracowników merytorycznych komórek organizacyjnych Urzędu (w 1 przypadku z pomocą biegłego). We wszystkich 5 badanych zamówieniach wartość szacunkowa została ustalona z zachowaniem należytej staranności<sup>34</sup> oraz w terminie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy Pzp. W wyniku przeprowadzenia ww. postępowań zamówienia publiczne zostały udzielone podmiotom, które złożyły najkorzystniejsze oferty.

(dowód: akta kontroli tom II str. 4-13, 29-43, 67-76, 106-110, 151-159, 164, 199-214, 232-263)

<sup>31</sup> Nr: BZP.271.1.3.2014.EF i BZP.271.1.730.733.741.2014.EF.

<sup>32</sup> Specjalista ds. Rozwoju Rynku w Radomskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej „Radpec” S.A.

<sup>33</sup> Załącznik do zarządzenia Nr 5159/2014 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 18 lipca 2014 r. w sprawie powołania Komisji przetargowej w celu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługę wydruku broszury informacyjnej.

<sup>34</sup> Kalkulacje sporządzano na podstawie wcześniej zawartych umów oraz rozeznania rynku.

W przypadku 4 ww. postępowań zamawiający wzywał wykonawców do uzupełnienia dokumentów. W przypadku usługi wykonania badań społecznych pozwalających na ocenę skuteczności wdrażania Strategii Marki Radom wraz z przygotowaniem raportów opartych na wynikach tych badań proces uzupełniania trwał 28 dni (45,2 % czasu trwania postępowania), a przy zamówieniu dotyczącym odbioru, transportu i unieszkodliwienia odpadów niebezpiecznych zawierających azbest z terenu Gminy Miasta Radomia trwał 24 dni (36,4 % czasu trwania postępowania). W dwóch pozostałych postępowaniach odpowiednio 4 dni (13,3 %) i 2 dni (7,7 %).

Z wyjaśnień Kierownika BZP wynika, iż w przypadku pierwszego zamówienia z uwagi na ilość złożonych ofert i na konieczność oceny informacji zawartych w ofertach, jak również konieczność wyjaśnienia ich treści, wezwanie do uzupełnienia dokumentów mogło nastąpić dopiero po 30 kwietnia 2012 r., a z kolei po ww. okresie była kumulacja dni wolnych od pracy, co również miało wpływ na wydłużenie ww. procesu. W przypadku drugiego postępowania, z uwagi na złożoność warunków jakie zostały postawione oferentom, ocena spełniania tych warunków trwała 10 dni i spowodowała wydłużenie ww. procesu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 14, 77, 160, 208)

Urząd nie posiadał zbiorczej informacji o liczbie i wartości udzielonych, w latach 2012-2014 (I półrocze), zamówień publicznych na usługi bez stosowania przepisów ustawy Pzp (na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy Pzp).

(dowód: akta kontroli tom I str. 503-523, 541-542)

Zamówienia na usługi bez zastosowania ustawy Pzp dotyczyły, m.in.: reklamy i promocji, doradztwa, ekspertyz, opinii, wyników badań i analiz oraz drukowania.

Zgodnie z Regulaminem udzielenia zamówień, do których nie stosuje się przepisów Pzp, organizatorem postępowania jest komórka organizacyjna Urzędu. Udzielenie zamówienia wymagało wcześniej zgody Kierownika BZP, który rozpatruje wnioski o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub o udzielenie informacji o możliwości udzielenia zamówienia, składany przez dyrektora komórki organizacyjnej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 132-147, 512-523, tom II str. 380, 463, 476, 498, 517)

Szczegółowej analizie poddano 5 zamówień<sup>35</sup> o łącznej wartości 180,1 tys. zł brutto, udzielonych bez stosowania ustawy Pzp, których wartość była niższa od kwoty określonej w art. 4 ust. 8 ustawy Pzp. We wszystkich przypadkach we wnioskach skierowanych do BZP, komórki organizacyjne zawarły uzasadnienie zlecenia usługi. Wartość 2 zamówień, spośród 5 objętych badaniem, ustalono z zachowaniem należytej staranności. We wszystkich 5 przypadkach wyboru wykonawcy dokonano niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi Urzędu.

(dowód: akta kontroli tom II str. 377-380, 410-413, 456-480, 494-500, 503-519)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd w sposób niewłaściwy zaplanował i udzielił zamówienia na usługę drukowania w 2013 r.

<sup>35</sup> 4 zamówienia dotyczyły usługi sporządzania projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (4 wnioski złożone przez Wydział Architektury, z czego: po 1 w 2012 r. i 2014 r. oraz 2 w 2013 r., w tym: 1 z 2013 r. dotyczył sporządzenia 4 projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy) oraz 1 zamówienie dotyczyło usługi drukowania listu Prezydenta do mieszkańców (wniosek Kancelarii Prezydenta z 2013 r.).

W 2013 r. Urząd przeprowadził 30 odrębnych postępowań na usługi drukowania o łącznej wartości 354,1 tys. zł netto. Poszczególne wnioski o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania na tę usługę były składane przez komórki organizacyjne, które szacowały wartość przedmiotowego zamówienia. W 19 przypadkach o łącznej wartości 331,9 tys. zł netto udzielono zamówień po przeprowadzeniu postępowań na podstawie ustawy Pzp (18 w trybie przetargu nieograniczonego oraz 1 zamówienie z wolnej ręki), natomiast w pozostałych 11 przypadkach (22,2 tys. zł netto) udzielono zamówień bez stosowania przepisów tej ustawy, powołując się na art. 6a ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli tom II str. 294-409)

Kierownik BZP podał w wyjaśnieniach<sup>36</sup>, że art. 6a ustawy Pzp zastosowano z przyczyn gospodarczych i organizacyjnych, którymi były okoliczności, jakie wystąpiły w czasie rozpatrywania konkretnego wniosku. I tak w przypadku 7 rozpatrywanych wniosków były to wydatki realizowane przez różne wydziały Urzędu w ramach różnych, samodzielnych projektów unijnych, co z uwagi na organizację ich realizacji (w szczególności założone w harmonogramach terminy) uzasadniało dokonany podział na poszczególne części. W przypadku wniosku z dnia 11 lipca 2013 r. dotyczącego usługi drukowania listu Prezydenta do mieszkańców, wystąpiła konieczność niezwłocznego poinformowania mieszkańców o podjętych przez Prezydenta działaniach, w celu wyjaśnienia problematycznych kwestii dotyczących zmian ustawy o gospodarowaniu odpadami.

(dowód: akta kontroli tom II str. 361-369)

Zgodnie z art. 6a ustawy Pzp zamawiającemu przysługuje prawo udzielenia jednego zamówienia w kilku częściach. Zamawiający może z przyczyn organizacyjnych lub gospodarczych podzielić jedno zamówienie i przeprowadzić kilka odrębnych postępowań.

Planując zatem udzielenia zamówienia na usługę drukowania, Urząd powinien już na etapie planowania ująć to zamówienie w planie zamówień jako jedno zamówienie, zaplanować jego podział na części oraz oszacować wartość tego zamówienia, sumując wartości poszczególnych części, czego nie uczynił. W ciągu roku poszczególne komórki organizacyjne Urzędu zgłaszały odrębne wnioski o udzielenie zamówienia publicznego lub o udzielenie informacji o możliwości udzielenia zamówienia na usługę drukowania. Postępowania w sprawie udzielenia zamówienia na usługę drukowania prowadzone były bądź na podstawie ustawy Pzp bądź bez jej stosowania (art. 6a), przy czym wybór trybu i sposobu udzielenia tego zamówienia nie został poprzedzony analizą pod kątem konkurencyjności i efektywności ekonomicznej.

Ponadto, w dokumentacji Urzędu związanej z udzielaniem zamówienia na usługę drukowania brak było uzasadnienia, co do przyczyn organizacyjnych i gospodarczych podziału zamówienia na części.

(dowód: akta kontroli tom II str. 302-409)

2. W 5 analizowanych zamówieniach, udzielonych poza ustawą Pzp, wyboru wykonawców dokonano z naruszeniem § 7 pkt 1 Regulaminu udzielana zamówień z 2011 r., tj. z pominięciem etapu polegającego na zaproszeniu co najmniej 3 wykonawców do złożenia ofert cenowych, w drodze pisemnego zapytania ofertowego (obejmującego przedmiot zamówienia z podaniem terminu

<sup>36</sup> Pismo nr BZP.1710.16.2014 z dnia 30 września 2014 r.

składania ofert). W przypadku 2 zamówień<sup>37</sup>, wykonawcę wybrano po negocjacjach spośród osób zaproszonych telefonicznie. W przypadku 2 kolejnych zamówień<sup>38</sup> wyboru wykonawcy dokonano na etapie szacowania wartości zamówienia bez wysłania zaproszenia do złożenia ofert cenowych. Natomiast w przypadku ostatniego zamówienia (na sporządzenie w 2013 r. 4 projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy) wykonawcę wybrano po rozmowie telefonicznej.

Ponadto udzielenie zamówienia na usługę drukowania listu Prezydenta do mieszkańców, nastąpiło w dniu 9 lipca 2013 r., tj. 2 dni przed złożeniem do BZP wniosku o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania. Stanowiło to naruszenie § 6 pkt 1 Regulaminu z 2011 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 141, tom II str. 377-379, 410-412, 462, 464, 475, 477, 497, 505, 507-518)

Dyrektor Wydziału Architektury podała w wyjaśnieniach<sup>39</sup>, że uzyskano ustną zgodę Wiceprezydenta resortowego na odstąpienie od ww. Regulaminu udzielania zamówień w 2012 r. i 2013 r. W przypadku zamówienia na 2013 r. dotyczącego wydania 4 decyzji, istotną przesłanką do odstąpienia od regulaminu była chęć uniknięcia zarzutu opieszałości w prowadzeniu procedury administracyjnej. Natomiast procedura przyjęta przy udzieleniu zamówienia w 2014 r. była wynikiem założenia, aby już na etapie szacowania wartości zamówienia szczegółowo opisać zakres prac, termin oraz sposób realizacji zamówienia, co pozwoliłoby na skrócenie procedury.

(dowód: akta kontroli tom II str. 481-493, 501-502, 520-524)

Dyrektor Kancelarii Prezydenta wyjaśnił<sup>40</sup>, że Kancelaria otrzymała ustną zgodę Prezydenta na odstąpienie przy wyborze wykonawcy od zasad określonych w ww. Regulaminie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 415-418)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, że zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi Urzędu odstąpienie od zasad określonych w Regulaminach udzielania zamówień, do których nie stosuje się ustawy Pzp, wymagało pisemnej zgody Prezydenta (§ 9).

(dowód: akta kontroli tom I str. 135-136, 142)

W ocenie NIK, dokonywanie wyboru wykonawcy z pominięciem wewnętrznych regulacji Urzędu świadczy o niedostatecznej kontroli udzielania zamówień publicznych, co dodatkowo potwierdza fakt, iż Urząd nie posiada zbiorczej informacji o ilości i wartości zamówień udzielonych bez stosowania ustawy Pzp<sup>41</sup>.

3. W przypadku zamówienia dotyczącego druku listu Prezydenta, zlecenie wykonania ww. usługi nastąpiło drogą mailową, bez uprzedniego zawarcia umowy w formie pisemnej, co było niezgodne z § 8 pkt 1 ww. Regulaminu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 142, tom II str. 410-413)

<sup>37</sup> Przeprowadzonych przez Wydział Architektury w 2012 r. i 2013 r. dotyczących usługi sporządzania projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

<sup>38</sup> Zamówienia: na usługę drukowania listu Prezydenta przeprowadzonego w 2013 r. przez Kancelarię Prezydenta i na usługę sporządzania projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przeprowadzone w 2013 r. przez Wydział Architektury (dotyczy usługi na 2014 r.).

<sup>39</sup> Pisma: nr Ar.1710.6.2014 z dnia 19 września 2014 r., nr Ar.1710.7.2014 z dnia 26 września 2014 r. i nr Ar.1710.8.2014 z dnia 1 października 2014 r.

<sup>40</sup> Pismo nr KP.II.170.2.5/2014 z dnia 29 września 2014 r.

<sup>41</sup> Danym w powyższym zakresie nie były w stanie podać następujące komórki organizacyjne Urzędu: Biuro Administracyjno-Gospodarcze, Biuro Kadr i Szkoleń, Biuro Rady Miejskiej, Kancelaria Prezydenta, Wydział Edukacji, Wydział Geodezji, Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa, Wydział Zarządzania Nieruchomościami, Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej, Wydział Kultury i Wydział Inwestycji.

Dyrektor Kancelarii Prezydenta wyjaśnił<sup>42</sup>, że ze względu na bardzo krótki czas przeznaczony na wykonanie usługi oraz w dobie Internetu powszechnym jest zlecenie usług w tej formie zarówno na rynku usług publicznych, jak i w sferze biznesowej, szczególnie gdy usługi są powszechnie dostępne i proste w realizacji, a taką usługą był niewątpliwie wydruk listu do mieszkańców.

(dowód: akta kontroli tom II str. 415-418)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że uregulowania obowiązujące w Urzędzie obligowały przy zleceniu usług do zawierania umów na piśmie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 135, 142)

4. Urząd w latach 2012 i 2013 udzielił 2 zamówień<sup>43</sup> z pominięciem przepisów ustawy Pzp (na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp), w wyniku niezachowania należytej staranności przy ustalaniu wartości tych zamówień. Było to niezgodne z § 5 ww. Regulaminu, który odwołuje się w tym zakresie do art. 32 i 34 ustawy Pzp.

W kalkulacji zamówień założono sporządzenie około 400 projektów decyzji w 2012 r. i tyle samo w 2013 r., podając że do dnia 20 grudnia 2011 r. i w analogicznym okresie 2012 r. Urząd wydał około 630 decyzji pomimo, iż faktyczna liczba, ujęta w rejestrach decyzji, kształtowała się na poziomie odpowiednio w 2011 r. - 691 decyzji, a w 2012 r. - 714<sup>44</sup>. Wynagrodzenie za wydanie projektu jednej decyzji przyjęto w kalkulacji na poziomie 115 zł netto w 2012 r. i 2013 r., podczas gdy według przeprowadzonego badania rynku wynagrodzenie za jeden projekt decyzji kształtowało się na poziomie 220-250 zł brutto w 2012 r. i 200-250 zł brutto w 2013 r. Wobec powyższego wartość przedmiotu ww. zamówień na 2012 r. i 2013 r. została określona w wysokości około 48,0 tys. zł netto (równowartość 11,9 tys. euro), przy założeniu wydania około 400 projektów decyzji w cenie za jedną 115 zł netto.

W ocenie NIK, nie zachowano należytej staranności przy szacowaniu zamówienia zarówno w 2012 r. i 2013 r., z uwagi na zaniżenie wartości ceny jednostkowej sporządzenia projektu decyzji oraz przyjęcie identycznych prognozowanych ilości wydawanych projektów decyzji bez rzetelnego uzasadnienia. Przy uwzględnieniu cen rynkowych za jeden projekt decyzji w wysokości ok. 200 zł netto oraz przy założeniu wydania ok. 500 decyzji rocznie, w przypadku obydwu zamówień szacowana wartość przedmiotu zamówienia wynosiłaby ok. 100 tys. zł, tj. równowartość 24,9 tys. euro, co przekracza próg 14,0 tys. euro, poniżej którego dopuszczalne jest niestosowanie ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli tom I str. 140, tom II str. 458, 462-463, 473, 475-476, 524)

Dyrektor Wydziału Architektury podała w wyjaśnieniach<sup>45</sup>, m.in. że głównym czynnikiem mającym wpływ na założenie, że w latach 2012 i 2013 zajdzie konieczność sporządzenia około 400 projektów decyzji było zaawansowanie i zintensyfikowanie prac planistycznych przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wynikało także, z prognoz jakie były stawiane w końcówce 2011 r. przez różne organizacje gospodarcze i społeczne o zbliżającym się kryzysie w budownictwie. Cena za tę usługę ustalona w gminach, była nie do przyjęcia w realiach Radomia. Z tych powodów przy

<sup>42</sup> Pismo nr KP.II.170.2.5/2014 z dnia 29 września 2014 r.

<sup>43</sup> Usługi w zakresie sporządzania projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

<sup>44</sup> Dane dotyczą ostatecznie wydanych decyzji.

<sup>45</sup> Pismo nr Ar.1710.8.2014 z dnia 1 października 2014 r.

sporządzaniu kalkulacji wartości przedmiotu zamówienia w 2012 r. i 2013 r. zdecydowano o obniżeniu szacunkowego kosztu sporządzenia jednego projektu ww. decyzji do kwoty około 115 zł. Ponadto, przy tak specjalistycznych zamówieniach niezwykle trudno jest określić szacunkową wartość zamówienia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 521-524)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że przedstawione w nich okoliczności nie uzasadniają w sposób dostateczny przyjęcia do kalkulacji wartości zamówienia liczby planowanych projektów decyzji na poziomie 400 zarówno w 2012 r. i w 2013 r., przy wydanych 691 i 714 decyzjach odpowiednio w 2011 r. i 2012 r. oraz ceny za jeden projekt w kwocie 115 zł, przy cenie rynkowej 200 – 250 zł. Ponadto w dokumentacji Urzędu brak jest informacji na temat przedstawionego w wyjaśnieniach sposobu kalkulacji.

5. Nierzetelnie oszacowano wartość zamówienia na wykonanie 4 projektów decyzji w 2013 r. w wysokości 2,0 tys. zł.

Sporządzona przez dyrektora Wydziału Architektury notatka na okoliczność badania rynku, przeprowadzonego w formie rozmowy telefonicznej, zawierała tylko imiona i nazwiska 3 osób, które nie były zainteresowane przyjęciem zlecenia oraz informacje o osobie, która zgodziła się na wykonanie usługi za wynagrodzeniem 500 zł za każdy projekt decyzji. Notatka nie zawierała informacji, w jaki sposób ustalono dane osoby, która zgodziła się wykonać usługę. Zdaniem NIK, nie można mówić w takim przypadku o badaniu rynku, w celu ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, ponieważ uzyskano tylko jedną cenę od jednej osoby. Natomiast w kalkulacji wartości przedmiotu zamówienia załączonej do wniosku o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania dyrektor Wydziału podała, iż badania rynku dokonała w porównywalnych z Radomiem miastach, wskazując, iż szacunkowy koszt sporządzenia jednego projektu decyzji, kształtował się na poziomie 450-600 zł. Informacja dotycząca szacowania wartości zamówienia przedstawiona w ww. kalkulacji była niezgodna z treścią notatki, zatem nie jest możliwe ustalenie jakich faktycznie czynności dokonano, w celu oszacowania wartości zamówienia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 495, 497)

Dyrektor Wydziału Architektury podała w wyjaśnieniach, iż do ustalenia wartości zamówienia 4 projektów decyzji przyjęto 500 zł jako wartość zadawalającą, gdyż potwierdzała uzyskaną w innych miastach, na etapie badania rynku, informację o koszcie projektów decyzji trudnych, często kontrowersyjnych, zagrożonych skargami do sądów administracyjnych, które kształtuje się średnio na ww. poziomie. Powyższe ustalenia nie zostały zawarte w notatce przez przeoczenie, natomiast zostały zawarte w kalkulacji stanowiącej załącznik do wniosku.

(dowód: akta kontroli tom II str. 521-524)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W regulacjach wewnętrznych Urzędu, w sposób ogólny określono zadania członków komisji przetargowych. Przewodniczący komisji nie dokonywał pisemnego podziału zadań pomiędzy jej członków i nie przypisywał im odpowiedzialności za wykonanie konkretnych czynności. Zdaniem NIK, ogólny podział zadań, stwarza poczucie anonimowości, co może mieć wpływ na podejmowane decyzje na poszczególnych etapach postępowania.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zamówień na podstawie ustawy Pzp, natomiast negatywnie w zakresie zamówień, do których nie stosuje się ww. ustawy.

Ocena częściowa

Opis stanu faktycznego

### 3. Prawdliwość zawartych umów na usługi zewnętrzne.

Analiza 7 umów o łącznej wartości 361,7 tys. zł brutto<sup>46</sup>, zawartych w trybie przetargu nieograniczonego<sup>47</sup> wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- zawarte umowy były zgodne ze wzorem umowy, stanowiącym załącznik do SIWZ,
- postanowienia umów były tożsame z przedmiotem zamówienia opisanym w SIWZ i wybraną ofertą,
- nie wystąpiły przypadki zmian umów,
- zobowiązania wynikające z zawartych umów zostały zaciągnięte w granicach określonych planem finansowym Urzędu,
- zamawiający zabezpieczył wykonanie przedmiotu zamówienia, poprzez określenie kar umownych w przypadku m.in. odstąpienia od umowy lub nieterminowego wykonania przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1, 58-64, 142-148, 186-192, 196, 226-229, 275-283)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

### IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>48</sup>, wnosi o:

1. Sporządzanie planu zamówień publicznych, obejmującego wszystkie zamówienia niezależnie od ich wartości na podstawie zidentyfikowanych potrzeb oraz udokumentowanej analizy efektywności udzielenia zamówienia.
2. Ustalanie wartości szacunkowej zamówień publicznych z należytą starannością oraz dokumentowanie tych czynności.
3. Dokonywanie, w ramach dobrych praktyk, podziału zadań pomiędzy członków komisji i przypisywanie im odpowiedzialności za wykonanie konkretnych czynności w postępowaniu.
4. Wybór wykonawców usług, zgodnie z wewnętrznym Regulaminem udzielania zamówień.
5. Zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem uregulowań wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień na usługi.

### 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 Warszawie.

<sup>46</sup> W przypadku umowy dotyczącej usługi wykonania drukowania i dostawy broszury informacyjnej o radomskich inwestycjach Urząd zobowiązany był do sfinansowania przedmiotu zamówienia w wysokości 1/5 wynagrodzenia, tj. 19,2 tys. zł brutto.

<sup>47</sup> Przedstawionych w pkt 2 niniejszego Wystąpienia.

<sup>48</sup> Dz. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia        lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Kontroler  
Inga Piotrowska  
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*Podpis*