



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4112-001-01/2014

S/14/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z uwzględnieniem zmian wynikających z uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej

Najwyższej Izby Kontroli z dnia 2 września 2014 r. nr KPK/KPO-415-181/2014

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli S/14/002 – „Prawidłowość udzielenia przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie zamówień dotyczących obsługi zimowego utrzymania dróg krajowych oraz obsługi punktu informacji drogowej”.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy

1. Janusz Dobek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88646 z dnia 15.01.2014 r.
2. Jerzy Gomoła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88647 z dnia 15.01.2014 r.
3. Adam Rączkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88660 z dnia 11.02.2014 r.
4. Tomasz Marcinkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88666 z dnia 19.02.2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1-8)

Jednostka kontrolowana Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddziału w Olsztynie ul. Warszawska 89, 10-083, zwana w dalszej treści „Oddział” lub „GDDKiA”,

Kierownik jednostki kontrolowanej Mirosław Nicewicz – Dyrektor Oddziału od 23.10.2006 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. We wszystkich skontrolowanych obszarach, tj. przygotowanie zamówień na dyżury w ramach koordynacji zimowego utrzymania dróg („ZUD”) i dyżury w Punkcie Informacji Drogowej („PID”), udzielanie tych zamówień oraz nadzór nad realizacją umów na pełnienie ww. dyżurów stwierdzono istotne nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in. tolerowania sytuacji korupcyjnych, a także sytuacji sprzyjających łamaniu przepisów w zakresie minimalnego czasu odpoczynku pracowników oraz naruszania podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych. W ocenie NIK, takie sytuacje wskazują na systemowy charakter stwierdzonych nieprawidłowości, związany z niewystarczającym nadzorem nad kontrolowaną działalnością.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Do nieprawidłowości, które miały główny wpływ na powyższą ocenę należy zaliczyć:

- Niedochowanie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez niewłaściwe sformułowanie warunku udziału w postępowaniu, a także zastosowanie nieprzewidzianej w przepisach procedury weryfikacji oferty; odstąpienie od sprecyzowania (adekwatnego do przedmiotu zamówienia) warunku udziału dotyczącego potencjału kadrowego (za wyjątkiem czterech przetargów na dyżury ZUD i jednego na dyżury PID).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- Niewyłączenie z przetargu na dyżury PID w latach 2010 – 2012 oraz z trzech przetargów na dyżury ZUD osób, które nie powinny brać w nich udziału z uwagi na związki z wykonawcami, a także dopuszczenie do udziału w przygotowaniu siedmiu postępowań pracowników, co do których zaistniały okoliczności wskazujące na możliwość konfliktu interesów.
- Dopuszczenie do świadczenia przez pracowników Oddziału pracy na rzecz wykonawców wyłonionych w przetargach bez zapewnienia im, określonego w Kodeksie pracy, minimalnego czasu nieprzerwanego odpoczynku w każdej dobie (stwierdzono w 151 przypadkach w badanej próbie), a także tolerowanie przekraczania ustalonych w umowach lub harmonogramach norm czasu pracy przez wykonawców; dopuszczenie do udziału w nadzorze nad realizacją i rozliczaniem umów pracowników, co do których zaistniały okoliczności wskazujące na możliwość konfliktu interesów; zapłata wynagrodzenia wykonawcy dyżurów ZUD przekraczającego o 81,2 tys. zł, limit określony w umowie oraz opłacenie pięciu faktur o łącznej wartości 111 tys. zł (spośród 35 zbadanych na kwotę 775,6 tys. zł ogółem) w sposób niezgodny z umową; spóźnione uruchomienie procedury kontroli wewnętrznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Postępowania przetargowe na dyżury ZUD na sezony zimowe 2010/2011 i 2011/2012 były przygotowywane przez każdy z siedmiu Rejonów funkcjonujących w ramach Oddziału, a przetargi dotyczące sezonów zimowych 2012/2013 i 2013/2014 – przez pracowników Wydziału Dróg i Wydziału Zamówień Publicznych Oddziału. Łączna wartość szacunkowa tych zamówień wyniosła 4.484.272,06 zł, w tym odpowiednio w kolejnych sezonach: 942.866 zł, 1.118.095,20 zł, 1.195.355,20 zł i 1.227.955,66 zł. Szacunkowa wartość zamówień w poszczególnych Rejonach wynosiła łącznie od 304.255 zł w Rejonie Giżycko do 1.240.872 zł w Rejonie Elbląg. Wartość zamówień ustalali pracownicy poszczególnych Rejonów, a stanowiła ona wynik iloczynu godzin dyżurów w zaplanowanym okresie i stawki jednostkowej za godzinę. Liczba godzin uzależniona była od liczby obwodów w Rejonie (liczba obwodów wynosiła od jednego do czterech) oraz od długości okresu, w którym dyżury miały być pełnione.

Podstawy kalkulacji stawki jednostkowej za godzinę dyżuru były różnorodne i były to w sezonie:

- 2010/2011 - cena uzyskana za dyżury ZUD w poprzednim sezonie (Rejony Olsztyn, Elbląg); cena uzyskana w przetargu w 2009 r. powiększona o 4% wskaźnik inflacji (Elk) lub o 5% wskaźnik inflacji (Giżycko) lub o 5,5%, tj. zsumowany wskaźnik inflacji za 2009 r. i za I półrocze 2010 r. (Lidzbark Warmiński); cena wynikająca z zamówienia udzielonych w okresie ostatnich 12 miesięcy, powiększona o niepodany wskaźnik inflacji (Szczytno); przy czym w dokumentacji Rejonu Ostróda nie określono podstawy ustalenia stawki godzinowej.
- 2011/2012 - cena za dyżury ZUD w poprzednim sezonie (Olsztyn i Elbląg); cena uzyskana w przetargu w 2010 r. powiększona o wskaźnik inflacji – 3,5% (Elk) lub powiększona o 5% (Giżycko) lub o 6%, tj. zsumowany wskaźnik za 2010 r. i za I półrocze 2011 r. (Lidzbark Warmiński); uśrednione stawki za

dyżury w Rejonach Oddziału z dwóch ostatnich lat (Ostróda); cena ofertowa w sezonie 2010/2011 powiększona o nieokreślony wskaźnik inflacji (Szczytno).

- 2012/2013 - cena uzyskana w tego typu zamówieniu w roku 2011 (Olsztyn); cena uzyskana w przetargu w 2011 r. powiększona o 4,3% (Ełk) lub o 4,2% wskaźnik inflacji (Ostróda) lub o 6,7% wskaźnik inflacji, tj. zsumowany wskaźnik za 2011 r. i okres od stycznia do maja 2012 (Lidzbark Warmiński); średnia arytmetyczna cen ofertowych w przetargu w 2011 r. (Szczytno); w przypadku Rejonów Elbląg i Giżycko nie określono w dokumentacji podstawy ustalenia stawki jednostkowej.
- 2013/2014 - średnia arytmetyczna cen ofert w przetargu w 2012 r. (Olsztyn, Ełk, Lidzbark Warmiński i Szczytno); cena jednostkowa z poprzedniego przetargu powiększona o 2,3% wskaźnik inflacji (Ostróda); w przypadku Rejonów Elbląg i Giżycko nie określono w dokumentacji podstawy ustalenia stawki jednostkowej.

Stawki jednostkowe netto za godzinę dyżuru, przyjęte do oszacowania wartości zamówienia w kolejnych badanych sezonach, wynosiły: od 22 zł (Olsztyn) do 25 zł (Ostróda); od 22 zł (Szczytno) do 33 zł (Ostróda); od 20,39 zł (Szczytno) do 34,20 zł (Rejon Ostróda) oraz od 17,49 zł (Olsztyn) do 27 zł (Elbląg). Zaplanowano ogółem 181.384 godziny dyżurów ZUD, z tego w poszczególnych sezonach: 40.444, 45.392, 45.204 oraz 50.344 godziny. Liczba godzin w poszczególnych Rejonach (w badanych sezonach ogółem) wynosiła od 13.000 w Giżycku do 47.960 w Elblągu.

(Dowód: akta kontroli str. 9-125)

1.1.1. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) przetargów na dyżury ZUD w sezonie 2010/2011 oraz 2011/2012, warunek udziału w postępowaniu dotyczący potencjału kadrowego wykonawcy, określiły Rejony Ostróda i Elbląg. Wymagano wskazania, odpowiednio, 18 i 20 osób mających pełnić dyżury posiadających niezbędny do tego zakres wiedzy, umiejętności i doświadczenia. Ponadto, sześć z siedmiu Rejonów (tj. za wyjątkiem Rejonu Szczytno) określiło, że warunkiem udziału w przetargu będzie posiadanie wymaganej wiedzy i doświadczenia. Warunek ten dotyczył wykonania (zakończenia) od jednego do dwóch zadań przed wszczęciem postępowania lub terminem do składania ofert. Jedynie Rejon Ełk dopuszczał powołanie się przez wykonawcę na zadania będące jeszcze w trakcie realizacji. Zakres wykonanych zadań miał odpowiadać rodzajowo przedmiotowi zamówienia, tj. polegać na obsłudze dyżurów ZUD (lub obsłudze punktu informacji drogowej) z tym, że:

- w przypadku dwóch Rejonów, poza realizacją określonej ilości usług, wymagano wykonania zadań o minimalnej wartości (Ełk) oraz zadań spełniających minimalne wymogi co do zakresu rzeczowego, tj. liczby godzin (Lidzbark Warmiński);
- dwa Rejony określiły, że zadania mają być zbliżone charakterem i złożonością do przedmiotu zamówienia (Olsztyn, Giżycko), a dwa inne, że powinny być zbliżone rodzajem i wartością do usług stanowiących przedmiot zamówienia (Elbląg i Ostróda),
- w różny sposób wskazywano okres, w którym miały być zrealizowane usługi, tj. trzy lata przed wszczęciem postępowania (Giżycko, Olsztyn, Ostróda) lub przed upływem terminu do składania ofert (Ełk), a także pięć lat przed wszczęciem postępowania (Elbląg) lub przed upływem terminu do składania ofert (Lidzbark Warmiński).

W celu udokumentowania spełnienia warunków udziału w postępowaniu Rejony wymagały od oferentów przedłożenia odpowiednich oświadczeń i wykazu zrealizowanych usług wraz z dokumentami potwierdzającymi ich należyte wykonanie (poza Rejonem Szczytno). Rejony Ostróda (sezon 2010/2011) i Elbląg (sezon 2010/2011 i 2011/2012) wymagały, w celu udokumentowania spełnienia warunku posiadania osób zdolnych do wykonania zamówienia, złożenia formularzy zawierających imię i nazwisko osoby, jej funkcję oraz doświadczenie potwierdzające spełnienie wymagań.

W SIWZ przetargów, dotyczących ww. sezonów, nie określano innych warunków udziału w postępowaniu, przy czym Rejon Szczytno nie określił żadnych szczególnych wymogów co do oceny spełniania warunków wskazanych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: „Pzp”).

We wszystkich SIWZ (w opisie przedmiotu zamówienia) sformułowano wymagania co do przygotowania personelu wykonawcy do realizacji zamówienia, tj. znajomość układu sieci drogowej oraz obsługa komputera w zakresie łączności internetowej oraz programów Zima Win i Utrudnienia. Dopuszczano przy tym, aby osoby wyznaczone do pełnienia dyżurów zostały przeszkolone w tym zakresie przez Rejony. Ponadto wymagano, by osoby te posiadały aktualne badania lekarskie oraz były przeszkolone w zakresie bhp i p.poż. We wszystkich SIWZ wymagano, aby wykonawcy przedłożyli wykazy dyżurnych do akceptacji przez zamawiającego po wyborze oferty, a przed podpisaniem umowy. Minimalną liczbę osób mających pełnić dyżury określono tylko w SIWZ Rejonu Elbląg i Ostróda.

(Dowód: akta kontroli str. 126-573)

1.1.2. W SIWZ przetargów na sezony 2012/2013 i 2013/2014 (zamówienie obejmowało 7 zadań dotyczących poszczególnych rejonów) określono warunki udziału w postępowaniu w zakresie doświadczenia posiadanego przez wykonawców. W SIWZ dotyczącej sezonu:

- 2012/2013 wymagano doświadczenia w wykonaniu lub wykonywaniu w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, co najmniej jednego zadania w zakresie dyżurów ZUD, w ilości nie mniejszej niż 5 tys. godzin lub co najmniej dwóch zadań w tym zakresie w ilości nie mniej niż 2,5 tys. godzin każde,
- 2013/2014 wymagano doświadczenia w wykonaniu lub wykonywaniu w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, co najmniej dwóch usług polegających na kierowaniu zimowym utrzymaniem dróg lub ulic lub obsłudze punktu informacyjnego o stanie dróg lub ulic trwających minimum cztery miesiące i obejmującą pracę minimum (w zależności od Rejonu) od czterech do 12 osób.

W obu SIWZ na potwierdzenie spełniania ww. warunku wymagano przedłożenia odpowiedniego wykazu usług wraz z dokumentami potwierdzającymi ich należyte wykonanie. W przypadku ustawowych warunków udziału w postępowaniu, tj. posiadanie uprawnień do prowadzenia danej działalności, sytuacja ekonomiczno-finansowa i potencjał techniczny, odstąpiono od opisu sposobu dokonywania oceny ich spełniania.

W opisie przedmiotu zamówienia na sezon 2012/2013 określono, że od wykonawców wymaga się wyznaczenia do pełnienia dyżurów osób posiadających znajomość układu sieci drogowej oraz obsługi komputera w zakresie łączności internetowej oraz programów Zima Win i Utrudnienia. Wykazy dyżurnych

² T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

zawierające co najmniej 12 – 24 osoby (zależnie od Rejonu) powinny zostać złożone przez wykonawcę do akceptacji przez kierownika Rejonu przed podpisaniem umowy, po wyborze najkorzystniejszej oferty. Dopuszczono wprawdzie możliwość przeszkolenia personelu wykonawcy w ww. zakresie, lecz wymagano, aby wskazane osoby posiadały aktualne badania lekarskie i były przeszkolone w zakresie bhp i p.poż.

W SIWZ przetargu na sezon 2013/2014, poza warunkiem dotyczącym doświadczenia, sformułowano też warunek udziału w zakresie potencjału kadrowego. Wymagano od wykonawców wskazania osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia (od czterech do 12 oraz dyżurnych rezerwowych – od jednej do czterech osób), posiadających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie. W tym, m.in. co najmniej 300 godzin doświadczenia w realizacji zadań związanych z kierowaniem akcją zimowego utrzymania dróg lub obsługą punktu informacyjnego o stanie dróg oraz znajomość układu sieci drogowej i zasad zimowego utrzymania dróg oraz obsługi komputera. Takie same warunki postawiono wykonawcom w SIWZ powtórnego przetargu na dyżury ZUD w części dotyczącej Rejonów Etk i Olsztyn, gdzie pierwszy przetarg unieważniono.

(Dowód: akta kontroli str. 574-617)

1.2. W latach 2010 – 2014 (do czasu rozpoczęcia kontroli) Oddział ogłosił trzy przetargi nieograniczone na obsługę dyżurów PID, przy czym udzieleniem zamówienia zakończyły się dwa postępowania (ogłoszone 2.02.2010 r. i 15.03.2012 r.), ponieważ pierwszy przetarg w 2012 r. (ogłoszony 28.02.2012 r.) został unieważniony. Powodem unieważnienia było sformułowanie warunku w zakresie wymaganej wiedzy i doświadczenia w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji, co skutkowało obciążeniem postępowania niemożliwą do usunięcia wadą (art. 93 ust. 1 pkt 7 Pzp), skutkującą możliwością unieważnienia zawartej w jego wyniku umowy (art. 146 Pzp). Oddział wymagał bowiem od wykonawców wykazania się wykonaniem (zakończeniem) co najmniej jednej usługi biurowej w zakresie obsługi punktu informacji drogowej, realizowanej w ramach zimowego lub letniego utrzymania dróg. Natomiast z przepisu § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich zamawiający może żądać od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane³ (dalej: „rozporządzenie z 30 grudnia 2009 r.”) wynikało, że zamawiający może żądać wykazu usług wykonanych, a w przypadku świadczeń ciągłych lub okresowych również wykonywanych, w okresie trzech lat przed upływem terminu do składania ofert. W unieważnionym postępowaniu, które obejmowało obsługę PID w ciągu trzech lat (od 16.04.2012 r. do 15.04.2015 r.) wpłynęły dwie oferty, tj. Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji RP Oddział Warmińsko-Mazurski w Olsztynie (dalej: „Stowarzyszenie” lub „SITKRP”) za kwotę 561.747,34 zł brutto oraz Global Projekt Spółka z o.o. w Szczecinie za kwotę 490.252,21 zł brutto.

Wartość szacunkową zamówienia w 2010 r. ustalono na 424.147,50 zł (w tym wartość zamówienia podstawowego - 282.765 zł i uzupełniającego – 141.382,5 zł), a w 2012 r. – na 324.527,70 zł, w tym zamówienie podstawowe i prawo opcji – po 154.537 zł i zamówienie uzupełniające – 15.453,70 zł. Podstawą oszacowania wartości była liczba godzin dyżurów w zamawianym okresie (odpowiednio 13.465 godzin i 6.719 godzin) pomnożona przez stawkę za godzinę ustaloną w wysokości:

³ Dz.U. Nr 226, poz. 1817

- 21 zł w przetargu w 2010 r. - w oparciu o średnią cenę z przetargów na koordynację zimowego utrzymania dróg w Rejonach (20,76 zł),
- 23 zł w przetargu w 2012 r. – w oparciu o średnie ceny obsługi PID w Oddziałach Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk i Kraków (22,59 zł).

SIWZ postępowania, które zakończyły się udzieleniem zamówienia, zawierały elementy określone w art. 36 ust. 1 w zw. z art. 36 ust. 3 Pzp. Warunkiem udziału w przetargu w 2010 r. było posiadanie doświadczenia, tj. wykonanie co najmniej jednej usługi biurowej w zakresie obsługi PID realizowanej w ramach zimowego lub letniego utrzymania dróg. Wymagany dowodem na spełnienie tego warunku był wykaz wykonanych w okresie trzech lat przed terminem do składania ofert (zrealizowanych) usług wraz z dokumentami potwierdzającymi ich należyte wykonanie. W przetargu w 2012 r. poza warunkiem w zakresie doświadczenia (wymagano wykonania lub wykonywania usług w ww. zakresie na łączną kwotę minimum 180.000 zł brutto), sformułowano warunek w zakresie potencjału kadrowego, tj. dysponowania sześcioma osobami, które będą posiadały co najmniej: średnie wykształcenie, 12 miesięcy doświadczenia w wykonywaniu usług z zakresu pozyskiwania i przekazywania informacji drogowych, znajomość obsługi komputera i nie były skazane za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej. Dokumentami mającymi potwierdzić ich spełnienie był odpowiedni wykaz wykonanych lub wykonywanych usług wraz z potwierdzeniem ich należytego wykonania oraz wykaz osób mających pełnić obowiązki dyżurnego z podaniem informacji w zakresie wykształcenia, doświadczenia, kwalifikacji zawodowych w zakresie przedmiotu zamówienia i podstawy dysponowania. Oddział w przypadku pozostałych ustawowych warunków udziału odstąpił od opisu sposobu dokonywania oceny ich spełnienia.

W opisie przedmiotu zamówienia (dotyczy obu rozstrzygniętych przetargów) Oddział sformułował wymagania wobec personelu wykonawcy dotyczące posiadania znajomości układu sieci drogowej i znajomości obsługi komputera. W SIWZ przetargu z 2012 r. wymagano też umiejętności wypowiedzi dla mediów, interpretacji zjawisk meteorologicznych oraz swobodnego formułowania myśli, pisanie i redagowanie tekstów (w 2012 r.). Dodatkowo wymagano dyspozycyjności, szybkości i umiejętności podejmowania decyzji oraz odporności na stres. Wskazano, że kandydaci nie spełniający tych wymogów nie zostaną dopuszczeni do pełnienia dyżurów. W 2010 r. jako formalność niezbędną do zawarcia umowy, po wyborze oferty, wskazano przedłożenie listy osób przewidzianych do realizacji zamówienia w celu zatwierdzenia i przeszkolenia przez zamawiającego. W 2012 r. wskazano, że zaproponowani w ofercie kandydaci zostaną, po wyborze oferty, a przed zawarciem umowy, poddani rozmowom kwalifikacyjnym w celu ustalenia czy spełniają wymogi Oddziału.

Przedmiot zamówienia w obu przetargach określono podobnie, wskazując obowiązki dyżurnych, czyli: udzielanie informacji o warunkach przejazdu po zamiejskich odcinkach dróg krajowych w województwie warmińsko-mazurskim, bieżące śledzenie prognoz i alarmowanie o możliwości wystąpienia niekorzystnych warunków drogowych, informowanie z wyprzedzeniem osób odpowiedzialnych za ZUD o przewidywanej sytuacji i konieczności użycia określonych sił i środków, aktualizacji danych na stronie internetowej, w programie „Zima” i w zakresie utrudnień oraz odnotowywanie w dzienniku wydanych lub otrzymanych poleceń.

(Dowód: akta kontroli str. 618-748, 2098-2214)

1. W SIWZ przetargów na pełnienie dyżurów ZUD w sezonach 2010/2011 i 2011/2012 (za wyjątkiem Rejonu Elk i Szczytno) oraz w przetargu na obsługę PID w latach 2010 – 2012, sformułowano warunek w zakresie wymaganej wiedzy i doświadczenia umożliwiające wykonawcom wykazanie się jedynie tymi usługami, których realizacja została zakończona. Było to niezgodne z przepisem § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 30 grudnia 2009 r., który w przypadku świadczeń okresowych dopuszczał również wykazanie się wykonywaniem usług w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert. W ten sposób zamawiający ograniczył krąg podmiotów mogących ubiegać się o udzielenie zamówienia i tym samym nie dochował zasady uczciwej konkurencji, wynikającej z art. 7 ust. 1 ustawy Pzp. Ponadto, niektóre Rejony (Elbląg, Giżycko, Ostróda, Olsztyn i Lidzbark Warmiński) w przetargach na sezony 2010/2011 i 2011/2012 niezgodnie z ww. przepisem określiły okres, w którym wymagane usługi powinny zostać zrealizowane, tj. dopuszczając realizację usług w okresie pięcioletnim lub wskazując jako koniec takiego lub trzyletniego okresu - datę wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Ponadto, Rejony Elbląg i Ostróda wymagały wykonania usług o wartości równej co najmniej wartości przedmiotu zamówienia.

Według wyjaśnień:

- P.o. Kierownika Rejonu w Ostródzie oraz Kierownika Rejonu w Giżycku: zamawiający w przetargach na pełnienie dyżurów ZUD w sezonach 2010/2011 i 2011/2012 błędnie zakwalifikował te usługi jako świadczone okresowo;
- Zastępcy kierownika Rejonu w Lidzbarku Warmińskim: wskazanie przez zamawiającego, że wykonawca może się posłużyć doświadczeniem zdobytym w okresie ostatnich pięciu lat zamiast trzech nie stanowiło naruszenia zasady równego traktowania wykonawców, gdyż wydłużenie tego okresu miało na celu zwiększenie kręgu potencjalnych wykonawców;
- Kierownika Rejonu w Elblągu: niedopuszczenie w SIWZ usług w trakcie realizacji wynikało z błędnego niezakwalifikowania przez zamawiającego usług dyżurów ZUD do świadczeń okresowych. Wskazanie przez zamawiającego, że wykonawca może się posłużyć doświadczeniem zdobytym w okresie ostatnich pięciu lat zamiast trzech nie stanowiło naruszenia zasady równego traktowania wykonawców, gdyż wydłużenie tego okresu miało na celu zwiększenie kręgu potencjalnych wykonawców;
- P.o. kierownika Rejonu Olsztyn: w postępowaniach przetargowych na sezony 2010/2011 i 2011/2012 opisu warunku jako zadania zakończone dokonano z uwzględnieniem specyfiki przedmiotu zamówienia, tj. pełnienia dyżuru w okresie zimowym. Ogłaszając te postępowania w sierpniu i wrześniu, żaden wykonawca nie mógł być w trakcie świadczenia usługi, a należyte wykonanie zadania w sezonie poprzedzającym składanie ofert gwarantowało spełnienie warunku. W opisach przedmiotu zamówienia dla ww. przetargów nie określono jego zdaniem wymogów w zakresie niezbędnych umiejętności personelu;
- Dyrektora Oddziału: sytuacja w zakresie przetargu na dyżury PID wynikała z błędnego zakwalifikowania usług będących przedmiotem zamówienia – jako nie świadczonych okresowo. Ponieważ w pierwszym przetargu w 2012 r., niektórzy wykonawcy wskazali w swoich ofertach usługi niezakończone, po przeanalizowaniu treści warunku w zakresie doświadczenia stwierdzono, że zamawiane usługi są świadczeniami okresowymi, a co za tym idzie wykonawca powinien mieć możliwość wykazania się doświadczeniem również poprzez usługi będące w trakcie realizacji.

Ponadto, kierownicy Rejonów w Ostródzie i Elblągu wyjaśnili, że zapis o wymaganej wartości zrealizowanych usług w rzeczywistości nie odnosił się, ani

do wartości szacunkowej zamówienia, ani do kwoty, którą zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Dlatego wykonawcy mogli się wykazać dowolną wartością wykonanych usług.

(Dowód: akta kontroli str. 126-573, 749-786)

2. W SIWZ drugiego przetargu na obsługę PID ogłoszonego w 2012 r. przewidziano, niewynikającą z rozporządzenia z dnia 30 grudnia 2009 r., formę potwierdzenia, że oferowane usługi spełniają wymogi zamawiającego w zakresie posiadania odpowiednio przygotowanego personelu, tj. przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej, po wyborze najkorzystniejszej oferty, a przed zawarciem umowy. Przy czym, Oddział zobowiązał się do przeszkolenia osób wskazanych przez wykonawcę do pełnienia dyżurów. Zastępca Dyrektora Oddziału – Jarosław Kaczor wyjaśnił, że nie było możliwe zweryfikowanie posiadania przez personel wykonawcy cech osobowych niezbędnych do pracy na stanowisku dyżurnego PID (np. umiejętność wypowiedzi dla mediów) na podstawie dokumentów złożonych wraz z ofertą. Dlatego zdecydowano, że weryfikacji tej dokona się po wyborze najkorzystniejszej oferty. Natomiast zapis o przeszkoleniu osób mających wykonywać usługę ma związek ze szkoleniem zwłaszcza w zakresie obsługi specjalistycznych programów komputerowych i ogólnego trybu pracy PID (np. godziny zbierania i przekazywania meldunków, wskazanie osób kontaktowych w Rejonach).

Zdaniem NIK, powyższa procedura weryfikacji oferty była sprzeczna z zasadą uczciwej konkurencji. Zgodnie ze wzorem umowy (będącym częścią SIWZ) Oddział dopuszczał bowiem możliwość zmiany treści oferty już po jej ocenie, z uwagi na możliwość wskazania innej osoby, niż wymieniona w ofercie. Jednak możliwość taką ograniczono jedynie do tego wykonawcy, którego ofertę uznano za najkorzystniejszą.

(Dowód: akta kontroli str. 693-748, 787-794)

3. W SIWZ przetargu nieograniczonego na pełnienie dyżurów ZUD w sezonie 2013/2014 wprowadzono rodzaj dokumentów nie przewidziany w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane⁴ (dalej: „rozporządzenie z dnia 19 lutego 2013 r.”). Wymagano bowiem od wykonawców, by zaoferowany przez nich personel pozytywnie przeszedł (w toku oceny ofert) testy w zakresie wiedzy i sprawdzian umiejętności praktycznych. Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, przewidziany w SIWZ test nie miał na celu potwierdzenie, że oferowane usługi spełniają wymogi zamawiającego w zakresie posiadania odpowiednio przygotowanego personelu. Celem testów było potwierdzenie, że wykonawca spełnia warunki postawione przez zamawiającego w zakresie potencjału kadrowego. Ponadto, użycie, w przepisie § 6 rozporządzenia z dnia 19 lutego 2013 r. zwrotu „w szczególności” oznacza, że zawiera on katalog otwarty i nic nie stoi na przeszkodzie, aby zamawiający wymagał innych niewymienionych w nim dokumentów lub czynności (np. testu), jeśli służyłyby one sprawdzeniu prawdziwości oświadczenia o spełnianiu warunków.

NIK nie kwestionując, że przepis § 6 ww. rozporządzenia nie zawiera zamkniętego katalogu dokumentów zwraca uwagę, że nie ma on zastosowania do powyższej sytuacji. Przepis ten dotyczy dokumentów potwierdzających, że oferowane usługi odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego. Natomiast, zgodnie z SIWZ, celem przeprowadzenia ww. testów było wykazanie się przez wykonawcę

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 231.

spełnieniem warunku udziału w postępowaniu, tj. dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia (pkt 13.5 w związku z pkt 6.2.3. b SIWZ), a katalog dokumentów jakich można żądać na tą okoliczność jest ograniczony (§ 1 ust. 1 rozporządzenia). Dlatego, żądanie przez Oddział dokumentów nieadekwatnych do postawionych warunków udziału w postępowaniu, należy uznać za niezgodne z zasadą uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1 Pzp). Podkreślenia wymaga również to, że Oddział nie określił w możliwie wyczerpujący sposób wymagań w zakresie przygotowania kadry wykonawcy. Żądając bowiem wykazu osób, wymagał od wykonawców podania ich kwalifikacji zawodowych jedynie na zasadzie „spełnia/nie spełnia minimalne wymogi”. Tylko w przypadku doświadczenia zażądano sprecyzowania informacji o to w ramach jakiej pracy i na czyje zlecenie doświadczenie zostało nabyte.

(Dowód: akta kontroli str. 612-617, 795-801)

4. Nieuzasadnione było odstępianie – w przetargach na dyżury ZUD w sezonach 2010/2011 (przez pięć Rejonów) i 2011/2012 (przez sześć Rejonów) oraz 2012/2013, a także w przetargu na obsługę PID w latach 2010 – 2012 – od sprecyzowania warunku udziału w postępowaniu, polegającego na zapewnieniu osób zdolnych do wykonania zamówienia. Prawidłowa realizacja zamawianych usług była bowiem bezpośrednio związana z odpowiednim przygotowaniem personelu wykonawcy. Pomimo tego, nie wymagano od wykonawców przedłożenia informacji o kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym zaproponowanych osób, a w niektórych przypadkach nie żądano nawet podania ich imion i nazwisk. Takie zaniechanie ograniczało możliwość rzetelnej weryfikacji oferty, a w konsekwencji znacznie zwiększało ryzyko, iż wyłoniony wykonawca nie będzie w stanie prawidłowo (zgodnie z wymogami Oddziału) wykonać zamówienia.

Z wyjaśnień Dyrektora Oddziału, p.o. Kierownika Rejonu w Olsztynie, Kierownika Rejonu w Ełku, p.o. Kierownika Rejonu w Ostródzie, Kierownika Rejonu w Giżycku, Zastępcy Kierownika Rejonu w Lidzbarku Warmińskim i Kierownika Rejonu w Szczytnie, a dotyczących zamówień na dyżury ZUD wynikało, że zapisy SIWZ umożliwiały wykonawcom wskazanie osób, które nie musiały od razu posiadać odpowiedniej wiedzy, lecz mogły ją nabyć podczas szkolenia przeprowadzonego przez zamawiającego. Takie ukształtowanie zapisów SIWZ uniemożliwiało postawienie warunku w tym zakresie. Dyrektor Oddziału podał ponadto, że w przypadku postępowania na dyżury ZUD w sezonie 2012/2013 nabycie tej wiedzy zostało następnie sprawdzone w drodze testu. Odnośnie zapisów w SIWZ na dyżury PID w 2010 r. Dyrektor wyjaśnił, że wynikały one z tego, że na podstawie przedłożonych wraz z ofertą dokumentów nie można było zweryfikować posiadania, wymaganych w opisie przedmiotu zamówienia, cech osobowych niezbędnych w pracy dyżurnego PID. Dlatego Oddział zdecydował, że weryfikacja ta zostanie dokonana po wyborze najkorzystniejszej oferty. Ponadto, Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych odnośnie sformułowania SIWZ przetargów na obsługę PID wyjaśniła, że w przypadku przetargu w 2010 r. zamawiający, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 14 Pzp, miał prawo wskazać informacje o formalnościach, jakie powinny zostać dopełnione po wyborze oferty w celu zawarcia umowy, tj. zaakceptowania personelu wykonawcy. Natomiast w przypadku drugiego przetargu na dyżury PID w 2012 r. wymagano od wykonawców jedynie tych dokumentów, które były przewidziane w § 1 ust. 1 pkt 6 oraz pkt 7 rozporządzenia z 30 grudnia 2009 r., tj. wykazu osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia i wykształcenia, a także zakresu wykonywanych czynności oraz podstawy dysponowania tymi osobami.

(Dowód: akta kontroli str. 126-611, 693-780, 795-831, 2458-2460)

NIK ocenia negatywnie działalność Oddziału w zakresie przygotowania postępowań przetargowych na usługi pełnienia dyżurów ZUD i PID, przede wszystkim z uwagi na ograniczające uczciwą konkurencję w przetargach nieograniczonych na dyżury ZUD w sezonach 2010/2011 i 2011/2012 oraz na dyżury PID w latach 2010 – 2012, określenie warunku udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia. Zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców naruszało również zastosowanie, nieprzewidzianych w stosownych rozporządzeniach, procedur weryfikacji złożonych ofert, tj. rozmowy kwalifikacyjnej w II przetargu na pełnienie dyżurów PID w latach 2012 – 2013 oraz testów wiedzy i umiejętności w przetargu na dyżury ZUD w sezonie 2013/2014. Za niecelowe należy uznać odstępianie, w większości przetargów na dyżury ZUD oraz w przetargu na dyżury PID w latach 2010 – 2012, od sprecyzowania warunku udziału w postępowaniu w zakresie potencjału kadrowego, pomimo istnienia wyraźnego związku pomiędzy zdolnością do prawidłowej realizacji zamówienia i kwalifikacjami personelu osób, które miały pełnić dyżury. Zwłaszcza, że opisując przedmiot zamówienia określano wymogi co do wiedzy i umiejętności personelu. Zdaniem NIK, takie zaniechanie w sposób istotny zwiększało ryzyko wyboru oferty faktycznie nie spełniającej wymagań zamawiającego.

2. Przebieg postępowań o udzielenie zamówienia i wybór wykonawców.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie wykonawców usług dyżurów ZUD wyłoniono w trybie 16 przetargów nieograniczonych przeprowadzonych z zastosowaniem przepisów Pzp, tj.:

- czynności w postępowaniu wykonywały komisje przetargowe, których członkowie złożyli oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 Pzp,
- ogłoszenia o postępowaniu zawierały elementy wymagane art. 41 Pzp i zostały opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń zamawiającego Urzędu,
- SIWZ zawierały wszystkie elementy wymagane art. 36 Pzp i były dostępne na stronie internetowej zamawiającego,
- spośród złożonych ofert spełniających wymogi SIWZ wybrano oferty najkorzystniejsze cenowo (cena była jedynym kryterium wyboru ofert),
- stosownie do art. 92 Pzp o wyborze najkorzystniejszych ofert zawiadomiono wszystkich wykonawców, a ogłoszenia o udzieleniu zamówień, zgodnie z art. 95 ust. 2 Pzp, przekazano do Biuletynu Zamówień Publicznych,
- przebieg postępowań, stosownie do wymogu art. 96 Pzp, udokumentowano protokołami.

W toku przetargu na dyżury ZUD w sezonie 2012/2013, tj. po wyborze oferty, a przed zawarciem umowy z wykonawcą, Oddział przeprowadził test znajomości układu sieci drogowej przez kandydatów na dyżurnych (w SIWZ Oddział zobowiązał się do ich przeszkolenia w zakresie obowiązków i czynności dyżurnego). Takiej procedury nie przewidziano, ani w SIWZ, ani w ogłoszeniu o zamówieniu. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że test miał na celu potwierdzenie, że osoby przeszkolone przez zamawiającego faktycznie nabyły wiedzę przekazaną im w trakcie szkolenia.

Jedno z ww. postępowań, zostało unieważnione w części na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 Pzp (nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu). Dotyczyło to przetargu nieograniczonego na sezon zimowy 2013/2014 w zakresie dwóch zadań obejmujących dyżury w Rejonach Olsztyn i Ełk. W postępowaniu tym wykluczono wszystkich czterech wykonawców, którzy złożyli oferty, z powodu:

- podania nieprawdziwych informacji mogących mieć wpływ na wynik postępowania, m.in. co do faktu zadeklarowania współpracy przez osoby wskazano jako przewidziane do realizacji zamówienia lub,
- niewykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu w zakresie wymaganego potencjału kadrowego, ponieważ na test wiedzy i umiejętności nie stawiała się minimalna liczba osób przewidzianych do pełnienia funkcji dyżurnego lub koordynatora.

W związku z częściowym unieważnieniem przetargu, 5.11.2013 r. ogłoszono kolejny, na który wpłynęły łącznie trzy oferty (dwie dotyczące Rejonu Elk i jedna dotycząca Rejonu Olsztyn). W jego wyniku jako wykonawcą obu części został Związek Zawodowy Pracowników Drogownictwa RP w Warszawie (dalej: „Związek Zawodowy”). W wyniku powyższych postępowań zamówienia na realizację dyżurów udzielono następującym podmiotom:

- Związkowi Zawodowemu – w sezonie 2010/2011 (za wynagrodzeniem w kwocie 894.956,52 zł brutto) i 2011/2012 (1.164.778,27 zł brutto) - w sześciu Rejonach, za wyjątkiem Rejonu Szczytno oraz w sezonie 2013/2014 (929.413,44 zł brutto) - w pięciu Rejonach (poza Lidzbarkiem Warmińskim i Szczytnem),
- „Remonty Placów, Dróg i Ulic Lech Antosiak” w Szczytnie – w sezonie 2010/2011, 2012/2013 i 2013/2014 w Rejonie Szczytno, za wynagrodzeniem brutto wynoszącym odpowiednio: 90.280 zł, 69.174 zł i 92.534,40 zł,
- Techno-Service S.A. w Gdańsku – w sezonie 2011/2012 w Rejonie Szczytno (za 90.921,60 zł brutto) i w sezonie 2012/2013 w Rejonie Ostróda (103.248 zł brutto),
- konsorcjum firm Elegance i Tommax w Białymstoku – w sezonie 2012/2013 w pięciu Rejonach (za 851.536,80 zł brutto),
- Man Broker sp. z o.o. w Gdańsku – w sezonie 2013/2014 w Rejonie Lidzbark Warmiński (za 97.977,60 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 853-2082)

2.1.1. Oddział, w ogłoszeniach o zamówieniu, dopuścił możliwość udzielenia zamówień uzupełniających w sezonie:

- 2010/2011 – do wysokości 20% wartości zamówienia podstawowego (Rejon Elbląg i Ostróda);
- 2011/2012 – do wysokości 20% (Elbląg, Olsztyn) i 50% (Elk, Ostróda),
- 2012/2013 – do wysokości 10% we wszystkich siedmiu Rejonach,
- 2013/2014 – do wysokości 30% (Olsztyn) i 50% (Elbląg, Elk, Giżycko, Lidzbark Warmiński, Ostróda i Szczytno).

Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału zastrzeżenie możliwości udzielenia powyższych zamówień uzupełniających było zgodne z art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp. Udzielenie zamówień uzupełniających jest uprawnieniem zamawiającego i nie wymaga wykazania innych przesłanek niż te, które wynikają z ww. przepisu. Możliwość udzielenia zamówień uzupełniających nie jest w żaden sposób powiązana z możliwością dokładnego lub niedokładnego określenia zakresu zamówienia podstawowego, lecz z przyszłą, ewentualną potrzebą zamawiającego. Przepisy Pzp nie nakładają obowiązku uzasadniania faktu przewidywania możliwości udzielenia

zamówień uzupełniających. Jedynym dodatkowym obowiązkiem, jaki wiąże się z faktem przewidywania tych zamówień jest konieczność uwzględnienia ich wartości przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia.

(Dowód: akta kontroli str.834-839, 853-1060, 1673-2082, 2083-2097)

2.2. Przetargi nieograniczone na obsługę dyżurów PID w latach 2010 – 2012 i 2012 – 2013 (zakończone wyłonieniem wykonawcy), przeprowadzono z zastosowaniem przepisów Pzp. Stosowano w nich przepisy dotyczące publikacji ogłoszeń o zamówieniu i udzieleniu zamówienia, informowania o wyniku postępowania, terminach do składania ofert, wyborze najkorzystniejszej oferty i dokumentowania przebiegu postępowania. Ogłoszenia o zamówieniu zostały opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych odpowiednio 2.02.2010 r. i 15.03.2012 r. oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Oddziału i zamieszczone na jego stronie internetowej. W ogłoszeniach tych zawarto informację o możliwości udzielenia zamówień uzupełniających do wysokości 50% (w 2010 r.) oraz 10% (w 2012 r.) wartości zamówienia podstawowego. Jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty była cena.

Dyrektor Oddziału na pytanie o powody zawarcia w ogłoszeniach o przetargach informacji o możliwości udzielenia zamówień uzupełniających do maksymalnej dopuszczalnej wysokości, skoro zakres usługi można było ustalić na etapie przygotowania postępowania wyjaśnił, że zamawiający skorzystał w tym zakresie z uprawnienia do udzielenia dotychczasowemu wykonawcy, z wolnej ręki, zamówień uzupełniających stanowiących nie więcej, niż 50% wartości zamówienia podstawowego, wynikającego z art. 67 ust. 1 pkt 6 Pzp. Jedynym dodatkowym obowiązkiem z tym związanym jest uwzględnienie wartości zamówień uzupełniających przy szacowaniu wartości zamówienia. Dyrektor zaznaczył, że określenie zakresu usługi nie polega tylko na ustaleniu liczby dni roboczych i wolnych od pracy, ponieważ na pracę dyżurnych PID mają wpływ czynniki, które nie zawsze można przewidzieć. Do czynników tych zaliczył warunki atmosferyczne, ćwiczenia obronne, wprowadzenie przez Centralę GDDKiA obowiązku pełnienia dyżurów przez dwie osoby (podczas EURO 2012) i zdarzenia losowe (wzmoczona praca w związku z transportem trumien z ciałami ofiar katastrofy pod Smoleńskiem). Podobnie kwestię zamówień uzupełniających wyjaśnił zastępca Dyrektora Jarosław Kaczor, który zatwierdził rozstrzygnięcie obu postępowań ogłoszonych w 2012 r.

W trakcie przetargu w 2010 r. Oddział dokonał dwóch zmian w treści SIWZ związanych ze wskazaniem minimalnej liczby osób (6), które powinna zawierać lista osób przewidzianych do realizacji zamówienia oraz sposobu zwrotu oferty złożonej po terminie. Termin do składania ofert nie został w związku z tymi zmianami przedłużony. W toku przetargów nie wpłynęły zapytania ze strony wykonawców. W obydwu przetargach członkowie komisji przetargowych, Dyrektor Oddziału (lub jego zastępca) złożyli pisemne oświadczenie o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp.

W 2010 r. jedyną ofertę złożyło SITKRP na kwotę 266.472,35 zł netto i uznano ją za spełniającą wymogi SIWZ. W przetargu w 2012 r. oferty złożyły SITKRP (na kwotę 131.625,21 zł netto) oraz konsorcjum firm „TOMMAX” i „Elegance” z siedzibą w Białymstoku (na kwotę 152.924,44 zł netto). W toku przetargu zwrócono się do tego konsorcjum o uzupełnienie oferty o dokumenty potwierdzające, że wskazane przez nie usługi są wykonywane należycie oraz o pisemne zobowiązania osób wymienionych w formularzu „Potencjał kadrowy - osoby zdolne do wykonywania zamówienia”, jako osób, które zostały udostępnione na zasadzie art. 26 ust. 2b Pzp.

Ww. konsorcjum przedłożyło wraz z ofertą umowy na pełnienie dyżurów ZUD zawarte z Oddziałem GDDKiA w Białymstoku. Natomiast w wykazie potencjału kadrowego jako podstawę dysponowania osobami w nim wskazanymi podano deklarację współpracy. Konsorcjum we wskazanym terminie nie uzupełniło oferty i zostało wykluczone z postępowania o udzielenie zamówienia.

Z informacji uzyskanej, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od właściciela firmy TOMMAX (reprezentującej konsorcjum) wynikało, że powodem nieuzupełnienia oferty był fakt, że konkurencyjna oferta była tańsza i oferta konsorcjum, nawet po uzupełnieniu, nie zostałaby wybrana. Ponadto, zwrócił uwagę na fakt, iż istniał związek pomiędzy SITKRP, a Naczelnikiem Wydziału Dróg. Właściciel TOMMAX podał, że na niestosowność tej sytuacji zwrócił uwagę w rozmowie telefonicznej z ww. naczelnikiem jeszcze w trakcie przetargu.

W dokumentacji przetargu znajdowała się korespondencja mailowa pomiędzy Oddziałem, a Oddziałem GDDKiA w Białymstoku odnośnie stopnia finansowego zaawansowania realizacji umów zawartych z członkami konsorcjum. Zastępca Dyrektora - Jarosław Kaczor, na pytanie o to dlaczego Oddział występując o przekazanie danych w zakresie finansowego wykonania umów realizowanych przez konsorcjum nie wystąpił o dane pozwalające stwierdzić czy umowy te są wykonywane należycie wyjaśnił: Zarówno wykaz realizowanych usług, jak i dokumenty potwierdzające ich należyte wykonanie należą do dokumentów wymienionych w art. 25 ust. 1 pkt 1 Pzp. Wezwanie wykonawcy do uzupełnienia dokumentów jest obowiązkiem zamawiającego, wynikającym z art. 26 ust. 3 Pzp, a zgodnie z orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej, nawet dysponowanie własną wiedzą o zgodności oferty z wymogami zamawiającego nie zwalnia z tego obowiązku. Przy czym, pozyskanie informacji z Oddziału GDDKiA w Białymstoku miało na celu weryfikację danych, które wykonawca podał w swej ofercie. Jest to sytuacja inna od tej, w której zamawiający zastępowałby wykonawcę w pozyskiwaniu brakujących dokumentów. Taka możliwość pojawiła się po wejściu w życie rozporządzenia z 19 lutego 2013 r.

W wyniku dwóch pozostałych przetargów, ogłoszonych 2.02.2010 r. i 15.03.2012 r., wyłoniono wykonawcę, tj. SITKRP i zawarto z nim umowy na pełnienie dyżurów odpowiednio w okresie od 16.04.2010 r. do 15.04.2012 r. oraz od 16.04.2012 do 15.04.2013 r. Dyżury miały być pełnione w godzinach od 15.30 do 7.30 w dni robocze oraz całodobowo w niedziele i święta oraz pozostałe dni wolne od pracy.

Umowy o udzielenie zamówienia zawarto ze Stowarzyszeniem w dniach 16.02.2010 r. za cenę brutto 325.096,27 zł oraz w dniu 11.04.2012 r. za cenę brutto 161.899,01 zł (z prawem opcji polegającej na możliwości przedłużenia umowy do 15.04.2014 r.), tj. w wysokości odpowiadającej złożonej ofercie.

(Dowód: akta kontroli str. 781-786, 2098-2214)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Pięciu pracowników (czterech z Rejonu Elk i jeden z Rejonu Elbląg), będących członkami komisji w trzech przetargach na dyżury ZUD, złożyło nieprawdziwe oświadczenia z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. Podali oni, że w okresie ostatnich trzech lat od dnia wszczęcia postępowań nie pozostawali w stosunku zlecenia z wykonawcami ubiegającymi się o udzielenie zamówienia podczas, gdy w sezonach zimowych 2009/2010 i 2010/2011 pełnili dyżury ZUD na podstawie umów zlecenia zawartych ze Związkiem Zawodowym, który złożył oferty w ww. postępowaniach przetargowych. Z zeznań i wyjaśnień złożonych przez pracowników Rejonu Elk, tj. Jana M., Marka D., Andrzeja Ć. oraz Zbigniewa S. wynikało m.in., że do złożenia niezgodnych ze stanem faktycznym oświadczeń przyczyniło się przeoczenie i rutynowe podpisanie druku ww. oświadczenia bez analizowania jego

treści. Z zeznań Michała R. – pracownika Rejonu Elbląg wynikało natomiast, że oświadczenie w przetargu na dyżury ZUD na sezon 2011/2012 podpisał mechanicznie i nie miał świadomości, iż dane w nim zawarte dotyczą lat ubiegłych.

(Dowód: akta kontroli str. 2248-2446,2770-2783)

2. Z udziału w przetargu na obsługę PID w 2010 r. nie została wyłączona Naczelnik Wydziału Dróg, która – wg protokołu postępowania – wykonywała w nim czynności polegające na szacowaniu wartości zamówienia i opracowaniu SIWZ, a następnie została wskazana jako osoba upoważniona do kontaktu z wykonawcami. Ww. była wówczas członkiem Zarządu olsztyńskiego Oddziału STIKRP, który złożył ofertę zarówno w tym przetargu, jak i w przetargu ogłoszonym w 2009 r. (udzielono mu zamówienia). Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 Pzp z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia wyłącza się osoby, które są członkami organów zarządzających lub nadzorujących wykonawcy. Dyrektor Oddziału w kwestii dopuszczenia Naczelnik Wydziału Dróg do udziału w postępowaniu wyjaśnił, że szacowanie wartości i opracowanie specyfikacji wykonuje się przed złożeniem ofert i przed wszczęciem postępowania, tj. przed uzyskaniem informacji jacy wykonawcy ubiegają się o udzielenie zamówienia. W postępowaniu tym nie wpłynęło żadne zapytanie, stąd nie można było ustalić, kto jest potencjalnym wykonawcą. Dyrektor powołał się na opinię Urzędu Zamówień Publicznych, iż najwcześniejszy termin, w którym może być złożone oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia, to otwarcie ofert. Przy czym, ww. nie była w składzie komisji przetargowej i nie wykonywała żadnych czynności w toku postępowania, dlatego nie była zobowiązana do złożenia takiego oświadczenia. Naczelnik Wydziału Dróg w odpowiedzi na pytanie o powody niezłożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Pzp wyjaśniła, że to nie ona ustaliła wartość szacunkową zamówienia, a jedynie podpisała wniosek o udzielenie zamówienia publicznego (jej nazwisko wpisano do protokołu, ponieważ była naczelnikiem wydziału, którego przetarg dotyczył). Nie wykonywała również żadnych czynności jako osoba wskazana do kontaktów z wykonawcami. Czynności te nie miały żadnego wpływu na wynik postępowania i po otwarciu ofert nie było konieczności ich powtarzania, ponieważ Naczelnik z uwagi na swoje członkostwo w zarządzie SITKRP nie została wyznaczona do komisji przetargowej i nie było potrzeby składania przez nią wspomnianego oświadczenia.

NIK, nie kwestionując powyższych wyjaśnień zwraca uwagę na to, że istnienie związków osobowych pomiędzy pracownikiem Oddziału czynnie zaangażowanym w proces udzielania zamówienia, a faktycznym jego wykonawcą stanowi obiektywnie sytuację zagrażającą prawidłowej realizacji sformułowanych w art. 7 ust. 1 Pzp zasad prowadzenia postępowania, tj. uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

(Dowód: akta kontroli str. 781-786, 2099-2136, 2447-2454)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie sposób przeprowadzenia postępowań przetargowych na usługi pełnienia dyżurów ZUD i PID. W przypadku zamówień na dyżury ZUD powodem takiej oceny było dopuszczenie udziału w komisjach przetargowych trzech z 16 skontrolowanych przetargów, pięciu pracowników Oddziału, którzy wykonywali zlecenia na rzecz jednego z wykonawców. W przypadku dyżurów PID powodem negatywnej oceny było dopuszczenie do udziału w przygotowaniu i przeprowadzeniu przetargu na lata 2010 - 2012 pracownika Oddziału, który pełnił funkcję w zarządzie wybranego wykonawcy.

3. Realizacja i rozliczenie zawartych umów

3.1. W badanym okresie Oddział zlecił do realizacji łącznie 181.384 godziny dyżurów ZUD, z czego do końca 2013 r. wykonano 109.316,25 godzin (60,3%). W poszczególnych sezonach zimowych kształtowało się to w sposób następujący:

- 2010/2011 - zlecono 40.444 godzin dyżurów, zrealizowano 29.643,5 (73,3%),
- 2011/2012 - zlecono 45.392, zrealizowano 30.619,5 (67,5%),
- 2012/2013 - zlecono 45.204, zrealizowano 40.583,25 (89,8%),
- 2013/2014 - zlecono 50.344, zrealizowano do końca 2013 r. 8.470 (16,8%).

Stopień realizacji umów, w poszczególnych Rejonach, przedstawiał się następująco:

- sezon 2010/2011 - zrealizowano od 2.206 do 7.624,5 godzin dyżurów wynikających z zawartych umów, przy czym najniższe wykonanie wyniosło 40,1% (Rejon Ostróda), a najwyższe 104,7 % (Rejon Lidzbark Warmiński, gdzie wykonawca zrealizował większą liczbę godzin w ramach kwoty określonej w umowie);
- sezon 2011/2012 - zrealizowano od 2.049 do 9.288 godzin dyżurów, przy czym najniższe i najwyższe wykonanie wyniosło odpowiednio 44,5% (Rejon Ostróda) i 80,1 % (Rejon Olsztyn);
- sezon 2012/2013 - zrealizowano od 2.632 do 11.968 godzin, przy czym najniższe i najwyższe wykonanie wyniosło odpowiednio 68,9% (Rejon Elbląg), a najwyższy 147,8% (Rejon Elk, gdzie doszło do przekroczenia liczby godzin określonej w umowie).

Jak ustalono, spośród 407 osób, które realizowały dyżury ZUD, 225 (55,14%) było pracownikami Oddziału. W sezonie 2010/2011 było to 80 pracowników (na osób 120 pełniących dyżury), a w kolejnych sezonach: 85 (na 120 osób), 3 (na 78 osób) i 57 pracowników (na 95 osób). Do wykonawców, którzy zlecali pełnienie dyżurów pracownikom Oddziału należeli: Związek Zawodowy (80 osób w sezonie 2010/2011, 84 w sezonie 2011/2012 i 56 w sezonie 2013/2014), konsorcjum firm Elegance i Tommax (trzy osoby w sezonie 2012/2013) i Techno Service S.A. (jedna osoba w sezonie 2001/2012).

W dniu 6.03.2012 r. Dyrektor Generalny Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wydał zarządzenie nr 9 „Polityka Antykorupcyjna w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad” (dalej „Polityka Antykorupcyjna”). Zgodnie z tym zarządzeniem pracownicy Oddziału, począwszy od czerwca 2012 r., mieli obowiązek pisemnego zgłoszenia okoliczności, które mogły skutkować konfliktem interesów (§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. b). Zgodnie z § 3 zarządzenia, za działania wskazujące na możliwość powstania konfliktu interesów uznano zachowania pracownika mogące rodzić wątpliwości do bezstronnego i obiektywnego wykonywania zadań m.in. uczestniczenie w procedurze udzielenia zamówienia publicznego, odbiorze usług i zatwierdzaniu płatności, w którym uczestnikiem (oferentem, wykonawcą) jest małżonek, krewny lub powinowaty w linii prostej, krewny lub powinowaty w linii bocznej do drugiego stopnia (§ 3 pkt 1), a także podejmowanie zajęć zarobkowych u podmiotów współpracujących z GDDKiA (§ 3 pkt 2). Ustalono, że zamiar podjęcia zajęć zarobkowych w związku z pełnieniem dyżurów na rzecz podmiotów zewnętrznych zgłosiło pisemnie 55 pracowników Oddziału.

(Dowód: akta kontroli str. 848,1673-2082,2418-2446, 2461-2527, 2528-2537,2699-2769)

3.2. W umowach z wykonawcami na kolejne sezony wydłużono okresy ich realizacji poprzez zmiany ich rozpoczęcia (z 15 października w 2010 r. na 1 października w 2013 r.) i zakończenia (z 30 kwietnia w 2011 r. na 15 maja w 2014 r.). Przy czym, okres trwania umowy nie był równoznaczny z faktycznym rozpoczęciem lub zakończeniem pełnienia dyżurów. Przedstawiało się to następująco w sezonie:

- 2010/2011 - termin realizacji umów przypadał na okres od 15.10.2010 r. do 30.04.2011 r. i był różny w poszczególnych Rejonach. Przykładowo, w Rejonie Giżycko początek okresu realizacji umowy określono na 15 października, a w Rejonie Szczytno na 29 października. Koniec trwania umowy w Rejonie Olsztyn ustalono na 15 kwietnia, a w Rejonie Ostróda - na 30 kwietnia. W sześciu Rejonach wykonawcy rozpoczęli dyżury po terminie określonym w umowach (w Rejonie Lidzbark Warmiński wykonawca rozpoczął dyżury 7 dni przed terminem określonym w umowie). Dyżury zakończono we wszystkich Rejonach przed końcem terminów umownych, np. w pięciu Rejonach: Elbląg, Giżycko, Olsztyn, Ostróda i Szczytno dyżury zakończono już w marcu 2011 r.;
- 2011/2012 – termin realizacji umów przypadał na okres od 20.09.2011 r. do 15.05.2012 r. i był różny w poszczególnych Rejonach. Przykładowo, w Rejonie Szczytno rozpoczęcie realizacji przypadało na 20 września, a w Rejonie Elbląg i Elk – na 15 października; W Rejonie Olsztyn koniec realizacji umowy ustalono na 15 kwietnia, a w Rejonie Elbląg, Giżycko, Lidzbark Warmiński i Ostróda – na 15 maja. We wszystkich siedmiu Rejonach wykonawcy rozpoczęli dyżury po terminie określonym w umowach (np. w sześciu Rejonach rozpoczęto dyżury w listopadzie), a zakończono je przeważnie w kwietniu (w czterech Rejonach);
- 2012/2013 – umowy miały być realizowane w okresie od 8.10.2012 r. do 15.05.2013 r. Różny był w poszczególnych Rejonach termin rozpoczęcia dyżurów - w Rejonie Szczytno przypadał on na 8 października, a w pozostałych – na 12 i 30 października. Zakończenie realizacji dyżurów we wszystkich Rejonach ustalono na 15 maja. Wykonawcy rozpoczęli dyżury po terminie umownym, tj. 25 i 30 października, a zakończyli je najpóźniej 15 kwietnia.;
- 2013/2014 – termin realizacji umów przypadał na okres od 1.10.2013 r. do 15.05.2014 r. Różny był w poszczególnych Rejonach termin rozpoczęcia realizacji, np. w Rejonie Elbląg był to 1 października, a w Rejonie Szczytno - 1 listopada, w Rejonie Giżycko - 4 listopada, a w Elk i Olsztynie - 5 grudnia. Zakończenie umów ustalono we wszystkich Rejonach na 15 maja. Wykonawcy rozpoczęli dyżury we wszystkich Rejonach po terminie umownym, np. w Elblągu - 23 listopada, w Lidzbarku Warmińskim - 24 listopada, w Ostródzie - 24 listopada, podczas gdy termin określono od 28 października). Do dnia 18 kwietnia 2014 r. umowy były w trakcie realizacji.

(Dowód: akta kontroli str. 840-848)

3.3. W 28 umowach zawartych z wykonawcami dyżurów ZUD w wyniku badanych zamówień ustalono, że wydatki na ich realizację wyniosą łącznie 4.384.820,63 zł ogółem, z czego: 985.236,52 zł w sezonie zimowym 2010/2011, a w kolejnych sezonach odpowiednio – 1.255.699,87 zł, 1.023.958,80 zł i 1.119.925,44 zł. Z tytułu zawartych umów wydatkowano do końca I kwartału 2014 r. łącznie 3.011.085,09 zł, z czego w poszczególnych sezonach, odpowiednio: 725.593,73 zł (73,6% wartości umów), 838.623,96 zł (66,8%), 905.334,78 zł (88,4%) oraz 541.532,62 zł (48,4%) do końca I kw. 2014 r.

Odsetek wydatków poniesionych na realizację umów w stosunku do ustalonego w nich wynagrodzenia, był w poszczególnych Rejonach zróżnicowany i w przypadku

umów, których realizacja do czasu rozpoczęcia kontroli została zakończona, był następujący:

- od 40,3% do 99,5% w sezonie 2010/2011, w tym 40,3% w Ostródzie, 63% w Szczytnie, 69,3% w Lidzbarku Warmińskim, 73,6% w Elku, 76,1% w Elblągu, 94,8% w Giżycku i 99,5% w Olsztynie,
- od 44,5% do 80,1% w sezonie 2011/2012, w tym 44,5% w Ostródzie, 65% w Elblągu, 66,1% w Szczytnie, 68% w Elku, 71,8% w Giżycku, 73,8% w Lidzbarku Warmińskim i 80,1% w Olsztynie,
- od 70% do 147,8% w sezonie 2012/2013, w tym 70% w Elblągu, 147,8% w Elku, 72,8% w Ostródzie, 75,2% w Giżycku, 78,1% w Lidzbarku Warmińskim, 84,4% Szczytnie oraz 86% w Olsztynie.

Należności z tytułu wynagrodzenia opłacane były na podstawie faktur wystawianych przez wykonawców i załączonych do nich zestawień liczby godzin dyżurów. Podstawą do opłacenia faktur były protokoły odbioru usługi podpisane przez przedstawicieli wykonawcy i Rejonu. Zgodnie z umowami zapłata powinna dotyczyć usług wykonanych, a faktury miały być wystawiane nie częściej, niż raz w miesiącu. Analiza terminów i kwot płatności wynagrodzenia, w okresie od października 2010 r. do grudnia 2013 r. wykazała, że za wyjątkiem miesięcy grudniowych płatności dokonywano zgodnie z ww. zasadami.

(Dowód: akta kontroli str. 2461-2527)

3.3.1. Ustalone w umowach z wykonawcami stawki netto za jedną godzinę dyżuru w kolejnych sezonach zimowych, wynosiły:

- 18,50 zł (Rejon Szczytno) i 22,90 zł (pozostałe Rejony) – sezon 2010/2011,
- 22,73 zł (Szczytno), 25,20 zł (Elbląg, Elk, Giżycko, Lidzbark Warmiński i Olsztyn) i 32,90 zł (Ostróda) – sezon 2011/2012,
- 18,30 zł (Szczytno), 19,45 zł (Elk, Giżycko i Olsztyn) oraz 22,90 zł (Elbląg i Lidzbark Warmiński) i 23,90 zł (Ostróda) – sezon 2012/2013,
- 18 zł (Giżycko i Ostróda), 18,50 (Elk), 21 zł (Olsztyn), 22 zł (Elbląg), 22,68 zł (Lidzbark Warmiński) i 24,48 zł (Szczytno) – sezon 2013/2014.

Stawki jednostkowe na przestrzeni ww. sezonów uległy zmniejszeniu (za wyjątkiem Rejonu w Szczytnie). Spadek ten w zależności od Rejonu wynosił od 3,9% (Lidzbark Warmiński) do 21,4% (Giżycko i Ostróda). Natomiast w Rejonie Szczytno odnotowano wzrost stawki z 18,50 zł do 24,48 zł, tj. o 32,3%.

(Dowód: akta kontroli str. 2538,1673-2082)

3.4. Umowy na obsługę dyżurów PID podlegały w trakcie realizacji aneksowaniu, tj.:

- umowę z 16.02.2010 r. aneksowano 11.01.2011 r. w związku z ustawową zmianą podatku VAT z 22 % do 23 %, co skutkowało to zwiększeniem wartości umowy o 1.715,30 zł,
- umowę z 11.04.2012 r. aneksowano w dniu 12.04.2013 r. w związku ze skorzystaniem przez Oddział z prawa opcji polegającej na pełnieniu dyżurów w okresie od 16.04.2013 r do 15.04.2014 r.

Ponadto, w związku z realizacją ostatniej z ww. umów, Oddział po przeprowadzeniu negocjacji zlecił w dniu 27.02.2013 r. realizację zamówienia uzupełniającego o wartości 17.589,86 zł brutto (przy zastosowaniu stawki godzinowej tak jak dla

zamówienia podstawowego). Powodem zlecenia było wcześniejsze wykorzystanie przewidywanej liczby godzin, w związku ze zwiększoną obsadą dyżurów w trakcie EURO 2012 oraz w trakcie akcji „Zima”.

Wynagrodzenie umowne rozliczano na podstawie faktur wystawianych po zakończeniu miesiąca kalendarzowego oraz wykazów liczby godzin przepracowanych przez poszczególnych dyżurnych. Nadzór nad rozliczeniem umowy polegał na weryfikacji zgodności przedłożonych wykazów z dziennikami dyżurów. Wynagrodzenie wypłacone wykonawcy w ramach umowy z 16.02.2010 r. wyniosło 327.687,96 zł, tj. było wyższe o 876,39 zł od wartości wynikającej z umowy. Naczelnik Wydziału Dróg wyjaśniła, że sytuacja ta wynikała ze zlecenia obsługi PID w dwuosobowym składzie z uwagi na trudne warunki atmosferyczne. Było to zgodne z pkt 4 „Zasad gromadzenia oraz przekazywania informacji związanych z zimowym utrzymaniem dróg krajowych w Oddziale GDDKiA w Olsztynie”, stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 28/2008 Dyrektora Oddziału z dnia 28.11.2008 r.

W przypadku umowy z dnia 11.04.2012 r., według stanu na koniec 2013 r., na jej realizację wydatkowano 295.714,56 zł, tj. 86,62 % wartości umowy po wykorzystaniu prawa opcji (341.387,88 zł). Oddział nie stosował w badanym okresie kar umownych wobec wykonawcy obsługującego PID.

W umowie z wykonawcą wskazano, że nadzór nad realizacją usług ze strony zamawiającego będzie wykonywać Naczelnik Wydziału Dróg. Wykonawca pod koniec danego miesiąca przedstawiał do zatwierdzenia przez zamawiającego harmonogram dyżurów na miesiąc następny. W harmonogramach tych zakładano, że dyżur powinien trwać maksymalnie 12 godzin. Na przykładzie lat 2012 – 2013 stwierdzono, że z uwagi na zmiany w harmonogramach, zachodzące w trakcie miesiąca, czas pełnienia dyżurów ulegał wydłużeniu w stosunku do zakładanego, np.:

- w badanych miesiącach wystąpiło od jednego (grudzień 2012 r.) do 23 (lipiec 2013 r.) przypadków pełnienia dyżurów w dni robocze od 15³⁰ do 7³⁰ dnia następnego,
- w sierpniu 2012 r., marcu i grudniu 2013 r. w święta i dni wolne od pracy stwierdzono łącznie 8 przypadków dyżurów, które trwały od 22⁰⁰ do 14⁰⁰ dnia następnego,
- w okresie od 11 lipca do 15 lipca 2013 r. wystąpiły przypadki dyżurów trwających po 24 godziny (1 dyżur) oraz 25 i pół godziny (2 dyżury); 24-godzinny dyżur miał miejsce również w dniach 10 – 11 sierpnia 2013 r.

Na przykładzie kwietnia 2010 r. i grudnia 2011 r. również stwierdzono przypadki, że pomimo zakładanego pierwotnie w harmonogramach czasu pracy dyżurnego nie przekraczającego 12 godzin, ulegał on faktycznie wydłużeniu do 16 godzin (trzy przypadki w kwietniu 2010 r. i jeden w grudniu 2011 r.).

Przy czym, w umowach na obsługę PID nie zawarto zapisów co do maksymalnego czasu pracy dyżurnych.

(Dowód: akta kontroli str. 2539-2623)

3.5 Ustalono, że w przypadku jednego wykonawcy, tj. konsorcjum firm Elegance i Tommax, pracownicy Rejonów w Elblągu, Giżycku i Olsztynie sygnalizowali, w sezonie 2012/2013, uchybienia przy pełnieniu dyżurów. Polegały one m.in. na błędnej ocenie warunków atmosferycznych oraz nieznanomości zasad prowadzenia akcji ZUD, stawieniu się na dyżur w stanie nietrzeźwym oraz braku właściwej reakcji

na zalecenia pracowników GDDKiA dokonujących objazdów dróg. Podejmowane w związku z ww. uchybieniami działania polegały na żądaniu pisemnych wyjaśnień, kierowaniu upomnień na piśmie i naliczeniu kary umownej (w związku ze stanem nietrzeźwości pracownika wykonawcy). Oddział pomimo tych sygnałów nie podjął działań w celu rozwiązania umowy. Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału było to spowodowane tym, że brak było wystarczających przesłanek, które przemawiałyby za koniecznością wypowiedzenia umów. Uchybienia zgłaszane przez Rejony nie spowodowały zaistnienia szkody po stronie Zamawiającego. Zalecono podjęcie działań naprawczych w Rejonach, tj. zaostrzenie nadzoru nad dyżurami oraz indywidualne doszkolenie dyżurnych.

W toku kontroli, na podst. art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do firm, które w sezonach 2010/2011 – 2013/2014 realizowały zimowe utrzymanie dróg, o informację na temat sposobu wykonania zadań związanych z koordynacją tego utrzymania przez osoby pełniące dyżury na zlecenie Oddziału. Spośród 15 przedsiębiorców, u których uzyskano informację, jeden wskazał, że nie może dokonać oceny działań dyżurnych (z uwagi na brak odpowiednich narzędzi), a 11 nie miało żadnych zastrzeżeń do działań dyżurnych lub oceniało te działania pozytywnie. Uwagi do działań tych osób miały trzy podmioty, tj.

- Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o. w Lidzbarku Warmińskim, które zwróciło uwagę na zbyt późne (z jednogodzinnym wyprzedzeniem) wzywanie sprzętu, pomimo wcześniejszej znajomości prognoz pogody przez dyżurnych,
- Spółdzielnia Produkcyjno-Handlowo-Usługowa „Agro Mazury” w Kruklankach wskazała, że w sezonie 2012/2013, kiedy to dyżury pełnili pracownicy „obcej firmy wyłonionej w drodze przetargu”, pomimo wzywania operatorów sprzętu nie wpisywano dyżurów związanych z czasem oczekiwania na dyspozycję (fakt ten zgłoszono kierownikowi Rejonu Giżycko na piśmie),
- PW „TRAMAD-ELBLĄG” sp. z o.o. podkreślił, że właściwą organizację pracy zapewnia pełnienie dyżurów przez pracowników GDDKiA, a zatrudnianie „przypadkowych osób” uznał za niebezpieczne (firma ta nie miała zastrzeżeń do pracy dyżurnych).

(Dowód: akta kontroli str. 2627-2675)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W badanych zamówieniach na dyżury ZUD wystąpiły sytuacje, że pracownicy Oddziału, którzy pełnili dyżury na rzecz wykonawców zewnętrznych, realizowali również czynności związane z przygotowaniem postępowań o udzielenie zamówienia oraz odbiorem wykonanej usługi i zatwierdzaniem płatności, i tak:

- a) siedmiu pracowników z Rejonów: Elbląg, Ełk, Lidzbark Warmiński, Olsztyn, Ostróda i Szczytno (w siedmiu przetargach) sporządziło kalkulacje wartości przedmiotu zamówienia lub opracowało SIWZ;
- b) ośmiu pracowników z Rejonów: Elbląg, Ełk, Giżycko, Lidzbark Warmiński i Olsztyn (w ramach realizacji sześciu umów) dokonało odbioru dyżurów i/lub zatwierdzania faktur wystawionych przez wykonawców.

Ponadto, niektóre osoby pełniące dyżury na rzecz wykonawców zewnętrznych były również powiązane rodzinie z pracownikami wykonującymi ww. czynności, byli wśród nich:

- syn pracownika, który w Rejonie Ostróda sporządził wyceny wartości zamówień w sezonach 2010/2011 i 2011/2012,

- syn pracownika Rejonu Olsztyn, który w sezonach 2010/2011 i 2011/2012 zatwierdzał SIWZ,
- krewni (do II stopnia pokrewieństwa) czterech pracowników Rejonów Szczytno, Olsztyn i Ostróda, którzy zatwierdzali faktury pod względem merytorycznym.

Ustalono, że po wejściu w życie Polityki Antykorupcyjnej sześciu spośród ww. pracowników, nie dopełniło obowiązku zgłoszenia okoliczności mogących skutkować konfliktem interesów. W udzielonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału stwierdził, że w latach 2010-2012, tj. przed dniem wejścia w życie ww. zarządzenia, nie było mu wiadomym o negatywnych skutkach konfliktów interesów związanych z uczestnictwem pracowników w procedurze udzielania zamówienia publicznego oraz zatwierdzania i rozliczania płatności z tytułu umów ZUD. Pracownicy Oddziału, którzy nie złożyli wspomnianych zgłoszeń wyjaśnili, że nie widzieli w realizacji zadań na rzecz pracodawcy i zewnętrznego wykonawcy konfliktu interesów.

NIK zauważa jednak, iż niezależnie od wprowadzenia w 2012 r. wewnętrznej regulacji dotyczącej postępowania na wypadek konfliktu interesów, pracowników GDDKiA obowiązywały również odpowiednie przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵, tj. art. 76 ust. 1 pkt 4 nakładający na członka korpusu służby cywilnej obowiązek bezstronnego wykonywania powierzonych zadań oraz art. 80 ust. 1 zakazujący wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej.

(Dowód: akta kontroli str. 2676-2698,2461-2527)

3. Przy realizacji dyżurów ZUD, w związku z pracą pracowników Oddziału na rzecz wykonawców zewnętrznych, doszło do naruszenia norm dotyczących minimalnego dobowego czasu odpoczynku. Było to związane z pełnieniem przez pracowników Rejonów dyżurów bezpośrednio przed podjęciem lub bezpośrednio po zakończeniu pracy na rzecz Oddziału. W badanej próbie (Rejony Elbląg i Olsztyn – po jednym miesiącu z sezonów 2010/2011 - 2012/2013) wystąpiły łącznie 194 takie przypadki, z tego 86 w Rejonie Olsztyn (ciągły czas dyżuru w ramach zlecenia i w ramach stosunku pracy wynosił w ciągu doby od 12 do 23 godzin) i 108 w Rejonie Elbląg (ciągły czas dyżuru wynosił od 14 do 16 godzin w ciągu doby). Skutkowało to tym, że w 151 przypadkach (43 w Rejonie Olsztyn i 108 w Rejonie Elbląg) nie przestrzegano prawa pracowników do co najmniej 11-godzinnego nieprzerwanego odpoczynku w każdej dobie, wynikającego z art. 132 § 1 Kodeksu pracy oraz art. 3 Dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4.11.2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Istnienie tego rodzaju nieprawidłowości potwierdzają również ustalenia kontroli Inspektora Pracy z Okręgowego Inspektoratu Pracy w Olsztynie, przeprowadzonej w czerwcu 2014 r.

Według wyjaśnień Dyrektora Oddziału w zaistniałej sytuacji nie miały zastosowania przepisy Kodeksu pracy, gdyż Oddział nie zawierał z pracownikami umów cywilnoprawnych, a dyżury ZUD były przez nich wykonywane w ramach takich umów zawartych w wykonawcami tej usługi wybranymi w przetargach.

NIK zwraca uwagę (na przykładzie zbadanych dyżurów w Rejonie Elbląg i Olsztyn), że 14 pracowników tych Rejonów wykonywało czynności dyżurów ZUD zarówno na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z wybranymi w przetargach wykonawcami, jak i w godzinach pracy.

(Dowód: akta kontroli str. 834-839, 2784-2941, 3404-3410)

⁵ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

4. Stwierdzono, że pomimo tego, iż w umowach na pełnienie dyżurów ZUD na sezon 2013/2014 Oddział zastrzegł, że wykonawca będzie przedkładał do akceptacji kierownika Rejonu (do 25 dnia każdego miesiąca) harmonogram dyżurów na kolejny miesiąc sporządzony w taki sposób, aby maksymalny czas ciągłej pracy dyżurnego nie przekraczał ośmiu godzin pracy w dni robocze oraz 12 godzin pracy w pozostałe dni, to jednak (na przykładzie dyżurów Rejonu Elbląg i Olsztyn za grudzień 2013 r.) ww. ograniczenie czasu pracy dyżurnych było naruszane, i tak w Rejonie:

- Olsztyn – przekroczenie limitu miało miejsce w przypadku dwóch dyżurów: 6/7 grudnia 2013 r. (obwód Biskupiec) oraz 11/12 grudnia 2013 r. (obwód Olsztyn), w trakcie których w dni robocze przypadło po dziewięć godzin dyżurów,
- Elbląg – przekroczenia limitu w dni robocze miały miejsce w 42 przypadkach, tj. w dniach: 2/3 grudnia 2013 r., 3/4 grudnia 2013 r., 4/5 grudnia 2013 r., 5/6 grudnia 2013 r., 9/10 grudnia 2013 r., 10/11 grudnia 2013 r., 11/12 grudnia 2013 r., 12/13 grudnia 2013 r., 16/17 grudnia 2013 r., 17/18 grudnia 2013 r., 18/19 grudnia 2013 r., 19/20 grudnia 2013 r., 23/24 grudnia 2013 r., 30/31 grudnia 2013 r. – dyżury trwały nieprzerwanie po 12 godzin (w godzinach od 19:00 – 7:00).

Według wyjaśnień Kierownika Rejonu Olsztyn powodem przekroczenia określonego umową limitu ośmiogodzinnego dyżurów był błąd w harmonogramie dyżurów (dyżur 6/7 grudnia 2013 r.) oraz wcześniejsze o godzinę względem harmonogramu przejścia dyżuru przez kolejnego dyżurnego z uwagi na złe samopoczucie poprzednika. W przypadku Rejonu Elbląg przyczyną przekroczenia limitu czasu pracy dyżurnych było niezgodne, z zawartą umową na usługi dyżurów ZUD, ujęcie w harmonogramie dwunastogodzinnych dyżurów w dniach roboczych w godzinach od 19:00 – 7:00. Według wyjaśnień p.o. Z-cy Kierownika Rejonu w Elblągu nie dysponowano zatwierdzonym przez Kierownika Rejonu harmonogramem dyżurów na grudzień 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 2942-3126)

5. W wyniku niedostatecznego nadzoru Oddziału nad realizacją warunków umowy dotyczącej dyżurów ZUD w Rejonie Elk w sezonie 2012/2013 wydatkowano na wynagrodzenie wykonawcy kwotę wyższą o 81.251,21 zł od określonej w umowie z 12.10.2012 r. z konsorcjum firm Elegance i Tommax, tj. 170.148,60 zł brutto (za 8.100 godzin dyżurów). Oddział rozliczył, bowiem wykonanie 11.968 godzin (o 3.868 więcej, niż w umowie) za kwotę 251.399,81 zł.

W udzielonych wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno-Finansowych wskazała, że: W momencie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej oraz kompletności i rzetelności dokumentów nie miała podstaw do stwierdzenia nieprawidłowości. Faktury były skontrolowane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez wyznaczone do tego osoby. Przedmiotem kontroli merytorycznej jest m.in. ustalenie czy zaciągnięte zobowiązania są zgodne z zawartymi umowami. Ponadto, wydatki mieściły się w planie finansowym, a kierownik jednostki zatwierdził dokumenty do zapłaty. Oddział nie weryfikował zasadności wypłaty wynagrodzenia, ponieważ nie było podstaw do podejrzeń, że mogą wystąpić jakieś nieprawidłowości. Oddział jest dużą jednostką i Dyrektor Oddziału na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przekazał obowiązki kontroli merytorycznej w omawianym przypadku pracownikom Rejonu w Elku.

(Dowód: akta kontroli str. 2493-2494, 3127-3142, 3174-3188)

6. Kontrola wykazała przypadki nierzetelnego weryfikowania dokumentacji, przedkładanej przez wykonawców dyżurów ZUD i rozliczania niezrealizowanych usług. Dotyczyły one rozliczeń za grudzień 2010 i 2011 roku. Spośród 35 faktur na łączną kwotę 775.575,46 zł, wystawionych za miesiąc grudzień w ww. okresie, pięć faktur na kwotę 111.026,94 zł opłacono wbrew postanowieniom umów zawartych ze Związkiem Zawodowym. Bowiern, dokonano odbioru i opłacania usług, które na dzień odbioru nie zostały zrealizowane w całości lub rozliczeń dokonywano częściej, niż raz w miesiącu. Zgodnie z umowami wykonawca był uprawniony do wystawiania faktur za usługi wykonane w miesięcznych okresach rozliczeniowych, wystawianych nie częściej niż raz w miesiącu. Dotyczyło to następujących faktur:

- z 17.12.2010 r. (opłaconej 23.12.2010 r.) za dyżury w Rejonie Elk w grudniu 2010 r. na kwotę 36.995 zł za 1.510 godzin dyżurów, podczas gdy do dnia jej protokolarnego odbioru, tj. 17.12.2010 r., zgodnie z dziennikami dyżurów, faktycznie wykonano 795 godzin (o 715 mniej),
- z 16.12.2011 r. (opłaconej 27.12.2011 r.) za dyżury w Rejonie Elk w grudniu 2011 r. na kwotę 25.323,94 zł za 927 godzin, podczas gdy do dnia jej protokolarnego odbioru (15.12.2011 r.) faktycznie zrealizowano 432 godziny (o 495 mniej); przy czym w całym okresie rozliczeniowym wykonano 896 godzin dyżurów (o 31 mniej),
- z 13.12.2011 r. (opłaconej 21.12.2011 r.) za dyżury w Rejonie Ostróda w grudniu 2011 r. na kwotę 14.212 zł za 400 godzin dyżurów, podczas gdy do dnia jej protokolarnego odbioru (13.12.2011 r.) faktycznie zrealizowano 184 godziny (o 216 mniej); przy czym w całym okresie rozliczeniowym wykonano 487 godzin dyżurów (o 87 godzin więcej niż podano na fakturze),
- z 20.12.2010 r. – za dyżury w Rejonie Olsztyn w okresie 1 - 20 grudnia 2010 r. na kwotę 25.872 zł oraz faktury z 31.12.2010 r. za dyżury w okresie 19 – 31 grudnia 2010 r. na kwotę 8.624 zł (opłacone 28.12.2010 r.).

Stwierdzono przy tym, że w protokołach odbiorów, dotyczących usług świadczonych w Rejonie Elk (faktury z 17.12.2010 r. i 16.12.2011 r.) podano, że usługę rozpoczęto 1 grudnia, a zakończono 31 grudnia 2010 r. i wykonano ją zgodnie z umową. W protokole odbioru dotyczącym usług w Rejonie Ostróda (faktura z 13.12.2011 r.) stwierdzono, że usługę wykonano zgodnie z umową.

Osoby dokonujące merytorycznej akceptacji ww. faktur wyjaśniły powyższe następująco:

- Kierownik Rejonu w Elku – zatwierdzenie merytoryczne faktur za usługi dyżurów ZUD za grudzień 2010 r. i grudzień 2011 r., pomimo ujęcia w nich przewidzianych harmonogramami dyżurów jeszcze nie zrealizowanych, było uzasadnione koniecznością rozliczenia zobowiązań finansowych na koniec roku. Faktura za grudzień 2011 r. obejmowała ponadto 31 godzin dyżurów zrealizowanych w listopadzie 2011 r. w obwodzie drogowym w Piszu, które pominięto w rozliczeniu za listopad 2011 r.;
- p.o. Kierownika Rejonu w Ostródzie – w fakturze za grudzień 2011 r. przyjęła do rozliczenia wykonane dyżury ZUD od 1 do 13 grudnia 2011 r. oraz przewidywane wykonanie tych dyżurów od 14 do 31 grudnia 2011 r. z uwzględnieniem jedynie dyżurów nocnych. Weryfikacja rozliczenia godzin dyżurów nastąpiła w następnym miesiącu;
- Kierownik Rejonu w Olsztynie – usługę dyżurów ZUD za grudzień 2010 r. rozliczono na podstawie dwóch faktur w celu optymalnego zamknięcia roku budżetowego. Faktura za okres od 1-20 grudnia 2011 r. była możliwa do opłacenia z limitu finansowego 2010 r. Kolejna faktura za okres od 19 - 31 grudnia 2010 r. dotyczyła zobowiązań z 2010 r., ale obciążała nowy limit

finansowy na 2011 r. Fakturą za okres od 1 - 20 grudnia 2010 r. nie objęto przy tym ośmiu godzin dyżuru z 19 na 20 grudnia 2010 r., stąd też kolejna faktura obejmowała ten dyżur.

(Dowód: akta kontroli str. 749-752, , 771-774, 802-805)

7. W wyniku zmian przez wykonawcę zatwierdzonych już harmonogramów, w niektórych przypadkach wydłużeniu uległ czas dyżurów PID, ponad zakładane 12 godzin. Naczelnik Wydziału Dróg wyjaśniła, że akceptowano ten stan rzeczy, ponieważ dyżurnych PID nie dotyczyły przepisy Kodeksu pracy w zakresie wymiaru czasu pracy, tak więc dopuszczono do pracy w wymiarze do 16 godzin ciągłego dyżuru. Na akceptowanie wydłużonych dyżurów miało wpływ również to, że inicjatorami zmian byli sami dyżurni – ze względu na różne sytuacje życiowe, np. obawa o bezpieczny powrót do domu lub brak możliwości skorzystania z komunikacji publicznej po godzinie 22. Przy czym, w związku z wydłużeniem dyżurów nie stwierdzono uchybień w funkcjonowaniu PID.

(Dowód: akta kontroli str. 2594-2623, 3411-3412)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie działania Oddziału związane z realizacją zamówień na usługi pełnienia dyżurów ZUD i PID. Podstawą tej oceny jest przede wszystkim dopuszczenie do powstania konfliktów interesów, zagrażających bezstronnemu przygotowaniu postępowań poprzedzających zawarcie umów i ich rozliczeniu, a także niewypełnienie obowiązku zgłoszenia konfliktów przez niektórych pracowników. Za istotną nieprawidłowość należy też uznać fakt, że w sezonach 2010/2011, 2011/2012 i 2013/2014, kiedy to pracownicy Oddziału pełnili dyżury ZUD na rzecz podmiotów zewnętrznych doszło do naruszenia przepisów regulujących minimalny czas odpoczynku od pracy. Oddział dopuścił również do tego, by dyżury PID (w latach 2010 – 2013) i ZUD (w sezonie 2013/2014) pełniono ponad czas założony w umowach lub harmonogramach. Na niewystarczający nadzór nad realizacją umów wskazuje też wydatkowanie na usługi ZUD kwoty 81.251,21 zł ponad umowną wartość wynagrodzenia, a także dokonywanie płatności w terminach niezgodnych z umową oraz na podstawie dokumentów rozliczeniowych zawierających błędne dane.

4. Analiza rozwiązań organizacyjnych przyjętych w celu zapewnienia funkcjonowania dyżurów ZUD i PID.

Opis stanu faktycznego

4.1 W toku kontroli zwrócono się do Dyrektora Oddziału o przekazanie dokumentów związanych z początkami organizacji dyżurów ZUD oraz dyżurów w PID, przystąpieniem do zlecenia tych zadań podmiotom zewnętrznym oraz analiz uzasadniających takie zlecenie. Z odpowiedzi i dołączonych do niej dokumentów wynikało, że w przypadku ZUD, to od powstania Oddziału w 2002 r., dyżury w godzinach od 22 do 6 zlecano w drodze przetargowej podmiotom zewnętrznym. Dyżury w PID realizowano w strukturach GDDKiA jeszcze przed 2002 r., a od sezonu 2002/2003 do sezonu 2004/2005 poprzez pracowników zatrudnionych przez Laboratorium Drogowe (wówczas gospodarstwo pomocnicze Oddziału). W 2005 r. PID rozpoczął pracę w sezonie letnim z uwagi na wzrost natężenia ruchu turystycznego oraz wprowadzenie okresowych ograniczeń i zakazów ruchu niektórych pojazdów. W tymże roku, w związku z nieudaną próbą wyłonienia wykonawcy zamówienia na obsługę PID w okresie zimowym, obsługę tę ponownie zlecono Laboratorium Drogowemu (brak było dokumentów z tego okresu).

W 2007 r. w związku z wprowadzeniem pracy PID w systemie całodobowym rozpoczęto zlecenie jego obsługi podmiotom zewnętrznym, wyłonionym w przetargach nieograniczonych.

Kontrolerom NIK nie przedstawiono pisemnych analiz ekonomicznego lub organizacyjnego uzasadnienia dla przyjętego w kontrolowanym okresie sposobu organizacji dyżurów (ani analiz dokonanych przed tym okresem). Przy czym, do odpowiedzi dołączono dokonane na potrzeby kontroli, wyliczenie średniej stawki za godzinę pracy w 2012 r. pracowników Wydziału Dróg (bez naczelnika i jego zastępcy), z uwzględnieniem nagród i dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Stawka ta wynosiła 26,85 zł (2.016 godzin pracy w roku – bez 26 dni urlopu) i 29,94 zł (1.808 godzin pracy – po uwzględnieniu 26 dni urlopu). Wyliczeń tych dokonano przy założeniu, że Oddział opłacałby pierwsze 33 dni zwolnienia lekarskiego. Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, w latach 2010 – 2013, nie przeprowadzono udokumentowanej analizy ekonomicznego uzasadnienia dyżurów podmiotom zewnętrznym z uwagi na bezzasadność takiej analizy. Bowiem, bez względu na jej wyniki, należało zapewnić obsługę ZUD i PID, pomimo braku dostatecznej kadry. Jedynym racjonalnym rozwiązaniem, mając na uwadze przepisy Kodeksu pracy, ustawy o służbie cywilnej i Pzp, było i jest zlecenie części zadań na zewnątrz.

Ponadto, kontrolerom przedłożono zarządzenia Dyrektora Oddziału ws. organizacji dyżurów PID i ZUD, w tym zarządzenie nr 15/2002 z 23.10.2002 r. dotyczące organizacji dyżurów (w tym w PID) w sezonie zimowym oraz zarządzenie nr 4/2003 z 17.02.2003 r. z którego wynikało, że PID funkcjonował w dni robocze, w godzinach 8 – 16, a o zdarzeniach nadzwyczajnych poza godzinami pracy PID, należało informować osoby wyznaczone w zarządzeniu. Ponadto, zarządzenie nr 25/07 z 5.12.2007 r. w którym określono, że PID jest komórką właściwą do zbierania, gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach ruchu na drogach krajowych zarządzanych przez Oddział.

(Dowód: akta kontroli str. 3338-3351)

W kontrolowanym okresie obowiązywało zarządzenie Dyrektora Oddziału nr 38/2010 z 27.09.2010 r. w którym ustalono, że dyżury ZUD w Rejonach w dni robocze (od 7⁰⁰ do 15⁰⁰) pełnią ich pracownicy, a w dni wolne, święta oraz dni robocze, poza ww. godzinami, pracownicy firmy wyłonionej w drodze przetargu. Dyżury w PID w godzinach pracy pełnią pracownicy Oddziału, w pozostałych godzinach osoby zaakceptowane przez Zastępcę Dyrektora zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że decyzję o powierzeniu pełnienia powyższych dyżurów podmiotom zewnętrznym podjęto z uwagi na: wydłużenie pracy PID ponad godziny pracy urzędu, brak właściwej ilości pracowników mając na uwadze ustawowe ograniczenia w zakresie czasu pracy oraz brak możliwości zaangażowania pracowników Oddziału wykonujących inne obowiązki służbowe. Dyrektor w odpowiedzi na pytanie o to czy analizowano takie sposoby organizacji dyżurów ZUD i PID, które uwzględniałyby możliwie najszersze wykorzystanie zasobów kadrowych Oddziału, w tym dopasowanie czasu dyżurów ZUD do rzeczywistych warunków drogowych, powierzenie części zadań związanych z koordynacją ZUD osobom wykonującym objazdy dróg, zastosowanie umów na czas określony lub zmianowego systemu pracy wyjaśnił: W związku z akcją zimowego utrzymania dróg wprowadzono w Rejonach harmonogramy równoważnego czasu pracy, jednak ten system ma ograniczenia wynikające z konieczności zapewnienia 40-godzinnego tygodnia pracy w okresie rozliczeniowym oraz odpowiedniej liczby dni wolnych. Całościowa obsługa ZUD

i codzienne objazdy dróg własnymi pracownikami nie są możliwe bez naruszenia przepisów o czasie pracy, bezpieczeństwa pracowników i właściwego funkcjonowania Urzędu (m.in. brak możliwości prawidłowego wykonywania podstawowych zadań Rejonów, ograniczone zasoby kadrowe Rejonów i Wydziału Sieci Drogowej, generowanie godzin nadliczbowych poza kodeksowy limit, utrudnienia w wykorzystywaniu urlopów). Dyżury ZUD były wprowadzane w sposób elastyczny, ponieważ uruchamiano je w zależności od występowania niekorzystnych warunków meteorologicznych oraz wzmożonego ruchu na drogach (np. 1 listopada). Rozwiązanie polegające na powierzeniu zadań z zakresu koordynacji ZUD pracownikom wykonującym systematyczne objazdy dróg (do ich zadań należy wizualna ocena stanu dróg) jest niezasadne, ponieważ zadań tych nie mógłby wykonywać jeden człowiek. Należałoby wówczas takiemu koordynatorowi zapewnić kierowcę i odpowiedni sprzęt informatyczny. W przeciwnym przypadku nie zapewniono by bezpieczeństwa pracownikowi i pozostałym użytkownikom dróg.

Dyrektor wyjaśnił również, że w latach 2010-2013 nie przeprowadzono udokumentowanej analizy ekonomicznego uzasadnienia zlecenia dyżurów PID i ZUD podmiotom zewnętrznym z uwagi na jej bezzasadność. Jak bowiem wskazał bez względu na wyniki takiej analizy był zmuszony zapewnić funkcjonowanie PID i dyżurów ZUD, pomimo braku dostatecznej kadry.

(Dowód: akta kontroli str. 3189-3276)

4.2 W trakcie kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od pozostałych 15 oddziałów GDDKiA w kwestii sposobu organizacji dyżurów związanych z koordynacją ZUD i obsługą PID w tych jednostkach. Z uzyskanych informacji wynikało, że dyżury ZUD prowadzono w systemie mieszanym, tj. z wykorzystaniem własnych pracowników oraz podmiotów zewnętrznych (wyłonionych w drodze przetargu). W systemie tym pracownicy oddziałów pełnili dyżury w godzinach pracy w dni powszednie, a wykonawcy zewnętrzni poza godzinami urzędowania w dni powszednie oraz w niedziele, święta i dni wolne od pracy. Tak było w przypadku 12 oddziałów: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kielce, Lublin, Łódź, Opole, Poznań, Rzeszów, Warszawa, Wrocław. Przy czym, w pewnych przypadkach ten system organizacji różnił się co do zakresu dyżurów pełnionych przez podmioty zewnętrzne, tj. w Oddziale w: Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu (w zależności od Rejonu), dyżury w dni powszednie pełnili wyłącznie pracownicy oddziałów – w ramach ustalonych harmonogramów pracy. Ponadto, Oddział w Opolu stosował jeszcze bardziej zróżnicowaną organizację dyżurów, ponieważ w zależności od rejonu, pełnili je wyłącznie jego pracownicy lub pracownicy, przy wsparciu osób nie będących pracownikami GDDKiA (zawierano z nimi umowy zlecenia) lub pracownicy Oddziału w dni powszednie, a w pozostałe dni i poza godzinami urzędowania – wykonawca zewnętrzny. Natomiast Oddziały w Krakowie, Szczecinie i Zielonej Górze angażowały do pełnienia dyżurów wyłącznie swoich pracowników, przy czym dwa pierwsze z wymienionych, poza zastosowaniem rozwiązań wynikających z możliwości dostosowania czasu pracy do dyżurów, udzielały także pracownikom zleceń. Oddział w Rzeszowie wskazał, że na drogach krajowych objętych kompleksowym zimowym utrzymaniem za pełnienie dyżurów odpowiadał wykonawca tego utrzymania. Niektóre Oddziały, np. Kraków i Zielona Góra podały, że pełnienie dyżurów ZUD jest zależne od panujących warunków pogodowych.

Dyżury PID organizowano najczęściej również w systemie mieszanym. Tak było w dziewięciu oddziałach: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów i Warszawa. W pięciu oddziałach dyżury pełnili wyłącznie

zewnętrzni wykonawcy, tj. Kielce, Kraków, Opole, Szczecin i Zielona Góra. Natomiast w Oddziale we Wrocławiu dyżury pełnili wyłącznie jego pracownicy (od 16.08.2011 r.). Jako główną przyczynę zlecenia pełnienia dyżurów podmiotom zewnętrznym Oddziały wskazywały niedostateczną obsadę kadrową, co utrudniało zorganizowanie pracy bez naruszania przepisów określających maksymalny wymiar czasu pracy. Związek Zawodowy i SITKRP były wykonawcami usług w zakresie pełnienia dyżurów w dziewięciu Oddziałach, przy czym związek zawodowy był jedynym wykonawcą dyżurów w Oddziale w Bydgoszczy i w Katowicach.

(Dowód: akta kontroli str. 3277-3332)

4.3. Z kalkulacji wynagrodzenia jednej godziny pracy, dokonanej (w trakcie kontroli NIK) przez Wydział Finansowo-Księgowy Oddziału wynikało, że:

- dla trzech pracowników Rejonów Olsztyn i Lidzbark Warmiński stawki wynagrodzenia za jedną godzinę brutto wyniosły: od 20,09 zł do 26,28 zł brutto w 2010 r. i od 21,30 zł do 25,56 zł brutto w 2013 r.,
- dla dwóch pracownic realizujących dyżury PID w ramach obowiązków w Oddziale: od 24,05 zł do 27,93 zł w 2010 r. i od 25,13 do 27,26 zł w 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 3333-3337)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z przedłożonych w toku kontroli dokumentów w zakresie organizacyjnego i ekonomicznego uzasadnienia przyjętego sposobu organizacji dyżurów ZUD i PID nie wynikało, by zlecenie ich zostało poprzedzone kompleksową analizą. Wskazać należy, że nie wzięto pod uwagę możliwości racjonalizacji potrzeb zwłaszcza w zakresie dyżurów ZUD, które (zgodnie z wytycznymi) powinny być pełnione adekwatnie do zachodzących warunków pogodowych. Sprzeczne z takim założeniem jest stopniowe wydłużanie okresu ich realizacji, przy jednoczesnej możliwości udzielania zamówień uzupełniających, podczas gdy faktyczny stopień realizacji umów był na ogół niższy od określonego w umowach. Zarówno w przypadku dyżurów PID, jak i ZUD nie wzięto też pod uwagę możliwości zwiększenia udziału pracowników w ich pełnieniu i maksymalnego wykorzystania możliwości wynikających z przepisów o systemach czasu pracy. NIK zwraca przy tym uwagę, że wpływ na niepełne wykorzystanie własnego potencjału kadrowego mogło mieć dopuszczenie do jego wykorzystywania przez podmioty zewnętrzne. Również w aspekcie ekonomicznym zlecenie dyżurów podmiotom zewnętrznym nie może być jednoznacznie uznane za korzystne, ponieważ wyliczone na potrzeby kontroli stawki godzinowe dla pracowników, wbrew stanowisku Dyrektora Oddziału, nie odbiegają w sposób istotny od stawek w umowach z zewnętrznymi wykonawcami.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działania Oddziału w zakresie rozwiązań organizacyjnych przyjętych w celu zapewnienia funkcjonowania dyżurów ZUD i PID. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieprzeprowadzeniu przez Oddział szczegółowych wyliczeń i analiz dotyczących ekonomicznego i organizacyjnego uzasadnienia zlecenia dyżurów ZUD i PID podmiotom zewnętrznym.

5. Kontrola wewnętrzna w zakresie udzielania zamówień na pełnienie dyżurów ZUD i PID.

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie została przeprowadzona kontrola wewnętrzna w zakresie funkcjonowania dyżurów ZUD. Dyrektor Oddziału zarządzeniem nr 56 z dnia 6.11.2013 r. powołał komisję do przeglądu dokumentów związanych z pełnieniem dyżurów przy zimowym utrzymaniu dróg. Komisja, na podstawie dokumentów z sezonów: 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 wskazała, że:

- dochodziło do łamania przepisów Kodeksu pracy w zakresie czasu pracy poprzez niezapewnienie przerw w pracy w ciągu doby oraz w ciągu tygodnia,
- nieprzestrzegania zakazu równoczesnej pracy dla dwóch pracodawców,
- niezgodności co do formy wykonywania dyżurów z umową z wykonawcą (pełnienie mobilnych dyżurów),
- brak staranności w protokołach z postępowania przetargowego w 2009 r. (inny skład komisji przetargowej podano, a inne osoby podpisały się pod protokołem),
- w ogłoszeniu oraz w SIWZ jako osoby do kontaktu po stronie zamawiającego były wskazywane osoby, które widniały w potencjale kadrowym wykonawców przystępujących do przetargu,
- osoby odpowiedzialne za realizację i przebieg umowy ze strony zamawiającego świadczyły jednocześnie usługi na rzecz wykonawcy,
- osoby świadczące usługi na rzecz wykonawcy podpisywały się jednocześnie pod protokołami odbioru usług pod postacią dyżurów związanych z zimowym utrzymaniem ze strony zamawiającego.

Na skutek tej kontroli, 16.12.2013 r. rozwiązano umowy o pracę za wypowiedzeniem z trzema pracownikami Rejonu w Elblągu, z powodu nienależytego wykonywania obowiązków służbowych w zakresie nadzoru nad pracownikami w związku z przetargami na dyżury ZUD oraz realizacją umów zawartych w ich wyniku. W przypadku jednego pracownika powodem było także złożenie nieprawdziwego oświadczenia z art. 17 ust. 2 Pzp.

Przeprowadzenie powyższej kontroli było związane z zainteresowaniem kwestią dyżurów ZUD ze strony prasy (dziennik „Fakt”).

(Dowód: akta kontroli str. 3352-3384, 3396-3403)

Zwolnieni pracownicy, przesłuchani jako świadkowie zeznali:

- Kierownik Rejonu podał, że w jego ocenie forma prowadzenia dyżurów ZUD była zła. Jego zdaniem, pracownicy Oddziału nie powinni pracować na rzecz podmiotów zewnętrznych, bo tworzył się konflikt interesów. Dyżury te powinni realizować pracownicy GDDKiA, ponieważ należały one do statutowych obowiązków Generalnej Dyrekcji. Zlecenie dyżurów podmiotom zewnętrznym, które nie miały doświadczenia, powodowało zwiększenie kosztów zimowego utrzymania z uwagi na błędne decyzje dotyczące wysłania sprzętu. Jednak obsada etatowa Rejonu nie gwarantowała realizacji dyżurów po godzinach pracy. Świadek wskazał, że zgłaszał swoje wątpliwości kierownictwu Oddziału na naradach;
- P.o. zastępcy Kierownika Rejonu stwierdził, że nie widział konfliktu interesów w pełnieniu dyżurów na zlecenie Związku Zawodowego, ponieważ odbywało się

to poza pracą wykonywaną na rzecz GDDKiA. Natomiast rola Związku Zawodowego przy organizacji dyżurów ograniczała się do złożenia oferty i wypłacania wynagrodzenia dyżurnym. Nadzór nad dyżurami pełnili faktycznie pracownicy Oddziału i Rejonu. Przyjęta organizacja dyżurów miała, jego zdaniem, służyć uniknięciu płacenia za godziny nadliczbowe z funduszu płac. Chociaż bywały takie sytuacje, że ww. wykonywał dyżury w ramach nadgodzin i dostawał za to dodatkowe wynagrodzenie lub dni wolne. Taka była powszechna formuła realizowania dyżurów ZUD, przed zlecaniem ich na zewnątrz. Z zeznań wynikało, że świadek nie czuł się związany z podmiotem zewnętrznym, ponieważ realizował takie same obowiązki jak na rzecz Oddziału;

- P.o. Kierownika Zespołu Technicznego podała, że nie widziała konfliktu interesów w świadczeniu dyżurów w sezonie zimowym 2010/2011 na rzecz GDDKiA i Związku Zawodowego. Jej zdaniem im lepiej wykonywała pracę na rzecz wykonawcy zewnętrznego, tym lepszy był wizerunek Generalnej Dyrekcji. Obowiązki realizowane na rzecz Generalnej Dyrekcji i podmiotu zewnętrznego w ramach pełnienia dyżurów niczym się nie różniły. Odnośnie faktu sporządzenia wyceny wartości zamówienia na sezon 2010/2011 podała, że nie wiedziała kto przystąpi do przetargu i czy będzie wykonywała zlecenie na rzecz wyłonionego wykonawcy. Już od 2006 r. 90% dyżurnych stanowili pracownicy Oddziału.

(Dowód: akta kontroli str. 2264-2266, 3385-3395)

Ustalone
nieprawidłowości

Oddział wszczął kontrolę wewnętrzną w zakresie nieprawidłowości przy zleceniu i realizacji dyżurów ZUD, dopiero w listopadzie 2013 r. pomimo tego, że już od początku kontrolowanego okresu, tj. co najmniej od 2010 r. posiadał informacje, które wskazywały na zasadność jej niezwłocznego uruchomienia. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że powodem rozpoczęcia kontroli były zapytania ze strony prasy dotyczące organizacji dyżurów ZUD w Rejonie Elbląg.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Oddziału w zakresie sprawowanego nadzoru nad realizacją dyżurów ZUD. Zakres przedmiotowy oraz skutki nieprawidłowości wykazanych przez kontrolę wewnętrzną Oddziału dowodzą, że faktycznie nie sprawowano należytego nadzoru nad przygotowaniem i udzielaniem oraz rozliczaniem przez Rejony zamówień na obsługę dyżurów ZUD w sezonach zimowych 2010/2011 i 2011/2012. Działania kontrolne zostały uruchomione dopiero na skutek sygnałów medialnych, co w praktyce umożliwiło tolerowanie w latach 2010 – 2013 istnienia mechanizmów korupcyjnych i nieprzestrzegania praw pracowniczych.

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 Kontroli⁶, wnosi o:

1. Dokonanie szczegółowej analizy możliwości maksymalnego wykorzystania potencjału kadrowego do pełnienia dyżurów ZUD i PID.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. Zaprzestanie naruszania norm czasu wypoczynku od pracy pracowników Oddziału w związku z pełnieniem przez nich dyżurów ZUD na zlecenie podmiotów zewnętrznych.
3. Odstąpienie od stosowania nieprzewidzianych w przepisach odpowiednich rozporządzeń form dokumentowania zgodności oferty z wymogami zamawiającego.
4. Wykluczenie z procesu przygotowania, udzielania zamówień na usługi dyżurów oraz nadzorowania i rozliczania zawartych umów tych pracowników Oddziału, którzy uczestniczyli w ich realizacji po stronie wykonawcy lub znajdują się w sytuacji wskazującej na możliwy konflikt interesów mogący budzić wątpliwości co do ich bezstronności.
5. Wzmoczenie nadzoru nad prawidłowością realizacji umów w zakresie dyżurów ZUD i PID w celu wyegzekwowania od wykonawców właściwego ich wykonania.
6. Podjęcie działań w celu wyeliminowania z postępowań o udzielenie zamówienia sytuacji powodujących ograniczenie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, w tym związanych z formułowaniem warunków udziału w postępowaniach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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 zmienionego wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Olsztyn, dnia września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

.....
podpis