



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4114-02-11/2013

I/13/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/13/002 - Udzielanie zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Gospodarki
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Zdzisław Kaszuba, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 85032 z dnia 8 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mirosław Wójtowicz, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 85041 z dnia 13 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Instytut Nafty i Gazu, 31-503 Kraków ul. Lubicz 25a
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Ciechanowska, Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 5-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonej nieprawidłowości udzielanie zamówień publicznych przez Instytut Nafty i Gazu² w okresie od 1 stycznia 2012 r. do końca I kwartału 2013 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Instytut prawidłowo realizował działania przygotowawcze przed wszczęciem postępowań o udzieleniu zamówień. Przebieg tych postępowań nie naruszał interesów zamawiającego ani wykonawcy. Instytut udzielając zamówień realizował je zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³ oraz regulacjami wewnętrznymi. Stwierdzono, że w toku realizacji umowy o roboty budowlane związane z pracami remontowymi w siedzibie Instytutu zlecono wykonawcy dodatkowe roboty wykraczające poza zakres rzeczowy zamówienia, które rozliczono w zamówieniu podstawowym. W ocenie NIK nieprawidłowo wydatkowano w ten sposób 74 346,95 zł, co stanowi 3% skontrolowanych wydatków (2 482 911,64 zł), zrealizowanych w ramach zamówień publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zakres przedmiotowy udzielanych zamówień w latach 2012-2013

Opis stanu faktycznego

W latach 2012 – 2013 (I kwartał) Instytut udzielił 109 zamówień publicznych, w tym 98 w trybie przetargu nieograniczonego i 11 zamówień z wolnej ręki na łączną kwotę netto 14 301 623,07 zł. W 2012 r. udzielono sześć zamówień na roboty budowlane, w tym jedno zamówienie w trybie z wolnej ręki i pięć w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 1 914 019,65 zł, 62 zamówienia na dostawy, w tym 56

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

² Dalej Instytut, jednostka lub INiG

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), dalej Pzp

w trybie przetargu nieograniczonego i 6 zamówień z wolnej ręki na łączną kwotę 8 331 121,21 zł oraz 22 zamówienia na usługi, w tym 19 w trybie przetargu nieograniczonego oraz 3 zamówienia z wolnej ręki na łączną kwotę 1 782 079,17 zł. Łączna wartość postępowań zakończonych zamówieniem w 2012 r. wyniosła 12 027 220,03 zł.

W I kwartale 2013 r. udzielono jednego zamówienia na roboty budowlane w trybie przetargu nieograniczonego, na kwotę 80 527,50 zł, 10 zamówień na dostawy, w tym 9 w trybie przetargu nieograniczonego i jednej dostawy w trybie z wolnej ręki na łączną kwotę 949 753,70 zł oraz 8 zamówień na usługi w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 1 244 121,84 zł.

Dostawy obejmowały surowce dla realizacji bieżących zleceń otrzymanych przez Instytut, wyposażenie i urządzenia oraz sprzęt komputerowy i oprogramowanie. Zamówienia na usługi obejmowały m.in. zakup ubezpieczeń majątkowych i pracowniczych, usługi pocztowe, kurierskie i sprzątanie, poszukiwanie kontrahentów na rynkach zagranicznych, usługi druku i składu wydawnictw, organizację konferencji, wykonanie interaktywnej aplikacji multimedialnej, usługi digitalizacji wydawnictw. Nie stwierdzono niedozwolonego dzielenia zamówienia na usługi na części. Roboty budowlane dotyczyły remontów i modernizacji istniejących obiektów Instytutu oraz wykonywanie specjalistycznych instalacji technicznych związanych z prowadzonymi przez Instytut pracami badawczo-rozwojowymi i ekspertyzami.

1.1. Planowanie udzielania zamówień w latach 2012-2013 (I kwartał)

Instytut sporządza roczne plany zakupów towarów i usług, na podstawie, których udziela zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi. Plany są korygowane na bieżąco w związku z aktualnymi potrzebami jednostki. I tak na 2012 r. zaplanowano zakupy towarów i usług na kwotę 7 055 127,98 zł, a zrealizowano w wysokości 7 796 283,00 zł. Na 2013 r. zaplanowano zakup towarów i usług na kwotę 5 607 837,68 zł. Do 30 maja 2013 r.⁴ wydatkowano 1 491 524,92 zł.

W przypadku zamówień na usługi i dostawy dotyczące bieżącego funkcjonowania Instytutu, podstawą określenia zapotrzebowania na dany rok jest poziom wykonania z roku poprzedniego z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

Szacowanie wartości danego zamówienia następuje na podstawie rozeznania rynku, znalezienia ofert na stronach internetowych, sporządzeniu notatek po zapytaniu telefonicznym lub bezpośrednim rozeznaniu. W przypadku dostaw i usług powtarzających się oszacowanie dokonuje się na podstawie udzielonych zamówień w terminie poprzednich 12 miesięcy, a w przypadku robót budowlanych - na podstawie kosztorysu inwestorskiego albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

(dowód: akta kontroli str. 10-59, 86-197)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

⁴ Brak danych na 31.03.2013 r.

2. Procedury udzielania zamówień

2.1. Prawdliwość przygotowania zamówień

Opis stanu
faktycznego

Instytut posiada wewnętrzne procedury (MP-14/PR-03 i MP-14/PR-02) dotyczące podejmowania decyzji w sprawie doboru trybu postępowania, obiegu dokumentów, doboru kryteriów i sposobu oceny ofert, składu i uprawnień komisji przetargowej normujące kwestie nieuregulowane ustawowo.

Skontrolowano dobrane w sposób celowy sześć umów, zawartych w ramach zamówień publicznych o łącznej wartości netto 2 482 911,64 zł, tj. na:

- a) dostawę azotanu 2 – etyloheksylowego⁵, Nr ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych⁶: 1213 – 2012 r. – ogłoszenie o udzieleniu zamówienia – dostawy, szacunkowa wartość oferty 195 800,60 zł netto, oferta wybrana z najniższą ceną 230 695,47 zł brutto, cena 188 393,52 zł netto,
- b) usługę digitalizacji kolekcji unikatowych wydawnictw przemysłu Naftowego Biblioteki Naukowej Instytutu⁷, Nr ogłoszenia w BZP: 16184 – 2013 r. – ogłoszenie o udzieleniu zamówienia – usługi, szacunkowa wartość zamówienia 148 800,00 zł netto, oferta wybrana z najniższą ceną 66 400 zł netto,
- c) sukcesywna dostawa oraz serwis gwarancyjny dla 23 sztuk modułów analizatorów stężenia środków nawaniających THT w gazie ziemnym (ANAT-M) i dla 5 sztuk modułów telemetrycznych GPRS⁸, Nr ogłoszenia w BZP: 200957 – 2012 – ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy – dostawy, szacunkowa wartość oferty 510 000,00 zł netto, cena wynegocjowana 571 050 zł netto,
- d) dostawa oraz serwis gwarancyjny dla 10 sztuk modułów analizatorów stężenia środków nawaniających THT w gazie ziemnym (ANAT-M)⁹, Nr ogłoszenia w BZP: 220127 – 2012 – ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy – dostawy, szacunkowa wartość oferty 236 000,00 zł netto, cena wynegocjowana 246 000 zł netto,
- e) roboty budowlane obejmujące prace remontowe i roboty inwestycyjne w siedzibie Instytutu przy ul. Lubicz 25a o wartości szacunkowej 1 039 629,15 zł netto, wartości oferowanej 1 170 731,71 netto i zrealizowanej 1 257 583,93 zł netto,
- f) roboty budowlane polegające na remoncie klatek schodowych i umywalni w budynku laboratoryjnym przy ul. Łukasiewicza 1¹⁰ o wartości szacunkowej 180 380,43 zł netto, wartości oferowanej 152 743,15 zł netto i wartości zrealizowanej 153 484,19 zł netto.

Wnioski o rozpoczęcie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zawierały opis przedmiotu zamówienia, kody i nazwy Wspólnego Słownika Zamówień (CPV), szacunkową wartość zamówienia netto, źródło finansowania, termin realizacji, osoby biorące udział w pracach Komisji Przetargowej, proponowany tryb udzielenia zamówienia publicznego oraz akceptację Dyrektora Instytutu.

⁵ Dalej dostawa azotanu

⁶ Dalej BZP

⁷ Dalej usługa digitalizacji

⁸ Dalej dostawa analizatorów ANAT-M

⁹ Skontrolowano dodatkowo z uwagi na ten sam przedmiot zamówienia jak w pkt. 2.1.c

¹⁰ Skontrolowano dodatkowo z uwagi na nieprawidłowości przy przetargu na roboty budowlane na kwotę zrealizowaną 1 257 583,93 zł netto

Zamówienia dotyczące dostawy azotanu, usługi digitalizacji oraz robót budowlanych realizowano w trybie przetargu nieograniczonego. Przygotowanie powyższych zamówień przebiegało zgodnie z procedurą wewnętrzną MP-14/PR-03. Wartość zamówienia na dostawy i usługi ustalano nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania, a w przypadku robót budowlanych nie wcześniej niż 6 miesięcy.

Komórka zgłaszająca konieczność zakupu przygotowywała wniosek o rozpoczęcie postępowania, który był rejestrowany przez Kierownika Działu Zamówień Publicznych i Zaopatrzenia oraz akceptowany przez Dyrektora Instytutu. Każdorazowo powoływano Komisję Przetargową, która opracowywała Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia¹¹. Do zamówienia na usługę digitalizacji oferenci składali pytania dotyczące wymogów określonych w SIWZ (pytania do sekcji: III Zakres prac objętych zamówieniem).

Dostawę analizatorów ANAT-M zrealizowano w ramach dwóch zamówień w trybie z wolnej ręki, zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt. 1 lit. a i b ustawy Pzp. Konieczność ogłoszenia nowego postępowania (drugiego) na zakup 10 szt. analizatorów ANAT-M wynika z faktu, że firmy gazownicze zgłosiły zainteresowanie zakupem dodatkowych urządzeń tego typu już po przeprowadzeniu przez INiG pierwszego postępowania przetargowego.

Komisja Przetargowa prowadziła z wykonawcą negocjacje w sprawie zawarcia umowy o realizację zamówienia publicznego. Uzasadnieniem udzielenia zamówień na analizatory ANAT-M z wolnej ręki był fakt, że Instytut jest jedynym projektodawcą, autorem i właścicielem koncepcji technicznej i projektowej urządzenia oraz algorytmu jego działania. Instytut posiada również wyłączne prawa do sprzedaży w/w urządzenia oraz formalnej realizacji jego instalacji u klientów. Wykonawca urządzenia produkuje podzespoły elektroniczne, opracowuje dokumentację oraz tworzy oprogramowanie dla elektronicznych urządzeń pomiarowych, w tym wykorzystywanych przez przedsiębiorstwa gazownicze oraz posiada autorskie prawa osobiste i majątkowe oraz prawa pokrewne do produkcji i oprogramowania modułu ANAT-M rozumianych, jako podzespół elektronicznych i pneumatycznych wraz z układem sterującym, oprogramowaniem interpretacyjnym i testowo-diagnostycznym, układem współpracy z systemem telemetrii, panelem komunikacji z użytkownikiem oraz obudową. Z umowy wynika, że żadna ze stron nie może samodzielnie tworzyć, przetestować i uruchomić urządzenia.

Zamówienie na roboty budowlane obejmowało zmianę wystroju i aranżacji holu głównego, sal konferencyjnych, pomieszczeń biurowych i sanitariatów. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia i wymagań stanowiła dokumentacja projektowa. Instytut sporządził kosztorys inwestorski. W przedmiotowym postępowaniu wpłynęła tylko jedna oferta o wartości brutto 1 513 620,67 zł. Przed otwarciem ofert Instytut podał kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (1 278 743,85 zł brutto). Instytut odrzucił ofertę i na podstawie art. 93 ust.1 pkt 4 Pzp unieważnił postępowanie.

W dniu 22 maja 2012 r. ponownie wszczęto postępowanie. Zakres robót nie uległ zmianie. W postępowaniu kolejny raz wpłynęła jedna oferta na kwotę 1 440 000,00 zł brutto (był to ten sam wykonawca, który złożył ofertę w unieważnionym postępowaniu). Instytut przed otwarciem oferty powtórzył, że na realizację zamówienia planuje przeznaczyć 1 278 743,85 zł (brutto). Instytut podjął jednak decyzję o wyborze oferty i zawarł umowę o roboty budowlane z Zakładem Remontowo-Budowlanym „MURDZA”(...). Kosztorys ofertowy został sprawdzony przez GRI Sp. z o.o., która

¹¹ Dalej SIWZ

wykonywała nadzór inwestorski przedmiotowego zadania i uznany za zgodny z warunkami przyjętymi w SIWZ.

Zatwierdzone przez dyrektora Instytutu protokoły z postępowania przetargowego znajdują się w dokumentacji Działu Zamówień Publicznych i Zaopatrzenia, który następnie przygotowywał umowy z wykonawcą. Wartości zamówień oraz ceny wybranych ofert były ogłaszane w BZP.

Poza systemem zamówień publicznych (art. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych) realizowano zamówienia nie przekraczające kwoty 14 000 euro według procedury MP-14/PR-02. Realizujący zapotrzebowanie przeprowadzał rozeznanie rynku poprzez wysyłanie do potencjalnych dostawców zapytania cenowego, szukania najkorzystniejszej oferty na stronach internetowych, zamieszczanie ogłoszenia o planowanym zakupie na stronie internetowej Instytutu, zapytanie telefoniczne lub bezpośrednio rozeznanie.

(dowód: akta kontroli str. 60-85, 202-397, 644-659)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono

Ocena częściowa

Pozytywna.

2.2. Prawidłowość udzielania zamówień realizowanych z udziałem środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. Instytut udzielił pięciu zamówień w trybie przetargu nieograniczonego realizowanych z udziałem środków europejskich na łączną kwotę 162 238,60 zł a w I kwartale 2013 r. czterech na łączną kwotę netto 327 862,59 zł. Zamówienia dotyczyły dostaw materiałów promocyjnych, komputera z oprogramowaniem, zamrażarki EX, drukarek i czytników kodów kreskowych, urządzeń sieciowych, usługi wykonania aplikacji multimedialnej i usługi digitalizacji kolekcji wydawnictw (opisane poniżej). Przy realizacji zakupów finansowanych ze środków europejskich zapotrzebowanie potwierdzał kierownik projektu. W przypadku zakupów powyżej 500 zł netto przyjęta wewnętrzna procedura postępowania wymaga stosowania zasady konkurencyjności.

W I kwartale 2013 r. Instytut udzielił zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego o wartości poniżej 200 000 euro m. in. na usługę digitalizacji kolekcji unikatowych wydawnictw przemysłu naftowego Biblioteki Naukowej w Krakowie. Numer ogłoszenia w BZP: 16184 – 2013 r. Zamówienie współfinansowane było z projektu „Rozwój infrastruktury informatycznej Instytutu Nafty i Gazu oraz utworzenie informacyjnych zasobów nauki w postaci cyfrowej dla branży naftowej i gazowniczej” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, lata 2007-2013, Priorytet 2: Infrastruktura sfery B+R, Działanie 2.3: Inwestycje związane z rozwojem infrastruktury informatycznej nauki, Poddziałanie 2.3.1: Projekty w zakresie rozwoju infrastruktury informatycznej nauki, Poddziałanie 2.3.2: Projekty w zakresie rozwoju zasobów informacyjnych nauki w postaci cyfrowej. Dokumenty przetargowe posiadały logo Innowacyjna Gospodarka Narodowa Strategia Spójności oraz Unia Europejska Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Instytut oszacował ofertę na kwotę 148 800,00 zł, tj. 1,86 zł za skanowanie jednej strony na podstawie oferowanych cen przez wykonawców w latach poprzednich. Z dwóch złożonych ofert wybrano ofertę Archus Sp. z o.o. – partnera konsorcjum firm, którego cena brutto za dostawę wyniosła 81 672,00 zł, tj. 83 grosze netto za

skanowanie jednej strony. Wartość drugiej oferty wynosiła 157 440,00 zł brutto, tj. 1,60 zł za skanowanie jednej strony.

(dowód: akta kontroli str. 198-201, 286-322)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

2.3. Realizacja wybranych umów w sprawie udzielonych zamówień z uwzględnieniem zabezpieczenia interesów zamawiającego w zakresie należytego wykonania umowy

Opis stanu
faktycznego

Zamówienia oraz warunki określone w umowach, za wyjątkiem realizacji umowy o roboty budowlane, były zgodne z warunkami określonymi w SIWZ. Zabezpieczały one należyte wykonanie umów oraz umożliwiały zachowanie procedur odwoławczych. Kryterium wyboru oferenta skontrolowanych zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego była najniższa cena oferty. Dodatkowo przy dostawie azotanu wymagany był certyfikat analizy produktu oraz dostawa w terminie 5 dni. Termin realizacji usługi digitalizacji etapowo (10 etapów po ok. 8 000 skanów) - całość w ciągu trzech miesięcy. Postanowienia umów dotyczące przekazania przez wykonawców przedmiotu zamówienia oraz sposoby rozliczenia wykonania zamówień i przewidziane kary umowne zabezpieczały interesy Instytutu. Przy zamówieniu na usługę digitalizacji pobrano od wykonawcy zabezpieczenie w gotówce w wysokości 10 % ceny całkowitej podanej w ofercie, które zwrócono zgodnie z zapisami w SIWZ. W umowie o roboty budowlane obejmujące prace remontowe i roboty inwestycyjne w budynku siedziby Instytutu przy ul. Lubicz 25a ustalono m.in., że wykonawca powinien mieć polisę ubezpieczeniową OC na czas realizacji umowy, na kwotę minimalną 1 000 000 zł, oraz że wykonawca w dniu zawarcia umowy wniesie zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny oferty tj. 72 tys. zł. Warunki powyższe zostały zrealizowane. Zamawiający wprowadził również postanowienia dotyczące kar umownych za nieterminowe wykonanie zamówienia oraz udzielenia 36 miesięcznej gwarancji na cały przedmiot zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 269-400, 586-594)

Ustalone
nieprawidłowości

W dniach: 10 lipca 2012 r., 16 lipca 2013 r., 6 sierpnia 2012 r. oraz 16 sierpnia 2012 r. w toku trwania objętych zamówieniem robót budowlanych zamawiający i wykonawca sporządzali „protokoły konieczności”, w których wskazywano uzasadnienie wykonania robót dodatkowych, uprzednio nieprzewidzianych w SIWZ. Wartość robót według ustaleń zawartych w protokołach oszacowano na 90 tys. zł. Protokoły podpisał kierownik działu administracyjno-technicznego Instytutu, inspektor nadzoru inwestorskiego oraz zaakceptowała dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str. 598-601)

W dniu 17 sierpnia 2012 r. sporządzono „protokół konieczności wykonania robót dodatkowych nieprzewidzianych w SIWZ”, który był zbiorczym zestawieniem robót wymienionych w czterech uprzednio sporządzonych protokołach. Protokół podpisał inspektor nadzoru i kierownik budowy, a zaakceptowała dyrektor Instytutu.

W załączniku do protokołu z dnia 17 sierpnia 2012 r. zawarto następujące stwierdzenia:

1) w celu ujednolicenia wyglądu pomieszczeń biurowych dyrekcji wykonano dodatkowe roboty remontowe nie ujęte w podstawowym zakresie: wymiana parkietu, obudowa ścian i parapetów, gładź wraz z malowaniem, instalacja elektryczna - wartość 35 034,66 zł;

2) w wyniku wymiany stolarki drzwiowej w pomieszczeniach biurowych i korytarza oraz zmiany ustawienia mebli zaszła konieczność odświeżenia ścian, tj. miejscowe szpachlowanie, malowanie ścian i kaloryferów, naprawa miejscowa parkietu po wymienionej stolarce drzwiowej; wartość oszacowano na kwotę 42 600,62 zł;

3) ze względu na brak wyspecyfikowania okładziny jednej ze ścian sali konferencyjnej na pierwszym piętrze, na wniosek inwestora i po uzgodnieniu z projektantem ujednolicono wykończenie ścian w sali wprowadzając okładzinę brzożową; wartość robót 7 472,65 zł;

4) przy wykonaniu nowych podejść w sanitariatach okazało się, że piony wodne są zakamienione w ponad 50% i zachodzi konieczność ich wymiany;

5) należało zdemontować i zmienić lokalizację istniejących klimatyzatorów w celu zamontowania ekranu „Audio”;

6) w celu umożliwienia zamontowania okładziny ściennej na pierwszym piętrze konieczny jest demontaż i montaż klimatyzatorów;

Wartość robót wymienionych w punktach 4, 5 i 6 wyniosła 8 400 zł;

Załącznik do protokołu podpisany przez wykonawcę i inspektora nadzoru zakończono konkluzją: „Wyżej wymienionych prac nie można było przewidzieć na etapie przetargu, a sztuka budowlana i estetyka wymusza wykonanie powyższych prac na etapie prowadzonego remontu”.

(akta kontroli, str. 602-603)

Instytut nie sporządził kosztorysu inwestorskiego i szczegółowego przedmiaru robót dodatkowych. Wartość robót (94 407, 93 zł netto) oszacował wykonawca w kosztorysie. Kosztorys ten nie zawierał daty sporządzenia lub sformułowania, że jest kosztorysem ofertowym (przedmiar robót oraz ich wartość odpowiadały wielkością kosztorysowi powykonawczemu). Inspektor nadzoru sprawdził, a dyrektor Instytutu zaakceptowała ten kosztorys.

(akta kontroli, str.617-629)

W § 8 umowy o roboty budowlane w zakresie zamówienia podstawowego postanowiono, że wynagrodzenie wykonawcy jest wynagrodzeniem kosztorysowym. W toku kontroli kierownik działu techniczno-administracyjnego oświadczył, że: „ Wszelkie roboty budowlane wykonane dodatkowo mieszczą się w przedmiocie zamówienia podstawowego i złożonej oferty przetargowej przez Zakład Remontowo-Budowlany „MURDZA”(…). W celu całkowitego wykonania przedmiotu zamówienia wystąpiła konieczność tzw. robót dodatkowych, koniecznych do wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie ze sztuką budowlaną. Rozpoczęcie tych robót nastąpiło na podstawie protokołów konieczności podpisanych przez Inspektora Nadzoru oraz zatwierdzonych przez Dyrektora. Ponadto zakres prac nie wykraczał poza przedmiot zamówienia a na roboty budowlane nie udzielono nowego zamówienia, ponieważ ciągle było realizowane zamówienie podstawowe”.

W ocenie NIK zakres robót wykraczał poza zakres rzeczowy zamówienia określony w SIWZ. Dodatkowe roboty w części wynikały z sytuacji niemożliwych do przewidzenia (np. wymiana pionów wodnych), w części ze zmian projektu (np. uzupełnienie okładzin w sali konferencyjnej), a w części wynikających ze zmiany koncepcji

(np. wykonanie remontu pokoju wicedyrektora lub malowanie kolejnych pomieszczeń biurowych).

(akta kontroli, str. 586-594)

Instytut nie zawarł nowych umów o wykonanie robót zleconych dodatkowo. Cały zakres robót został rozliczony w ramach zamówienia podstawowego w kosztorysie powykonawczym. W ocenie NIK, roboty dodatkowe zlecone do wykonania dotychczasowemu wykonawcy w części stanowiły nowy zakres rzeczowy zamówienia i nie powinny zostać rozliczone w kosztorysie powykonawczym zamówienia podstawowego. Zlecenie wykonania tych robót wymagało nowych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W myśl art. 140 ust. 1 ustawy Pzp zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy nie może być szerszy niż jego zobowiązania zawarte w ofercie, gdyż jest to sprzeczne z zasadą uczciwej konkurencji.

W umowie o zamówienie publiczne na roboty budowlane zamawiający może ustalić wynagrodzenie kosztorysowe na podstawie obmiaru robót. Nie można jednak wiązać wynagrodzenia kosztorysowego z dowolnie zdefiniowanym pojęciem obmiaru np. wykraczającym poza określony w umowie zakres robót.

Kluczową rolę w sposobie ustalenia wynagrodzenia kosztorysowego w umowie spełnia właściwe zdefiniowanie obmiaru robót i sposobu przeprowadzenia na jego podstawie rozliczenia za wykonanie przedmiotu umowy. Zakres obmiaru robót, stanowiący podstawę ustalenia wynagrodzenia kosztorysowego w umowie o zamówienie publiczne na roboty budowlane, może dotyczyć tylko robót uwzględnionych w dokumentacji projektowej (przede wszystkim w projekcie budowlanym, projekcie wykonawczym, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, a także w przedmiarze robót), przekazywanej wykonawcy w ramach SIWZ.

Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego*¹² „Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych zawierają, co najmniej (...) opis działań związanych z kontrolą, badaniami oraz odbiorem wyrobów i robót budowlanych w nawiązaniu do dokumentów odniesienia; wymagania dotyczące przedmiaru i obmiaru robót; opis sposobu odbioru robót budowlanych”. W specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót (...) dla przedmiotowego zamówienia m.in. ustalono, że: ilekroć w specyfikacji technicznej jest mowa o dokumentacji budowlanej należy rozumieć: pozwolenie na budowę, projekt budowlany, protokoły odbioru, książkę obmiaru robót (...)

(akta kontroli str.636)

W przypadku rozliczania robót na podstawie kosztorysu powykonawczego, sporządzanego według podstaw uzgodnionych w umowie, niezbędne jest sporządzenie obmiaru wykonanych robót. Obmiar robót (obliczenie ilości robót na podstawie pomiarów z natury) jest sporządzany po wykonaniu robót przez ich wykonawcę na podstawie książki obmiarów. Jest to niezbędne do wykonania kosztorysu powykonawczego lub zamiennego. Wykonawca w przedmiotowych robotach nie prowadził książki obmiaru robót. Było to niezgodne z uprzednio wymienioną specyfikacją techniczną wykonania robót i wynika z niedopełnienia obowiązków w tym zakresie przez nadzór inwestorski.

(akta kontroli, str. 542)

¹² Dz. U. z 2004 Nr 202, poz. 2072 ze zm.

W wyniku analizy kosztorysu powykonawczego i ofertowego ustalono, że dopuszczalnym, było rozliczenie w kosztorysie powykonawczym: uzupełnienie okładzin ATOS na jednej ze ścian sali konferencyjnej o wartości 7 472,65 zł, wykonanie nowych pionów instalacji zimnej i ciepłej wody o wartości 5 200 zł, przesunięcie (demontaż i montaż) klimatyzatorów o wartości 3 200 zł, wykończenie posadzek w związku z wymianą stolarki drzwiowej o wartości 1 560 zł oraz roboty i materiały elektryczne o wartości 2 628,33 zł.

(akta kontroli, str. 604-606, 617-629)

Pozostałe roboty obejmujące remont pokoju wicedyrektora i malowanie kolejnych pomieszczeń biurowych oraz zakup i montaż opraw oświetleniowych o łącznej wartości 74 346,95 zł (netto) wymagały udzielenia nowego zamówienia z zastosowaniem przepisów Pzp i zawarcia odrębnej umowy o ich wykonanie.

Zlecając wykonanie robót dodatkowych dotychczasowemu wykonawcy oraz dokonując rozliczenia wszystkich robót dodatkowych w kosztorysie powykonawczym zamówienia podstawowego Instytut naruszył przepisy ustawy Pzp:

- 1) art. 29 ust 1 - przedmiot zamówienia nie został opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty,
- 2) art. 31 ust 1- przedmiot zamówienia obejmujący roboty dodatkowe został opisany niezgodnie z postanowieniami specyfikacji technicznej wykonania robót, ponieważ zamawiający nie sporządził przedmiaru robót,
- 3) art.33 ust.1 – nie sporządzono kosztorysu inwestorskiego na dodatkowe roboty budowlane,
- 4) art. 139 ust 2- nie zawarto pisemnych umów na roboty dodatkowe.

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości ponoszą dyrektor Instytutu oraz kierownik działu techniczno-administracyjnego, odpowiedzialny za sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia i nadzór nad realizacją zamówienia. Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości był brak należytej staranności na etapie planowania zakresu robót, które Instytut zamierzał wykonać w procesie budowlanym.

Ocena częściowa

Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2.4. Etap składania wymaganych dokumentów i decyzji o wykluczeniu z postępowania, unieważnieniu postępowania, przestrzeganiu przepisów dotyczących trybu odwoławczego

Opis stanu faktycznego

Wśród skontrolowanych sześciu zamówień nie stwierdzono przypadków nieszanowania interesów wykonawców na etapie składania wymaganych dokumentów. Nie było decyzji o wykluczeniu z postępowania. W jednym przypadku, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane obejmujące prace remontowe i roboty inwestycyjne w budynku siedziby Instytutu, Instytut unieważnił postępowanie na podstawie art. 93 ust.1 pkt 4 Pzp. Oferta przewyższała wartość środków, które Instytut zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Nie zaistniał przypadek stosowania trybu odwoławczego przez biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 269-398, 544-551)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

Opis stanu
faktycznego

3. Sposób realizacji wniosków z kontroli i audytów

3.1. Nadzór nad przebiegiem postępowania o udzielenie zamówienia i realizacja umów w ramach audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej

Dyrektor Instytutu utworzył jednoosobową komórkę Audytu Wewnętrznego. Stanowisko audytora pełni osoba posiadająca kwalifikacje do przeprowadzania audytu wewnętrznego. Instytut w swojej strukturze organizacyjnej poza Pełnomocnikiem Dyrektora ds. Zarządzania Jakością, nie wyodrębnił innych komórek organizacyjnych, których zadaniem jest prowadzenie kontroli wewnętrznej.

Na 2012 r. i 2013 r. w Instytucie opracowano roczne plany audytu wewnętrznego. Przygotowując plan, audytor dokonywał analizy i oceny ryzyka wybranych obszarów działalności Instytutu. Trzy zadania audytu na 2012 r i jedno na I kwartał 2013 r. obejmowały podobszary odnoszące się do procesu udzielania zamówień publicznych.

Z wykonanych zadań audytor sporządził sprawozdania, które przedłożył dyrektorowi Instytutu. W dokumentacji audytu wskazano, że w jednym przypadku zakupy gazów technicznych w Oddziale w Krośnie dokonywane były bezpośrednio przez pracowników Zakładu Technologii i Eksploatacji Płynów Złożowych, nie zabezpieczając jednocześnie należytego wykorzystania posiadanych zasobów i nie przekazując zapotrzebowania na gazy techniczne do Sekcji Techniczno-Administracyjnej, właściwej do realizacji zakupów w Oddziale. Było to niezgodne z wymaganiami wewnętrznej procedury MP-14/PR-02. W związku z wynikami audytu podjęto działania przywracające właściwe wykorzystanie posiadanych zasobów i prawidłową realizację zakupów. W pozostałych przeprowadzonych audytach nie stwierdzono niezgodności i nie formułowano wniosków.

(akta kontroli, str.410-448)

W 2012 r. Pełnomocnik Dyrektora ds. Zarządzania Jakością przeprowadził audyt zgodności w Dziale Zamówień Publicznych i Zaopatrzenia. Zadanie obejmowało sprawdzenie przygotowania i przeprowadzenia dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Audyt potwierdził zgodność realizacji zamówień publicznych z wymaganiami procedur wewnętrznych i przepisami Pzp.

(akta kontroli, str.450-453)

3.2. Wyniki i wnioski kontroli i audytów zewnętrznych

W okresie objętym kontrolą w Instytucie prowadzono 2 kontrole zewnętrzne, których tematyka obejmowała procesy realizacji zamówień publicznych. Kontrole przeprowadzali:

- 1) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju; skontrolowano 6 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego o wartości pow. 14 000 euro oraz 4 postępowania poniżej 14 000 euro; nie stwierdzono uchybień lub nieprawidłowości;
- 2) Ministerstwo Gospodarki; skontrolowano 4 postępowania prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego; stwierdzono uchybienia o charakterze formalnym

polegające na braku informacji w ogłoszeniach o współfinansowaniu projektów ze środków EU, ogłoszenia i umowy nie zawierały oznakowania zgodnego z zasadami informacji i promocji (brak logotypów); w jednym przypadku wskazano na brak w ogłoszeniu informacji, że zamawiający nie wprowadza obowiązku wnoszenia wadium.

W 2012 r. przeprowadzano audyty zewnętrzne dla 2 projektów realizowanych przez Instytut: „Specjalistyczne środki chemiczne zapewniające ciągłą eksploatację złóż ropy naftowej” i „Rozwój infrastruktury informatycznej ING oraz utworzenie informatycznych zasobów nauki w postaci cyfrowej dla branży naftowej i gazowniczej”. Audyty potwierdziły zgodność postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z procedurami wewnętrznymi i ustawą Pzp.

(akta kontroli, str.456-537)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nieprawidłowości opisane w pkt 2.3. wskazują na potrzebę zwrócenia większej niż dotychczas uwagi w przeprowadzanych audytach na realizację zawartych umów w ramach udzielonych zamówień publicznych, w szczególności w zakresie robót budowlanych. Przeprowadzane dotychczas czynności audytu skupiały się głównie na prawidłowości udzielenia zamówienia, natomiast w dość ograniczonym zakresie zwracano uwagę na prawidłowość realizacji zawartych umów.

Ocena częściowa

Pozytywna.

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 Kontroli¹³, wnosi o:

- 1) niedopuszczenie do ponowienia się naruszeń ustawy Pzp przy ewentualnym zlecaniu wykonania robót dodatkowych;
- 2) rozważenie celowości objęcia audytem wewnętrznym tematyki prawidłowości realizacji umów zawartych w ramach udzielonych zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dy-

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

rektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 3 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Andrzej Otrębski

(-) Andrzej Otrębski

.....
podpis

Kontroler/Kontrolerzy
Zdzisław Kaszuba
Główny specjalista k. p.

(-) Zdzisław Kaszuba

.....
podpis

Mirosław Wójtowicz
Starszy inspektor k. p.

(-) Mirosław Wójtowicz

.....
podpis