



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4114-02-04/2013

I/12/002

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. Adam Zaborski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85046 z dnia 15 maja 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Wojciech Chrabąłowski, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr 85047 z dnia 15 maja 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników 87-100 Toruń, ul. Marii Skłodowskiej Curie 55
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Kubica, dyrektor (Dowód: akta kontroli str. 10-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Nie stwierdzono przypadków, zastosowania niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia, dzielenia zamówień na części w celu uchylecia się od stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² ani innych ustawowo określonych procedur udzielania zamówień publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości, polegające na niewłaściwym naliczeniu kary umownej oraz naruszeniach wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych nie miały wpływu na przebieg zbadanych postępowań i wybór wykonawców zamówień, a tym samym nie miały wpływu na wyrażoną powyżej ocenę ogólną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zakres przedmiotowy zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w latach 2012 r. - 2013 r. (I kw.) Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników³ w Toruniu przeprowadził łącznie 14 postępowań o udzie-

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

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. Dalej Pzp.

³ Dalej Instytut lub Instytut IMPiB

lenie zamówień publicznych na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Łączna wartość zamówień oszacowana przez Instytut wynosiła 5 852,3 tys. zł netto (7 198,3 tys. zł brutto). Większość, bo 13 postępowań o wartości szacunkowej 5 742,3 tys. zł netto (7 063,0 tys. zł brutto), przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowania wszczęte w tym trybie stanowiły 98,1% wszystkich wszczętych postępowań na podstawie ustawy Pzp. Jedno postępowanie wszczęto na mocy art. 67 ust.1 pkt 1a Pzp w trybie z wolnej ręki.

Wartość umów z wykonawcami wyłonionymi w 12 postępowaniach w trybie przetargu nieograniczonego (jedno unieważniono w 2013 r.) wyniosła 4 547,9 tys. zł brutto, tj. o 2 515,1 tys. zł mniej (o 34,9%) od oszacowanej przez Instytut wartości brutto we wstępnej fazie każdego postępowania.

Największą grupę zamówień stanowiły dostawy (2 378,6 tys. zł – 52,3%). Wartość brutto umów na roboty budowlane wyniosła 1 426,0 tys. zł (31,4%), a na usługi 743,2 tys. zł (16,3%).

Głównym źródłem finansowania zamówień udzielonych na podstawie ustawy Pzp były dotacje od Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Łączna kwota zamówień finansowanych tymi środkami wynosiła 2 739,2 tys. zł brutto, co stanowiło 58,5% wartości wszystkich zawartych umów. Ze środków własnych finansowane były zamówienia o wartości umów 1 570,1 tys. zł (33,5%), a ze środków unijnych 373,8 tys. zł (8,0% udział w wartości umów).

(Dowód: akta kontroli str. 49-51)

Procedury udzielania zamówień

Do oceny przebiegu działań przygotowawczych przed wszczęciem postępowań o udzielenie zamówienia, przebiegu postępowań i realizacji umów o udzielenie zamówienia z punktu widzenia interesów zamawiającego i wykonawcy dokonano doboru celowego czterech postępowań, mając na uwadze różnorodność trybu, rodzaju, wartości i zakresu zamówienia.

Badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (po jednym na roboty budowlane, dostawy i usługi) oraz jedno postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, tj.:

- *Zakup stanowiska do badań reologicznych i przetwórczych tworzyw polimerowych (umowa z dnia 22 maja 2012 r. o wartości 875 675,88 zł brutto),*
- *Realizacja I etapu modernizacji i przystosowania wewnętrznej części hali produkcyjno-montażowej do laboratorium zaawansowanych technologii tworzyw polimerowych oraz modernizacji i przystosowania infrastruktury instalacji hali, w ramach systemu wspomagającego laboratorium (umowa z dnia 30 kwietnia 2012 r. o wartości 535 226,76 zł brutto),*
- *Zlecenie całodobowego dozoru i zabezpieczenie powierzonego do ochrony terenu, obiektów i mienia Instytutu i jego Oddziałów oraz sprzątanie i utrzymanie czystości powierzchni Instytutu i Oddziałów zamiejscowych w Gliwicach i Piaśnowie (umowa roczna z dnia 05 grudnia 2012 r. o wartości 518 157,96 zł brutto),*
- *Wydanie zeszytu specjalnego "Przemysłu Chemicznego" zawierającego publikacje naukowe oraz inne artykuły Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych*

i Barwników w Toruniu, na jubileusz 50-lecia (umowa z dnia 14 marca 2012 r. o wartości 67 650,- zł brutto).

(Dowód: akta kontroli str. 49-51)

1.1. Przygotowanie postępowań

Opis stanu
faktycznego

W każdym z badanych zamówień w procesie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia zastosowano podstawowe wymagania ustawowe (określone w art. 7 i 8 ustawy Pzp) w zakresie równości, przejrzystości i jawności postępowania, tj.

- realizowano wymogi dotyczące publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych, w siedzibie Instytutu oraz na jego stronie internetowej wszelkich istotnych etapów postępowania i wprowadzanych zmian zakresu zamówienia;
- podstawowy dokument z istotnymi dla postępowania warunkami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) w pierwotnej wersji oraz w wersjach po zmianach udostępniano do pobrania ze strony internetowej Instytutu;

Wartości szacunkowe zamówień określano stosownie do postanowień art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 ustawy Pzp, a także rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych⁴.

Wszyscy uczestnicy biorący udział w postępowaniach ze strony Instytutu spełniali warunki udziału w postępowaniach, tj. złożyli oświadczenia o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp, powodujących wykluczenie ich z postępowania o udzielenie zamówienia.

(Dowód: akta kontroli str. 454, 499)

1.2. Procedura wyboru wykonawcy zamówienia

Opis stanu
faktycznego

We wszystkich zbadanych postępowaniach wyboru wykonawcy zamówienia dokonano zgodnie z postanowieniami ustawy Pzp oraz warunkami określonymi w SIWZ. W postępowaniach, w których wykonawcę wyłoniono w trybie przetargu nieograniczonego, wyboru dokonano na podstawie jedyne określonego w SIWZ kryterium oceny ofert, tj. najniższej ceny. W przypadku zamówienia, przedmiotem którego była publikacja osiągnięć Instytutu w związku z 50-leciem jego istnienia – zamówienia udzielono w trybie z wolnej ręki.

Ustalone
nieprawidłowości

- Postępowanie o udzielenie w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia na *1 etap modernizacji i przystosowania wewnętrznej części hali produkcyjno-montażowej do celów naukowo badawczych* przeprowadzono niezgodnie z istniejącym w Instytucie IMPiB Regulaminem udzielania zamówień publicznych, wprowadzonym zarządzeniem nr 33/2010 z 29 grudnia 2010 r. Na podstawie wniosku z dnia 10 kwietnia 2010 r. kierownika Laboratorium Instytutu (skierowanego do dyrektora Instytutu IMPiB) o udzielenie przedmiotowego zamówienia dalszą procedurę, po uzyskaniu decyzji o przyznaniu dotacji na to zadanie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, rozpoczęła w dniu 1 marca 2013 r. kierownik Działu Organizacji i Zarządzania Kadr, powołana w tym samym dniu na przewodniczącą Komisji Przetargowej.

⁴ Dz. U. Nr 282, poz. 1650.

Zgodnie z regulaminem natomiast (§ 4 ust. 1) *warunkiem uruchomienia postępowania o zamówienie publiczne jest wystąpienie kierownika komórki organizacyjnej do Działu Planowania z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania, oraz (ust. 3), wniosek o uruchomienie postępowania do Dyrektora Instytutu w sytuacji opisanej w ust. 1 i 2 przygotowuje Dział Planowania (...).*

(Dowód: akta kontroli str. 19-21, 328-331, 518-521)

Podobną procedurę, naruszającą zasady regulaminowe zastosowano w przypadku postępowania o zamówienie na *publikację, na obchody 50-lecia Instytutu, numeru specjalnego czasopisma chemicznego pn. „Przemysł Chemiczny”*. Bez przewidzianego w regulaminie wniosku komórki organizacyjnej, decyzją z dnia 16 stycznia 2012 r. powołana została komisja do przygotowania i zorganizowania jubileuszu 50-lecia Instytutu, która już samodzielnie przeprowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia w zakresie zatwierdzonym przez dyrektora Instytutu.

(Dowód: akta kontroli str. 467-482)

- Z niewłaściwą starannością (nierzetelnie) dokonano podstawowych czynności podczas przyjmowania ofert na *modernizację i przystosowania wewnętrznej części hali produkcyjno-montażowej do celów naukowo badawczych*, mających decydujący wpływ na ważność postępowania. Według warunków postępowania, oferty należało składać w siedzibie Instytutu do dnia 4 kwietnia 2013 r. do godziny 8,00. Natomiast potwierdzono ich przyjęcie o godz. 8.30 (pierwsza oferta), o 8.40 (druga oferta) i o 8.50 (trzecia oferta). Ponadto stwierdzono oczywistą pomyłkę polegającą na niepotwierdzeniu, na liście uczestników obecnych przy otwarciu ofert, godzin dokonania tej czynności (podano tylko datę).

(Dowód: akta kontroli str. 514, 522, 523, 642-645)

- W dokumentacji dotyczącej zamówień publicznych na realizację *całodobowego dozoru i ochrony mienia oraz sprzątanie pomieszczeń laboratoryjno-biurowych, w Instytucie Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników oraz dostawy stanowiska do badań właściwości reologicznych i przetwórczych tworzyw polimerowych* nie ostatecznie podpisano pieczęcią imienną podpisów na wnioskach o zatwierdzenie trybu udzielenia tych zamówień, nie wpisano dat pod zatwierdzeniem trybów postępowania oraz pod zatwierdzeniem SIWZ, a także na protokołach postępowania przetargowego. Pieczęć imienna, w przypadku nieczytelnego podpisu identyfikuje osobę podpisującą dokument. Brak dat na dokumentach rodzi określone konsekwencje - kierownik Laboratorium badawczego nie umieścił daty na „Ocenie merytorycznej oferty zagranicznej” co wyklucza możliwość potwierdzenia czy czynności tej dokonano przed, czy po zrealizowanym zakupie.

(Dowód: akta kontroli str.63-65,166-174,651-654,706,721-727)

Uwagi
dotyczące badanej
działalności

- Wszystkie skontrolowane postępowania w trybie przetargu nieograniczonego określały, że cena jest jedynym kryterium oceny oferty. NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek wysokość ceny determinuje możliwość zakupu, to nie zawsze zapewnia wybór najkorzystniejszej oferty. W każdym zaś przypadku powinna skłaniać zamawiającego do przeprowadzenia analizy czy zaproponowana cena ofertowa nie spełnia kryteriów ceny rażąco niskiej. Brak takiej analizy naraża zamawiającego na konsekwencje związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania przez wykonawcę. Instytut, w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego w końcu 2012 r. dokonał wyboru wyko-

nawcy modernizacji parkingu przed siedzibą Oddziału w Gliwicach, kierując się wyłącznie kryterium ceny. Jak się okazało, cena ofertowa była rażąco niska i zwycięzca przetargu, po dokonaniu ponownej kalkulacji robót, odstąpił od realizacji podpisanej już umowy. Inwestycja będzie więc realizowana z opóźnieniem (drugie postępowanie zostało unieważnione), a Instytut zmuszony będzie do ewentualnego dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. NIK zwraca też uwagę, że w przypadku pobrania wadium od uczestników postępowania przetargowego, Instytut zrekompensowałby straty bez uciekania się do procesu sądowego.

(Dowód: akta kontroli str. 841-850)

2.3 Realizacja zamówień publicznych

Umowa 1/NG/02/2012/I zawarta w dniu 22 maja 2012 r. między Instytutem IMPiB, a firmą Brabender GmbH & Co. z Duisburga (Niemcy) na dostawę *Stanowiska do badań właściwości reologicznych i przetwórczych tworzyw polimerowych*, w tym jego instalacji i uruchomienia oraz przeprowadzenia szkolenia z zakresu budowy, zasad działania i obsługi, przewidywała realizację przedmiotu umowy w terminie dwóch miesięcy, tj. do dnia 21 lipca 2012 r. (§ 2 pkt 1) Po tym terminie Instytutowi przysługiwało prawo do naliczania kar umownych w wysokości 0,2% wartości brutto przedmiotu umowy (875 675,88 zł) za każdy dzień opóźnienia, lecz nie więcej niż 5% (§ 5 pkt 1 ppkt 2 umowy).

Ustalono, że w okresie realizacji dostawy stanowiska do badań właściwości reologicznych i przetwórczych tworzyw polimerowych, kierownik Laboratorium badawczego oraz jego zastępca przebywali na urlopach wypoczynkowych (sierpień 2012 r.). Powyższe spowodowało, że oczekiwane urządzenia, zakupione z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nie mogły być odebrane protokolarnie w okresie 21 dni od ich dostawy. W tym okresie, formalnie powinny być naliczane kary umowne, gdyż umowa z dostawcą stanowiła, że datą realizacji umowy jest data protokołu zdawczo-odbiorczego przyjętego bez zastrzeżeń przez Instytut IMPiB. Przedmiot umowy został odebrany w dniu 29 sierpnia 2012 r., w związku z czym Instytut powinien naliczyć karę umowną w wysokości 43 783,79 zł (za 39 dni opóźnienia kara 5% wartości umowy). Zrezygnował jednak z tego uznając, że w okresie od 9 do 29 sierpnia 2012 r. odbiór przedmiotu umowy był niemożliwy z winy Instytutu (ze względu na urlop obu kierowników laboratorium, nie było w Instytucie osoby kompetentnej do odbioru zamówionego urządzenia).

Ustalone
nieprawidłowości

Wykonawcy powyższego zamówienia naliczono karę umowną za 15 dni opóźnienia w kwocie 26 270,25 zł, którą dostawca zapłacił. Zdaniem NIK, ponieważ dostawa dotarła do Instytutu w dniu 8 sierpnia 2012 r., liczba dni opóźnienia wyniosła 18, a należna kwota odsetek to 31 524,33 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 734-737,746,764-767,770)

2. Sposób realizacji wniosków z kontroli i audytów

Opis stanu
faktycznego

W Instytucie IMPiB w Toruniu w okresie objętym kontrolą NIK nie były dokonywane kontrole w zakresie udzielania zamówień publicznych.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁵, wnosi o:

- 1) skorygowanie rozliczenia kar za zwłokę w dostawie stanowiska do badań właściwości reologicznych i przetwórczych tworzyw polimerowych,
- 2) zapewnienie właściwego dokumentowania wszystkich etapów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz niedopuszczenie do naruszania wewnętrznych procedur udzielania takich zamówień.
- 3) niedopuszczenie do przyjmowania ofert z rażąco niską ceną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora 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 12 lipca 2013 r.

Kontroler
Adam Zaborski
główny specjalista kp.

(-) Adam Zaborski

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Andrzej Otrębski

(-) Andrzej Otrębski

.....
podpis

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82