



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-023-02/2014

P/14/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/009 – Zamówienia publiczne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Sławomir Kierat, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 92971 z dnia 24 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Jacek Kalas, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92964 z dnia 14 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Grudziądzu, ul. Ratuszowa 1, 86-300 Grudziądz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Malinowski, Prezydent Grudziądza ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie udzielenia zamówienia publicznego pn. „Budowa budynku Centrali Nadzoru Ruchu przy ul. Dworcowej 47 w Grudziądzu”⁴, w związku z realizacją projektu kluczowego „Modernizacja sieci tramwajowej w Grudziądzu”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007 - 2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zamówienia udzielono po przeprowadzaniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego określonego w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Zamawiający powołał komisję przetargową do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu oraz do badania i oceny ofert. Prawidłowo opisano przedmiot zamówienia, warunki udziału w postępowaniu oraz kryteria oceny ofert. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w siedzibie zamawiającego, na jego stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych i zawierało wymagane dane. Wyznaczono prawidłowy termin składania ofert i wybrano ofertę najkorzystniejszą, zgodnie ustalonymi kryteriami. Odpowiadała ona postanowieniom Specyfikacji Istotnych

¹ Dalej: „Urząd” lub „Zamawiający”.

² Dalej: „Prezydent”.

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

⁴ Dalej: „Zamówienie” lub „CNR”.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113 ze zm. (dalej: „PZP”)

Warunków Zamówienia⁶ i została złożona przez wykonawcę niepodlegającego wykluczeniu z postępowania.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wykonywaniu, w postępowaniu o udzielenie Zamówienia, czynności kierownika zamawiającego przez osobę nieupoważnioną, czym naruszono art. 18 ust. 2 PZP. Nie ma ona jednak wpływu na ocenę kontrolowanej działalności, ze względu na jej formalny charakter i brak skutków finansowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym Urzędu*⁷, do zadań wszystkich komórek organizacyjnych należało m.in. przygotowanie dokumentacji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przygotowanie dokumentacji formalno-prawnej i projektowej do prowadzonej inwestycji należało do zadań Wydziału Inwestycji i Remontów⁸. Przygotowaniem i przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych zajmowało się Biuro Zamówień Publicznych⁹, do zadań którego należało m.in.: proponowanie wyboru trybu udzielenia zamówienia, przygotowanie projektu specyfikacji istotnych warunków zamówienia i ogłoszenia o postępowaniu, wnioskowanie o powołanie komisji przetargowych i uczestniczenie w pracach tych komisji oraz sporządzanie protokołu postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 9-47)

Obowiązki poszczególnych członków komisji przetargowej zostały określone w *Regulaminie pracy komisji przetargowej*¹⁰, składającej się zasadniczo z czterech osób, tj.: przewodniczącego (kierownika komórki organizacyjnej właściwej ze względu na przedmiot zamówienia¹¹ sekretarza (pracownika KO) oraz dwóch członków (pracownika Wydziału Finansowego oraz BZP).

(dowód: akta kontroli str. 48-52)

W postępowaniu o udzielenia Zamówienia publicznego, zadania związane z jego przygotowaniem podzielono w sposób pozwalający na wyeliminowanie nadmiernych kompetencji w ręku jednego urzędnika, to jest:

- 1) inspektor w Wydziale IN ustalił wartość Zamówienia, przygotował sposób dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz określił kryteria oceny ofert,
- 2) naczelnicy Wydziałów: IN oraz Funduszy Europejskich¹² zaakceptowali wniosek o przygotowanie dokumentów o wszczęcie postępowania i projekt umowy,
- 3) inspektor w BZP przygotował projekt SIWZ i ogłoszenia o zamówieniu oraz propozycję składu komisji przetargowej,
- 4) Prezydent Grudziądz zatwierdził SIWZ, ogłoszenie o Zamówieniu, skład i prace komisji przetargowej, wynik oraz protokół postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 53-66)

⁶ Dalej: „SIWZ”.

⁷ Zarządzenie Nr 25/11 Prezydenta Grudziądz z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Grudziądzu.

⁸ Dalej: „IN”.

⁹ Dalej: „BZP”.

¹⁰ Załącznik do Okólnika Nr 94/12 Prezydenta Grudziądz z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu pracy komisji przetargowej w Urzędzie Miejskim w Grudziądzu.

¹¹ Dalej: „KO”.

¹² Dalej: „FE”.

2. W dniu 3 listopada 2010 r. Gmina – miasto Grudziądz zawarła z Województwem Kujawsko-Pomorskim umowę o dofinansowanie¹³, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013¹⁴, Projektu „Modernizacja sieci tramwajowej w Grudziądzu”¹⁵.

Całkowita wartość Projektu wynosiła 52 645 tys. zł, a całkowite wydatki kwalifikowane w ramach Projektu wynosiły 51 000 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁶ w kwocie nie większej niż 25 438,8 tys. zł (49,88%).

(dowód: akta kontroli str. 88-107)

Przedmiot Zamówienia stanowił jeden z elementów Projektu opisanych we wniosku o dofinansowanie, stanowiącym integralną część umowy. Za zgodą Instytucji Zarządzającej RPO budowę budynku CNR wyłączono z zadania „Roboty budowlane” do odrębnego postępowania w sprawie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 108-161)

Ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego z 23 grudnia 2012 r.¹⁷ szacunkowa wartość Zamówienia wynosiła 1 157,8 tys. zł., co stanowiło równowartość 288 tys. euro. Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego¹⁸ określonego w art. 39 ust. 1 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 67-81, 82-87)

3. W dniu 25 maja 2013 r. Naczelnik Wydziału IN skierował do BZP wnioski o przygotowanie „projektów dokumentów niezbędnych do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę budynku CNR”, zawierający m.in. dane niezbędne do sporządzenia SIWZ wraz z opisem przedmiotu Zamówienia, wartością szacunkową Zamówienia, projektem umowy, proponowanym składem komisji przetargowej oraz informacją dot. finansowania Zamówienia ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 67-81)

W dniu 3 czerwca 2013 r., na wniosek BZP, Prezydent Grudziądza powołał komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie Zamówienia¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 53-66, 162-164)

Wszystkie osoby biorące udział w postępowaniu o udzielenie Zamówienia złożyły oświadczenia o braku wystąpienia okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia ich z udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 17 ust. 1 PZP. Oświadczenie takie złożył także Marek Sikora Wiceprezydent Grudziądza, który w przedmiotowym postępowaniu podpisał wszystkie wyjaśnienia treści SIWZ, o których mowa w art. 38 ust. 1 PZP. Działal on bez stosownego upoważnienia co opisano poniżej, w ustalonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 53-66)

¹³ Umowa nr WPW.I.3043-1-59-506/2010 z 3 listopada 2010 r.

¹⁴ dalej: „RPO”.

¹⁵ Dalej: „Projekt”.

¹⁶ Dalej: „EFRR”.

¹⁷ tj. w okresie zgodnym z art. 35 ust. 1 PZP.

¹⁸ Numer IN.272.3.2013

¹⁹ Dalej: „Komisja”.

4. Ogłoszenie o zamówieniu zawierało dane wymagane art. 41 PZP i zostało zamieszczone 3 czerwca 2013 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych²⁰, w siedzibie zamawiającego oraz na jego stronie internetowej wraz z SIWZ (w okresie od 3 do 21 czerwca 2013 r.). W ogłoszeniu wskazano jakie dokumenty mają przedłożyć wykonawcy mający siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ogłoszenie zawierało informację o dofinansowaniu zadania ze środków EFRR w ramach RPO, Oś priorytetowa 1. Rozwój infrastruktury technicznej. Działanie 1.2. Infrastruktura Transportu Publicznego.

W związku ze zmianą SIWZ, polegającą na przesunięciu do 21 czerwca 2013 r. terminu składania ofert, w Biuletynie Zamówień Publicznych²¹, w siedzibie zamawiającego oraz na jego stronie internetowej w dniu 14 czerwca 2013 r. zamieszczono²² ogłoszenie o zmianie ogłoszenia. Zmianę SIWZ, dotyczącą przesunięcia terminu składania i otwarcia ofert, dokonano ze względu na konieczność odpowiedzi „na wiele istotnych pytań”.

(dowód: akta kontroli str. 167-202)

Zamawiający nie skorzystał z możliwości przekazania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej oraz zamieszczenia na własnej stronie internetowej w miejscu wyodrębnionym dla zamówień, wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanych zamówieniach²³.

(dowód: akta kontroli str. 439-440)

5. Przedmiot Zamówienia został opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz dokumentacji projektowej, przy zastosowaniu nazw i kodów określonych we Wspólnym Słowniku Zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 233-261)

6. Zamawiający udostępnił SIWZ na stronie internetowej²⁴ od dnia zamieszczenia na niej ogłoszenia o zamówieniu do upływu terminu składania ofert, tj. w okresie od 3 do 21 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 262)

SIWZ zawierała dane wymagane art. 36 ust. 1 PZP. Informacje zawarte w ogłoszeniu o Zamówieniu były zgodne z treścią SIWZ. Kryterium oceny ofert była najniższa cena.

Opisu sposobu oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu dokonano w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Zamawiający dopuścił możliwość powierzenia podwykonawcom wykonanie części Zamówienia, żądając wskazania w takim przypadku zakresu prac jakie wykonawca zamierza im zlecić.

²⁰ Pod numerem 96827 – 2013.

²¹ Pod numerem 111781 – 2013.

²² W okresie od 14 do 21 czerwca 2013 r.

²³ Zgodnie z art. 13 ust. 1 Pzp zamieszczenie ogłoszenia informacyjnego stanowi uprawnienie zamawiającego a nie obowiązek.

²⁴ www.bip.grudziadz.pl

Trzej wykonawcy, którym zamawiający przekazał SIWZ zwrócili się o wyjaśnienie jej treści. Zapytania wraz z wyjaśnieniami Zamawiający przekazał wykonawcom oraz zamieścił na stronie internetowej (ostatnie w dniu 18 czerwca 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 203-228, 263-309)

W dniu 14 czerwca 2013 r. na stronie internetowej Urzędu zamieszczono zmianę treści SIWZ dotyczącą wydłużenia terminu składania i otwarcia ofert z 18 na 21 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 199-202)

7. Zamawiający wyznaczył 15-dniowy termin składania ofert²⁵, co było zgodne z art. 43 ust. 1 PZP. Do upływu wyznaczonego terminu wpłynęły trzy oferty. Wszystkie były zgodne z SIWZ i nie wymagały dodatkowych wyjaśnień lub uzupełnień. Żaden z wykonawców nie został wykluczony z postępowania o udzielenie Zamówienia i żadnej ze złożonych w nim ofert nie odrzucono. Komisja przetargowa wybrała ofertę z najniższą ceną, zgodnie z przyjętymi kryteriami. Stanowiła ona 82% wartości zamówienia brutto określonej w kosztorysie inwestorskim.

(dowód: akta kontroli str. 53-66, 310-311)

Zgodnie z żądaniem zamawiającego wyrażonym w SIWZ, wykonawcy przed upływem terminu składania ofert wnieśli wadium w formie gwarancji ubezpieczeniowej lub w pieniądzu, w wysokości 34 tys. zł, zgodnie z art. 45 ust. 3 i 6 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 312-320)

8. W dniu 24 czerwca 2013 r. Prezydent zatwierdził wybór najkorzystniejszej oferty i tego samego dnia do wszystkich wykonawców biorących udział w postępowaniu o udzielenie Zamówienia przesłano e-mailem zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty, zawierające informacje o:

- 1) wyborze najkorzystniejszej oferty wraz ze wskazaniem nazwy i adresu wykonawcy,
- 2) punktacji przyznanej poszczególnym ofertom,
- 3) terminie zawarcia umowy, krótszym niż 5 dni od przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, zgodnie z art. 94 ust. 2 pkt 3a PZP.

(dowód: akta kontroli str. 321-338)

Zamawiający w dniu 24 czerwca 2013 r. zamieścił informacje o wyborze oferty najkorzystniejszej na stronie internetowej oraz w swojej siedzibie, w miejscu publicznie dostępnym, zgodnie z art. 92 ust. 2 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 339-342)

Nie stwierdzono zaistnienia przesłanek prowadzących do unieważnienia postępowania²⁶. Wykonawcy nie korzystali ze środków ochrony prawnej przewidzianych w Dziale VI PZP. Protokół postępowania²⁷ sporządzono wg wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 53-66)

²⁵ Termin został przedłużony do 18 dni.

²⁶ Określonych w art. 93 ust. 1 PZP.

²⁷ Nr sprawy IN.272.3.2013.

²⁸ Dz. U. Nr. 223, poz. 1458.

9. Umowę w sprawie Zamówienia zawarto w formie pisemnej 15 lipca 2013 r., tj. w terminie określonym w art. 94 ust. 1 pkt 2 PZP. Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, a treść umowy odpowiadała jej projektowi zawartemu w SIWZ.

W umowie z wykonawcą zamieszczono informację o dofinansowaniu z EFRR w ramach RPO, Oś priorytetowa 1. Rozwój infrastruktury technicznej. Działanie 1.2. Infrastruktura Transportu Publicznego.

Umowa została zawarta na czas oznaczony, tj. 12 miesięcy od jej podpisania.

(dowód: akta kontroli str. 82-87)

Zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy, tj. w dniu 15 lipca 2013 r. zamieścił ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 82, 87, 343, 345-353)

Zamawiający nie dokonał zmian postanowień umowy. Roboty zostały wykonane w umówionym terminie, tj. do dnia 14 lipca 2014 r.²⁹, a wynagrodzenie zostało wypłacone w trzech transzach w wysokości zgodnej z umową, na podstawie przedłożonych faktur³⁰. Kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady, wniesiona w formie gwarancji bankowej, została w umowie określona w wysokości 116,9 tys. zł. (10% wartości wynagrodzenia).

(dowód: akta kontroli str. 354-358, 429-438)

Ustalone
nieprawidłowości

W postępowaniu o udzielenie Zamówienia publicznego czynności kierownika zamawiającego wykonywała osoba, której kierownik zamawiającego nie powierzył pisemnie wykonywania zastrzeżonych dla niego czynności, czym naruszono art. 18 ust. 2 Pzp. W toku postępowania o udzielenie Zamówienia Marek Sikora Wiceprezydent Grudziądza udzielił w imieniu zamawiającego wyjaśnień dotyczących treści SIWZ, o których mowa w art. 38 ust. 1 PZP, nie mając do tego wymaganego upoważnienia Prezydenta Grudziądza, będącego kierownikiem zamawiającego zgodnie z art. 2 pkt 3 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 263-309)

Z wyjaśnień Prezydenta wynikało, że Pan Marek Sikora na podstawie upoważnienia³¹ został ustanowiony Pełnomocnikiem ds. Przygotowania Projektu „Modernizacja sieci tramwajowej w Grudziądzu” i do dokonywania w imieniu Beneficjenta wszelkich czynności związanych z wykonywaniem obowiązków Beneficjenta wynikających z Umowy. Ponadto Prezydent upoważnił³² Pana Marka Sikorę do podpisywania dokumentów związanych z realizacją Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 424-428)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przywołane w wyjaśnieniach Prezydenta pełnomocnictwa dla Pana Marka Sikory nie odpowiadały wymaganiom określonym w art. 18 ust. 2 PZP, gdyż nie były to upoważnienia do wykonywania czynności kierownika zamawiającego w postępowaniu w sprawie zamówienia publicznego, lecz pełnomocnictwa do wykonywania czynności związanych z realizacją Projektu. Powierzenie wykonania czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego

²⁹ Protokół końcowego odbioru inwestycji spisany w dniu 30 lipca 2014 r.

³⁰ Faktury VAT z 24 kwietnia, 28 maja i 1 sierpnia 2014 r.

³¹ Upoważnienie z dnia 28 października 2008 r.

³² Upoważnienie z dnia 29 kwietnia 2010 r.

musi mieć postać upoważnienia indywidualnie adresowanego dla danego pracownika z wymienieniem czynności z zakresu postępowania przetargowego, które zostały mu powierzone.

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 Kontroli³³, wnosi o zapewnienie wykonywania czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego przez Pana Prezydenta lub przez osoby działające na podstawie upoważnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 PZP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, dnia stycznia 2015 r.

Kontroler
Sławomir Kierat
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

³³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

