



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA- 4110-01-04/2012/R/12/004

Katowice, dnia 13 czerwca 2012 r.

**Pan
Marek Śliwa
Burmistrz
Miasta Poręba**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Poręba² w zakresie udzielania zamówień publicznych na usługi utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w latach 2010 - 2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 29 lutego 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

1. NIK ocenia negatywnie udzielanie zamówień publicznych na świadczenie usług utrzymania czystości i porządku na terenie gminy z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³.

Stwierdzono, że na świadczone przez wykonawców usługi utrzymania czystości i porządku Gmina w latach 2010 - 2011 wydała odpowiednio 200 204,92 zł brutto i 210 598,04 zł brutto⁴. Usługi te wykonawcy realizowali na podstawie zawartych przez Gminę 26 umów, a także udzielonych im 45 zleceń pisemnych oraz w wielu przypadkach również na podstawie zleceń udzielanych telefonicznie. Żadnego z udzielonych zamówień nie poprzedzono postępowaniem przeprowadzonym na podstawie przepisów ustawy Pzp.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, zwanej dalej „ustawą o NIK”, w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r.

² Zwanym dalej „Urzędem”.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwanej dalej „ustawą Pzp”

⁴ W tym na oczyszczanie terenów gminy odpowiednio 109,072 zł i 127.496,42 zł; utrzymanie zieleni 52.502,10 zł i 60.884,91 zł; odbiór odpadów wielkogabarytowych 23.990,29 zł i 6.113,71 zł; wylapywanie bezpańskich zwierząt oraz zbieranie i utylizację martwych zwierząt 14.640,00 zł i 16.103,00 zł.

Burmistrz wyjaśniał powyższe kształtowaniem się jednostkowej wartości udzielanych przez Gminę zamówień poniżej kwoty 14 tys. Euro.

NIK nie podziela stanowiska Burmistrza, gdyż sumaryczna wartość części zamawianych usług w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tożsamych przedmiotowo i czasowo oraz możliwych do wykonania przez jednego wykonawcę, będących ponadto usługami powtarzalnymi i przewidywalnymi, wynikającymi z realizacji obowiązkowego zadania własnego gminy, określonego w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵, była wyższa od kwoty 53 746 zł⁶. W związku z tym, w ocenie NIK, stosowana w Gminie praktyka podziału ww. usług na pojedyncze zamówienia (udzielane nawet kilkakrotnie w roku) umożliwiała niestosowanie przepisów ustawy Pzp, z naruszeniem art. 32 ust. 2 tej ustawy (zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości). I tak, w 2010 r., na podstawie umów oraz pisemnych i telefonicznych zleceń, Gmina udzieliła tylko Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. w Porębie⁷ zamówień na świadczenie powtarzalnych usług utrzymania czystości i porządku (m.in. opróżnianie z odpadów koszy ulicznych i pojemników; zmiatanie ulic; koszenie poboczy ulic i placów zabaw) na kwotę netto przekraczającą 97 tys. zł⁸, a w 2011 r. udzielono temu wykonawcy zamówień na ww. usługi (udzielonych w formach jak wyżej) na kwotę ponad 102 tys. zł netto.

NIK nie podziela również stanowiska Burmistrza, że ze stosowania procedur ustawy Pzp zwalniało Gminę udzielanie ww. zamówień gminnej spółce prawa handlowego (w której Gmina posiadała 100% udziałów), powołanej do wykonywania wszelkiego rodzaju zadań publicznych gminy z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Stwierdzono, że w akcie założycielskim Spółki⁹, powstałej z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego, nie było zapisów o powołaniu jej w celu realizacji zadań własnych gminy. Również Rada Gminy nie podejmowała uchwał o powierzeniu Spółce realizacji zadań publicznych gminy w zakresie utrzymania porządku i czystości. Ponadto, podstawą udzielanych przez Gminę zamówień były umowy cywilnoprawne, odpłatne, dwustronnie zobowiązujące, na podstawie których Spółka otrzymywała za świadczone usługi ustalone wynagrodzenie.

W sprzeczności ze stanowiskiem Burmistrza pozostaje także fakt zlecania przez Gminę realizacji niektórych ww. usług również innym podmiotom niż MPGKiM oraz prowadzenie przez Spółkę działalności gospodarczej w zakresie wykraczającym poza zadania publiczne gminy. Spółka w latach 2010 - 2011 wykonywała szereg usług o charakterze komercyjnym, w tym również poza terenem gminy, związanych m.in. z wykonywaniem robót budowlanych, drogowych, konserwatorskich, administrowaniem zasobami wspólnot mieszkaniowych, wynajmowaniem sprzętu i pomieszczeń, sprzedażą towarów i materiałów oraz świadczeniem usług odbioru odpadów od osób fizycznych i podmiotów gospodarczych. W ocenie NIK, powyższe, a także fakt istnienia w akcie założycielskim MPGKiM postanowień umożliwiających jej podejmowanie i prowadzenie działalności komercyjnej na terenie całego kraju oraz poza granicami kraju, w tym również innej, oprócz realizowanej dotychczas, wskazuje, iż Spółka nie jest jednostką gminną realizującą zadania mające na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb wspólnoty, utworzoną w celu wykonywania określonych zadań gminy. W związku z tym, świadczenie usług utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie mogło być jej powierzane bez stosowania przepisów ustawy Pzp.

Stwierdzono ponadto, że Urząd, udzielając wykonawcom ponad 70 zamówień na usługi utrzymania czystości i porządku (tylko w formie umów i pisemnych zleceń), jedynie w przypadku usługi zmiatania mechanicznego ulic przeprowadził w latach 2010 - 2011 rozpoznanie rynku tych usług, uzyskując odpowiednio od trzech i dwóch wykonawców informacje o cenach jednostkowych zmiatania 1 km ulic. Ostatecznie realizację

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 391.

⁶ Równowartość kwoty 14 000 euro, ustalona wg. obowiązującego od 1 stycznia 2010 r. kursu złotego do euro 3,8390, ustalonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 224, poz. 1796).

⁷ Zwanej dalej „MPGKiM” lub „Spółką”.

⁸ W podanych wartościach nie uwzględniono kosztów powtarzalnych usług utrzymania czystości (sprzątania terenu, utrzymania trawników, wywozu odpadów), świadczonych przez ww. Wykonawcę również w ramach innych umów (dotyczących administrowania terenem miejskiego targowiska, utrzymania terenów zielonych w rozwidleniu ul. Chopina) z uwagi na określenie w tych przypadkach wynagrodzenia za realizację przedmiotu umowy, obejmującego również inne usługi (np. administrowanie targowiskiem, bieżące utrzymanie fontanny), jedną ogólną kwotą.

⁹ Akt notarialny repertorium A.Nr 5610/97 z 31 października 1997 r. wraz ze zmianami z 2001 r. i 2003 r.

większości tych usług zamówiono w MPGKiM, która zaoferowała najniższe ceny jednostkowe. Natomiast w przypadkach pozostałych udzielanych zamówień nie prowadzono analiz kształtowania się cen zamawianych usług na rynku.

Przykładowo w 2 podpisanych umowach na świadczenie w latach 2010 - 2011 usług ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie miasta Poręba (obejmujących m.in. usuwanie zwłok bezdomnych zwierząt), ustalone ceny (odpowiednio 1 000 zł i 1 100 zł netto za jeden miesiąc) Urząd przyjął wyłącznie na podstawie ofert cenowych zaproponowanych przez wykonawcę tej usługi¹⁰.

W pojedynczych przypadkach, przed udzieleniem zamówień, w Urzędzie kalkulowano ceny jednostkowe przedmiotu zamówienia (dla wywozu nieczystości stałych z koszy ulicznych o pojemności 50 l i pojemników 1100 l oraz koszenia poboczy i placów zabaw), przy czym, mimo że były to usługi powtarzalne, nowe ceny kalkulowano m.in. bez uwzględniania cen płaconych wcześniej. Przykładowo w 2011 r. cenę jednostkową usługi wywozu nieczystości stałych z pojemników o pojemności 1100 l skalkulowano na kwotę 67,41 zł netto (za pojemnik), wyższą o 56,8% od ceny w 2010 r. Ostatecznie do rozliczeń usługi strony przyjęły w umowie cenę 46,29 zł, wyższą od stosowanej w 2010 r. o 7,7%¹¹. Natomiast w przypadku usługi koszenia poboczy, z uwagi na określenie w zawartych z wykonawcą umowach jedynie łącznej wartości przedmiotu umowy (bez wskazania sposobu jej wyliczenia) nie było możliwości oceny poprawności ustalenia wynagrodzenia wykonawcy, jak również opracowanych kalkulacji cenowych. NIK zwraca uwagę, że przedstawione kalkulacje na koszenie poboczy opracowano dla sprzętu określonego typu¹², użytkowanego przez MPGKiM, przy uwzględnieniu m.in. takich elementów jak: płace obsługi sprzętu, koszty zużycia paliwa, narzuty kosztów ogólnych oraz kosztów materiałów eksploatacyjnych i ubezpieczeń. Kalkulacje te nie uwzględniały cen jednostkowych za ww. usługi płaconych w okresach poprzedzających.

NIK negatywnie ocenia również:

- Niedostateczne zabezpieczenie interesów Zamawiającego w 9 zawartych w latach 2010 - 2011 z wykonawcami umowach¹³ na świadczenie usług, wskutek nieokreślenia w nich sposobu odbioru zrealizowanych usług i sposobu dokumentowania dokonywania ich odbioru. Kierownik Referatu Gospodarki Miejskiej stwierdziła m.in., że prowadzona jest bieżąca kontrola usług wywozu odpadów przez pracownika referatu, natomiast niesporządzanie protokołów odbioru tłumaczyła ograniczeniami kadrowymi.
- Nieokreślenie w 2 umowach, o łącznej wartości 16 822,32 zł netto, zawartych z firmą Menadżer mgr inż. Zdzisław Sadowski, na utrzymanie w latach 2010 - 2011 czystości i porządku na chodnikach i terenach zielonych w obrębie budynku przy ul. Chopina 1, postanowień dotyczących kar umownych za niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie ww. usług. NIK nie podziela wyjaśnień Burmistrza, że w przypadku tych umów wystarczającym zabezpieczeniem były odwołania w ich treści do przepisów Kodeksu Cywilnego, gdyż przepisy te stanowią ogólne reguły, nie określające wysokości i zasad stosowania takich kar w konkretnych umowach.
- Nieprzestrzeganie w przypadku 3 faktur, na łączną wartość 6 679,20 zł (dotyczących 2 umów zawartych z MPGKiM¹⁴), zasad wypłaty wynagrodzenia Wykonawcy, który przedmiotowe faktury za wykonanie usług wystawić miał na podstawie protokołów odbioru, potwierdzonych przez przedstawiciela Zamawiającego. Pomimo braku tych protokołów, faktury zatwierdzili do wypłaty Burmistrz Miasta i Główny Księgowy, co Burmistrz wyjaśniał złożeniem przez odpowiedzialnego pracownika na fakturach podpisu o dokonaniu merytorycznej kontroli.

¹⁰ Firma Handlowo-Usługowa Mariusz Jurczyk z siedzibą w Zawierciu.

¹¹ Przyjęty w budżecie państwa na rok 2011 średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy Pzp) był 3 krotnie niższy i wynosił 2,3 %.

¹² Kalkulacje jednostkowe wyliczono dla ciągnika typu Ursus C 360 (w 2010 r. na kwotę 64,25 zł netto, a w 2011 r. na kwotę 71,40 zł netto), ciągnika Lamborghini 360 (w 2010 r. na kwotę 51,38 zł netto, a w 2011 r. na kwotę 55,37 zł netto) oraz dla koszenia kosą spalinową (w 2010 r. 45,95 zł netto, a w 2011 r. 47,0 zł netto).

¹³ Nr GMR-7063/01/10 z 4 stycznia 2010; nr GMR-7063-0001/11 z 3 stycznia 2011; nr TO/3/2010 z 1 kwietnia 2010; z dnia 3 stycznia 2011 r.; z dnia 4 stycznia 2010 r.; nr GMR-6446-0001/10 z 3 stycznia 2011 r.; z dnia 30 grudnia 2009 r.; nr GMR-7062-001/11 z 3 stycznia 2011 r.; nr 2/2009 z dnia 2.01.2009 r.

¹⁴ Umowa nr GMR-7070/1/10 z 16 kwietnia 2010 i nr GMR-7070/2/10 z 16 kwietnia 2010 r.

- Zlecenie Wykonawcom usług utrzymania czystości i porządku dodatkowych prac w formie zleceń telefonicznych (nie potwierdzanych pisemnie), pomimo braku stosownych zapisów w tym zakresie w zawieranych umowach, ustalających m.in. możliwość takiego zlecenia usług i zasady ich rozliczeń finansowych (m.in. ceny). Wyjątek w tym zakresie stanowiła umowa nr 2/2009 zawarta przez Urząd na wywóz nieczystości stałych z rejonu cmentarza, w której sprecyzowano warunki realizacji i rozliczeń zlecanych telefonicznie prac dodatkowych. Burmistrz stosowanie zleceń telefonicznych tłumaczył koniecznością podejmowania natychmiastowych interwencji w celu nienarażenia władz miasta na zarzut beczynności.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Udzielanie zamówień publicznych na realizację usług w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy zgodnie z ustawą Pzp.**
- 2. Wzmoczenie nadzoru nad działaniami podległych służb w zakresie określania w treści zawieranych umów na usługi utrzymania czystości i porządku postanowień w pełni zabezpieczających interesy Zamawiającego, m.in. w zakresie sposobu odbioru realizowanych usług oraz stosowania kar umownych.**
- 3. Dokonywanie kontroli realizacji usług utrzymania czystości i porządku zgodnie z postanowieniami umów.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.