



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.001.01.2017
S/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

- tekst ujednoczony uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.443.152.2017 z dnia 20 listopada 2017 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/17/001 – Prawdliwość udzielania zamówień publicznych i nadzoru nad realizacją przez Dom Pomocy Społecznej w Nowej Wsi Elckiej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/79/2017 z dnia 21 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Dom Pomocy Społecznej w Nowej Wsi Elckiej, ul. Lipowa 1, 19-321 Nowa Wieś Elcka (dalej: „DPS” lub „Dom Pomocy Społecznej”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Litman Dyrektor DPS (dalej: „Dyrektor”) od 1 kwietnia 1999 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prawidłowość udzielania zamówień publicznych w latach 2014 - 2017 (I półrocze), pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia natomiast nadzór nad ich realizacją.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą powyższej oceny jest rodzaj i skala nieprawidłowości związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem procedur udzielania zamówień publicznych, stwierdzonych w wyniku analizy próby 19 zamówień publicznych, w tym 8 podlegających ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: „ustawa Pzp” lub „Pzp”) oraz 11 nie podlegających jej przepisom, o wartości poniżej 30 tys. zł euro. W przypadku zamówień, do których zastosowanie miały przepisy ustawy Pzp do najistotniejszych nieprawidłowości, mogących skutkować naruszeniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, należały:

- błędne ustalenie wartości szacunkowej dwóch zamówień, co w jednym przypadku skutkowało niezastosowaniem przepisów ustawy dotyczących zamówień o wartości przekraczającej kwoty, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp,
- niejednoznaczne i niewyczerpujące opisanie przedmiotu zamówienia na usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymania porządku i czystości w ramach trzech przetargów nieograniczonych przeprowadzonych w latach 2014–2016, a także nieodrzućenie, pomimo ustawowego wymogu, jednej z ofert na wykonanie powyższych usług złożonej w przetargu rozstrzygniętym w 2014 r., która zawierała błędy w ustaleniu ceny.

Ponadto, w przypadku zamówień udzielonych na podstawie przepisów Pzp, stwierdzono również nieprawidłowości polegające na niedotrzymaniu ustawowego terminu na przekazanie Urzędowi Zamówień Publicznych (dalej: „UZP”) ogłoszeń

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

² J.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.

o udzieleniu zamówienia (w dwóch przetargach) oraz niezgodności chronologii zdarzeń ujętych w protokołach trzech przetargów nieograniczonych z datami ich zatwierdzenia przez Dyrektora DPS. Należy też zaznaczyć, że roczne sprawozdania o liczbie udzielonych zamówień, przekazywane UZP, zawierały nierzetelne dane co do ich ilości i wartości.

Istotne nieprawidłowości dotyczące badanych zamówień publicznych niepodlegających przepisom ustawy Pzp, udzielanych na podstawie wewnętrznych przepisów, polegały natomiast na:

- niedotrzymaniu wymogu kierowania zaproszeń do złożenia ofert do co najmniej trzech wykonawców w przypadku sześciu postępowań podlegających regulacjom wewnętrznym,
- faktycznym nieprzestrzeganiu zasady konkurencyjności przy udzielaniu, zamówień na dostawę odzieży i obuwia.

Należy podkreślić, że nieprawidłowości te mogły negatywnie wpłynąć na przestrzeganie zasady konkurencyjności wynikającej z uregulowań wewnętrznych DPS. Ponadto, w przypadku jednego zamówienia (remont pawilonu B - część III) nie został sporządzony wymagany wniosek o udzielenie zamówienia.

NIK ocenia natomiast pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, nadzór nad realizacją udzielonych zamówień publicznych. Podstawą pozytywnej oceny w tym zakresie jest właściwie zabezpieczenie interesów DPS w umowach zawartych z wykonawcami oraz osiągnięcie założonych w tych umowach efektów rzeczowych. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły braku w dokumentacji związanej z realizacją dwóch zamówień publicznych, określonych w umowach z wykonawcami, protokołu odbioru końcowego oraz protokołu usunięcia stwierdzonych usterek.

Ponadto, NIK zwraca uwagę, że wykazane w kontroli błędy dotyczące ustalania wartości szacunkowej, niezgodności w protokołach postępowania oraz nieposiadanie dokumentów potwierdzających odbiór niektórych robót budowlanych wskazują, w ocenie Izby, na niedostateczny nadzór Dyrektora DPS nad przygotowaniem, udzielaniem i realizacją zamówień publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie zamówień publicznych.

Opis stanu
faktycznego

1.1. DPS zgodnie z nadanym przez Radę Powiatu Elckiego Statutem³ funkcjonuje jako jednostka budżetowa Powiatu Elckiego. W regulaminie organizacyjnym Domu Pomocy Społecznej⁴ oraz w zakresach obowiązków pracowników określono, że organizowanie procedur związanych z realizowaniem potrzeb jednostki zgodnie z ustawą Pzp należało do zastępcy Dyrektora DPS. Trzech pracowników, tj. kierownik działu administracyjno-gospodarczego, kierownik działu medyczno-opiekuńczego oraz informatyk posiadało upoważnienia Dyrektora DPS do wykonywania czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w tym dotyczących opisu przedmiotu zamówienia, oceny wartości zamówienia, oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, wytypowania najkorzystniejszej oferty oraz sporządzenia protokołów z postępowania. Informatyk posiadał również upoważnienie do dokonywania zakupów poniżej kwoty stanowiącej równowartość 30 tys. euro zgodnie z obowiązującym w tym zakresie regulaminem

³ Załącznik do uchwały Nr LIV/406/06 rady Powiatu Elckiego z dnia 21 czerwca 2006 r.

⁴ Przyjęty uchwałą nr 12.38.2012 Zarządu Powiatu Elckiego z dnia 5 kwietnia 2012 r.

oraz do podpisywania i odbioru faktur potwierdzających dokonanie zakupu. Ponadto, do obowiązków zaopatrzeniowca należało prowadzenie dokumentacji związanej z zamówieniami publicznymi, a do obowiązków dietetyka - przygotowanie ilościowo-wartościowego wykazu artykułów żywnościowych na potrzeby udzielania zamówień publicznych.

Wszyscy wyżej wymienieni pracownicy byli jednocześnie członkami stałej Komisji Przetargowej⁵, której zadania oraz tryb działania zostały określone w regulaminie pracy komisji przetargowej DPS⁶. Przewodniczącym powyższej komisji był zastępca Dyrektora, zaś jego zastępcą kierownik działu administracyjno-gospodarczego, a sekretarzem komisji - informatyk.

W DPS obowiązywał regulamin procedur udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1-58)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zarówno w regulaminie pracy Komisji Przetargowej, jak i w upoważnieniu do dokonywania zakupów wydanym informatykowi podano nieaktualny już próg stosowania ustawy Pzp, tj. równowartość wyrażonej w złotych kwoty 14 tys. euro.

Dyrektor DPS wyjaśnił, że przyczyną niezaktualizowania powyższych dokumentów było przeoczenie. Wskazał również, że z przepisów ustawy wynikał wartościowy próg stosowania Pzp, czyli 30 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 59-60)

Opis stanu faktycznego

1.2. W latach 2014 - 2017 (I półrocze) DPS udzielił 76 zamówień publicznych, których wartość ogółem wyniosła 9 430 tys. zł. Na podstawie przepisów ustawy Pzp udzielono 31 zamówień na kwotę 7 766,6 tys. zł (82,40% wartości wszystkich udzielonych zamówień). Zamówień tych udzielono w wyniku rozstrzygnięcia postępowań prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. W powyższym okresie udzielono również 45 zamówień publicznych na kwotę 1 663,5 tys. zł, a które przepisom tej ustawy nie podlegały.

W poszczególnych latach DPS udzielił zamówień publicznych w następującej ilości:

- 19 zamówień o wartości 3 097,6 tys. zł w 2014 r., w tym 11 na kwotę 2 837,4 tys. zł z zastosowaniem przepisów Pzp (91,6% wartości łącznej wartości wszystkich udzielonych zamówień w tym okresie)⁸ oraz ośmiu na kwotę 260,2 tys. zł, które ww. przepisom nie podlegały,
- 28 o wartości 2 814,3 tys. zł w 2015 r., w tym ośmiu podlegających przepisom ww. ustawy o wartości 2 001,2 tys. zł (71,11% wartości) oraz 20 niepodlegających ww. ustawie na kwotę 813,1 tys. zł,
- 21 o wartości 2 679,2 tys. zł w 2016 r., w tym ośmiu w ramach przepisów Pzp na kwotę 2 211,1 tys. zł⁹ (82,53%) oraz 13 na kwotę 468,1 tys. zł niepodlegających Pzp,

⁵ Zarządzenie nr 14/2006 Dyrektora DPS w Nowej Wsi Elckiej z dnia 28 listopada 2006 r. ze zmianami z dnia 18.11.2008 r., 20.06.2011 i 01.08.2016 r.

⁶ Wprowadzony dnia 11.01.2008 r. przez Dyrektora DPS.

⁷ Zarządzenie nr 11/2014 Dyrektora DPS z dnia 30.04.2014 r. oraz zarządzenie Dyrektora nr 28/2014 z dnia 31.12.2014 r. – oba w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.

⁸ W przypadku jednego z nich o wartości 45,2 tys. zł nie było obowiązku stosowania przepisów Pzp ze względu na wartość szacunkową zamówienia.

⁹ W przypadku jednego z nich o wartości 21, 2 tys. zł nie było obowiązku stosowania przepisów Pzp) ze względu na wartość szacunkową zamówienia.

- 8 o wartości 839 tys. zł w I półroczu 2017 r., w tym dwóch na kwotę 716,8 tys. zł (85,44%) podlegających przepisom Pzp oraz pięciu na kwotę 122,1 tys. zł, które tym przepisom nie podlegały.

DPS zgodnie z art. 13a Pzp opracował plan zamówień publicznych na 2017 r., w którym ujęto siedem zamówień publicznych na kwotę łączną 2 444 tys. zł, z których dwa na kwotę 716,8 tys. zł zrealizowano w I półroczu.

W kontrolowanym okresie DPS przedłożył UZP roczne sprawozdania o ilości udzielonych zamówień o wartości przekraczającej równowartość 30 tys. euro, za każdy rok z okresu 2014-2016. Ze sprawozdań tych wynikało, że zamówień udzielano w trybie przetargu nieograniczonego oraz w trybie zapytania o cenę, a liczba postępowań wyniosła: 31 w 2014 r., 40 w 2015 r. – 40 oraz 34 w 2016 r.

W badanym okresie wykonawcy nie korzystali ze środków ochrony prawnej określonej w dziale VI Pzp. Nie wystąpiły również przypadki unieważnienia postępowania oraz złożenia skarg na rozstrzygnięcia DPS.

(dowód: akta kontroli str. 61-108)

Ustalone
nieprawidłowości

Dane podawane w rocznych sprawozdaniach o liczbie udzielonych zamówień przekazywanych przez DPS do UZP były nierzetelne. Stwierdzono bowiem, że w sprawozdaniach tych ujęto również takie postępowania, których wartość szacunkowa nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty wynikającej z art. 4 pkt 8 Pzp, tj. 14 tys. euro (do 15 kwietnia 2014 r.) lub 30 tys. euro (od 16 kwietnia 2014 r.). DPS w sprawozdaniu za 2014 rok ujął osiem zamówień, których wartość nie przekraczała powyższej kwoty, w sprawozdaniu za 2015 r. wskazał 20 takich zamówień, a w sprawozdaniu za 2016 r. - 13.

Zgodnie z § 1 pkt 3 rozporządzeń, które w badanym okresie regulowały zasady sporządzania sprawozdań o udzielonych zamówieniach¹⁰, należało w nich wskazywać zamówienia o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp.

Dyrektor wyjaśnił, że wynikało to z nadmiaru rzetelności DPS w przekazywaniu danych w sprawozdaniach do UZP. Podał, że umieszczenia w powyższych sprawozdaniach informacji o zamówieniach, których wartość nie przekraczała kwot z art. 4 pkt 8 Pzp nie traktowano jako błędów.

(dowód: akta kontroli str. 79-86,109-111)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Na podstawie analizy próby 19 zamówień o wartości 2 827,8 tys. zł udzielonych w latach 2014 – 2017 (I półrocze), która stanowiła 30 % ogółu wartości zamówień w tym okresie, w tym ośmiu na kwotę 2 175,4 tys. zł (76,9% badanych szczegółowo zamówień) podlegających przepisom ustawy Pzp i udzielonych w przetargu nieograniczonym¹¹ oraz 11 o wartości 415,5 tys. zł¹² niepodlegających przepisom tej ustawy, a udzielonych w wyniku pisemnego zapytania cenowego ustalono, że:

- DPS w planach finansowych przyjętych przez Radę Powiatu Elckiego, miał zapewnione środki na sfinansowanie zamówień. W planach tych ujęte były zarówno środki własne, jak i dotacje.

¹⁰ Mowa tu o rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 2038) oraz o poprzedzającym je rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz.U. poz. 1530).

¹¹ Przedmiotem zamówień w przetargu nieograniczonym były: budowa garażu; dostawa gazu; dostawa i montaż dźwigu osobowego elektrycznego liniowego oraz demontaż istniejącego; usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości (udzielone w latach 2014 – 2016) oraz dostawa artykułów spożywczych.

¹² Przedmiotem zamówień poniżej 30 tys. euro było: remont pomieszczeń pawilonu B część I, II oraz III; dostawa samochodu dostawczego oraz dostawa odzieży i obuwia w latach 2014-2017 (I półrocze) – siedem zamówień.

- Stosowana w DPS procedura poprzedzająca wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia o wartości przekraczającej progi określone w art. 4 pkt 8 Pzp nie wymagała uzyskania pisemnej zgody Dyrektora na wdrożenie postępowania oraz udokumentowania sposobu i okoliczności dotyczących ustalenia wartości szacunkowej zamówienia.
- Przedmiot zamówienia, w tych postępowaniach, które ze względu na wartość zamówienia podlegały przepisom ustawy Pzp, został opisany z uwzględnieniem przepisów art. 29 – 31 Pzp (za wyjątkiem trzech zamówień na usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymania porządku i czystości udzielonych w 2014 r., 2015 r. oraz 2016 r.), a w przypadku zamówień na roboty budowlane również przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹³. W trakcie pięciu postępowań wykonawcy zwrócili się do DPS o udzielenie wyjaśnień w kwestii zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) i opisu przedmiotu zamówienia, otrzymując odpowiedź Zamawiającego.
- Treść SIWZ uwzględniała wymogi przepisów art. 25 Pzp (oraz przepisów wykonawczych wydanych na jego podstawie) dotyczących oświadczeń i dokumentów, których Zamawiający mógł żądać od wykonawców oraz art. 36 odnoszących się do zawartości specyfikacji, a także art. 37 w zakresie sposobu i terminu ich upublicznienia.
- Zastosowane, w postępowaniach podlegających przepisom Pzp, terminy na przygotowanie i złożenie ofert były zgodne z przepisami art. 43 Pzp, a w zakresie kryteriów oceny ofert były zgodne z przepisami art. 91 Pzp¹⁴.
(dowód: akta kontroli str. 112-607)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W przypadku przetargu nieograniczonego na usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymanie porządku i czystości ogłoszonego w 2015 r. wartość szacunkowa zamówienia została ustalona z uwzględnieniem podatku od towarów i usług (kwota brutto), a nie jak stanowi art. 32 ust. 1 Pzp – bez tego podatku. Dyrektor wyjaśnił, że w tym wypadku zasugerowano się kwotą jaką DPS będzie musiał przeznaczyć na realizację tego zamówienia.
(dowód: akta kontroli str. 332,336,618-624,656-676)
2. W przypadku zamówień na usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymania porządku i czystości udzielonych w 2015 i 2016 r. niedokładnie i niewystarczająco został opisany przedmiot zamówienia w zakresie remontów kompleksowych¹⁵. W opisie przedmiotu zamówienia w tym zakresie przewidziano remonty kompleksowe, przebudowy i zmiany przeznaczenia pomieszczeń (w zależności od potrzeb zamawiającego i aktualnych przepisów prawa), które obejmowały m.in.: roboty wyburzeniowe lub rozbiórkowe, tynkowanie, wykonywanie ścianek działowych, wykończenie powierzchni okładzinami ceramicznymi, wykładzinami z tworzyw sztucznych i drewnopochodnymi, wymianę lub montaż nowych drzwi, okien, parapetów i obróbek. Jednak, ani w treści SIWZ, ani w ogłoszeniu o zamówieniu nie został wskazany ilościowy lub wartościowy zakres tych prac lub wymagania w zakresie

¹³ t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1129.

¹⁴ Z dniem 19 października 2014 r. wszedł w życie ustęp 2a artykułu 91 Pzp ograniczający możliwość zastosowania kryterium ceny jako jedynego kryterium oceny ofert (dodany przez ustawę z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych; Dz.U. z 2014 r. poz. 1232).

¹⁵ Określonych w załączniku nr 4 do SIWZ (wykaz prac objętych postępowaniem przetargowym) w części „J. Utrzymanie właściwego stanu technicznego oraz cech użytkowych i estetycznych budynków oraz poszczególnych ich części składowych”.

wydajności. Jak stanowi art. 29 ust. 1 Pzp przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń. Ponadto, przepisy art. 30 określają za pomocą jakich sposobów opisuje się przedmiot zamówienia (wymagania dotyczące wydajności lub funkcjonalności, normy, oceny techniczne, itp.). Stwierdzono również, że szacowanie wartości tych prac odbywało się w oparciu o wartość zamówień na powyższe usługi udzielonych w okresach poprzednich¹⁶, jednak w 2014 r. przedmiot zamówienia nie obejmował wyżej wymienionych remontów kompleksowych, przebudów i zmian przeznaczenia pomieszczeń.

Z wyjaśnień Dyrektora w kwestii sposobu opisu przedmiotu zamówienia wynikało, że jego doprecyzowanie w latach 2015-2016 miało na celu profesjonalizację postępowania i lepsze zrozumienie przez wykonawców oczekiwań DPS. Wskazał on, że tzw. kompleksowe remonty nie odnoszą się ani do robót budowlanych w rozumieniu art. 2 pkt 5d Pzp, ani do robót budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, o których mowa w art. 31 ust. 2 Pzp. Powyższe remonty były remontami bieżącymi, polegającymi na kompleksowym odnowieniu pojedynczych pomieszczeń, m.in. w zakresie instalacji elektrycznej, wodnej i kanalizacyjnej, robót wyburzeniowych, prac tynkarskich i posadzkarskich. Roboty te wykonywane były bez dokumentacji technicznej, jak i sformalizowanego protokołu odbioru. W latach 2014-2016 wykonano około 20 takich remontów dotyczących np. izolatki, magazynu odzieży, zmywalni, magazynu środków czystości, łazienek i pomieszczenie punktu doraźnej pomocy. Faktyczne roboty budowlane wykonywane były zgodnie z obowiązującymi procedurami.

NIK zwraca jednak uwagę, że wbrew powyższej opinii część prac wymaganych przez zamawiającego znajdowała się w wykazie robót budowlanych, określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 2c Pzp. Natomiast art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷ stanowi, że do robót budowlanych zalicza się prace polegające na przebudowie, remoncie i montażu obiektu budowlanego. Zawarta w tej ustawie definicja remontu określa, że jest to wykonywanie robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, z możliwym zastosowaniem innych, niż pierwotnie wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 8).

(dowód: akta kontroli str. 201-248, 404-456, 628-632, 635, 640, 685-688)

3. W 2014 r. DPS przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem była dostawa gazu płynnego propan-butan p/60/p40, dzierżawa parownika do gazu oraz dzierżawa i konserwacja czterech zbiorników o pojemności 6700 l każdy. Z protokołu postępowania wynikało, że szacunkowa wartość zamówienia została ustalona w oparciu o rozeznanie rynku na kwotę 1 323,6 tys. zł, co stanowiło równowartość 313,28 tys. euro. Jednak w ogłoszeniu o udzieleniu tego zamówienia wskazano, że jego wartość szacunkowa (bez podatku) wynosi 900 tys. zł. Przepis § 1 pkt 2 lit. a, wydanego na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej¹⁸ stanowił, że w przypadku DPS obowiązek przekazania ogłoszeń powyższemu urzędowi dotyczył zamówień na dostawy lub

¹⁶ W protokołach postępowania podano, że wartość zamówienia ustalono na podstawie ofert z poprzedniego roku (rok 2015) oraz porównania do roku budżetowego 2016 z uwzględnieniem przewidywanego wskaźnika wzrostu cen (rok 2016)

¹⁷ J.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1332

¹⁸ Dz.U. poz. 1735

usługi, których wartość jest równa lub przekracza równowartość 207 tys. euro¹⁹. Pomimo to, DPS nie zastosował w toku tego postępowania przepisów właściwych przy udzielaniu zamówień m.in. w zakresie: sposobu publikacji ogłoszeń (zostały opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych), obowiązku żądania od wykonawców dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu (art. 26 ust. 1 Pzp), długości terminów do składania ofert i czasu na ich przygotowanie (art. 43 ust. 2 lub 3), wymogu stosowania wadium (art. 45 ust. 1) oraz terminu do zawarcia umowy o udzielenie zamówienia (art. 94 ust. 1 pkt 1).

Dyrektor wyjaśnił, że ujęta w protokole postępowania wartość szacunkowa zamówienia została wpisana omyłkowo. Wskazał, że wartość ta została w protokole podana jako wynik obliczeń z zastosowaniem ceny gazu brutto, czyli wraz z podatkiem VAT, chociaż w istocie przy obliczaniu wartości zastosowano cenę netto (bez podatku), tj. 1,45 zł/l (netto), co przy zakładanej wielkości dostawy powinno dać kwotę 870 tys. zł, tj. nieprzekraczającą równowartości 207 tys. euro. Natomiast w kwestii pozostałych czynników mających wpływ na oszacowanie wartości zamówienia wyjaśnił że koszty dzierżawy oraz konserwacji czterech zbiorników na gaz i parownika ustalono na 10% wartości całego zamówienia. Podkreślił, że na podstawie faktycznego wykonania umowy na dostawę gazu zawartej w wyniku tego postępowania można przewidywać, że jego wartość nie przekroczy progę 207 tys. euro.

NIK zauważa, że właściwe szacowanie wartości zamówienia, uwzględniające wszystkie czynniki mające wpływ na koszt realizacji zamówienia (cena gazu oraz dzierżawy i konserwacji urządzeń) prowadzi do wniosku, że wartość ta przekraczałaby równowartość kwoty 207 tys. euro przeliczonej po obowiązującym wówczas kursie²⁰. Ponadto, podana w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia na dostawę gazu wartość szacunkowa zamówienia, tj. 900 tys. zł (bez podatku), była niższa od wartości określonej w protokole postępowania jednak równowartość tej kwoty również przekraczała 207 tys. euro. Natomiast odnośnie kwoty faktycznie wydatkowanej na realizację zamówienia, do oceny prawidłowości oszacowania wartości zamówienia, jest nietrafne w sytuacji istotnej zmienności cen gazu oraz wielkości zapotrzebowania.

(dowód: akta kontroli str. 152,156,179-180,689-700)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W toku analizy ośmiu dokumentacji postępowań o udzielenie zamówienia udzielonych w latach 2014 – 2015, które podlegały przepisom Pzp stwierdzono, że cztery z nich²¹ nie zawierały innych, poza adnotacją w protokole postępowania, pisemnych informacji na temat szczegółowego sposobu ustalenia wartości szacunkowej zamówienia. NIK, mając na względzie szczególnie istotne znaczenie tej czynności dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania, zwraca uwagę na konieczność precyzyjnego dokumentowania przyjętych metod szacowania oraz dokonanych kalkulacji. Działanie takie służyć powinno realizacji zasady pisemności postępowania o udzielenie zamówienia (art. 9 Pzp) oraz sprawowaniu rzetelnej kontroli zarządczej oraz służyć potrzebom kontroli zewnętrznej. Powyższą konieczność potwierdzają również, opisane powyżej, przypadki omyłek w szacowaniu wartości zamówienia.

¹⁹ Wyrażona w złotych kwota stanowiąca równowartość 207.000 euro w 2014 r. wynosiła 874 554,30 zł.

²⁰ 4,2249 zł/euro zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. poz. 1692)

²¹ Zamówienie dotyczące dostawy gazu, dostawy i montażu dźwigu osobowego elektrycznego linowego, usług konserwacyjno-remontowych, utrzymania porządku i czystości w roku 2014 r. i 2015.

Z tych powodów NIK nie podziela, wyrażonej w udzielonych wyjaśnieniach, opinii Dyrektora o braku potrzeby opracowania wewnętrznych zasad w zakresie dokumentowania sposobu przygotowania procedury udzielenia zamówienia, w tym ustalania wartości szacunkowej zamówienia, w sytuacji gdy DPS bezpośrednio stosuje przepisy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 129,152,181,201,303,382,457)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przygotowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, ze względu na nieprawidłowości w zakresie określania wartości szacunkowej zamówienia oraz niewystarczającego i niejednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia, które mogły mieć wpływ na przestrzeganie określonych w Pzp zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Stwierdzono też, że roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach zawierały niewłaściwe dane. NIK zwraca też uwagę na fakt, że nie we wszystkich badanych przypadkach starannie udokumentowano zastosowane metody i obliczenia przeprowadzone w związku z szacowaniem wartości zamówienia.

2. Prawdliwość udzielenia zamówień.

Opis stanu faktycznego

2.1. Z analizy badanych ośmiu zamówień publicznych udzielonych na podstawie przepisów Pzp wynikało, że:

- Przestrzegano ustawowych wymogów w zakresie treści i sposobu publikacji ogłoszeń o zamówieniu oraz ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, poza niektórymi przypadkami.
- W jednym przypadku doszło do modyfikacji SIWZ odnośnie zmiany terminu realizacji przedmiotu zamówienia. Zmiana ta została ogłoszona na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych.
- We wszystkich badanych postępowaniach o udzielenie zamówienia złożono co najmniej jedną ważną ofertę.
- W postępowaniu przeprowadzonym w 2014 r. dotyczącym budowy garażu zasadnie wykluczono wykonawcę, a następnie odrzucono jego ofertę. W przypadku zamówienia na dostawę gazu płynnego propan-butan w 2014 r. również zasadnie odrzucono dwie oferty. Przyczyną odrzucenia powyższych ofert był brak aktualnego zaświadczenia właściwego naczelnika urzędu skarbowego lub zaświadczenia właściwego oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.
- W przypadku dwóch postępowań, w których przewidziano realizację przedmiotu zamówienia w częściach, nie stwierdzono aby podział na części zmierzał do uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp.
- Przestrzegano obowiązku złożenia oświadczeń wskazanych w art. 17 Pzp.
- Oferty, które zostały uznane za najkorzystniejsze odpowiadały wymogom określonym w SIWZ, a wykonawcy, którzy je złożyli nie podlegali wykluczeniu.
- Przebieg postępowania o udzielenie zamówienia został rzetelnie i zgodnie z przepisami udokumentowany (poza przypadkami omówionymi w cz. III pkt 3 niniejszego wystąpienia).
- W ramach analizowanych zamówień nie udzielano zamówień dodatkowych lub uzupełniających.
- Postanowienia umów zawartych w wyniku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego odpowiadały istotnym postanowieniom wskazanych w SIWZ oraz treści złożonych ofert. Interes DPS został zabezpieczony m.in. poprzez zapisy dotyczące naprawienia szkody lub zapłaty

kar umownych przez wykonawców w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 129-248, 303-381, 404-522)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W przypadku dwóch przetargów nieograniczonych, przeprowadzonych w 2015 r. na podstawie przepisów ustawy Pzp, tj. zamówienia na wymianę urządzeń sygnalizacji pożaru oraz zamówienia na usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymanie porządku i czystości, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych odpowiednio 13 maja 2016 r. i 15 marca 2017 r., tj. po 136 i 442 dniach od dnia zawarcia umowy o udzielenie zamówienia. Art. 95 ust. 1 Pzp, w brzmieniu obowiązującym w czasie zawarcia tych umów stanowił, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego zamieszcza się w Biuletynie niezwłocznie po zawarciu stosownej umowy.

Dyrektor wyjaśnił, że ww. zwłoka w zamieszczeniu powyższych ogłoszeń wynikała z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 303, 307, 459, 503, 618-624, 677-688)

2. Komisja przetargowa, w toku przetargu nieograniczonego na usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymanie porządku i czystości rozstrzygniętego w 2014 r., poddała ocenie i uznała za niewadliwą ofertę firmy „Pawlukowski Usługi dla Biznesu”, mimo zastosowania w tej ofercie niewłaściwych stawek VAT (co miało wpływ na wysokość oferowanego wynagrodzenia). Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 6 Pzp ofertę zawierającą błędy w obliczeniu ceny zamawiający powinien odrzucić.

Dyrektor wyjaśnił, że dla DPS jako jednostki budżetowej, przy ocenie ww. ofert najważniejsza była wartość brutto. Nie badał prawidłowości zastosowanych stawek VAT. Podał, że przy zastosowaniu właściwych stawek VAT oferta ta byłaby jeszcze droższa.

NIK nie podziela tej opinii. W określonym przez DPS formularzu ofertowym wyraźnie wyodrębniono ceny usług konserwacyjno-remontowych oraz ceny usługi utrzymania porządku i czystości wskazując wykonawcom na konieczność podania zastosowanej stawki VAT oraz kwoty tego podatku. Takie wyodrębnienie umożliwiałoby zamawiającemu weryfikację poprawności sposobu obliczenia ceny przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 201-219, 618-624)

3. DPS w toku przetargu nieograniczonego na usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymanie porządku i czystości, rozstrzygniętego w 2014 r., udzielił wyjaśnień wykonawcy w kwestii SIWZ, w tym opisu przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący. Nie podał wnioskowanego spisu urządzeń elektrycznych podlegających konserwacji, ograniczając się do wyjaśnienia, że w DPS są użytkowane urządzenia takie jak w każdym gospodarstwie domowym oraz urządzenia przemysłowe w różnym stanie technicznym. Nie podał też szacunkowej ilości wyposażenia, którego elementy będą podlegać wymianie takich jak punkty świetlne i skrzynki rozdzielcze. Na pytanie o ilość sprzętu i wyposażenia podlegającego serwisowaniu (np. łóżka, wózki inwalidzkie, wyposażenie kuchni oraz pralni) odpowiedź ograniczono do informacji, że Dom przeznaczony jest dla 280 osób psychicznie chorych, korzystających z różnych mebli, a kuchnia i pralnia przeznaczone są do obsługi powyższej ilości osób. Na prośbę o wyodrębnienie podlegających sprzątnięciu powierzchni: wewnętrznej, zewnętrznej utwardzonej i zielonej, podano łączną powierzchnię terenu utwardzonego i zielonego, tj. ok. 2,5 ha (co odpowiadało ogólnej powierzchni posesji do sprzątnięcia podanej w ogłoszeniu o zamówieniu). Zamawiający powinien, zgodnie z art. 29 ust. 1 Pzp, opisać przedmiot

zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń.

Dyrektor DPS na pytanie o przyczyny udzielenia niewystarczających wyjaśnień wykonawcy podał, że były adekwatne do ówczesnej wiedzy, doświadczeń i możliwości administracji DPS i zasadniczo obrazowały oraz ukierunkowywały istotę przedmiotu zamówienia.

NIK zauważa jednak, że dokonując opisu przedmiotu zamówienia na usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymania czystości i porządku w roku 2015 i 2016 ujęto w nich niektóre dane, o które wnioskował wykonawca w 2014 r. Zaczęto m.in. podawać liczbę punktów świetlnych i gniazd elektrycznych podlegających konserwacji. Wyodrębniono powierzchnie nawierzchni utwardzonych, schodów i podjazdów, podano długość żywopłotów oraz liczbę drzew na posesji. Zdaniem NIK, ustalenie takich danych, także w 2014 r., nie wymagało umiejętności lub wiedzy wykraczających poza bieżące administrowanie powierzoną nieruchomością zwłaszcza, że to DPS zgodnie z umową powinien zapewnić wykonawcy materiały niezbędne do dokonania napraw.

(dowód: akta kontroli str.201-248, 344-370, 422-449, 618-624, 628-632)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Analiza jedenastu zamówień o wartości nie przekraczającej równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Pzp wykazała, że:

- Zakres regulacji wewnętrznych²² dotyczących procesu udzielania zamówień publicznych umożliwił realizację podstawowych zasad dokonywania wydatków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³. Procedury obejmowały zamówienia o wartości szacunkowej stanowiącej równowartość: do 2 500 euro (w tym przypadku nie było obowiązku stosowania procedur)²⁴, od 2 500 do 6 000 euro oraz powyżej 6 000 do 30 000 euro. Procedura dla zamówień w przedziale wartości od 2,5 tys. euro do 6 tys. euro polegała na dokonaniu rozeznania rynku poprzez skierowanie telefonicznych lub pisemnych zapytań do co najmniej trzech wykonawców. Dla zamówień w przedziale wartości powyżej 6 tys. euro do 30 tys. euro procedura polegała na pisemnym zapytaniu cenowym również skierowanym do co najmniej trzech wykonawców. Procedurę, w zależności od wartości zamówienia, rozpoczynało zaakceptowanie przez Dyrektora notatki lub wniosku, zawierających szczegółowy opis zamówienia, termin realizacji zamówienia, aktualną wartość przedmiotu zamówienia oszacowaną na podstawie cen rynkowych lub kosztorysu, dane osoby, która dokonała ustalenia wartości zamówienia oraz wykaz potencjalnych wykonawców. Zapytanie o cenę należało wysłać do co najmniej trzech wykonawców. Z przeprowadzonego rozeznania cenowego sporządzano protokół. Zamówienie udzielane było w przypadku otrzymania co najmniej jednej ważnej oferty. W przypadku kilku ofert wybierano ofertę najkorzystniejszą. Z wybranym wykonawcą zawierano umowę, którą podpisywał Dyrektor.
- Wszystkie analizowane zamówienia zostały przeprowadzone zgodnie z powyższą procedurą, za wyjątkiem niżej opisanych przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 38-54,87-102,523-613,656-676)

²² Zarządzenie nr 11/2014 Dyrektora DPS z 30.04.2014 r. oraz zarządzeniem Dyrektora nr 28/2014 z dnia 31.12.2014 r. – oba w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.

²³ t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

²⁴ Podano wartość wynikającą z regulaminu wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora DPS nr 28/2014. Na podstawie poprzedniego regulaminu wprowadzonego zarządzeniem nr 11/2014 wartość zamówienia, do której nie było obowiązku stosowania procedur wynosiła do równowartości 1.500 euro.

1. W sześciu przypadkach zapytania cenowego dokonano kierując zaproszenia do złożenia ofert tylko do dwóch wykonawców, co było niezgodne z § 4 ust. 2 pkt 5 (w przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 6 tys. euro) oraz § 5 ust. 3 (dotyczy zamówień o wartości przekraczającej 6 tys. euro) regulaminów udzielania zamówień obowiązujących w DPS. Dotyczyło to zamówień: naprawa układu sterowania pompą ciepła udzielonego w 2014 r., wywozu odpadów w 2014 r. i w 2015 r., wykonanie zadaszania tarasu w 2015 r., zakup szorowarek w 2015 r. oraz wykonanie chodnika z kostki brukowej w 2016 r.

Dyrektor wyjaśnił, że wysłanie zapytania tylko dwóch wykonawców wynikało z pilności sprawy (naprawa układu sterowania pompą ciepła) lub niezasadności wysyłania zapytań do firm oddalonych o kilkadziesiąt kilometrów od DPS (wywóz odpadów), braku większej liczby wykonawców (zadaszenie tarasu) bądź konieczności wydania środków finansowych pod koniec roku (zakup szorowarek).

(dowód: akta kontroli str. 61-78, 618-622)

2. W przypadku rozeznania cenowego dotyczącego remontu pomieszczeń pawilonu B część III, dokonanego w 2015 r., stwierdzono brak wniosku o wszczęcie procedury wymaganego na podstawie § 1 ust. 2 regulaminu wprowadzonego zarządzeniem nr 28/2014.

Dyrektor wyjaśnił, że udzielenie zamówienia bez formalnego wniosku wynikało z troski o to, aby środki na to zadanie nie wygasły z końcem roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 618-624, 656-657)

3. W latach 2014-2017 (I półrocze) DPS udzielił łącznie siedmiu zamówień publicznych na zakup oraz dostawę odzieży i obuwia, w których zapytania cenowe wysyłano w latach 2014-2016 każdorazowo do pięciu wykonawców, a w I półroczu 2017 r. oferty wysłano do trzech z wykonawców (zapytania kierowano do grona liczącego ogółem sześciu wykonawców). Tylko jeden z nich, tj. Hurtownia „AWA” w Elku składał oferty i otrzymywał zamówienie. Pozostali wykonawcy z siedzibą w Tarnowie, Wólce Kosowskiej, Gdańsku, Krakowie i Jodłówce-Wałki nie odpowiedzieli na skierowane do nich zapytania cenowe.

Przepis § 6 regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30 tys. euro wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora DPS nr 28/2014 stanowi, że obowiązkiem pracownika odpowiedzialnego za dane zamówienie jest bezstronne i staranne przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Kierownik Działu Medyczno-Opiekuńczego, która przeprowadzała procedury udzielenia ww. zamówień wyjaśniła, że interesowały ją tylko te hurtownie, które zajmowały się zarówno sprzedażą odzieży, jak i obuwia. Z jej rozeznania wynikało, że w rejonie DPS hurtownia taka znajdowała się w Elku i to ona otrzymywała zamówienia. Podała, że z rozmów telefonicznych z pozostałymi wykonawcami, do których kierowano zapytania wynikało, że dla nich złożenie oferty było nieopłacalne. Wyżej wymieniona nie potrafiła wyjaśnić, dlaczego pomimo to, nadal wysyłała zapytania do tych samych wykonawców. Podała, że o tej sytuacji informowała ówczesnego zastępcę dyrektora DPS Zenobiusza Potockiego.

W toku kontroli zwrócono się do pięciu wykonawców, którzy nie złożyli ofert, pomimo skierowania do nich zapytań cenowych, o udzielenie informacji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK na temat powodów powyższej

sytuacji oraz dokonania przez DPS rozpoznania co do zamiaru złożenia ofert. Uzyskano informacje od trzech wykonawców, z których wynikało, że:

- Hurtownia odzieży i obuwia Extra24hurt z Wólki Kosowskiej otrzymywała mailowo zapytania o cenę, lecz w 2014 r. po otrzymaniu pierwszego zapytania, udzieliła DPS odpowiedzi, że nie jest zainteresowana udziałem w przetargu. Podała ponadto, DPS raczej nie kontaktował się telefonicznie w sprawie złożenia oferty.
- Właściciel Hurtowni odzieżowej Interszyk poinformował, że wpływają czasem maile z zapytaniem o ceny, jednak w przypadku gdy ich zakres przekraczał możliwości firmy odpowiedzi nie udzielano. Powyższe maile nie były archiwizowane. Wyżej wymieniony nie przypominał sobie żadnego telefonu z DPS w sprawie zapytania o cenę,
- Hurtownia odzieży i obuwia EWMAR S.C. z Krakowa poinformowała, że nie składała ofert, ze względu na zbyt różnorodny asortyment zamówienia.

Dyrektor wyjaśnił, że nie zauważył powyższego przypadku przy podpisywaniu protokołów z postępowania o udzielenie powyższych zamówień. Podał, że praktyka ta ulegnie zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 523-617)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie przestrzeganie przepisów ustawy Pzp oraz wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień przy prowadzeniu badanych postępowań o udzielenie zamówienia. Nieprawidłowości w zakresie postępowań podlegających przepisom powyższej ustawy polegające na niewystarczającym i niejednoznacznym określeniu przedmiotu zamówienia (pomimo otrzymania stosownego zapytania wykonawcy), a także nieodrzućenie oferty zawierającej błędy w obliczeniu ceny mogły skutkować naruszeniem ustawowych zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Nie dotrzymano też terminów publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. Natomiast nieprawidłowości dotyczące zamówień publicznych objętych regulacjami wewnętrznymi mogły naruszać zasadę konkurencyjności wynikającą z tych regulacji. Stwierdzono również przypadki traktowania powyższej zasady jedynie w sposób formalny ponawiając zapytania o cenę u takich wykonawców, którzy faktycznie nie byli zainteresowani złożeniem ofert.

3. Nadzór nad realizacją zamówień publicznych.

Opis stanu faktycznego

Analiza realizacji badanych w toku kontroli NIK zamówień publicznych wykazała, że:

- Wynagrodzenie wykonawców określone w umowach o udzielenie zamówienia publicznego było zgodne z wynagrodzeniem określonym w ofercie. Nie wystąpiły przypadki dokonywania zmian umów w zakresie wysokości wynagrodzenia.
- Umowy o udzielenie zamówienia publicznego zabezpieczały interesy DPS poprzez: możliwość odstąpienia od umowy przez Zamawiającego w przypadku nienależytej realizacji umowy przez wykonawcę lub gdyby jej wykonanie nie leżało w interesie publicznym, możliwość naliczenia kar umownych m.in. w przypadku nienależytego wykonania umowy oraz zwłoki w jej realizacji. W umowach dotyczących robót budowlanych uregulowano zasady gwarancji (w tym okres jej obowiązywania oraz wysokość zabezpieczenia gwarancyjnego) i korzystanie z rękojmi, a w umowach o usługi konserwacyjno-remontowe i utrzymania porządku – okoliczności, w których można było dokonać potrącenia z wynagrodzenia należnego wykonawcy.
- W dniu 11 kwietnia 2016 r. wykonawca dostawy artykułów spożywczych poinformował DPS, że w związku z ogłoszona upadłością nie może zrealizować

umowy zawartej 21 grudnia 2015 r. DPS w związku z odstąpieniem od realizacji umowy wezwał powyższą firmę do zapłaty kwoty 13,7 tys. zł tytułem kary umownej. Wierzytelność z tytułu tej kary została w dniu 16 sierpnia 2016 r. zgłoszona w postępowaniu upadłościowym (do zakończenia kontroli NIK kwota z tego tytułu nie została uregulowana). Realizację umowy przejął inny wykonawca wyłoniony w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

- Odpowiedzialność za nadzór nad właściwą realizacją zamówień publicznych w zakresie ich terminowości, jakości i kompletności oraz weryfikacji wysokości wynagrodzenia wykonawcy, przypisano zastępcy Dyrektora²⁵ oraz członkom Komisji Przetargowej²⁶. Sekretarz ww. Komisji upoważniony był dodatkowo do nadzoru przeprowadzania zamówień poniżej 30 tys. euro. Przy realizacji zamówień na roboty budowlane korzystano z usług inspektora nadzoru wyłanianego w drodze zapytania ocenę.
- W wyniku realizacji badanych umów o udzielenie zamówienia publicznego osiągnięto cele i efekty w nich założone.
- Dokonując odbioru przedmiotu zamówienia weryfikowano terminowość jego realizacji oraz zgodność dostarczonego lub wykonanego przedmiotu zamówienia z warunkami określonymi w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 141-146, 152, 156, 163-165, 192-199, 241-246, 252-257, 271-272, 281-286, 317-324, 371-376, 332, 336, 450-456, 479-502, 635-640, 655, 671-676)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W przypadku udzielonego w 2014 r. zamówienia na budowę garażu, DPS nie dysponował protokołem odbioru końcowego robót budowlanych, którego sporządzenie przewidywała umowa z wykonawcą. Również w przypadku udzielonego w 2014 r. zamówienia na dostawę i montaż dźwigu osobowego elektrycznego linowego DPS nie dysponował protokołem odbioru usunięcia usterek stwierdzonych w trakcie odbioru końcowego, a którego podpisanie (bez zastrzeżeń) określało też faktyczny termin wykonania umowy. W przypadku obu powyższych umów od sporządzenia protokołów odbioru końcowego i usunięcia stwierdzonych usterek uzależnione było dokonanie pełnej zapłaty wykonawcy oraz bieg terminu udzielonej gwarancji.

Dyrektor wyjaśnił, że takie protokoły zostały sporządzone i przechowywane były przez byłego zastępcę Dyrektora. Po jego zgonie nie było formalnego przekazania dokumentacji, dlatego podjęte będą czynności celem ich odnalezienia.

(dowód: akta kontroli str. 633-634)

2. Daty zatwierdzenia przez Dyrektora DPS protokołów postępowania o udzielenie trzech zamówień publicznych były wcześniejsze, niż daty niektórych zdarzeń, odnotowanych w ich treści. Dotyczyło to protokołów postępowania o udzielenie zamówienia na:
 - usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymanie porządku i czystości, który został zatwierdzony 3 grudnia 2014 r., natomiast podana w nim data publikacji ogłoszenia udzielenia zamówienia i zawarcia umowy to 10 grudnia 2014 r.;
 - roboty budowlane polegające na wymianie urządzeń sygnalizacji pożaru, zatwierdzonego 22 grudnia 2015 r., podczas gdy ujęta w tym protokole data ogłoszenia o udzieleniu zamówienia przypadła na 13 maja 2016 r.;

²⁵ Zgodnie z zapisami Regulaminu organizacyjnego przyjętego uchwałą nr 12.38.2012 Zarządu Powiatu Elckiego z dnia 5 kwietnia 2012 r.

²⁶ Regulamin pracy Komisji przyjęty Zarządzeniem nr 14/2006 Dyrektora DPS w Nowej Wsi Elckiej z dnia 28 listopada 2006 r. ze zmianami z dnia 18.11.2008 r., 20.06.2011 i 01.08.2016 r.

- usługi konserwacyjno-remontowe oraz utrzymanie porządku i czystości zatwierdzonego 18 grudnia 2015 r., przy czym podane w protokole daty zawarcia umowy oraz publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia przypadały odpowiednio na 29 grudnia 2015 r. i 15 marca 2017 r.

Dyrektor wyjaśnił, że podpisywał protokoły po zapewnieniu ze strony osoby je sporządzającej, że wszystkie czynności w postępowaniu zostały wykonane. Wskazał, że winę za powyższe niedociągnięcia ponosi sekretarz komisji, który sporządzał ww. protokoły i który przeoczył terminy oraz dokonał późniejszych wpisów do podpisanego już protokołu. Podał, że w stosunku do tego pracownika, zostaną wyciągnięte konsekwencje służbowe.

(dowód: akta kontroli str. 205-211, 309-324, 336-342, 625-626)

W 2014 r. Starostwo Powiatowe w Elku przeprowadziło w DPS audyt, którym objęto przygotowanie i przeprowadzanie zamówień publicznych w latach 2013 – 2014. Badaniu poddano 11 zamówień publicznych, w tym budowę garażu w 2014 r. oraz dostawę odzieży i obuwia w 2014 r. W wyniku audytu stwierdzono, że postępowania prowadzone były w sposób prawidłowy, zapewniający jawność, konkurencyjność i efektywne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 653-654)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że stwierdzone w toku kontroli przypadki błędnego oszacowania wartości zamówienia w wyniku zastosowania cen lub wartości brutto, a także przypadki chronologicznej niezgodności dat zatwierdzenia protokołów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z datami innych zdarzeń w nich odnotowanych, wskazują na niedostateczny nadzór nad przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań ze strony kierownictwa DPS. Natomiast na brak dostatecznego nadzoru nad dokumentacją dotyczącą wykonania przedmiotu zamówienia wskazuje fakt, że DPS nie był w stanie w trakcie kontroli NIK przedstawić protokołów odbioru niektórych robót pomimo zapewnień, że zostały one faktycznie sporządzone.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości ocenia zabezpieczenie interesów DSP w umowach o udzielenie zamówienia publicznego oraz fakt, że w wyniku ich realizacji osiągnięto założone efekty rzeczowe, wydając na ten cel kwoty ustalone w wyniku rozstrzygnięcia badanych przetargów nieograniczonych i rozpoznania cenowego (rozeznania rynku). Nieprawidłowości dotyczyły natomiast przypadków niewłaściwego zabezpieczenia protokołów potwierdzających właściwe wykonanie przedmiotu zamówienia oraz niezgodności chronologicznej pomiędzy datami zatwierdzenia niektórych protokołów postępowania o udzielenie zamówienie, a datami innych zdarzeń w nich ujętych.

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Sporządzanie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach zgodnie z wytycznymi zawartymi w odpowiednich przepisach.
2. Zapewnienie rzetelnego ustalania wartości szacunkowej zamówień publicznych, w tym dokumentowania metod i obliczeń takiego szacowania.

²⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

3. Podjęcie działań mających na celu przestrzeganie ustawowych wymogów udzielania zamówień publicznych w zakresie jednoznacznego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia, odrzucania ofert oraz terminów przekazywania ogłoszeń do publikacji, a także weryfikowanie zgodności dokumentacji postępowań ze stanem faktycznym.
4. Wprowadzenie rozwiązań służących przestrzeganiu wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych, zwłaszcza w zakresie zapewnienia faktycznej konkurencyjności pomiędzy wykonawcami.
5. Zapewnienie kompletności dokumentacji dotyczącej realizacji zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Olsztynie.

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 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.

Olsztyn, dnia 24 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Andrzej Zyśk