



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-028-03/2014  
P/14/009

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@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 Poznaniu
Kontroler	Alicja Zdych, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92868 z dnia 30 października 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta Krajenka, 77- 430 Krajenka ul. Władysława Jagiełły 9 (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Adam Kitela, Burmistrz Gminy i Miasta Krajenka  (dowód: akta kontroli str. 3)

### Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę kanalizacji sanitarnej i przykanalików w mieście Krajenka i jednostkach osadniczych na terenie gminy, w ramach projektu „Ochrona wód zlewni rzeki Noteć – aglomeracja Krajenka”.

Postępowanie o udzielenie tego zamówienia publicznego przeprowadzone zostało zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>, a odpowiednią umowę zawarto z wykonawcą, który przedłożył najkorzystniejszą ofertę.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Udzielanie zamówienia publicznego w projekcie kluczowym w gminie Krajenka

Opis stanu faktycznego

1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu prowadzenie spraw z zakresu zamówień publicznych (w szczególności organizowanie i przeprowadzanie postępowań o udzielanie zamówień, prowadzenie dokumentacji przetargowej oraz obsługa techniczna komisji przetargowych) przypisane zostało referatowi gospodarki komunalnej, zamówień publicznych i ochrony środowiska. Bezpośredni nadzór nad tym referatem powierzony został Sekretarzowi Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 14, 19)

2. Przedmiotem zamówienia udzielonego przez Gminę i Miasto Krajenka była budowa kanalizacji sanitarnej i przykanalików w mieście Krajenka i jednostkach osadniczych na terenie gminy Krajenka. Zadanie to realizowane było w ramach projektu „Ochrona wód zlewni rzeki Noteć – aglomeracja Krajenka”. Szacunkowa wartość całego projektu określona została na kwotę 18 609 980,64 zł netto (4 847 611,52 euro), w tym:

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

<sup>2</sup> Według stanu na dzień 1 lutego 2011 r. - Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759, ze zm. (dalej: Pzp).

- części I tj. zamówienia na „Budowę kolektorów tranzytowych kanalizacji sanitarnej gminy Krajenka” na kwotę 3 310 484,16 zł netto - równowartość 862 329,81 euro (postępowanie o udzielenie zamówienia nr IOS.341-12/10),
- części II tj. zamówienia na „Budowę kanalizacji sanitarnej i przykanalików w mieście Krajenka i jednostkach osadniczych na terenie gminy Krajenka” na kwotę 15 299 496,48 zł netto - równowartość 3 985 281,71 euro (postępowanie o udzielenie zamówienia nr GOS.271.1.2011).

(dowód: akta kontroli str. 23-71, 191, 177-178)

3. W dniu 23 grudnia 2010 r. Burmistrz Gminy i Miasta Krajenka zawarł z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu, działającym jako instytucja Pośrednicząca dla Priorytetu III „Środowisko Przyrodnicze” Wielkopolskiego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, umowę o dofinansowanie tego projektu. Załącznikiem do umowy były: wniosek o dofinansowanie oraz harmonogram rzeczowo-finansowy, w których wyszczególniony został przedmiot zamówienia wraz z planowanymi wydatkami.

(dowód: akta kontroli str. 23-115)

4. Czynności przygotowawcze do wszczęcia postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z Pzp. W dniu 12 stycznia 2011 r., Burmistrz Gminy i Miasta Krajenka, zarządzeniem nr 17/10 powołał czteroosobową komisję przetargową do oceny ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Budowę kanalizacji sanitarnej i przykanalików w mieście Krajenka i jednostkach osadniczych na terenie gminy Krajenka” w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości powyżej kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp. W zarządzeniu Burmistrz określił skład komisji przetargowej i zakres jej zadań, wskazując, że komisja działa na podstawie regulaminu pracy komisji przetargowej<sup>3</sup> określającego tryb pracy, organizację i zakres obowiązków członków komisji.

Osoby powołane do komisji przetargowej dokonywały także czynności przygotowujących postępowanie dotyczące opisu przedmiotu zamówienia, określenia warunków udziału w postępowaniu oraz oszacowania wartości zamówienia.

Wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia złożyły w dniu 15 marca 2011 r. (tj. w dniu otwarcia ofert), pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenia o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str.116-121, 263, 269-274)

5. Ogłoszenie o zamówieniu publicznym było zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1564/2005 z dnia 7 września 2005 r. ustanawiającym standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w ramach procedur udzielania zamówień publicznych.

W ogłoszeniu o zamówieniu, zamawiający zamieścił informację o tym, że projekt finansowany jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 Priorytet III Środowisko Przyrodnicze Działanie 3.4. Gospodarka wodno-ściekowa.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w sposób zgodny z dyspozycją art. 40 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj.:

- przekazane do publikacji w dniu 1 lutego 2011 r. Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich i opublikowane w dniu 5 lutego 2011 r. w Dzienniku Urzędowym UE,
- zamieszczone 1 lutego 2011 r. w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego i na jego stronie internetowej (eksponowane do dnia 16 marca 2011 r.),

<sup>3</sup> zatwierdzonego zarządzeniem nr 142/08 Burmistrza Gminy Miasta Krajenka z dnia 4 czerwca 2008 r., a następnie zmienionego zarządzeniem nr 43/11 z dnia 4 marca 2011 r.

Zamawiający czterokrotnie dokonywał zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, lecz żadna z tych zmian nie prowadziła do zmiany treści ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str.122-145, 230-241, 244-246)

W ogłoszeniu o zamówieniu publicznym, w sekcji III: *Informacje o charakterze prawnym, ekonomicznym, finansowym i technicznym*, w punkcie III.2 *warunki udziału*, zamawiający nie wskazał dokumentów, jakie powinni składać wykonawcy mający miejsce zamieszkania lub siedzibę poza terytorium Polski<sup>4</sup>. Informacja o tych dokumentach wskazana została natomiast w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, w pkt VI *Wykaz oświadczeń i dokumentów jakie mają dostarczyć wykonawcy*.

Burmistrz Gminy i Miasta Krajenka wyjaśnił, że Zamawiający nie miał obowiązku wskazywania w ogłoszeniu o zamówieniu informacji o dokumentach jakie powinni składać wykonawcy mający miejsce zamieszkania lub siedzibę poza terytorium Polski. Ogłoszenie o zamówieniu zawierało wymagane informacje, które wymienione są w art. 41 Pzp dotyczącym ogłoszenia o zamówieniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego. Burmistrz wskazał, że żaden z punktów tego przepisu nie wymienia informacji o wymaganych od wykonawców dokumentach, jako niezbędnego elementu ogłoszenia, tak jak ma to miejsce np. w przypadku wymagań dotyczących przetargu ograniczonego (art. 48 Pzp), w którym specyfikacja istotnych warunków zamówienia nie jest dostępna dla wszystkich wykonawców.

Wymogi dotyczące dokumentów składanych przez podmioty zagraniczne zostały zamieszczone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, która była ogólnie dostępna dla wszystkich wykonawców na stronie internetowej Zamawiającego od dnia opublikowania ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Każdy wykonawca musiał zapoznać się z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a zatem mógł również w niczym nieutrudniony sposób pozyskać informacje po dokumentach wymaganych od podmiotów zagranicznych.

(dowód: akta kontroli str. 124-125, 198-199, 297)

Gmina i Miasto Krajenka po uchwaleniu planu finansowego nie przekazywała Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej oraz nie zamieściła na własnej stronie internetowej w miejscu wyodrębnionym dla zamówień, wstępного ogłoszenia o planowanych w terminie 12 miesięcy zamówieniach (możliwość taką dawał art. 13 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych).

(dowód: akta kontroli str. 297)

6. Zgodnie z art. 31 ust. 1 Pzp, zamawiający opisał przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (stosownie do wytycznych zawartych w rozporządzeniu 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-użytkowego<sup>5</sup> określającym szczegółowy zakres i formę dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych). W ocenie NIK przedmiot zamówienia został opisany w sposób, który nie utrudniał uczciwej konkurencji.

(dowód: akta kontroli str. 146-176, 191-194)

7. Szacunkowa wartość całego projektu ustalona została – stosownie do dyspozycji art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp – w dniu 10 stycznia 2011 r. (wszczęciem zamówienia nastąpiło w dniu 1 lutego 2011 r.), na podstawie kosztorysu inwestorskiego, sporządzonego na etapie opracowania dokumentacji projektowej, zaktualizowanego według stanu na dzień 10 stycznia 2011 r. Określona ona została na kwotę 4 847 611,52 euro, w tym wartość zamówienia na budowę kanalizacji sanitarnej i przykanalików w mieście Krajenka

<sup>4</sup> Stosownie do postanowień zawartych w § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakie może żądać zamawiający od wykonawcy oraz forma, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817) – uchylone z dniem 20 lutego 2013 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.

i jednostkach osadniczych na terenie gminy Krajenka - na kwotę 3 985 281,71 euro. Podstawą ustalenia wartości zamówienia było całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Zamawiający nie przewidywał udzielenia zamówień uzupełniających oraz nie dopuszczał możliwości składania ofert częściowych.

(dowód: akta kontroli str. 177-189, 204)

8. Zgodnie z art. 42 ust. 1 Pzp, specyfikacja istotnych warunków zamówienia zamieszczona została na stronie internetowej zamawiającego w okresie od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (tj. 5 lutego 2011 r.) do dnia upływu terminu składania ofert (tj. 16 marca 2011 r.). Treść specyfikacji udostępnionej na stronie internetowej odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia zatwierdzonej przez kierownika zamawiającego i była kompletna pod względem zgodności z wymaganiami art. 36 Pzp.

Zawarty w specyfikacji istotnych warunków zamówienia opis sposobu oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu zapewniał zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Zamawiający żądał od wykonawców dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, oświadczeń i dokumentów, które były niezbędne do przeprowadzenia postępowania, a także wskazania w ofercie części zamówienia, której wykonanie zamierzają powierzyć podwykonawcom. W ocenie NIK, formułując warunki udziału w postępowaniu zamawiający nie ograniczył kręgu potencjalnych wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 190-228)

Zapytania do specyfikacji istotnych warunków zamówienia przesłało dziewięciu spośród 13 wykonawców, którzy złożyli ofertę oraz dwóch wykonawców spoza tego grona. Treść zapytań wraz z wyjaśnieniami, a także zmianę specyfikacji istotnych warunków zamówienia dokonaną przed upływem terminu składania ofert, zamawiający przekazał wykonawcom, którym przekazał specyfikację istotnych warunków zamówienia (bez ujawniania źródła zapytania) oraz zamieszczał na stronie internetowej. Na złożone pytania zamawiający udzielił niezwłocznie wyczerpujących i niepozostawiających wątpliwości odpowiedzi. Wprowadzone zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie prowadziły do zmiany treści ogłoszenia, zamawiający nie przedłużał więc terminu składania ofert.

(dowód: akta kontroli str. 229-249)

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zamawiający jako jedyne kryterium oceny ofert, określił kryterium ceny.

(dowód: akta kontroli str. 203)

9. Spośród złożonych ofert, zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryterium przewidzianego w specyfikacji (cena). W ocenie NIK, zastosowanie tego kryterium w przedmiotowym postępowaniu nie utrudniało uczciwej konkurencji oraz nie naruszało zasady równego traktowania wykonawców.

Zamawiający żądał wniesienia wadium w kwocie 150 000 zł, co stanowiło mniej niż 3% wartości zamówienia. Wadia wniesione zostały przez wykonawców przed upływem terminu składania ofert, w formach określonych w art. 45 ust. 6 Pzp (zgodnie z warunkami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia), tj. w:

- gwarancjach bankowych (dwóch wykonawców);
- gwarancjach ubezpieczeniowych (11 wykonawców).

(dowód: akta kontroli str. 200-201, 229)

Zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 1 Pzp zamawiający wyznaczył termin składania ofert na dzień 15 marca 2011 r., tj. po upływie 43 dni od dnia przekazania drogą elektroniczną ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 126, 201)

Dwanaście spośród 13 złożonych ofert było zgodnych ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, przy czym siedmiu wykonawców Zamawiający wezwał do złożenia

w wyznaczonym terminie wymaganych dokumentów lub oświadczeń potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu. Wszyscy wykonawcy złożyli w wyznaczonym terminie żądane przez zamawiającego oświadczenia i dokumenty, które potwierdzały spełnianie wymagań i warunków udziału w postępowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 229)

Zamawiający nie zwracał się do wykonawców o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień, co do elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. W toku postępowania Zamawiający powołał biegłego, który przedstawił opinię dotyczącą ceny ofertowej przedstawionej w ofercie złożonej przez konsorcjum firm Wimar Sp. z o. o. i Wielobranżowe Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe Alfa Sp. z o. o. pod względem możliwości wykonania pełnego zakresu zamówienia przy uwzględnieniu pozycji i cen przedstawionych przez oferenta w kosztorysie ofertowym.

(dowód: akta kontroli str. 229)

Zamawiający wykluczył z postępowania wykonawcę, wobec którego spełnione zostały przesłanki wykluczenia określone w art. 24 Pzp, dotyczące skutków niewniesienia wadium, a następnie, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 5 Pzp, odrzucił ofertę tego wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 229, 265)

W dniu 18 kwietnia 2011 r. zamawiający, stosownie do dyspozycji art. 92 ust. 1 Pzp, po wyborze najkorzystniejszej oferty zawiadomił wykonawców, którzy złożyli oferty, a także zamieścił na stronie internetowej oraz w miejscu publicznie dostępnym informacje, o:

- wyborze najkorzystniejszej oferty wraz ze wskazaniem nazwy i adresu wykonawcy, którego ofertę wybrano, z uzasadnieniem jej wyboru,
- punktacji przyznanej ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łącznej punktacji,
- wykonawcy, którego oferta została odrzucona wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym tego odrzucenia,
- wykonawcy wykluczonym z postępowania wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym wykluczenia,
- terminie, po upływie którego umowa może być zawarta.

(dowód: akta kontroli str. 229, 256-260)

Nie zaistniały przesłanki określone w art. 93 ust. 1 Pzp, które prowadziłyby do unieważnienia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 261-268)

Sporządzony protokół postępowania o udzielenie zamówienia wraz z załącznikami był kompletny, wszystkie wymagane punkty protokołu zostały wypełnione zgodnie z wymaganiami art. 96 ust. 1 Pzp<sup>6</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 261-268)

10. Umowa nr 9/2011/GOS pomiędzy Gminą i Miastem Krajenka reprezentowaną przez Stefana Kitełę – Burmistrza, a Konsorcjum WIMAR Sp. z o. o. oraz Wielobranżowym Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Usługowym Alfa Sp. z o. o. na budowę kanalizacji sanitarnej i przykanalików w mieście Krajenka i jednostkach osadniczych na terenie gminy, w ramach projektu „Ochrona wód zlewni rzeki Noteć – aglomeracja Krajenka” zawarta została w formie pisemnej w dniu 5 maja 2011 r., tj. 17 dni po przesłaniu zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty (faksem w dniu 18 kwietnia 2011 r.). Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, a treść zawartej umowy była tożsama z treścią projektu umowy (wzorem umowy zawartym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia). Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 10.955.283,51 zł netto tj. 13.474.998,71 zł brutto. W umowie z wykonawcą zamieszczono informacje o dofinansowaniu ze środków

<sup>6</sup> Zgodnie ze wzorem podanym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. nr 223, poz. 1458).

Wielkopolskiego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Umowa zawarta została na czas oznaczony, tj. do dnia 30 maja 2013 r. Ukończenie poszczególnych etapów prac nastąpić miało zgodnie z harmonogramem określającym szczegółowe terminy ich wykonania, załączonym do specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zamawiający nie dokonywał istotnych zmian postanowień umowy.

(dowód: akta kontroli str. 275-291)

Niezwłocznie po zawarciu umowy, tj. w dniu 6 maja 2011 r., zamawiający przekazał ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 292-295)

Zabezpieczeniem należytego wykonania umowy była gwarancja ubezpieczenia należytego wykonania umowy, ważna od 5 maja 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. w zakresie gwarancji dobrego wykonania kontraktu oraz od 30 maja 2013 r. do 15 lipca 2014 r. w zakresie gwarancji właściwego usunięcia wad i usterek (nr F11030631-F11030632), odpowiednio na kwotę 404 659,71 zł oraz 121 397,91 zł.

(dowód: akta kontroli str. 289-291)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Gminy i Miasta Krajenka w zbadanym zakresie.

## IV. 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 Poznaniu.

Poznań, dnia 8 stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:  
Alicja Zdych  
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
Wicedyrektor

.....  
podpis

.....  
podpis