



Nr ewid. 178/2013/P/13/193/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**UDZIELANIE I REALIZACJA
PRZEZ URZĄD MIASTA ZIELONA GÓRA
I MIEJSKIE JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE
ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W LATACH 2008–2012**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

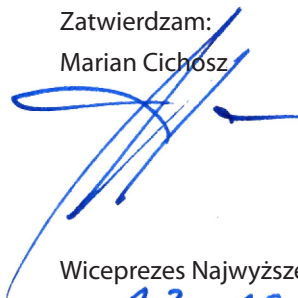
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze:
Zbysław Dobrowolski



Zatwierdzam:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 12.12.2013r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	6
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	7
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	7
3.2. Istotne ustalenia kontroli	8
3.2.1. Wybór wykonawców, w tym przestrzeganie obowiązujących zasad i trybu udzielenia zamówień publicznych	8
3.2.2. Realizacja zawartych umów	12
3.2.3. Rozliczenie poniesionych wydatków	14
3.2.4. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej	15
3.2.5. Nadzór Urzędu Miasta Zielona Góra nad podległymi jednostkami	16
4. INFORMACJE DODATKOWE	17
4.1. Przygotowanie kontroli	17
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	17
5. ZAŁĄCZNIKI.....	19

Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od kwietnia do lipca 2013 r. planową niekoordynowaną kontrolę (P/13/193) *Udzielanie i realizacja przez Urząd Miasta Zielona Góra i miejskie jednostki organizacyjne zamówień publicznych* w czterech jednostkach: Urzędzie Miasta Zielona Góra, Miejskim Zakładzie Komunikacji w Zielonej Górze, Centrum Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego w Zielonej Górze oraz Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Zielonej Górze.

Kontrolę podjęto z inicjatywy własnej NIK, w związku z sugestią Sejmowej Komisji Finansów Publicznych oraz skargami i doniesieniami medialnymi wskazującymi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Okres objęty kontrolą

Badaniami kontrolnymi, z zastosowaniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności, objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r., z uwzględnieniem stanów faktycznych i działań mających wpływ na kontrolowaną działalność podejmowanych przed 2008 r. i po 2012 r.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości udzielania i realizacji zamówień publicznych, w tym głównie:

- zgodność wyboru wykonawców zamówień z obowiązującymi zasadami,
- sposób realizacji zawartych umów,
- prawidłowość rozliczania ponoszonych wydatków,
- funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej, a w Urzędzie Miasta Zielona Góra dodatkowo nadzór nad podległymi jednostkami, w zakresie spraw objętych kontrolą.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, udzielanie i realizację zamówień publicznych przez Urząd Miasta Zielona Góra oraz wybrane miejskie jednostki organizacyjne.

Skontrolowane jednostki w latach 2008–2012 udzieliły łącznie 654 zamówień o łącznej wartości 511.179.161,71 zł. Analiza 40 postępowań zakończonych udzieleniem 103 zamówień publicznych na kwotę 295.615.100,79 zł (57,8% wartości udzielonych) wykazała, że:

1. W 23 przypadkach² postępowania o wartości 242.821.153,92 zł (82% zbadanych) przygotowano i przeprowadzono z zachowaniem wszystkich obowiązujących wymogów. Wykonawcy, wybrani w wyniku postępowań przeprowadzonych we właściwym trybie oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, oferowali najkorzystniejsze warunki. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówień składały oświadczenia o braku okoliczności wyłączających ich udział w tych postępowaniach, a w przypadkach gdy one zaistniały – podlegały wyłączeniu.

W pozostałych postępowaniach nieprawidłowości dotyczyły głównie: sformułowania warunków udziału w postępowaniu w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji (siedem postępowań) [str. 9-10], bezprawnego zastosowania trybu z wolnej ręki (dwa przypadki) [str. 8-9] oraz nierzetelnego ich przygotowania (osiem postępowań) [str. 12].

Ponadto stwierdzono w trzech jednostkach przypadki udzielenia zamówień o łącznej wartości 1.568.031,90 zł bez zastosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, dalej *ustawa Pzp* [str. 10] oraz zaciągnięcie na realizację zamówień przez kierownika jednej jednostki zobowiązań o łącznej wartości 15.240.451,95 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym [str. 12].

W wyniku skontrolowanych postępowań zawarto 103 umowy o udzielenie zamówień, z czego w większości przypadków (68) z zachowaniem wszystkich wymogów wynikających z przepisów prawa. Postanowienia umów były zgodne z przedmiotem zamówienia opisanym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, *dalej SIWZ*, oraz ze zobowiązaniami zawartymi w ofertach. Rzetelnie zabezpieczano również interes zamawiających.

Stwierdzone nieprawidłowości w pozostałych przypadkach dotyczyły: zawarcia umów przez pełnomocników ustanowionych z przekroczeniem zakresu umocowania (31 umów na kwotę 1.642.397,59 zł) [str. 11], zawarcia umów, pomimo nieprzedłożenia przez wykonawców żądanych gwarancji ubezpieczeniowych (trzy przypadki na kwotę 4.112.731,20 zł) [str. 11] oraz niedopuszczalnej zmiany jednej umowy (14.903.940,11 zł), skutkującej również nienależytym zabezpieczeniem interesów zamawiającego [str. 11-12].

2. Wykonawcy zdecydowanej większości zbadanych zamówień (98 spośród 103 zbadanych) wywiązali się ze wszystkich umownych postanowień. W pozostałych pięciu przypadkach nie wyegzekwowano od wykonawców realizacji wszystkich zobowiązań wynikających z zawartych umów [str. 12-13]. Wystąpiły także przypadki nieterminowego regulowania płatności [str. 13-14].

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

² W tym jedno postępowanie na zaprojektowanie i budowę centrum rekreacyjno-sportowego, w którym określono warunki udziału w postępowaniu w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji – jednakże nieprawidłowość wynikała z niedostosowania prawa polskiego do unijnego (zagadnienie to przedstawiono szczegółowo w pkt. 3.2.3. Informacji).

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

3. Środki pochodzące ze źródeł zewnętrznych na finansowanie/współfinansowanie zbadanych zamówień wyniosły 51.468.219,13 zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w ich rozliczaniu, z wyjątkiem jednostkowego przypadku, w którym niezasadne zastosowanie trybu z wolnej ręki skutkowało korektą finansową w wysokości 356.934,16 zł [str. 8, 14-15].

Ponadto jedna ze skontrolowanych jednostek bezprawnie pokryła część wydatków (29.626.911 zł) z otrzymanego zwrotu podatku od towarów i usług [str. 15].

4. System kontroli wewnętrznej w dwóch skontrolowanych jednostkach funkcjonował prawidłowo, natomiast w pozostałych dwóch jednostkach był on nieskuteczny [str. 15-16]. Nadzór Urzędu Miasta Zielona Góra nad podległymi jednostkami w zakresie udzielania zamówień publicznych w świetle ustaleń kontroli wymaga wzmocnienia [str. 16].

W toku kontroli stwierdzono przykład dobrej praktyki dotyczący zorganizowania w 2011 r. przez Urząd Miasta Zielona Góra postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę energii elektrycznej również dla innych jednostek organizacyjnych miasta, w wyniku czego już w roku następnym uzyskano oszczędności w kwocie około 450.000 zł.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości nie miały charakteru systemowego. Zdecydowana ich większość⁴ dotyczyła nieprzestrzegania zasady udzielania zamówień określonej w art. 7 ustawy Pzp, dotyczącej zachowania uczciwej konkurencji. Naruszenie tego wymogu następowało zarówno poprzez formułowanie warunków udziału w postępowaniu (bądź kryteriów oceny ofert) w sposób niezasadnie ograniczający krąg potencjalnych wykonawców, ale również poprzez udzielanie zamówień wykonawcom wybranym z pominięciem ustawowych procedur.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na konieczność wzmocnienia kontroli wewnętrznej przez kierowników skontrolowanych jednostek nad realizacją zadań dotyczących udzielania zamówień publicznych oraz zapewnienia przez Prezydenta Miasta Zielona Góra skuteczniejszych mechanizmów nadzorczych nad działalnością podległych mu jednostek w tym obszarze, a także wyeliminowania stwierdzonych mechanizmów korupcyjnych w działalności jednej z nich. Celom tym służą także wnioski pokontrolne sformułowane w wyniku przeprowadzonych kontroli, przedstawione w pkt. 4.2. Informacji.

Podkreślenia wymaga, że obowiązek udzielania zamówień wyłącznie wykonawcom wybranym w trybach określonych w art. 10 ustawy Pzp, ma na celu nie tylko zapewnienie jasnych zasad udzielania zamówień publicznych oraz umożliwienie dostępu do środków publicznych wszystkim wykonawcom na równych zasadach, ale również ich wydatkowanie w sposób racjonalny, oszczędny i efektywny, jak też kreowanie zaufania społeczeństwa do instytucji życia publicznego.

⁴ Wystąpiły w trzech spośród czterech skontrolowanych jednostek, tj. w Urzędzie Miasta Zielona Góra, Miejskim Zakładzie Komunikacji w Zielonej Górze oraz Centrum Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego w Zielonej Górze.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Wydatki majątkowe⁵ miasta Zielona Góra w 2009 r. znacznie wzrosły w porównaniu do roku poprzedniego (w 2008 r. wynosiły 70.791.900 zł, a w 2009 r. 149.076.049 zł), co było związane z realizacją największej, w okresie objętym kontrolą, miejskiej inwestycji pn. *Budowa centrum rekreacyjno-sportowego w Zielonej Górze (basen + hala widowiskowo-sportowa + parking z infrastrukturą techniczną)*, w związku z realizacją której poniesiono wydatki w łącznej kwocie 154.198.996 zł.

Ponadto miasto realizowało wiele inwestycji, częściowo dofinansowywanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a największe wartościowo dotyczyły przebudowy ul. Jędrzychowskiej w Zielonej Górze⁶, rewitalizacji miasta Zielona Góra⁷ oraz rozbudowy stadionu miejskiego przy ul. Wrocławskiej wraz z zagospodarowaniem terenu⁸.

Jednostki objęte kontrolą, jako tworzące sektor finansów publicznych (art. 9 pkt. 2-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, dalej *uofp z 2009*), zobowiązane są zawierać umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 4 ww. ustawy).

Obowiązek zastosowania ustawy Pzp, istnieje w przypadku zamówień i konkursów, których równowartość przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro (wyłączenia stosowania ustawy zawarte zostały w art. 4 ustawy Pzp), a w przypadku tzw. zamówień sektorowych, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp.

Podstawowymi trybami udzielenia zamówienia, poprzedzonego postępowaniem przygotowanym i przeprowadzonym w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców (art. 7 ust. 1 ustawy Pzp), są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony, a udzielenie zamówienia w innym trybie¹⁰ jest dopuszczalne tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10 ustawy Pzp).

Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy musi być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie (art. 140 ust. 1 ustawy Pzp). Zakazane są istotne zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w siwz oraz określił warunki takiej zmiany. Zmiana umowy dokonana z naruszeniem ww. warunków podlega unieważnieniu (art. 144 ustawy Pzp).

⁵ Wydatki majątkowe po pomniejszeniu o wydatki na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, zakup i objęcie akcji, udziałów.

⁶ Wydatki: 30.560 zł (2008 r.), 4.851.298 zł (2009 r.), 8.240.747 zł (2010 r.), 4.016.820 zł (2011 r.).

⁷ 3.861.574 zł (2008 r.), 302.202 zł (2009 r.), 9.750.018 zł (2010 r.), 2.724.302 zł (2011 r.).

⁸ 1.814.024 zł (2008 r.), 3.999.999 zł (2009 r.), 12.692.419 zł (2010 r.), 2.568.000 zł (2011 r.).

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁰ Negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytanie o cenę albo licytacja elektroniczna.

W zakresie kontrolowanej działalności istotne są również regulacje uofp z 2009 r. (obowiązującej od 1.01.2010 r.) oraz ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹¹, dalej *uofp z 2005 r.* Podstawowe zasady gospodarowania środkami publicznymi dotyczą dokonywania wydatków:

- ♦ na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 1 uofp z 2009, art. 35 ust. 1 uofp z 2005),
- ♦ w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 1 uofp z 2009, art. 35 ust. 3 uofp z 2005).

Nieprawidłowości¹² w wydatkowaniu środków publicznych mogą skutkować odpowiedzialnością na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹³.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wybór wykonawców, w tym przestrzeganie obowiązujących zasad i trybu udzielenia zamówień publicznych

3.2.1.1. Wszystkie skontrolowane jednostki były przygotowane organizacyjnie do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W dwóch zadaniach te realizowały wyspecjalizowane komórki, zaś w pozostałych dwóch stanowiły obowiązki pracowników bądź pełnomocników.

W grupie 40 zbadanych postępowań (na kwotę 295.615.100,79 zł), w 38 przypadkach (288.493.905,10 zł, tj. 97,6% zbadanych) zastosowano właściwy tryb udzielenia zamówienia publicznego, a warunki udziału w 33 postępowaniach (259.190.147,74 zł, tj. 87,7% zbadanych) sformułowano z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Niezasadne zastosowanie trybu niekonkurencyjnego (wolna ręka) wystąpiło tylko w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Zielonej Górze (MOSiR), w dwóch postępowaniach, tj. dotyczących:

- ♦ wykonania projektu zamiennego i robót dodatkowych o wartości 6.874.700 zł przy budowie centrum rekreacyjno-sportowego w Zielonej Górze – zamawiający udzielił zamówienia na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 1 lit b i pkt 5 ustawy Pzp, pomimo, iż nie wystąpiły okoliczności przewidziane w tych przepisach uzasadniające zastosowanie tego trybu (tj. wystąpienie przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów oraz konieczność wykonania robót dodatkowych niezbędnych do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, na które powoływał się zamawiający)¹⁴,

¹¹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹² m.in.: zaciągnięcie zobowiązania lub wydatkowanie środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań lub dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 i art. 15), naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych określonych w art. 17, a polegających m.in. na nieprawidłowościach w procedurze udzielania zamówień czy sprzeczną z przepisami zmianę umowy w sprawie zamówienia publicznego.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

¹⁴ Ujawnione przez Instytucję Zarządzającą Lubuskim Regionalnym Programem Operacyjnym, Urząd Kontroli Skarbowej oraz Urząd Zamówień Publicznych.

- ♦ dostawy urządzenia do konserwacji nawierzchni boisk na kwotę 246.495,69 zł – udzielono zamówienia z naruszeniem przesłanki stosowania tego trybu, o której mowa w art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, polegającym na istotnej zmianie pierwotnych warunków zamówienia, tj. skróceniu o 1/3 okresu gwarancji (z 36 do 24 miesięcy)¹⁵.

Warunki udziału w postępowaniu bądź kryteria oceny ofert w siedmiu przypadkach sformułowano w sposób niezasadnie ograniczający krąg potencjalnych wykonawców, co stanowiło naruszenie zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1 ustawy Pzp). I tak:

- **Miejski Zakład Komunikacji w Zielonej Górze (MZK)** – w dwóch postępowaniach na łączną kwotę 578.100 zł, dotyczących pogwarancyjnego remontu automatycznych skrzyń biegów ZF oraz remontu automatycznych skrzyń biegów Voith DIWA, dyrektor MZK zatwierdziła SIWZ, w których niezasadnie żądano od wykonawców na potwierdzenie warunku posiadania niezbędnej wiedzy i doświadczenia dokumentu¹⁶ wystawionego przez producenta skrzyni biegów, potwierdzającego autoryzację na wykonywanie ww. usług¹⁷. Sformułowanie tego żądania uzasadniano potrzebą zapewnienia najwyższego poziomu usługi. Warunek powyższy spełnili jedynie autoryzowani przedstawiciele ww. producentów, co spowodowało eliminację innych firm specjalizujących się w ww. działalności, a tym samym ograniczenie kręgu potencjalnych wykonawców. W wyniku ww. żądań z postępowania przetargowego wykluczono oferenta proponującego koszt remontu jednej skrzyni ZF w przedziale od 19.097,70 zł do 19.475,59 zł, podczas gdy cena wybranego wykonawcy wyniosła 45.946,06 zł. Ustalono również, iż wykluczony wykonawca wykonywał oraz wykonuje naprawy ww. skrzyń biegów w innych przedsiębiorstwach, realizując zadania terminowo i z należytą starannością. Natomiast w postępowaniu na ubezpieczenie generalne o wartości 816.647,10 zł (ubezpieczenie: od ognia i innych zdarzeń losowych, mienia od kradzieży z włamaniem i rabunku, szyb od stłuczenia, odpowiedzialności cywilnej, komunikacyjne), jedno z kryterium oceny ofert, zawarte w SIWZ zatwierdzonym przez dyrektora MZK, pomimo zakazu wynikającego z art. 91 ust. 3 ustawy Pzp, odnosiło się do struktury organizacyjnej wykonawców (oczekiwano posiadania placówki na terenie miasta Zielona Góra).
- **Urząd Miasta Zielona Góra** – w dwóch postępowaniach dotyczących zaciągnięcia kredytów (łącznie: do 100.000.000 zł za wynagrodzeniem 34.912.342,95 zł – w obydwu przypadkach okres kredytowania wynosił 10 lat; prowizja od transzy kredytu 0,30%; wysokość odsetek – WIBOR3M; marża 0,16% i 2,20%) zażądał od wykonawców posiadania zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego na prowadzenie działalności bankowej w zakresie objętym zamówieniem, uniemożliwiając tym samym udział w postępowaniach działającym w Polsce bankom zagranicznym, uprawnionym do udzielania kredytów na mocy art. 48j w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe¹⁸. Zgodnie z tymi przepisami, instytucja kredytowa może udzielać kredytów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie określonym w zezwoleniu udzielonym przez właściwe władze nadzorcze państwa macierzystego. Udział w postępowaniach dotyczących zaciągnięcia kredytów większej liczby wykonawców mógłby skutkować wyborem korzystniejszej oferty kredytowej. Przyczyną powyższych nieprawidłowości, według wyjaśnień Prezydenta Miasta Zielona Góra, był brak doświadczenia w przygotowywaniu tego typu zamówień.
- **Centrum Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego w Zielonej Górze (CKUiP lub Szkoła)** – w dwóch postępowaniach, przygotowanych i prowadzonych przez pełnomocnika, w związku z realizacją przez Szkołę części projektu „Fascynacje zakłète w nauce i biznesie”¹⁹, warunki udziału w postępowaniu sformułowano zostały nieadekwatnie do wartości zamówienia. Od wykonawców zadań koordynatora regionalnego ds. finansowych oraz rozliczeń i finansów (łączna kwota wydatków: 117.863 zł), pełnomocnik żądał m.in. doświadczenia w zakresie tożsamyh zadań wykonywanych w ramach projektów o wartości co najmniej 16 mln zł, podczas gdy wartość projektu realizowanego przez Szkołę, którego dotyczyły postępowania wynosiła ok. 6 mln zł. Przyczyną takiego

¹⁵ W tej sprawie NIK skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy obowiązującej w czasie popełnienia czynu).

¹⁶ W postaci certyfikatu, zaświadczenia, świadectwa.

¹⁷ W tej sprawie NIK skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.

¹⁹ CKUiP realizowało projekt w konsorcjum ze spółką Doradztwo Gospodarcze DGA SA Poznań, w ramach Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013.

działania była, według wyjaśnień pełnomocnika, dbałość o zapewnienie należytego wykonania zamówienia, jednakże, jak wyżej wskazano, stawiane żądania znacznie przewyższały przedmiot zamówienia (stanowiły 266% wartości projektu faktycznie realizowanego przez Szkołę), co w sposób nieuzasadniony ograniczyło krąg potencjalnych wykonawców.

Poza powyższymi nieprawidłowościami stwierdzono w trzech jednostkach przypadki wyboru wykonawców zamówień z pominięciem procedur określonych w ustawie Pzp²⁰. Obowiązek zawierania umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych wynika z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Celem stosowania procedur przetargowych jest nie tylko eliminacja niezasadnego ograniczenia wykonawcom równego dostępu do środków publicznych (a więc naruszenia zasady uczciwej konkurencji), ale również zapewnienie, że środki finansowe wydatkowano w tych przypadkach w sposób możliwie najbardziej efektywny. Główną przyczyną tych nieprawidłowości był brak wystarczającej wiedzy o ustawie Pzp oraz błędna interpretacja jej przepisów. I tak, w:

- **Urządzie Miasta Zielona Góra** – w pierwszych kwartałach 2011 i 2012 r. firma OTAGO, która została wybrana bez zastosowania procedur ustawy Pzp (wskutek zbyt późnego uruchomienia procedury przetargowej przez odpowiedzialnego za to zadanie kierownika Biura Informatyki) świadczyła usługi asysty technicznej i konserwacji oprogramowania zintegrowanego systemu zarządzania miastem za łącznym wynagrodzeniem 270.556,26 zł.
- **CKUiP** – wicedyrektor CKUiP, działając na podstawie pełnomocnictwa²¹ Prezydenta Miasta Zielona Góra, zawarła z dyrektorem CKUiP trzy umowy zlecenia o łącznej wartości 142.366,37 zł na wykonywanie czynności konsultanta i doradcy w związku z realizowanym przez CKUiP projektem, naruszając we wszystkich przypadkach ustawę Pzp. Pierwszą umowę zawarto w dniu 28.08.2007 r., bez zastosowania ustawy Pzp (tj. wbrew wymogom określonym w art. 7 ust. 3 ww. ustawy), po czym pomimo zakazu określonego w art. 32 ust. 2 ustawy Pzp, dokonano podziału zamówienia na dwie części w celu ominięcia stosowania procedur Pzp i udzielono dwóch kolejnych zleceń. Bez zastosowania ustawy Pzp dokonano również wyboru świadczeniodawcy usługi kompleksowej dotyczącej zakupu energii i jej dystrybucji, pomimo że obligowała do tego kwota wydatkowanych na ten cel środków – 194.210,82 zł, znacznie przekraczająca próg równowartości 14.000 euro (art. 4 pkt 8 Pzp) od którego obowiązkowe jest przeprowadzenie postępowania zgodnie z zasadami Pzp.
- **MZK** – wykonawcy wybrani bez uprzedniego zastosowania obowiązujących procedur zrealizowali zamówienia na łączną kwotę 960.898,45 zł, a dotyczyły one: naprawy układów zasilania paliwa²², zakupu i montażu szyb do autobusów komunikacji miejskiej²³ oraz usługi zakupu i dystrybucji energii²⁴. Wartość poszczególnych zamówień publicznych obligowała do zastosowania ustawy Pzp, stosownie do postanowień art. 4 pkt 8 Pzp.

3.2.1.2. Zawarcie 68 ze 103 zbadanych umów w sprawie udzielenia zamówień publicznych nastąpiło w pełni zgodnie z postanowieniami ustawy Pzp. Zapisy umowne były zgodne z warunkami sformułowanymi w SIWZ i oferowanymi przez wykonawców oraz zabezpieczały interes zamawiających. Stwierdzone w pozostałych przypadkach nieprawidłowości dotyczyły:

- zawarcia umów przez pełnomocników ustanowionych z przekroczeniem zakresu umocowania,
- niewyegzekwowania od wykonawców przedłożenia, przed zawarciem umów, gwarancji ubezpieczeniowych (trzy przypadki),
- niedopuszczalnej zmiany jednej umowy, skutkującej również nienależytym zabezpieczeniem interesów zamawiającego.

²⁰ To jest (m.in.) bez wszczęcia postępowania, wyboru trybu udzielenia zamówienia, ogłoszenia postępowania, wyboru dostawcy lub wykonawcy i udokumentowania czynności. W związku z opisanymi nieprawidłowościami NIK skierowała zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy obowiązującej w czasie popełnienia czynu).

²¹ Pełnomocnictwo Prezydenta Miasta Zielona Góra wyrażające zgodę na zatrudnienie i podpisanie z dyrektorem CKUiP umów dotyczących realizacji przez nią zadań konsultanta i doradcy w ramach realizacji projektu „Centrum kształcenia na odległość na wsiach”.

²² Wydatki w 2010 r. – 69.506,18 zł, 2011 r. – 69.066,90 zł.

²³ 2010 r. – 174.414 zł, 2011 r. – 118.727,15 zł.

²⁴ 2010 r. – 185.049,26 zł, 2011 r. – 238.472,22 zł i do 30.06.2012 r. – 105.662,74 zł.

I tak, w miejskiej jednostce budżetowej **CKUiP** spośród 72 zbadanych umów, 31 na łączną kwotę 1.642.397,59 zł zawartych zostało przez pełnomocników (reprezentujących, zgodnie z zapisami umów, „Gminę Zielona Góra o statusie miejskim – CKUiP”), ustanowionych przez byłą dyrektorkę CKUiP z przekroczeniem zakresu umocowania, w tym 17 umów przez dwóch pełnomocników, którzy nie byli pracownikami CKUiP zatrudnionymi na umowę o pracę (w tym osoba pełniąca funkcję Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze). Kontrola NIK wykazała, że dyrektorka CKUiP ustanowiła pełnomocników do przygotowania i przeprowadzenia postępowań oraz do zawarcia z wykonawcami w imieniu CKUiP umów związanych z realizacją projektów. Tymczasem Prezydent Miasta Zielona Góra upoważnił dyrektorkę CKUiP do dokonywania wszelkich czynności związanych z realizacją projektów, w związku z którymi udzielono skontrolowanych zamówień oraz do działania w jego imieniu w zakresie zwykłego zarządu, nie udzielił jednak w żadnym przypadku upoważnienia dla ustanawiania dalszych pełnomocników (art. 106 Kodeksu cywilnego²⁵). Prezydent Miasta Zielona Góra potwierdził w toku kontroli NIK ważność umów zawartych przez pełnomocników (na podstawie art. 103 § 1 Kodeksu cywilnego²⁶).

Pełnomocnicy „zewnętrzni” w okresie objętym kontrolą przeprowadzili ponad połowę²⁷ postępowań o udzielenie zamówień publicznych w CKUiP. Przypisanie tak szerokiego zakresu uprawnień jednej osobie (pełnomocnikowi) poprzez przydzielenie jej zadań dotyczących przygotowania i przeprowadzania postępowań o zamówienie publiczne²⁸, w ich następstwie wyboru wykonawców oraz zawarcia z nimi umów²⁹, stwarza w ocenie Najwyższej Izby Kontroli sytuacje korupcjogenne.

W **Urzędzie Miasta Zielona Góra**, na skutek przeoczenia pracownika Biura Zarządzania Drogami, nie wyegzekwowano dostarczenia (przed zawarciem umów - łączna wartość: 3.975.931,20 zł) przez wykonawców zadań dotyczących wbudowania mas mineralno-asfaltowych aktualnej polisy ubezpieczenia dotyczącej odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej wraz z odpowiedzialnością cywilną kontraktową z tytułu wykonywania robót drogowych, na sumę ubezpieczenia min. 500 tys. zł.

Zawarcie umowy o udzielenie zamówienia publicznego na kwotę 136.800 zł, pomimo nie przedłożenia przez wykonawcę prawidłowej gwarancji ubezpieczeniowej, wystąpiło również w **MOSiR**, w postępowaniu na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu przy rozbudowie stadionu żużlowego w Zielonej Górze. Gwarancja ubezpieczeniowa miała zawierać bezwarunkowe zobowiązanie gwaranta do pokrycia należności w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Tymczasem dostarczona przez wykonawcę gwarancja ubezpieczeniowa zabezpieczała jedynie sytuację jego odstąpienia od umowy. Dyrektor tej jednostki wyjaśnił, iż dostarczoną przez wykonawcę gwarancję uznał za zabezpieczającą interesy zamawiającego. Jednakże w toku kontroli NIK dyrektor MOSiR wyegzekwował dostarczenie odpowiedniej gwarancji ubezpieczeniowej. W jednostce tej stwierdzono również przypadek niedopuszczalnej zmiany umowy (o wartości 14.903.940,11 zł), dotyczącej I etapu rozbudowy stadionu żużlowego.

²⁵ Pełnomocnik może ustanowić dla mocodawcy innych pełnomocników tylko wtedy, gdy umocowanie takie wynika z treści pełnomocnictwa, z ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa (art. 106 KC).

²⁶ Jeżeli zawierający umowę jako pełnomocnik nie ma umocowania albo przekroczy jego zakres, ważność umowy zależy od jej potwierdzenia przez osobę, w której imieniu umowa została zawarta.

²⁷ Spośród 58 postępowań przeprowadzonych w CKUiP, 30 przeprowadzili pełnomocnicy niebędący pracownikami Szkoły zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę.

²⁸ Możliwość wynikająca z art. 15 ust. 2 ustawy Pzp.

²⁹ Pełnomocnik może ustanowić dla mocodawcy innych pełnomocników tylko wtedy, gdy umocowanie takie wynika z treści pełnomocnictwa, z ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa (art. 106 KC).

Mianowicie, w toku realizacji zamówienia wydłużono o ponad 5 miesięcy termin wykonania zadania w stosunku do wskazanego w ofercie, podczas gdy zamawiający nie przewidział możliwości zmiany terminu w ogłoszeniu o zamówieniu ani w SIWZ oraz nie określił warunków takiej zmiany, co stanowiło naruszenie art. 144 ust. 1 ustawy Pzp. Ponadto, pomimo zmiany terminu rozbudowy stadionu żużlowego, w wyniku przeoczenia, nie wyegzekwowano od wykonawcy odpowiedniego przedłużenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

3.2.1.3. Inne nieprawidłowości, stwierdzone tylko w **MOSiR**, dotyczyły:

- zaciągnięcia zobowiązań na łączną kwotę 15.240.451,95 zł na realizację zamówień³⁰ z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym,
- nierzetelnego wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych w zakresie udzielania zamówień (w sprawozdaniach za lata 2010 i 2012³¹, wskutek błędów pracownika, zaniżono ich wartość odpowiednio o 380.922,04 zł i 9.740.000 zł) oraz niezgodności sprawozdania budżetowego Rb-285 za 2011 r. z ewidencją księgową³² (różnica kwoty zaangażowania wydatków wyniosła 8.460.849,14 zł, a powstała w wyniku niezaewidencjonowania wszystkich zaciągniętych zobowiązań),
- nierzetelnego przygotowania w latach 2009–2010 ośmiu postępowań na łączną kwotę 5.414.890 zł na promocję miasta poprzez sport. Promowanie miasta miało się odbywać głównie poprzez: umieszczenie jego nazwy/logo na strojach zawodników i trenerów, gadżetach promocyjnych, środkach transportu, banerach/koziołkach umieszczonych na obiektach sportowych, w których zespoły rozgrywały mecze w roli gospodarza oraz udział określonej liczby zawodników w imprezach wskazanych przez zamawiającego. Nie zaplanowano jednak jakie wymierne efekty zamierza się osiągnąć oraz nie określono mierników, które pozwoliłyby ocenić postęp realizacji umów oraz efektywność poniesionych wydatków, o której mowa w art. 44 ust. 3 uofp z 2009 r. (wcześniej: art. 35 ust. 3 uofp z 2005 r.).

Zaprezentowane powyżej ustalenia stanowiły podstawę do sformułowania we wszystkich jednostkach ocen pozytywnych mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie przestrzegania zasad i trybu udzielania zamówień publicznych.

3.2.2. Realizacja zawartych umów

Realizacja zdecydowanej większości udzielonych zamówień następowała zgodnie z umownymi postanowieniami. W przypadkach udzielania zaliczek na poczet wykonania zamówienia spełnione zostały obowiązujące w tym zakresie wymogi. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim nieegzekwowania od wykonawców umownych postanowień i wystąpiły one w przypadku pięciu umów (4,9% zbadanych).

W **MZK**, w przypadku umów z 2008 r. i 2011 r. na dostawę oleju napędowego, badanie dokumentacji części dostaw³³ wykazało, że we wszystkich przypadkach dokumentacja ta była niepełna

³⁰ Zobowiązania wynikające z opłaty za wycinkę drzew przy budowie centrum rekreacyjno-sportowego i rozbudowie stadionu żużlowego – etap III i IV oraz zakupu wielofunkcyjnego urządzenia do konserwacji nawierzchni sportowych. W wyniku ujawnienia tych nieprawidłowości NIK skierowała zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

³¹ W toku kontroli NIK złożono korekty sprawozdań.

³² W tej sprawie NIK skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

³³ Odpowiednio 54 dostaw o wartości 6.783.013,77 zł (wartość umowy: 21.144.552 zł) i 45 dostaw na kwotę 7.873.831,79 zł (wartość umowy: 21.126.910,50 zł).

(brak komisyjnego odbioru paliwa, niespełniające umownych wymogów świadectwa jakości). Dodatkowo, w 2012 i 2013 r., pomimo, iż wystąpiły ponadnormatywne braki³⁴ w łącznej ilości 1.139 litrów o wartości 6.196 zł, to MZK nie podejmował działań reklamacyjnych wobec jednego z dostawców oraz nie dochodził należności z ww. tytułu. Ponadto, od dostawcy części zamiennych związanych z eksploatacją autobusów komunikacji miejskiej nie wyegzekwowano utrzymania stałego zapasu magazynowego, określonego umową. Wartość niedoborów wyniosła 20.357,75 zł, a kwota niewymierzonej i niedochodzonej kary 1.225 zł. Przyczyną powyższych nieprawidłowości była nierzetelna realizacja obowiązków służbowych pracowników odpowiedzialnych za przyjęcie zakupionego paliwa.

Niedopełnienie obowiązków pełnomocnika **MOSiR**, wynikających z ustawy Pzp³⁵ w postępowaniu na zaprojektowanie i rozbudowę stadionu spowodowało uwzględnienie przez Krajową Izbę Odwoławczą odwołania jednego z oferentów i obciążenie MOSiR kosztami postępowania w wysokości 13.600 zł. MOSiR nie dochodził ich zwrotu, wbrew umownym zapisom zobowiązującym pełnomocnika do ich pokrycia. Dodatkowo, w ww. postępowaniu dopuszczono do sytuacji, w której przez osiem miesięcy³⁶ funkcję kierownika budowy pełniła osoba niespełniająca wszystkich warunków określonych w SIWZ. Wszystkie roboty budowlane prowadzone pod kierownictwem tej osoby zostały odebrane i opłacone, a zmiana na ww. stanowisku na osobę spełniającą wszystkie wymogi nastąpiła dopiero w toku kontroli NIK (w lipcu 2013 r.).

Ponadto, w ramach realizacji ww. zadania wystąpiły opóźnienia w wykonaniu kompletnej dokumentacji projektowej, niezbędnej do uzyskania zamiennego pozwolenia na budowę. Pozwolenie to uzyskano dopiero 18 czerwca 2013 r., zatem niemożliwe było dotrzymanie terminu wykonania zadania, ustalonego na 30 lipca 2013 r. (na dzień 11 lipca 2013 r. wartość wykonanych, odebranych i opłaconych robót budowlanych w związku z realizacją ww. zadania wyniosła 13,7% wartości umowy).

W ramach realizacji zamówień stwierdzono przypadki regulowania zobowiązań niezgodnie z umownymi zapisami. W **MZK**, na skutek niewystarczających środków w planie finansowym na 2012 r., nieterminowo regulowano płatności z tytułu dostaw paliw i części zamiennych. Opóźnienia dotyczyły zobowiązań z okresu październik-grudzień w kwocie 1.107.658,59 zł i skutkowały one zapłatą odsetek w wysokości 2.638,33 zł³⁷. Wskazać jednak należy, że MZK podejmował działania celem zapobieżenia ww. opóźnieniom oraz minimalizacji ich negatywnych skutków. W październiku 2012 r. poinformowano Prezydenta Miasta Zielona Góra, iż zaplanowane wydatki na paliwa na 2012 r. do końca września zrealizowano już w 91%³⁸ i istnieje ryzyko braku środków na bieżące regulowanie zobowiązań. Powodem przekroczenia planu wydatków w 2012 r. był większy niż planowano wzrost cen paliwa i części zamiennych oraz kosztów obowiązkowych ubezpieczeń OC pojazdów. Dyrektor MZK wskazała, że jednostka liczyła również na zakończenie

³⁴ Umowa określała że dopuszczalne różnice w dostawach oleju napędowego (przeliczone do temperatury referencyjnej + 150C) wynoszą $\pm 0,2\%$. Kontrola dostaw oleju napędowego od 5 stycznia 2012 r. do 26 marca 2013 r. wykazała, że w 28 przypadkach wystąpiła różnica powyżej dopuszczalnego braku.

³⁵ W toku prowadzonego postępowania pełnomocnik nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 3 Pzp, dotyczącego wezwania wykonawcy do złożenia oświadczenia lub dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu.

³⁶ 5.11.2012 r. – 5.07.2013 r.

³⁷ W tej sprawie NIK skierowała zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

³⁸ Z zaplanowanych 7.070.000 zł zrealizowano 6.440.000 zł.

rozliczeń projektu „Poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze II etap” i otrzymanie dofinansowania z Urzędu Marszałkowskiego. Niestety do końca 2012 r. dofinansowania nie otrzymała. Prezydent Miasta Zielona Góra nie zwiększył dotacji dla jednostki, w efekcie MZK stracił w grudniu 2012 r. płynność finansową i przestał regulować niektóre zobowiązania. Plan finansowy za 2012 r. w paragrafach 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) i 4430 (różne opłaty i składki) przekroczono łącznie o 2.420.242 zł. MZK, wobec braku środków na uregulowanie zobowiązań, wynegocjował z kontrahentami m.in. anulowanie kolejnej noty odsetkowej oraz przesunięcie terminów zapłaty na 2013 r. Nieterminowe płatności (30.451 zł) wystąpiły również w **CKUiP**, jednak nie skutkowały one zapłatą odsetek za zwłokę. W **Urzędzie Miasta Zielona Góra** stwierdzono natomiast przedwczesne dokonywanie płatności. Pomimo, że w dwóch zadaniach³⁹ dotyczących wbudowania mas mineralno-asfaltowych, zastrzeżono, że co najmniej 20% wartości umowy będzie stanowić ostatnią płatność, to łącznie 598.117,29 zł (15 % łącznej kwoty wynagrodzenia) uiszczono wcześniej, a w jednym przypadku⁴⁰ ostatnia płatność w wysokości 74.763,45 zł nastąpiła dodatkowo przed ukończeniem przez wykonawcę zadania. Przyczyną zaistniałej sytuacji było, według wyjaśnień zastępcy dyrektora odpowiedzialnego departamentu, przeoczenie i nieświadome działanie pracownika.

Sposób realizacji zawartych umów we wszystkich jednostkach oceniono pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

3.2.3. Rozliczenie poniesionych wydatków

Rozliczanie ponoszonych wydatków w dwóch skontrolowanych jednostkach oceniono pozytywnie, zaś w pozostałych dwóch pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

W grupie zbadanych postępowań, dofinansowanie ich realizacji ze źródeł zewnętrznych wyniosło łącznie 51.468.219,13 zł i dotyczyło:

- ♦ budowy centrum rekreacyjno-sportowego w Zielonej Górze – zadanie realizowane przez MOSiR. Środki te pozyskało miasto w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 uzyskując dofinansowanie w wysokości 31.353.302,78 zł oraz z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej w wysokości 15.000.000 zł.
- ♦ remontu drogi wojewódzkiej nr 282 – zadanie realizowane przez Urząd Miasta Zielona Góra, dofinansowane środkami pochodzącymi z rezerwy subwencji ogólnej w kwocie 3.600.300 zł.
- ♦ wszystkich zbadanych zamówień realizowanych⁴¹ przez CKUiP – dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej wyniosło 1.514.616,35 zł.

Środki finansowe pochodzące ze źródeł zewnętrznych wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a stwierdzone nieprawidłowości w działalności **MOSiR** dotyczyły:

- bezprawnego zastosowania w jednym postępowaniu trybu z wolnej ręki skutkowało korektą finansową⁴² w wysokości 356.934,16 zł (opisano w pkt. 3.2.1.1. informacji),

³⁹ Wbudowanie mas mineralno-asfaltowych na drogach, dla których funkcje zarządcy pełni Prezydent Miasta Zielona Góra: do 4500 t – fragmenty remontowanych jezdni ulic o powierzchniach do 20 m² – zadanie II realizowane przez CAPRI-bit; do 2500 t – fragmenty remontowanych jezdni ulic o powierzchniach powyżej 20 m² – zadanie III realizowane przez CAPRI-bis.

⁴⁰ Zadanie II realizowane przez CAPRI-bit.

⁴¹ W związku z realizacją projektów: „E-learning nowa jakość kształcenia”, „Centrum matura bez barier (...)”, „Akademia Profesjonalnych umiejętności”, „Fascynacje zaklęte w nauce (...)”, „Centra kształcenia na odległość na wsiach”.

⁴² Nieprawidłowości ujawnione przed wszczęciem kontroli NIK przez: Instytucję Zarządzającą Lubuskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2007-2013, Urząd Kontroli Skarbowej oraz Urząd Zamówień Publicznych.

- naruszenia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców w postępowaniu na zaprojektowanie i budowę centrum rekreacyjno-sportowego. Żądano bowiem zaświadczenia o przynależności do właściwej Izby Samorządu Zawodowego oraz wskazano, że wymagane uprawnienia muszą być zgodne z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (art. 12), co spowodowało ograniczenie udziału w postępowaniu dla podmiotów z państw członkowskich UE. Natomiast zgodnie z przepisami wspólnotowymi⁴³, państwo członkowskie jest zobowiązane zwolnić usługodawców prowadzących działalność w innym państwie członkowskim z wymogów obowiązujących osoby wykonujące dany zawód, prowadzące działalność na jego terytorium, dotyczących uzyskania zezwolenia, rejestracji albo członkostwa w organizacji lub instytucji zawodowej. W celu realizacji tego wymogu państwo członkowskie mogło wprowadzić rejestrację tymczasową albo członkostwo *pro forma*. Dostosowanie przepisów krajowych w powyższej sprawie, tj. umożliwienie tymczasowego lub okazjonalnego wykonywania zawodu na terytorium RP przez architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów państw członkowskich UE nastąpiło dopiero z dniem 13 grudnia 2008 r.⁴⁴ Z uwagi, iż nieprawidłowość ta wynikała z niedostosowania prawa polskiego do unijnego odstąpiono od konieczności odzyskania od beneficjenta środków finansowych⁴⁵. Kwota naliczonej, ale niedochodzonej korekty finansowej wyniosła 1.468.296,47 zł.

W **MOSiR** wystąpiły ponadto nieprawidłowości polegające na pokryciu części wydatków w latach 2008–2012 w kwocie łącznej 29.626.911 zł z otrzymanego zwrotu podatku od towarów i usług⁴⁶, co stanowiło naruszenie zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostki budżetowe, sformułowanych w przepisach ustawy o finansach publicznych (art. 20 ust. 1 uofp z 2005 r. i art. 11 ust. 1 uofp z 2009 r.).

3.2.4. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej

Spośród czterech skontrolowanych jednostek, w dwóch (Urząd Miasta Zielona Góra oraz CKUiP) funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w obszarze zamówień publicznych oceniono pozytywnie. W obydwu jednostkach obowiązywały stosowne procedury kontroli, a w Urzędzie Miasta zagadnienia te były objęte również audytem wewnętrznym. Dodatkowym elementem wzmacniającym prawidłowość działania obydwu jednostek było wdrożenie systemu zarządzania jakością. W pozostałych dwóch jednostkach system ten nie działał skutecznie.

I tak, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w **MOSiR** oceniono pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Ustalono bowiem, że w zakresie przygotowania, przeprowadzenia i realizacji postępowań o zamówienie publiczne sprowadzała się ona do akceptowania przez dyrektora tej jednostki wszystkich działań podejmowanych w ww. obszarze. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, kontrola wewnętrzna prawidłowości zadań realizowanych przez daną komórkę organizacyjną MOSiR stanowiła obowiązki jej kierownika. Zamówienia publiczne należały do zakresu działania działu administracyjnego. Tymczasem do 3.09.2012 r. dział ten nie posiadał

⁴³ Art. 6 Dyrektywy 2005/36/WE z 7 września 2005 r. (Dz.U. UE.L.2005.255.22).

⁴⁴ Ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów oraz ustawy Prawo budowlane (Dz. U. Nr 210, poz. 1321).

⁴⁵ Pismem z 11.01.2012 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pełniące funkcję Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne poinformowało o przyjęciu do wiadomości decyzji Instytucji Zarządzającej (Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego) w kontekście możliwości przejścia przez budżet państwa ciężaru finansowego korekty.

⁴⁶ W tej sprawie NIK skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określone w art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

kierowniczego stanowiska (pracownicy komórki podlegali bezpośrednio dyrektorowi MOSiR), a po tej dacie funkcję tę objęła osoba, do której obowiązków należało jednocześnie przygotowanie i przeprowadzenie postępowań. Nastąpiło zatem połączenie zadań wykonawczych z kontrolnymi. W **MZK**, wewnętrzne uregulowania w zakresie kontroli wewnętrznej nie były dostosowane do struktury organizacyjnej oraz nie stanowiły udokumentowanego, spójnego systemu kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem, o których mowa w ustawie o finansach publicznych oraz w komunikacie Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁷. Z tych względów działalność MZK w zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej oceniono negatywnie.

3.2.5. Nadzór Urzędu Miasta Zielona Góra nad podległymi jednostkami

Pozytywnie oceniono nadzór Urzędu Miasta nad podległymi jednostkami, chociaż ujawnione przypadki naruszania Pzp wskazują na konieczność wzmocnienia mechanizmów kontrolnych, ustanowionych w celu minimalizowania ryzyka niezgodnych z prawem działań w ramach realizacji procesu udzielania zamówień publicznych. W toku kontroli NIK stwierdzono, że sposób udzielania zamówień publicznych oraz sprawy finansowe były przedmiotem kontroli Urzędu we wszystkich skontrolowanych przez NIK jednostkach. W wyniku kontroli Urząd formułował zalecenia i egzekwował informacje o sposobie wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, Urząd nie kierował zawiadomień do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, gdyż nie stanowiły one czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, bądź oczekiwano na rozstrzygnięcia w tych sprawach przez inne organy. W ramach sprawowanego nadzoru nad sprawami finansowymi, w wyniku przekroczenia przez MZK za 2012 r. zaplanowanych kosztów, Prezydent Miasta Zielona Góra złożył zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Odnotować jednakże należy, iż powyższe przekroczenie nastąpiło na skutek niewystarczających środków finansowych zaplanowanych dla MZK, o czym Prezydent Miasta był informowany przez MZK już w październiku 2011 r. (pkt 3.2.2 Informacji).

⁴⁷ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

4.1 Przygotowanie kontroli

Jednostki do kontroli wybrano na podstawie wyników analizy przedkontrolnej (skargi, doniesienia medialne, liczba oraz wartość udzielonych zamówień).

Kontrola została poprzedzona kontrolą w jednej z jednostek organizacyjnych miasta⁴⁸ – stwierdzono wówczas nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych skutkujących skierowaniem zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz dodatkowym wystąpieniem do Prezydenta Miasta Zielona Góra z wnioskiem o zapewnienie kontroli nad sposobem wyboru wykonawców zamówień.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skontrolowaną działalność wszystkich czterech jednostek (wykaz skontrolowanych jednostek w załączniku).

Sformułowano 13 wniosków pokontrolnych⁴⁹, dotyczących m.in.:

- zapewnienia formułowania warunków udziału w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych przy zachowaniu zasady uczciwej konkurencji,
- zlecania usług i dostaw na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych,
- wzmocnienia systemu kontroli wewnętrznej,
- podjęcia działań przez dyrektora MOSiR w celu pokrycia w planie finansowym na 2013 r. zobowiązań z tytułu opłaty za wycinkę drzew oraz wyegzekwowania od pełnomocnika kosztów postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą (KIO).

Wszystkie podmioty przekazały informacje o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych. Sformułowane przez NIK wnioski zostały zrealizowane bądź przyjęto je do realizacji.

I tak, m.in.:

- zadeklarowano przestrzeganie zasad udzielania zamówień publicznych,
- powiadomiono o wprowadzonych mechanizmach kontroli wewnętrznej,
- dyrektor MOSiR poinformował o wystąpieniu do Prezydenta Miasta Zielona Góra o zwiększenie planu finansowego oraz o obciążeniu pełnomocnika kosztami postępowania przed KIO.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożył dyrektor MOSiR, a dotyczyły one:

- niespójności oceny ogólnej kontrolowanej działalności z jej uzasadnieniem oraz z ocenami cząstkowymi, zakwestionowania przez NIK pokrywania wydatków ze środków pochodzących ze zwrotu podatku od towarów i usług oraz zasadności zmieszczenia uwagi wskazującej na treść komunikatu Ministerstwa Finansów dotyczącego rozstrzygnięcia dokonanego przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 24 czerwca 2013 r., z którego wynika, że „nie będą kwestionowane dotychczasowe rozliczenia gminnych jednostek budżetowych jako podatników VAT (...)”,
- oceny w zakresie niedochodzenia od pełnomocnika zwrotu kosztów postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą.

Komisja Rozstrzygająca w Najwyższej Izbie Kontroli, Uchwałą⁵⁰ z 25 września 2013 r. oddaliła ww. zastrzeżenia w całości.

⁴⁸ S/12/006, kontrola w temacie Udzielanie zamówień publicznych przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze oraz realizacja umów w tym zakresie w latach 2010–2012.

⁴⁹ Teksty wystąpień pokontrolnych skierowanych do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek zostały zamieszczone na stronie internetowej BIP Najwyższej Izby Kontroli: <http://bip.nik.gov.pl/>.

⁵⁰ KPK/KPO-415-175/2013.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem **51.714.920 zł**, z czego:

- uszczuplenie środków lub aktywów – 21.020 zł [ustalenia opisane na str. 13 Informacji],
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 34.198.584 zł [str. 9-12, 14-15],
- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 2.638 zł [str. 13],
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 5.414.890 zł [str. 12],
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 8.474.449 zł [str. 12],
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 3.603.339 zł [str. 12, 14].

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości, w trzech jednostkach stwierdzono 13 czynów uzasadniających podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wobec powyższego NIK skierowała zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określone w następujących przepisach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: art. 7, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 17 ust. 1b pkt 1 (art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy obowiązującej w czasie popełnienia czynów), art. 17 ust. 1b pkt 2 (art. 17 ust. 1 pkt 2 lit a ustawy obowiązującej w czasie popełnienia czynu) oraz art. 18 ust. 2.

Wykaz skontrolowanych podmiotów

1. Urząd Miasta Zielona Góra
2. Miejski Zakład Komunikacji w Zielonej Górze
3. Centrum Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego w Zielonej Górze
4. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Zielonej Górze

ZAŁĄCZNIK NR 2

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Prezydent Miasta Zielona Góra	Janusz Kubicki
2.	Dyrektor Miejskiego Zakładu Komunikacji w Zielonej Górze	Barbara Langner
3.	Dyrektor Centrum Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego w Zielonej Górze	Bogusław Baszczak – od 8 marca 2012 r. Małgorzata Olech-Klonecka – od 1 września 2007 r. do 7 marca 2012 r.
4.	Dyrektor Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Zielonej Górze	Robert Jagiełowicz

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Przewodniczący Sejmowej Komisji Kontroli Państwowej
2. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
3. Wojewoda Lubuski
4. Marszałek Województwa Lubuskiego
5. Prezydent Miasta Zielona Góra
6. Przewodniczący Rady Miasta Zielona Góra