



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-02-03/2013
P/13/193

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/193 – Udzielanie i realizacja przez Urząd Miasta Zielona Góra i miejskie jednostki organizacyjne zamówień publicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Natalia Kajzer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84877 z dnia 28 marca 2013 r. 2. Lidia Sobkowiak-Mariasz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84878 z dnia 28 marca 2013 r. 3. Anna Nowakowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84876 z dnia 28 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Zielonej Górze, ul. Sulechowska 41, 65-022 Zielona Góra (MOSiR)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Jagielowicz, od dnia 7 stycznia 2008 r. dyrektor MOSiR (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK pozytywnie ocenia prawidłowość wyboru wykonawców, w tym przestrzegania obowiązujących zasad i trybu udzielania zamówień publicznych sformułowanych w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: „Pzp”), pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły bezprawnego zastosowania trybu z wolnej ręki oraz nierzetelnego dokonywania lub dokumentowania czynności wymaganych przepisami Pzp.

Kontrola wykazała, że wprawdzie wywiązano się z obowiązku sprawozdawczego sformułowanego w art. 98 ustawy Pzp, jednak w sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach za lata 2010 i 2012 wykazano dane niezgodne ze stanem faktycznym (zaniżono ich wartość odpowiednio o 380.922,04 zł i 9.740.000 zł).

Wyłonienie wykonawców zamówień następowało każdorazowo na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty w oparciu o przyjęte kryteria. Prawidłowo zawierano umowy na realizację zamówień publicznych, jednak w dwóch przypadkach nie zapewniono w pełni zabezpieczenia interesu zamawiającego wskutek przyjęcia nieprawidłowo sporządzonej gwarancji oraz niewyegzekwowania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, obejmującego cały okres rękojmi za wady lub gwarancji jakości, w związku z przedłużeniem terminu wykonania umowy. W jednym przypadku stwierdzono niezgodność zawartej umowy ze wzorem umowy dołączonej do SIWZ. Ponadto, w zamówieniu publicznym na rozbudowę stadionu żużlowego – etap I dokonano zmiany umowy z naruszeniem zasad określonych w art. 144 Pzp.

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

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

NIK negatywnie ocenia zaciąganie zobowiązań przez dyrektora MOSiR z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym. Ustalono nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły niezabezpieczenia środków na opłatę za wycinkę drzew przy budowie centrum rekreacyjno-sportowego i rozbudowie stadionu żużlowego – etap III i IV oraz dostawy wielofunkcyjnego urządzenia do konserwacji nawierzchni sportowych.

NIK krytycznie ocenia sposób realizacji części zbadanych umów o udzielenie zamówień publicznych, w zakresie nieegzekwowania od wykonawców realizacji obowiązków wynikających z postanowień umownych.

Z naruszeniem zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostki budżetowe sformułowanych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ oraz ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴, MOSiR pokrywał swoje wydatki w części wynoszącej 29.626.911,00 zł ze środków pochodzących z otrzymanego zwrotu podatku od towarów i usług w latach 2009 - 2011. Jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości była słabość systemu kontroli wewnętrznej w MOSiR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wybór wykonawców, w tym przestrzeganie obowiązujących zasad i trybu udzielania zamówień publicznych

1.1. Przygotowanie MOSiR do udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2008-2012 zadania związane z zamówieniami publicznymi (sformułowane ogólnie „przygotowanie i realizacja postępowań o udzielenie zamówień publicznych”) ujęto w obowiązkach pracowników komórki administracyjnej MOSiR (do 1.09.2012 r. – Agnieszka Fidali, następnie zadania te powierzono Agnieszce Dudzińskiej). Szczegółowy podział obowiązków związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań ujęto w regulaminie pracy komisji przetargowej, obowiązującym od 25.01.2008 r.

Na próbie 15 zbadanych postępowań (opisanych w pkt. 1.2. wystąpienia) stwierdzono, że:

- przygotowanie i przeprowadzenie 14 postępowań należało do zadań komisji przetargowej, do której w czterech przypadkach powołano również pracowników Urzędu Miasta Zielona Góra (dalej *Urząd*), zajmujących się w Urzędzie zamówieniami publicznymi bądź inwestycjami,
- w jednym przypadku przygotowanie i przeprowadzenie postępowania powierzono pełnomocnikowi (opisano w pkt. 1.2.).

(dowód: akta kontroli str. 19-23, 92-97, 382- 392, 525-538, 558-561, 565-567, 582-611, 742-771)

Wśród członków komisji przetargowej każdorazowo znajdowały się osoby, które uczestniczyły w szkoleniach związanych z zamówieniami publicznymi, dotyczących również zmian w obowiązujących przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 562)

Odnosnie zakupów o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro obowiązywały zarządzenia dyrektora MOSiR.

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 563-564)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Utrata mocy z dniem 01.01.2010 r.

Opis stanu
faktycznego

1.2. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych

W latach 2008-2012 MOSiR udzielił łącznie 58 zamówień o wartości brutto 190.678.827,42 zł (netto 156.736.515,96 zł), z czego w: 2008 r. – 8 zamówień o wartości 118.129.432,79 zł⁵, 2009 r. – 12 o wartości 20.491.133,40 zł⁶, 2010 r. – 15 o wartości 4.895.889,27 zł⁷, 2011r. – 8 o wartości 1.229.109,40 zł⁸, 2012 r. – 15 o wartości 11.990.951,10 zł⁹.

(dowód: akta kontroli str. 24-33)

Liczbę i wartość udzielonych zamówień prawidłowo wykazano w rocznych sprawozdaniach, o których mowa w art. 98 ust. 1 Pzp, z wyjątkiem sprawozdań za 2010 i 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 24-33, 568-581)

Badaniem objęto 15 postępowań¹⁰ o łącznej wartości 181.347.424,80 zł brutto (95% ogółu), dotyczące zamówień udzielonych:

- 1) w dniu 5.08.2008 r. spółce SKANSKA na kwotę 141.399.999 zł w systemie „zaprojektuj i wybuduj” na budowę centrum rekreacyjno-sportowego w Zielonej Górze (poprzedzone przetargiem nieograniczonym) oraz w dniu 1.06.2009 r. na kwotę 6.874.700 zł, w trybie z wolnej ręki, na wykonanie projektu zamiennego i wykonanie robót dodatkowych¹¹,
- 2) 22.04.2009 r. firmie ABK Projekt na kwotę 390.400 zł, dotyczące wykonania projektu budowlanego rozbudowy stadionu żużlowego w Zielonej Górze wraz z nadzorem autorskim w ramach zadania inwestycyjnego „Rozbudowa stadionu miejskiego przy ulicy Wrocławskiej oraz zagospodarowanie terenu – etap I” (poprzedzone przetargiem nieograniczonym),
- 3) 17.11.2009 r. spółce ALSTAL Grupa Budowlana na kwotę 14.903.940,11 zł, dotyczące rozbudowy stadionu żużlowego w Zielonej Górze wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną – etap I odcinek południowy (poprzedzone przetargiem nieograniczonym),
- 4) na promocję Miasta Zielona Góra poprzez sport:
 - Zielonogórskiemu Klubowi Żużlowemu SSA (dalej ZKŻ) – 3 zamówienia o łącznej wartości 3.299.900 zł brutto (tj. w dniu 26.06.2009 r. na kwotę 1.500.000 zł, poprzedzone przetargiem nieograniczonym i 13.10.2009 r. na kwotę 300.000 zł w trybie z wolnej ręki na wykonanie zamówienia uzupełniającego oraz 19.07.2010 r. na kwotę 1.499.900 zł, poprzedzone przetargiem nieograniczonym),
 - GRONO SSA (koszykówka), dalej Grono - 3 zamówienia o łącznej wartości 2.014.990 zł brutto (tj. w dniu 26.06.2009 r. na kwotę 400.000 zł, poprzedzone przetargiem nieograniczonym i 7.12.2009 r. na kwotę 115.000 zł w trybie z wolnej ręki na wykonanie zamówienia uzupełniającego oraz 30.06.2010 r. na kwotę 1.499.990 zł, poprzedzone przetargiem nieograniczonym),
 - 30.11.2009 r. Zielonogórskiemu Klubowi Sportowemu (tenis stołowy), dalej ZKS, na kwotę 50.000 zł, poprzedzone przetargiem nieograniczonym,
 - 2.12.2009 r. Akademickiemu Związkowi Sportowemu (piłka ręczna), dalej AZS, na kwotę 50.000 zł, poprzedzone przetargiem nieograniczonym.
- 5) w trybie z wolnej ręki w dniu 22.11.2011 r. spółce MORSAL Lewińscy na kwotę 246.495,69 zł, dotyczące dostawy urządzenia wielofunkcyjnego do konserwacji nawierzchni sportowych wraz z akcesoriami na potrzeby MOSiR,
- 6) 31.07.2012 r. spółce Bud-Inwent na kwotę 136.800 zł, dotyczące pełnienia funkcji inspektora nadzoru przy "Rozbudowie stadionu żużlowego w Zielonej Górze - etap III i IV" (poprzedzone przetargiem nieograniczonym),

⁵ wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego

⁶ w tym 8 o wartości 14.428.037,80 zł w trybie przetargu nieograniczonego i 4 o wartości 6.063.095,60 zł z wolnej ręki

⁷ w tym 11 o wartości 3.661.778,70 zł w trybie przetargu nieograniczonego i 4 o wartości 1.234.110,57 zł z wolnej ręki

⁸ w tym 6 o wartości 906.755,18 zł w trybie przetargu nieograniczonego i 2 o wartości 322.354,22 zł z wolnej ręki

⁹ w tym 11 o wartości 11.143.567,05 zł w trybie przetargu nieograniczonego i 4 o wartości 847.384,05 zł z wolnej ręki

¹⁰ Postępowania do badania wyłoniono w drodze doboru celowego przy uwzględnieniu wartości zamówienia oraz przedmiotu zamówienia.

¹¹ Związanych z powiększeniem widowni hali sportowej do 5.000 miejsc siedzących na trybunach, tj. o 1.000 więcej niż wynikało z umowy podstawowej.

- 7) 26.10.2012 r. spółce Sport Halls na kwotę 11.980.200 zł, dotyczące zaprojektowania i rozbudowy stadionu żużlowego w Zielonej Górze wraz z infrastrukturą techniczną - etap III i IV (poprzedzone przetargiem nieograniczonym).

(dowód: akta kontroli str. 92-97, 382-392, 525-538, 582-611, 742-771)

Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na zaprojektowanie i budowę centrum rekreacyjno-sportowego (dalej CRS) oraz zamówienie z wolnej ręki na wykonanie projektu zamiennego i wykonanie robót dodatkowych, realizowane w ramach projektu dofinansowanego środkami Unii Europejskiej pn. „Budowa Centrum Rekreacyjno-Sportowego w Zielonej Górze”, kontrolowane było przez Instytucję Zarządzającą Lubuskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2007-2013 (dalej IZ) i Urząd Kontroli Skarbowej w Zielonej Górze (dalej UKS). Legalność wyboru trybu z wolnej ręki była również przedmiotem kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej UZP). Stwierdzone przez ww. instytucje nieprawidłowości dotyczyły:

- w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego - naruszenia art. 7 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 2 Pzp, poprzez określenie warunków dotyczących udokumentowania uprawnień wykonawców w sposób utrudniający udział w postępowaniu wykonawcom zagranicznym¹². IZ odstąpił w tym przypadku od konieczności odzyskania środków od beneficjenta (wartość korekty: 1.468.296,47 zł), bowiem charakter nieprawidłowości związany był z niedostosowaniem prawa polskiego do unijnego,
- braku przesłanek uzasadniających zastosowanie trybu z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 5 Pzp) na wykonanie projektu zamiennego i wykonanie robót dodatkowych w hali CRS, co skutkowało koniecznością nałożenia korekty finansowej w wysokości 356.934,16 zł.

(dowód: akta kontroli str. 582-611)

Kontrola NIK wykazała, że przygotowanie i przeprowadzenie pozostałych zbadanych postępowań nastąpiło z zachowaniem zasad określonych w Pzp, z wyjątkiem:

- nieprawidłowości związanych z szacowaniem wartości zamówienia bądź udokumentowaniem tej czynności,
- nieprawidłowego sporządzania protokołu postępowania,
- braku podstaw do zastosowania trybu z wolnej ręki w przypadku zamówienia na dostawę wielofunkcyjnego urządzenia do konserwacji nawierzchni sportowych oraz niewyegzekwowania przez zamawiającego od wykonawcy zamówienia dokumentów umożliwiających potwierdzenie zgodności oferowanego sprzętu z wymaganiami postawionymi przez zamawiającego i ich weryfikację,
- niewyegzekwowania przez MOSiR od dostawcy wielofunkcyjnego urządzenia do konserwacji nawierzchni sportowych przed podpisaniem umowy dokumentów potwierdzających spełnianie wymagań określonych w zaproszeniu.

(dowód: akta kontroli str. 92-97, 382- 392, 525-538, 582-611, 742-771)

Dodatkowo, przygotowując postępowanie na promocję Miasta poprzez sport nie określono mierników, które pozwoliłyby ocenić postęp realizacji umów oraz efektywność poniesionych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 582-611, 614-616)

Stwierdzono również przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań z uwagi na brak zabezpieczenia w planie finansowym MOSiR środków na sfinansowanie opłaty za zezwolenie na wycinkę drzew w związku z budową CRS.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach za 2010 r. zaniżono wartość udzielonych zamówień o 380.922,04 zł, natomiast za 2012 r. zaniżono liczbę udzielonych zamówień o dwa, a wartość udzielonych zamówień zaniżono o 9.740.000 zł. W toku kontroli NIK przekazano do UZP korekty ww. sprawozdań z prawidłowymi danymi.

¹² Wymagano 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.

Dyrektor MOSiR wyjaśnił, że błędy w ww. sprawozdaniach powstały na skutek nieuwagi pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 568-581, 614-616)

2. Dyrektor MOSiR przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań z uwagi na brak zabezpieczenia w planie finansowym MOSiR środków na sfinansowanie opłaty za zezwolenie na wycinkę drzew w związku z budową CRS, co stanowiło naruszenie art. 193, w związku z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym kierownik jednostki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Kwota zaciągniętych zobowiązań ponad plan finansowy wynosiła 13.950.889,56 zł.

(dowód: akta kontroli str. 772-820)

Dyrektor MOSiR 15.09.2008 r. wystąpił do Prezydenta Zielonej Góry o wydanie pozwolenia na wycinkę drzew zgodnie z opracowanym zagospodarowaniem terenu na realizację przedsięwzięcia pn. „Budowa centrum rekreacyjno-sportowego w Zielonej Górze (basen, hala widowiskowo-sportowa oraz parking z infrastrukturą techniczną)”. W dniu 19.09.2008 r. Prezydent wydał decyzję zezwalającą na wycinkę drzew oraz ustalił wysokość opłaty za ich usunięcie w wysokości 14.054.310,90 zł. Decyzja stała się ostateczna 06.10.2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 772-775)

Z uwagi na brak środków przeznaczonych na ten cel 20.10.2008 r. dyrektor złożył wniosek o rozłożenie należności na 12 rat. W dniu 04.11.2008 r. MOSiR uzyskał decyzję rozkładającą należność na 12 rat (każda płatna na koniec kwartału) począwszy od 20.03.2009 do 17.10.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 776-778)

Na dzień, w którym decyzja stała się ostateczna (06.10.2008 r.), w planie finansowym MOSiR na budowę CRS (rozdział 92695 § 6050) zabezpieczono środki w wysokości 6.752.000 zł (uchwała XXVI/359/08 z 26.06.2008 r.¹³). Zobowiązania na ten dzień wynosiły łącznie 20.702.889,56¹⁴ zł. Zobowiązanie z tytułu opłaty za wycinkę drzew w kwocie 13.950.889,56 zł nie miało zatem pokrycia w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 779-794, 859-866)

Dyrektor MOSiR zapytany dlaczego, nie wystąpił o zabezpieczenie w planie środków na opłatę za wycinkę drzew wyjaśnił, że MOSiR jest czynnym podatnikiem VAT, w związku z tym koszty inwestycji rozliczane są w kwotach netto. (...) *Wniosek o rozłożenie na raty opłaty za wycinkę drzew, związany był z oczekiwaniem na zwrot podatku VAT z Urzędu Skarbowego (...).*

(dowód: akta kontroli str. 823-825)

Prezydent Miasta, w sprawie niezabezpieczenia w budżecie środków na opłatę za wycinkę drzew wyjaśnił, że: *W związku z tym, że MOSiR jest czynnym podatnikiem VAT zwrot środków z Urzędu Skarbowego zapewnił pełne pokrycie kosztów, także wycinki drzew, w planie inwestycji.*

(dowód: akta kontroli str. 826-828)

Zobowiązania w jednostce budżetowej można zaciągać do wysokości kwot ujętych w planie finansowym na dzień ich powstania, a nie do wysokości wydatków pomniejszonych o ewentualne ich zwroty.

3. W zamówieniach dotyczących:

- usługi promocji Miasta poprzez sport,
- wykonania projektu budowlanego rozbudowy stadionu żużlowego,

¹³ Łączne nakłady finansowe ujęte w wieloletnim programie inwestycyjnym na lata 2008-2010 na budowę CRS wynosiły 147.000.000 zł, obciążone zobowiązaniami w wysokości: kontrakt na budowę CRS z 05.08.2008 r. SKANSKA S.A. - 141.399.999 zł, Inżynier Kontraktu – umowa z 17.09.2008 r. – 1.586.000 zł.

¹⁴ W tym: budowa CRS 6.489.978,66 zł, Inżynier Kontraktu 158.600 zł., opłata za wycinkę drzew 14.054.310,90 zł.

- robót budowlanych dotyczących rozbudowy stadionu żużlowego (etap I),
- dostawy wielofunkcyjnego urządzenia do konserwacji nawierzchni sportowych,
- pełnienia funkcji inspektora nadzoru przy rozbudowie stadionu (etap III i IV),
- robót budowlanych przy rozbudowie stadionu żużlowego (etap III i IV),

wartość przedmiotu zamówienia ustalono - według zapisów w protokołach z postępowania - na podstawie środków zabezpieczonych w budżecie MOSiR, co było niezgodne z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp, który stanowi, że wartość zamówienia stanowi całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Dodatkowo, w odniesieniu do robót budowlanych, zgodnie z art. 33 ust. 1 ww. ustawy, wartość zamówienia ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie tych robót) bądź planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie tych robót).

(dowód: akta kontroli str. (dowód: akta kontroli str. 77-82, 102-113, 396, 413, 425-430, 454, 582-611, 742-771)

Ponadto:

- przewidując w dwóch przetargach na promocję Miasta udzielenie zamówień uzupełniających (na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 6 ww. ustawy), przy ustalaniu wartości zamówienia nie uwzględniono wartości zamówień uzupełniających, pomimo wymogu określonego w art. 32 ust. 3 ww. ustawy.
- w zakresie postępowania dotyczącego zaprojektowania i rozbudowy stadionu żużlowego - etap III i IV, opisu przedmiotu zamówienia, zgodnie z art. 31 ust. 2 Pzp, dokonano w programie funkcjonalno-użytkowym (PFU), opracowanym 6.07.2012 r., natomiast oszacowanie wartości przedmiotu zamówienia nastąpiło na podstawie środków zabezpieczonych w planie finansowym, zatwierdzonym w dniu 1.02.2012 r. w rozdziale 92695 § 6050 w wysokości 10 mln zł. Takie działanie było niezgodne z cyt. art. 33 ust. 1 pkt 2 oraz art. 35 ust. 1 Pzp, które stanowią, że wartość przedmiotu zamówienia na roboty budowlane ustala się w oparciu o planowane koszty prac projektowych i koszty robót budowlanych określone w PFU nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (co nastąpiło 24.08.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 582-611, 742-757, 867-877)

Dyrektor MOSiR, odnośnie nieprawidłowego szacowania wartości przedmiotu zamówienia wyjaśnił, że:

- w zakresie promocji Miasta poprzez sport: *Z uwagi na specyfikę przedmiotu zamówienia nie widziałem możliwości rzetelnego ustalenia jego wartości, dlatego dokonywano tego na podstawie zabezpieczonych środków.* Odnośnie nie uwzględnienia wartości zamówień uzupełniających wyjaśnił, że: *Nastąpiło to na skutek przeoczenia osoby przygotowującej przetarg.*
- w zakresie pełnienia funkcji inspektora nadzoru przy "Rozbudowie stadionu żużlowego w Zielonej Górze - etap III i IV": *wartość ta została ustalona na podstawie środków zabezpieczonych w planie finansowym w oparciu o przeprowadzone przez Zamawiającego zamówienia o tym charakterze oraz rozeznanie rynku. Przed wprowadzeniem zadania do budżetu ustalono wartość w oparciu o wskaźnik cenowy WKI (1,8% – 3,2%) dla nadzoru autorskiego z kontrolowaniem rozliczeń budowy (...). Jedynie przez przeoczenie nie udokumentowano tych czynności.*
- w zakresie robót budowlanych etapu I wyjaśnił, że: *W planie finansowym zabezpieczono środki na ww. zadania, w związku z czym uznał on, że tylko do tej kwoty należy oszacować wartość przedmiotu zamówienia. Nieudokumentowanie szacowania wartości zamówienia było wynikiem przeoczenia, a zapisy w protokole były wynikiem przyjętej błędnej praktyki.*

- w zakresie dostawy wielofunkcyjnego urządzenia wskazał, że wartość zamówienia została ustalona przez Kierownika Zespołu Obiektów na podstawie informacji pozyskanych z internetu, co nie zostało udokumentowane. Dyrektor nie był w stanie określić dokładnej daty ustalenia wartości zamówienia, stwierdził, że czynność ta została dokonana przed 25.10.2011 r., po badaniu rynku dokonanym po drugim przetargu. Nieudokumentowanie szacowania wartości zamówienia było, według wyjaśnień, wynikiem przeoczenia.

- w zakresie zaprojektowania i rozbudowy stadionu żużlowego w Zielonej Górze wraz z infrastrukturą techniczną - etap III i IV: *W zatwierdzonym w dniu 1 lutego 2012 r. planie finansowym MOSiR zabezpieczono środki na realizację inwestycji w wysokości 10 mln zł, dlatego też uznałem, że tylko do tej wysokości należy oszacować wartość przedmiotu zamówienia. Dopiero po otwarciu ofert plan finansowy został urealniony.*

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 547, 829-830, 854-858)

4. Nierzetelnie sporządzono protokoły z postępowań na wykonanie projektu budowlanego stadionu żużlowego oraz na rozbudowę stadionu żużlowego (etap I), bowiem nie zawarto w nich wszystkich informacji wymaganych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹⁵, i tak:

- w formularzu ZP-1/PN nie zamieszczono podpisów przewodniczącego i członka komisji przetargowej, a w formularzu ZP-17 nie potwierdzono dokonania oceny warunków udziału w postępowaniu (analiza dokumentacji wykazała jednakże, że ocena taka była przeprowadzona rzetelnie),
- pomimo, że w toku postępowania wpłynęły protesty, nie wskazano informacji w tym zakresie w pkt. 11 formularza ZP-2/PN i nie sporządzono formularza ZP-22.

(dowód: akta kontroli str. 403, 405-408, 428, 536-537)

Dyrektor MOSiR stwierdził, że *nie posiada wiedzy na temat przyczyn nieprawidłowości, ponieważ pracownik odpowiedzialny za prawidłowe sporządzenie protokołu postępowania oraz załączników do protokołu postępowania przebywa na zwolnieniu lekarskim. Ponadto osoba ta została odsunięta od zadań związanych z zamówieniami publicznymi.*

(dowód: akta kontroli str. 409, 547)

5. Przygotowując zamówienia na promocję Miasta poprzez sport nie określono mierników, które pozwoliłyby ocenić postęp realizacji umów oraz efektywność poniesionych wydatków, o której mowa w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (wcześniej: art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30.06.2005 r.). Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami, wydatki publiczne powinny być dokonywane z zachowaniem m.in. zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W wyniku przeprowadzonych w ww. zakresie postępowań MOSiR w latach 2009-2010 dokonał wydatków w łącznej kwocie 5.414.890 zł brutto na promocję Miasta.

Dyrektor MOSiR, odnośnie braku planowania, przed udzieleniem ww. zamówień, jakie efekty zamierza osiągnąć wyjaśnił, że: *Nie określano wymiernych efektów jakie mają być osiągnięte. Jest to trudne do założenia. Przeprowadzenie szczegółowych badań marketingowych wiąże się z wysokimi kosztami (pracownicy MOSiR nie byłiby w stanie we własnym zakresie ocenić postępu realizacji umów). Ponadto efekty działań promocyjnych nie są zawsze mierzalne i są widoczne dopiero w dłuższym okresie czasowym (nawet kilkuletnim) (...)* Ponadto wyjaśnił: *uzyskane sukcesy sportowe (tytuł drużynowego Mistrza Polski na żużlu w 2009 i 2011 r., srebrny medal w 2010 r., awans koszykarzy Zastalu do najwyższej klasy rozgrywkowej, a następnie wielki sukces koszykówki – zdobycie Mistrza Polski w 2013 r., medale tenisistów stołowych w 2012 i 2013 r.) zwróciły uwagę całej Polski na nasze miasto (...). Nazwa Miasta Zielona Góra była wielokrotnie wymieniana w różnych mediach. Kształtowany pozytywny wizerunek Miasta, które stawia na sport i rozwój młodzieży. Główne efekty zamówienia: 1) Reklama Miasta Zielona Góra – większa ilość klientów biznesowych oraz większa ilość inwestycji w mieście (...), zwiększenie ilości usługobiorców (...); 2) Pozytywny wizerunek Miasta Zielona Góra – podniesienie poziomu*

¹⁵ Dz. U. Nr 188, poz. 1154.

rozpoznawalności oraz zwiększenie atrakcyjności Miasta, wzmożenie efektów turystycznych (głównie hotelowych, gastronomicznych); 3) Propagowanie zdrowego trybu życia, zachęcanie dzieci i młodzieży do aktywnego spędzania czasu wolnego. Zwiększenie ww. wartości zakładałem jako potencjalne do uzyskania, nie badałem natomiast faktycznego rezultatu. Nadmieniam, że Zielonogórski Klub Żużlowy przeprowadził statystyki oglądalności meczów żużlowych na antenach TVP za 2009r. oraz na antenie TVP Sport za 2010 r. W 2009 r. mecze z udziałem zawodników Falubazu obejrzało 2 770 700 osób (załącznik nr 1). W 2010 r. mecze z udziałem zawodników Falubazu obejrzało 1 823 196 osób. Wysokość poniesionych nakładów finansowych (z umów) jest zdecydowanie niższa, niż wyniósłby koszt reklamy na różnego rodzaju nośnikach reklamowych (głównie w mediach o zasięgu ogólnopolskim). Pozostali wykonawcy takich badań nie przeprowadzali (nie wnioskowaliśmy o nie).

(dowód: akta kontroli str. 582-611, 614-616)

Obowiązek uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów wynika z wyżej cytowanych przepisów. Niezbędne jest zatem określenie wymiernych efektów, jakie planuje się osiągnąć oraz wskaźników umożliwiających ocenę postępu założonych celów i efektywności ponoszonych nakładów.

6.1. MOSiR udzielił w dniu 22.11.2011 r. zamówienia¹⁶ na kwotę 246.495,69 zł w trybie z wolnej ręki na dostawę urządzenia do konserwacji nawierzchni z naruszeniem przesłanki stosowania tego trybu, o której mowa w art. 67 ust. 1 pkt 4 Pzp, polegającym na istotnej zmianie pierwotnych warunków zamówienia, tj. skróceniu o 1/3 okresu gwarancji (z 36 do 24 miesięcy). Postępowanie zostało poprzedzone dwoma unieważnionymi postępowaniami prowadzonymi w trybie przetargu nieograniczonego (nie wpłynęły żadne oferty).

(dowód: akta kontroli str. 37-63, , 75-76, 86)

W zakresie skrócenia okresu gwarancji Robert Jagielowicz dyrektor MOSiR stwierdził, że wykonawca, w ramach ceny za przedmiot zamówienia, nie chciał się zgodzić na 36 – miesięczny okres gwarancji. W związku z tym na etapie prowadzenia negocjacji okres ten został skrócony do 24 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 90)

Obniżenie w kontrolowanym postępowaniu wymagań¹⁷ w zakresie udzielenia gwarancji jakości na sprzęt dostarczony do realizacji przedmiotu zamówienia, z pierwotnie przewidzianych 36 miesięcy od dnia protokolarnego odbioru zamówienia na 24 miesiące, stanowiło w ocenie NIK istotną zmianę pierwotnych warunków zamówienia¹⁸.

(dowód: akta sprawy str. 87-88)

6.2. MOSiR nie wyegzekwował od dostawcy urządzenia do konserwacji nawierzchni przedłożenia wraz z ofertą szczegółowych informacji dotyczących parametrów proponowanego sprzętu i urządzeń (kart katalogowych) lub innych dokumentów potwierdzających spełnienie minimalnych wymagań technicznych sformułowanych przez zamawiającego w zaproszeniu (pkt 4.1.). Jednocześnie w protokole z negocjacji i umowie zawartej 22.11.2011 r. opisując przedmiot zamówienia wskazano jego cechy (wymagania minimalne). Nieokreślenie w umowie przedmiotu zamówienia w sposób konkretny i zindywidualizowany (brak ww. dokumentów) nie pozwalał ustalić, co na etapie zawierania umowy było przedmiotem zamówienia.

¹⁶ Umowa nr MOSIR 10/XI/2011 zawarta przez MOSiR, reprezentowany przez Roberta Jagielowicza.

¹⁷ Dokument „Wytyczne dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki i zapytania” wskazuje, co należy rozumieć przez „istotną zmianę warunków zamówienia” i wynika z niego, że: „za istotną zmianę warunków zamówienia należy uznać również obniżenie w ramach postępowania [...] wymagań stawianych wykonawcom w stosunku do postępowania prowadzonego uprzednio” w trybie konkurencyjnym, np. obniżenie znacznie wymagań dotyczących wysokości wadium, modyfikacja w zakresie niektórych parametrów przedmiotu zamówienia, istotna zmiana warunków płatności, wysokości kar umownych, okresu i warunków gwarancji oraz wysokości odszkodowania.

Dokument dostępny na stronie Urzędu Zamówień Publicznych: <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:598>

¹⁸ O istotności zmiany umowy traktuje również opinia dostępna na stronie Urzędu Zamówień Publicznych: <http://uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:1555>

Zgodność oferowanego sprzętu z wymaganiami postawionymi przez zamawiającego wynika dopiero z protokołu zdawczo-odbiorczego sprzętu z 6.12.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 64-76, 83-85, 98-101)

Dyrektor MOSiR wyjaśnił, że *potwierdzenie zgodności oferowanego sprzętu z wymaganiami postawionymi przez zamawiającego nastąpiło w oparciu (...) o ustne deklaracje wykonawcy składającego ofertę*. Jako przyczynę braku doprecyzowania opisu przedmiotu zamówienia w protokole i umowie wskazał *niedopatrzenie pracownika*.

(dowód: akta kontroli str. 91)

Przyjmowanie ustnych deklaracji wykonawcy dotyczących przedmiotu zamówienia stanowi naruszenie zasady pisemności postępowania sformułowanej w art. 9 ust. 1 ustawy Pzp.

7. W postępowaniu na pełnienie funkcji inspektora nadzoru przy rozbudowie stadionu żużlowego - etap III i IV wadium ustalono w zawyżonej wysokości, tj. 3,7% wartości przedmiotu zamówienia, podczas gdy z art. 45 ust. 4 Pzp wynika, że maksymalna wartość wadium wynosi 3% wartości zamówienia. Kwota zawyżonego wadium wyniosła 1.682,93 zł (wadia zwrócono oferentom). Wyjaśniając przyczyny dyrektor MOSiR wyjaśnił, że pracownik błędnie oszacował kwotę wadium według wartości brutto zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 837, 846-853)

1.3. Prawidłowość zawarcia umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego

Opis stanu faktycznego

Badanie prawidłowości zawierania umów o udzielenie zamówień publicznych wykazało, że we wszystkich przypadkach:

- umowy zawarto w terminach określonych w art. 94 Pzp,
- postanowienia umów były zgodne z przedmiotem zamówienia opisanym w SIWZ, a zakres świadczenia wykonawcy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, z wyjątkiem zamówienia na rozbudowę stadionu żużlowego etap III i IV,
- nie wystąpiły przypadki zmian umów z naruszeniem zasad określonych w art. 144 Pzp, z wyjątkiem zamówienia dotyczącego rozbudowy stadionu żużlowego (etap I),
- należyte zabezpieczono wykonanie przedmiotu zamówienia, z wyjątkiem postępowania dotyczącego rozbudowy stadionu żużlowego (etap I), w którym pomimo wydłużenia terminu realizacji zamówienia, nie wyegzekwowano od wykonawcy odpowiedniego przedłużenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Ponadto, w postępowaniu na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu, stwierdzono przedłożenie gwarancji zawierającej ograniczenie odpowiedzialności wykonawcy w stosunku do wymagań określonych w SIWZ - nieprawidłowość w toku kontroli została wyeliminowana,
- zobowiązania zaciągnięto w granicach upoważnienia określonego planem finansowym, z wyjątkiem związanych z dostawą urządzenia do konserwacji nawierzchni boisk. Ponadto wykonawca ww. zamówienia, zgodnie z pierwotnymi jego warunkami, miał zapewnić bezpłatne przeglądy w okresie gwarancyjnym w miejscu dostawy (dwa przeglądy rocznie), natomiast w umowie nr MOSiR 10/XI/2011 z 22.11.2011 r. nie zamieszczono żadnej informacji na temat przeglądu.

(dowód: akta kontroli str. 86, 97, 106-145, 176-177, 392, 451-452, 462, 479-481, 537-538, 582-611, 617, 742-771)

W księgach rachunkowych nie ujęto zaangażowania wynikającego z umowy na dostawę urządzenia do konserwacji nawierzchni sportowych, obciążającego plan wydatków w 2011 r. w dz. 926, rozdz. 92604, § 6060, w związku z czym wystąpiła niezgodność sprawozdania budżetowego z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 134-137)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Stwierdzono rozbieżności zapisów § 16 ust. 1 lit. b) i c) umowy z 26.10.2012 r. na zaprojektowanie i rozbudowę stadionu żużlowego etap III i IV, w stosunku do wzoru umowy dołączonego do SIWZ i zaakceptowanego przez wykonawcę - Sport Halls w ofercie. Wysokość kar umownych z tytułu zwłoki w rozpoczęciu robót (pkt a) oraz zakończeniu robót (pkt b) w podpisanej umowie wynosiła 0,3% wynagrodzenia brutto za każdy dzień zwłoki, podczas gdy zgodnie z SIWZ powinna wynosić 0,5% wynagrodzenia brutto.

(dowód: akta kontroli str. 903-948)

Zgodnie z art. 140 ust. 1 Pzp, zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy powinien być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie.

W sprawie różnic w zapisach umownych dyrektor MOSiR wyjaśnił, iż stanowiły one niezamierzone niedopatrzenie i nadal obowiązuje zakres świadczenia wykonawcy wynikający z zaakceptowanej umowy zawartej w ofercie.

(dowód: akta kontroli str. 949-950)

2. W toku realizacji zamówienia dotyczącego rozbudowy stadionu żużlowego (etap I) dokonano zmiany umowy, polegającej na zmianie terminu realizacji zamówienia 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 Pzp.

W ogłoszeniu o zamówieniu oraz w SIWZ, wskazano termin realizacji zamówienia do 30.04.2010 r. Taki termin został również wskazany w ofercie złożonej przez wykonawcę ALSTAL Grupa Budowlana oraz umowie¹⁹ zawartej w dniu 17.11.2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 432, 433, 437, 438, 442, 444, 449, 450)

W dniu 29.04.2010 r. dyrektor MOSiR podpisał z wykonawcą aneks do umowy, z którego wynikało, że wykonawca zobowiązał się wykonać zlecenie według zatwierdzonego przez zamawiającego harmonogramu realizacji i płatności robót do dnia 31.07.2010 r. Następnie 12.07.2010 r. wyraził zgodę na wydłużenie terminu realizacji zadania do 6.08.2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 459-461, 486, 542)

Warunki zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, w zakresie wydłużenia terminu wykonania zamówienia wskazano w umowie i SIWZ następująco:

- a) zaszła konieczność wykonania robót dodatkowych, których wykonanie w sposób obiektywny uniemożliwia terminowe zakończenie realizacji przedmiotu umowy;
- b) prace objęte umową zostały wstrzymane przez właściwe organy z przyczyn niezależnych od wykonawcy, co uniemożliwia terminowe zakończenie realizacji przedmiotu umowy,
- c) zaszła konieczność uzyskania niemożliwych do przewidzenia na etapie planowania inwestycji danych, zgód bądź pozwoleń osób trzecich lub właściwych organów.

(dowód: akta kontroli str. 448, 454-458)

Dyrektor MOSiR wyjaśnił, że *termin realizacji zamówienia został zmieniony ze względu na konieczność zmiany sposobu posadowienia obiektu – konieczność wymiany gruntu w okresie zimowym przy temperaturze poniżej 0°C. Do przedłużenia terminu realizacji zamówienia przyczyniła się konieczność udostępnienia toru dla klubu żużlowego, poza wyznaczonymi wcześniej datami w harmonogramie.*

(dowód: akta kontroli str. 547)

Powołane przesłanki zmiany terminu umowy nie zostały przewidziane, ani w ogłoszeniu o zamówieniu, ani w SIWZ. Specyfikacja nie przewidywała udzielenia zamówień uzupełniających, a z przedstawionej dokumentacji nie wynika, aby zawarto umowę

¹⁹ nr MOSiR/09/IX/2009

w przedmiocie rozszerzenia zakresu zamówienia o roboty dodatkowe. Ustalona nieprawidłowość wskazuje również na zaplanowanie zbyt krótkiego terminu realizacji ww. robót budowlanych prowadzonych w okresie zimowym – zamawiający powinien uwzględnić panujące warunki atmosferyczne (ujemne temperatury w okresie zimowym).

(dowód: akta kontroli str. 27-29, 431-448)

3. Pomimo wydłużenia terminu rozbudowy stadionu żużlowego (etap I), niewyegzekwowano od wykonawcy odpowiedniego przedłużenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, stosownie do wymogów § 17 w zw. z § 10 umowy zawartej 17.11.2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 445, 447, 454-459)

Ważność gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy dotyczy okresu:

- 17.11.2009 r. - 31.07.2010 r. w zakresie gwarancji dobrego wykonania kontraktu, podczas gdy zgodnie z umową powinno być: 17.11.2009 r. - 25.09.2010 r. (kwota 745.197 zł);
- 01.08.2009 r. - 14.01.2016 r. w zakresie gwarancji właściwego usunięcia wad i usterek, powinno być: 26.09.2010 r. - 10.04.2016 r. (kwota 223.559,10 zł).

(dowód: akta kontroli str. 451-459, 463)

Z protokołu końcowego odbioru robót z 25.08.2010 r. wynika, że roboty będące przedmiotem ww. umowy zostały wykonane, a okres gwarancji jakości wykonanych robót ustala się na 5 lat od daty podpisania niniejszego protokołu.

(dowód: akta kontroli str. 479-483)

Dyrektor MOSiR wyjaśnił, że w związku z przedłużeniem terminu realizacji przedmiotu zamówienia nie zostało dopilnowane przedłużenie ww. gwarancji. Ponieważ nie wypłacono całości wynagrodzenia z powodu pojawiających się wad i usterek, stanowiło to dla zamawiającego dodatkowe zabezpieczenie.

Kwestię zatrzymania części wynagrodzenia dla wykonawcy opisano w pkt. 2 wystąpienia „Realizacja zawartych umów”.

(dowód: akta kontroli str. 542, 547)

4. W postępowaniu na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu, przed podpisaniem umowy Bud-Invent przedłożył gwarancję ubezpieczeniową zabezpieczenia należytego wykonania umowy o wartości 13.680 zł wystawioną przez InterRisk w dniu 30.07.2012 r., która w treści zawierała ograniczenie odpowiedzialności gwaranta do „zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy z dnia 31.07.2012 r.”, co było niezgodne z wymogami sformułowanymi w SIWZ – pkt 32 ppkt 3 lit. e. Gwarancja ubezpieczeniowa miała zawierać bezwarunkowe zobowiązanie gwaranta do pokrycia należności w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Kary umowne zapisane w umowie zabezpieczały jedynie sytuację odstąpienia Wykonawcy od umowy (§ 9 ust. 1 pkt 1).

(dowód: akta kontroli str. 841-842, 951-960)

Dyrektor MOSiR Robert Jagielowicz wyjaśniając przyczyny przyjęcia gwarancji wyjaśnił, iż uznał, że polisa zabezpiecza interesy zamawiającego, jednakże zwrócił się do wykonawcy o przedstawienie nowej polisy.

Wykonawca przedłożył aneks do polisy gwarancyjnej zabezpieczenia należytego wykonania umowy obowiązujący od 05.06.2013 r. Gwarancja ubezpieczeniowa od tego dnia dotyczy bezwarunkowego zabezpieczenia wykonania lub należytego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 954-958, 961)

5. Zawierając w dniu 22.11.2011 r. umowę na dostawę urządzenia do konserwacji nawierzchni, zaciągnięto zobowiązanie z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z planu finansowego MOSiR w rozdz. 92604 § 6060 o kwotę 106.464,77 zł, co stanowiło naruszenie art. 261 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać

zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 133, 138-144)

Na dzień 22.11.2011 r. plan finansowy²⁰ w ww. podziale klasyfikacji budżetowej wydatków wynosił 250.000 zł, podczas gdy zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w 2011 r. faktycznie obciążająca plan wynosiła 100.060,08 zł.

W dniu 22.11.2011 r. zlecono wykonanie ogrodzenia lodowiska przy CRS o wartości 9.909 zł oraz podpisano umowę na dostawę urządzenia wielofunkcyjnego o wartości 246.495,69 zł. Przy faktycznym zaangażowaniu obciążającym dz. 926, rozdz. 92604, § 6060 w wysokości 100.060,08 zł, zaciągnięcie ww. zobowiązań spowodowało przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań wyznaczonego planem finansowym (250.000 zł) o 106.464,77 zł.

(dowód: akta kontroli str. 75-76, 102, 145, 158-162)

Dyrektor MOSiR zaciągnięcie zobowiązań ponad wielkości zaplanowane w odniesieniu do wskazanego przekroczenia planu w dniu 22.11.2011 r. wyjaśniał tym, że przed podpisaniem umowy na dostawę sprzętu do konserwacji boisk złożono do Urzędu Miasta Zielona Góra wnioski o zwiększenie planu w § 6060, a umowę podpisano po ustnej akceptacji tego wniosku dokonanej przez Prezydenta Miasta Zielona Góra.

(dowód: akta kontroli str. 187-190)

Tryb dokonywania zmian w planie finansowym jednostki budżetowej został określony w § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych²¹. Przepis ten nie przewiduje ustnej akceptacji zmian planu.

Stan przekroczenia zaangażowania ponad plan utrzymywał się do dnia 23.12.2011 r.²², tj. do dnia dokonania zmian planu. Zmiany planu dokonane przez Prezydenta Miasta w dniach 30.11.2011 r., 16.12.2011 r. i 23.12.2011 r. miały charakter następczy w stosunku do zaangażowania, podczas gdy powinny mieć charakter uprzedni w stosunku do zaciągania zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 114-129, 145, 163-175)

Do dokonania kontroli wstępnej w zakresie zabezpieczenia w planie finansowym środków na zobowiązania wynikające z operacji, zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zobowiązany był główny księgowy. Dowodem dokonania takiej kontroli, zgodnie z art. 54 ust. 3 ww. ustawy, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji.

Była główna księgowa MOSiR Łucja Wontor (funkcję tę pełniła do 30.06.2012 r.) złożyła taki podpis pod umową na zakup urządzenia do konserwacji nawierzchni (nr MOSiR 10/XI/2011). W sprawie przyczyn ww. nieprawidłowości wyjaśniła, że podpisanie umowy nastąpiło zgodnie z decyzją dyrektora, który przy podpisywaniu umowy zapewnił ją, że o tę kwotę plan finansowy MOSiR-u został zwiększony przez Urząd Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 75, 144, 556)

6. W toku kontroli stwierdzono niezgodność rocznego sprawozdania budżetowego Rb-28S²³ za 2011 r. z ewidencją księgową w zakresie zaangażowania. Na koncie 998 w ewidencji księgowej ujęto zaangażowanie w łącznej wysokości 8.944.800,19 zł, podczas gdy w sprawozdaniu wykazano kwotę zaangażowania w łącznej wysokości 17.405.649,33 zł (różnica 8.460.849,14 zł). W szczególności, zaciągnięcie zobowiązania z tytułu umowy na dostawę urządzenia do konserwacji nawierzchni sportowych, obciążającego plan wydatków

²⁰ Sporządzony 15.03.2011 r. przez dyrektora MOSiR – Roberta Jagielowicza z uwzględnieniem zmian planu dokonywanych uchwałami Rady Miasta lub zarządzeniami Prezydenta Miasta Zielona Góra.

²¹ Dz. U. Nr 241, poz. 1616

²² Na różnym poziomie w zależności od wydatków i w zależności od zmian planu

²³ Podpisany przez dyrektora MOSiR Roberta Jagielowicza oraz główną księgową Łucję Wontor.

w dz.926, rozdz. 92604, § 6060 w wysokości 246.495,69 zł, nie zostało ujęte na ww. koncie pozabilansowym (ujęto jedynie kwotę 46.740 zł, która dotyczyła wykonania i dostawy kontenerów budowlanych, podczas gdy ze sprawozdania rocznego Rb-28S wynikała kwota 402.452,51 zł).

(dowód: akta kontroli str. 130-134, 135-137)

Tym samym naruszono § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁴ oraz § 8 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 39 do ww. rozporządzenia, w związku z zasadami określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁵.

Za sporządzanie sprawozdawczości oraz księgowanie i uzgadnianie kont pozabilansowych dla zespołu „9” (m.in. zaangażowania), zgodnie z zakresem obowiązków przyjętym w dniu 1.01.2011 r., odpowiadała starsza księgowa Jolanta Sikora, która była pracownikiem MOSiR do 30.07.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 185-186)

Dyrektor MOSiR nie potrafił wyjaśnić przyczyn różnicy pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniu budżetowym, a danymi wykazanymi w ewidencji księgowej na koncie pozabilansowym 998, ponieważ za prowadzenie ewidencji zaangażowania na koncie 998 oraz sporządzanie całości sprawozdawczości do Urzędu Miasta w 2011 r. odpowiedzialna była Pani Jolanta Sikora (...).

(dowód: akta kontroli str. 187-190)

Odpowiedzialna za prowadzenie rachunkowości MOSiR była główna księgowa Łucja Wontor wyjaśniła, że MOSiR był zakładem budżetowym i wówczas nie musiał prowadzić konta zaangażowania, a sporządzanie sprawozdań finansowych należało do Pani Jolanty Sikory²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 144, 210-213, 374-378, 555)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, bowiem MOSiR jest jednostką budżetową od 1.01.2008 r., a obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami wynikały nie tylko z zakresu czynności Pani Łucji Wontor, ale również z art. 54 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych.

7. W umowie na dostawę urządzenia do konserwacji nawierzchni, zawartej w wyniku postępowania prowadzonego w trybie z wolnej ręki, nie zawarto, wbrew przepisowi art. 68 ust. 1 Pzp, postanowień w zakresie zapewnienia przez wykonawcę dwóch bezpłatnych przeglądów rocznie w okresie gwarancyjnym²⁷. Z dostarczonej razem z urządzeniem karty gwarancyjnej wynikało, że w okresie trwania gwarancji użytkownik jest zobowiązany do wykonania przez autoryzowany serwis odpłatnego przeglądu okresowego maszyny.

Z wyjaśnień dyrektora MOSiR wynika, że *przyczyną braku w umowie informacji na temat przeglądu było niedopatrzenie pracownika.*

W trakcie kontroli NIK (28.05.2013 r.) dokonano przeglądu okresowego (nieodpłatnego) urządzenia, a wykonawca zobowiązał się dokonać drugiego przeglądu przed upływem gwarancji (w miesiącach listopad - grudzień 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str. 75-76, 83-85, 90, 192-193)

²⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 103

²⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 289

²⁶ Do czasu zakończenia kontroli Jolanta Sikora pomimo wezwania nie złożyła wyjaśnień.

²⁷ Postanowienia dotyczące tego świadczenia zawarto w skierowanym do wykonawcy zaproszeniu do negocjacji oraz w dwóch poprzedzających postępowaniach w trybie przetargu nieograniczonego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości przygotowanie i prowadzenie postępowań oraz zawieranie umów o udzielenie zamówień publicznych.

Opis stanu
faktycznego

2. Sposób realizacji zawartych umów

W zakresie sposobu realizacji umów o udzielenie zamówień publicznych ustalono, że wszystkie płatności realizowano zgodnie z umową, a wydatki mieściły się w granicach kwot określonych planem finansowym. Nie wystąpiła także konieczność zapłaty przez MOSiR odsetek ani kar związanych z zamówieniem publicznym. W przypadku zamówień na promocję Miasta w 2010 r. udzielano zaliczek na poczet wykonania zamówienia wyłącznie w sytuacjach i na zasadach określonych w art. 151a Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 176, 423-424, 506, 582-611, 878-881, 962-979)

2.1. Projekt budowlany rozbudowy stadionu żużlowego zamawiający odebrał bez uwag, jednakże Wykonawca przekazał ww. dokumentację z opóźnieniem wynoszącym 37 dni w stosunku do terminu określonego umownie. Zamawiający prawidłowo naliczył karę umowną i potrącił ją (43.334,40 zł) z kwoty wynagrodzenia wykonawcy (390.400 zł).

(dowód: akta kontroli str. 423-424)

2.2. W przypadku rozbudowy stadionu żużlowego (etap I) w 2010 r., do dnia 30.06.2010 r. dokonano odbioru robót budowlanych o łącznej wartości 10.522.992,39 zł brutto (tj. wartościowo 70,6 % kwoty umownej), a następnie dokonano zapłaty ww. kwoty. W dniu 25.08.2010 r. dokonano odbioru końcowego (w tym zadaszania nad trybuną). Z protokołu odbioru końcowego nie wynika, aby stwierdzono drganie ww. zadaszania.

(dowód: akta kontroli str. 479-483)

Informacje o drganiu trybuny uzyskano w okresie użytkowania trybuny przez kibiców. Na zlecenie zamawiającego w listopadzie 2010 r. została wykonana ekspertyza przez Instytut Budownictwa Uniwersytetu Zielonogórskiego, dotycząca szkodliwości drgań zadaszania stadionu żużlowego przy ul. Wrocławskiej w Zielonej Górze. Po otrzymaniu ww. ekspertyzy dyrektor MOSiR zgłosił wykonawcy – Spółce ALSTAL Grupa Budowlana - wady w konstrukcji budowli polegające na drganiach zadaszania trybun podczas wzmożonej aktywności kibiców. Następnie w dniu 11.01.2011 r. wystąpiono do wykonawcy - celem umożliwienia częściowego rozliczenia prac – o ustanowienie dodatkowego zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz usunięcia wad stwierdzonych w przedmiocie umowy, na kwotę 1.000.000 zł.

W okresie od początku 2011 r. wykonawca zamówienia dokonywał modyfikacji podparcia dachu, prowadzono badania częstotliwości drgań trybuny, trybuna czasowo była zamknięta przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W maju 2012 r. została wydana ekspertyza techniczna przez Politechnikę Gdańską, z której wynikało, że drgania trybuny w trakcie synchronicznych skoków kibiców nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa użytkowania trybuny stadionu.

(dowód: akta kontroli str. 539-541, 738-741)

Do dnia 18.07.2013 r. zamawiający nie zapłacił wykonawcy pozostałej kwoty wynikającej z umowy Nr MOSiR/09/IX/2009 z dnia 17.11.2009 r. w wysokości 200.000 zł w związku z nieusunięciem wad przedmiotu umowy, w tym dotyczących wadliwości konstrukcji żelbetonowej trybun.

(dowód: akta kontroli str. 542)

Ponadto w okresie od września 2010 r. do maja 2012 r. Prokuratura Rejonowa w Zielonej Górze prowadziła w ww. sprawie śledztwo o czyny z art. 164 § 2, art. 231 § 1 i art. 296 § 3

ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²⁸, które postanowieniem z dnia 29.05.2012 r. zostało umorzone.

(dowód: akta kontroli str. 516-524)

2.3. Wszystkie umowy na promocję Miasta poprzez sport (8 umów na łączną kwotę 5.414.890 zł brutto) określały ogólnie działania, do realizacji których zobowiązani byli wykonawcy²⁹.

Również sprawozdania wykonawców z realizacji umów, przedłożone zamawiającemu, zawierały ogólne informacje o sposobie ich realizacji (nie wskazywały np. liczby tych działań, czy czasu ich przeprowadzenia). W ramach potwierdzenia wykonanych działań wykonawcy przedkładali dokumentację zdjęciową, a w przypadkach, w których zobowiązani byli do przekazania zamawiającemu gadżetów reklamowych, wywiązanie się z tego obowiązku potwierdzono protokołami zdawczo-odbiorczymi.

(dowód: akta kontroli str. 582-611, 618-669)

Dwa zamówienia na promocję o łącznej wartości 100.000 zł realizowane były przez miesiąc - termin realizacji określono do końca roku, a udzielone zostały: 30.11.2009 r. (ZKS) i 2.12.2009 r. (AZS).

Obaj wykonawcy zobowiązani byli m.in. do umieszczenia logo Miasta na ubraniach zawodników i trenerów oraz zdjęciach i folderach drużyny, biletach, programach meczowych oraz na swoich stronach internetowych, zawarcia w nazwie zespołu elementu związanego z nazwą Miasta, umieszczenia dwóch banerów reklamowych na obiekcie sportowym, w którym rozgrywane są mecze w roli gospodarza wykonawcy, udział min. trzech zawodników w imprezach (charytatywnych/promocyjnych) wskazanych przez zamawiającego oraz przekazywania informacji o wynikach rozgrywek do prasy.

W czasie obowiązywania umów zawodnicy ZKS wzięli udział w jednej imprezie promocyjnej oraz rozegrali jeden mecz, zawodnicy AZS nie brali udziału w żadnych takich imprezach, rozegrali natomiast cztery mecze, w tym trzy w roli gospodarza.

(dowód: akta kontroli str. 612-613, 640-642, 645-647)

Spośród ośmiu zamówień na promocję, dwa o wartości 415.000 zł stanowiły udzielone w 2009 r. zamówienia uzupełniające, których termin realizacji mieścił się w ramach czasowych umowy podstawowej, a dodatkowe obowiązki wykonawców dotyczyły:

- a) w odniesieniu do ZKŻ, któremu na promocję Miasta przekazano dodatkowo 300.000 zł (w ramach umowy podstawowej: 1.500.000 zł):
 - zwiększenia liczby koziółków i banerów prezentujących Miasto na obiekcie sportowym o odpowiednio dwa i cztery oraz prezentowania nazwy Miasta na łożu Super VIP,
 - umieszczenia po każdym meczu komentarzy minimum dwóch zawodników oraz trenera na stronie internetowej Urzędu Miasta,
 - umieszczenie na każdej podstronie internetowej Wykonawcy logo Miasta wraz z linkiem przekierowującym na stronę Urzędu Miasta (wcześniej: na stronie Wykonawcy) oraz całej strony promocyjnej Miasta w programach meczowych (wcześniej: logo).
- b) w odniesieniu do GRONO SSA, któremu przekazano dodatkowo 115.000 zł (umowa podstawowa: 400.000 zł):
 - zwiększenia liczby banerów prezentujących Miasto na obiekcie sportowym o pięć oraz powiększenia wymiarów napisu „Zielona Góra” umieszczonego na środkach transportu zawodników z 60x100 cm do 80x220 cm,
 - umieszczenia po każdym meczu komentarzy minimum dwóch zawodników oraz trenera na stronie internetowej Urzędu Miasta,
 - umieszczenie na każdej podstronie internetowej wykonawcy logo Miasta wraz z linkiem przekierowującym na stronę Urzędu Miasta (wcześniej: na stronie wykonawcy) oraz całej strony promocyjnej Miasta w programach meczowych (wcześniej: logo),

²⁸ Dz. U. Nr 88, poz. 533 ze zm.

²⁹ m.in. promowanie Miasta poprzez: umieszczenie jego nazwy/logo na strojach zawodników i trenerów, gadżetach promocyjnych, środkach transportu oraz banerach/koziółkach umieszczonych na obiektach sportowych, w których zespoły rozgrywały mecze w roli gospodarza; udział określonej liczby zawodników w imprezach wskazanych przez Zamawiającego.

- zwiększenia z trzech do sześciu wymaganej liczby zawodników, którzy brali udział w imprezach (charytatywnych/promocyjnych) wskazanych przez zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 618-639)

W czasie realizacji umów na zamówienia uzupełniające:

- ZKŻ odbył dwa mecze, z czego jeden na stadionie w Zielonej Górze, zatem obowiązek stworzenia programu meczowego z całą stroną poświęconą Miastu oraz zwiększenia liczby urządzeń promujących Miasto był jednorazowy,
- koszykarze (GRONO SSA) uczestniczyli w jednej imprezie charytatywnej oraz rozegrali trzy mecze, z czego dwa w roli gospodarza, zatem obowiązek zwiększenia urządzeń promujących Miasto dotyczył dwóch przypadków.

Efektom uzyskanym w związku ze zwiększeniem wydatków na promocję Miasta realizowaną przez ZKŻ i GRONO SSA, wg wyjaśnień dyrektora MOSiR, było: *Dotarcie z reklamą miasta Zielona Góra do jeszcze większej liczby odbiorców, ale nie jestem w stanie wskazać o ile większej.*

(dowód: akta kontroli str. 614-616, 670-675)

2.4. Zgodnie z umową do zadań Bud-Invent Sp. z o.o. (zwanego dalej: pełnomocnikiem) należało m.in.: kompleksowe przygotowanie i przeprowadzenie przetargów na wykonawstwo robót budowlanych zgodnie z Pzp. Z zapisów umowy (załącznik nr 1 szczegółowy zakres obowiązków – dział 1 pkt 3) wynikało, że wykonawca „poniesie ewentualne koszty wynikające z uwzględnienia odwołania przez KIO lub skarg przez sąd, jeżeli uwzględnienie to wynika z jego winy”.

(dowód: akta kontroli str. 951-959)

Pełnomocnik prowadził postępowanie przetargowe (ogłoszone w dniu 24.08.2012 r.) na zaprojektowanie i rozbudowę stadionu żużlowego wraz z infrastrukturą etap III i IV, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez dyrektora MOSiR. W postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego wybrano ofertę firmy Sport Halls Sp. z o.o. W dniu 04.10.2012 r. nie doszło do podpisania umowy z wykonawcą, a z protokołu ze spotkania wynikało, że „w wyniku braków formalnych i niedostarczenia wszystkich niezbędnych dokumentów przedstawiciele Zamawiającego podjęli decyzję o wstrzymaniu czynności prawnej jaką jest podpisanie umowy”.

Analiza dokumentów przekazanych przez wykonawcę przed podpisaniem umowy (wykaz osób pełniących funkcje projektantów oraz kierowników robót budowlanych oraz kserokopie nabytych uprawnień) dokonana przez pełnomocnika wykazała, że w przypadku kierownika robót telekomunikacyjnych oraz projektanta robót telekomunikacyjnych, treść uprawnień wpisana w wykazie jest niezgodna z treścią nadanych uprawnień oraz osoby te nie spełniają wymagań sformułowanych w SIWZ w zakresie projektowania i kierowania robotami w telekomunikacji radiowej. Pełnomocnik unieważnił czynność wyboru najkorzystniejszej oferty, wykluczył z postępowania i odrzucił ofertę Sport Halls Sp. z o.o. Wybrał ponownie najkorzystniejszą ofertę – SKANSKA SA oraz postanowił o zatrzymaniu wadium. Na te czynności zamawiającego w dniu 10.10.2012 r. Sport Halls złożył odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej.

(dowód: akta kontroli str. 867-874, 980-985)

KIO w wyroku z dnia 23.10.2012 r. orzekło o uwzględnieniu odwołania. Z uzasadnienia wyroku sygn. akt KIO 2196/12 wynika m.in., że zamawiający zaniechał obowiązku określonego w art. 26 ust. 3 ustawy Pzp, dotyczącego wezwania wykonawcy do złożenia oświadczenia lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu w zakresie kierownika robót telekomunikacyjnych oraz projektanta robót telekomunikacyjnych, zarówno przewodowej jak i radiowej.

(dowód: akta kontroli str. 986-1004)

Zgodnie z wyrokiem pełnomocnik wezwał wykonawcę do złożenia wyjaśnień, powtórzył czynność oceny i wyboru najkorzystniejszej oferty. Ostatecznie w dniu 26.10.2012 r. podpisano umowę z Sport Halls Sp. z o.o. na rozbudowę stadionu żużlowego.

(dowód: akta kontroli str. 928-948, 1005-1006)

Koszty postępowania przed KIO w wysokości 13.600 zł przekazane Sport Halls w dniu 14.11.2012 r. w księgach rachunkowych MOSiR ujęto w § 4300 – zakup usług pozostałych, oraz wykazano w sprawozdaniu rocznym Rb-28S po stronie wydatków w rozdziale 92604, § 4300.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1012)

2.5.1. Stosownie do § 4 ust. 1 pkt c) umowy z 26.10.2012 r. zawartej z Sport Halls na zaprojektowanie i rozbudowę stadionu żużlowego – etap III i IV o wartości 11.980.000 zł, wykonanie dokumentacji projektowej należało zakończyć nie później niż w ciągu 4,5 miesięcy od dnia podpisania umowy, tj. do 26.02.2013 r. Protokołem z tego dnia zamawiający przyjął projekt wykonawczy rozbudowy stadionu w zakresie: tom 1 – zagospodarowanie działki, tom 2 – architektura, tom 3 – konstrukcja, tom 4 – instalacje sanitarne, tom 5 – instalacje elektryczne, tom 6 – instalacje teletechniczne. W dniu 15.03.2013 r. Prezydent Miasta wydał decyzję nr 121/2013 (zmieniającą decyzję nr 697/09 z 25.11.2009 r.) zmieniającą pozwolenie na budowę poprzez zatwierdzenie zmiany do projektu budowlanego rozbudowy stadionu wg projektu budowlanego dołączonego do wniosku. Zatwierdzenie obejmowało projekt budowlany w części dotyczącej zagospodarowania działki, architektury i konstrukcji (tomy 1, 2 i 3). Wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej zdefiniowanej w § 1 pkt a) umowy z dnia 26.10.2012 r. (projekt koncepcyjny, budowlany, wykonawczy, STWiOR oraz wymagane pozwolenia) zakończono uzyskaniem decyzji zmian pozwolenia na budowę nr 286/2013 z 18.06.2013 r., która stała się ostateczna w dniu 3.07.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 928-948, 1113-1135)

Do obowiązków Sport Halls sformułowanych w § 11 ust. 5, 6 i 14 umowy z 26.10.2012 r. należało przekazanie w formie pisemnych oświadczeń i zgód projektantów:

- w terminie 7 dni od wykonania dokumentacji projektowej - zgody autorów dokumentacji projektowej na wielokrotne dokonywanie wszelkich niezbędnych zmian, uzupełnień, adaptacji dokumentacji projektowej jako całości oraz jej części składowych. Oświadczenia powinny zawierać stwierdzenie, że wykonywanie ww. czynności nie stanowi naruszenia praw autorskich.
- wraz z dokumentacją projektową - zgody autorów dokumentacji projektowej do wykonywania zależnego prawa autorskiego przez zamawiającego.
- wraz z dokumentacją projektową - pisemne zobowiązanie wszystkich autorów dokumentacji projektowej do niewykonywania osobistych praw majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 940-942)

2.5.2. Zgodnie z SIWZ (pkt 8.2.4 ppkt 1) zamawiający oczekiwał od kierownika budowy, aby spełniał następujące minimalne wymagania: wykształcenie wyższe, uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń, minimum 5 lat doświadczenia w pełnieniu funkcji kierownika budowy, doświadczenie w pełnieniu funkcji kierownika budowy przy co najmniej jednej inwestycji obejmującej budowę obiektu sportowego z konstrukcją trybun dla widowni o liczbie nie mniejszej niż 2500 oraz konstrukcją zadaszenia.

(dowód: akta kontroli str. 887-889)

Wykonawca – Sport Halls w ofercie wskazał osobę, która spełniała wszystkie powyższe wymagania. Tymczasem w dniu 05.11.2012 r. funkcję kierownika budowy przejęła osoba (potwierdzone wpisem w dzienniku budowy), która nie spełniała wszystkich wymagań.

(dowód: akta kontroli str. 1136-1139)

W wyniku kontroli, w dniu 22.05.2013 r. dyrektor MOSiR skierował pismo do Sport Halls, iż nie wyraża zgody na zmianę kierownika budowy, kierownika robót konstrukcyjnych, gdyż nie spełnia warunków udziału w postępowaniu zawartych w SIWZ. Również Inżynier Kontraktu w dniu 29.05.2013 r. wezwał Sport Halls do bezzwłocznego zgłoszenia osoby spełniającej warunki SIWZ. Poinformował również, że do czasu dokonania zmiany kierownika budowy, roboty pod obecnym kierownictwem prowadzone są niezgodnie z umową i nie ma możliwości formalnego odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 1140-1141)

2.5.3. Dyrektor MOSIR w dniu 07.03.2013 r. wystąpił do Prezydenta Zielonej Góry o wydanie pozwolenia na wycinkę drzew, które kolidują z kolejnym etapem rozbudowy stadionu żużlowego. Konieczność wycięcia drzew oraz poniesienia w związku z tym odpowiedniej opłaty, była znana na etapie ogłaszania postępowania na wybór wykonawcy rozbudowy stadionu (uwzględniono to również w programie funkcjonalno-użytkowym).

W dniu 26.03.2013 r. (doręczono MOSiR 27.03.2013 r.) Prezydent wydał decyzję zezwalającą na wycinkę drzew oraz ustalającą wysokość opłaty za ich usunięcie w wysokości 1.183.097,62 zł, do wniesienia w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna - 10.04.2013 r.

Z uwagi na brak środków w planie finansowym, w dniu 03.04.2013 r. dyrektor wystąpił z wnioskiem o przesunięcie terminu do wniesienia opłaty. Decyzją z dnia 13.06.2013 r. Prezydent wyraził zgodę na przesunięcie terminu zapłaty do dnia 31.12.2013 r., zatem zobowiązanie to nadal obciąża budżet roku bieżącego. Decyzja stała się ostateczna w dniu 02.07.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1145-1155)

Na dzień 10.04.2013 r., w którym decyzja stała się ostateczna, w planie finansowym MOSiR na rozbudowę stadionu żużlowego (rozdział 92695 § 6050) zabezpieczono środki w wysokości 12.094.200 zł (na 2013 r. środki w wysokości 2.120.000 zł oraz niewygasające przeniesione z 2012 r. w wysokości 9.974.200 zł), obciążone zobowiązaniami wynikającymi z zawartych umów: Sport Halls - 11.980.200 zł oraz Bud-Invent - 114.000 zł. W dniu 15.04.2013 r. Prezydent zwiększył plan finansowy o kwotę 184.500 zł z przeznaczeniem na zakup i montaż band pneumatycznych wokół toru żużlowego na co zaciągnięto zobowiązanie w tej samej wysokości. Łącznie plan finansowy (w rozdziale 92695 § 6050) od tego dnia wynosi 12.278.700 zł, natomiast zaciągnięte zobowiązania stanowią łącznie 13.461.797,62 zł.

(dowód: akta kontroli str. 928-948, 951-959, 962-972, 974, 1156-1162, 1242)

2.5.4. W programie funkcjonalno-użytkowym dołączonym do SIWZ określono wymóg zaprojektowania konstrukcji nośnej zadaszenia trybun (fundamenty, słupy, niezbędne belki, usztywnienia), które w swojej rozpiętości musi obejmować miejsca siedzące na trybunach wraz z torem oraz wykonania konstrukcji nośnej do zadaszenia trybun i toru w obszarze uwzględnionym w etapie III.

Wykonawca w ofercie oraz harmonogramie rzeczowo-finansowym dołączonym do umowy z 26.10.2012 r. przewidywał wykonanie konstrukcji nośnej do zadaszenia trybun i toru, co jednak było niezgodne z wydaną w dniu 6.11.2009 r. decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego rozbudowy stadionu żużlowego, w której Prezydent Miasta dopuścił jedynie częściowe zadaszenie trybun.

(dowód: akta kontroli str. 1113-1114, 1124-1127, 1163-1168)

Jak wynikało z wyjaśnień dyrektora MOSiR: *Sport Halls ma w zakresie wykonanie tylko fundamentów pod zadaszenie trybun znajdujących się w obrębie etapu III. MOSiR nie odstąpił od realizacji tego zakresu prac. Takie działania zostały podjęte, aby w przyszłości była możliwość realizacji inwestycji w zakresie zadaszenia trybun i toru dla całego stadionu. (...) Chcąc w przyszłości realizować w/w zakres w całości MOSiR zwróci się z wnioskiem do Urzędu Miasta Zielona Góra o zmianę zapisów w decyzji.*

(dowód: akta kontroli str. 1169-1172)

Zgodnie z zaakceptowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym zakres robót w pkt 2.3 – wykonanie konstrukcji nośnej zadaszenia trybun należało rozpocząć 20.03.2013 r., zakończyć 30.05.2013 r. a wartość prac ustalono na 272.322 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1163)

2.5.5. Termin wykonania przedmiotu umowy określono na 30.07.2013 r. Z oświadczeń dyrektora wynika, że do dnia 18.07.2013 r. termin umowny ani zakres realizowanych robót budowlanych nie został zmieniony.

(dowód: akta kontroli str. 928-948)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 16.07.2013 r. ustalono, że zakończono przebudowę istniejących band oddzielających tor. Dotychczas nie rozpoczęto następujących prac:

- wykonanie konstrukcji nośnej zadaszenia trybun,
- budowa ciągów pieszo-jezdných oraz pieszych od granicy zrealizowanej inwestycji w etapie I do granicy inwestycji wyznaczonej jako etap V-VI,
- budowa miejsc postojowych,
- budowa terenów utwardzonych wraz z dojazdem dla toalet suchych,
- budowa małej architektury (ławki, śmietniki, oświetlenie, niezbędne nasadzenia),
- budowa systemu nagłośnienia na cele organizowanych imprez.

Obiekty wieżyczki sędziowskiej, zaplecza ratownictwa medycznego, toalet i pomieszczeń porządkowych wykonano w stanie surowym otwartym. W zakresie rozbudowy i przebudowy trybuny trwał montaż trybun prefabrykowanych, nie zamontowano trybun w miejscu wieżyczki tymczasowej, pozostały do wykonania schody, stopnie trybun, barierki i krzeselka. Stan zaawansowania prac przy budowie i przebudowie sieci, przyłączy i urządzeń uzbrojenia terenu wynosił od 5% do 30%.

(dowód: akta kontroli str. 1173-1198)

Wartość wykonanych, odebranych i zapłaconych robót budowlanych na dzień 11.07.2013 r. wynosiła 1.636.090,65 zł, tj. 13,7% wartości umowy.

(dowód: akta kontroli str. 973, 979)

Zaangażowanie prac przy rozbudowie stadionu wskazywała na niedotrzymanie przez wykonawcę terminu zakończenia inwestycji. Analiza miesięcznych raportów przekazywanych przez Inżyniera Kontraktu oraz protokołów z rad budowy wykazała, że bezpośrednią przyczyną było opóźnienie w zakończeniu prac projektowych – bez kompletnej dokumentacji niemożliwe było uzyskanie zamiennego pozwolenia na budowę i rozpoczęcie kolejnych etapów robót.

(dowód: akta kontroli str. 1199-1227)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zakresie postępowania dotyczącego pełnienia funkcji inspektora nadzoru przy "Rozbudowie stadionu żużlowego w Zielonej Górze - etap III i IV":

1.1. MOSiR nie dochodził od pełnomocnika - Bud-Invent Sp. z o.o. kosztów postępowania przed KIO w wysokości 13.600 zł w związku z uwzględnieniem odwołania wniesionego przez Sport Halls Sp. z o.o., co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W sprawie niedochodzenia kosztów od pełnomocnika, dyrektor MOSiR wyjaśnił, iż w jego ocenie uwzględnienie odwołania nastąpiło z uwagi na potwierdzenie zarzutów o niespełnianiu warunków udziału w postępowaniu. W ocenie dyrektora MOSiR, KIO przyjęło twierdzenia wykonawcy, który wyjaśnił, że omyłka w ofercie była niezawiniona, a Prezes podpisując ofertę uważał, że pracownicy posiadają kwalifikacje wymagane przez zamawiającego, choć w rzeczywistości ich nie mieli.

(dowód: akta kontroli str. 854-858)

W ocenie NIK uwzględnienie odwołania przez KIO nastąpiło z uwagi na zaniechanie czynności przez pełnomocnika zamawiającego, polegającej na wezwaniu wykonawcy do wyjaśnienia i złożenia dokumentów (art. 26 ust. 3 Pzp), a nie z uwagi na potwierdzenie przez KIO braku kwalifikacji osób wykazanych w ofercie. Z uwagi na różnice pomiędzy

treścią oferty, a przedłożonymi dokumentami pełnomocnik powinien wezwać wykonawcę do ich wyjaśnienia i ewentualnego uzupełnienia dokumentów.

1.2. Wydatki dotyczące kosztów postępowania przed KIO w wysokości 13.600 zł błędnie sklasyfikowano w § 4300 – zakup usług pozostałych. Koszty postępowania oraz zastępstwa procesowego należało ująć w § 4610 - koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁰.

Główna księgowa Olga Barczyńska w sprawie ujęcia wydatku w § 4300 wyjaśniła: *W związku z tym, że nie mogłam na podstawie przedłożonych do księgowości dokumentów ustalić jaka część dotyczy wpisu, a jak część wynagrodzenia pełnomocnika, całą kwotę noty (nota obciążeniowa nr 1/11/2012 z dnia 08.11.2012) potraktowano jak obsługę prawną klasyfikowaną w par. 4300.*

(dowód: akta kontroli str. 1008-1112, 1228)

MOSiR w planie finansowym na dzień 14.11.2012 r. nie posiadał środków w rozdziale 92604 § 4610. Z uwagi na obowiązek poniesienia wydatków związanych z kosztami postępowania przed KIO należało zwrócić się do Prezydenta Miasta o dokonanie zmian w planie finansowym poprzez zwiększenie planu w tym paragrafie.

Wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, na podstawie art. 256 ustawy, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych.

W sprawie nie wystąpienia do Prezydenta o zmianę planu, Dyrektor MOSiR wyjaśnił: *Nota została wystawiona na łączną kwotę 13.600 zł. i dotyczyła zwrotu kosztów postępowania odwoławczego i wynagrodzenia pełnomocnika odwołującego dlatego potraktowano ją jak obsługę prawną klasyfikowaną w par. 4300. W mojej ocenie było to prawidłowe postępowanie, dlatego też nie wystąpiłem o zmianę planu finansowego.*

(dowód: akta kontroli str. 829-830)

2. W zakresie postępowania dotyczącego zaprojektowania i rozbudowy stadionu żużlowego w Zielonej Górze wraz z infrastrukturą techniczną - etap III i IV:

2.1. MOSiR nie egzekwował od wykonawcy postanowień umowy sformułowanych w § 11 ust. 5, 6 i 14, z których wynikały obowiązki wykonawcy przekazania w formie pisemnych oświadczeń i zgód projektantów (wymienionych w punkcie 2.5.1. wystąpienia). Dopiero w toku kontroli Inżynier Kontraktu pismem z dnia 08.05.2013 r., następnie dyrektor MOSiR pismem z dnia 20.06.2013 r. wezwali Sport Halls „do wypełnienia obowiązków określonych w § 11, a w szczególności wymienionych w ust. 5, 6 oraz 14”.

(dowód: akta kontroli str. 1229-1230)

W tej sprawie Dyrektor MOSiR wyjaśnił, że *proces projektowy nie został jeszcze zakończony, a tym samym dokumentacja projektowa nie została jeszcze wykonana w komplecie. W dalszym ciągu trwają prace nad projektami wykonawczymi – sanitarnym i energetycznym w związku z brakami w dokumentacji, na co zamawiający wielokrotnie zwracał uwagę wykonawcy. W związku z powyższym termin wskazany w §11 ust. 5 i 6 umowy nie upłynął. Mimo to, Inżynier Kontraktu zwrócił się do Wykonawcy o przekazanie praw autorskich na dotychczas złożoną i zaakceptowaną dokumentację.*

(dowód: akta kontroli 854-858)

Prezes Zarządu Sport Halls Krzysztof Łuksza wyjaśnił: *W związku z realizowanymi w tym samym czasie przez naszą firmę innymi kontraktami na roboty budowlane, nawałem pracy i obowiązków Wykonawca nie dostarczył wcześniej Zamawiającemu stosownych oświadczeń w zakresie dokumentacji projektowej. (...) Jednocześnie chcemy*

³⁰ Dz. U. Nr 38, poz. 207.

poinformować, że nie było to z naszej strony celowe działanie, a jedynie niefortunne niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 1238-1241)

W wyniku kontroli w dniach 25.06.2013 i 26.06.2013 r. oraz 02.07.2013 do MOSiR wpłynęły pisemne oświadczenia autorów dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 1231-1237)

2.2. Osoba pełniąca od dnia 05.11.2012 r. funkcję kierownika budowy nie spełniała warunków wymienionych w SIWZ w zakresie posiadania 5-letniego doświadczenia w pełnieniu funkcji kierownika budowy. Uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej zostały tej osobie nadane decyzją z 29.11.2008 r., a wpis na listę członków Lubuskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa uzyskała 1.03.2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 887-888, 1136-1140)

W tej sprawie dyrektor MOSiR wyjaśnił: *Zgłoszenie pana (...) przez Wykonawcę do pełnienia samodzielnej funkcji kierownika budowy przy rozbudowie stadionu żużlowego, które wpłynęło do MOSiR 15.05.2013 r. początkowo uzyskało moją zgodę zostało przekazane do pracownika merytorycznego w celu nadania biegu sprawie i udzielenia odpowiedzi. Jednakże pracownik merytoryczny zakwestionował udzielenie zgody Dyrektora, gdyż (...) uznał, iż nie spełnia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego wymaganego minimum 5 letniego doświadczenia w pełnieniu funkcji kierownika budowy (...). W związku z powyższym pismem L.dz. 456/2013 nie wyraziłem zgody na pełnienie funkcji kierownika budowy przy rozbudowie stadionu żużlowego.*

(dowód: akta kontroli str. 854-858)

W wyniku kontroli w dniu 5.07.2013 r. dyrektor MOSiR zaakceptował nowego kierownika budowy, który spełniał wszystkie wymagania sformułowane w SIWZ. Wszystkie roboty budowlane prowadzone pod kierownictwem dotychczasowego kierownika budowy zostały odebrane i opłacone.

(dowód: akta kontroli str. 1142-1144)

2.3. Plan finansowy MOSiR na 2013 r. w żadnym momencie realizacji inwestycji nie uwzględniał zobowiązania wynikającego z decyzji o zezwoleniu na wycinkę drzew, a mimo to dyrektor wnioskiem z dnia 7.03.2013 r. wystąpił do Prezydenta Miasta o zezwolenie na wycinkę drzew i nie podjął działań w celu zabezpieczenia w planie finansowym MOSiR środków w wysokości tego zobowiązania. W związku z uprawomocnieniem się w dniu 10.04.2013 r. decyzji Prezydenta Miasta w sprawie zezwolenia na wycinkę drzew i ustalenia opłaty za ich usunięcie, dyrektor MOSiR przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań wynikający z planu na 2013 r. w rozdziale 92695 § 6050 o kwotę 1.183.097,62 zł. Mimo przesunięcia terminu płatności opłaty do dnia 31.12.2013 r. zobowiązanie to nadal obciąża budżet bieżącego roku.

Powyższe stanowi naruszenie art. 261, w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 962-972, 1146-1162)

Dyrektor MOSiR w sprawie niewystąpienia o zabezpieczenie w planie środków na opłatę za wycinkę drzew wyjaśnił, że: *MOSiR jest czynnym podatnikiem VAT, w związku z tym koszty inwestycji rozliczane są w kwotach netto. Koszt inwestycji wyniesie 9.853.658 zł netto + 1.183.097,62 zł opłata za wycinkę drzew, tj. łącznie 11.036.755,62 zł. Plan ujęty w budżecie to 12.120.000 zł. W związku z powyższym nie składaliśmy wniosku o zwiększenie planu wydatków inwestycyjnych na to zadanie, ponieważ posiadamy zabezpieczenie w planie finansowym na wycinkę drzew.*

(dowód: akta kontroli str. 823-825)

Prezydent Miasta, w sprawie niezabezpieczenia w budżecie środków na opłatę za wycinkę drzew wyjaśnił, że: *Przewidywany koszt wyniesie 11.036.755,62 zł, w tym 9.853.658 zł netto oraz 1.183.097,62 zł opłata za wycinkę drzew, a więc zwrot podatku VAT w pełni zabezpiecza pełny koszt realizacji inwestycji.*

(dowód: akta kontroli str.826-828)

Zobowiązania w jednostce budżetowej zaciaga się do wysokości kwot ujętych w planie finansowym na dzień zaciągania zobowiązania, a nie do wysokości wydatków pomniejszonych o ewentualne ich zwroty³¹. Dlatego też NIK nie może uznać za zasadne stanowisko prezentowane przez dyrektora MOSiR oraz Prezydenta Miasta.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację umów w zakresie udzielonych zamówień publicznych.

3. Rozliczanie ponoszonych wydatków

Opis stanu faktycznego

W grupie zbadanych postępowań, dofinansowanie ich realizacji ze źródeł zewnętrznych nastąpiło w przypadku budowy CRS. Środki te pozyskało Miasto:

- w ramach LRPO na lata 2007-2013 uzyskując dofinansowanie w wysokości 31.353.302,78 zł,
- z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (FRKF) w wysokości 15.000.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 676, 681-686)

W odniesieniu do dofinansowania w ramach LRPO, w związku ze stwierdzonymi m.in. przez IZ nieprawidłowościami, naliczono korektę finansową w kwocie 356.934,16 zł (opisano w pkt. 1.2. i 4 wystąpienia).

W odniesieniu do środków z FRKF, Bank Gospodarstwa Krajowego całość uzyskanego dofinansowania przekazał bezpośrednio na konto wykonawców zadań związanych z budową CRS.

(dowód: akta kontroli str. 677-680)

Stwierdzono natomiast, że zwrot podatku od towarów i usług częściowo służył finansowaniu wydatków inwestycyjnych m.in. na realizację zadań związanych z budową CRS, rozbudową stadionu przy ulicy Wrocławskiej w Zielonej Górze oraz rozbudową toru speedrowerowego. Dokonane wydatki w części wynoszącej 29.626.911,00 zł zostały pokryte z ww. zwrotu podatku od towarów i usług otrzymanego przez MOSiR w latach 2009-2011.

(dowód: akta kontroli str. 137, 197, 200-201, 207, 209, 214-218, 222, 224-336)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

MOSiR w latach 2008 – 2012 dokonał wydatków klasyfikowanych w dz. 926 rozdz. 92695, § 605 związanych z budową CRS, rozbudową stadionu miejskiego i budową toru speedrowerowego w łącznej wysokości 186.940.966,67 zł. Dokonane wydatki w części wynoszącej 29.626.911,00 zł zostały pokryte ze zwrotu podatku od towarów i usług otrzymanego przez MOSiR w latach 2009-2011. Ww. wydatki po pomniejszeniu ich zwrotami podatku zostały wykazane w sprawozdaniach budżetowych jako wydatki wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 137, 197, 200-201, 207, 209, 214-218, 222, 224-336)

Pokrywanie wydatków samorządowej jednostki budżetowej ze zwrotu VAT w kontrolowanym okresie stanowi naruszenie zasad gospodarki finansowej ustalonych, odpowiednio w: art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych

³¹ Konsekwencją art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest to, że zakres przedmiotowy upoważnienia do zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych powinien mieć każdorazowo pokrycie w planie finansowym w dacie zaciągania zobowiązania (orzeczenie GKO z dnia 24.03.2011 r. nr BDF1/4900/6/7/RN-2/11/256).

(do 31.12.2009 r.) i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (od 1.01.2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 374-378)

W *Zasadach (polityce) rachunkowości* obowiązującej w MOSiR do dnia 31.12.2012 r. nie ustalono reguł dotyczących rozliczania uzyskanego zwrotu wydatków. Takie reguły wprowadzono w *zasadach (polityce) rachunkowości* obowiązujących w MOSiR od 1.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 337-369)

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (poprzednio obowiązujący: art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych), kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Robert Jagielowicz wyjaśnił, że MOSiR stosuje przepis rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną.

(dowód: akta kontroli str. 190)

Prezydent Miasta Zielona Góra wyjaśnił, że MOSiR stosuje powyższe przepisy oraz, że żaden przepis nie upoważnił organu wykonawczego do wydania zarządzenia, w którym określone byłyby zasady pomniejszania wydatków o wpływy z podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. 381)

Zgodnie z wyjaśnieniami byłej głównej księgowej Łucji Wontor, wydatki inwestycyjne były finansowane ze zwrotu podatku VAT na polecenie Skarbnika Miasta Zielona Góra.

(dowód: akta kontroli str. 556)

NIK zwraca uwagę, że:

- powołane w wyjaśnieniach przepisy³² dotyczyły/a wyłącznie państwowych jednostek budżetowych,
- zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...), ustalając zakładowy plan kont dyrektor MOSiR powinien uwzględniać ustalenia zarządu jednostki samorządu terytorialnego dotyczące zasad grupowania operacji gospodarczych istotnych dla rodzaju działalności. W sytuacji braku takich uregulowań nie było podstaw prawnych do pokrywania wydatków ze zwrotów podatku oraz rozstrzygnięcia tego zagadnienia w polityce rachunkowości jednostki budżetowej.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygając zagadnienie prawne w uchwale z dnia 24 czerwca 2013 r. (I FPS 1/13 z 24.06.2013 r.) orzekł, że gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo nieprawidłowości rozliczanie przez MOSiR ponoszonych wydatków.

³² rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.) oraz następujące po nim rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616)

4. System kontroli wewnętrznej

Opis stanu faktycznego

Zamówienia publiczne udzielane przez MOSiR były przedmiotem siedmiu kontroli zewnętrznych:

- Biura Audytu w Departamencie Prezydenta Urzędu Miasta Zielona Góra w 2012 r. – kontrola obejmująca 3 zamówienia, bez stwierdzenia nieprawidłowości,
- UZP - dwie kontrole (2008 i 2011 r.) dotyczące zamówień związanych z budową CRS, w wyniku których stwierdzono m.in. określenie warunków dotyczących udokumentowania uprawnień wykonawców³³ w sposób utrudniający udział w postępowaniu wykonawcom zagranicznym oraz brak przesłanek do zastosowania trybu z wolnej ręki (opisano w pkt. 1.2. wystąpienia),
- UKS i IZ (Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego) – odpowiednio trzy i jedna kontrola (2010, 2011, 2012 r.) w zakresie postępowań związanych z budową CRS – stwierdzono nieprawidłowości jak wyżej. Dodatkowo, UKS badał 2 zamówienia na zorganizowanie i przeprowadzenie imprez³⁴, nie stwierdzając nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 687-727)

Kontrola NIK wykazała, że kontrola wewnętrzna funkcjonująca w MOSiR nie była w pełni skuteczna. Zagadnienia w zakresie kontroli zostały sformułowane w ogólny sposób w wewnętrznych zarządzeniach, ale nie zostały odzwierciedlone i odnotowane w zakresach czynności pracowników.

Z datą wejścia w życie obowiązku dotyczącego kontroli zarządczej (od 1.01.2010 r.) nie ustanowiono w MOSiR odrębnych procedur w tym zakresie. W obszarze zamówień publicznych, Dyrektor MOSiR dokonał identyfikacji ryzyk oraz oszacował prawdopodobieństwo ich wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 15-18, 560-561, 728-737)

Dyrektor MOSiR, zapytany poprzez jakie działania sprawowana była kontrola wewnętrzna w obszarze przygotowania, przeprowadzenia oraz realizacji zamówień publicznych w latach 2008-2012 r. wyjaśnił: *Wszystkie SIWZ konsultowałem z prawnikami z Urzędu Miasta. W zakresie przygotowania, przeprowadzenia i realizacji postępowań o zamówienie publiczne kontrola wewnętrzna sprowadzała się do akceptowania przeze mnie wszystkich działań.*

(dowód: akta kontroli str. 829-830)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Organizację i funkcjonowanie kontroli wewnętrznej dyrektor MOSiR uregulował w zarządzeniu z 7.01.2008 r., zgodnie z którym, badanie m.in. zgodności każdego postępowania z obowiązującymi aktami prawnymi, efektywności działań i realizacji zadań, następowało poprzez kontrolę wstępną, bieżącą i następczą, sprawowaną przez pracowników zgodnie z zakresem czynności. Jednak w latach 2008-2012 żaden pracownik MOSiR nie miał ujętych w zakresie czynności zadań związanych z kontrolą wewnętrzną w obszarze zamówień publicznych.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, kontrola wewnętrzna prawidłowości realizowanych przez daną komórkę zadań stanowiła obowiązki jej kierownika. Zamówienia publiczne należały do zakresu działania działu administracyjnego, który w swojej strukturze do 3.09.2012 r. nie posiadał kierowniczego stanowiska (pracownicy komórki podlegali bezpośrednio Dyrektorowi MOSiR), a po tej dacie funkcję tę objęła Agnieszka Dudzińska, do której obowiązków należało jednocześnie przygotowanie i przeprowadzenie postępowań. Z datą wejścia w życie obowiązku kontroli zarządczej, dyrektor MOSiR nie ustanowił mechanizmów kontroli celem niwelacji danego ryzyka bądź zmniejszenia go do

³³ Wynikające z niedostosowania prawa krajowego do unijnego.

³⁴ Impreza plenerowa w ramach cyklu „Siła muzyki” oraz impreza sportowa „Marcin Gortat Camp”

akceptowanego poziomu, zalecanych w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (komunikat Nr 23 Ministerstwa Finansów z 16.12.2009 r.)³⁵.

Robert Jagiełowicz, dyrektor MOSiR, wyjaśnił: *Uważam, że funkcjonujące w MOSiR regulacje wewnętrzne spełniają rolę procedur kontroli zarządczej, są to między innymi: statut, regulamin organizacyjny, zasady (polityka) rachunkowości, instrukcja kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo – księgowych, regulamin pracy komisji przetargowej, regulamin zamówień o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro, zakresy czynności pracowników. Powyższe regulacje umożliwiają realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.*

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości nie wynikały jedynie z podjętych przez dyrektora MOSiR decyzji, ale często również z błędów pracowników, na co wskazywał również dyrektor w złożonych wyjaśnieniach.

Efektywne funkcjonowanie kontroli zarządczej wymaga aktywnego działania ze strony kierownika jednostki i wszystkich osób na stanowiskach kierowniczych³⁶, a jak wyżej wskazano, zadań w zakresie kontroli udzielania zamówień publicznych nie przypisano do obowiązków żadnego pracownika. Zatem sprowadzenie kontroli do akceptacji przez dyrektora MOSiR wszystkich działań było niewystarczające.

Dyrektor zadeklarował w toku kontroli podjęcie działań celem opracowania szczegółowych procedur kontroli wewnętrznej, w tym zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 15-18, 560-561, 728-733, 735-737, 829-830)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w MOSiR.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, uwzględniając działania podjęte i zadeklarowane przez Pana dyrektora Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Szacowanie wartości zamówień, w szczególności na roboty budowlane, z zachowaniem zasad określonych w ustawie Pzp.
2. Określanie wymiernych efektów, jakie planuje się osiągnąć przy zamówieniach dotyczących promocji Miasta, umożliwiających ocenę realizacji założonych celów i efektywności ponoszonych nakładów.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia pokrycia w planie finansowym na 2013 r. zobowiązań z tytułu opłaty za wycinkę drzew.
4. Wyegzekwowanie od Bud-Inwent zwrotu kosztów postępowania przed KIO.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

³⁵ Dz. U. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84

³⁶ Pismo z 29.01.2010 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, nr DA6/4095/NWX/2010/775 „Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego”.

³⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Zielona Góra, dnia 6 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

Kontrolerzy
Anna Nowakowska
Główny specjalista kp.

.....
podpis

.....
podpis

Natalia Kajzer
Główny specjalista kp.

.....
podpis

Lidia Sobkowiak-Mariasz
Starszy inspektor kp.

.....
podpis