



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4112-03- 01/2012, S/12/006

Zielona Góra, dnia 31 sierpnia 2012 r.

Pan
Wojciech Janka
Dyrektor Zakładu Gospodarki Komunalnej
i Mieszkaniowej w Zielonej Górze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skontrolowała Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze (dalej: „Zakład” lub „ZGKiM”), w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz realizacji umów w tym zakresie w latach 2010-2012.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 10 sierpnia 2012 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Zakładu w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały zasadniczego wpływu na badaną działalność.

1. NIK pozytywnie ocenia organizacyjne przygotowanie Zakładu do realizacji zadań w zakresie prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień publicznych, w tym funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej. Do poszczególnych zadań wyodrębniono stanowiska w Regulaminie organizacyjnym, a pracownikom pisemnie powierzono zakresy obowiązków. Wprowadzono do stosowania procedury w zakresie udzielania zamówień publicznych, kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego. W 2011 r. audytem objęto prawidłowość udzielenia sześciu zamówień publicznych, w wyniku którego podjęto działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą ZGKiM udzielił 104 zamówienia publiczne o wartości netto 44.489,8 tys. zł. Terminowo wywiązano się z obowiązku sprawozdawczego sformułowanego w art. 98 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*² (dalej: „ustawy Pzp”), niemniej w sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach za lata 2010 i 2011 wykazano dane niezgodne ze stanem faktycznym – wartość zamówień za 2010 r. zawyżono o łączną kwotę 93.315,44 zł, a za 2011 r. – zaniżono o 1.373.249,29 zł.

2. NIK pozytywnie ocenia udzielenie trzech zamówień publicznych, których przedmiotem było wykonanie kontroli okresowych budynków administrowanych przez Zakład (ABM-1 i ABM-2) oraz instalacji elektrycznej w lokalach komunalnych w latach 2010 – 2012 w łącznej wysokości 384.643,35 zł. Wyłonienie wykonawców tych zamówień następowało każdorazowo na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty w oparciu o przyjęte kryteria, przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji, a zamawiający w sposób rzetelny dokonywał i dokumentował czynności wymagane przepisami ustawy Pzp.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

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

Negatywnie NIK ocenia natomiast sposób opisu przedmiotu zamówienia, w części dotyczącej przeglądu instalacji elektrycznej w lokalach komunalnych w budynkach wspólnot. Kierownicy ABM-1 (w latach 2010-2012) oraz ABM-2 (w 2011 roku) opisali przedmiot zamówienia poprzez wskazanie kwoty jaką zamierzają przeznaczyć na to zadanie, zamiast zamieścić w specyfikacji wykaz (liczbę) lokali, w których należy przeprowadzić kontrolę stanu bezpieczeństwa instalacji elektrycznej³. W ocenie NIK, taki opis nie spełnia normy sformułowanej w art. 29 ust. 1 ustawy Pzp, z której wynika, że przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący. Administratorzy, posiadając ewidencję lokali administrowanych powinni w SIWZ sprecyzować, które lokale podlegają kontroli, mając przy tym na względzie częstotliwość dokonywania przeglądów. Nie zrobiono tego, gdyż kopiowano schemat opisu zamówienia stosowany w Zakładzie od kilku lat. Skutkiem tego, wykonawcy co roku kierowali zapytania o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, chcąc ustalić jaka liczba lokali będzie podlegała sprawdzeniu, co niewątpliwie miało wpływ na zaproponowaną w ofercie cenę.

Krytyczne uwagi NIK odnoszą się także do sposobu oceny ofert, które nie pozostały bez wpływu na cenę jaką uzyskiwano w kolejnych latach za wykonanie przeglądów w lokalach. Zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp, kryterium oceny ofert każdorazowo była to cena. Mimo, iż kwota jaką Zakład wydatkował na wykonanie przeglądów instalacji elektrycznej stanowiła ponad 50% wartości zamówienia, ocena ofert następowała w następującej proporcji: cena za przegląd budowlany budynków – 80%, cena za przegląd instalacji elektrycznej – 20%. Aby zdobyć więcej punktów, wystarczyło obniżyć cenę za przegląd budynków, a obniżkę skompensować wysoką ceną na przegląd instalacji elektrycznej, która i tak nie miała większego wpływu na wybór oferty. Tym samym doprowadzono do tego, że cena za przegląd lokalu w ABM-1 w 2012 r.⁴ wzrosła dwukrotnie w stosunku do 2010 r. oraz była 4,5 krotnie wyższa od tej, jaką zapłaci Zakład za tę samą usługę wykonywaną w lokalach ABM-2. W tej części postępowania ABM-2 podał bowiem wykaz 703 lokali komunalnych, a ocenie podlegała cena jednostkowa za przegląd.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości będzie wydatkowanie środków publicznych z naruszeniem zasady oszczędnego dokonywania wydatków, sformułowanej w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁵, w kwocie ok. 37 tys. zł⁶.

Należy podkreślić, że część zamówienia przygotowana przez ABM-2 została przeprowadzona prawidłowo, a Pan Dyrektor w swoich wyjaśnieniach zadeklarował podobne postępowanie w kolejnych latach.

Pozytywnie należy natomiast ocenić sposób realizacji zawartych w wyniku ww. postępowań umów. Zrealizowane umowy wykonano zgodnie z zakresami oraz terminami w nich ustalonymi, a wysokość zapłaconego wykonawcom wynagrodzenia odpowiadała postanowieniom umownym.

3. NIK negatywnie ocenia zlecenie w latach 2010 – 2011 usług w zakresie przeglądów stanu technicznego, którego przedmiotem były budynki będące w zarządzie ZGKiM (przy ul. Zjednoczenia 110a oraz Działu Zagospodarowania Odpadów) firmie KomEksBud, która nie została wybrana w trybie określonym w przepisach ustawy Pzp, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 4 ustawy *o finansach publicznych* oraz art. 7 ust. 3 ustawy Pzp.

Na zleczone przez Pana Dyrektora w 2010 r. - roczne przeglądy dwóch budynków wielkopowierzchniowych oraz w 2011 r. - pięcioletnie przeglądy stanu technicznego budynków oraz instalacji elektrycznej, bez przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne, wydatkowano łącznie 20.342,50 zł⁷. W tym samym czasie, w trybie przetargowym zlecono wykonanie kontroli budynków na łączną kwotę 253.829,16 zł (opisane w pkt. 2 niniejszego wystąpienia). Jak wynikało z wyjaśnień uzyskanych w toku kontroli, kierownicy którzy administrowali budynkami kierowali się faktem, iż pojedyncze zamówienie nie przekraczało kwoty 14.000 euro. Dopiero w 2012 r. kontrole stanu technicznego przedmiotowych budynków objęto procedurą przetargową.

4. Zakład nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego budynków. Kontrola NIK wykazała bowiem, że w 2010 r. obiektów bazy ZGKiM przy ul. Zjednoczenia 110a oraz Działu Zagospodarowania Odpadów nie poddano okresowej kontroli, której obowiązek

³ Okresowa (co najmniej raz na 5 lat) kontrola instalacji elektrycznej, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

⁴ tj. 110,70 zł.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Liczba lokali ABM-1, które pozostały do przeglądu na 2012 r.: 430 w cenie 110,70 zł, tj. 47.601 zł. Przy cenie jednostkowej lokali ABM-2 w wysokości 24,60 zł – wartość przeglądów wyniosłaby 10.578 zł, tj. o mniej 37.023 zł.

⁷ Wartość usług w 2010 r. wyniosła 1.708 zł, w 2011 r. – 18.634,50 zł.

przeprowadzenia co najmniej raz w roku wynika z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*. Zaniechanie zlecenia przeglądów wynikało z nadmiaru obowiązków odpowiedzialnego pracownika oraz planowanego na 2011 r. przeglądu „pięcioletniego” budynków.

5. W latach 2010 – 2012 Zakład udzielił 20 zamówień publicznych na roboty budowlane o łącznej wartości 1.493,5 tys. zł, współfinansowanych dotacjami celowymi z budżetu miasta Zielona Góra na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. W przypadku tych zamówień ZGKiM działał na rzecz wspólnot mieszkaniowych, które były beneficjentem dotacji oraz zamawiającym.

Analiza pięciu z nich wykazała⁸, że w przypadku udzielenia trzech zamówień⁹ nie stwierdzono naruszeń wymogów określonych w ustawie Pzp, za wyjątkiem ustalenia wartości zamówienia na remont elewacji budynków przy ul. Moniuszki 5 i Reja 13 wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania¹⁰, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy Pzp. Wyłonienie wykonawców tych zamówień następowało każdorazowo na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji, a zamawiający w sposób rzetelny dokonywał i dokumentował czynności wymagane przepisami Pzp.

NIK negatywnie ocenia udzielenie dwóch zamówień na remont dachu budynków przy ul. Żeromskiego 17 i Sikorskiego 24 wykonawcy, którego należało wykluczyć z postępowania, a jego ofertę uznać za odrzuconą na podstawie art. 24 ust. 4 ustawy Pzp. W obu postępowaniach wykonawca nie wykazał się spełnianiem warunków udziału w postępowaniu, mimo to komisja przetargowa naruszając art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp nie wykluczyła go z postępowania. Wartość opłaconych robót budowlanych wyniosła 294.834,86 zł.

Pozytywnie należy natomiast ocenić sposób realizacji zawartych w wyniku ww. postępowań umów. Zostały one zrealizowane zgodnie z zakresem oraz terminami ustalonymi w umowach, a wysokość zapłaconego wykonawcom wynagrodzenia odpowiadała postanowieniom umownym.

6. Zastrzeżenia NIK budzi prowadzenie przez ZGKiM - samorządowy zakład budżetowy, działalności w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych.

W ocenie NIK, w świetle obowiązujących przepisów prawa zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych przez samorządowy zakład budżetowy jest niedopuszczalne. Zakaz prowadzenia takiej działalności wynika wprost z art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*¹¹. Działalność prowadzona przez podmioty komunalne w zakresie zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy, określonych art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*¹², gdyż ma komercyjny charakter i jako taka wykracza poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej – nie dotyczy zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców i nie jest usługą powszechnie dostępną (zaspokaja potrzeby i jest dostępna tylko dla członków wspólnoty). Najwyższa Izba Kontroli dostrzega wskazywane przez Pana Dyrektora argumenty interpretacyjne – których dowodem jest przywołane w wyjaśnieniach orzeczenie sądu¹³ dotyczące tej problematyki, jednak z treści tego orzeczenia wynika dopuszczalność czynności polegających na zarządzaniu nieruchomościami wspólnymi (w szczególnych sytuacjach), jednak wyłącznie we wspólnotach z udziałem gminy¹⁴, podczas gdy Zakład zarządzał także 33 wspólnotami bez udziału gminy. W sprawie tego ustalenia NIK skieruje odrębne wystąpienie pokontrolne do Prezydenta miasta Zielona Góra, w którym przedstawi odpowiedni wniosek.

Z tytułu zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi ZGKiM osiągnął w latach 2010-2012 (30 czerwca) przychody w łącznej wysokości 7.011.132 zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli oraz uwzględniając zadeklarowane w toku kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

⁸ W 2010 r. - remont elewacji budynków przy ul. Reja 13 i Moniuszki 5, w 2011 r. – przy ul. Niepodległości 8, remont dachu budynków przy ul. Sikorskiego 24 i ul. Żeromskiego 17.

⁹ W 2010 r. - remont elewacji budynków przy ul. Reja 13 i Moniuszki 5, w 2011 r. – przy ul. Niepodległości 8.

¹⁰ Kosztorysy inwestorskie w obu postępowaniach sporządzono w dniu 10 stycznia 2009 r., podczas gdy przetargi ogłoszono 24 maja 2010 r., tj. po upływie 16 miesięcy.

¹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 42, poz. 236.

¹² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹³ Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 11 września 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 1234/03.

¹⁴ Według stanu na 30 czerwca 2012 r. Zakład zarządzał 692 nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, z tego 33 bez udziału gminy.

1. Zlecenie usług na przeglądy stanu technicznego budynków w trybie zamówień publicznych z zachowaniem ustawowych terminów ich dokonywania.
2. Szacowanie wartości zamówienia na roboty budowlane z zachowaniem zasad określonych w ustawie Pzp.
3. Rzetelne badanie ofert pod kątem spełniania warunków udziału w postępowaniu przetargowym.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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

Otrzymują:

1. adresat
2. aa