

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

## **DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**DAP-41008/96**

**Nr P 96006**

### **INFORMACJA**

**o wynikach kontroli**

**Udzielanie zamówień publicznych  
przez gminy**

**Nr ewid. 229/97/P96006/DAP**

---

**Warszawa**

**październik**

**1997 r.**

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. CZĘŚĆ OGÓLNA</b>                                                                                                           | <b>4</b>  |
| 1. Charakterystyka kontroli                                                                                                      | 4         |
| 2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności                                                                    | 6         |
| 3. Podsumowanie i wnioski                                                                                                        | 10        |
| <b>II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA</b>                                                                                                     | <b>12</b> |
| 1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności                                                          | 12        |
| 2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych kontrolowanej działalności                                                          | 16        |
| 2.1. Struktura wydatków gmin w 1995 r. i trzech kwartałach 1996 r.                                                               | 16        |
| 2.2. Struktura zamówień publicznych udzielonych przez gminy                                                                      | 17        |
| 3. Istotne ustalenia kontroli                                                                                                    | 19        |
| 3.1. Przygotowanie gmin do realizacji postanowień ustawy o zamówieniach publicznych                                              | 19        |
| 3.2. Tryb postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych                                                                      | 22        |
| 3.2.1. Powoływanie komisji przetargowych                                                                                         | 24        |
| 3.2.2. Wyznaczenie terminów składania ofert przez gminy                                                                          | 25        |
| 3.2.3. Ogłaszanie przetargów nieograniczonych                                                                                    | 28        |
| 3.2.4. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia                                                                                | 30        |
| 3.2.5. Dzielenie zamówień celem uniknięcia procedur określonych w ustawie                                                        | 32        |
| 3.2.6. Unieważnienie postępowania                                                                                                | 34        |
| 3.2.7. Protesty i odwołania                                                                                                      | 38        |
| 3.2.8. Dokumentowanie i protokół postępowania                                                                                    | 40        |
| 3.3. Umowy w sprawach zamówień publicznych                                                                                       | 42        |
| 3.4. Informowanie regionalnych izb obrachunkowych o udzielonych zamówieniach publicznych.                                        | 44        |
| 3.5. Kontrola nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez komunalne jednostki organizacyjne dokonywana przez gminy | 46        |
| <b>III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.</b>                                           | <b>47</b> |

# I. CZĘŚĆ OGÓLNA

## 1. Charakterystyka kontroli

Kontrola Nr 96006 „Udzielanie zamówień publicznych przez gminy” podjęta została z własnej inicjatywy NIK.

Celem kontroli było zbadanie i ocena działalności gmin w zakresie stosowania procedur udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych<sup>1</sup> - zwanej w dalszej części informacji „ustawą”.

Badaniami objęta została prawidłowość dokonywania zamówień publicznych ze środków przekazanych gminie na realizację zadań administracji rządowej zleconych i powierzonych gminie w 1995 r., a w 1996 r. wszystkich wydatków dokonywanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych<sup>2</sup>. Kontroli nie podlegał sposób wydatkowania środków przekazanych gminnym jednostkom organizacyjnym oraz związkom komunalnym.

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 1995 r. do dnia 30 września 1996 r.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od grudnia 1996 r. do marca 1997 r. w 86 urzędach gmin w tym:

- w 29 gminach o liczbie mieszkańców do 10.000,
- w 29 gminach o liczbie mieszkańców od 10.000 do 50.000,
- w 28 gminach o liczbie mieszkańców powyżej 50.000,

Wykaz skontrolowanych gmin stanowi załącznik nr 1 do informacji.

W kontroli koordynowanej przez Departament Administracji Publicznej uczestniczyło 16 delegatur NIK.

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 76, poz. 344 zm.: 1994 r. Nr 130, poz. 645, z 1995 r. Nr 99, poz. 488.

<sup>2</sup> Ustawa o zamówieniach publicznych weszła w życie z dniem 1.01.1995 r. - przy czym (zgodnie z art. 97 pkt 2) nie miała ona do 1.01.1996 r. zastosowania do zamówień publicznych finansowanych ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, chyba że w tym okresie rada gminy (na podstawie art. 96) postanowiła o dokonywaniu zamówień publicznych ze środków własnych zgodnie z przepisami ustawy. Postanowienie takie nie mogło być odwołane.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła po raz pierwszy koordynowaną<sup>3</sup> kontrolę udzielania zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach kontroli zwrócono uwagę na problem wdrażania w urzędach gmin nowych regulacji prawnych związanych z wydatkowaniem środków publicznych oraz przekazywania regionalnym izbom obrachunkowym informacji o udzielonych zamówieniach publicznych.

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie odmówiono podpisania protokołu kontroli.

Przed przystąpieniem do kontroli koordynowanej Departament Administracji Publicznej przeprowadził w III kwartale 1996 r. w czterech gminach kontrole doraźne (rozpoznawcze), wyniki których pozwoliły na określenie problemów z jakimi borykają się gminy wydatkując środki publiczne i w konsekwencji na zbadanie przyczyn tych problemów oraz sposobów ich rozwiązywania.

Stwierdzone w wyniku tych kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie dokumentowania prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W szeregu przypadków nie podano (wymaganego przepisem art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy) powodu zastosowania przez zamawiającego trybu dokonania zamówienia innego niż przetarg nieograniczony, a w przypadku zamówień, których wartość przekraczała 20.000 ECU nie żądano (zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy) od dostawców lub wykonawców potwierdzenia spełnienia warunków, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy - ograniczając się wyłącznie do przyjęcia stosownych oświadczeń.

Ustalenia kontroli rozpoznawczych wykazały również, że w gminach:

- zawyżano kwotę wadium wymaganego od uczestników przetargu, ograniczono formy jego wnoszenia wyłącznie do pieniądza oraz żądano złożenia wadium w przypadku zamówień, których wartość nie przekraczała 20.000 ECU,
- prowadzono (wbrew postanowieniu art. 44 ust. 2 ustawy) negocjacje z oferentem dotyczące oferty złożonej w trybie przetargu nieograniczonego,
- nie informowano oferentów o stosowania obowiązkowych preferencji krajowych (art. 30 ust. 1 pkt 5),

---

<sup>3</sup> Zgodnie z § 2 pkt 3 zarządzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego (M.P. Nr 17, poz. 211) przez kontrolę koordynowaną rozumie się kontrolę wykonywaną według jednego programu przez więcej niż jedną jednostkę organizacyjną NIK.

- udzielając zamówień na roboty budowlane, których wartość przekraczała 200.000 ECU, bez uzyskania zgody Prezesa UZP stosowano preferencje krajowe polegające na obowiązku wykonania całości prac objętych zamówieniem z udziałem podmiotów i produktów krajowych.

Większość stwierdzonych nieprawidłowości miała miejsce w toku prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień o wartości nie przekraczającej 20.000 ECU. Pracownicy kontrolowanych gmin uzasadniali to nieprecyzyjnymi postanowieniami ustawy regulującymi tryb postępowania przy udzielaniu tego typu zamówień.

W II kwartale 1997 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę udzielania zamówień publicznych przez największe miasta oraz ich jednostki organizacyjne. Wyniki tej kontroli zostaną przedstawione w odrębnej informacji.

## **2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności**

- 2.1. Ustalenia kontroli wykazały, że naruszenia przepisów ustawy przy udzielaniu zamówień publicznych występowały nieomal we wszystkich gminach objętych kontrolą (opis str. 20-22). Skala tych nieprawidłowości, występujących na każdym z etapów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, była jednak w poszczególnych gminach bardzo zróżnicowana. W 12 gminach (tj. 14 % skontrolowanych) przy udzielaniu w 1995 r. niektórych zamówień publicznych (finansowanych w całości lub w części z budżetu wojewody) nie stosowano postanowień ustawy. W 1996 r., w którym gminy były już zobowiązane do stosowania postanowień ustawy, również wydatkowując środki własne, przypadki niestosowania ustawy przy udzielaniu zamówień publicznych stwierdzono w 8 gminach (tj. 9 % skontrolowanych).
- 2.2. Pomimo długiego okresu (ok. 1,5 roku) wdrażania postanowień ustawy pracownicy kontrolowanych gmin na ogół nie byli należycie przygotowani do jej stosowania. Szkolenia pracowników w tym zakresie prowadziło kilkadziesiąt rozmaitych jednostek, tj. - urzędy, fundacje spółki i osoby fizyczne (opis str. 19-20). W prowadzonych szkoleniach nieznaczny udział miały regionalne izby obrachunkowe, pomimo iż działalność szkoleniowa należy do ich ustawowych zadań oraz służby wojewodów np. pełnomocnicy ds. zamówień publicznych. Z uwagi na fakt, iż środki budżetu państwa będące w dyspozycji wojewodów są przekazywane gminom na

realizację określonych zadań (zleconych i powierzonych), zdaniem NIK, administracja rządowa powinna bardziej wspierać jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wdrażania nowych uregulowań prawnych, w szczególności małe gminy.

- 2.3. Spośród 86 skontrolowanych gmin, 4 z nich w wyniku podjętych przez rady gmin uchwał, były zobowiązane do stosowania, przy udzielaniu zamówień publicznych ze środków własnych, ustawy o zamówieniach publicznych już od 1995 r. (opis str. 15).

W okresie od stycznia do września 1996 r. wydatki skontrolowanych gmin dokonane w trybie ustawy o zamówieniach publicznych stanowiły 17,18% ogółu (łącznie ze środkami przekazanymi jednostkom gminy) poniesionych wydatków. Ze środków wydatkowanych przez te gminy w trybie ustawy o zamówieniach publicznych 76,6 % związanych było z zakupem dóbr i usług, a 23,4 % wykorzystano na roboty budowlane.

- 2.4. W 95 % skontrolowanych gmin, przy udzielaniu zamówień publicznych powoływane były komisje przetargowe - pomimo iż ustawa nie wprowadziła obowiązku powoływania takich komisji, a więc kolektywnego prowadzenia i rozstrzygania przetargów (opis str. 23-24). Powyższa praktyka była wynikiem szerokiego upowszechniania poglądów o celowości istnienia takich komisji oraz wydania przez Prezesa UZP zarządzenia z dnia 28 grudnia 1994 r., w sprawie określenia wzoru protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz dodatkowych wymagań, którym musi odpowiadać protokół. Niektóre z druków wprowadzonych tym zarządzeniem zawierały rubryki, do wypełnienia wyłącznie przez przewodniczącego i członków komisji przetargowej.

Nie kwestionując celowości działania komisji przetargowych, które spełniałyby funkcje opiniodawczo-doradcze NIK wskazuje, że wprowadzenie obowiązku powoływania takich komisji aktem wykonawczym wykracza poza upoważnienie ustawowe.

- 2.5. Ponad 60 % gmin udzielających w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego zamówień publicznych, których wartość przekraczała 20.000 ECU, występowało do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskami o skrócenie ustawowych terminów składania ofert. Pozytywnie rozpatrzonych zostało 64 na 73 złożonych wniosków - tj. 88 %.

Ustalenia kontroli wykazały, że skrócenie terminu składania ofert nie tylko nie miało istotnego znaczenia dla sprawności przebiegu procesu inwestycyjnego, ale w szeregu przypadków powodowało wydłużenie okresu prowadzonego postępowania przetargowego i w znacznym stopniu ograniczało możliwość konkurencji (opis str. 24-27).

- 2.6. Gminy na ogół wywiązywały się z obowiązku kierowania do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o przetargach o wartości powyżej 20.000 ECU. Przypadki niedopełnienia tego obowiązku stwierdzono jedynie w 6 na 86 skontrolowanych gmin. Natomiast w przypadku zamówień o wartości poniżej tej kwoty, w 39 gminach (tj. 45,3 %) część ogłoszeń wywieszanych w urzędach gmin nie zawierało wszystkich informacji wymaganych przez ustawę. W innych z kolei ogłoszeniach wprowadzano bezpodstawnny wymóg wniesienia wadium (opis str. 27-28).
- 2.7. W co czwartej gminie, udzielającej w trybie przetargowym zamówień publicznych o wartości przekraczającej 20.000 ECU, sporządzone specyfikacje istotnych warunków zamówienia nie odpowiadały wymogom określonym w art. 35 ust. 1 ustawy.

W ocenie NIK, w przypadkach pomijania w specyfikacjach takich wymaganych informacji jak opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty oraz opis sposobu obliczania ceny oferty, może prowadzić do naruszenia zasad równego traktowania oferentów oraz uczciwej konkurencji. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie były powodem składania przez oferentów protestów i odwołań. Ich rozpatrywanie wydłużało proces udzielania zamówień (opis. str. 28-30).

- 2.8. W 11 skontrolowanych gminach dzielono zamówienia na części oraz zaniżano ich wartość w celu uniknięcia stosowania takich procedur udzielania zamówień publicznych określonych ustawą - jak obowiązek kierowania ogłoszeń przetargowych, których wartość przekraczała 20.000 ECU do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz sporządzanie protokołu postępowania. Ogłaszano na przykład kilka przetargów na modernizację ulic miasta (odrębny dla każdej ulicy), które rozstrzygano tego samego dnia i umowy o wartości do 20.000 ECU podpisywano z tym samym oferentem. Naruszało to art. 3 ust. 2 ustawy (opis. str. 30-33).
- 2.9. Ustalenia kontroli wykazały, że przypadki unieważnienia łącznie 308 przetargów wystąpiły w 73 spośród 86 skontrolowanych gmin. Dotyczyło to zarówno postępowań,

w których wartość zamówienia wynosiła do 20.000 ECU, jak i powyżej tej kwoty. Zdaniem NIK, unieważnianie przetargów było w znacznej mierze wynikiem ich niestarannego przygotowania i przeprowadzania. Najczęstszą przyczyną unieważniania przetargów było złożenie mniej niż dwóch ważnych ofert - w 70 % przypadków prowadzonych postępowań. Ilość unieważnionych w 1996 r. przetargów wahała się w poszczególnych gminach od kilku do kilkudziesięciu.

Liczne uwagi wzbudził również dalszy tryb postępowania gmin po unieważnieniu przetargów. Nadużywany był bowiem w takich przypadkach tryb negocjacji z zachowaniem konkurencji. Tylko w nielicznych przypadkach zachodziły okoliczności uzasadniające zastosowanie tego trybu (opis. str. 33-36).

- 2.10. W toku kontroli ustalono, że na 35 protestów złożonych przez uczestników postępowania w 20 gminach, tylko 2 zostały przez zamawiających uwzględnione. Z kolei zespoły arbitrów po rozpatrzeniu 15 skierowanych do Prezesa UZP odwołań uwzględniły 3, a pozostałe 12 oddaliły, zarówno ze względów merytorycznych jak i formalnych (opis str. 36-38).
- 2.11. Sporządzana dokumentacja udzielanych zamówień w co drugiej gminie nie odpowiadała wymogom określonym w ustawie. W przypadkach zamówień, których wartość przekraczała 20.000 ECU, najczęściej nie żądano od oferentów potwierdzenia spełnienia warunków wymaganych dla realizacji określonego zadania takich jak posiadanie niezbędnej wiedzy, doświadczenia oraz potencjału ekonomicznego i technicznego, a także pracowników zdolnych do wykonania zamówienia. W kwestionowanej przez NIK dokumentacji zamówień, których wartość nie przekraczała tej kwoty, udzielonych w trybie innym niż przetarg nieograniczony, nie wskazywano m.in. na powody zastosowania przez zamawiającego danego trybu, przez co naruszano art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy (opis str. 39-40).
- 2.12. Szereg nieprawidłowości stwierdzono przy zawieraniu i realizacji umów w sprawach zamówień publicznych (opis str. 39-41). Polegały one na:
  - zawieraniu umów, których zakres rzeczowy zadania był odmienny niż określony w specyfikacji (20 % gmin);
  - udzielaniu z wolnej ręki zamówień dodatkowych, których wartość przekraczała 15 % uprzedniego zamówienia (22 % gmin);

- wprowadzaniu do umów niekorzystnych dla gmin postanowień takich jak: wyrażanie na wniosek wykonawcy zgody na wydłużenie terminów wykonania zadania oraz zwiększenia jego ceny (blisko 70 % gmin).

Akceptując fakt niedotrzymania przez wykonawcę określonych w umowie terminów wykonania zadania gminy rezygnowały jednocześnie z możliwości egzekwowania kar umownych, co należy uznać za niegospodarne. Wydłużanie terminów realizacji zadań wiązało się najczęściej ze znacznym zwiększeniem ich kosztów - ponoszonych przez gminy. Na przykład jedna z gmin, wyrażając zgodę na wydłużenie terminu remontu wiaduktu o 7 miesięcy, poniosła dodatkowe koszty w wysokości 456 tys. zł, co stanowiło 21 % wartości zadania określonej w umowie.

- 2.13. Regionalne Izby Obrachunkowe pozytywnie opiniowały przedkładane im przez gminy informacje o udzielonych zamówieniach publicznych oraz sprawozdania z realizacji zamówień publicznych. Z ustaleń kontroli wynika, że w szeregu przypadkach pozytywnie zaopiniowane przez RIO informacje i sprawozdania zawierały dane nierzetelne.

Stwierdzono ponadto, że 12 z 86 gmin nie przedkładało takich dokumentów Izdom uznając, iż żaden akt prawny nie nakłada na zarządy gmin tego obowiązku (opis str. 42-44).

- 2.14. Ustalono, że gminy praktycznie nie kontrolowały - pod kątem zgodności wydatkowania środków publicznych z przepisami ustawy - dotowanych przez siebie komunalnych jednostek organizacyjnych. Kontrole w tym zakresie przeprowadziło jedynie 8 gmin, które dotowały takie jednostki (opis str. 44).

### **3. Podsumowanie i wnioski**

Pomimo, iż od ogłoszenia ustawy o zamówieniach publicznych do podjęcia przez NIK kontroli realizacji jej postanowień przez jednostki samorządu terytorialnego upłynęło ponad dwa lata, w kontrolowanych gminach nie stworzono sprawnie funkcjonującego systemu udzielania zamówień publicznych. Stosowanie ustawy nastręczało gminom wiele kłopotów. W wielu przypadkach ustawy nie postrzegano jako aktu prawnego umożliwiającego bardziej efektywne wykorzystywanie posiadanych środków i wprowadzającego gwarancje należytego wykonania umowy. Pracownicy kontrolowanych gmin podkreślali natomiast nadmierne - ich

zdaniem - sformalizowanie i wydłużenie procesu udzielania zamówień publicznych. Przyczyną wielu nieprawidłowości było - jak wskazywano - niejasne sformułowanie wielu przepisów ustawy, co powodowało ich różne interpretowanie w praktyce.

Dla osiągnięcia przez gminy celów zakładanych przez ustawę oraz wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości niezbędne jest:

1. Znaczne podniesienie poziomu wiedzy pracowników samorządowych w zakresie zasad i procedur wprowadzonych ustawą o zamówieniach publicznych. Bardziej aktywną rolę w tym procesie powinny odgrywać regionalne izby obrachunkowe i Urząd Zamówień Publicznych, do których ustawowych zadań należy organizowanie i prowadzenie odpowiednich szkoleń, oraz służby wojewody, np. pełnomocnicy do spraw zamówień publicznych. Postulatu tego nie należy rozumieć jako wprowadzenie nowej formy nadzoru wojewody nad gminami.
2. Usprawnienie organizacji pracy w urzędach gmin poprzez wyodrębnienie komórek bądź wyznaczenie osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg procesu udzielania zamówień publicznych.
3. Ograniczenie wyznaczania przez gminy krótszych niż ustawowe terminów składania ofert jedynie do szczególnych przypadków i sytuacji, w których gwarantowałoby to faktyczne usprawnienie procesu udzielania zamówienia.
4. Skoordinowanie procesu tworzenia budżetu gminy z planowanym zakresem udzielanych zamówień publicznych, w sposób uwzględniający wymogi ustawy. Pozwoliłoby to na wyeliminowanie takich nieprawidłowości jak: dzielenie zamówień na części i dokonywanie zmian w zawartych umowach niekorzystnych dla zamawiających.
5. Szczególnie staranne przygotowanie i przeprowadzanie przetargów gwarantujące równe traktowanie wszystkich oferentów i zachowanie uczciwej konkurencji oraz ograniczające przypadki unieważniania przetargów.
6. Rzetelne dokumentowanie wszystkich czynności podejmowanych w toku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
7. Podejmowanie przez organy gmin, w szerszym niż dotychczas zakresie, kontroli zgodności wydatkowania środków publicznych z przepisami ustawy przez komunalne jednostki organizacyjne dotowane z budżetów gmin.

W dniu 29 sierpnia 1997 r. została uchwalona szeroka nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych. Uwzględniono w niej większość postulatów zgłaszanych przez środowiska samorządowe. Nowelizacja wprowadza m.in. - jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy - pewne „odformalizowanie” procedury udzielania zamówień publicznych, a także uściśla i porządkuje niektóre jej postanowienia.

W niniejszej informacji, ze względu na dokonaną nowelizację, Izba nie przedstawia wniosków i propozycji zmian ustawy o zamówieniach publicznych, wynikających z ustaleń kontroli.

System udzielania zamówień publicznych uległby niewątpliwie usprawnieniu w wyniku ustanowienia regionalnych wydań Biuletynu Zamówień Publicznych. Zapewniłoby to potencjalnym oferentom szerszy dostęp do ogłoszeń o przetargach wywieszanych dotychczas jedynie w siedzibie zamawiającego.

Wydawanie biuletynów regionalnych, w których drukowane byłyby ogłoszenia o przetargach (np. o wartości od 10 do 30 tys. ECU) jest tym bardziej uzasadnione, iż znnowelizowana ustawa podniosła próg wartości zamówienia, powyżej którego możliwy jest jego druk ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych z 20 do 30 tys. ECU.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli pozytywną rolę w zakresie poprawnego stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przez gminy odegrać mogą regionalne izby obrachunkowe, w ramach prowadzonych przez siebie kontroli, a także działalności informacyjnej i szkoleniowej.

## **II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA**

### **1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności**

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych wprowadziła istotne zmiany w sposobie wydatkowania środków publicznych. Do czasu wejścia jej w życie udzielanie zamówień przez organy administracji publicznej charakteryzowało się dużym zakresem swobodnego uznania decydentów, dowolnością wyboru sposobu udzielania zamówień oraz ograniczonym funkcjonowaniem mechanizmów konkurencyjnych. Występowały istotne trudności w skontrolowaniu, a tym bardziej ewentualnym zakwestionowaniu prawidłowości udzielenia zamówienia.

Ustawa o zamówieniach publicznych ograniczyła swobodne uznanie dysponentów środków publicznych, zmniejszając jednocześnie możliwość nadużyć w zakresie udzielania zamówień publicznych. Ustawa ta ułatwiła również kontrolę prawidłowości postępowania o udzielenie zamówienia, wprowadziła system odwołań i protestów, a także gwarancje należytego wykonania umowy. Ogólne zasady udzielania zamówień publicznych określone zostały w rozdziale 3 ustawy (art. 13-27).

Naczelnymi zasadami ustawy są zasada uczciwej konkurencji w postępowaniu oraz równego traktowania oferentów, wyrażone w art. 16, 17 i 27 ust. 1. Wszelkie zachowania powodujące nierówne traktowanie oferentów stanowią naruszenie ustawy i mogą być przyczyną protestów i odwołań. Ustawa zezwala jednak na wykluczenie oferentów nierzetelnych i niewiarygodnych (art. 19) oraz na stosowanie preferencji krajowych (art. 18).

Kolejną zasadą jest pisemność postępowania. Zasada pisemności dotyczy czynności związanych z postępowaniem, ich dokumentowania oraz zawierania umów. Pewne ograniczenia tej zasady wprowadzono w przypadku czynności związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, którego wartość nie przekracza równowartości 20.000 ECU (art. 15 ust. 1) oraz formy pisemnej umowy, w przypadku gdy wartość zamówienia nie przekracza równowartości 1000 ECU lub udział środków publicznych w finansowaniu zamówienia nie przekracza równowartości 1000 ECU (art. 74 ust. 2).

W art. 13 ustawa wprowadziła zamkniętą listę trybów udzielania zamówień. Należą do nich: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, przetarg dwustopniowy, negocjacje z zachowaniem konkurencji, zapytanie o cenę, zamówienie z wolnej ręki. Nałożony został tym samym bezwzględny obowiązek stosowania zasad i trybu udzielania zamówień publicznych określonych ustawą.

Ustawa określiła **przetarg nieograniczony** jako podstawowy tryb udzielenia zamówienia publicznego (art. 14). Przetarg nieograniczony daje najszersze możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty. Mogą wziąć w nim udział wszyscy zainteresowani dostawcy lub wykonawcy (art. 28 ust. 1 i 2). Tryb ten może być stosowany zawsze, natomiast inne tryby udzielania zamówień publicznych mogą być stosowane w przypadkach wskazanych w ustawie.

**Przetarg ograniczony** można zorganizować w przypadku gdy występuje przynajmniej jedna z okoliczności wskazanych w art. 32, tzn. „ze względu na specjalistyczny

charakter zamówienia istnieje ograniczona liczba dostawców lub wykonawców mogących wykonać dane zamówienie” lub „koszty przeprowadzenia przetargu nieograniczonego byłyby niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości zamówienia.”

**Przetarg dwustopniowy** stosuje się w przypadku, gdy zachodzi jedna z okoliczności wskazanych w art. 54, tj.:

- 1) nie można z góry określić wszystkich szczegółowych cech technicznych i jakościowych zamawianych dostaw, usług lub robót budowlanych,
- 2) z powodu specjalistycznego charakteru dostaw, usług lub robót budowlanych konieczne są negocjacje z dostawcami lub wykonawcami,
- 3) przedmiotem zamówienia jest przeprowadzenie badania, eksperymentu, sporządzenie opinii naukowej lub świadczenie innych wyspecjalizowanych usług.

Zamówienie może być udzielone w trybie **negocjacji z zachowaniem konkurencji** gdy zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności:

- 1) spełnione są warunki określone w wyżej omówionym art. 54,
- 2) zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia w sytuacji, której wcześniej nie można było przewidzieć, a nie wynikała ona z winy zamawiającego,
- 3) wszczęto postępowanie przetargowe i nie wpłynęła wymagana liczba ważnych ofert lub wszystkie oferty odrzucono, a można w sposób uzasadniony przypuszczać, że powtórny przetarg nie doprowadzi do zawarcia umowy.

Przed zawarciem umowy zamawiający negocjuje jej warunki z odpowiednią, zapewniającą konkurencję, liczbą dostawców lub wykonawców, nie mniejszą niż trzech (art. 63).

W trybie **zapytania o cenę** zamawiający może udzielić zamówienia tylko wtedy, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy rzeczy lub usługi powszechnie dostępne, o ustalonych standardach jakościowych (art. 68). Zamawiający kieruje pytanie o cenę dostaw rzeczy lub usług do takiej liczby dostawców lub wykonawców, która zapewni wybór najkorzystniejszej oferty, konkurencję i sprawny przebieg postępowania, nie mniej niż do czterech (art. 67). Zgodnie z art. 69 każdy z dostawców i wykonawców może zaproponować tylko jedną cenę i nie może jej zmienić. Nie prowadzi się żadnych negocjacji w sprawie ceny. Zamawiający zawiera umowę w sprawie zamówienia z dostawcą lub wykonawcą, który zaoferował najniższą cenę.

**Zamówienie z wolnej ręki** to tryb udzielenia zamówienia publicznego, w którym zamawiający udziela zamówienia po rokowaniach tylko z jednym dostawcą lub wykonawcą (art. 70).

Zgodnie z art. 71 zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki tylko wtedy, gdy zachodzi jedna z następujących okoliczności;

- 1) dokonuje zamówień dodatkowych, nie przekraczających 15 % wartości uprzedniego zamówienia, a zachodzi konieczność zachowania tych samych norm, parametrów i standardów,
- 2) zawiera umowę o przeprowadzenie badań, eksperymentu lub sporządzenie opinii naukowej,
- 3) ze względu na szczególny rodzaj dostaw, usług lub robót budowlanych można je uzyskać tylko od jednego dostawcy lub wykonawcy,
- 4) dokonuje zamówienia publicznego na twórcze prace projektowe oraz na prace z zakresu działalności twórczej w dziedzinie kultury i sztuki,
- 5) można skorzystać tylko z jednego dostawcy lub wykonawcy w wyniku zastosowania dozwolonego zakresu preferencji krajowych,
- 6) ze względu na szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia,
- 7) wartość zamówienia nie przekracza równowartości 1.000 ECU lub udział środków publicznych w finansowaniu zamówienia nie przekracza równowartości 1.000 ECU.

W ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, w art. 4 ust. 1 pkt 3 wskazano, iż jej postanowienia stosuje się do zamówień publicznych udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz - zgodnie z pkt 4 tego ustępu - do państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli dysponują środkami publicznymi.

Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. przy czym - zgodnie z art. 97 pkt 2 przepisy powołanego wyżej art. 4 ust. 1 pkt 3 w części dotyczącej zamówień publicznych finansowanych ze środków własnych oraz art. 31 dotyczącego publikacji ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej weszły w życie z dniem 1 stycznia 1996 r. Zgodnie z art. 96, w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 1995 r. rada gminy mogła postanowić, że zamówienia publiczne dokonywane ze środków własnych udzielane są zgodnie z przepisami ustawy. Postanowienie takie nie mogło być odwołane.

Ustawa o zamówieniach publicznych do katalogu naruszeń dyscypliny budżetowej, określonego w art. 57 ust. 1 prawa budżetowego, zaliczyła także naruszenie zasad, formy i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych (pkt 14).

## **2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych kontrolowanej działalności**

### **2.1. Struktura wydatków gmin w 1995 r. i trzech kwartałach 1996 r.**

W toku kontroli ustalono, że korzystając z możliwości wskazanych w art. 96 ustawy o zamówieniach publicznych, rady 4 gmin postanowiły o dokonywaniu przez gminę zamówień publicznych ze środków własnych zgodnie z postanowieniami tej ustawy przed dniem 1.01.1996 r. Uchwały w tej sprawie podjęły:

- w dniu 21.12.1994 r. Rada Miasta w Biłgoraju,
- w dniu 26.04.1995 r. Rada Gminy w Bieskierzu,
- w dniu 24.08.1995 r. Rada Gminy w Halinowie,
- w dniu 29.09.1995 r. Rada Miasta w Olsztynku.

Pozostałe 82 skontrolowane gminy nie były zobowiązane w 1995 r. do wydatkowania środków własnych zgodnie z postanowieniami tej ustawy.

W 1995 r. wydatki 86 skontrolowanych gmin, polegające na realizacji zadań z zakresu administracji rządowej zleconych i powierzonych gminom, wyniosły 16,14 % ogółu poniesionych wydatków. W trybie ustawy o zamówieniach publicznych gminy wydatkowały ok. 8 % środków otrzymanych na realizację tych zadań. Tak niski udział środków wydatkowanych w trybie tej ustawy wynikał z faktu, iż były one przeznaczone głównie na różnego rodzaju zasiłki oraz wynagrodzenia pracowników związanych z realizacją zadań zleconych i powierzonych.

W pierwszych trzech kwartałach 1996 r. skontrolowane gminy przekazały komunalnym jednostkom organizacyjnym na realizację ich zadań środki stanowiące ok. 43 % wydatków poniesionych w tym okresie. Sposób wydatkowania tych środków nie był przedmiotem kontroli. W wymienionym wyżej okresie wydatki skontrolowanych gmin,

dokonane w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, wyniosły 17,18% ogółu wydatków, a po uwzględnieniu kwot przekazanych jednostkom organizacyjnym gmin - wskaźnik ten wyniósł 30,24 %. W 11 gminach (tj. 12,8 % skontrolowanych) wydatki dokonane w trybie ustawy o zamówieniach publicznych w 1996 r. przekraczały 50 % ogółu poniesionych wydatków (bez środków przekazanych jednostkom organizacyjnym), natomiast w 35 gminach (40,7 % skontrolowanych) wydatki takie nie przekroczyły 20 %.

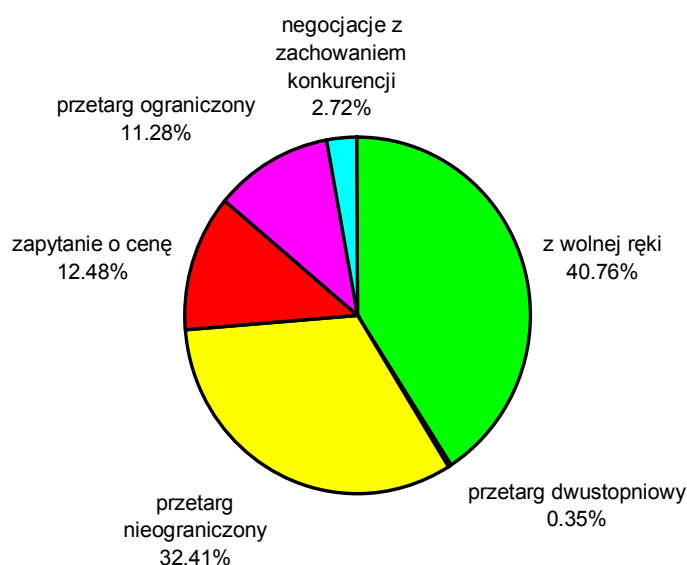
## 2.2. Struktura zamówień publicznych udzielonych przez gminy

### Wydatki na realizację zadań zleconych i powierzonych w 1995 r.

W 1995 r. kontrolowane gminy z ogółu środków przeznaczonych na realizację zadań zleconych i powierzonych wydatkowanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, 46,05 % przeznaczyły na zakup dóbr i usług a 53,95 % na roboty budowlane.

Największy udział miały zamówienia dokonywane z wolnej ręki - 40,76 % oraz w trybie przetargu nieograniczonego - 32,41 %. Zamówienia dokonywane w trybie zapytania o cenę stanowiły - 12,48 %, przetargu ograniczonego - 11,28 %, negocjacji z zachowaniem konkurencji - 2,72 %, a przetargu dwustopniowego - 0,35 %.

Strukturę udzielonych zamówień publicznych związanych z realizacją w 1995 r. zadań zleconych i powierzonych - według trybów - przedstawia diagram:



Na ogółem 50 zamówień udzielonych w 1995 r. w trybie przetargu nieograniczonego, 38 dotyczyło robót budowlanych (w 11 gminach) i 12 dostaw i usług (w 8 gminach). Najwięcej bo 25 (na 86 skontrolowanych gmin) dokonywało zakupów dóbr i usług w trybie zapytania o cenę. Odnotowano tylko 1 przypadek udzielenia zamówienia w trybie przetargu dwustopniowego.

### Wydatki na realizację zadań gmin w 1996 r.

W okresie trzech kwartałów 1996 r. struktura udzielonych zamówień publicznych związanych z realizacją zarówno zadań własnych jak również zleconych i powierzonych przedstawiała się następująco:

|                                        |                                          |
|----------------------------------------|------------------------------------------|
| – przetarg nieograniczony              | - 18,72 % wartości udzielonych zamówień, |
| – przetarg ograniczony                 | - 1,79 % wartości udzielonych zamówień,  |
| – przetarg dwustopniowy                | - 0,35 % wartości udzielonych zamówień,  |
| – negocjacje z zachowaniem konkurencji | - 12,52 % wartości udzielonych zamówień, |
| – zapytanie o cenę                     | - 8,98 % wartości udzielonych zamówień,  |
| – z wolnej ręki                        | - 57,64 % wartości udzielonych zamówień. |

---

Łącznie 100 %

Strukturę udzielonych zamówień publicznych według trybów w trzech kwartałach 1996 r. przedstawia diagram:



Z ogółu środków wydatkowanych w tym okresie w trybie ustawy o zamówieniach publicznych 76,63 % związanych było z zakupem dóbr i usług, a 23,37 % wykorzystano na roboty budowlane.

Na 1.487 zamówień dokonanych w trybach przetargowych 1.239 udzielono w trybie przetargu nieograniczonego (480 na dostawy i usługi i 759 na roboty budowlane), 242 przetargu ograniczonego, a 6 w trybie przetargu dwustopniowego.

### **3. Istotne ustalenia kontroli**

#### **3.1. Przygotowanie gmin do realizacji postanowień ustawy o zamówieniach publicznych**

W toku kontroli ustalono, iż w związku z nowymi uregulowaniami wprowadzonymi ustawą o zamówieniach publicznych dokonano zmian organizacyjnych w 15 z 86 skontrolowanych gminach (tj. 17,4 %).

Wprowadzone zmiany w strukturach organizacyjnych urzędów polegały na:

- utworzeniu wydziałów, zespołów bądź referatów do spraw zamówień publicznych (w 5 gminach),
- powołaniu pełnomocników zarządu do spraw zamówień publicznych (w 5 gminach),
- wskazaniu w regulaminach organizacyjnych pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie procedur zamówień publicznych (w 5 gminach).

Przykładowo:

- *W Urzędzie Miejskim w Świdnicy utworzono Miejskie Biuro Przetargów, zajmujące się całokształtem spraw związanych z ogłaszaniem, przygotowaniem i przeprowadzeniem przetargów dotyczących robót realizowanych z budżetu miasta, a także współdziałające w organizacji innych przetargów.*
- *W Urzędzie Miasta w Koszalinie powołano Biuro do Spraw Przetargów i Zamówień Publicznych (3 osoby) jako komórkę wspierającą wydziały merytoryczne.*
- *W Urzędzie Miasta w Toruniu powołano pełnomocnika do spraw zamówień publicznych, do zadań którego należy koordynacja procesu udzielania zamówień publicznych.*

Stwierdzono ponadto przypadki prowadzenia postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych przy zastosowaniu wewnętrznych uregulowań, których część postanowień była sprzeczna z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych.

Na przykład:

- *Procedura udzielania zamówień publicznych przez Zarząd Miasta Ruda Śląska w części dotyczącej przeprowadzenia przetargów na roboty budowlano-montażowe odbywała się do lutego 1996 r. na podstawie uchwały Nr 96/94 Zarządu Miasta z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie: wprowadzenia w życie zasad przeprowadzania przetargów na roboty budowlano-montażowe wykonywane na rzecz Miasta Ruda Śląska i innych podmiotów mienia komunalnego. Zasady te wprowadzały m.in. niedopuszczalne przez prawo preferencje dla oferentów samorządowych i państwowych jednostek organizacyjnych, określały, iż „termin składania ofert nie może być krótszy niż 14 dni”, oraz wskazywały, że „zamówienia na roboty budowlano-montażowe o wartości przekraczającej 100 mln zł (starych) mogą być składane w drodze publicznego przetargu ustnego lub publicznego zaproszenia do rokowań”.*
- *Do 31 grudnia 1995 r. w Urzędzie Gminy i Miasta Police obowiązywały ogólne zasady przeprowadzania przetargów na roboty inwestycyjne i remontowe powyżej 100 mln zł (starych) przyjęte na sesji Rady Gminy i Miasta w dniu 2 lutego 1993 r., zgodnie z którymi ogłoszenie o przetargu powinno być zamieszczane w poczytnym dzienniku, a termin składania ofert wynosił 14 dni.*

W toku kontroli ustalono, iż tylko w 2 (spośród 86) gminach żaden z pracowników urzędu nie uczestniczył w szkoleniach, których zakres obejmował problematykę udzielania zamówień publicznych. W 8 gminach udział w szkoleniach na ten temat wzięło udział po 1 pracownik. Były to na ogół szkolenia kilku lub kilkunastogodzinne. Z udzielonych wyjaśnień wynikało, iż głównym powodem tak ograniczonego udziału pracowników tych gmin w szkoleniach były wysokie koszty proponowanych szkoleń przy ograniczonej ilości środków finansowych jakie gminy mogły przeznaczyć na ten cel.

W pozostałych gminach przeszkolono w różnych okresach od kilku do kilkudziesięciu pracowników.

Przykładowo:

- *W Urzędzie Gminy w Wojciechowicach w szkoleniach wzięli udział wszyscy pracownicy merytoryczni.*
- *W Urzędzie Miasta w Pszczynie w listopadzie 1995 r. przeszkolono 84 pracowników.*
- *W Urzędzie Miejskim w Zamościu w 1995 r. przeszkolono 10 osób w 1996 r. - 90 na 129 zatrudnionych.*

Szkolenia organizowane były zarówno przez, różnego rodzaju instytucje, organizacje, firmy prywatne oraz osoby fizyczne, jak też regionalne izby obrachunkowe i urzędy wojewódzkie.

Przykładowo:

- *Pracownicy Urzędu Gminy w Mogilianach w 1996 r. brali udział w szkoleniach prowadzonych przez: Forum Skarbników Gmin, Forum Sekretarzy Gmin, Sejmik Samorządowy Województwa Krakowskiego, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie.*
- *W lutym 1996 r. 25 pracowników Urzędu Miasta i Gminy Bolków uczestniczyło w kursie zorganizowanym przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej - Centrum Samorządu Lokalnego w Jeleniej Górze (30 % kosztów szkolenia pokryła Fundacja Konrada Adenauera).*
- *Pracownicy Urzędu Miejskiego w Krośnie brali udział w szkoleniach prowadzonych przez Fundację Rozwoju Ciepłownictwa - Filia w Krakowie oraz Pełnomocnika Wojewody do spraw Zamówień Publicznych.*

Niektórzy pracownicy urzędów gmin, odpowiedzialni za przebieg postępowań w sprawie zamówień publicznych, uczestniczyli w szkoleniach wielokrotnie.

Na przykład:

- *Pełnomocnik Prezydenta Piły do spraw Zamówień Publicznych uczestniczyła w 8 szkoleniach prowadzonych przez:*
  - *Urząd Wojewódzki w Pile,*
  - *Urząd Zamówień Publicznych,*
  - *Regionalną Izbę Obrachunkową,*
  - *Fundacje Rozwoju Samorządności Terytorialnej,*
  - *WOKiSS Poznań,*
  - *Biuro Sejmiku Samorządowego Województwa Pilskiego,*
  - *Bank Modułów Kształceniowych w Warszawie,*
  - *Biuro Promocji Inicjatyw Gospodarczych.*
- *Jeden z pracowników Urzędu Gminy w Krośnieńskim uczestniczył w czterech szkoleniach dotyczących ustawy o zamówieniach publicznych, prowadzonych przez 3 różne firmy.*

W kontrolowanych gminach, udział szkoleń prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe był nieznaczny, pomimo że działalność informacyjna i szkoleniowa w zakresie spraw budżetowych należy do ustawowych zadań RIO. W niewielkim zakresie szkolenia takie prowadzone były przez służby wojewody (np. pełnomocników ds. zamówień publicznych). W znacznie szerszym zakresie szkolenia dla pracowników urzędów gmin prowadziły fundacje rozwoju demokracji lokalnej oraz ośrodki doskonalenia kadr

administracji rządowej. Najczęściej jednak wybór jednostki prowadzonej szkolenia był przypadkowy.

### **3.2. Tryb postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych**

Jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania z zakresu administracji rządowej zobowiązane były do stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych od 1 stycznia 1995 r., a w części dotyczącej zamówień publicznych finansowanych ze środków własnych od 1 stycznia 1996 r.

W toku kontroli w 12 gminach (tj. 14 %) stwierdzono przypadki udzielania w 1995 r. zamówień publicznych finansowanych w całości lub części z budżetu wojewody, bez zastosowania postanowień ustawy. Fakty takie najczęściej uzasadniane były niedostatecznym przygotowaniem pracowników gmin odpowiedzialnych za realizację zadań zleconych i powierzonych oraz błędną interpretacją przepisów ustawy. Innym powodem niestosowania postanowień ustawy przy realizacji tych zadań w 1995 r. było przekazywanie przez wojewodów odpowiednich środków dopiero po zakończeniu i rozliczeniu zadania, a zatem - w ocenie gmin - nie były one zobowiązane do stosowania ustawy wydając środki własne.

Na przykład:

- *Urząd Miasta w Kamieniu Pomorskim, w 1995 r. w odniesieniu do zrealizowanych zadań zleconych i powierzonych nie stosował procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, ponieważ - jak wynikało ze złożonych wyjaśnień - Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim nie podjęła uchwały w tej sprawie. Wydatki związane z realizacją takich zadań wyniosły w 1995 r. 686,6 tys. zł.*
- *W urzędzie Miejskim w Biskupcu zlecając w 1995 r. budowę chodników w obrębie Placu Wolności w Biskupcu naruszono zasady i tryb udzielania zamówienia publicznego określone w ustawie. W złożonych wyjaśnieniach Zastępca Burmistrza podał, że gmina zakładała sfinansowanie tych robót w całości ze środków własnych, a więc nie miała obowiązku stosować procedur ustawowych przy zlecaniu tych prac. Środki dodatkowe z Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie otrzymano kilka miesięcy po decyzji o wyborze wykonawcy, który już realizował zadanie.*

Wartość zamówień dotyczących zadań zleconych i powierzonych, przy realizacji których w 1995 r. naruszono przepisy ustawy o zamówieniach publicznych była stosunkowo niewielka i wynosiła w poszczególnych gminach od kilku do kilkunastu tysięcy złotych, bowiem tylko nieznaczną część środków przekazywanych przez wojewodów gminy zobowiązane były wydawać w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. Z kolei wydatki ponoszone w trybie ustawy o zamówieniach publicznych w blisko 80 % dokonywane były z

wolnej ręki ze względu na fakt, iż wartość zamówień nie przekraczała 1.000 ECU (art. 71, ust. 1 pkt 7).

Podstawowymi przyczynami wydatkowania w 1996 r. środków publicznych na realizację dostaw usług lub robót budowlanych z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych - wskazywanymi przez pracowników 8 gmin, w których stwierdzono powyższą nieprawidłowość - były niedostateczna znajomość „nowych” regulacji prawnych oraz pilna potrzeba realizacji danego zadania.

Na przykład:

- *Urząd Miejski w Pile zlecił, z pominięciem postanowień ustawy, wykonanie robót przy ulicy Złotej za kwotę 133,6 tys. zł. W złożonych wyjaśnieniach Zastępcy Naczelnika Wydziału Techniczno-Eksploatacyjnego podał, iż istniała pilna potrzeba wykonania robót przy ul. Złotej ze względu na organizację uroczystości religijnych, a krótki czas realizacji (7 dni) nie pozwolił na stosowanie procedur określonych w ustawie.*

Przypadki udzielania w 1996 r. zamówień publicznych bez zastosowania postanowień ustawy stwierdzono w 9 % skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Fakt ten nie może być jednak podstawą sformułowania pozytywnej oceny działalności gmin w tym zakresie. Naruszenia prawa przy dokonywaniu zamówień publicznych stwierdzono bowiem niemal we wszystkich gminach objętych kontrolą. Skala tych nieprawidłowości była jednak w poszczególnych gminach bardzo zróżnicowana. Występowały one na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Skutki finansowe naruszenia formy, zasad i trybu udzielania zamówień publicznych ustalonych ustawą były natomiast w wielu przypadkach trudne do określenia.

W toku kontroli ustalono, że w 1996 r. od 20 % do 50 % wydatków gmin, głównie inwestycyjnych, związanych było z realizacją wcześniej zawartych umów (tj. przed 1996 r.). Zgodnie z art. 95 ustawy do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego rozpoczętego przed wejściem w życie ustawy miały zastosowanie przepisy dotychczasowe. Przepis ten był - w ocenie NIK - w szeregu przypadkach nadużywany przez gminy udzielające zamówień. Zastrzeżenia wzbudzało przede wszystkim zawieranie w II połowie 1995 r. wieloletnich umów na dostawę i usługi oraz podpisywanie w 1996 r. aneksów do wcześniej zawartych umów przewidujących dalszą kontynuację robót lub dostaw.

Na przykład:

- *Urząd Gminy w Izbicy nie stosując procedur przewidzianych ustawą dokonał w 1996 r. dwiętnastu transakcji zakupu materiałów budowlanych na kwotę 314.640 zł od jednego producenta, tj. Zakładu Materiałów Budowlanych i Klinkieru w Izbicy, prowadzonego*

*przez Przewodniczącą Rady Gminy. Zakupów tych dokonano na podstawie umowy zawartej w lipcu 1995 r. Z treści § 1 umowy wynika, że dostawca zobowiązuje się wyprodukować i sprzedać Gminie (odbiorcy) klinkier, cegłę, gruz oraz wyroby betonowe w ilościach potrzebnych do prowadzenia inwestycji w gminie, zarówno drogowych jak i remontowo-budowlanych. Z postanowienia § 9 omawianej umowy wynika, że została ona zawarta na czas nieokreślony.*

- *Urząd Miasta i Gminy w Krasnobrodzie zlecał w 1996 r. Przedsiębiorstwu Robót Drogowych w Zamościu zabezpieczenia podbudowy stabilizowanej cementem na drodze gminnej Potok-Sanderki. Wartość zlecenia wynosiła 43,5 tys. zł. Zadanie to zlecono w formie aneksu do umowy nr 8/92 z 20 maja 1992 r., która to umowa przewidywała wykonanie podbudowy z gruntu stabilizowanego cementem na drodze Potok-Górniki.*
- *Urząd Miejski w Pile w dniach od 28 do 31 grudnia 1995 r. zawarł z różnymi podmiotami 10 umów, bez zastosowania procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Jedna z tych umów dotyczyła zastępstwa inwestycyjnego 4 różnych zadań, które miały być prowadzone od II połowy 1996 r. do końca 1998 r. Wartość tych zadań w 1996 r. określono na 810.000 zł. Inna z umów zawarta ze Spółką z o.o. „Tarpil” przewidywała, za wykonywanie robót na terenie targowisk nr 1 i 2 wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 300.000 zł rocznie.*

### **3.2.1. Powoływanie komisji przetargowych**

Ustawa nie wspomina o takiej instytucji jak komisja przetargowa. Odpowiedzialność za prawidłowy przebieg postępowania i udzielania zamówienia publicznego ponosi zamawiający. W przypadku powołania takiej komisji może ona zatem mieć wyłącznie charakter doradczo-opiniodawczy. Z załączników do wydanego na podstawie art. 25 ust. 3 ustawy zarządzenia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie określenia wzoru protokołu postępowania o zamówienia publiczne oraz dodatkowych wymagań, którym musi odpowiadać protokół<sup>4</sup> wynika jednak, że kierownik jednostki zamawiającej ma m.in. zatwierdzać prace komisji przetargowej (druk ZP-1 pkt 29). Zarządzeniem tym wprowadzono również wzory oświadczeń członków komisji przetargowej. Ze względu na wspomniany wyżej brak ustawowego obowiązku powoływania takiej komisji, niepowołanie przez zamawiającego przy udzielaniu zamówienia publicznego komisji przetargowej nie stanowi naruszenia postanowień ustawy.

Ustalenia kontroli wykazały, że w 95 % kontrolowanych gmin przy udzielaniu zamówień publicznych powoływane były komisje przetargowe. Sposób ich powoływania, organizacja oraz tryb funkcjonowania tych komisji były regulowane różnego rodzaju zarządzeniami, regulaminami, instrukcjami, uchwałami rady lub zarządu gminy.

---

<sup>4</sup> M.P. z 1995 r. Nr 1, poz. 12.

W większości kontrolowanych gmin (tj. 48 na 86), do każdego z przetargów powoływane były odrębne komisje, natomiast w 32 gminach powołane zostały komisje stałe. Skład komisji zarówno stałych jak i doraźnych był zróżnicowany.

Przykładowo:

- w Urzędzie Miejskim w Suwałkach utworzono 23 osobowy zespół z udziałem 10 radnych, z którego tworzone komisje przetargowe;
- w Urzędzie Miasta i Gminy w Nowej Sarzynie powoływano komisje przetargowe, w skład których wchodził pracownicy urzędu gminy, urzędu wojewódzkiego i inwestora zastępczego;
- w Urzędzie Miejskim w Tarnobrzegu powołana została komisja stała do przetargów o wartości powyżej 20 tys. ECU, a do przetargów, których wartość nie przekraczała tej kwoty powoływane były odrębne komisje.

Tylko w 4 gminach nie powoływano komisji przetargowych gdyż, jak wyjaśniono, wykonywanie czynności związanych z przygotowaniem i prowadzeniem przetargu należało do Zarządu Gminy.

### **3.2.2. Wyznaczenie terminów składania ofert przez gminy**

Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy, wyznaczony przez zamawiającego termin składania ofert nie może być krótszy niż 6 tygodni od daty ogłoszenia przetargu nieograniczonego i 4 tygodnie od daty wysłania zaproszenia do udziału w przetargu ograniczonym.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w uzasadnionych przypadkach, na wniosek zamawiającego, może wyrazić zgodę na skrócenie tych terminów (art. 38 ust. 3). Zachowanie wskazanych terminów nie jest obowiązkowe w przetargach, których wartość nie przekracza 20 tys. ECU (art. 15 ust. 1). Określenie w ustawie minimalnych terminów do składania ofert miało na celu umożliwienie zainteresowanym dokładne zapoznanie się z przedmiotem zamówienia oraz prawidłowe przygotowanie oferty.

W toku kontroli ustalono, iż z wnioskami o wyrażenie zgody na skrócenie ustawowych terminów składania ofert wystąpiło do Prezesa UZP 46 (na 86) skontrolowanych gmin. A zatem uwzględniając fakt, iż w badanym okresie 12 gmin nie udzielało zamówień w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, o wartości powyżej 20 tys. ECU - 62 % gmin uznawało, iż zachodzą szczególne okoliczności wymagające skrócenia terminu składania ofert.

Najczęściej powtarzającym się w uzasadnieniach wniosków w tej sprawie, kierowanych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zależności od charakteru inwestycji i terminów ich rozpoczęcia, była:

- konieczność wykorzystania przyznanej (przez wojewodę lub z funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej) dotacji do końca roku budżetowego,
- konieczność rozpoczęcia robót w sezonie wiosenno-letnim (np. roboty wodociągowo-kanalizacyjne, remonty szkół),
- konieczność zakończenia robót przed zimą (inwestycji i remonty z zakresu ciepłownictwa, roboty drogowe),
- możliwość skoordynowania różnego rodzaju robót (np. kanalizacyjnych i drogowych),
- prosty charakter prac, nie wymagający (zdaniem zamawiającego) tak długiego okresu na przygotowanie oferty.

Na 73 złożone wnioski, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w 64 przypadkach (tj. 87,7 %), wydał decyzje wyrażające zgodę na skrócenie terminu składania ofert - na ogół do 3 tygodni. W pozostałych 9 przypadkach odmówił wyrażenia takiej zgody.

Ustalenia kontroli pozwalają na stwierdzenie, iż skrócenie terminu do złożenia oferty np. o 3 tygodnie nie miało istotnego znaczenia dla sprawności przebiegu procesu inwestycyjnego, znacznie natomiast pogarszało sytuację (przynajmniej niektórych) oferentów. W praktyce bowiem, uwzględniając tryb i okres podejmowania przez Prezesa UZP rozstrzygnięć, w efekcie zamawiający mógł „uzyskać” około 10 dni, natomiast oferent miał tylko 2 tygodnie na przygotowanie oferty oraz zgromadzenie niezbędnych dokumentów, m.in. potwierdzających jego wiarygodność i niekaralność.

Stwierdzono również przypadki, gdy złożenie wniosku o skrócenie terminu składania ofert, powodowało wydłużenie prowadzonego postępowania przetargowego.

Na przykład:

- *W dniu 24 czerwca 1996 r. Burmistrz Gminy i Miasta Bolków wystąpił do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (pismo nr 7016/6/96) o skrócenie terminu z 6 tygodni do 4 tygodni. W dniu 1 lipca 1996 r. wobec braku odpowiedzi, wniosek taki złożono ponownie. W rezultacie Prezes UZP dwukrotnie wyraził zgodę na skrócenie terminu składania ofert o 2 tygodnie - decyzjami z dnia 19 lipca i 1 sierpnia 1996 r. W ogłoszeniu o przetargu (wartość szacunkowa 252.885 zł), które ukazało się w Biuletynie Zamówień Publicznych z 25 lipca 1996 r. wskazano, iż termin składania ofert upływa 22 sierpnia 1996 r. Od dnia skierowania wniosku o skrócenie terminu składania ofert o 2 tygodnie do dnia, w którym upływał termin składania ofert, minęło zatem przeszło 8 tygodni;*

- *W dniu 18 lipca 1996 r. Kierownik Biura ds. Przetargów Zamówień Publicznych Urzędu Miejskiego w Koszalinie wystąpił do Prezesa UZP o zezwolenie na skrócenie okresu składania ofert na wykonanie remontu elewacji budynku Urzędu Miejskiego, z ustawowego 6 tygodniowego na 3 tygodniowy. W uzasadnieniu podano, iż pożądanym terminem rozpoczęcia prac jest pierwsza dekada września 1996 r. oraz, że względu na opóźnienie w sporządzaniu dokumentacji nie było możliwe wcześniejsze zorganizowanie przetargu. Wobec braku odpowiedzi z UZP, kierownik Biura dnia 29 lipca 1996 r. oraz 5 sierpnia 1996 r. skierował kolejne pisma w ww. sprawie do Prezesa UZP. Decyzją z dnia 9 sierpnia 1996 r. tj. 22 dni od złożenia wniosku Prezes UZP wyraził zgodę na skrócenie o 3 tygodnie okresu składania ofert w przetargu nieograniczonym na remont elewacji budynku UM w Koszalinie.*

W toku kontroli nie badano, czy w wyniku skrócenia terminu składania ofert, wybór dostawcy lub wykonawcy następował szybciej niż w przypadku zastosowania terminów ustawowych. Stwierdzono natomiast przypadki iż przetargi, w których termin ten był skrócony, były unieważniane z powodu braku co najmniej dwóch ważnych ofert lub odrzucenia wszystkich ofert, gdyż nie spełniały one warunków określonych w ustawie.

Na przykład:

- *Urząd Miejski w Białymstoku dwukrotnie wystąpił do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z prośbą o wyrażenie zgody na skrócenie terminów składania ofert określonych w art. 38 ust. 2 ustawy, uzyskując zgodę na skrócenie tych terminów do 4 tygodni. W obu przypadkach przed upływem terminu wpłynęła tylko jedna oferta i postępowanie unieważniono na podstawie przepisu art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy.*
- *Urząd Gminy w Lipniku wystąpił do Prezesa UZP o wyrażenie zgody na skrócenie do 3 tygodni terminu składania ofert w przetargu nieograniczonym na wykonanie linii telefonicznej o długości 154 km. We wniosku z dnia 1 lipca 1996 r. podano m.in., że konieczność skrócenia tego terminu wynika z opóźnienia w pracach geodezyjnych związanych z uzupełnianiem i aktualizacją podkładów geodezyjnych potrzebnych do opracowania dokumentacji technicznej. Decyzją z dnia 8 lipca 1996 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wyraził zgodę na 3 tygodniowy termin składania ofert. W związku z otrzymaniem przez Zamawiającego jednej ważnej oferty, przetarg nieograniczony na wykonanie ww. linii został unieważniony. Pismem z dnia 8 października 1996 r. Wójt Gminy wystąpił ponownie do Prezesa UZP o skrócenie terminu składania ofert. Powyższe motywowano posiadaniem przez Urząd środków finansowych na realizację ww. zadania w 1996 r. oraz uzyskaniem ostatecznej zgody właścicieli nieruchomości przez które ma przebiegać sieć telefoniczna. Decyzją z dnia 15 października 1996 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wyraził zgodę na 3 tygodniowy termin składania ofert w tym przetargu. Wpływ jednej ważnej oferty spowodował, że przetarg nieograniczony na wykonanie ww. linii został ponownie unieważniony.*

Stwierdzono również przypadek, że w wyniku złożenia do Prezesa UZP wniosku o skrócenie terminu składania ofert wydane zostały 2 różne decyzje.

I tak:

- *W dniu 22 sierpnia 1996 r. Kierownik Biura ds. Przetargów i Zamówień Publicznych UM w Koszalinie wystąpił do Prezesa UZP o „zezwozenie na skrócenie terminu składania ofert na budowę wielorodzinnego budynku mieszkalnego z przeznaczeniem na lokale czynszowe dla Towarzystwa Budownictwa Społecznego, z ustawowego 6 tygodniowego na termin 3 tygodniowy”. W odpowiedzi, do Urzędu Miejskiego w Koszalinie wpłynęły 2 decyzje Prezesa UZP - z dnia 26 sierpnia 1996 r. - w których wyrażona została zgoda na skrócenie terminu składania ofert do 3 i do 4 tygodni. Zdaniem pracownika Urzędu Miejskiego w Koszalinie fakt ten mógł być spowodowany wysłaniem przez Urząd Miejski tego samego wniosku za pośrednictwem poczty i faxem. W ogłoszeniach o tym przetargu, opublikowanych w numerach 128 i 131 Biuletynu Zamówień Publicznych z 1996 r. wskazane zostały różne (tj. 3 i 4 tygodniowe) terminy składania ofert w tym przetargu.*

W przeciwieństwie do innych czynności podejmowanych w toku postępowania przetargowego, takich jak publikacja ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych czy rozpatrywanie odwołań, ustawa nie określiła szczególnego terminu, w którym Prezes UZP zobowiązany byłby do rozpatrzenia wniosku o skrócenie terminu składania ofert. W takiej sytuacji - zdaniem NIK - zamawiający powinni występować do Prezesa UZP z wnioskami w tej sprawie jedynie w szczególnych sytuacjach. Wnioski o skrócenie terminu składania ofert powinny być umotywowane i właściwie udokumentowane, co umożliwiłoby ich niezwłoczne rozpatrywanie, a w konsekwencji rzeczywiste skracanie procesu udzielania zamówienia publicznego.

### **3.2.3. Ogłaszanie przetargów nieograniczonych**

Postanowienia ustawy nakładają na zamawiającego obowiązek zamieszczenia ogłoszenia o przetargu nieograniczonym w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz, za pośrednictwem Prezesa Urzędu, w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 29 ust. 1). Minimalny zakres informacji jakie powinny być zawarte w takim ogłoszeniu został wskazany w art. 30 ust. 1 ustawy. Obowiązek publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych nie dotyczy przetargów nieograniczonych, których wartość nie przekracza 20.000 ECU.

W toku kontroli nie badano prawidłowości ogłoszeń kierowanych do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych, gdyż ich poprawność jest weryfikowana przez Prezesa UZP, który (na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy) odmawia zamieszczenia ogłoszenia nie spełniającego wymagań ustawowych w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Gminy na ogół wywiązywały się z obowiązku kierowania ogłoszeń o przetargach nieograniczonych o wartości powyżej 20.000 ECU do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych. Pojedyncze przypadki niedopełnienia tego obowiązku stwierdzono jedynie w 6

spośród 86 kontrolowanych gmin, a wynikało to z niedoszacowania wartości zamówienia i przyjmowania, iż jego wartość nie przekroczy 20.000 ECU.

Przykładowo:

- *Urząd Gminy Chodzież ogłosił (w prasie lokalnej) przetarg nieograniczony na wykonanie robót związanych z utrzymaniem obiektów komunalnych, które to roboty miały być rozliczane kosztorysem powykonawczym na bazie stawki kalkulacyjnej. W rezultacie wartość wynagrodzenia dla wykonawcy przekroczyła w 1996 r. 20.000 ECU.*

Znacznie większa skala nieprawidłowości wystąpiła w przypadku ogłoszeń o przetargach nieograniczonych, w których wartość zamówienia nie przekroczyła 20.000 ECU. W 39 spośród 86 gmin (tj. 45,3 %) część ogłoszeń nie zawierało wszystkich informacji wymaganych art. 30 ust. 1 ustawy. Najczęściej nie zamieszczano informacji o stosowaniu preferencji krajowych (pkt 5), pożądanego lub wymaganego terminu realizacji zamówienia publicznego (pkt 3) oraz informacji o warunkach wymaganych od dostawców lub wykonawców (pkt 4).

Przykładowo:

- *na 49 ogłoszeń o przetargach nieograniczonych organizowanych przez Urząd Miejski w Pile, 20 nie odpowiadało postanowieniom art. 30 ust. 1 ustawy;*
- *na 8 ogłoszeń o przetargach nieograniczonych prowadzonych przez Urząd Miasta w Olsztynie, warunków określonych w art. 30 ust 1 ustawy nie spełniało 6 ogłoszeń.*

Stwierdzono także nieprawidłowości polegające na żądaniu wnoszenia wadium przez zainteresowanych wzięciem udziału w przetargu, podczas gdy art. 15 ust. 1 stanowi m.in., że w postępowaniu o zamówienie publiczne, którego wartość nie przekracza 20.000 ECU, nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących wadium. Odnotowano również przypadki zastrzegania możliwości unieważnienia przetargów bez podania przyczyn - co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1, w którym nie przewidziano takiej okoliczności dopuszczającej unieważnienie przetargu.

Opisane wyżej nieprawidłowości stwierdzono w 8 skontrolowanych gminach. Pracownicy tych gmin wyjaśniali, że ich zdaniem ustawa nie zakazuje jednoznacznie żądania wadium w przypadku przetargów o wartości do 20.000 ECU, a jego żądanie miało na celu wyeliminowanie oferentów niewiarygodnych. Natomiast zastrzeganie możliwości unieważnienia przetargów bez podania przyczyn było wynikiem stosowania w początkowym okresie obowiązywania ustawy wcześniej przyjętych rozwiązań i regulaminów.

### 3.2.4. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonym w trybie przetargowym, którego wartość przekracza 20.000 ECU, zamawiający obowiązany jest posiadać specyfikację istotnych warunków zamówienia sporządzoną zgodnie z postanowieniami art. 35 ust. 1 pkt 1-21 ustawy.

W toku kontroli ustalono, że w większości spośród 74 gmin, w których w trybie przetargowym udzielono zamówień publicznych o wartości powyżej 20.000 ECU, specyfikacje istotnych warunków zamówienia sporządzone były prawidłowo. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 19 gminach (tj. 25,7 %). Skala tych nieprawidłowości była bardzo zróżnicowana. Poszczególne specyfikacje nie zawierały od jednej do kilkunastu wymaganych informacji.

Przykładowo:

- *sporządzona przez Urząd Miasta i Gminy w Brześciu Kujawskim specyfikacja istotnych warunków zamówienia na wykonanie sieci wodociągowej w miejscowościach Jarnówek - Gustorzyn - Walica nie zawierała 11 wymaganych elementów takich jak:*
  - *opisu kryteriów i sposobu dokonywania oceny spełniania warunków wymaganych od wykonawców (pkt 2),*
  - *opisu wszelkich kryteriów, którymi zarząd miał kierować się przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów (pkt 6),*
  - *istotnych dla zamawiającego postanowień, które miały być wprowadzone do treści zawieranej umowy (pkt 7),*
  - *opisu sposobu obliczania ceny (pkt 9),*
  - *wszelkich wymagań, w szczególności kwoty dotyczącej zabezpieczenia należytego wykonania umowy (pkt 11),*
  - *opisu sposobu udzielania wyjaśnień dotyczących s.i.w.z. oraz oświadczenia o zamiarze zwołania zebrania wykonawców (pkt 13),*
  - *terminu do którego wykonawca byłby związany złożoną ofertą (pkt 14),*
  - *wszelkich przyszłych zobowiązań wykonawcy związanych z umową w sprawie tego zamówienia (pkt 18),*
  - *pouczenia o środkach odwoławczych przysługujących wykonawcy w toku postępowania o udzielenie zamówienia (pkt 19),*
  - *informacji o wszelkich formalnościach, jakie powinny zostać dopełnione po zakończeniu przetargu w celu zawarcia umowy (pkt 20),*
  - *ogólnych warunków umowy (wzoru umowy albo regulaminu) jeśli Zarząd wymagałby od oferenta, by zawarł z nim umowę na takich warunkach (pkt 21).*
- *W Urzędzie Miejskim w Białymstoku w 5 specyfikacjach (na 13 sprawdzonych) nie określono sposobu dokonywania oceny ofert, czego wymaga art. 35 ust. 1 pkt 16.*

Najczęściej powtarzającymi się nieprawidłowościami było niezamieszczanie w specyfikacjach: opisu wszelkich innych niż cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się

kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów (pkt 6), opisu sposobu obliczania ceny oferty (pkt 9) oraz pouczenia o środkach odwoławczych przysługujących dostawcy lub wykonawcy w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (pkt 19).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli pomijanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia tych elementów mogło prowadzić do istotnego naruszenia przez zamawiających, wskazanego w art. 16 ustawy, obowiązku traktowania na równych prawach wszystkich podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji.

Ustalono ponadto, iż dla poszczególnych przetargów opracowywane były w 6 gminach wewnętrzne regulaminy lub instrukcje, których część postanowień była sprzeczna z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych.

Na przykład:

- *W Urzędzie Gminy Warszawa-Bielany ogłaszając przetarg na remont 5 szkół podstawowych nie opracowano specyfikacji istotnych warunków zamówienia, tylko dokument p.n. „Instrukcja przygotowania oferty na wykonanie robót budowlanych w obiekcie”. W instrukcji tej podano, że „wypożyczenie materiałów (projektów i kosztorysów nakładczych - ślepych) może nastąpić na okres ściśle wyznaczony (maksymalne 2 dni), po zostawieniu w depozycie czeku potwierdzonego na sumę 500 zł, gdyż gmina jest w posiadaniu ograniczonej ilości egzemplarzy”. A zatem określony w ustawie minimalny czas na przygotowanie oferty przez zainteresowanych wzięciem udziału w przetargu został praktycznie skrócony przez gminę z 6 tygodni do 2 dni. Ustawa nie przewiduje wypożyczania specyfikacji, a jedynie jej udostępnianie oferentowi.*
- *Zarząd Gminy Izbica ogłosił przetarg nieograniczony na wykonanie remontu budynku Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej i Gminnej Biblioteki w Tarnogórze. Dla przetargu opracowany został przez komisję przetargową specjalny wewnętrzny regulamin, który zawierał także postanowienie, iż w przetargu mogą brać udział wykonawcy z terenu woj. zamojskiego i województw sąsiednich. Naruszało to określoną w art. 16 ustawy zasadę równości podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne. Ustawa nie przewiduje bowiem stosowania preferencji lokalnych, a jedynie preferencje krajowe.*

W sporządzonych w 7 gminach specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, w sposób dowolny, tj. niezgodny z postanowieniami ustawy, żądano od przystępujących do przetargu wnoszenia wadium. Najczęściej ograniczano możliwość wniesienia wadium wyłącznie do pieniądza, podczas gdy zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy dopuszcza możliwość wnoszenia wadium również w obligacjach państwowych, poręczeniach instytucji kredytowych, a za zgodą zamawiającego - w akcjach dopuszczonych do publicznego obrotu i notowań giełdowych, płatnych okazicielowi książeczkach oszczędnościowych lub wekslach.

Ponadto ustalono wysokość wadium poniżej 1 % lub powyżej 5 % wartości zamówienia, przez co naruszono art. 41 ust. 1 ustawy.

Przykładowo:

- *Urząd Gminy w Krościenku n. Dunajcem pobrał od zainteresowanych wykonaniem gminnej oczyszczalni ścieków wadium w wysokości 25.000 zł co stanowiło 6,9 % wartości zamówienia określonej w kosztorysie inwestorskim. W wyjaśnieniu Wójt Gminy podał, że ze względu na czas trwania procedur przetargowych i okres trwania realizacji umowy, przyjęto możliwość wzrostu cen w stosunku do ceny zawartej w kosztorysie inwestorskim. Intencją zamawiającego było zabezpieczenie interesów gminy.*
- *Warunkiem uczestniczenia w przetargu nieograniczonym dotyczącym rozbudowy Szkoły Podstawowej Nr 8 zorganizowanym przez Zarząd Miasta Zamościa było wniesienie wadium w wysokości 3.000 zł. Ze względu na fakt, iż wartość kosztorysowa zadania wynosiła 1.372.071 zł, wadium w tym przetargu powinno wynosić co najmniej 13.720 zł.*

### **3.2.5. Dzielenie zamówień celem uniknięcia procedur określonych w ustawie**

Art. 3 ust. 2 ustawy stanowi, iż zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania ustawy lub uniknięcia procedur udzielania zamówień publicznych określonych ustawą, dzielić zamówienia na części oraz zaniżać wartości zamówienia.

Ustalenia kontroli wykazały, iż 29 skontrolowanych gminach dokonywano podziału udzielanych zamówień. W większości przypadków było to wynikiem błędnego planowania wydatków i braku właściwego rozeznania faktycznych potrzeb, przejściowego braku środków budżetowych na realizację całego zamówienia oraz innych względów technicznych lub ekonomicznych.

W ocenie NIK w 11 spośród tych 29 gmin podział zamówień miał na celu uniknięcie stosowania procedur określonych ustawą o zamówieniach publicznych. Najczęściej gminy, po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, zawierały umowy na realizację danego zadania z wieloma wykonawcami lub też wykonawców określonego zakresu robót wyłaniano w kilku przetargach.

Na przykład:

- *W wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego na wykonanie usług w zakresie remontów dróg gminnych (o łącznej wartości 95 tys. zł) - Urząd Miasta i Gminy w Ożarowie zawarł umowy ze wszystkimi 9 oferentami, którzy złożyli ważne oferty. Pomimo, iż wartość zlecenia przekraczała 20 tys. ECU ogłoszenie o przetargu nie było publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, a postępowanie przetargowe zostało udokumentowane w sposób właściwy dla przetargów, w których wartość zamówienia nie przekracza 20 tys. ECU,*

- *Urząd Miasta Mławy opublikował pięć odrębnych ogłoszeń o przetargach nieograniczonych na modernizację ulic miasta. W ogłoszeniach podano, że przetargi odbędą się 17 września 1996 r. w siedzibie Urzędu i tak:*
  - - *na modernizację ul. Moniuszki o godz. 11<sup>00</sup>,*
  - - *na modernizację ul. Zabrody o godz. 11<sup>30</sup>,*
  - - *na modernizację ul. Dzierzgowskiego o godz. 12<sup>00</sup>,*
  - - *na wykonanie nawierzchni asfaltowej przy Szkole Podstawowej nr 1 o godz. 12<sup>15</sup>,*
  - - *na modernizację ul. St. Batorego o godz. 12<sup>30</sup>.*

*Do udziału w każdym z ww. przetargów zgłosiło się dwóch wykonawców. W rezultacie podziału zamówienia wartość każdego z zadań nie przekraczała 20 tys. ECU, a postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzone było w trybie uproszczonym i nie zostało udokumentowane według wzoru określonego zarządzeniem Prezesa UZP w tej sprawie.*

- *W 1996 r. Urząd Gminy Augustów zawarł łącznie 12 umów z osobami fizycznymi na wykonanie usług naprawy bądź ulepszenia dróg gminnych żużlem. Wszystkie umowy zawarto z dostawcami wyłonionymi wskutek przeprowadzenia przetargów nieograniczonych na udzielenie zamówienia o wartości szacunkowej poniżej 20.000 ECU. Zrealizowana wartość poszczególnych zamówień wynosiła od 2.532 zł do 33.685 zł, (łącznie 148.837 zł), przy tym:*
  - *w wyniku 6 przetargów przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 1996 r. udzielono 6 zamówień 3 wykonawcom na ulepszenie żużlem dróg gruntowych w 6 wsiach,*
  - *w wyniku 5 przetargów przeprowadzonych w dniu 5 listopada 1996 roku udzielono 5 zamówień 3 wykonawcom na ulepszenie żużlem dróg gruntowych w 4 wsiach oraz na dodatkowe uzupełnienie wyrw i dziur na drogach gminnych.*

Powtarzającą się nieprawidłowością, stwierdzoną w 11 skontrolowanych gminach, było zlecanie wykonania robót budowlano-remontowych w trybie zapytania o cenę. Art. 67 i 68 ustawy wskazują, że tryb ten może być stosowany wyłącznie wtedy, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy rzeczy lub usługi. Wybór niewłaściwego trybu udzielania zamówienia, tj. zapytania o cenę, miał najczęściej miejsce przy zlecaniu budowy lub remontów dróg i chodników. Zdaniem przedstawicieli gmin, w których stwierdzono powyższe nieprawidłowości, zastosowanie zapytania o cenę przy wyborze wykonawcy tego typu robót było rozwiązaniem optymalnym, gdyż znacznie skracало to procedurę udzielania zamówienia, zapewniało konkurencję oraz umożliwiało wybór wykonawcy, który zaproponował najniższą cenę.

Art. 35 ust. 2 ustawy stanowi, że zamawiający obowiązany jest, w odniesieniu do robót budowlanych, posiadać dokumentację określającą przedmiot przetargu oraz kosztorys inwestorski. W toku kontroli naruszenie powołanego wyżej przepisu ustawy stwierdzono w 8 gminach. Podstawową konsekwencją niesporządzenia kosztorysu inwestorskiego był brak rozeznania zamawiającego odnośnie faktycznej wysokości kosztów zadania inwestycyjnego

objętego przetargiem. W rezultacie przetargi były często unieważniane, bowiem cena najkorzystniejszej oferty przekraczała kwotę, którą zamawiający przeznaczał na finansowanie zadania (art. 46 ust. 1 pkt 3). Ponadto zawarte umowy nie określały wysokości wynagrodzenia wykonawcy, a należności za wykonane roboty określone były na podstawie kosztorysów powykonawczych. Dokonywano również, z wolnej ręki, zamówień dodatkowych na kwoty przekraczające 15 % wartości uprzedniego zamówienia, naruszając tym samym art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Przykładowo:

- *W Urzędzie Gminy w Białych Błotach, gdzie ogłaszając przetargi nieograniczone na wykonanie robót budowlanych nie sporządzano kosztorysów inwestorskich, unieważniono 6 przetargów - z braku wystarczającej ilości środków na realizację zadań objętych postępowaniem.*
- *W Urzędzie Miasta i Gminy w Barcinie udzielając zamówienia na roboty budowlane związane z adaptacją budynku na Środowiskowy Dom Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi w Barcinie, nie posiadano (przed udzieleniem zamówienia) pełnego rozeznania zakresu robót oraz kosztorysu inwestorskiego. Spowodowało to m.in. udzielanie zamówień dodatkowych - poszerzających zakres robót, których wartość przekraczała 15 % wartości uprzedniego zamówienia. I tak, na wykonanie robót sanitarno-montażowych udzielono zamówienia dodatkowego o wartości 20.889 zł, co stanowiło 22,4 % wartości uprzedniego zamówienia (93.266 zł).*
- *W Urzędzie Gminy w Starym Zamościu przystępując do realizacji sieci wodociągowej w miejscowości Chomociska Duże (wartość zamówienia 215.000 ECU) nie sporządzono kosztorysu inwestorskiego. Kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego wyjaśnił, że wobec posiadanych innych dokumentów, a także rozeznania szacunkowych kosztów tego typu inwestycji, wykonanie dodatkowo kosztorysu inwestorskiego, za 1000 zł było niepotrzebne, a wydanie tej kwoty byłoby marnotrawstwem.*

### **3.2.6. Unieważnienie postępowania**

Ustawa określiła podstawy unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego tylko dla postępowań prowadzonych w jednym z trybów przetargowych (przetarg nieograniczony, ograniczony, dwustopniowy). Zgodnie z art. 46 ust. 1 przetarg unieważnia się w przypadkach, gdy:

- 1) złożono mniej niż dwie ważne oferty,
- 2) odrzucono wszystkie oferty,
- 3) cena najkorzystniejszej oferty przewyższa kwotę, którą zamawiający przeznaczył na finansowanie zamówienia,

- 4) wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że realizacja zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

W toku kontroli ustalono, iż przypadki unieważnienia przetargów wystąpiły w 73 spośród 86 skontrolowanych gmin (tj. 84,9 %). Najczęstszą przyczyną unieważnienia przetargu było złożenie mniej niż dwóch ważnych ofert - w 70 % przypadków. Co piąty przetarg został unieważniony ze względu na to, iż cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia, a w 9 % przetargów unieważnienie wynikało z odrzucenia wszystkich ofert. W nielicznych przypadkach gminy unieważniły przetargi na podstawie powołanego wyżej art. 46 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Większość unieważnionych przetargów dotyczyło zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała 20.000 ECU. W ocenie NIK wynikało to z faktu, iż ogłoszenia o tych przetargach wywieszane były na ogół na krótki (1-2 tygodniowy) okres wyłącznie w siedzibie zamawiającego, przez co ich dostępność dla wszystkich zainteresowanych była znacznie mniejsza niż w przetargach, o których ogłoszenia publikowane były w Biuletynie Zamówień Publicznych. Natomiast unieważnianie przetargów ze względu na oferowanie cen przekraczających możliwości zamawiającego, powodowane było w głównej mierze brakiem rozeznania realnej wartości zamówienia przez gminę bądź też nie zapewnieniem w budżecie gminy odpowiednich środków finansowych.

Ilość unieważnionych w 1996 r. przetargów wahała się w poszczególnych gminach (o zbliżonej liczbie mieszkańców) od kilku do kilkudziesięciu.

Przykładowo:

- *Urząd Miejski w Krośnie unieważnił 3 przetargi (wszystkie o wartości zamówienia do 20.000 ECU) ze względu na to, że oferty cenowe złożone przez uczestników postępowania przekroczyły wielkość środków zarezerwowanych w budżecie miasta na realizację tych zadań.*
- *Urząd Miejski w Rudzie Śląskiej w okresie trzech kwartałów 1996 r. unieważnił 57 przetargów podając jako podstawy ich unieważnienia:*
  - - *złożenie mniej niż dwóch ważnych ofert w 40 przypadkach,*
  - - *odrzućenie wszystkich ofert w 10 przypadkach,*
  - *wartość najkorzystniejszej oferty przewyższa kwotę, którą zamawiający przeznaczył na finansowanie zamówienia w 5 przypadkach,*
  - *wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że realizacja zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć w 2 przypadkach.*
- *Urząd Miejski w Pile unieważnił 20 przetargów, z czego 18 z powodu złożenia mniej niż dwóch ważnych ofert, a 2 ze względu na zbyt wysokie ceny „najkorzystniejszych” ofert.*

O ile samo unieważnienie przetargów nie wzbudziło na ogół zastrzeżeń kontrolujących, to istotne i liczne nieprawidłowości stwierdzono w dalszych postępowaniach o udzielenie tych zamówień. Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim wyboru trybu udzielania zamówienia oraz niezgodnego ze stanem faktycznym uzasadnianiu wyboru trybu innego niż przetarg nieograniczony.

Ustawa nie określa jednoznacznie dalszego trybu postępowania w przypadku unieważnienia przetargu. Oprócz powtórzenia postępowania przetargowego art. 64 pkt 3 dopuszcza możliwość zastosowania negocjacji z zachowaniem konkurencji w sytuacji gdy wszczęto postępowanie przetargowe i nie wpłynęła wymagana liczba ważnych ofert lub wszystkie oferty odrzucono, a można w sposób uzasadniony przypuszczać, że powtórny przetarg nie doprowadzi do zawarcia umowy. Możliwe jest także udzielanie zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi okoliczność wskazana w art. 71 ust. 1 pkt 6, tj. ze względu na szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia. A zatem sam fakt unieważnienia przetargu nieograniczonego nie może być podstawą do udzielenia zamówienia w innym, przewidzianym ustawą trybie.

Tymczasem ustalenia kontroli wykazały, iż tylko niewielka część unieważnionych przetargów (5-10 %) została powtórzona w tym samym trybie (np. przetargu nieograniczonego). W ok. 10 % przypadków unieważnienia przetargów gminy odstąpiły od udzielenia danego zamówienia. W pozostałych przypadkach, po unieważnieniu przetargów zamówienia zostały udzielone w wyniku negocjacji z zachowaniem konkurencji (ok. 50 %), z wolnej ręki (ok. 30 %) i przetargów ograniczonych (1-5 %).

Przykładowo:

- *Urząd Miejski w Zabrze, po unieważnieniu 6 przetargów nieograniczonych udzielił 5 zamówień po negocjacjach z zachowaniem konkurencji i 1 z wolnej ręki,*
- *Urząd Miejski w Toruniu po unieważnieniu 18 przetargów nieograniczonych udzielił 11 zamówień w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, 5 zamówień w trybie przetargu ograniczonego, 1 przetarg nieograniczony powtórzono,*
- *Urząd Miasta i Gminy w Czaplinku na 8 zamówień, 5 udzielił z wolnej ręki, 2 po negocjacjach z zachowaniem konkurencji i 1 w wyniku przetargu ograniczonego.*

W ocenie NIK, po unieważnieniu przetargów nieograniczonych w kontrolowanych gminach nadużywany był tryb udzielenia zamówienia w drodze negocjacji z zachowaniem konkurencji. W większości przypadków unieważnienie przetargów było wynikiem braku

starannego ich przygotowania i przeprowadzania. Dlatego też udzielanie zamówień w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji (art. 64 pkt 3) przy założeniu, że powtórny przetarg nie doprowadzi do zawarcia umowy, nie znajdowało uzasadnienia. Ponadto w szeregu przypadkach udzielając zamówień w tym trybie (tj. negocjacjach z zachowaniem konkurencji) naruszono postanowienia ustawy.

Na przykład:

- *Urząd Miejski w Chodzieży unieważnił w dniu 20 maja 1996 r. przetarg nieograniczony na remont kotła w kotłowni miejskiej ponieważ w wyznaczonym terminie wpłynęła tylko 1 oferta (wartość zamówienia przekraczała 20.000 ECU). Z protokołu z przeprowadzonego przetargu wynikało, że komisja przetargowa otworzyła ofertę w obecności przedstawiciela oferenta i jednocześnie przystąpiła z nim do procedury „negocjacji z zachowaniem konkurencji przy udziale tylko jednego oferenta”. Zgodnie z art. 63 ustawy negocjacje z zachowaniem konkurencji to tryb udzielania zamówienia publicznego, w którym zamawiający negocjuje warunki umowy w sprawie zamówienia z odpowiednią, zapewniającą konkurencję liczbą dostawców lub wykonawców nie mniejszą niż trzech. Ten sam Urząd, po unieważnieniu w dniu 22 lipca 1996 r. (na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy) przetargu nieograniczonego (o wartości według kosztorysu inwestorskiego 168.131,48 zł) na odnowę nawierzchni ul. Leśnej w Chodzieży zaprosił do negocjacji z zachowaniem konkurencji na dzień 5 sierpnia 1996 r. tylko dwie firmy. Do negocjacji w wyznaczonym terminie przystąpiła tylko 1 firma, z którą po przeprowadzonych negocjacjach zawarto umowę o wykonanie ww. robót.*

Naruszenie trybu udzielania zamówień publicznych miało natomiast miejsce nieomal we wszystkich przypadkach, w których po unieważnieniu przetargów udzielone zostały zamówienia w trybie art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy - tj. z wolnej ręki. Zdaniem NIK, sam fakt unieważnienia przetargu np. z powodu braku dwóch ważnych ofert, odrzucenia wszystkich ofert lub też oferowania przez uczestników przetargów cen przekraczających możliwości finansowe gminy, nie stanowi przesłanki do udzielenia zamówienia z wolnej ręki (w trybie art. 71 ust. 1 pkt 6). Unieważnienie przetargu nie może być bowiem traktowane jako szczególna okoliczność gospodarcza lub społeczna której zamawiający nie mógłby przewidzieć, a takie uzasadnienie udzielania zamówienia z wolnej ręki podawane były przez gminy.

Na przykład:

- *Urząd Miejski w Białymstoku, po dwukrotnym unieważnieniu przetargów nieograniczonych na budowę przepompowni ścieków w Klepaczach i konserwacji urządzeń melioracyjnych na terenie Białegostoku udzielił zamówień na realizację tych zadań z wolnej ręki uznając, że ze względu na szczególne okoliczności społeczno-gospodarcze, których nie można było przewidzieć istniała pilna potrzeba udzielenia zamówienia.*

Zamówienia z wolnej ręki po unieważnieniu przetargów z powodu braku dwóch ważnych ofert na ogół udzielano temu dostawcy lub wykonawcy, którego ofertę uznano za ważną. Przedstawiciele gmin, w których stwierdzono powyższe nieprawidłowości wyjaśniali, iż taki sposób postępowania jest w warunkach rynku lokalnego racjonalny i umożliwia realizację zadań gminy. Nie zmienia to jednak faktu, że narusza to postanowienia ustawy o zamówieniach publicznych.

### **3.2.7. Protesty i odwołania**

Art. 79 ust. 1 ustawy stanowi, iż dostawcom lub wykonawcom, których interes prawny doznał uszczerbku w wyniku naruszenia przez zamawiającego określonych w ustawie zasad przysługują środki odwoławcze przewidziane w rozdziale 8 ustawy. I tak: wobec czynności podjętych przez zamawiającego w toku postępowania o zamówienie publiczne, którego wartość przekracza 20.000 ECU, dostawca lub wykonawca może złożyć umotywowany protest do zamawiającego (art. 80), a od rozstrzygnięcia lub odrzucenia protestu oraz w przypadkach braku rozpatrzenia w terminie zainteresowanemu dostawcy lub wykonawcy przysługuje odwołanie do Prezesa UZP (art. 86).

W toku kontroli ustalono, iż protesty wpłynęły w toku postępowań przetargowych prowadzonych w 20 gminach (27 % gmin prowadzących przetargi o wartości powyżej 20.000 ECU). Na złożonych łącznie przez uczestników przetargów 35 protestów, 2 zostały przez zamawiających uznane za zasadne i uwzględnione, natomiast pozostałe 33 protesty odrzucono.

Najczęściej powtarzającymi się przyczynami składanych protestów było: odrzucenie przez zamawiającego złożonej oferty, prowadzenie przez zamawiającego postępowania w sposób nie gwarantujący - zdaniem protestującego - zachowania uczciwej konkurencji oraz niezachowanie przez zamawiającego kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji.

W wyniku odrzucenia przez zamawiających 33 protestów, w 15 przypadkach (tj. 45 %) dostawcy lub wykonawcy odwołali się (od rozstrzygnięć podjętych przez 13 gmin) do Prezesa UZP. Zespoły arbitrów po rozpatrzeniu skierowanych tam spraw uwzględniły 3 odwołania, a pozostałe 12 oddaliły. Oddalenie przez zespoły arbitrów 80 % złożonych odwołań nie świadczy jednak o tym, iż były one w całości bezzasadne. Powodem nieuwzględnienia przez zespoły arbitrów były również względy proceduralne.

Przykładowo:

- Wyrokiem z dnia 2.10.1996 r. Zespół Arbitrów oddalił odwołanie firmy „ES System” z Krakowa uczestniczącej w przetargu na opracowanie koncepcji oświetlenia ulicznego Tarnowa. W treści odwołania oferent zarzucił zamawiającemu (UM) opóźnione powiadomienie go o wniesieniu protestu przez drugiego oferenta zgodnie z uprawnieniami zawartymi w art. 83 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych, w związku z czym nie miał on możliwości włączenia się do protestu. Jako uzasadnienie oddalenia odwołania Zespół Arbitrów powołał art. 86 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, w myśl którego odwołanie przysługuje w przypadku rozstrzygnięcia lub odrzucenia protestu przez zamawiającego. Ponieważ odwołujący się nie złożył takiego protestu, odwołanie było bezprzedmiotowe. Zespół Arbitrów UZP obciążył kosztami postępowania wynoszącymi 828 zł 90 gr ES SYSTEM w Krakowie i Urząd Miasta Tarnowa - po połowie.
- Przedsiębiorstwo Usług Inicjatyw Gospodarczych „Szukuta” S.A. w Toruniu złożyło protest wobec czynności podjętych przez zamawiającego (tj. Gminę) w toku postępowania o zamówienie publiczne. Dotyczyło to przetargu nieograniczonego na zmianę planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Biała Błota. Zarząd Gminy protest odrzucił o czym poinformował oferenta pismem z 10 czerwca 1996 r. W piśmie zawarte było pouczenie o służącym oferentowi z mocy art. 86 ustawy o zamówieniach publicznych, odwołaniu do Prezesa UZP w terminie 3 dni od doręczenia rozstrzygnięcia. Oferent złożył do Prezesa UZP odwołanie podając, że kieruje je za pośrednictwem Gminy. Zespół Arbitrów UZP wyrokiem z 5 sierpnia 1996 r. po rozpoznaniu w tym dniu odwołania wniesionego przez cytowanego wyżej oferenta od rozstrzygnięcia protestu z 5 czerwca 1996 r. orzekł oddalenie odwołania, a kosztami postępowania w wysokości 825,70 zł obciążył oferenta. W uzasadnieniu wyroku podano, że:
  - odwołanie wpłynęło do UZP po 27 dniach, naruszając termin 3 dniowy do wniesienia odwołania - art. 86 ust. 2 ustawy o zamówieniach,
  - procedura wniesienia odwołania za pośrednictwem zamawiającego jest niezgodna z cytowanym wyżej artykułem ustawy o zamówieniach, dlatego nie można traktować złożonego odwołania do zamawiającego jako złożonego do Prezesa UZP,
  - o postanowieniach art. 86 ustawy Gmina poinformowała oferenta.

W toku kontroli stwierdzono ponadto, iż nawet formalne respektowanie przez zamawiającego przepisów ustawy o zamówieniach publicznych nie gwarantowało przestrzegania naczelnych jej zasad jakimi są zasada uczciwej konkurencji w postępowaniu oraz równego traktowania oferentów. I tak:

- Przedsiębiorstwo Robót Wodnych i Ekologicznych EKO - WOD ze Świdnicy wniosło protest w sprawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego dotyczącego budowy sieci wodno-kanalizacyjnej w Dzieńmorowicach. W uzasadnieniu wnoszący protest zarzucił Urzędowi Gminy w Walimiu naruszenie w trakcie przeprowadzonego przetargu nieograniczonego szeregu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Zarząd Gminy na posiedzeniu w dniu 12 października 1996 r. jednogłośnie odrzucił protest wniesiony przez PRWiE EKO-WOD ze Świdnicy i w dniu 14 października 1996 r. zawarł umowę na realizację zadania inwestycyjnego z oferentem wyłonionym w trybie oprotestowanego przetargu, tj. Przedsiębiorstwem Produkcyjno - Usługowo - Handlowym „HYDROMELBUD” Sp. z o.o. we Wrocławiu.

*W związku z odrzuceniem protestu przez Urząd Gminy, PRWiE EKO-WOD ze Świdnicy wniosło odwołanie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w Warszawie, pismem z dnia 15 października 1996 r.*

*Zespół Arbitrów wyrokiem z dnia 29 października 1996 r. uwzględniając odwołanie orzekł unieważnienie przetargu w całości, uzasadniając swoje stanowisko tym, że Urząd Gminy naruszył art. 16 w związku z art. 48 oraz art. 36 ust. 2 ustawy. Naruszenia polegały m.in. na tym, że zamawiający nie określił w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na podstawie jakich dokumentów będzie dokonywał oceny wiarygodności finansowej i technicznej oferentów. Informacji takich udzielał zamawiający drogą telefoniczną innym oferentom, nie informując o tym odwołującego się.*

*W dniu 21 listopada 1996 r. Urząd Gminy wniósł do Sądu Wojewódzkiego w Wałbrzychu o uchylenie wyroku Zespołu Arbitrów Urzędu Zamówień Publicznych w Warszawie z dnia 29.10.1996 r. Następnie w dniu 29 listopada 1996 r. Urząd Gminy zwrócił się do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z prośbą o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania o udzielenie tego zamówienia w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, przy wartości zamówienia przekraczającego 200.000 ECU.*

*Prezes Urzędu Zamówień publicznych decyzją z dnia 4 grudnia 1996 r. zatwierdził wybór trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji na budowę sieci wodociągowo-Kanalizacyjnej w Dzieńmorowicach. Do udziału w negocjacjach zaproszono 3 firmy m.in. PPUH Hydromelbud we Wrocławiu. Nie zaproszono natomiast firmy, w wyniku protestu której przetarg został unieważniony. Po negocjacjach z zachowaniem konkurencji w dniu 18 grudnia 1996 r. Komisja Przetargowa wybrała ofertę PPUH HYDROMELBUD we Wrocławiu - firmę której ofertę wybrano w unieważnionym przez Zespół Arbitrów przetargu nieograniczonym. W dniu 30 grudnia 1996 r. na mocy porozumienia, Urząd Gminy rozwiązał umowę z dnia 14 października 1996 r. z PPUH HYDROMELBUD we Wrocławiu (podpisaną po przeprowadzeniu postępowania o zamówienia publiczne w trybie przetargu nieograniczonego, unieważnionego wyrokiem Zespołu Arbitrów) i zawarł z tym przedsiębiorstwem umowę na realizację omawianej inwestycji.*

### **3.2.8. Dokumentowanie i protokół postępowania**

Ustawa o zamówieniach publicznych wprowadziła obowiązek pisemnego dokumentowania wszystkich czynności związanych z udzielaniem zamówienia publicznego. Podstawowym elementem prowadzonej dokumentacji jest, w odniesieniu do zamówień o wartości przekraczającej 20.000 ECU, protokół postępowania (art. 25 ust. 1 ). W przypadku zamówień o wartości nie przekraczającej 20.000 ECU zamawiający zobowiązany jest prowadzić dokumentację podstawowych czynności związanych z postępowaniem (art. 26 ust. 1).

Ustalenia kontroli wykazały, iż w przypadku zamówień, których równowartość przekraczała 20.000 ECU protokoły postępowania sporządzane były na ogół prawidłowo. W skontrolowanych gminach stwierdzono nieliczne przypadki niedopełnienia obowiązku prowadzenia protokołu.

Przykładowo:

- *W Urzędzie Miejskim w Wasilkowie nie sporządzono wymaganego protokołu dla zamówień, których wartość przekraczała 20.000 ECU udzielanych w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, z postępowań, a jedynie dokumentację podstawowych czynności, przewidzianą dla zamówień o wartości nie przekraczającej 20.000 ECU. Zamówienia udzielane w innych trybach dokumentowane były prawidłowo.*

W ocenie NIK, prawidłowe na ogół sporządzanie przez gminy protokołów postępowania było w znacznej mierze wynikiem określenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, w drodze zarządzenia z dnia 29 grudnia 1994 r., wzoru protokołu postępowania o zamówienie publiczne oraz dodatkowych wymagań, którym musi odpowiadać protokół<sup>5</sup>.

Znacznie większa skala nieprawidłowości występowała w przypadku postępowań o udzielenie zamówień o równowartości poniżej 20.000 ECU. W co drugiej gminie dokumentacja podstawowych czynności związanych z takim postępowaniem nie zawierała wszystkich wymaganych art. 26 ust. 1 ustawy informacji lub były one niepełne. Wadliwość sporządzonej dokumentacji polegała na tym, iż nie wskazywano w niej na powody zastosowania przez zamawiającego trybu dokonania zamówienia innego niż przetarg nieograniczony (art. 25 ust. 1 pkt 9) oraz nie uzasadniano wyboru danej oferty (art. 25 ust. 1 pkt 15).

Nieprawidłowości te były m.in. wynikiem uznawania przez niektóre gminy, że wskazanie trybu udzielania zamówienia (np. z wolnej ręki art. 71 ust. 1 pkt 6 lub zapytanie o cenę art. 67) jest równoznaczne z podaniem uzasadnienia wyboru innego trybu udzielania zamówienia niż przetarg nieograniczony. Negatywne skutki wynikały również z dążenia do maksymalnego ograniczenia pracochłonności sporządzania dokumentacji.

Przykładowo:

- *W Urzędzie Miejskim w Pile dla dokumentowania podstawowych czynności związanych z prowadzonym postępowaniem wprowadzono druki notatek służbowych, które nie zawierały rubryki uzasadnienia wyboru trybu innego niż przetarg nieograniczony.*

W przypadkach zamówień, których równowartość przekraczała 20.000 ECU gminy najczęściej nie dopełniały obowiązku (wynikającego z art. 22 ust. 4) żądania od dostawców lub wykonawców potwierdzenia spełnienia warunków niezbędnych dla realizacji zamówienia publicznego. Pracownicy gmin w których stwierdzono powyższą nieprawidłowość wyjaśniali, iż niektórzy z oferentów przystępowali już do przetargów wielokrotnie i żądanie od nich

każdorazowego składania takich samych dokumentów nie było celowe. Takie postępowanie - zdaniem NIK - stanowi jednak naruszenie zasady równego traktowania wszystkich oferentów.

### 3.3. Umowy w sprawach zamówień publicznych

W toku przeprowadzonej kontroli zbadana została zarówno prawidłowość zawierania jak i realizacji umów o zamówienia publiczne.

Ustawa o zamówieniach publicznych w art. 44 ust. 2 zakazuje negocjacji pomiędzy zamawiającym a oferentem dotyczących złożonej oferty oraz dokonywania zmian treści, w tym ceny oferty. Oznacza to, że zamawiający nie może w umowie o zamówienie publiczne poszerzyć zakresu robót w stosunku do tego co określił w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz przyjmować cenę inną niż oferowana.

Przypadki zawierania umów, których zakres rzeczowy zadania odbiegał od określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a cena różniła się od oferowanej stwierdzono w co piątej kontrolowanej gminie.

Na przykład:

- *Urząd Gminy Warszawa-Bielany ogłosił w lutym 1996 r. pięć przetargów nieograniczonych na wykonanie robót w zakresie wymiany instalacji sanitarnych i elektrycznych, wraz z wentylacją mechaniczną wybranych pomieszczeń i modernizacją węzłów cieplnych w budynkach 5 szkół podstawowych. W toku realizacji zlecenia zakres rzeczowy umów zwiększono o reperacje tynków, malowanie pomieszczeń, remont podłóg, wymianę drzwi i okien. W rezultacie wysokość wynagrodzenia wykonawców wzrosła przeszło dwukrotnie z 2.989.000 zł do 6.201.000 zł. Wartość dodatkowych robót wynosiła dla poszczególnych szkół od 85 % do 140 % wartości prac określonych w umowach.*
- *Urząd Miasta w Zamościu po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego na modernizację kotłowni w dwóch przedszkolach i żłobku w Zamościu negocjował ceny złożonych ofert. W konsekwencji przyjął wyższe oferty od pierwotnie złożonej przez wykonawców o 26.872 zł.*

W sytuacji, gdy konieczne jest zwiększenie zakresu robót po zawarciu umowy, a wartość robót dodatkowych nie przekracza 15 % uprzedniego zamówienia i zachodzi konieczność zachowania tych samych parametrów, norm i standardów - zamawiający może zlecić wykonanie tych prac z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1. W wypadku zaś, gdy roboty dodatkowe przekraczają wartość, o której mowa wyżej, muszą być one

---

<sup>5</sup> M.P. z 1995 r. Nr 1, poz. 12.

przedmiotem nowego zamówienia publicznego udzielanego w odpowiednim trybie ustawowym.

Udzielanie z wolnej ręki zamówień dodatkowych, których wartość przekraczała 15 % uprzedniego zamówienia stwierdzono w 19 skontrolowanych gminach (tj. 22 %). Najczęściej miało to miejsce w przypadku robót remontowych i wodociągowo-kanalizacyjnych. Stwierdzono również przypadki udzielania zamówień dodatkowych (w formie aneksów), już po faktycznym wykonaniu robót.

Na przykład:

- *Urząd Gminy w Łysomicach podpisał w dniu 15 czerwca 1996 r. z wykonawcą sieci kanalizacyjnej w Łysomicach aneks do umowy obejmujący „omyłkowo wykonane roboty dodatkowe”. O zwiększenie zakresu robót wykonawca zwrócił się do Zarządu Gminy w dniu 10 czerwca 1996 r. Powodem zwiększenia zakresu robót (kanalizacja Ø 160 długość 130 m i Ø 200 długość 184 m) były - według wykonawcy - naciski ze strony społeczeństwa i błąd kierownika robót. W rezultacie wartość wynagrodzenia wykonawcy wzrosła o 116.394 zł, tj. o 26,3 % w stosunku do złożonej oferty.*
- *W Urzędzie Miasta i Gminy w Krzyżu Wlkp. na 9 umów zawartych w okresie objętym kontrolą, w 4 rozszerzono zakres i aneksami udzielono zamówień z wolnej ręki, w wyniku czego w 2 przypadkach zwiększono wartość uprzedniego zamówienia o ponad 15 %. I tak o 18,2 % zwiększono wartość wynikającą z umowy o zainstalowanie w siedzibie zamawiającego sprzętu komputerowego, a o 31 % zwiększono wartość wynikającą z umowy o modernizację zasilania instalacji wewnętrznej budynku Urzędu Miejskiego.*

Ustawa o zamówieniach publicznych w art. 76 ust. 1 stanowi, iż zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy oraz wprowadzania nowych postanowień do umowy, niekorzystnych dla zamawiającego, jeżeli przy ich uwzględnianiu należałoby zmienić oferty, na podstawie której dokonano wyboru oferenta, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy.

Naruszanie powołanego wyżej przepisu, poprzez wprowadzanie do umów niekorzystnych dla gmin postanowień stwierdzono w blisko 70 % kontrolowanych gmin. Na ogół gminy bezkrytycznie akceptowały wnioski wykonawców dotyczące przesunięcia terminów zakończenia prac oraz często związany z tym wzrost kosztów danego zadania.

Przykładowo:

- *W dniu 27 maja 1996 r. włączono aneks nr 1 do umowy na wykonanie kompleksowego remontu kapitalnego wiaduktu nad torami stacji PKP Zabrze Głównie. Aneksiem tym podwyższono całkowitą wartość robót z 2.176.978,00 zł do 2.632.987,00 zł, tj. o 20,9 % oraz wydłużono czas realizacji zadania o 7 miesięcy.*

Gminy wyrażając zgodę na przesunięcie terminów zakończenia zadań objętych zamówieniami publicznymi rezygnowały jednocześnie z możliwości egzekwowania kar umownych, co należy uznać za działanie niegospodarne.

Przykładowo:

- *W związku z rozstrzygniętym przetargiem nieograniczonym na budowę sieci i przyłączy gazowych (o wartości 234.279 zł), Zarząd Gminy w Kaczorach aneksem nr 1 z dnia 15 stycznia 1997 r. do umowy zawartej w dniu 1 października 1996 r., zmienił - bez podania przyczyn - termin realizacji tej inwestycji z dnia 31 grudnia 1996 r. na dzień 30 czerwca 1997 r., czyli przesunął go o pół roku. Kary umowne za zwłokę w realizacji określonego w powyższej umowie zadania wyniosłyby, w przypadku braku aneksu, ponad 100 tys. zł.*
- *Zarząd Gminy i Miasta Bolków zawarł z SKR z Wierchosławic umowę o przebudowę drogi w Wolbromku. Wartość wynagrodzenia wykonawcy określono na 6.371 zł. Zakończenie zadania ustalono na dzień 28 lutego 1996 r., a w przypadku niedotrzymania terminu wykonawcę zobowiązano do zapłacenia kar umownych (0,2 % wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki, a po 20 dniach - 0,5 %). Końcowy odbiór robót wykonywanych od 17 maja do 10 sierpnia 1996 r. (wspomaganych dotacją z FOŚiGW w kwocie - 5.371 zł) nastąpił 12 sierpnia 1996 r. Łącznie za wykonane 163 dni po terminie umownym prace wypłacono - 6.816,9 zł. Kar umownych nie naliczano, jak uzasadniono, ze względu na złe warunki atmosferyczne, a w związku z tym uznano, iż przesunięcie terminu wykonania nie nastąpiło z winy wykonawcy. Zwiększenia wynagrodzenia dla wykonawcy w stosunku do ceny ofertowej dokonano ze względu na wynegocjowanie „bardzo niskiej ceny za wykonanie tej usługi i trudną sytuację finansową Spółdzielni”.*

### **3.4. Informowanie regionalnych izb obrachunkowych o udzielonych zamówieniach publicznych.**

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>6</sup> w art. 13 pkt 4 i 5 nałożyła na izby m.in. obowiązek wydawania opinii o przedkładanych przez zarządy gmin informacjach o udzielonych zamówieniach publicznych oraz sprawozdaniach z realizacji zamówień publicznych. Obowiązek przedkładania RIO takich informacji i sprawozdań nie został jednak wprost nałożony na jednostki samorządu terytorialnego. Również forma sprawozdań jakie w celu zaopiniowania gminy powinny przedkładać RIO nie została określona.

W toku kontroli ustalono, iż 12 (z 86) gmin nie sporządzało w 1995 r. takich sprawozdań dla RIO. Przedstawiciele zarządów 6 z tych gmin wskazywali, iż żaden akt prawny nie nakłada na gminy obowiązku informowania RIO o udzielanych zamówieniach

---

<sup>6</sup> Dz.U.Nr 85, poz. 428 ze zm.

publicznych. W pozostałych 6 gminach nie sporządzano sprawozdań z realizacji zamówień publicznych ponieważ - jak wyjaśniano - RIO tego nie żądała.

Pozostałe 74 kontrolowane gminy przekazywały RIO sprawozdania dotyczące udzielanych zamówień publicznych, które były opiniowane przez składy orzekające. Forma tych sprawozdań była bardzo zróżnicowana. Sprawozdania sporządzane były zarówno w formie zestawień tabelarycznych zawierających dane o wysokości wydatków dokonywanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, jak i w formie opisowej. Ustalono, że 38 gmin sporządzało sprawozdania według wzoru lub instrukcji otrzymanych z RIO, a 36 gmin przyjęło własne rozwiązania w tym zakresie.

Nie wszystkie gminy, do których RIO zwróciły się o nadesłanie informacji dotyczących udzielanych zamówień publicznych, takie informacje przekazywało. I tak:

- *Regionalna Izba Obrachunkowa przesłała w czerwcu 1996 r. do Urzędu w Bartoszycach druki do sporządzania informacji o udzielonych zamówieniach publicznych oraz zestawienie zamówień udzielonych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. Urząd nie sporządził ww. zestawienia za I półrocze 1996 r. ponieważ, jak wyjaśniono, nie było to wymagane obowiązującymi przepisami. Zgodnie z obowiązującymi przepisami za I półrocze 1996 r. sporządzono i przekazano do RIO sprawozdanie RB 27 (sprawozdanie o dochodach), RB. 28 (sprawozdanie o wydatkach) i RB. 30 (sprawozdanie o środkach pozabudżetowych) oraz sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu za I półrocze 1996 r., w którym zamieszczono krótką informację z realizacji ustawy o zamówieniach publicznych.*

Regionalne Izby Obrachunkowe pozytywnie opiniowały przedkładane im przez gminy sprawozdania. Tylko w nielicznych przypadkach składy orzekające RIO nie wypowiedziały się na temat sprawozdań, które zawierały zbyt mało danych.

Na przykład:

- *Skład Orzekający RIO we Wrocławiu Uchwałą Nr III z dnia 17 kwietnia 1996 r. wydał pozytywną opinię o przedłożonym przez Urząd Gminy w Wadimiu sprawozdaniu dotyczącym realizacji zamówień publicznych w 1995 r., nie kwestionując zakresu przekazanej informacji. Przedstawione przez Urząd dla RIO sprawozdanie z zakresu realizacji ustawy za I półrocze 1996 r. obejmowało identyczny zakres informacji jak sprawozdanie za 1995 r., tj. opis przedmiotów zamówienia oraz trybów zamówień. Skład Orzekający RIO Uchwałą Nr III z dnia 13 sierpnia 1996 r. stwierdził, że przedstawione przez Urząd sprawozdanie o realizacji ustawy winno być poszerzone o następujące informacje: nazwy i adres uczestników postępowań; źródła finansowania ze środków publicznych; ceny; wartości zamówień; wartości poniesionych nakładów.*

Pozytywna opinia RIO dotycząca przedkładanych sprawozdań nie świadczy jednak o prawidłowym udzielaniu przez gminy zamówień publicznych. Przedmiotem oceny RIO były bowiem sprawozdania, których rzetelność nie była weryfikowana. W toku kontroli

stwierdzono szereg przypadków w których pozytywnie zaopiniowane przez RIO sprawozdania z realizacji zamówień publicznych sporządzonych było nierzetelnie.

Przykładowo:

- *Wykazana przez Urząd Gminy w Ożarowie w informacji dla RIO liczba przeprowadzonych w I półroczu przetargów w trybie art. 28 ust. 2 Ustawy o zamówieniach publicznych (przetarg nieograniczony) była niższa od ilości faktycznie przeprowadzonych w tym trybie przetargów. W informacji do RIO nie były ujęte następujące zamówienia dokonane w trybie przetargu nieograniczonego:*
  - *przepusty drogowe we wsi Janowice - przetarg przeprowadzono w dniu 3 czerwca 1996 r. (wartość zamówienia 4.150,00 zł),*
  - *zbiornik wody pitnej w Czachowie - przetarg przeprowadzono w dniu 30 kwietnia 1996 r. (wartość zamówienia 35.032,00 zł),*
  - *niwelacja boiska sportowego na stadionie - przetarg przeprowadzono w dniu 5 czerwca 1996 r. (wartość zamówienia 7.144,00 zł),*
  - *usługi remontowe na drogach gminnych - przetarg przeprowadzono w dniu 5 czerwca 1996 r. Wartość zamówienia 95.018,00 zł.*
- *W informacji za I półrocze 1996 r. sporządzonej wg. wzoru RIO przez Urząd Miasta i Gminy w Bojanowie nie ujęto jednego przetargu nieograniczonego i dwóch zapytań o cenę na łączną kwotę 19.048,00 zł. Faktyczna wartość zamówień z wolnej ręki była niższa niż wskazano w informacji o 193.178 zł. Powodem tych rozbieżności ze stanem faktycznym było - jak wyjaśniono - „mylne zaliczenie lipca do I półrocza 1996 r.”*

*W informacji Urzędu Miejskiego w Wąsoszu nie ujęto przetargu nieograniczonego na budowę wodociągu we wsi Wiewierz (wartość zamówienia 887.000 zł). Burmistrz wyjaśnił, iż był przekonany, że w informacji tej ujęto wszystkie ilości i wartości udzielonych zamówień.*

### **3.5. Kontrola nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez komunalne jednostki organizacyjne dokonywana przez gminy**

W okresie od 1 stycznia 1996 r. do 30 września 1996 r. kontrolowane gminy przekazały swoim komunalnym jednostkom organizacyjnym na realizację ich zadań średnio 19 % ogółu wydatków budżetowych. Sposób wydatkowania tych środków nie był przedmiotem kontroli NIK. Ustalono natomiast, iż gminy praktycznie nie kontrolowały tych jednostek pod kątem zgodności wydatkowania środków publicznych z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Kontrole takie przeprowadziło bowiem jedynie 8 gmin, które dotowały takie jednostki).

Przykładowo:

- *Na 36 dotowanych z budżetu Stargardu Szczecińskiego jednostek komunalnych skontrolowano 3.*

- *W Urzędzie Miejskim w Białymstoku dokonywano jedynie oceny udzielonych zamówień publicznych przez komunalne jednostki organizacyjne na podstawie składanych przez nie sprawozdań.*
- *Urząd Gminy w Lipniku nie przeprowadził żadnej kontroli, pomimo że z budżetu gminy przekazano komunalnym jednostkom organizacyjnym 60 % ogółu poniesionych wydatków.*

Jedną z podstawowych przyczyn nieprowadzenia przez urzędy gmin takich kontroli była (jak wynikało z wyjaśnień), niewystarczająca znajomość przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przez osoby, do zadań których należało prowadzenie kontroli. Na fakt ten wskazał, w złożonych wyjaśnieniach m.in. Burmistrz Olsztyńka, który stwierdził, iż kontroli jednostek komunalnych nie prowadzono, bowiem radni wchodzący w skład Komisji rewizyjnej nie byli przygotowani do prowadzenia kontroli w tym zakresie.

### **III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.**

W związku z przeprowadzaną kontrolą zasięgnięto informacji w 7 jednostkach nie objętych tą kontrolą. Były to urzędy wojewódzkie i regionalne izby obrachunkowe. Korzystano również z pomocy biegłego oraz specjalisty.

Po zakończeniu kontroli w 57 gminach zorganizowane zostały narady pokontrolne, na których omawiano przebieg kontroli i stwierdzone nieprawidłowości. W naradach tych uczestniczyło 398 osób.

Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do: 86 prezydentów miast, burmistrzów i wójtów, 3 rad gmin i wojewody. W wystąpieniach tych zawartych zostało 289 wniosków pokontrolnych, realizacja których - w ocenie NIK - przyczyniłaby się do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

Ponadto w wystąpieniach pokontrolnych wskazywano na konieczność dalszego szkolenia pracowników urzędów w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych oraz celowość prowadzenia kontroli przestrzegania jej postanowień przez komunalne jednostki organizacyjne gmin.

Do ocen i uwag zawartych w jednym z wystąpień zgłoszono 3 zastrzeżenia z czego 2 zostały uwzględnione, a 1 oddalone.

W udzielonych odpowiedziach adresaci wystąpień poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz podjętych działaniach zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Z przekazanych informacji wynika, iż do dnia 10 września 1997 r. zrealizowanych zostało 142 wnioski, 21 jest w trakcie realizacji, a 126 dotychczas nie zostało zrealizowanych.

Delegatury NIK, które przeprowadziły kontrole, skierowały do komisji orzekających w sprawie o naruszenie dyscypliny budżetowej przy regionalnych izbach obrachunkowych 31 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej, którymi objęto 50 pracowników kontrolowanych gmin. Do prokuratury skierowane zostało jedno zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa w związku z udzielaniem zamówienia publicznego.

Warszawa, dnia

1997 r.

Dyrektor  
Departamentu Administracji Publicznej

Krystyna Szajdakowska

Akceptuję:  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki  
Warszawa, dnia      października 1997 r.

Zatwierdzam:

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski  
Warszawa, dnia    **31** października 1997 r.

**Załącznik nr 1**

**Wykaz skontrolowanych jednostek**

| L.p. | Jednostka kontrolująca       | Jednostka kontrolowana                                                                                                                                                                         |                                                                                                    |
|------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      |                              | Nazwa urzędu                                                                                                                                                                                   | województwo                                                                                        |
| 1.   | Delegatura NIK w Białymstoku | Urząd Miejski w Białymstoku<br>Urząd Miejski w Wasilkowie<br>Urząd Miejski w Suwałkach<br>Urząd Miejski w Olecku<br>Urząd Miasta i Gminy Tykocinie<br>Urząd Gminny w Augustowie                | białostockie<br>białostockie<br>suwalskie<br>suwalskie<br>białostockie<br>suwalskie                |
| 2.   | Delegatura NIK w Bydgoszczy  | Urząd Miejski w Toruniu<br>Urząd Miejski w Kowalu<br>Urząd Miasta i Gminy w Barcinie<br>Urząd Miasta i Gminy w Brześciu Kujawskim<br>Urząd Gminy w Łysomicach<br>Urząd Gminy w Białych Błotach | toruńskie<br>włocławskie<br>bydgoskie<br>włocławskie<br>toruńskie<br>bydgoskie                     |
| 3.   | Delegatura NIK w Katowicach  | Urząd Miejski w Zabrzu<br>Urząd Miejski w Rudzie Śląskiej<br>Urząd Miasta w Pszczynie<br>Urząd Miasta i Gminy w Sońnicowicach                                                                  | katowickie<br>katowickie<br>katowickie<br>katowickie                                               |
| 4    | Delegatura NIK w Kielcach    | Urząd Miejski w Tarnobrzegu<br>Urząd Miasta w Stalowej Woli<br>Urząd Miasta i Gminy w Ożarowie<br>Urząd Gminy w Sadowiu<br>Urząd Gminy w Lipniku<br>Urząd Gminy w Wojciechowicach              | tarnobrzeskie<br>tarnobrzeskie<br>tarnobrzeskie<br>tarnobrzeskie<br>tarnobrzeskie<br>tarnobrzeskie |
| 5.   | Delegatura NIK w Koszalinie  | Urząd Miasta w Koszalinie<br>Urząd Miejski w Słupsku<br>Urząd Gminy i Miasta w Sianowie<br>Urząd Miasta i Gminy w Czaplinku<br>Urząd Gminy w Besiekierzu<br>Urząd Gminy w Dębnicy Kaszubskiej  | koszalińskie<br>słupskie<br>koszalińskie<br>koszalińskie<br>koszalińskie<br>słupskie               |
| 6.   | Delegatura NIK w Krakowie    | Urząd Miejski Nowym Sączu<br>Urząd Miasta w Tarnowie<br>Urząd Gminy w Kościenku                                                                                                                | nowosądeckie<br>tarnowskie<br>nowosądeckie                                                         |

|     |                         |     |   |                                                                                                                                                                                       |                                                                                          |
|-----|-------------------------|-----|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                         |     |   | Urząd Gminy w Mogilanach                                                                                                                                                              | krakowskie                                                                               |
| 7.  | Delegatura<br>Lublinie  | NIK | w | Urząd Miasta w Biłgoraju<br>Urząd Miejski w Zamościu<br>Urząd Miejski w Hrubieszowie<br>Urząd Miasta i Gminy w Krasnobrodziu<br>Urząd Gminy w Izbicy<br>Urząd Gminy w Starym Zamościu | zamojskie<br>zamojskie<br>zamojskie<br>zamojskie<br>zamojskie<br>zamojskie               |
| 8.  | Delegatura<br>Łodzi     | NIK | w | Urząd Miasta w Zgierzu<br>Urząd Gminy i Miasta w Szadku<br>Urząd Gminy w Dobroniu                                                                                                     | łódzkie<br>sieradzkie<br>sieradzkie                                                      |
| 9   | Delegatura<br>Olsztynie | NIK | w | Urząd Miasta w Mławie<br>Urząd Miasta w Bartoszycach<br>Urząd Miejski w Biskupcu<br>Urząd Miasta w Olsztynku<br>Urząd Gminy w Dywidach<br>Urząd Gminy w Stawigudzie                   | ciechanowskie<br>olsztyńskie<br>olsztyńskie<br>olsztyńskie<br>olsztyńskie<br>olsztyńskie |
| 10. | Delegatura<br>Opolu     | NIK | w | Urząd Miasta w Kędzierzynie Koźlu<br>Urząd Miejski w Kluczborku<br>Urząd Gminy i Miasta W Ozimku<br>Urząd Miasta i Gminy w Prudniku<br>Urząd Gminy w Dąbrowie<br>Urząd Gminy w Pokoju | opolskie<br>opolskie<br>opolskie<br>opolskie<br>opolskie<br>opolskie                     |
| 11  | Delegatura<br>Poznaniu  | NIK | w | Urząd Miejski w Pile<br>Urząd Miejski w Chodzieży<br>Urząd Miasta i Gminy w Krzyżu<br>Wielkopolskim<br>Urząd Gminy w Rogoźnie<br>Urząd Gminy w Chodzieży<br>Urząd Gminy w kaczorach   | pilskie<br>pilskie<br>pilskie<br>pilskie<br>pilskie<br>pilskie                           |
| 12. | Delegatura<br>Rzeszowie | NIK | w | Urząd Miasta w Przemyślu<br>Urząd Miejski w krośnie<br>Urząd Gminy i miasta w Tyczynie<br>Urząd Gminy w Borowej<br>Urząd gminy w Krasnym                                              | przemyskie<br>krośnieńskie<br>rzeszowskie<br>rzeszowskie<br>rzeszowskie                  |

|     |                              |     |    |                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                    |
|-----|------------------------------|-----|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                              |     |    | Urząd Miasta i Gminy w Nowej Szrzynie                                                                                                                                                                       | rzeszowskie                                                                                        |
| 13  | Delegatura<br>Szczecinie     | NIK | w  | Urząd Miejski w Stargardzie Szczecińskim<br>Gmina i Urząd Miejski w kamieniu Pomorskim<br>Urząd Gminy w Nowym Wapnie<br>Urząd Gminy w Policach<br>Urząd Gminy w Kobylance<br>Urząd Gminy w Starym Czarnowie | szczecińskie<br>szczecińskie<br>szczecińskie<br>szczecińskie<br>szczecińskie<br>szczecińskie       |
| 14. | Delagatura<br>Warszawie      | NIK | w  | Urząd Gminy Warszawa Bielany<br>Urząd Miejski w Podkowie leśnej<br>Urząd Miejski w Józefowie<br>Urząd Miejski w Legionowie<br>Urząd Miasta i Gminy w Serocku<br>Urząd Gminy w Halinowie                     | warszawskie<br>warszawskie<br>warszawskie<br>warszawskie<br>warszawskie<br>warszawskie             |
| 15. | Delegatura<br>Wrocławiu      | NIK | we | Urząd Miejski w Świdnicy<br>Urząd Gminy i Miasta w Bolkowie<br>Urząd Gminy w Walimiu                                                                                                                        | wałbrzyskie<br>jeleniogórskie<br>wałbrzyskie                                                       |
| 16. | Delegatura<br>Zielonej Górze | NIK | w  | Urząd Miejski w Żaganiu<br>Urząd Miejski w Świebodzinie<br>Urząd Miejski w Wąsoszu<br>Urząd Miasta i Gminy w Bojanowie<br>Urząd Gminy w Lubrzy<br>Urząd Miasta i Gminy w Rawiczu                            | zielonogórskie<br>zielonogórskie<br>leszczyńskie<br>leszczyńskie<br>zielonogórskie<br>leszczyńskie |

## ZAŁĄCZNIK NR 2

### WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH OBOWIĄZUJĄCYCH DLA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344, zm.: 1994 r. Nr 130, poz.645, z 1995 Nr 99, poz. 488)
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie określenia szczególnych zasad udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę

bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan klęski żywiołowej lub inny ważny interes państwa (Dz. U. Nr 140, poz. 775)

3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie stosowania preferencji krajowych przy udzielaniu zamówień publicznych (Dz.U. Nr 140, poz. 776)
4. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego (Dz. U. Nr 140, poz. 793)
5. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia (Dz. U. Nr 140, poz. 794)
6. Zarządzenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 5 października 1995 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielanie zamówień publicznych (M.P. Nr 52, poz. 575)
7. Zarządzenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie określenia wzoru protokołu postępowania o zamówienie publiczne oraz dodatkowych wymagań, którym musi odpowiadać protokół (M.P. z 1995 r. Nr 1, poz. 12)
8. Zarządzenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie określenia wzoru ogłoszenia o organizacji przetargu nieograniczonego oraz dodatkowych informacji, które muszą być zawarte w ogłoszeniu (M.P. z 1995 r. Nr 1, poz. 13, zm. z 1996 r. Nr 27, poz. 292)
9. Zarządzenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie określenia wzoru zaproszenia do składania ofert w przetargu ograniczonym (M.P. z 1995 r. Nr 1, poz. 14)
10. Zarządzenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 25 sierpnia 1995 r. (w sprawie określenia wzoru ogłoszenia o wyborze oferty oraz dodatkowych informacji, jakie muszą być zawarte w ogłoszeniu (M.P. Nr 43, poz. 501 zm. z 1996 r. Nr 27, poz. 293)
11. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (j.t. Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, zm.: 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685; 1995 r. Nr 78, poz. 390,

Nr 124, poz. 601, Nr 132, poz. 640; 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647)

12. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (j.t. Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, zm.: Nr 58, poz. 261; Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622 i 1997 r. Nr 9, poz. 43)
13. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 428, z 1994 r. Nr 76, poz. 344, z 1995 r. Nr 124, poz. 601, z 1996 r. Nr 58, poz. 262, Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 41, poz. 255)
14. Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego (Dz.U. Nr 126, poz. 615, zm.: Nr 106, poz. 496 i 1997 r. Nr 91, poz. 255)