

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

DAP-41001/97
Nr P/97/204

INFORMACJA

**o wynikach kontroli
udzielania zamówień publicznych
przez największe miasta i ich jednostki
organizacyjne**

nr ew.165/98/P97204/DAP

Warszawa

maj

1998 r.

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	3
3. Wnioski	5
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	7
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	7
2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych kontrolowanej działalności	9
2.1. Struktura wydatków miast oraz udzielanych przez nie zamówień publicznych.	9
2.2. Struktura wydatków komunalnych jednostek organizacyjnych oraz udzielanych przez nie zamówień publicznych	10
3. Istotne ustalenia kontroli	10
3.1. Przygotowanie miast do realizacji postanowień ustawy o zamówieniach publicznych	10
3.1.1. Organizacja pracy w urzędach miast i jednostkach komunalnych	10
3.1.2. Przygotowanie pracowników samorządowych do realizacji postanowień ustawy o zamówieniach publicznych	12
3.1.3. Powoływanie komisji przetargowych	12
3.2. Ogłaszanie przetargów i wyznaczanie terminów składania ofert	14
3.3. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia	19
3.4. Dzielenie zamówień celem uniknięcia procedur określonych w ustawie	20
3.5. Wybór trybu i prawidłowość dokumentowania postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego	20
3.6. Unieważnienie postępowania	25
3.7. Protesty i odwołania	27
3.8. Umowy w sprawach zamówień	28
3.9. Kontrola nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez komunalne jednostki organizacyjne dokonywana przez urzędy miast	29
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	30

CZEŚĆ OGÓLNA

Charakterystyka kontroli

Kontrola Nr P 97/204 pt.: „Udzielanie zamówień publicznych przez największe miasta i ich jednostki organizacyjne” podjęta została z własnej inicjatywy NIK. Była ona kontynuacją przeprowadzonej na przełomie lat 1996 i 1997 kontroli „Udzielanie zamówień publicznych przez gminy”, wyniki której zostały przedstawione w listopadzie 1997 r. Wnioski z tej kontroli były uwzględnione w toku prac nad nowelizacją ustawy o zamówieniach publicznych. Ponadto - zgodnie z informacją Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przekazaną NIK - będą one wykorzystywane w realizacji, przewidzianych w ustawie zadań Prezesa UZP.

Celem kontroli było zbadanie i ocena działalności największych miast w zakresie stosowania procedur udzielania zamówień publicznych, określonych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹ - zwanej w dalszej części informacji „ustawą”. Dla dokonania takiej oceny niezbędne było objęcie kontrolą również jednostek organizacyjnych podległych gminie, realizujących jej ustawowe zadania.

Badaniem objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1996 r.

Kontrola została przeprowadzona w drugim i trzecim kwartale 1997 r. w urzędach 10 największych (pod względem liczby ludności) miast, tj. Warszawie, Łodzi, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku, Szczecinie, Bydgoszczy, Lublinie, Katowicach - oraz w 4 jednostkach organizacyjnych każdego z tych miast (Delegatura NIK w Poznaniu przeprowadziła kontrolę w 5 jednostkach komunalnych).

Jednostki te, realizując zadania samorządu terytorialnego, działały w formie:

– zakładu budżetowego	21	
– jednostki budżetowej	13	
– spółki prawa handlowego		3
– gospodarstwa pomocniczego	2	
– fundacji		1
– przedsiębiorstwa komunalnego	1	

Wykaz jednostek skontrolowanych stanowi załącznik nr 1 do informacji.

W kontroli koordynowanej przez Departament Administracji Publicznej uczestniczyło 10 delegatur NIK. W żadnej kontrolowanej jednostce nie odmówiono podpisania protokołu kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w jednostkach działających w sferze usług komunalnych, tj. wodociągów i kanalizacji, transportu zbiorowego, gospodarki mieszkaniowej, gminnych dróg i mostów. Kontrolą nie objęto jednostek oświatowych, podstawowej opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, w których relatywnie niewielka część wydatków dokonywana jest w trybie ustawy o zamówieniach publicznych (znaczący udział w strukturze ich wydatków stanowią wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń).

Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

- 2.1. Przypadki naruszania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych odnotowano we wszystkich objętych kontrolą miastach i jednostkach komunalnych. Kwota środków publicznych wydatkowanych z naruszeniem ustawy wyniosła nie mniej niż 2.470.027 zł. Skala tych nieprawidłowości, występujących na każdym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, była jednak w poszczególnych jednostkach bardzo zróżnicowana. Przypadki działań niezgodnych z przepisami ustawy stwierdzano znacznie częściej w jednostkach komunalnych niż w urzędach miast. Najwięcej zastrzeżeń wzbudził sposób prowadzenia dokumentacji udzielonych zamówień publicznych. Nie zawierała ona na ogół uzasadnienia zastosowania innego trybu niż przetarg nieograniczony lub uzasadnienie takie było niezgodne ze stanem faktycznym (opis str. 31-36). W ocenie NIK wybór właściwego trybu udzielenia zamówienia, a następnie prawidłowe i zgodne ze stanem faktycznym uzasadnienie dokonanego wyboru, odgrywa decydującą rolę w całym procesie udzielenia zamówienia publicznego.
- 2.2. W wydatkach w urzędach miast dokonanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych największy udział (ponad 50 % wydatkowanych środków) miały przetargi nieograniczone. Natomiast jednostki komunalne wydatkowały w tym trybie jedynie 28,6 % środków, a z wolnej ręki ponad 44 %. Kontrola wykazała wiele przypadków udzielania z wolnej ręki zamówień w sytuacjach gdy - w ocenie NIK - nie

¹ Dz.U. Nr 76, poz. 344 i Nr 130, poz. 645, z 1995 r. Nr 99, poz. 488, z 1997 r. Nr 123, poz. 778, Nr 123, poz. 777.

zachodzi żadna okoliczność umożliwiająca wybór tego trybu. Najczęściej nadużywane były przez zamawiających postanowienia art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym zamówienia z wolnej ręki można udzielić w sytuacjach gdy ze względu na szczególnie rodzaj dostaw, usług lub robót budowlanych można je uzyskać tylko od jednego dostawcy lub wykonawcy oraz art. 71 ust. 1 pkt 6, gdy ze względu na szczególne okoliczności gospodarcze i społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia. Wskazywane przez zamawiającego w takich przypadkach (jak opisane na str. 33) powody zastosowania trybu udzielenia zamówienia publicznego innego niż przetarg nieograniczony - nie odpowiadały stanowi faktycznemu. Można zatem stwierdzić, że zawarta w art. 14 ustawy dyspozycja, iż podstawowym trybem udzielenia zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony, nie była należycie wypełniona, natomiast nadużywany był tryb z wolnej ręki (opis str. 15-16).

- 2.3. W 9 skontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki podziału zamówień na części, celem uniknięcia stosowania niektórych procedur udzielania zamówień publicznych określonych ustawą, takich jak obowiązek kierowania ogłoszeń o zamówieniach publicznych, których wartość przekraczała 20.000 ECU, do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz sporządzanie protokołu postępowania. W jednostkach tych kilkakrotnie dokonywano w krótkim czasie zakupów takich samych towarów z wolnej ręki, bowiem jednostkowa wartość tych zamówień nie przekraczała 1.000 ECU (opis str. 30-31).
- 2.4. W toku kontroli jednostek komunalnych stwierdzono przypadki udzielania zamówień publicznych, których wartość przekraczała równowartość 200.000 ECU w innym trybie niż przetarg nieograniczony, bez wymaganej zgody Prezesa UZP, przez co naruszono art. 15 ust. 2 ustawy (opis str. 31-32).
- 2.5. We wszystkich objętych kontrolą miastach i ich jednostkach komunalnych przy udzielaniu zamówień publicznych powoływane były komisje przetargowe, pomimo że ustawa nie przewiduje istnienia takiej instytucji. Komisje powoływane były również w przypadkach, gdy w w ocenie NIK nie miało to uzasadnienia, np. przy udzielaniu zamówień w trybie zapytania o cenę lub z wolnej ręki (opis str. 21).
- 2.6. Skontrolowane jednostki wywiązywały się z obowiązku kierowania ogłoszeń o przetargach o wartości powyżej 20.000 ECU do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych. Natomiast w przypadku zamówień o wartości poniżej tej kwoty, w 2 spośród 10 urzędów miast i w 14 (spośród 41) jednostek komunalnych, część ogłoszeń o przetargach nie zawierała podstawowych informacji wymaganych przez ustawę, takich jak np. wskazanie miejsca i terminu składania i otwarcia ofert (opis str. 22-23).
- 2.7. Wnioski o wyrażenie zgody na skrócenie terminów składania ofert w trybie przetargu nieograniczonego bądź ograniczonego, których wartość przekraczała 20.000 ECU, skierowano do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z 8 urzędów miast (ogółem 23 wnioski) i z 23 jednostek komunalnych (96 wniosków). Pozytywnie rozpatrzone zostały wszystkie wnioski urzędów miast oraz 78 (tj. 81 %) wniosków komunalnych jednostek organizacyjnych. Skrócenie terminu do złożenia oferty nie miało istotnego znaczenia dla sprawności przebiegu procesu inwestycyjnego, w znacznym stopniu natomiast ograniczało możliwość konkurencji (opis str. 23-27).
- 2.8. Wyniki kontroli wykazały, że odsetek prawidłowo sporządzonych specyfikacji istotnych warunków zamówienia był wyższy w urzędach miast niż w jednostkach komunalnych. Często powtarzającą się nieprawidłowością, stwierdzoną w urzędach miast, było niedopełnienie obowiązku posiadania przez zamawiającego kosztorysu inwestorskiego. Natomiast w specyfikacji sporządzanej przez jednostki komunalne, pomijane były takie elementy jak opis sposobu obliczania ceny oraz pouczenia o środkach odwoławczych przysługujących oferentowi. Mogło to prowadzić do naruszenia zasady uczciwej konkurencji (opis str. 29-30).
- 2.9. Pomimo, że w jednostkach komunalnych udział wydatków dokonywanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych w wydatkach ogółem był o 15 % większy niż w urzędach miast, to odsetek pracowników jednostek komunalnych objętych zorganizowanymi formami szkolenia w zakresie stosowania ustawy był wielokrotnie niższy niż pracowników urzędów miast. Ustalenia kontroli wykazały, że objęte kontrolą urzędy miast były, zarówno kadrowo jak i organizacyjnie, znacznie lepiej przygotowane do stosowania postanowień ustawy o zamówieniach publicznych, niż ich jednostki organizacyjne. Należy przy tym zaznaczyć, że udział środków wydatkowanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, w ogólnych wydatkach jednostek komunalnych, był o 15 % wyższy niż w przypadku urzędów miast. Mogło to być zatem jednym z powodów, że w urzędach miast zarówno liczba, jak i skala naruszeń ustawy, była znacznie mniejsza niż w jednostkach komunalnych.

Jednocześnie, o ile w urzędach miast z ogółu środków wydatkowanych w trybie ustawy 50 % przypadało na przetarg nieograniczony, a 28 % na zamówienia z wolnej ręki, to w jednostkach komunalnych wskaźnik ten wynosił odpowiednio 28 % i 44 %. Powyższe fakty upoważniają do stwierdzenia, iż niższy poziom wiedzy w zakresie stosowania ustawy może być nie tylko powodem popełniania relatywnie większej liczby nieprawidłowości, ale także skłania zamawiających do wyboru prostszych i mniej konkurencyjnych trybów udzielania zamówień publicznych. W ocenie NIK prezydenci

miast (poprzez odpowiednie komórki organizacyjne urzędów) powinni zwrócić zatem szczególną uwagę na podniesienie poziomu wiedzy pracowników jednostek komunalnych w zakresie stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, tym bardziej, że znaczna część jednostek komunalnych realizujących zadania miast działa w formie jednostek budżetowych - tj. wszystkie ponoszone przez nie wydatki finansowane są z budżetu miasta. (opis str. 19-20).

- 2.10. Po wejściu w życie ustawy w 8 z 10 objętych kontrolą urzędów miast dokonano zmian w ich strukturach organizacyjnej polegających na utworzeniu odrębnej komórki do spraw zamówień publicznych. W 21 na 41 skontrolowanych jednostek komunalnych takich zmian nie dokonano (opis str. 17-18).
- 2.11. Przypadki unieważnienia przetargów o udzielenie zamówień publicznych wystąpiły we wszystkich skontrolowanych urzędach miast i 33 (tj. 80 %) jednostek komunalnych. Najczęstszą przyczyną unieważnienia przetargów było złożenie mniej niż dwóch ważnych ofert lub odrzucenie wszystkich ofert (85 % przypadków). Liczne nieprawidłowości stwierdzono w dalszych postępowaniach po unieważnieniu przetargów. Dotyczyły one przede wszystkim wyboru trybu udzielenia zamówienia oraz niezgodnego ze stanem faktycznym uzasadnienia wyboru trybu innego niż przetarg nieograniczony (opis str. 37-40).
- 2.12. W toku kontroli ustalono, że protesty dotyczyły postępowań przetargowych prowadzonych przez urzędy wszystkich skontrolowanych miast i 16 jednostek komunalnych. Zamawiający odrzucili około 90 % złożonych protestów, natomiast zespoły arbitrów uwzględniły 20 % odwołań skierowanych do Prezesa UZP (opis str. 40-41).
- 2.13. Stwierdzono, że pomimo przekazywania przez urzędy miast swoim jednostkom komunalnym średnio 38 % wydatków budżetowych, 6 (spośród 10) urzędów nie kontrolowało tych jednostek pod kątem zgodności wydatkowania środków publicznych z postanowieniami ustawy (opis str. 43).

Wnioski

Porównanie prawidłowości stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przez największe miasta oraz średnie i małe gminy² jest trudne. Wprawdzie przypadki naruszenia ustawy w dużych miastach występowały znacznie rzadziej niż w gminach, to dokonanie obiektywnej oceny tego faktu wymagałoby uwzględnienia skali wydatkowanych środków publicznych. O ile bowiem w małych i średnich gminach ustawę naruszano udzielając w większości zamówień o wartości od kilku do kilkudziesięciu tysięcy złotych, to nieprawidłowości stwierdzone w dużych miastach dotyczyły często zamówień o milionowej wartości. W kontekście tym nie bez znaczenia pozostaje również kwestia możliwości zatrudnienia odpowiedniej kadry specjalistów, jak też środków finansowych, jakie duże miasta i gminy mogą przeznaczać na szkolenia swoich pracowników.

Ustalenia kontroli udzielania zamówień publicznych przez największe miasta i ich jednostki organizacyjne pokrywają się z wynikami kontroli przeprowadzonej w gminach. Różnice odnieść należy jedynie do skali stwierdzonych nieprawidłowości. Stąd też wnioski wynikające z udzielania zamówień publicznych przez największe miasta i ich jednostki organizacyjne są zbieżne z sformułowanymi po kontroli zamówień publicznych udzielanych przez gminy. Dla osiągnięcia przez duże miasta i ich jednostki komunalne celów zakładanych przez ustawę oraz wyeliminowanie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości niezbędne jest:

1. Szczególnie staranne przygotowanie i przeprowadzanie przetargów gwarantujące równe traktowanie wszystkich oferentów i zachowanie uczciwej konkurencji oraz ograniczające przypadki unieważnienia przetargów.
2. Rzetelne dokumentowanie wszystkich czynności podejmowanych w toku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
3. Skoordinowanie procesu tworzenia budżetu miasta 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.
4. Ograniczenie wyznaczania przez zamawiających krótszych niż ustawowe terminów składania ofert jedynie do szczególnych przypadków i sytuacji, w których gwarantowałoby to faktyczne usprawnienie procesu udzielania zamówienia.
5. Usprawnienie organizacji pracy w jednostkach komunalnych miast poprzez wyodrębnienie komórek bądź wyznaczenie osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg procesu udzielania zamówień publicznych.

² Kontrola udzielania zamówień publicznych przez gminy przeprowadzona została w I kwartale 1996 r. i objęto nią 86 gmin (29 gmin o liczbie mieszkańców do 10.000, 29 gmin o liczbie mieszkańców od 10.000 do 50.000, 28 gmin o liczbie mieszkańców powyżej 50.000).

6. Znaczne podniesienie poziomu wiedzy w zakresie zasad i procedur wprowadzonych ustawą o zamówieniach publicznych - przede wszystkim pracowników jednostek komunalnych miast.
7. Podejmowanie przez organy miast, w szerszym niż dotychczas zakresie, kontroli zgodności wydatkowania środków publicznych z przepisami ustawy przez komunalne jednostki organizacyjne dotowane z budżetów miast.

*

*

*

W dniu 29 sierpnia 1997 r. uchwalona została szeroka nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych. Uwzględniono w niej większość postulatów zgłaszanych przez środowiska samorządowe. Uściślone i uporządkowane zostały również niektóre postanowienia ustawy.

Ustalenia niniejszej kontroli upoważniają do zaproponowania wprowadzenia w toku prac nad kolejną nowelizacją ustawy (zapowiedzianych już przez przedstawiciela Urzędu Zamówień Publicznych na posiedzeniu komisji sejmowej) kilku zmian. I tak:

1. Zgodnie z art. 32 pkt 2 ustawy zamawiający może zorganizować przetarg ograniczony, gdy koszty przeprowadzenia przetargu nieograniczonego byłoby niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości zamówienia.
Zdaniem NIK zasadnym byłoby ograniczenie tej możliwości jedynie do zamówień, których wartość nie przekracza równowartości kwoty wskazanej w art. 15 ust. 1, tj. 30,000 ECU. Ustalenia kontroli wykazały, iż możliwość wskazana w powołanym wyżej przepisie ograniczenia postępowania do wybranych dostawców lub wykonawców była często nadużywana, nawet przy udzielaniu zamówień o kilkusettyśięcznej wartości.
2. Art. 84 ust. 1 ustawy zobowiązuje zamawiającego do rozpatrzenia protestu najpóźniej w ciągu 7 dni od jego wniesienia. Jednocześnie zgodnie z art. 84 ust. 4 brak rozpatrzenia protestu w przewidzianym terminie poczytuje się za jego oddalenie.
W toku kontroli stwierdzano, że zamawiający, mając i tak zamiar oddalić protest, celowo odstąpił od jego rozpatrzenia, przez co unikał podawania przyczyny oddalenia protestu oraz pouczenia o sposobie i terminie wniesienia środka odwoławczego.
W ocenie NIK przepis art. 84 ust. 3, który w założeniu miał chronić oferentów przed bezzasadnym przedłużeniem prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w praktyce nie zapewnia takiej ochrony i może być stosowany na niekorzyść oferentów. Zdaniem NIK należałoby więc rozważyć wprowadzenie przepisu zgodnego z powszechnie akceptowaną w prawie zasadą, zgodnie z którą milczenie organu nie oznacza odmowy (qui tacet non negat). Uznanie, iż brak rozstrzygnięcia protestu w przewidzianym terminie poczytuje się za jego uwzględnienie, znacznie ograniczyłoby możliwość pozostawiania protestów bez rozpatrzenia.
3. Ustalenia prowadzonych kontroli, wskazują na celowość powoływania komisji przetargowych, które miałyby wyłącznie charakter opiniodawczo-doradczy. Jednakże kwestia ta powinna - zdaniem NIK - zostać w sposób wyraźny uregulowana w ustawie.
4. Jednoznacznego rozstrzygnięcia w ustawie wymaga kwestia możliwości udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego komunalnych jednostek organizacyjnych. Kontrowersje wzbudza wynikający z art. 22 ust. 5 i 6 znowelizowanej ustawy wymóg składania przez dostawców lub wykonawców oświadczeń czy pozostają w stosunku zależności lub dominacji z zamawiającym w rozumieniu ustawy z dnia 22 marca 1991 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych -. Bez względu na treść oświadczenia zamawiający nie ma bowiem (w świetle art. 22 ust. 7 ustawy) możliwości wykluczenia dostawcy lub wykonawcy, który złożył oświadczenie z udziału w postępowaniu.
Komunalne jednostki organizacyjne powinny mieć na równi z innymi oferentami możliwość ubiegania się o zamówienia publiczne udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego. A zatem - zdaniem NIK - należałoby odstąpić od obowiązku składania przez nie takich oświadczeń.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności³

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 oraz wprowadziła system odwołań i protestów.

Ogólne zasady udzielania zamówień publicznych określone zostały w rozdziale 3 ustawy (art. 13-27).

Naczelnyymi 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 przekraczała równowartości 20.000 ECU (art. 15 ust. 1)⁴ oraz formy pisemnej umowy, w przypadku gdy wartość zamówienia nie przekraczała równowartości 1000 ECU lub udział środków publicznych w finansowaniu zamówienia nie przekraczał 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 zachodziła 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 badań, eksperymentu, sporządzenie opinii naukowej lub świadczenie innych wyspecjalizowanych usług.

³ Charakterystyka stanu prawnego, jak również powoływane w treści informacji przepisy ustawy odnoszą się do stanu prawnego obowiązującego w okresie objętym kontrolą - tj. przed nowelizacją ustawy dokonaną w dniu 29 sierpnia 1997 r.

⁴ Zgodnie z art. 15 ust. 1 w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego wartość nie przekracza 20.000 ECU nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących m.in. pisemności postępowania i protokołu postępowania.

Zamówienie może być udzielone w trybie **negocjacji z zachowaniem konkurencji** gdy zachodziła 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 szczególnie 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).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁵, w art. 2 ust. 1 wskazała, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponadto wyposaża gminę w osobowość prawną (art. 2 ust. 2). Do podstawowych zadań własnych gminy należy zaspokojenie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. Gmina realizuje również zadania z zakresu administracji rządowej zlecone w drodze ustawowej lub też przekazane jej na podstawie porozumienia z organem administracji rządowej.

Kluczowe znaczenie dla realizacji zadań nałożonych na gminę ma komunalna gospodarka finansowa. Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym - gmina prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy (art. 52 ust. 1). Projekt budżetu przygotowuje zarząd uwzględniając zasady prawa budżetowego i wskazówki rady gminy. Zarząd gminy zobowiązany jest również (na podstawie art.

⁵ j.t. Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz.74, zm.: Nr 58, poz. 261.

38 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe⁶) do opracowania planu finansowego dla zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie oraz innych zadań zleconych gminie ustawami, przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w danym roku kalendarzowym.

W celu wykonania zadań gmina może (na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym) tworzyć jednostki organizacyjne w tym przedsiębiorstwa i zawierać umowy z innymi podmiotami. Jednostki te mogą realizować zadania gminy w formie gospodarki budżetowej i pozabudżetowej.

Jednostki budżetowe gminy nie mają osobowości prawnej. Nie występują więc samodzielnie w obrocie prawnym, nie odpowiadają samodzielnie za zobowiązania. Odpowiedzialność za zobowiązania tych jednostek ponosi gmina. Jednostkami takimi są m.in. szkoły, ośrodki zdrowia, instytucje kulturalne i socjalne.

Obowiązujące prawo budżetowe przewiduje możliwość tworzenia przez gminy tzw. form gospodarki pozabudżetowej - w postaci gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych i środków specjalnych.

Gospodarstwo pomocnicze jest to działalność uboczna lub część podstawowej działalności jednostki budżetowej wyodrębniona organizacyjnie z tej jednostki i finansowana z dochodów własnych⁷. Gospodarstwo pomocnicze może również korzystać z dotacji budżetowych.

Zakładami budżetowymi są jednostki organizacyjne prowadzące działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności i pokrywają swoje koszty z dochodów własnych. Zakłady budżetowe gminy realizujące zadania gminy np. z zakresu utrzymania dróg, mostów, wodociągów i kanalizacji, administracji budynków mieszkalnych, korzystają na ogół z dotacji budżetowych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych, komunalne jednostki organizacyjne, tj. zarówno komunalne osoby prawne jak i działające w imieniu gminy lub innych komunalnych osób prawnych jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (np. jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze), udzielając zamówienia na dostawy, usługi lub roboty budowlane opłacane chociażby tylko w części ze środków publicznych są zobowiązane do stosowania przepisów ustawy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Katalog takich wyjątków określa art. 6, ustawy o zamówieniach publicznych, który stanowi między innymi, że ustawy nie stosuje się do udzielania zamówień „gospodarstwom pomocniczym i zakładom budżetowym w zakresie bieżącej obsługi zamawiającego” (pkt 3 lit. a.) oraz do „zasad i trybu przyznawania dotacji ze środków publicznych, jeżeli dotacje te przyznawane są na podstawie ustaw” (pkt 2). Tak więc gmina ma prawo, z pominięciem procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, przekazać do wykonania dotowanemu przez siebie zakładowi budżetowemu lub gospodarstwu pomocniczemu zadania z zakresu bieżącej obsługi, do realizacji których jednostki te zostały powołane.

Użyte w art. 6 pkt 3 lit. a. wyrażenie „bieżąca obsługa zamawiającego” jest ściśle związane z użytymi w ustawie - prawo budżetowe pojęciem wydatków bieżących. Bieżącą obsługę zamawiającego przez gospodarstwa pomocnicze i zakłady budżetowe jest - w rozumieniu art. 6 pkt 3 lit. a ustawy - każda działalność wyżej wspomnianych jednostek na rzecz zamawiającego, finansowana z jego wydatków bieżących. Podział wydatków na bieżące i inwestycyjne wiąże się z ich przeznaczeniem na bieżące funkcjonowanie lub inwestycje. Do wydatków bieżących zalicza się wydatki na prowadzenie, utrzymanie i eksploatację istniejących urządzeń oraz wszystkie inne wydatki, związane z bieżącym funkcjonowaniem. Do wydatków inwestycyjnych zalicza się wydatki na zakup i montaż środków trwałych, ich odtwarzanie, roboty budowlane itp.

Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych kontrolowanej działalności

Struktura wydatków miast oraz udzielanych przez nie zamówień publicznych.

W 1996 r. skontrolowane miasta przekazały komunalnym jednostkom organizacyjnym na realizację ich zadań w formie dotacji środki stanowiące 38,18% ogółu poniesionych wydatków. W trybie ustawy o

⁶ 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; z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621, Nr 139, poz. 647, z 1997 r. Nr 123, poz. 775

⁷ Tryb tworzenia i szczegółowe zasady gospodarki finansowej gospodarstw pomocniczych określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (Dz.U. Nr 42, poz. 185)

zamówieniach publicznych urzędy miast wydatkowały 13,30% środków, zaś pozostałe z nich (48,52%) stanowiły kwoty wydatkowane na inne cele niż dostawy, wykonywanie usług i robót budowlanych. Po uwzględnieniu (tj. odjęciu od ogółu wydatków) kwot przekazanych komunalnym jednostkom organizacyjnym udział wydatków dokonanych bezpośrednio przez urzędy miast w trybie ustawy o zamówieniach publicznych wynosił więc średnio 21,51%.

Na uwagę należy mieć jednocześnie dużą różnorodność w sposobie wydatkowania środków publicznych przez poszczególne miasta. Przykładowo, Biuro Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy przekazało podległym jednostkom komunalnym 92,90% środków będących w jego dyspozycji, Urząd Miejski w Poznaniu 85,23% tych środków, natomiast Urzędy Miast w: Łodzi, Gdańsku i Lublinie - poniżej 15% posiadanych środków.

Z ogółu wydatków największych miast dokonanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych 52,48% z nich przypadało na tryby przetargowe (tj. przetarg nieograniczony, ograniczony i dwustopniowy). Pozostałe 47,52% wydatków dokonano po zastosowaniu trybu z wolnej ręki i zapytania o cenę, bądź w negocjacjach z zachowaniem konkurencji. Z kolei 73,97% wydatków poniesionych w trybach przetargowych dotyczyło robót budowlanych, a pozostałe 26,03% dostaw towarów i usług.

Z ogólnej liczby 1113 przetargów, najczęściej bo 994 razy (tj. 89,3%) zastosowano przetarg nieograniczony. W 96 przypadkach (tj. 8,62%) przetarg ograniczony i 3 razy (tj. 2,06%) przetarg dwustopniowy.

Struktura udzielonych zamówień publicznych przedstawiała się następująco:

– przetarg nieograniczony	- 50,04 %	wartości udzielonych zamówień
– przetarg ograniczony	- 0,72 %	wartości udzielonych zamówień
– przetarg dwustopniowy	- 0,39 %	wartości udzielonych zamówień
– negocjacje z zachowaniem konkurencji	- 1,34 %	wartości udzielonych zamówień
– zapytanie o cenę	- 19,50 %	wartości udzielonych zamówień
– z wolnej ręki	- 28,01 %	wartości udzielonych zamówień.

Struktura wydatków komunalnych jednostek organizacyjnych oraz udzielanych przez nie zamówień publicznych

W 1996 r. skontrolowane jednostki komunalne 10 największych miast, w trybie ustawy o zamówieniach zrealizowały 36,53% ogółu wydatków poniesionych w tym okresie. Struktura udzielonych zamówień publicznych przedstawiała się następująco:

– przetarg nieograniczony	- 28,59% wartości udzielonych zamówień
– przetarg ograniczony	- 11,85% wartości udzielonych zamówień
– przetarg dwustopniowy	- 0,11% wartości udzielonych zamówień
– negocjacje z zachowaniem konkurencji	- 8,10% wartości udzielonych zamówień
– zapytanie o cenę	- 7,20% wartości udzielonych zamówień
– z wolnej ręki	- 44,15% wartości udzielonych zamówień

Z ogółu środków wydatkowanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych 71,99% związanych było z zakupem dóbr i usług, a 28,01% wykorzystano na roboty budowlane.

Na 2195 zamówień dokonanych w trybach przetargowych, 2010 udzielono w trybie przetargu nieograniczonego (547 na dostawy i usługi i 1463 na roboty budowlane), 182 przetargu ograniczonego, a 3 w trybie przetargu dwustopniowego.

Istotne ustalenia kontroli

Przygotowanie miast do realizacji postanowień ustawy o zamówieniach publicznych

Organizacja pracy w urzędach miast i jednostkach komunalnych

W związku z obowiązkiem stosowania postanowień ustawy przy udzielaniu zamówień publicznych ze środków własnych gminy, w 8 na 10 miastach objętych kontrolą dokonano zmian w strukturach organizacyjnych urzędów.

Wprowadzone uregulowania w tym zakresie były różnorodne. I tak:

- w Biurze Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy, w Urzędzie Miejskim w Gdańsku i w Urzędzie Miasta w Katowicach utworzono referaty do spraw zamówień publicznych,
- w Urzędzie Miasta Krakowa - Oddział Zamówień Publicznych
- w Urzędzie Miejskim w Poznaniu - Biuro Zamówień Publicznych
- w Urzędzie Miasta Szczecina - ustanowiono pełnomocnika Zarządu do spraw zamówień publicznych
- w Urzędzie Miejskim w Bydgoszczy - wyodrębniono stanowisko pracy
- w Urzędzie Miasta Lublin - powołano wieloosobowe stanowisko pracy

W Urzędzie Miasta Łodzi wejście w życie ustawy nie spowodowało zmian organizacyjnych polegających na utworzeniu odrębnej komórki ds. zamówień publicznych, a pomoc wydziałom i delegaturom urzędu oraz jednostkom organizacyjnym gminy, w zakresie stosowania ustawy, powierzono Wydziałowi Inwestycji Miejskich. W związku z powyższym zwiększony został zakres zadań realizowanych przez Oddział Dokumentacji Inwestycji o sprawy współpracy i koordynacji działań wydziałów, delegatur oraz innych jednostek organizacyjnych miasta w zakresie ustawy o zamówieniach publicznych oraz kontrolę prowadzenia prac związanych z wdrażaniem tej ustawy. W Urzędzie Miejskim we Wrocławiu obowiązek stosowania ustawy nałożono (regulaminem organizacyjnym) na poszczególne wydziały.

Zakres zadań nałożonych na powołane komórki organizacyjne był różny.

Na przykład:

- Do zadań referatu do spraw zamówień publicznych Urzędu Miasta w Katowicach należała koordynacja zadań z zakresu stosowania ustawy
- Oddział Zamówień Publicznych w Urzędzie Miasta Krakowa ma dokonywać zamówień w trybie przetargu nieograniczonego, ograniczonego i dwustopniowego, natomiast poszczególne wydziały Urzędu dokonują zamówień w trybie zapytania o cenę i z wolnej ręki.

W wyniku kontroli stwierdzono przypadki podejmowania przez zarządy miast uchwał, wydawania instrukcji lub zarządzeń ograniczających zakres udzielania zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne miasta.

Przykładowo:

- Uchwałą Nr 114/500/95 Zarządu Miasta Gdańsk z dnia 15 grudnia 1995 r. wprowadzono „Szczegółowe zasady, formy i tryb udzielania zamówień publicznych w Mieście Gdańsku”, obowiązujące wszystkie komunalne jednostki organizacyjne. Zgodnie z tymi wytycznymi zamawiający był zobowiązany do przedstawiania Zarządowi Miasta do zatwierdzenia: warunków zamówienia, zaproszeń do negocjacji, wyboru trybu postępowania, składu komisji przetargowej. Zamawiający mógł samodzielnie udzielić zamówienia do wysokości 3.000 ECU (od lipca 1996 r. - do 5.000 ECU).

Ograniczając swobodę wyboru zamawiającego - zgodnie z wytycznymi - Zarząd Miasta nie ponosił żadnej odpowiedzialności za ewentualne nieprawidłowości, bowiem na podstawie § 2 p. 2.10. wytycznych „za poprawność całości postępowania odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki zamawiającej (Zamawiający). W szczególności odpowiedzialność ta dotyczy ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe oraz ustawy z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego, przy czym - zgodnie z p. 2.12 wytycznych - „zatwierdzenie takie ma charakter kontrolny i nie ogranicza ww. odpowiedzialności zamawiającego o której mowa w § 2.10”.

Spośród skontrolowanych 41 jednostek komunalnych, w 9 wyodrębniono komórki organizacyjne lub stanowiska pracy osób odpowiedzialnych za stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, w 11

wprowadzono różnego rodzaju regulaminy i zarządzenia, natomiast w 21 jednostkach nie dokonano żadnych zmian.

Przygotowanie pracowników samorządowych do realizacji postanowień ustawy o zamówieniach publicznych

W toku kontroli ustalono, iż w zorganizowanych formach szkolenia w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych wzięło udział od kilkudziesięciu do kilkuset pracowników urzędów miast. Przykładowo:

- Szkoleniem w zakresie zamówień publicznych objęto:
 - 350 pracowników Urzędu Miasta Łodzi (w tym 40 ukończyło kurs II stopnia),
 - 130 pracowników Urzędu Miasta Szczecina (44 osoby w 1995 r. i 86 osób w 1996 r.),
 - 100 pracowników Urzędu Miejskiego w Bydgoszczy.

Szkolenia prowadzone były przez różnego rodzaju instytucje, organizacje i firmy prywatne. Przykładowo:

- Pracownicy Biura Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy uczestniczyli w 1995 r. w siedmiu szkoleniach prowadzonych przez: Towarzystwo Ekonomiczne, Okręgową Izbę Radców Prawnych, Urząd Zamówień Publicznych, Referat Zamówień Biura Zarządu, Agencję Szkolenia i Promocji Kadr - łącznie wzięło udział 66 osoby; w 1996 r. - 7 szkoleń - Referat, Centrum Inżynierskie Kształcenia Ustawicznego, Okręgowa Izba Radców, Bank Modułów Kształceniowych BMR - 57 pracowników.

W znacznie mniejszym zakresie w szkoleniach brali udział pracownicy jednostek organizacyjnych miast. Stwierdzono, że w 6 (na 41 skontrolowanych) jednostkach komunalnych, w szkoleniach nie uczestniczył żaden z pracowników. W pozostałych jednostkach przeszkolonych było na ogół po kilku pracowników. Należy zwrócić uwagę na fakt, że jednostki komunalne wydatkowały średnio 38,8 % środków przekazanych w formie dotacji z budżetu miast i wielu przypadkach udzielały największych zamówień publicznych. Stwierdzono natomiast, że liczba przeszkolonych pracowników w zakresie stosowania ustawy była kilkunastokrotnie mniejsza niż w urzędach miast.

Na przykład:

- w Zakładzie Energetyki Ciepłej w Łodzi (gospodarstwo pomocnicze Urzędu Miasta) przeszkolono 2 osoby, a w Urzędzie Miasta 350 osób,
- w Zarządzie Gospodarczym Miasta Szczecina (zakład budżetowy) nikt nie został przeszkolony, a w Urzędzie Miasta 130 osób,
- w Miejskich Zakładach Komunikacyjnych w Bydgoszczy 4 osoby i w Zarządzie Dróg Miejskich 3 osoby, a w Urzędzie Miejskim 100 osób.

Powoływanie komisji przetargowych

We wszystkich skontrolowanych urzędach miast przy udzielaniu zamówień publicznych powoływane były komisje przetargowe, jakkolwiek ustawa nie przewiduje istnienia tego rodzaju instytucji. Należy podkreślić, że odpowiedzialność za prawidłowy przebieg postępowania i udzielania publicznego ponosi zamawiający, zaś powołana komisja może mieć wyłącznie charakter opiniotwórczo-doradczy.

Sposób powoływania komisji, organizacja oraz tryb ich funkcjonowania, były regulowane różnego rodzaju zarządzeniami, regulaminami, instrukcjami, uchwałami rady lub zarządu miasta.

Przykładowo:

- W Biurze Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy powoływano do każdego przetargu komisję przetargową składającą się z członków

stałych i niestałych, przy czym przy zamówieniach od 3.000 do 20.000 ECU komisja składała się z 3 członków, a powyżej 20.000 ECU z 5 członków.

- Tryb powoływania i zasady funkcjonowania Komisji Przetargowych i Negocjacyjnych zostały określone przez Zarząd Miasta Bydgoszczy Uchwałą nr 60/96 z 29 lipca 1996 r. w sprawie procedury dokonywania zamówień publicznych przez Wydziały Urzędu Miejskiego w Bydgoszczy. W uchwale tej określono m.in., że:
 - przetargi miała przeprowadzać komisja przetargowa, zaś negocjacje komisja negocjacyjna, do zadań których należało: zatwierdzanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, otwarcie ofert, dokonanie wyboru najkorzystniejszych ofert,
 - składy komisji miały być nieparzyste z udziałem: Dyrektorów Wydziałów (jako przewodniczących); specjaliści ds. zamówień publicznych Urzędu; pracowników merytorycznych Wydziałów (prowadzących sprawy); przedstawicieli Wydziału Finansowego,
 - w przypadkach zamówień powtarzających się organizatorzy mogli wnioskować o powołanie komisji stałych, tj. dla określonego rodzaju zamówień publicznych,
 - do zadań specjalisty ds. zamówień publicznych należało nadzorowanie stosowania procedur przetargowych przez komisji,
 - do zadań Komisji należały w szczególności sprawy: zatwierdzenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia; otwarcia ofert; dokonywania wyboru najkorzystniejszych ofert; zaś do przewodniczącego należało: opracowywanie regulaminu komisji (wg opracowanego wzoru); kierowanie jej pracami; wyznaczanie terminów posiedzeń; sporządzanie list obecności osób uczestniczących w posiedzeniach; protokołowanie posiedzeń i sporządzanie pisemnego uzasadnienia podjętych decyzji; przekazywanie zakończonego protokołu do zatwierdzenia osobie nadzorującej organizatora zamówienia publicznego.

Komisje przetargowe powoływane były również we wszystkich jednostkach komunalnych objętych kontrolą. W większości kontrolowanych jednostek (tj. 27 na 41) do każdego z przetargów powoływane były odrębne komisje, natomiast w 14 jednostkach powołane zostały komisje stałe.

Oprócz pozytywnej roli jaką w procesie udzielania zamówień publicznych mogą odgrywać komisje przetargowe, stwierdzono również przypadki, gdy ich powoływanie nie miało uzasadnienia. Dotyczyło to zamówień udzielanych w trybie zapytania o cenę (gdzie wybór najtańszej oferty nie wymaga powoływania wieloosobowej komisji) oraz z wolnej ręki.

Przykładowo:

- Zarząd Komunikacji Miejskiej w Szczecinie zakupił z wolnej ręki (w trybie art. 71 ust. 1 pkt 3) w Kopalni Soli w Kłodawie sól drogową niezbrylającą się za kwotę 479.500 zł. W uzasadnieniu wyboru tego trybu podano, iż kopalnia ta jest jedynym dostawcą na terenie kraju soli do wytwórnicy solanki. Pomimo to postępowanie o udzielenie tego zamówienia przeprowadzone miało być przez 5 osobową komisję.

Ogłaszanie przetargów i wyznaczanie terminów składania ofert

Zgodnie z postanowieniami art. 29 ust. 1 ustawy, zamawiający ma obowiązek zamieszczania ogłoszenia o przetargu nieograniczonym w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz, za pośrednictwem Prezesa Urzędu, w Biuletynie Zamówień Publicznych. Do Biuletynu kierowane powinny być ogłoszenia o przetargach, których wartość przekraczała 20.000 ECU. Minimalny zakres informacji jakie powinny być zawarte w takim ogłoszeniu został wskazany w art. 30 ust. 1 ustawy. W toku kontroli zbadano wywiązywanie się miast i ich jednostek komunalnych z obowiązku kierowania ogłoszeń do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz prawidłowość ogłaszania przetargów nieograniczonych o wartości do 20.000 ECU. Nie kontrolowano przy tym prawidłowości ogłoszeń kierowanych do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych⁸.

Badania wykazały, że kontrolowane jednostki (tj. zarówno urzędy miast jak i jednostki kontrolne) wywiązywały się z obowiązku kierowania ogłoszeń do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych. Nieliczne przypadki niedopełnienia tego obowiązku były wynikiem naruszania przez zamawiających postanowienia art. 3 ust. 2 ustawy, zabraniającego dzielenia zamówienia na części oraz zaniżania jego wartości w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur w niej określonych (takich jak np. obowiązek kierowania ogłoszeń o przetargach do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych).

Liczne uwagi wzbudziło ogłaszanie przetargów nieograniczonych, których wartość nie przekraczała 20.000 ECU. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 2 skontrolowanych urzędach miast i 14 jednostkach komunalnych. Ogłoszenia, których poprawność była kwestionowana, z reguły nie zawierały wszystkich, podstawowych informacji wymaganych art. 30 ust. 1 ustawy. Najczęściej nie zamieszczano w nich oświadczenia o stosowaniu preferencji krajowych.

Oświadczeń takich nie zamieszczano m.in.:

- w ogłoszeniach o przetargach ograniczonych przez Urząd Miasta Szczecina,
- w 3 (spośród 14 skontrolowanych) ogłoszeniach o przetargach organizowanych przez Urząd Miejski w Bydgoszczy,
- w 98 ogłoszeniach (100 % skontrolowanych) Zakładu Gospodarki Komunalnej w Krakowie,
- w 5 ogłoszeniach (20 % ogółu) Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji w Bydgoszczy.

Pracownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali, że ze względu na fakt, iż zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych stosowanie preferencji krajowych jest obowiązkowe, zamieszczanie takiego oświadczenia w ogłoszeniu uznawali za niecelowe. W wyjaśnieniach tych podnoszono również, że przy zamówieniach na roboty budowlane o wartości do 20.000 ECU, w praktyce nie zdarza się, aby do przetargów przystępowali wykonawcy zagraniczni.

Istotną wadą ogłoszeń o przetargach było niezamieszczanie w nich informacji wymaganych art. 30 ust. 1 pkt 3, 4 7 i 8, tj.: pożądanego lub wymaganego terminu realizacji zamówienia, warunków wymaganych od dostawców lub wykonawców, miejsca i terminu składania ofert oraz miejsca i terminu otwarcia ofert.

Stwierdzono również przypadki zawierania w ogłoszeniach warunków nie dopuszczonych przez ustawę. Przykładowo:

- Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu w 11 (na 30) ogłoszeniach żądał od zainteresowanych wniesienia wadium, 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. Ponadto w ogłoszeniach tych jako warunek przystąpienia do przetargu wskazano wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, podczas gdy takiego zabezpieczenia wolno wymagać tylko od wybranego oferenta.

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

⁸ Poprawność ogłoszeń o przetargach nieograniczonych o wartości powyżej 20.000 ECU kierowanych do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych jest weryfikowana przez Prezesa UZP, który (na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy) odmawia zamieszczenia w Biuletynie ogłoszenia nie spełniającego wymagań ustawowych.

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 20.000 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 uzasadnieniu jednej z decyzji Prezesa UZP o odmowie wyrażenia zgody na wyznaczenie terminu składania ofert krótszego niż ustawowy w przetargu nieograniczonym stwierdzono m.in., że „przepis art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych określa minimalny termin składania ofert. Termin ten w przetargu nieograniczonym nie może być krótszy niż 6 tygodni od daty ogłoszenia. (...) Uregulowanie to służy zapewnieniu potencjalnym oferentom dostatecznej ilości czasu na rzetelne przygotowanie ofert. (...) Na mocy art. 38 ust. 3 może być wyrażona zgoda na wyznaczenie terminu krótszego, ale jedynie w uzasadnionych przypadkach, pojęcie to nie jest w ustawie zdefiniowane. Nie budzi jednak wątpliwości, iż uregulowanie takie miało na celu ograniczenie przypadków odstępowania od ustawowych terminów składania ofert do sytuacji szczególnych. O zaistnieniu takiej sytuacji można więc mówić, jeżeli warunki obiektywne ograniczają faktyczny okres realizacji zamówienia, zwłoka w realizacji zamówienia mogłaby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania negatywnych skutków społecznych”⁹.

Słuszność takiego stanowiska - w ocenie NIK - nie budzi wątpliwości.

Wyniki kontroli wykazały, że objęte nią urzędy miast występowały z wnioskami o skrócenie ustawowych terminów składania ofert rzadziej niż podległe im jednostki komunalne. Wprawdzie do Prezesa UZP wnioski skierowało 8 z 10 skontrolowanych urzędów miast i 23 (na 41) jednostek komunalnych, to miasta te złożyły łącznie 23 wnioski, a jednostki komunalne - 96 wniosków.

Liczba złożonych wniosków przez poszczególne miasta i jednostki komunalne była bardzo zróżnicowana. Najwięcej wniosków skierował Urząd Miasta w Katowicach - 12 wniosków, a spośród jednostek komunalnych Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie - 23 wnioski. Sposób rozpatrzenia tych wniosków może wskazywać na to, że przedstawione w uzasadnieniu powołanej wyżej decyzji Prezesa UZP przesłanki umożliwiające skrócenie ustawowych terminów składania ofert w praktyce nie były zawsze uwzględniane.

Pozytywnie rozpatrzone zostały wszystkie 23 wnioski skierowane do Prezesa UZP przez urzędy kontrolowanych miast oraz 78 (na 96) wniosków komunalnych jednostek organizacyjnych. W uzasadnieniach wniosków o wyrażenie zgody na skrócenie ustawowego terminu składania ofert zamawiający najczęściej wskazywali na: konieczność rozpoczęcia realizacji bądź zakończenia zadania w określonej porze roku lub w określonym czasie (np. wakacji, przed zimą), konieczność wydatkowania środków do końca roku budżetowego, prosty charakter prac nie wymagający tak długiego okresu na przygotowanie oferty, możliwość skoordynowania różnego rodzaju robót kanalizacyjnych i drogowych.

Na przykład:

- Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu przekazał 7 wniosków do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczących skrócenia terminu składania ofert z 6 do 3 tygodni od daty ogłoszenia przetargu, obejmujących 10 przetargów nieograniczonych o wartości szacunkowej powyżej 20.000 ECU. W uzasadnieniu tych wniosków Zarząd wskazywał na:
 - nieskomplikowane kosztorysy ofertowe przy typowych rozwiązaniach technicznych,
 - konieczność realizacji zadania w określonych warunkach atmosferycznych,
 - dążenie do zachowania ciągłości budowy i koordynacji różnych rodzajów przetargów,
 - opóźnienia wykonania dokumentacji, spowodowane nieprzewidzianymi zmianami,
 - konieczność wydatkowania określonej kwoty do końca roku budżetowego.

We wszystkich wyżej wspomnianych przypadkach Zarząd otrzymał zgodę Prezesa UZP na skrócenie terminu składania ofert do 3 tygodni od daty ogłoszenia przetargu. Spośród wyżej wspomnianych 7 zezwoleń na skrócenie terminu składania ofert do 3 tygodni od daty ogłoszenia, znalazły się zgody dotyczące:

⁹ Decyzja z dnia 27.08.1996 r. Nr ST/PP/843/8/96.

- budowy VI segmentu tunelu pod ulicą Hetmańską przy założonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia o czasie realizacji, oddalonym o 9,5 miesiąca od otwarcia ofert,
 - budowy trasy średnicowej na odcinku Serbska-Obwodnica kolejowa PKP (3.400 mb) z pożądanym terminem realizacji na dzień 30 listopada 1996 r., to jest w terminie oddalonym od złożenia wniosku o skróceniu terminu o 6 miesięcy, który następnie przedłużony został o kolejne 4,5 miesiąca.
- Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie występował do Prezesa UZP o skrócenie terminów składania ofert w 23 przypadkach. Zgodę uzyskał w 22 przypadkach. Wnioski uzasadniane były późnym otrzymaniem środków finansowych, przekazanych po zatwierdzeniu budżetów przez poszczególne gminy i przez Biuro Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy. Wnioski uzasadniano także koniecznością wykonania lub rozpoczęcia prac: przed sezonem zimowym (10 przypadków), w okresie urlopowo-wakacyjnym (4 przypadki), z obydwu tych powodów łącznie (3 przypadki), koniecznością skoordynowania prac z rozpoczętymi już robotami (3 przypadki), rozpoczęciem sezonu na roboty drogowe (1 przypadek - zakup farby do malowania znaków na jezdni), pilnością wykonania prac z uwagi na bezpieczeństwo ruchu, w związku z analizą otrzymaną z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji (1 przypadek).

Zarząd nie uzyskał zgody jedynie na skrócenie terminu składania ofert w przetargu nieograniczonym na wykonanie projektu technicznego Trasy Siekierkowskiej. Prezes UZP odmówił wyrażenia zgody na skrócenie terminu składania ofert, gdyż nie uzasadniał go długi termin realizacji inwestycji (zaplanowany na 10 miesięcy), a wysoka wartość zamówienia, dla którego ustalono wadium w wysokości 50.000 PLN, wymagała dłuższego terminu, aby oferenci mogli złożyć ważne i poprawnie przygotowane oferty.

Ustalenia tej kontroli jeszcze raz potwierdziły słuszność stwierdzenia (zawartego w „Informacji o wynikach kontroli udzielania zamówień publicznych przez gminy” - z listopada 1997 r.), iż skrócenie terminu do złożenia oferty np. o 3 tygodnie nie miało istotnego znaczenia dla sprawności przebiegu procesu inwestycyjnego, znacznie natomiast pogarszało sytuację i wywoływało sprzeciw (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 dysponował jedynie 2 tygodniami na przygotowanie oferty oraz zgromadzenie niezbędnych dokumentów, m.in. potwierdzających jego wiarygodność i niekaralność.

Na przykład:

- Wnioskiem z dnia 13.05.1996 r. Urząd Miejski w Lublinie zwrócił się do Prezesa UZP o skrócenie do 3 tygodni terminu składania ofert w przetargu nieograniczonym na przeprowadzenie remontu ul. Krakowskie Przedmieście na odcinku ul. 3-go Maja do Placu Łokietka w Lublinie. Planowana wartość zamówienia wynosiła ponad 20.000 ECU. W uzasadnieniu wniosku podano, że:
 - dokumentacja techniczna dla zadania będzie gotowa do 31 maja br.,
 - terminy przewidziane ustawowo dla ogłoszenia eliminują z wykonawstwa letnie miesiące - czerwiec i lipiec, optymalnie najlepsze dla robót drogowych,
 - planowany zakres prac to specjalistyczne roboty drogowe, w tym nawierzchnia bitumiczna, których wykonanie ze względów technologicznych jest możliwe tylko przez firmy miejscowe,

- remont ww. ulicy należy przeprowadzić w okresie letnim, kiedy to z uwagi na okres urlopowy występuje w Śródmieściu mniejsze natężenie ruchu pojazdów i pieszych.

Decyzją nr ST/MM/236/5/96 z dnia 20.05.1996 r. - Prezes UZP wyraził zgodę na wyznaczenie 3 tygodniowego terminu składania ofert.

Pismem z dnia 10.06.1996 r. Komunalne Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Lublinie zwróciło się do Urzędu Miejskiego o przedłużenie terminu składania ofert przetargowych na omawiane zadanie. Uwzględniając złożoność prac planowanych do wykonania w ramach remontu - Przedsiębiorstwo uzasadniało, iż termin 3 tygodniowy na opracowanie dobrze przygotowanej oferty jest stanowczo za krótki, zaś zbyt ni pośpiech w przygotowaniu oferty będzie powodem słabego opracowania strony merytorycznej. Urząd Miejski pismem z dnia 19.05.1996 r. poinformował, że uwzględnił wniosek i przesunął termin składania ofert do 26.06.1996 r.

Ustawa nie określiła szczególnego terminu, którym Prezes UZP zobowiązany byłby do rozpatrzenia wniosku o skrócenie terminu składania ofert. W toku kontroli stwierdzono, iż niektóre z wniosków rozpatrywane były dłużej niż wynosił okres skrócenia terminu składania ofert o jaki występował zamawiający. Przykładowo:

- Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu pismem z dnia 16 grudnia 1996 r. wystąpiło o wyrażenie zgody na skrócenie o 2 tygodnie terminu składania ofert w przetargu nieograniczonym na dostawę łóżysk. W uzasadnieniu podano, że z uwagi na unieważnienie poprzedniego przetargu zaszła pilna potrzeba powtórzenia postępowania. Decyzją z dnia 6 stycznia 1997 r. (tj. 3 tygodnie po złożeniu wniosku) Prezes UZP wyraził zgodę na skrócenie terminu o 2 tygodnie.

Stwierdzono również przypadek wyrażania przez Prezesa UZP zgody na krótszy termin składania ofert niż ten, o który wnosił zamawiający oraz wydania, w wyniku złożenia jednego wniosku, 3 decyzji. I tak:

- Urząd Miejski we Wrocławiu w dniu 13 września 1996 r. wystąpił do Prezesa UZP z wnioskiem o skrócenie terminów składania ofert dla 2 zadań inwestycyjnych. Wnioskowano o skrócenie terminów do 4 tygodni od daty ogłoszenia przetargów na:
 - wykonanie budynku mieszkalnego 32-rodzinnego z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu zlokalizowanego we Wrocławiu przy ul. Kamieńskiego 190,
 - wykonanie kompleksowego remontu klubu muzycznego „Firlej” we Wrocławiu przy ul. Grabiszyńskiej 56.

Wniosek w powyższej sprawie motywowano tym, że rozpoczęte w 1995 r. prace projektowe przedłużyły się z powodu załatwiania spraw formalnoprawnych i uzgadniania dokumentacji, co spowodowało opóźnienie w realizacji inwestycji i ograniczenie możliwości wykorzystania zaplanowanych w budżecie środków. Uznano, że skrócenie terminu składania ofert pozwoli na wykonanie zaplanowanych prac i wykorzystanie przyznanych na ten cel środków, co przyczyni się do zakończenia inwestycji w 1997 r. Prezes UZP decyzją z dnia 20 września 1996 r. wyraził zgodę na wyznaczenie 3-tygodniowego terminu składania ofert w przetargu nieograniczonym organizowanym na wykonanie powyższych zadań inwestycyjnych.

- W dniu 24.06.1996 r. Urząd Miejski w Bydgoszczy wystąpił do Prezesa UZP z wnioskiem o wyrażenie zgody na skrócenie (do 3 tygodni) terminu składania ofert w przetargu na remont dachów Urzędu (wartość zamówienia 154 tys. zł) uzasadniając, że „ze względu na specyfikę robót i warunki pogodowe, od których zależna jest sprawna realizacja remontu - roboty powinny być zakończone do końca września 1996 r.” W dniu 5.07.1996 r. - Prezes UZP wydał decyzję, w której odmówił wyrażenia zgody na wyznaczenie krótszego niż ustawowy termin składania ofert.

Urząd nie złożył wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W dniu 9.07.1996 r. - Prezes UZP wydał decyzję, w której postanowił jednak wyrazić zgodę na wyznaczenie 3 tygodniowego terminu składania ofert w przetargu na remont dachów Urzędu. Następnie w dniu 26.07.1996 r. - Prezes UZP wydał decyzję, w której postanowił zmienić decyzję z dnia 5.07.1996 r. i ponownie wyrazić zgodę na wyznaczenie 3 tygodniowego terminu składania ofert w przetargu jw.

W ocenie NIK, w zdecydowanej większości skontrolowanych postępowań przetargowych, nie zachodziły szczególne okoliczności, które uzasadniałyby wyznaczanie krótszych niż ustawowe terminów składania ofert. Dążenie zamawiających do skracania tych terminów było wynikiem błędnego planowania wydatków i niestaranego przygotowania przetargów.

Na przykład:

- Zarząd Oczyszczania Miasta w Warszawie wystąpił do Prezesa UZP z 4 wnioskami o skrócenie do 1 tygodnia terminów składania ofert w przetargach na:
 - pielęgnację zieleni niskiej oraz utrzymanie czystości wzdłuż tras komunikacyjnych w gminach: Ursynów, Wilanów oraz Dzielnicy Mokotów w 1996 r. (Szacunkowa wartość zamówienia 1.100 tys. zł);
 - pielęgnację zieleni w pełnym zakresie oraz utrzymanie czystości na terenie parków ogólnomiejskich, Park Łazienkowski i Łazienki Pn. (Szacunkowa wartość zamówienia 150 tys. zł);
 - pielęgnację zieleni i utrzymanie czystości na terenie Pola Mokotowskiego (wartość zamówienia ok. 400 tys. zł);
 - pielęgnację zieleni i utrzymanie czystości na terenie Parku Praskiego (wartość zamówienia ok. 170 tys. zł).

W uzasadnieniu tych wniosków, skierowanych do Prezesa UZP w dniach 3 stycznia, 5 stycznia (2 wnioski) i 8 stycznia 1996 r. podano, iż zawarcie umowy powinno nastąpić jak najszybciej ze względu na fakt, iż dotychczasowe umowy obowiązywały do końca 1995 r. Uwzględniając złożone wnioski Prezes UZP wyraził zgodę na skrócenie terminów składania ofert w przetargu ograniczonym - w 1 przypadku do 1 tygodnia, a w 3 przetargach do 2 tygodni.

- W dniu 19.04.1996 r. Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie wystąpił z wnioskiem do Prezesa UZP o maksymalne skrócenie wymaganego terminu składania ofert dotyczących remontów budynków komunalnych uzasadniając to tym, że „zakres prac jest bardzo duży i złożony a harmonogram realizacji inwestycji przewiduje prowadzenie prac remontowo-konstrukcyjnych od maja, tak by zakończyć pewien etap robót i oddać obiekt do użytku do końca 1996 r.” Decyzją z dnia 7.05.1996 r. Prezes UZP wyraził zgodę na 3-tygodniowy termin składania ofert, po czym dopiero w dniu 21.05.1996 r. ZBK wysłał do UZP

ogłoszenie o przetargu, w którym m.in. określono termin składania ofert do 25.06.1996 r. Przetarg ten został unieważniony, ponieważ złożono mniej niż dwie ważne oferty.

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego wartość przekraczała 20.000 ECU, zamawiający był zobowiązany posiadać specyfikację istotnych warunków zamówienia sporządzoną zgodnie z postanowieniami art. 35 ust. 1 i 2 ustawy.

W toku kontroli ustalono, że przeważająca większość specyfikacji sporządzonych w urzędach kontrolowanych miast, odpowiadała wymogom określonym art. 35 ust. 1 pkt 1-21. Jedynie w nielicznych przypadkach w specyfikacjach brak było takich elementów jak: opis kryteriów i sposobów dokonywania oceny spełnienia warunków wymaganych od dostawców i wykonawców (pkt 2) oraz pouczenie o środkach odwoławczych przysługujących dostawcy lub wykonawcy w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (pkt 19). Częściej powtarzającą się nieprawidłowością, stwierdzoną w urzędach miast: Bydgoszczy, Lublina i Poznania, było niedopełnienie (wskazanego w art. 35 ust. 2 ustawy) obowiązku posiadania kosztorysu inwestorskiego przez zamawiającego roboty budowlane.

W skontrolowanych jednostkach komunalnych skala nieprawidłowości w tym zakresie była znacznie większa. W 18 z nich (na 41) specyfikacje istotnych warunków zamówienia nie odpowiadały wymogom ustawowym. Poszczególne specyfikacje nie zawierały od kilku do kilkunastu wymaganych informacji. Przykładowo:

- W Zarządzie Dróg Miejskich i Komunikacji w Bydgoszczy zbadano 4 specyfikacje (z 49 odbytych przetargów nieograniczonych). Stwierdzono, że żadna z ww. specyfikacji nie spełnia wymogów art. 35 ust. 1 ustawy o zamówieniach. W żadnej z tych specyfikacji nie zawarto:
 - opisu kryteriów i sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków wymaganych od wykonawców w szczególności opisu znaczenia (i wymiernej punktacji) dla innych niż cena kryteriów,
 - pożądanego lub wymaganego terminu wykonania umowy (pkt 5),
 - informacji o trybie otwarcia i oceny ofert (pkt 16),
 - przy osobach wyznaczonych do kontaktowania się z wykonawcami nie podano ich stanowisk służbowych, co było niezgodne z postanowieniami pkt 17 art. 35 ust. 1 ustawy,
 - pouczenia o środkach odwoławczych przysługującym wykonawcom (pkt 19),
 - informacji o wszelkich formalnościach, jakie powinny zostać dopełnione po zakończeniu przetargu w celu zawarcia umowy (pkt 20),
- W Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Lublinie, w którym wykonawców robót o wartości przekraczającej 20.000 ECU, wyłoniono w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji w ogóle nie sporządzano specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli pomijanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia takich elementów, jak opis wszelkich innych niż cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów oraz opisu sposobu obliczania ceny oferty, mogło prowadzić do istotnego naruszenia przez zamawiających obowiązku traktowania na równych prawach wszystkich oferentów i prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji.

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 wartość zamówienia. Zatem nie każdy podział zamówienia narusza postanowienia ustawy.

Ustalenia kontroli wykazały, iż przypadki podziału zamówień miały miejsce w 16 skontrolowanych jednostkach. Najczęściej dotyczyło to inwestycji o dużej wartości i o długim cyklu realizacji, bowiem z uwagi na ograniczone środki w budżecie na dany rok, inwestycje wieloletnie realizowane były etapami. W przypadku dostaw towarów bądź usług stwierdzony podział zamówienia był na ogół wynikiem braku właściwego rozeznania potrzeb lub błędnego planowania wydatków.

W toku kontroli, tylko w nielicznych przypadkach (w 9 skontrolowanych jednostkach) wykazano, iż dokonanie podziału zamówienia miało na celu uniknięcie stosowania ustawy lub określonych jej procedur. Było to możliwe np. w sytuacjach, gdy zamawiający zawierał z tym samym wykonawcą kilka umów tego samego dnia.

Przykładowo:

- Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach dokonywał u tego samego dostawcy dwukrotnie w ciągu jednego dnia zakupu masy asfaltobetonowej - w trybie zapytania o cenę. Wartość każdego z zamówień nie przekraczała równowartości 20.000 ECU - a zatem zamawiający nie sporządził protokołu postępowania właściwego dla zamówień przekraczających tę kwotę, lecz jedynie dokumentację podstawowych czynności postępowania. Ustalenia kontroli wskazały, że dwukrotnie dokonywano zamówień publicznych o wartości przekraczającej równowartość 20.000 ECU w następujących dniach:

- w dniu 4.01.1996 r. o łącznej wartości 87.033 zł,
- w dniu 29.04.1996 r. o łącznej wartości 117.405 zł,
- w dniu 28.06.1996 r. o łącznej wartości 120.776 zł,
- w dniu 30.07.1996 r. o łącznej wartości 100.777 zł.

Uwagi NIK wzbudziła ponadto rzetelność sporządzonej dokumentacji postępowań o udzielenie tych zamówień. Wynikało z niej bowiem, że czterokrotnie do tych samych dostawców kierowano zapytanie o cenę - dwa razy w ciągu dnia. Przedstawiciel jednej z firm produkujących masę asfaltowobetonową oświadczył, że w ciągu całego roku ceny na ten produkt utrzymywały się na tym samym poziomie (105-108 zł/Mg), a Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach nie występował do nich z zapytaniem o cenę 18 razy.

W pozostałych przypadkach naruszenie art. 3 ust. 2 polegało na kilkakrotnym dokonywaniu, w krótkim czasie, takich samych zakupów bądź zlecaniu wykonania usług - z wolnej ręki, tak by jednostkowa wartość tych zamówień nie przekraczała 1.000 ECU.

Wybór trybu i prawidłowość dokumentowania postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego

Ustawa o zamówieniach publicznych pozostawiła zamawiającemu możliwość wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego, wskazując jednak (w art. 14), iż podstawowym trybem jest przetarg nieograniczony. Jednocześnie, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy, wybór trybu innego niż przetarg nieograniczony, przy zamówieniach, których wartość przekraczała równowartość kwoty 200.000 ECU, wymagał zgody Prezesa UZP.

W toku kontroli stwierdzono przypadki udzielania zamówień publicznych, których wartość przekraczała 200.000 ECU, w innym trybie niż przetarg nieograniczony, bez wymaganej zgody Prezesa UZP. Przykładowo:

- Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie zlecił w dniu 31.10.1996 r. Przedsiębiorstwu Wielobranżowemu „Rapid” wykonywanie usług przewozowych na liniach nr 110, 152 i 701. Ogólna wartość zlecenia wynosiła 1.111.819 zł (tj. 317.663 ECU). Zamówienia udzielono z wolnej ręki. Zarząd Transportu Miejskiego nie występował do Prezesa UZP o zatwierdzenie wyboru tego trybu. Dyrektor Zarządu wyjaśnił m.in., że „w sytuacji, gdy mamy pewność płynącą z kilkuletniego doświadczenia, że na rynku nie występują liczni ewentualni konkurenci (powyżej trzech), którzy są zainteresowani wykonaniem potrzebnej usługi, stosujemy zamówienie w trybie z wolnej ręki - art. 71 ust. 1 pkt 3”. Decyzję o wyborze trybu innego niż przetarg nieograniczony bez uzyskania zgody Prezesa UZP uzasadniono również tym, że w podobnych sprawach Zarząd uzyskiwał już zezwolenia Prezesa UZP.
- Miejski Zarząd Dróg w Krakowie zlecił Krakowskiemu Przedsiębiorstwu Robót Drogowych (umowa nr 75/96) modernizację ul. Opolskiej na odcinku od ul. Kluzaka do ul. Mickiewicza. Wartość zamówienia wyniosła 2.193.500 zł. Zamówienie zostało udzielone w trybie z wolnej ręki, po unieważnieniu przetargu nieograniczonego z powodu złożenia tylko jednej oferty przez Krakowskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych. Po rokowaniach zawarto umowę z wykonawcą, który złożył jedyną ofertę. MZD nie wystąpił do Prezesa UZP o zatwierdzenie wyboru innego trybu udzielenia zamówienia niż przetarg nieograniczony stosownie do wymagania przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych. W uzasadnieniu złożenia zamówienia w tym trybie, zamieszczonym w protokole ZP-1 i protokole komisji przetargowej wskazano na występowanie szczególnych okoliczności wymagających natychmiastowego wykonania zamówienia - stosownie do art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych. W treści uzasadnienia podano ponadto, że powtórne ogłoszenie przetargu nie spowoduje wpłynięcia co najmniej 2 ofert - ze względu na specjalistyczny charakter robót wymagający od wykonawcy posiadania możliwości wykonania robót nawierzchniowych w technologii asfaltów modyfikowanych, a także na sezonowość robót (miesiące: maj - październik), co uniemożliwiało powtórzenie procedury przetargowej.
- Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Poznaniu zawarło w dniu 26.11.1996 r. umowę na zakup 10 tramwajów z Dusseldorfu. Wartość zamówienia udzielonego z wolnej ręki wynosiła 1.500.000 zł. O zgodę na ten tryb dokonania zamówienia MPK w Poznaniu wystąpiło do Prezesa UZP w dniu 28.11.1996 r., tj. po dwóch dniach od zawarcia umowy.

Stwierdzono również przypadki podawania w wystąpieniach kierowanych do Prezesa UZP nierzetelnych danych dotyczących szacunkowej wartości zamówień.

Przykładowo:

- Urząd Miejski w Lublinie, po unieważnieniu przetargu nieograniczonego dotyczącego remontu elewacji budynku Ratusza, w którym to przetargu wartość szacunkową robót określono na 250.000 zł (tj. ok. 75.000 ECU), na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy (zgodnie z którym wybór innego trybu niż przetarg nieograniczony przy zamówieniach, których wartość przekracza 200.000 ECU, wymaga zgody Prezesa Urzędu), zwrócił się do

Prezesa UZP o zatwierdzenie trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji i uzyskał taką zgodę w odniesieniu do remontu elewacji budynku. We wniosku o wyrażenie zgody podano jednak nierzetelne (zawyżone) dane o wartości szacunkowej zamówienia wskazując, że jego wartość przekracza 200.000 ECU. Na podstawie wydanej przez Prezesa UZP zgody, Urząd zawarł z Przedsiębiorstwem Budownictwa Specjalistycznego PATE umowę na wykonanie robót zewnętrznych elewacji Ratusza (o wartości 362.326 zł) i wewnętrznych w tym obiekcie (o wartości 322.020 zł), pomimo że stanowiły odrębne zadanie, a ich kwota nie została wykazana we wniosku skierowanym do UZP.

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.

Ustalenia kontroli wykazały, iż w przypadku zamówień, których równowartość przekraczała 20.000 ECU, protokoły postępowania sporządzane były na ogół prawidłowo. Liczne zastrzeżenia wzbudzała natomiast pozostała dokumentacja udzielonych zamówień - nie odpowiadająca wymogom ustawy.

Nieprawidłowości w zakresie dokumentowania udzielonych zamówień stwierdzono we wszystkich kontrolowanych miastach oraz jednostkach komunalnych. Skala tych nieprawidłowości była jednak zróżnicowana. Najczęściej nie podawano powodów zastosowania innego trybu niż przetarg nieograniczony lub uzasadnienie takie było niezgodne ze stanem faktycznym. Dotyczyło to głównie zamówień udzielanych z wolnej ręki, uzasadnianych szczególnym rodzajem dostaw usług lub robót budowlanych, które można uzyskać tylko od jednego dostawcy lub wykonawcy (art. 71 ust. 1 pkt 3) oraz koniecznością natychmiastowego wykonania zamówienia spowodowaną szczególnymi okolicznościami gospodarczymi lub społecznymi, których zamawiający nie mógł przewidzieć (art. 71 ust. 1 pkt 6).

Przykładowo:

- W 13 przypadkach zamówień o wartości powyżej 20.000 ECU (16,5 % badanych), o łącznej wartości 1.581.359 zł, udzielonych przez Urząd Miasta Krakowa, uzasadnienie wyboru innego trybu dokonania zamówienia niż przetarg nieograniczony, nie odpowiadało stanowi faktycznemu. Dotyczyło to m.in. zamówień udzielonych na:
 - wymianę dźwigu osobowo-towarowego w budynku przy alei Powstańców Warszawy 10. W wyniku unieważnienia postępowania prowadzonego w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji (negocjacje prowadzono z 3 oferentami), zamówiono dostawę i montaż dźwigu w trybie z wolnej ręki. W uzasadnieniu wyboru tego trybu podano, że usługę można uzyskać tylko od jednego wykonawcy i dostawcy, pomimo, że wcześniej do negocjacji zaproszono i prowadzono je z 3 oferentami. Ostatecznie zamówienie zlecono oferentowi, który podczas tych negocjacji oferował najwyższą cenę;
 - wykonanie studium programowo-przestrzennego budowy wiaduktu drogowego nad torami w stacji Kraków-Płaszów. Dokonano zamówienia w trybie z wolnej ręki, wskazując jako podstawę art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych, który dopuszcza możliwość zastosowania tego trybu ze względu na szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, w sytuacji gdy wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia. W treści uzasadnienia nie określono szczególnych okoliczności uzasadniających wybranie tego trybu zamówienia i nie wykazano, że nie dało się ich przewidzieć.

W ocenie NIK wybór właściwego trybu udzielania zamówienia oraz prawidłowe i zgodne ze stanem faktycznym uzasadnienie dokonanego wyboru odgrywa decydującą rolę w całym procesie udzielania zamówienia publicznego.

W celu usprawnienia procesu dokumentowania udzielonych zamówień publicznych, w 4 z kontrolowanych miast wprowadzone zostały różnego rodzaju formularze, druki, wzory dokumentacji bądź

protokołów postępowania. W toku kontroli stwierdzono, iż niektóre z tych druków nie odpowiadały wymogom ustawowym, co powodowało nieprawidłowości tak w urzędach miast, jak i w jednostkach komunalnych.

Przykładowo:

- W Urzędzie Miejskim w Bydgoszczy stosowano druki pod nazwą „Dokumentacja podstawowych czynności na realizację zakupu (usługi) w trybie zapytania o cenę - art. 67 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych” oraz „Protokół uproszczony z postępowania o zamówienia publiczne w trybie przetargu nieograniczonego, ograniczonego, dwustopniowego lub negocjacji z zachowaniem konkurencji o wartości do 20.000 ECU”. W drukach tych nie wymagano zamieszczania informacji o powodach zastosowania przez zamawiającego trybu dokonania zamówienia innego niż przetarg nieograniczony.

Wprowadzenie druków bądź formularzy dokumentowania zamówień udzielonych tylko w określonym trybie powodowało ponadto, iż niezależnie od okoliczności tryb taki był najczęściej stosowany.

Przykładowo:

- W Zarządzie Komunikacji Miejskiej w Szczecinie, w którym wprowadzono formularze dokumentacji podstawowych czynności w trybie zapytania o cenę, najczęściej stosowano ten właśnie tryb. Stwierdzono, że w 9 (na 12 zbadanych) przypadkach postępowań w tym trybie cena nie stanowiła jednego kryterium wyboru oferenta, a jej znaczenie określano na 50-60 % (stosowano kryteria dodatkowe, jak np.: wiarygodność oferenta, terminowość realizacji), co naruszało art. 67-69 ustawy. Tryb ten stosowano również zamawiając drobne usługi. I tak łączna wartość zakupionych w trybie zapytania o cenę dóbr i usług (takich jak dorabianie kluczy, oprawa planów miasta, wykonywanie nadruków) wyniosła 4.882 zł, a na kwotę tą złożyło się 41 faktur. Do każdej z faktur dołączony był wypełniony formularz o nazwie „dokumentacja podstawowych czynności”, w którym treść poszczególnych części podpisywana była przez pracowników wydziałów prowadzących postępowanie o zamówienie publiczne. Na przykład, do faktury z dnia 09.07.1996 r. na kwotę 23,86 zł, wystawionej przez Telekomunikację Polską S.A., dołączono „dokumentację podstawowych czynności”, w której podano m.in., że w celu dokonania zakupu: 3 szt. gniazdek PGT-4 i 3 szt. wtyczek telefonicznych WT-4, na mocy art. 68 ustawy skierowano zapytanie o cenę do 4 dostawców, w tym do Telekomunikacji Polskiej S.A. w Szczecinie, która zaproponowała najniższe ceny za wymienione materiały i z którą zaproponowano zawrzeć umowę. Dokumentację tego zakupu opracowała st. insp. gospodarki materiałowej, zaakceptował specjalista do spraw inwestycyjno-remontowych, a umieszczoną na druku informację o zawarciu umowy z T.P. SA w Szczecinie podpisał referent do spraw gospodarki materiałowej.

Stwierdzono również przypadki, że jako uzasadnienie dokonania zamówienia w innym trybie niż przetarg nieograniczony, powoływano wytyczne lub polecenia przesłane z jednostki nadrzędnej.

Na przykład:

- Zarząd Oczyszczania Miasta w Warszawie w dniu 3 grudnia 1996 r. dokonał z wolnej ręki zakupu pięciu telefonów komórkowych za kwotę 10.000 zł. Jako podstawę prawną wyboru trybu z wolnej ręki podano art.

71 ust. 1 pkt 5, zgodnie z którym „można skorzystać tylko z jednego dostawcy lub wykonawcy w wyniku zastosowania dozwolonego zakresu preferencji krajowych”. Zarząd jako uzasadnienie zastosowania zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki do zakupu telefonów komórkowych w sieci Era GSM przytoczył pismo Dyrektora Wydziału Technicznego Biura Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 28.11.1996 r. nr T/51/TS/96, w którym podano „Niniejszym informuję, że w Wydziale Technicznym przeprowadzono analizę techniczno-ekonomiczną dwóch istniejących na polskim rynku aparatów sieci telefonii cyfrowej tj. Plus GSM, Era GSM. Analiza wykazała, że wybór operatora sieci Era GSM jest najkorzystniejsza dla służb komunalnych miasta”. (...) W załączeniu przekazuję druk zamówienia publicznego (...) Wypełnione zamówienie proszę złożyć u wyżej wymienionego przedstawiciela Era GSM lub u pracownika Wydziału Technicznego w pok. 131 w terminie pilnym”. Załącznik nr 1 do wyżej wymienionego pisma zawierał formularz postępowania o zamówienie publiczne o wartości szacunkowej do 3.000 ECU w trybie „zamówienia z wolnej ręki”. W pkt 5 załącznika nr 1 do wyżej wymienionego pisma podano „W wyniku przeprowadzonych rokowań wnioskuje się wybór operatora sieci telefonii komórkowej, Spółki Era GSM oraz zakup 5 aparatów typu Nokia 8110”.

Inną powtarzającą się nieprawidłowością (stwierdzoną w 5 urzędach miast i 16 skontrolowanych jednostkach komunalnych) było niedopełnienie przez zamawiającego wynikającego z art. 22 ust. 4 ustawy żądania złożenia przez dostawców lub wykonawców (biorących udział w postępowaniu o zamówienie, którego wartość przekraczała 20.000 ECU) oświadczenia, że nie pozostają w stosunku zależności lub dominacji w rozumieniu ustawy z dnia 22 marca 1991 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych z innymi uczestnikami postępowania lub zamawiającym albo osobami po stronie zamawiającego biorącymi udział w postępowaniu. W efekcie dochodziło do udzielania zamówień podmiotom, których oferty powinny być odrzucone.

Na przykład:

- Zarząd Miasta Bydgoszcz udzielił zamówienia publicznego dotyczącego konserwacji i utrzymania terenów parkowych i obiektów rekreacyjnych - powołanej do tego celu - Spółce z o.o. „Leśny Park Kultury i Wypoczynku” - wartość zamówienia wyniosła ponad 2 mln zł. Spółka ta pozostawała w stosunku zależności do zamawiającego, który posiadał 100 % udziałów.
- Oferenci przystępujący do przetargów ogłaszanych przez Urząd Miasta Lublina legitymowali się wymaganymi referencjami wydanymi przez ten Urząd, bowiem realizowali oni swoje statutowe zadania wyłącznie na rzecz miasta. Na przykład przetarg na zastępstwo inwestycyjne wygrała Dyrekcja Inwestycji Miejskich w Lublinie.

W ocenie NIK, w przedstawionych wyżej sytuacjach można mieć uzasadnione wątpliwości czy nie doszło do naruszenia zasady uczciwej konkurencji. Odrębnym i nadal otwartym problemem jest udział w przetargach organizowanych przez miasto byłych przedsiębiorstw komunalnych, które (przed uchwaleniem ustawy o zamówieniach publicznych) na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, przekształcone zostały w jednoosobową spółkę gminy i realizują statutowe zadania gminy. Wprawdzie od 9 listopada 1997 r. (tj. po wejściu w życie dokonanej w dniu 29.08.1997 r. nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych) zamawiający nie musi już żądać od dostawców lub wykonawców, oświadczeń, że nie pozostają w stosunku zależności lub dominacji m.in. z zamawiającym, a jedynie oświadczeń czy pozostają w takich związkach z zamawiającym (art. 22 ust. 5) i

wyklucza z postępowania o udzielenie zamówienia tych, którzy nie złożyli wymaganego oświadczenia (art. 22 ust. 7) - to jednak kwestia udziału w przetargach spółek gminnych powinna być jednoznacznie przesądzona w ustawie.

Niepokojącym zjawiskiem stwierdzonym w trakcie kontroli, było zbyt częste - zdaniem NIK - przeprowadzanie przetargów ograniczonych w sytuacjach gdy zamówienie było znacznej wartości, a zamawiający uzasadniał odstąpienie od przeprowadzenia przetargu nieograniczonego niewspółmiernie wysokimi kosztami w stosunku do wartości zamówienia (art. 32 pkt 2).

Przykładowo:

- Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach przeprowadził w trybie przetargu ograniczonego 20 postępowań dotyczących zamówień o wartości przekraczającej 20.000 ECU. W uzasadnieniu odstąpienia od przeprowadzenia przetargu nieograniczonego w 18 przypadkach powołano art. 32 pkt 2 ustawy, nie wskazując o jakie to niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości zamówienia koszty chodzi. Łączna wartość zamówień dokonanych w tym trybie wyniosła 2.970.988 zł. Odstąpienie od przeprowadzenia przetargów nieograniczonych i przeprowadzenie w to miejsce postępowań w trybie przetargu ograniczonego umożliwiło uniknięcie przez MZUiM obowiązku opublikowania ogłoszenia o przetargu nieograniczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych (kosztów ogłoszenia zamawiający nie ponosi), przez co ograniczony został dostęp do informacji o przetargach organizowanych przez MZUiM, a tym samym mogła zostać naruszona zasada równego traktowania wszystkich oferentów, wyrażona w art. 16 ustawy.

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, że przeszło 90 % postępowań o zamówienie publiczne, unieważnionych zarówno przez urzędy miast, jak i jednostek komunalnych dotyczyło przetargów nieograniczonych, a pozostałe 10 % postępowań prowadzonych w innych trybach. Przypadki unieważnienia przetargów odnotowano we wszystkich skontrolowanych urzędach miast.

Najwięcej przetargów - 68 unieważnionych zostało przez Urząd Miasta Łodzi oraz Krakowa - 59. Natomiast Urząd Miasta Gdańsk unieważnił 4 przetargi, a Biuro Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy - 8 przetargów.

Najczęstszą przyczyną unieważniania przetargów było złożenie mniej niż dwóch ważnych ofert lub odrzucenie wszystkich ofert - 85 % przypadków. Pozostałe 15 % postępowań zostało unieważnionych ze względu na to, że cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia.

Przykładowo:

- Urząd Miasta w Katowicach na 110 rozpoczętych postępowań unieważnił 32 przetargi nieograniczone. Przy czym w 2 przypadkach nie wpłynęła żadna oferta, w kolejnych 22 wpłynęło po jednej ofercie, a w 8 odrzucono wszystkie oferty.

- Na zbadanych w toku kontroli 91 (spośród 189) postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez Urząd Miasta Krakowa unieważniono 14, w tym:
 - 9 przetargów nieograniczonych,
 - 3 negocjacje z zachowaniem konkurencji,
 - 1 przetarg ograniczony,
 - 1 przetarg dwustopniowy.

Spośród 41 skontrolowanych jednostek komunalnych przypadki unieważnienia przetargów wystąpiły w 33 (tj. 80 %). Unieważniano na ogół od kilku do kilkunastu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Najwięcej postępowań unieważnionych zostało przez: Zakład Gospodarki Komunalnej w Krakowie - 57 i Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu - 26. Postępowania te dotyczyły zarówno zamówień o wartości do 20.000 ECU, jak i powyżej tej kwoty. Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu unieważnił 14 przetargów o wartości powyżej 20.000 ECU.

W ocenie NIK unieważnienie części przetargów było w znacznej mierze wynikiem ich niestaranego przygotowania i przeprowadzenia. Negatywnie na przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odbijało się skracanie terminów oraz brak właściwej oceny wartości zamówienia.

Przykładowo:

- z 22 przetargów, dla których Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie otrzymał zgodę na skrócenie terminów składania ofert 8 zostało unieważnionych z uwagi na brak przynajmniej dwóch ważnych ofert, a w jednym przypadku cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia.

Podobnie jak w urzędach miast, w jednostkach komunalnych najczęstszym powodem unieważnienia przetargów było złożenie mniej niż dwóch ważnych ofert.

Na przykład:

- w Zarządzie Gospodarki Komunalnej w Krakowie 45 przetargów unieważniono wobec złożenia mniej niż dwóch ważnych ofert, 6 po odrzuceniu wszystkich ofert i 6 z powodu oferowania zbyt wysokiej ceny.

O ile samo unieważnienie przetargów nie wzbudziło na ogół uwag kontroli, 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 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.

Ustalenia kontroli wykazały, że zarówno urzędy miast, jak i jednostki komunalne, tylko w nielicznych przypadkach, po unieważnieniu przetargów nieograniczonych, decydowały się na ich powtórzenie. Najczęściej (blisko 50 % przypadków) zamawiający decydowali się na udzielenie zamówienia z wolnej ręki dostawcy lub wykonawcy, który złożył jedyną ważną ofertę. W około 40 % postępowań po unieważnieniu przetargów prowadzono negocjacje z zachowaniem konkurencji. W pozostałych przypadkach przetarg był powtarzany lub też zamawiający odstępowali od udzielenia zamówienia.

Przykładowo:

- Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji w Bydgoszczy po unieważnieniu 14 przetargów nieograniczonych udzielił 11 zamówień z wolnej ręki oferentowi, który złożył jedyną ważną ofertę.

- Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu po unieważnieniu 14 przetargów nieograniczonych o wartości powyżej 20.000 ECU udzielił 9 zamówień w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, 3 zamówień z wolnej ręki i dwukrotnie powtórzył przetarg nieograniczony.

Zdaniem NIK, unieważnienie przetargu nie może być uznawane za nie dającą się przewidzieć szczególną okoliczność gospodarczą lub społeczną, a tym samym stanowić podstawy do udzielenia zamówienia z wolnej ręki w trybie art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy. Nadużywane było również (po wcześniejszym unieważnieniu przetargu) udzielanie zamówień w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji. W tych przypadkach zamawiający powoływali bowiem najczęściej art. 64 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym negocjacje z zachowaniem konkurencji stosować można, 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. Powoływanie się zamawiających na okoliczności wskazane w art. 64 pkt 3 ustawy było w sposób oczywisty bezzasadne, w sytuacji gdy przetarg nieograniczony został unieważniony (na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 3), ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę przeznaczoną na finansowanie zadania.

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 udzielania zamówień, 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 pisemny 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 przez urzędy wszystkich skontrolowanych miast i 16 jednostkach komunalnych (na 36, w których dokonywano zamówień o wartości powyżej 20.000 ECU).

Najczęstszy zarzut stawiany zamawiającym przez oferentów dotyczył niezachowania przy dokonywaniu oceny ofert kryteriów określonych w specyfikacji. Ponadto powodem protestów było odrzucenie przez zamawiającego złożonej oferty oraz prowadzenie postępowania w sposób naruszający - zdaniem protestującego - uczciwą konkurencję. Zamawiający odrzucili około 90 % złożonych protestów.

W toku kontroli stwierdzono przypadek naruszenia przez zamawiającego art. 84 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym zamawiający jest zobowiązany do rozpatrzenia protestu najpóźniej w ciągu 7 dni od jego wniesienia. I tak:

- Zarząd Miasta Bydgoszczy w dniu 21 sierpnia 1996 r. podjął uchwałę, w myśl której postanowił nie rozpatrywać protestu jednego z oferentów. Uchwałę tą podjęto w 7 dniu od złożenia protestu. Jako podstawę podjęcia tej uchwały wskazano art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którym zarząd gminy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa oraz art. 84 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych, zgodnie z którym brak rozstrzygnięcia protestu w przewidzianym terminie poczytuje się za jego oddalenie. Oferent wniósł protest do Prezesa UZP. Po rozpatrzeniu odwołania zespół arbitrów wyrokiem z dnia 14.08.1996 r. unieważnił czynności zamawiającego dotyczące odrzucenia ofert i unieważnienia przetargu. Kosztami postępowania w wysokości 1529 zł obciążył zamawiającego.

Co trzeci oferent, którego protest został odrzucony wniósł odwołanie do Prezesa UZP. Zespoły arbitrów po rozpatrzeniu skierowanych tam spraw uwzględniły 20 % odwołań.

Ilość protestów i odwołań złożonych przez oferentów, sposób ich rozpatrzenia przez zamawiających oraz wyroki wydane przez zespoły arbitrów nie mogą być jednak podstawą dokonywania przez NIK oceny

prawidłowości postępowania zamawiających, tj. urzędów miast i jednostek komunalnych. Występowały bowiem przypadki złożenia przez oferentów uczestniczących w jednym postępowaniu kilku protestów oraz odrzucenie odwołań przez zespoły arbitrów - ze względów formalnych (np. złożenie ich po terminie przewidzianym w ustawie).

Przykładowo:

- Na złożone w Urzędzie Miasta Krakowa 13 protestów, 4 dotyczące tego samego przetargu dwustopniowego zostały przez zamawiającego uwzględnione i dokonano wyboru innego oferenta. Natomiast 6 protestów dotyczących przetargów nieograniczonych zostało odrzuconych. Jedno odwołanie wniesione do Prezesa UZP zostało oddalone z przyczyn formalnych.
- Do Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie wpłynęło 8 protestów od oferentów, które Zarząd w 7 przypadkach oddalił całkowicie, a w jednym częściowo. W 3 przypadkach oferenci odwołali się od rozstrzygnięcia Zarządu do Prezesa UZP. W jednym przypadku zespół arbitrów uwzględnił odwołanie i nakazał powtórzenie czynności przetargowych, poczynając od opracowania ponownie kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty. Zarząd Dróg Miejskich złożył do Sądu Wojewódzkiego wniosek o uchylenie tego wyroku.
- Do Urzędu Miasta w Katowicach wpłynęły 4 protesty. Dwa z nich zostały uwzględnione i dokonano wyboru firm, które złożyły protesty. Dwa pozostałe zostały odrzucone, przy czym jeden ze względów formalnych - tj. podpisania oferty tylko przez jednego współnika spółki cywilnej. Złożone przez spółkę odwołanie zostało przez zespół arbitrów oddalone, a spółkę obciążono kosztami postępowania w wysokości 1.611 zł.

Umowy w sprawach zamówień

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 jakichkolwiek zmian treści złożonej oferty, w tym zwłaszcza zmiany ceny. Oznacza to, że zamawiający nie może w umowie o zamówienie publiczne poszerzyć zakres 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 i termin jego realizacji odbiegał od określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a cena różniła się od oferowanej stwierdzono w 3 miastach i 8 jednostkach komunalnych.

Przykładowo:

- Miejski Zarząd Dróg w Krakowie zawarł w okresie objętym kontrolą 11 umów, w których termin realizacji zadań różnił się od terminów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub w przyjętych ofertach.
- Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu zawarł z Poznańskim Przedsiębiorstwem Robót Drogowych SA umowę o modernizację skrzyżowania ul. Promienistej i Ściegiennego. W § 2 tej umowy termin zakończenia robót określono na 15 kwietnia 1997 r. podczas gdy w specyfikacji wskazano jako termin zakończenia robót 15 listopada 1996 r.

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 uwzględnieniu 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.

Naruszenie tego przepisu poprzez wprowadzenie do umów niekorzystnych dla zamawiającego postanowień stwierdzono w 5 urzędach miast i 26 jednostkach kontrolowanych. W szeregu przypadków dokonywane zmiany były wynikiem nieprecyzyjnego określenia zarówno przedmiotu zamówienia, terminu realizacji, jak i jego wartości.

Przykładowo:

- Urząd Miejski w Poznaniu zawarł umowę na dostawę 560 ton kostki granitowej. W § 3 tej umowy wskazano, iż łączna kwota, którą kupujący zapłaci sprzedającemu wyniesie 476.000 zł. Do umowy tej zawarto aneks, z którego wynikało, iż łączna kwota do zapłaty sprzedającemu wzrośnie o 22 % podatku Vat (tj. o 104.702 zł) i wyniesie 580.720 zł.
- Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji w Bydgoszczy zawarł z - wybranym w 1996 r. w trybie przetargu nieograniczonego - wykonawcą umowę w dniu 3 marca 1997 r. Wartość zamówienia (po uwzględnieniu aneksu z kwietnia 1997 r.) różniła się od przedstawionej w ogłoszeniu o wyborze oferty o 251.203 zł, tj. o 47,8 %.

Kontrola nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez komunalne jednostki organizacyjne dokonywana przez urzędy miast

W 1996 r. skontrolowane urzędy miast przekazały swoim jednostkom organizacyjnym, na realizację ich zadań średnio 38,8 % wydatków budżetowych. Pomimo to Urzędy Miast w Łodzi, Poznaniu, Gdańsku, Bydgoszczy, Lublinie i Katowicach nie kontrolowały tych jednostek pod kątem zgodności wydatkowania środków publicznych z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Urząd Miasta w Szczecinie przeprowadził jedną taką kontrolę. W Warszawie ograniczano się do oceny celowości wydatkowania przekazanych dotacji dokumentowanej przez Komisje Rady, udziału radnych w komisjach przetargowych oraz zatwierdzaniu przez Zarząd postępowań o udzielenie zamówienia.

W szerszym zakresie kontrolę w jednostkach komunalnych przeprowadziły odpowiednie komórki Urzędów Miast Krakowa i Wrocławia.

Na przykład:

- Wydział Organizacji Kadr i Kontroli Urzędu Miejskiego we Wrocławiu przeprowadził 11 kontroli, w trakcie których losowo skontrolował m.in. wybrane zagadnienia z zakresu przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych. Kontrolą w tym zakresie objęto Wydział Oświaty Urzędu, 3 miejskie ośrodki sportu i rekreacji, „Zachód”, „Południe” i „Północ”, 2 zakłady opieki zdrowotnej „Pulsantis” i „Fabryczna”, 3 zarządy gospodarki komunalnej „Krzyki”, „Fabryczna” i „Psie Pole”, Szkołę Podstawową nr 84 i Rejonową Bibliotekę Publiczną im. T. Zelenaya przy ul. Pretficza 7. W 2 jednostkach (MOSIR „Południe” i „Zachód”) nie stwierdzono nieprawidłowości. W pozostałych 9 kontrolowanych ww. jednostkach badania kontrolne wykazały nieprzestrzeganie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Występowanie licznych nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych przez jednostki komunalne Wrocławia potwierdziły również kontrole NIK.

W jednostkach komunalnych Krakowa w wyniku kontroli Urzędu Miasta nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji ustawy. Nie potwierdziły tego jednak ustalenia kontroli NIK. I tak:

- W Miejskim Zarządzie Dróg w Krakowie stwierdzono 31 przypadków naruszenia ustawy, m.in. udzielenia 7 zamówień o wartości powyżej 20.000 ECU z wolnej ręki, w sytuacji gdy nie zachodziła żadna z okoliczności uzasadniająca wybór tego trybu (wskazana w art. 71 ust. 1 ustawy).

OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

W związku z przeprowadzoną kontrolą zasięgnięto informacji w 13 jednostkach nie objętych tą kontrolą. Były to podmioty gospodarcze realizujące zamówienia publiczne.

W charakterze świadków przesłuchano 6 osób. Ponadto korzystano z pomocy biegłego oraz specjalisty.

Po zakończeniu kontroli w 21 jednostkach zorganizowane zostały narady pokontrolne, na których omawiano przebieg kontroli i stwierdzone nieprawidłowości. W naradach tych uczestniczyły 192 osoby.

Wyniki kontroli zostały przedstawione w 55 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do 10 prezydentów miast i 41 kierowników jednostek komunalnych. W wystąpieniach tych zawartych zostało 201 wniosków pokontrolnych, realizacja których - w ocenie NIK - przyczyniłaby się do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

W wystąpieniach pokontrolnych wskazano ponadto na konieczność szkolenia w zakresie stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, przede wszystkim pracowników jednostek komunalnych oraz celowość prowadzenia kontroli przestrzegania postanowień ustawy przez komunalne jednostki organizacyjne miast.

Do uwag i ocen zawartych w jednym z wystąpień pokontrolnych złożone zostały zastrzeżenia, które częściowo zostały uwzględnione.

W udzielonych odpowiedziach adresaci wystąpień informowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz podjętych działaniach zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Z przekazanych informacji wynika, że do dnia 23 kwietnia 1998 r. zrealizowanych zostało 97 wniosków, 30 jest w trakcie realizacji, a 74 dotychczas nie zostały zrealizowane.

Delegatury NIK, które przeprowadziły kontrole, skierowały do komisji orzekających w sprawie o naruszenie dyscypliny budżetowej przy regionalnych izbach obrachunkowych 19 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej, którymi objęto 31 pracowników kontrolowanych jednostek.

Warszawa, dnia maja 1998 r.

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej

Krystyna Szajdakowska

Akceptuję:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki

Warszawa, dnia maja 1998 r.

Zatwierdzam:

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia **30** maja 1998 r.

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 z 1997 r. Nr 123, poz. 778)
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 kłęski żywiłowej 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)

WYKAZ JEDNOSTEK SKONTROLOWANYCH

1. Biuro Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy
 2. Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie
 3. Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie
 4. Zarząd Oczyszczania Miasta w Warszawie
 5. Miejskie Zakłady Autobusowe w Warszawie
6. Urząd Miasta Łodzi
 7. Zakład Wodociągów i kanalizacji w Łodzi
 8. Zakład Energetyki Ciepłej „Ustronna” w Łodzi
 9. Spółka z o.o. „Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne - Łódź” w Łodzi
 10. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Łódź-Bałuty w Łodzi
11. Urząd Miasta Krakowa
 12. Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie
 13. Miejski Zarząd Dróg w Krakowie
 14. Zakład Gospodarki Komunalnej II w Krakowie
 15. Fundacja „Miejski Park Kultury i Ogród Zoologiczny w Krakowie” w Krakowie
16. Urząd Miejski we Wrocławiu

17. Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu
18. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne - Zakład Budżetowy we Wrocławiu
19. Zarząd Gospodarki Komunalnej Wrocław-Krzyki
20. Zarząd Melioracji Komunalnych we Wrocławiu
21. Urząd Miejski w Poznaniu
 22. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Poznaniu
 23. Zakład Budżetowy „Usługi Komunalne” w Poznaniu
 24. Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu
 25. Zakład Budżetowy - Wysypisko Odpadów Komunalnych w Poznaniu
 26. Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu
27. Urząd Miejski w Gdańsku
 28. Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska - Zakład Budżetowy Miasta Gdańska
 29. Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej „Gdańsk-Oliwa” - Zakład Budżetowy w Gdańsku
 30. Zarząd dróg i Zieleni w Gdańsku
 31. Zakład Komunikacji Miejskiej w Gdańsku
32. Urząd Miejski w Szczecinie
 33. Zakład Wodociągów i kanalizacji w Szczecinie
 34. Zakład Usług Komunalnych w Szczecinie
 35. Zarząd Komunikacji Miejskiej w Szczecinie
 36. Zakład Gospodarczy Miasta Szczecina
37. Urząd Miejski w Bydgoszczy
 38. Leśny Park Kultury i Wypoczynku spółka z o.o. w Bydgoszczy
 39. Miejskie Zakłady Komunikacyjne w Bydgoszczy
 40. Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy
 41. Szpital Miejski im. dr Emila Warmińskiego w Bydgoszczy
42. Urząd Miejski w Lublinie
 43. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne - Zakład Budżetowy w Lublinie
 44. Centrum Kultury w Lublinie
 45. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie
 46. Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych (w likwidacji) w Lublinie
47. Urząd Miasta Katowice
 48. Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach
 49. Zakład Zieleni Miejskiej w Katowicach
 50. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Katowicach
 51. Komunalny Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach