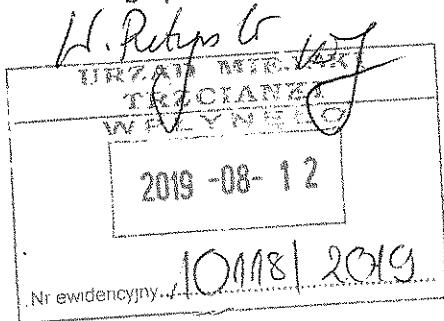




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO. 411.003.01.2019

W odpowiedzi proszę powołać się
na numer naszego pisma



Krzysztof Wojciech Jaworski
Burmistrz Trzcianki

Urząd Miejski Trzcianki
ul. Gen. Władysława Sikorskiego 7
64-980 Trzcianka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/19/003– Prawidłowość udzielania zamówień publicznych przez gminę Trzcianka

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Trzcianki (dalej: Urząd), ul. Gen. Władysława Sikorskiego 7, 64-980 Trzcianka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Wojciech Jaworski, Burmistrz Trzcianki, od 28 listopada 2018 r. (dalej: Burmistrz). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Czarnecki, od 3 kwietnia 2013 r. do 27 listopada 2018 r. (dalej: poprzedni Burmistrz), Piotr Birula, od 28 stycznia 2013 r. do 2 kwietnia 2013 r., a wcześniej Marek Kupś.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja obowiązków w zakresie planowania zamówień publicznych. 2. Realizacja obowiązków w zakresie prawidłowego stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych i wydatkowania środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2018 r. ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Sylwia Zakrzewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/79/2019 z dnia 16 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Badaniami zostały również objęte stany faktyczne i działania podejmowane przed tym okresem oraz późniejsze, jeżeli miały one wpływ na realizację zadań objętych kontrolą.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2013-2018 w Mieście i Gminie Trzcianka (dalej: Gmina) podejmowano rzetelne i zgodne z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ działania planistyczne i sprawozdawcze dotyczące zamówień publicznych.

W Gminie realizowano obowiązki w zakresie stosowania przepisów Pzp i wydatkowania związanych z tym środków publicznych. Każdorazowo sporządzane były protokoły postępowań, a członkowie komisji przetargowych składali wymagane oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy. W wyniku rozstrzygniętych, objętych badaniem przetargów⁵ zawarte zostały umowy na realizację zamówień publicznych, które zostały zrealizowane. Przed dokonaniem wydatków sporządzane były protokoły odbioru robót, a poniesione wydatki, za wyjątkiem jednego, mieściły się w planie wydatków majątkowych Urzędu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: przeprowadzenia postępowań przetargowych z pominięciem niektórych wymogów określonych w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) oraz bez aktualnych upoważnień wydanych przez kierownika zamawiającego; nieodbierania oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2a Pzp; nierzetelnego zweryfikowania gwarancji ubezpieczeniowej wystawionej przez zakład ubezpieczeń oraz nierzetelnego sporządzenia protokołu postępowania, a także dokonania wydatku z przekroczeniem planu finansowego. Nieprawidłowości te nie rzutowały jednak negatywnie na gospodarność wydatkowania przez Gminę środków publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja obowiązków w zakresie planowania zamówień publicznych.

Opis stanu faktycznego
Stwierdzone nieprawidłowości

1.1. W latach 2013-2018 Gmina przeprowadziła łącznie 139 postępowań o udzielenia zamówienia publicznego o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 Pzp⁷ i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy, przy czym 123 w trybie przetargu nieograniczonego. Spośród tych 139 postępowań 74 dotyczyły robót budowlanych, dziewięć - dostaw, a 56 - usług. Łączna wartość zawartych w tych latach umów (bez podatku od towarów i usług) wyniosła łącznie 62.481.564,74 zł, z czego 47.689.239,42 zł dotyczyło robót budowlanych, 1.794.310,94 zł – dostaw, a 12.998.014,38 zł – usług.

(akta kontroli, str. 237-262)

Gmina corocznie sporządzała plan postępowań o udzielenie zamówień, o którym mowa w art. 13a ustawy. Plany te zawierały informacje określone w art. 13a ust. 2 Pzp.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, dalej: Pzp albo ustawa.

⁵ 12 postępowań przetargowych przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego (na 123) oraz pięć zamówień uzupełniających.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ 30.000 euro (od 16 kwietnia 2014 r.), wcześniej 14.000 euro.

(akta kontroli, str. 133-167)

Stosownie do wymogów art. 98 ust. 1 i 2 ustawy, Gmina corocznie sporządzała i przekazywała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdania o udzielonych w roku poprzednim zamówieniach. Zakres informacji zawarty w tych sprawozdaniach był zgodny z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r.⁸ oraz § 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r.⁹

(akta kontroli, str. 237-262)

1.2. Zarządzeniem nr 152/04 z 31 grudnia 2004 r. ówczesny Burmistrz Trzcianki ustalił regulamin komisji przetargowej, w którym określił, w szczególności zasady powoływania członków do składu komisji przetargowej, zasady powoływania biegłych oraz podział zadań wykonywanych przez przewodniczącego komisji i jej sekretarza. Regulamin ten obowiązywał do 10 maja 2019 r. Analiza dokumentacji 12 postępowań przetargowych wykazała, że do każdego z nich odrębnie powoływano nowych członków do składu komisji przetargowych.

(akta kontroli, str. 168-190, 284-2891)

Na lata 2013-2018 poprzedni Burmistrz ustalił Regulamin udzielania zamówień publicznych¹⁰. Był on przedmiotem badań przeprowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, Delegaturę w Poznaniu (dalej: CBA). Podmiot ten zwrócił uwagę na dość wysoką kwotę (10 tys. euro), do wysokości której nie trzeba było przeprowadzać rozeznania rynku. Wniósł o rozważenie jej obniżenia, tak by została zachowana zasada transparentności i uczciwej konkurencji przy udzielaniu zamówień publicznych, co do których zastosowanie miałyby procedury regulaminu obowiązującego w Gminie.

W dniu 10 maja 2019 r. Burmistrz ustalił nowy regulamin udzielania zamówień publicznych w Urzędzie¹¹, w tym komisji przetargowej, z uwzględnieniem uwagi zgłoszonej przez CBA w ramach przeprowadzonych działań prewencyjnych.

(akta kontroli, str. 129-132, 168-236)

1.3. Osoby prowadzące w latach 2013-2018 postępowania o udzielenie zamówień publicznych posiadały doświadczenie w stosowaniu ustawy oraz wiedzę o jej przepisach. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że osoby te uczestniczyły w licznych szkoleniach, konferencjach i seminariach, na których omawiana była kwestia stosowania przepisów Pzp. Z wyjaśnień tych wynika również, że Urząd nie posiada żadnych dokumentów potwierdzających udział w takich szkoleniach osoby, której poprzedni Burmistrz powierzał wykonywanie określonych czynności zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego.

(akta kontroli, str. 3194-3197)

1.4. W latach 2013-2018 SIWZ były opracowywane przez pracowników Urzędu, natomiast pozostała dokumentacja przetargowa, taka jak: kosztorysy inwestorskie, przedmiary robót lub specyfikacje techniczne robót zlecane były do opracowania

⁸ W sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 1530).

⁹ W sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 2038).

¹⁰ Których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro, a od 28 stycznia 2015 r. - 30 tys. euro. Zarządzenie nr 197/13 z 31 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro oraz zarządzenie nr 19/15 z 28 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.

¹¹ Zarządzenie nr 77/19 z 10 maja 2019 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie.

podmiotom zewnętrznym, w tym również osobie która była jednocześnie prezesem zarządu jednego z wykonawców (BaHeCo sp. z o.o.) oraz jego córce.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że w Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, nie było zatrudnionej osoby z wymaganymi uprawnieniami do zatwierdzania kosztorysów inwestorskich różnych branż. Zlecając opracowanie kosztorysów inwestorskich i ponosząc na nie określone wydatki, opierano się na uprawnieniach osób je sporządzających i zatwierdzających.

(akta kontroli, str. 133-167, 3194-3197)

1.5. Udzielanie zamówień o wartości powyżej 30 tys. euro, w tym również postępowań, które były przedmiotem badań w toku niniejszej kontroli NIK, objęte zostało w 2016 r. audytem wewnętrznym. Ocenie poddano wówczas osiem losowo dobranych postępowań przetargowych przeprowadzonych w 2015 i 2016 roku. W czterech spośród nich stwierdzono błędy niemające wpływu na ich wynik i nieskutkujące nieważnością zawartych umów.

(akta kontroli, str. 110-128)

1.6. Członkowie Komisji Rewizyjnej Gminy w okresie objętym kontrolą dwukrotnie weryfikowali procedurę przeprowadzania łącznie 23 przetargów, do której to nie wnieśli żadnych uwag.

(akta kontroli str.2963-2967)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie podejmowano rzetelne i zgodne z przepisami Pzp działania planistyczne i sprawozdawcze dotyczące zamówień publicznych.

OBSZAR

2. Realizacja przez Gminę obowiązków w zakresie prawidłowego stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych i wydatkowania środków publicznych.

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowemu badaniu poddano łącznie 12 postępowań przetargowych przeprowadzonych w latach 2013-2018, z czego: jedno z 2013 r.¹², dwa z 2014 r.¹³, jedno z 2015 r.¹⁴, dwa z 2016 r.¹⁵, jedno z 2017 r.¹⁶ i pięć z 2018 r.¹⁷ (w tym jedno z nich pierwotnie unieważnione). Wartość podpisanych umów w wyniku rozstrzygniętych przetargów wyniosła 26.248.306,07 zł. Ponadto, badaniem objęto pięć zamówień uzupełniających udzielonych w tych latach na łączną kwotę 224.805,46 zł.

(akta kontroli, str. 284-2891)

Ww. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 i następnych ustawy.

¹² „Przebudowa chodników w Parku 1 Maja w Trzciance”.

¹³ „Budowa ciągów komunikacyjnych w rejonie Osiedla XXX-lecia w Trzciance”, „Przebudowa ciągów komunikacyjnych w rejonie Osiedla Modrzewiowego oraz ulicy Lelewela w Trzciance”.

¹⁴ „Przebudowa chodników w rejonie ulic Chopina i Grottgera w Trzciance”.

¹⁵ „Rozbudowa cmentarza komunalnego w Trzciance”, „Przebudowa ulicy Jarzębinowej w Trzciance”.

¹⁶ „Rozbudowa i przebudowa cmentarza komunalnego w Trzciance”.

¹⁷ „Przebudowa drogi na ulicy Różanej w Trzciance”, „Zagospodarowanie Placu Poczтового wraz z utworzeniem Centrum Integracji Społecznej oraz zagospodarowanie terenu Targowiska Miejskiego wraz z terenami przyległymi” (x2), „Przebudowa drogi w Biernatowie”, „Przebudowa drogi na ulicy Reymonta w Trzciance wraz z budową sieci kanalizacji deszczowej oraz wykonaniu oznakowania pionowego i poziomego”.

Każdorazowo sporządzane były protokoły, a członkowie komisji wykonujący czynności w tych postępowaniach złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy. Czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem postępowań, w których uczestniczyła BaHeCo sp. z o.o. wykonywała Zastępca poprzedniego Burmistrza – Grażyna Zozuła, na mocy wydanych przez niego, co do zasady aktualnych¹⁸ upoważnień. W wyniku rozstrzygniętych przetargów zawarte zostały umowy na wykonanie zamówień publicznych, przy czym jedna nie została początkowo w pełni zrealizowana¹⁹. Przed dokonaniem wydatku sporządzane były protokoły odbioru robót, a poniesione wydatki (za wyjątkiem jednego)²⁰ mieściły się w planie wydatków majątkowych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 284-2891)

W postępowaniach przetargowych na: „Przebudowę drogi na ulicy Reymonta w Trzciance”, „Przebudowę ulicy Różanej w Trzciance”, „Przebudowę drogi w Biernatowie” i „Zagospodarowanie Placu Poczтового wraz z utworzeniem Centrum Integracji Społecznej oraz zagospodarowanie terenu Targowiska Miejskiego wraz z terenami przyległymi” przeprowadzonych w 2018 r. nie wezwano wykonawcy do przedłożenia przez prezesa zarządu spółki upoważnienia do dokonywania samodzielnie czynności określonego rodzaju, w sytuacji gdy w Krajowym Rejestrze Sądowym w sposobie reprezentacji przewidziano dwóch członków zarządu.

Jerzy Korzeniewski – Prezes BaHeCo sp. z o.o. zeznał, że do Urzędu już kiedyś została przedłożona uchwała zarządu spółki upoważniająca go do składania i podpisywania ofert na roboty budowlane. W toku kontroli NIK przedłożono ww. uchwałę, z 19 stycznia 2012 r.

(akta kontroli str. 36-109, 709-1174, 1823-2380, 2735-2891, 3042-3044, 3103-3104, 3130-3131)

NIK wskazuje, że pomiędzy podjęciem przedmiotowej uchwały a ww. postępowaniami minęło ponad sześć lat a w spółce następowały w międzyczasie zmiany w składzie zarządu, co przemawiałoby za możliwie bieżącym weryfikowaniem przez Urząd aktualności takich upoważnień w celu uniknięcia ewentualnego złożenia oferty w przyszłości przez osobę formalnie nieuprawnioną.

W przypadku pięciu postępowań przetargowych, w tym czterech²¹ przeprowadzonych przed nowelizacją przepisów Pzp, wprowadzonych ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. – o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw²² i jednym po zmianie tych przepisów²³ w wyniku których trzy umowy na realizację zamówienia publicznego na łączną kwotę 1.744.140 zł²⁴ zostały podpisane z BaHeCo sp. z o.o. stwierdzono, że dokumentacje techniczne robót przygotowywał Jerzy Korzeniewski – Prezes tej spółki, natomiast do czterech spośród tych pięciu postępowań kosztorysy inwestorskie przygotowywała jego córka, Magdalena Korzeniewska - Tworek, z wykorzystaniem programu, na który

¹⁸ Podmiot któremu udzielono zamówienia nie wykonał go w pełni, co skutkowało naliczeniem mu kar umownych i koniecznością wykonania pozostałej części zamówienia przez inny podmiot.

¹⁹ Podmiot któremu udzielono zamówienia nie wykonał go w pełni prawidłowo, co skutkowało naliczeniem mu kar umownych i koniecznością wykonania części zamówienia przez inny podmiot.

²⁰ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²¹ „Przebudowa chodników w rejonie ulic Chopina i Grotgiera w Trzciance”, „Przebudowa ulicy Jarzębinowej w Trzciance”, „Budowa ciągów komunikacyjnych w rejonie osiedla XXX-lecia w Trzciance”, „Przebudowa ciągów komunikacyjnych w rejonie osiedla Modrzewiowego oraz ulicy Lelewela w Trzciance”.

²² Dz.U. poz. 1020, weszła w życie 28 lipca 2016 r., dalej: ustawa z 22 czerwca 2016 r.

²³ „Przebudowa drogi w Biernatowie”.

²⁴ „Przebudowa ciągów komunikacyjnych w rejonie osiedla Modrzewiowego oraz ulicy Lelewela w Trzciance”, „Przebudowa chodników w rejonie ulic Chopina i Grotgiera w Trzciance”, „Przebudowa drogi w Biernatowie”.

licencję posiadał jej ojciec. Ww. specyfikacje były jednak publikowane razem z ogłoszeniami o zamówieniach, nie stwierdzono też by Jerzy Korzeniewski uzyskał wiedzę w zakresie przedmiotowych kosztorysów od Magdaleny Tworek – Korzeniewskiej, dającą BaHeCo sp. z o.o. przewagę nad pozostałymi uczestnikami postępowań.

W przypadku:

- „Przebudowy chodników w rejonie ulic Chopina i Grotgera w Trzciance” – kosztorys opiewał na 487.978,3 zł netto, wpłynęły oferty w przedziale od 305.056 zł do 399.931,25 zł brutto, a najkorzystniejszą z nich złożyła BaHeCo sp. z o.o.,
- „Przebudowy ulicy Jarzębinowej w Trzciance” – kosztorys opiewał na 245.258,33 zł netto, wpłynęły oferty w przedziale od 169.839,99 zł do 224.356.70 zł brutto, a najkorzystniejszą z nich złożyła ASTA-BUD sp. z o.o.,
- „Budowy ciągów komunikacyjnych w rejonie osiedla XXX-lecia w Trzciance” – kosztorys opiewał na 315.810,92 zł netto, wpłynęły oferty w przedziale od 289.904,97 zł do 333.520 zł brutto, a najkorzystniejszą z nich złożyła ASTA-BUD sp. z o.o.

W przypadku „Przebudowy ciągów komunikacyjnych w rejonie osiedla Modrzewiowego oraz ulicy Lelewela w Trzciance” Magdalena Tworek – Korzeniewska sporządziła jeden z trzech kosztorysów (na 698.995,88 zł netto) składających się na łączną wartość szacunkową zamówienia w wysokości 1.281.449,43 zł, wpłynęły oferty w przedziale od 898.884 zł do 1.324.229,64 zł brutto, a najkorzystniejszą z nich złożyła BaHeCo sp. z o.o.

(akta kontroli str. 1347-1514, 1515-1822, 2381-2609, 2610-2734, 3130-3131, 3196-3197, 3198-3204)

Zastępca poprzedniego Burmistrza, Grażyna Zozuła podała, że w związku z domniemaniem przez niektórych mieszkańców Gminy, że Burmistrz ten odnosi korzyści z tego tytułu, że BaHeCo sp. z o.o. wykonuje prace na rzecz Gminy, corocznie na sesji absolutoryjnej Krzysztof Czarniecki przedkładał zaświadczenie z urzędu skarbowego oraz z biura rachunkowego obsługującego ten podmiot, iż jego córka - Anna Czarniecka, członek zarządu BaHeCo sp. z o.o. nie otrzymuje żadnych wynagrodzeń ani innych pożytków z tytułu zasiadania w zarządzie. Dodała, że na zlecenie dwojga parlamentarzystów w powyższym zakresie przeprowadzono kontrole przez: Prokuraturę Rejonową w Trzciance, Policję w Trzciance oraz CBA. Jedyнным zarzutem była zbyt wysoka wartość zamówień udzielanych z wolnej ręki, a co do procedury nie było zarzutów.

(akta kontroli str. 3099-3100)

Anna Czarniecka – członek zarządu BaHeCo sp. z o.o., zeznała, że nie brała udziału w przygotowywaniu ofert przetargowych do Urzędu, nie otrzymuje wynagrodzenia z tytułu piastowania stanowiska członka zarządu tego podmiotu, a zatwierdza jedynie bilans roczny, ewentualnie składa podpis przy wnioskach kredytowych.

(akta kontroli str. 3136-3138)

Krzysztof Czarniecki wyjaśnił m.in., że jako urzędujący uprzednio Burmistrz Trzcianki, udzielał upoważnień do przeprowadzania czynności przetargowych na roboty drogowe swojej zastępczyni, Grażynie Zozuli. Dodał, że wizytując place budowy posiłkował się wiedzą z zakresu wykonywanych prac, zabierając na budowę swoją zastępczynię, kierownika referatu lub pracownika prowadzącego bezpośredni nadzór nad wykonywanym zadaniem. W celu prawidłowego przebiegu procesu przetargowego i wyboru wykonawcy w Urzędzie zostały przeszkolone osoby

prowadzące postępowania przetargowe. W sprawach wątpliwych osobami wspierającymi pracowników byli zatrudnieni w Urzędzie radcowie prawni, którzy w każdej chwili służyli poradami prawnymi. Poprzedni burmistrz podkreślił, że nigdy nie ukrywał zaistniałej sytuacji, od kilku lat corocznie na sesji absolutoryjnej przedstawiał zaświadczenie, z którego wynika, że jego córka nie pobierała wynagrodzenia i nie świadczyła pracy na rzecz BaHeCo sp. z o.o. Nie brał również udziału w procesach przetargowych i dlatego, w jego ocenie, „jego bezstronność i obiektywizm nie naraziły Gminy na jakiegokolwiek straty”, wręcz odwrotnie uzyskano oszczędności, które mogły być przeznaczone na inne cele lub inwestycje.

(akta kontroli str. 3139-3150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zaistniały przypadki przeprowadzenia postępowań przetargowych z pominięciem niektórych wymogów określonych w SIWZ.

1.1. W postępowaniu przetargowym na „Rozbudowę cmentarza komunalnego w Trzciance” przeprowadzonym w 2016 r. wybrano wykonawcę pn. „FHU IDALIA JAWORSKA”, który nie wniósł wadium przed upływem terminu składania ofert, co było niezgodne z postanowieniami SIWZ, w świetle których warunkiem uczestnictwa w postępowaniu o udzielenie zamówienia było wniesienie, przed upływem terminu składania ofert wadium w kwocie 10 tys. zł (pkt 1 str. 11²⁵), przy czym za termin wniesienia wadium przyjęć należało datę i godzinę uznania rachunku zamawiającego (pkt 4 str. 11²⁶). Pomimo niespełnienia tego wymogu – wadium wpłynęło na rachunek bankowy trzy godziny i jedną minutę po ww. terminie – Gmina zawarła z tym wykonawcą umowę na wykonanie zamówienia publicznego o wartości 260.488,30 zł²⁷. Na marginesie zauważyć należy, że w analogicznej sytuacji, tj. w postępowaniu na „Przebudowę ulicy Różanej w Trzciance” w 2018 r. ofertę tego samego wykonawcy odrzucono właśnie z powodu wniesienia wadium po terminie określonym w SIWZ²⁸.

Zastępca Burmistrza, Witold Putyrski wyjaśnił m.in., że ww. nieprawidłowość wynikała z niekonsekwencji pracownika spowodowanej zmienną interpretacją prawa przez Krajową Izbę Odwoławczą oraz ekspertów komentujących Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 284-535, 2982, 3066-3067)

NIK wskazuje, że wymóg, zgodnie z którym za termin wniesienia wadium przyjęć należało datę i godzinę uznania rachunku zamawiającego, w obu ww. przypadkach przewidziany został przez samego zamawiającego (Gminę) w postanowieniach SIWZ o identycznej treści²⁹.

1.2. W trzech postępowaniach przetargowych nie zażądano od wykonawcy, którym była BaHeCo sp. z o.o., przedłożenia dowodów na wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy przed jej podpisaniem, co było niezgodne z treścią SIWZ na: „Rozbudowę i przebudowę cmentarza komunalnego w Trzciance” (pkt 3, str. 20, sekcja 14 „Zabezpieczenie należytego wykonania umowy”), „Przebudowę ulicy Różanej w Trzciance” (pkt 1, str. 18, jw.) i „Przebudowę drogi w Biernatowie”

²⁵ W sekcji 7 „Wymagania dotyczące wadium”.

²⁶ W sekcji 7 „Wymagania dotyczące wadium”.

²⁷ Przy czym druga oferta opiewała na kwotę 319.803,33 zł.

²⁸ Przy czym postępowanie rozstrzygnięto wówczas na korzyść BaHeCo sp. z o.o., która zaoferowała najniższą cenę ze wszystkich trzech złożonych ofert. Oferta odrzucona zawierała cenę wyższą, niż oferta BaHeCo sp z o.o.

²⁹ W przypadku „Przebudowy ulicy Różanej w Trzciance” był to punkt 3 str.10 SIWZ, w sekcji 7 „Wymagania dotyczące wadium”.

(pkt 1 str. 20, jw.). Skutkowało to zawarciem z tym wykonawcą umów na wykonanie zamówień publicznych o łącznej wartości 2.116.990,07 zł bez zabezpieczenia służącego pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenia te zostały natomiast w całości wniesione od jednego do trzech dni po podpisaniu umów.

Zastępca Burmistrza, Witold Putyrski oraz pracownik, któremu poprzedni Burmistrz powierzył wykonywanie zastrzeżonych dla siebie czynności – Grażyna Zozuła wyjaśnili m.in., że przepisy Pzp nie określają terminu wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Natomiast ustawodawca umożliwia określenie w SIWZ szczegółowych wymagań dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w tym także terminu w jakim powinno być ono wniesione. Zabezpieczenie to jest elementem prawnym uzależnionym od istnienia stosunku zobowiązaniowego (umowy) między wykonawcą a zamawiającym. Oznacza to, że nie może ono powstać bez umowy w sprawie zamówienia publicznego. Wyjaśniający dodali, że powyższe stanowisko znajduje oparcie w treści uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 lipca 2013 r. (V ACA 248/13). Fakt możliwości - a nie konieczności - żądania przez zamawiającego wniesienia ww. zabezpieczenia wskazuje na to, że wniesienie go nie jest elementem konstrukcyjnym umowy, lecz osobnym zobowiązaniem.

Ponadto podali oni, że w postępowaniu na „Rozbudowę i przebudowę cmentarza komunalnego w Trzciance”, wykonawca przed podpisaniem umowy przekazał informację, że wniósł część zabezpieczenia należytego wykonania umowy i zwrócił się z prośbą o zaliczenie w jego poczet wniesionego wcześniej wadium. Intencja wykonawcy potwierdzona została przez zamawiającego na podstawie tytułu przelewu środków - „Zabezpieczenie Należytego Wykonania Umowy - Rozbudowa cmentarza; pozostała część”, który jednoznacznie wskazuje, że kwota na przelewie jest jedynie częścią wnoszonego zabezpieczenia. Zamawiający po powzięciu tej informacji, poinstruował wykonawcę, aby złożył taki wniosek w formie pisemnej. Po otrzymaniu tegoż wniosku, w dniu 6 czerwca 2017 r. zamawiający przeksięgował kwotę wadium w poczet zabezpieczenia. Reasumując, zamawiający uznał, że pomimo tego, iż zabezpieczenie nie zostało złożone w całości, w terminie określonym w SIWZ, to interes zamawiającego był zabezpieczony, gdyż w dalszym ciągu posiadał on zabezpieczenie w postaci wadium.

(dowód: akta kontroli str. 535-869, 2735-2891, 2985, 2990-2993, 3006-3009, 3019-3022, 3053-3057, 3176-3186, 3190-3191)

NIK nie kwestionuje stanowiska przytoczonego w ww. uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach. Rzecz jednak w tym, że w przedmiotowych trzech postępowaniach nie wyegzekwowano obowiązku wniesienia zabezpieczenia w terminie uprzednio zakreślonym w SIWZ przez samego zamawiającego. Ponadto pisemne wnioski o zaliczenie wadium na poczet zabezpieczenia i polecenia dokonania przelewu na kwoty je uzupełniające do pełnej wysokości (5% wartości przedmiotu umowy) zostały złożone już po podpisaniu umów. Sam fakt posiadania przez Gminę na rachunku bankowym w momencie podpisywania umów środków wcześniej wpłaconych jedynie na poczet wadium (w dodatku w kwocie niższej niż kwota wymaganego zabezpieczenia) z formalnoprawnego punktu widzenia nie stanowił zatem prawidłowej realizacji przedmiotowego obowiązku przez wykonawcę.

1.3. W Urzędzie przed udzieleniem zamówienia w postępowaniach na „Przebudowę ulicy Różanej w Trzciance” i „Przebudowę drogi na ulicy Reymonta w Trzciance” o łącznej wartości 2.246.103 zł nie wezwano wykonawcy, tj. BaHeCo sp. z o.o., którego oferta została oceniona najwyżej, do złożenia w wyznaczonym (nie krótszym niż pięć dni) terminie aktualnych na dzień złożenia oświadczeń lub

dokumentów, potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 Pzp, tj. wykazu wykonywanych wcześniej robót budowlanych oraz wykazu osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji ww. zamówień publicznych³⁰. Naruszało to wymogi określone uprzednio przez zamawiającego w SIWZ (odpowiednio pkt 4 str. 8 i pkt 4 str. 10).

(dowód: akta kontroli str. 709-869, 870-1174)

Przewodniczący obu komisji przetargowych (Witold Putyrski, Zastępca Burmistrza) odpowiedzialny za prawidłowe przeprowadzenie postępowania, w tym za rzetelnie przeprowadzoną ocenę spełnienia przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu wyjaśnił, że treść ww. pkt 4 SIWZ stanowi omyłkę pisarską. Zamawiający nie wezwał BaHeCo sp. z o.o. do złożenia ww. dokumentów, gdyż na podstawie art. 26 ust. 2 Pzp (...) zamawiający może – ale nie musi – wezwać wykonawcy do złożenia aktualnych na dzień złożenia oświadczeń i dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust.1 ustawy. Komisja oceniła spełnianie warunków udziału w postępowaniu na podstawie złożonych wraz z ofertą oświadczeń oraz już posiadanych oświadczeń i dokumentów dotyczących tego wykonawcy (art. 26 ust. 6 Pzp). Na powyższą okoliczność wyjaśnienia w takim samym brzmieniu złożyła również Zastępca poprzedniego Burmistrza, Grażyna Zozuła.

(dowód: akta kontroli str. 3019-3022, 3023-3027, 3028-3032, 3034, 3040)

2. W przypadku postępowania przetargowego na „Przebudowę drogi na ulicy Reymonta w Trzciance” w 2018 r. w Urzędzie nie zauważono, że gwarancja ubezpieczeniowa wystawiona przez zakład ubezpieczeń z tytułu niewykonania lub nienienależytego wykonania umowy przez wykonawcę nie obejmowała jednego miesiąca (listopada 2019 r.).

Zastępca Burmistrza i Zastępca poprzedniego Burmistrza wskazali, że zwrócą się do wykonawcy o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji. W toku kontroli NIK uzyskała³¹ wyjaśnienia od dyrektor zakładu ubezpieczeń, z których wynikało, że pominięcie w treści przedmiotowej gwarancji miesiąca listopada 2019 r. było skutkiem błędu pisarskiego. Dyrektor zadeklarowała, że zostanie sporządzony stosowny aneks do gwarancji, z prawidłowym okresem odpowiedzialności ubezpieczeniowej.

(dowód: akta kontroli str. 870-1174, 3028-3032, 3034-3040, 3061-3063, 3192-3193)

3. W przypadku czterech postępowań przetargowych³², w których wykonawcą była BaHeCo sp. z o.o., przeprowadzonych po nowelizacji przepisów Pzp, wprowadzonej ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r., pracownik zamawiającego, któremu poprzedni Burmistrz powierzył wykonywanie zastrzeżonych dla siebie czynności, tj. jego Zastępca Grażyna Zozuła, nie odebrała od niego oświadczenia w formie pisemnej pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, w przedmiocie okoliczności, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 i 4 Pzp, co naruszało wymogi określone w art. 17 ust. 2a tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, m.in. osoba, której kierownik zamawiającego powierzył czynności w postępowaniu, w razie uzasadnionego podejrzenia, że pomiędzy m.in. pracownikiem zamawiającego, który ma bezpośredni lub pośredni wpływ na wynik postępowania, a wykonawcami zachodzi relacja określona w ust. 1 pkt 2 i 4 (tj. m.in. pokrewieństwo

³⁰ Tj. dokumentów potwierdzających spełnianie przez wykonawcę warunku udziału w postępowaniu o których mowa w § 2 ust. 4 pkt 1 i 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. poz. 1126 ze zm.).

³¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³² „Rozbudowa i przebudowa cmentarza komunalnego w Trzciance”, „Przebudowa ulicy Różanej w Trzciance”, „Przebudowa drogi na ulicy Reymonta w Trzciance”, „Przebudowa drogi w Biematowie”.

w linii prostej z członkiem organu zarządzającego osoby prawnej oraz pozostawanie z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób) odbiera od tej osoby oświadczenie w formie pisemnej w przedmiocie tych okoliczności. Wskazać w tym miejscu należy, że w zarządzie ww. podmiotu składającego oferty w tych postępowaniach zasiadała córka poprzedniego Burmistrza, który ponadto przed objęciem urzędu był prezesem tej spółki, a więc pozostawał z wykonawcą w ww. stosunku faktycznym.

(akta kontroli str. 535-708, 709-1174, 2735-2891, 3010-3013)

Grażyna Zozula wyjaśniła m.in., że nie pomyślała, iż w przypadku kiedy osoba nie bierze udziału w postępowaniu, jest z niego wyłączona, powinna składać jakiegokolwiek oświadczenia. Krzysztof Czarniecki wyjaśnił m.in., że jako osoba niebiorąca udziału w procesie przetargowym, upoważniając do tego celu swoją zastępcę, wyłączył się z postępowania. Ponadto sam nie ubiegał się o zamówienia, dlatego w jego ocenie nie zachodziła potrzeba składania oświadczenia.

(akta kontroli str.3023-3027, 3028-3032, 3033)

NIK wskazuje, że pisemne powierzenie wykonywania czynności w trybie art. 18 ust. 2 zdanie drugie Pzp nie jest jednoznaczne z wyłączeniem się z tego postępowania. Kierownik zamawiającego pomimo ww. powierzenia zachowuje bowiem uprawnienie do wykonywania czynności w postępowaniu. W świetle treści art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³³ burmistrz jest pracownikiem zamawiającego. Z wyjaśnień Grażyny Zozuli wynika ponadto, że wiedziała ona, iż córka Krzysztofa Czarnieckiego zasiada w zarządzie wykonawcy. Zachodziło zatem nie tylko „uzasadnione podejrzenie” o którym mowa w art. 17 ust. 2a ustawy, ale wręcz pewność w tym przedmiocie. W tym kontekście, z formalnoprawnego punktu widzenia, odebranie niniejszego oświadczenia od poprzedniego Burmistrza było obligatoryjne, a nie fakultatywne („odbiera”, a nie „może odebrać”).

4. W dniu 6 marca 2014 r. zastępca poprzedniego Burmistrza, Grażyna Zozula zleciła podmiotowi pn. REM-BUD Henryk Grzymiski m.in. wykonanie przebudowy chodników w Parku 1 Maja w Trzciance, w sytuacji gdy na zadaniu tym – inwestycyjnym, kontynuowanym od 2013 r. jako wydatki niewygasające – nie było w tym okresie zaplanowanych środków, wystarczających do pokrycia całości zleconych prac. W wykazie niezrealizowanych kwot wydatków zamieszczonych w budżecie Gminy na 2013 r., które nie wygasają z upływem roku budżetowego zaplanowano środki w wysokości 29.000 zł, z przeznaczeniem na realizację ww. zadania, natomiast wartość zleconych następnie prac wyniosła łącznie 49.800 zł. Z opisu zamieszczonego na zleceniu oraz na fakturze³⁴ wynika, że wydatek w kwocie 21.000 zł został poniesiony ze środków na wydatki bieżące. Stanowiło to naruszenie art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵ zgodnie z którym w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym.

(akta kontroli str.1175-1346)

Grażyna Zozula wyjaśniła m.in., że „pilnowaniem” wydatków w Urzędzie zajmuje się skarbnik gminy, a osoba która wówczas za to odpowiadała jest już na emeryturze. Dodała, że każdy dokument najpierw podpisuje skarbnik, później zatwierdza

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1282.

³⁴ Fa nr 19/2014 z 19 marca 2013 r.

³⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

burmistrz, oraz iż ze względu na upływ czasu może jedynie domniemywać, że i w tym przypadku tak było.

(akta kontroli str. 3072-3073)

5. W dniach 23 lipca 2013 r. i 28 marca 2014 r. Zastępca poprzedniego Burmistrza, Grażyna Zozuła wykonywała czynności związane z przygotowaniem albo przeprowadzeniem postępowań przetargowych na: „Budowę ciągów komunikacyjnych w rejonie Osiedla XXX-lecia w Trzciance” (podpisanie SIWZ³⁶) oraz na „Zaprojektowanie i wykonanie przebudowy chodników w parku 1 Maja w Trzciance” (zatwierdzenie protokołu postępowania przetargowego³⁷), podczas gdy w tym czasie nie posiadała aktualnego upoważnienia, wydanego na podstawie art. 18 ust. 2 Pzp przez kierownika zamawiającego, do wykonywania czynności dla niego zastrzeżonych.

(akta kontroli str. 36-109, 1175-1346, 1515-1822)

Grażyna Zozuła wyjaśniła m.in., że nie zwróciła uwagi na datę protokołu, a upoważnienie było jej udzielone w związku z nieobecnością Burmistrza, dlatego sprawy które zostały przez nią zaczęte również zostały zakończone. Dodała również, że nie uchyla się od odpowiedzialności, ale nie pamięta, jakie i kiedy dokumenty podpisywała, m.in. z uwagi na ilość prowadzonych w Gminie prac inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 3072-3073, 3098-3100)

6. W protokole postępowania przetargu nieograniczonego przeprowadzonego na „Budowę ciągów komunikacyjnych w rejonie Osiedla XXX-lecia w Trzciance” niezgodnie ze stanem faktycznym wskazano, że poprzedni Burmistrz nie wykonywał czynności w postępowaniu, pomimo iż udzielał on, w dniach od 25 marca do 3 kwietnia 2014 r., wyjaśnień potencjalnym wykonawcom.

(akta kontroli str. 1515-1822)

Sekretarz komisji przetargowej Jakub Świątnicki wyjaśnił, że nieprawidłowość ta jest efektem błędu pisarskiego. Przyznał, że w protokole należało zaznaczyć odpowiednie pola mówiące o tym, że kierownik zamawiającego prowadził postępowanie i jednocześnie przekazał pisemne upoważnienie pracownikowi zamawiającego do dokonywania w postępowaniu czynności dla niego zastrzeżonych.

(akta kontroli str. 3101-3102)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie realizowano obowiązki w zakresie stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych i wydatkowania środków publicznych. Każdorazowo sporządzane były protokoły postępowań, a członkowie komisji przetargowych składali wymagane oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy. W wyniku rozstrzygniętych, objętych badaniem przetargów zawarte zostały umowy na realizację zamówień publicznych, które zostały zrealizowane. Przed dokonaniem wydatków sporządzane były protokoły odbioru robót, a poniesione wydatki za wyjątkiem jednego mieściły się w planie wydatków majątkowych Urzędu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: przeprowadzenia postępowań przetargowych z pominięciem niektórych wymogów określonych w SIWZ oraz bez aktualnych upoważnień wydanych przez kierownika zamawiającego; nieodbierania oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2a Pzp; nierzetelnego zweryfikowania gwarancji ubezpieczeniowej wystawionej przez zakład ubezpieczeń oraz nierzetelnego sporządzenia protokołu postępowania, a także dokonania wydatku

³⁶ Upoważnienie obowiązujące od 4 kwietnia 2014 r.

³⁷ Upoważnienie obowiązujące do 19 lipca 2013 r.

z przekroczeniem planu finansowego. Nieprawidłowości te nie rzutowały jednak negatywnie na gospodarność wydatkowania przez Gminę środków publicznych.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wniosł o zapewnienie:

- 1) przeprowadzania postępowań przetargowych z uwzględnieniem wszystkich wymogów określonych w SIWZ, na podstawie aktualnych upoważnień wydanych przez kierownika zamawiającego,
- 2) odbierania oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2a Pzp, w przypadku ziszczenia się ku temu ustawowych przesłanek,
- 3) rzetelnego weryfikowania gwarancji ubezpieczeniowych wystawianych przez zakłady ubezpieczeń oraz rzetelnego sporządzania protokołów postępowań przetargowych,
- 4) dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym Urzędu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

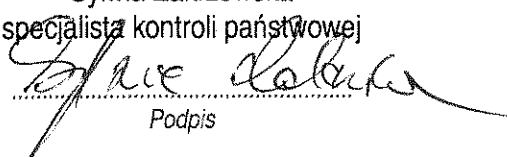
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 8 sierpnia 2019 r.


Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Sylvia Zakrzewska
specjalista kontroli państwowej



Podpis

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektora



Podpis

