



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Znak: WK-612/4/4/18

Katowice, 15 listopada 2018 r.

Pan
Klemens Podlejski
Burmistrz Miasta i Gminy
Żarki

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 21 sierpnia 2018 r. do dnia 7 września 2018 r. kontrolę doraźną gospodarki finansowej Miasta i Gminy Żarki, za okres od 1 stycznia 2014 r. do 7 września 2018 r.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 18 września 2018 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Poniżej przedstawiam poszczególne nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561).

W zakresie zamówień publicznych:

– *Wyłonienie Wykonawcy na: „Świadczenie usług w zakresie transportu materiałów, wywozu śmieci, odśnieżania dróg lokalnych na terenie miast i gminy, dezynfekcji placu targowego oraz mechanicznego zmiatania ulic w okresie od 1 lutego 2014 r. do 31 stycznia 2015 r.” w wyniku przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego w 2014 r. który obarczony był wadą, uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zamawiający dokonał następujących czynności z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, które miały lub mogły mieć wpływ na wynik tego postępowania:*

- *opisanie przedmiotu niniejszego zamówienia publicznego w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący, poprzez pominięcie istotnych elementów dla prawidłowej kalkulacji ceny ofertowej oraz przyszłego świadczenia usług, czym naruszono przepisy: art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 38 ust. 1 w zw. z 36 ust. 1 pkt 3; art. 41 pkt 4; art. 38 ust. 4 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.). Zamawiający pominął następujące elementy:*

✓ w zakresie transportu materiałów budowlanych – brak wskazania: rodzaju oraz ilości materiałów przeznaczonych do transportu oraz odległości ich przewożenia, a także częstotliwości świadczenia usług transportowych,

✓ w zakresie transportu śmieci z koszy ulicznych, gruzu, odpadów organicznych (liście, trawa) – brak wskazania rodzaju przewożonych odpadów, ich ilości oraz częstotliwości i odległości transportu (wskazano tylko miejsca docelowe wywozu śmieci, tj. „pojemniki zlokalizowane na placu targowym” oraz wywozu odpadów organicznych, tj. „oczyszczalnię ścieków w Żarkach). Ponadto w ogóle nie podano ilości gruzu przeznaczonego do transportu, częstotliwości jego wywozu oraz odległości jego transportu.

✓ w zakresie odśnieżania dróg lokalnych na terenie miasta i gminy – brak podania wykazu dróg lokalnych przeznaczonych do odśnieżania, ich obmiaru oraz częstotliwości odśnieżania. Nie określono także jak należy rozumieć „nadmierne opady” od czego uzależnione będzie „uruchomienie” innych podmiotów świadczących usługę odśnieżania. Nie wskazano także, czy w przypadku „nadmiernych opadów” Wykonawca niniejszego zamówienia jest np. całkowicie zwolniony ze świadczenia usługi odśnieżania, czy np. winien współdziałać z owymi „innymi podmiotami” w odśnieżaniu ulic, a jeśli tak, to na jakich warunkach.

✓ w zakresie mechanicznego zmiatania ulic - brak podania wykazu dróg lokalnych przeznaczonych do mechanicznego zmiatania, ich obmiaru oraz częstotliwości tej usługi. Opis przedmiotu zamówienia nie został przez Zamawiającego uszczegółowiony także w wyniku wyjaśnienia treści SIWZ, mimo że dwaj Wykonawcy zainteresowani ubieganiem się o niniejsze zamówienie, wystąpili o to do Zamawiającego w ustawowym trybie i terminie, o którym mowa w przepisie art. 38 ust. 1 ww. ustawy. Z wyjaśnienia treści SIWZ przez Zamawiającego wynikało jedynie, że zakres i częstotliwość zamawianych usług znana będzie Wykonawcy dopiero na etapie faktycznego ich świadczenia.

W postępowaniu jako jedyny złożył ofertę Wykonawca, który od wielu lat, nieprzerwanie świadczy przedmiotowe usługi na rzecz Miasta i Gminy Żarki. Wykonawca ten mógł zatem znajdować się w posiadaniu informacji, służących kalkulacji ceny ofertowej. W szczególności posiadał on wiedzę dotyczącą specyfiki wykonywania niniejszego zamówienia w latach poprzednich, np. w zakresie ilości (zakresu) poszczególnych usług, świadczonych w ramach niniejszego zamówienia

Natomiast inni Wykonawcy zainteresowani ubieganiem się o niniejsze zamówienie, nie uzyskali od Zamawiającego informacji dotyczących wielkości lub zakresu usług składających się na przedmiotowe zamówienie, pomimo że domagali się tego od Zamawiającego. Taka sytuacja mogła zakłócać warunki równej, uczciwej konkurencji, gdyż zarówno bowiem Wykonawca, który dotychczas wykonywał zamówienie tego rodzaju dla Zamawiającego, jak i Wykonawcy, którzy dopiero o takie zamówienie się ubiegają, powinni mieć równą wiedzę na temat przedmiotu zamówienia.

Opis przedmiotu niniejszego zamówienia sporządzili: pracownicy Referatu Gospodarki Komunalnej i Inwestycji oraz Inspektor ds. zamówień publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Żarki.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponosi p. Klemens Podlejski – Burmistrz Miasta i Gminy Żarki, który nie skorzystał ze swojego uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz nie powierzył pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności pracownikom Zamawiającego.

- ustalenie wartości niniejszego zamówienia z naruszeniem przepisów art. 34 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.).

Przepisy art. 32-35 ww. ustawy dotyczące ustalania wartości zamówienia, wymuszają na Zamawiającym jednoznaczne i wyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia, czego w opisywanym przypadku Zamawiający nie uczynił. Tym samym, nie można było ustalić na jakiej podstawie Zamawiający obliczył wartość niniejszego zamówienia na kwotę 78.710,00 zł netto, co stanowiło równowartość kwoty 18.630,03 euro.

Zamawiający w celu ustalenia wartości tego zamówienia powołał się na metodę właściwą dla zamówień na usługi powtarzające się okresowo, o której mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Przepis ten wymaga, żeby wartość zamówienia została ustalana na podstawie łącznej wartości zamówień należących do tej samej kategorii (dla usług) lub grupy (dla dostaw) Wspólnego Słownika Zamówień, udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

Zamawiający nie miał jednak możliwości prawidłowo obliczyć wartości niniejszego zamówienia na podstawie zastosowanego art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, gdyż wobec braku wskazania zarówno w opisie niniejszego zamówienia (jak i w umowie nr RGK III.2721.1.13 z dnia 1 lutego 2013 r.) - zakresu (ilości) oraz częstotliwości zamawianych usług nie można było uwzględnić zmian ilościowych zamawianych usług. Powyższe jest natomiast konieczne w świetle przepisu art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Zamawiający w celu ustalenia wartości niniejszego zamówienia nie zastosował także tzw. prawa opcji, o którym mowa w art. 34 ust. 5 tej ustawy. W opisie przedmiotu niniejszego zamówienia, jak i w zamówieniu udzielonym w poprzednim roku nie zostały zawarte żadne ilości - ani ilości minimalne (gwarantowane), ani też zakres fakultatywny, którego udzielnie byłoby zależne od zwiększonych potrzeb Zamawiającego.

Wartość niniejszego zamówienia została ustalona przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej i Inwestycji oraz Inspektora ds. zamówień publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Żarki.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponosi p. Klemens Podlejski – Burmistrz Miasta i Gminy Żarki, który nie skorzystał ze swojego uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz nie powierzył pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności pracownikom Zamawiającego.

- określenie sposobu obliczenia ceny – jedyne kryterium oceny ofert w sposób, który nie zapewniał wyboru oferty najkorzystniejszej, czym naruszono art. 91 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 12 oraz art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.).

Zgodnie z opisem sposobu obliczenia ceny (rozdz. XII SIWZ) Zamawiający żądał bowiem od Wykonawców wskazania w ofercie: „ceny całkowitej oferty brutto dla przedmiotu zamówienia, podając ją w zapisie liczbowym i słownym”. Treścią oferty było więc zidentyfikowanie „ceny całkowitej oferty brutto”.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ww. ustawy przez cenę należy bowiem rozumieć cenę w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. poz. 915 oraz z 2016 r. poz. 1823). Cena w rozumieniu ww. przepisów to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę.

A zatem każdy Wykonawca ubiegający się o to zamówienie musiał zadośćuczynić temu obowiązkowi i wskazać „cenę całkowitą oferty brutto” Przy czym, zgodnie ze wzorem formularza ofertowego, stanowiącego załącznik do SIWZ, Wykonawcy mieli wypełnić wyłącznie pola dotyczące cen jednostkowych za poszczególne usługi. Wykonawca który

jako jedyny ubiegał się o niniejsze zamówienie określił zatem w formularzu ofertowym wyłącznie ceny jednostkowe za poszczególne usługi - bez jednoczesnego wskazania w treści oferty „ceny całkowitej oferty”:

- a) transport materiałów – cena 43,05 zł brutto za 1 godzinę sprzętu;
 - b) załadunek i wywóz śmieci - cena 37,80 zł brutto za 1 roboczogodzinę ciągnika;
 - c) odśnieżanie dróg lokalnych na terenie miasta i gminy - cena 54,00 zł brutto za 1 godzinę odśnieżania dróg;
 - d) dezynfekcja placu targowego - cena 147,60 zł brutto za wykonanie 1 oprysku;
 - e) mechaniczne zmiatania ulic - cena 129,60 zł brutto za 1 kilometr zmiatania ulic
- Wobec bowiem braku podania przez Zamawiającego ilości (zakresu) usług objętych niniejszym zamówieniem brak było tutaj możliwości obliczenia przez Wykonawcę - „ceny całkowitej oferty” poprzez przyjęcie iloczynu przewidywanej ilości (zakresu) usług oraz zaoferowanych cen jednostkowych.

Zamawiający w celu wyboru najkorzystniejszej oferty nie przewidział także jakiegś innej metody obliczenia ceny całkowitej w celu porównania ofert, np. według sumy cen jednostkowych, poprzez zsumowanie poszczególnych cen jednostkowych za wykonanie wszystkich pozycji niniejszego zamówienia. Przy czym, wobec braku ilości (zakresu) usług nawet taka konstrukcja sposobu obliczenia ceny mogłaby nie odzwierciedlać wynagrodzenia jakie rzeczywiście zostanie wypłacone za realizację przedmiotowego zamówienia, a w konsekwencji mogłaby doprowadzić do wypaczenia wyniku prowadzonego postępowania i naruszenia zasady uczciwej konkurencji. Cena ta mogłaby się bowiem zmienić po uwzględnieniu rzeczywiście wykonanego zakresu robót.

Ponadto Zamawiający, żądając podania przez Wykonawców „całkowitej ceny oferty” nie dopuścił także możliwości porównywania cen jednostkowych za poszczególne usługi. W opisywanej procedurze przetargowej nie zostało bowiem wskazane znaczenie (waga) poszczególnych cen jednostkowych za usługi objęte niniejszym zamówieniem.

W przypadku zatem ewentualnego ubiegania się o to zamówienie dwóch i więcej Wykonawców, Zamawiający nie mógłby porównać ofert pod kątem jedyne kryterium oceny ofert, czyli ceny. Tym samym, sposób kalkulacji ceny nie dawał możliwości porównania ofert oraz nie zapewniał wyboru oferty najkorzystniejszej, zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. ustawy.

Kryterium oceny ofert zostało określone przez Inspektora ds. zamówień publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Żarki.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponosi p. Klemens Podlejski – Burmistrz Miasta i Gminy Żarki, który nie skorzystał ze swojego uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz nie powierzył pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności pracownikom Zamawiającego.

- W latach 2015 - 2018 corocznie udzielano zamówień publicznych pn.: „Świadczenie usług w zakresie transportu materiałów, transportu śmieci, odśnieżania dróg lokalnych, dezynfekcji placu targowego oraz mechanicznego zmiatania ulic” z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.) poprzez:

- niedozwolony podział tego zamówienia w celu obejścia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, poprzez ustalenie jego wartości indywidualnie, tj. w stosunku tylko do poszczególnych jego części, a w konsekwencji nieuprawnione zakwalifikowanie

udzielanych corocznie zamówień w tym zakresie, jako podlegających wyłączeniu ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych ze względu na to, że ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro.

Powyższym Zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów:

- w latach 2015 - 2016: art. 4 pkt 8 w związku z art. 32 ust. 2 i 4 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.)

- w latach 2017 - 2018: art. 4 pkt 8 w związku z art. 32 ust. 2 i 4, art. 5b pkt 2 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.).

Realizacja ww. zamówienia odbywała się na terenie Gminy Żarki w sposób ciągły (nieprzerwany) od 2013 r. do nadal. Przy czym, zamówienie obejmujące ww. usługi zostało zlecone przez Zamawiającego corocznie, tj. na podstawie odrębnych umów, których okres obowiązywania każdorazowo obejmował 12 kolejnych miesięcy kalendarzowych.

Wartość faktycznie poniesionych wydatków z tego tytułu wynosiła:

- w 2015 r. – 100.325,00 zł netto/ 112.054,50 zł brutto – plan wydatków: 130.000,00 zł
- w 2016 r. – 112.055,00 zł netto/ 124.471,65 zł brutto – plan wydatków: 140.000,00 zł
- w 2017 r. - 117.780,00 zł netto/ 130.938,90 zł brutto – plan wydatków: 140.000,00 zł
- w 2018 – 63.768,00 zł netto/ 70.910,64 zł – plan wydatków 150.000,00 zł

W każdym przypadku, umowny 12 miesięczny okres świadczenia tychże usług wykraczał poza rok budżetowy, w którym taka umowa została zawarta i każdorazowo obejmował także miesiące: styczeń lub styczeń oraz luty roku następnego. Tym samym, nie było żadnych przeciwwskazań, żeby każde z zamówień udzielonych corocznie w latach 2015 - 2018 obejmowało dłuższą perspektywę czasową, niż tylko 12 kolejnych miesięcy kalendarzowych, np. 18 lub 24 miesiące. Wówczas Zamawiający zobowiązany byłby do wyłonienia wykonawcy w wyniku podstawowego trybu udzielenia zamówienia publicznego, jakim jest przetarg nieograniczony lub ograniczony.

Zlecane w danym roku usługi były względem siebie tożsame, tj. odpowiadające sobie, o dalece występującym podobieństwie. Ponadto jeżeli Zamawiający przewidywał konieczność udzielenia zamówień na świadczenie ww. usług w znanej mu perspektywie czasowej (zamówienie to jest realizowane na terenie Miasta i Gminy Żarki w sposób ciągły nieprzerwany w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014-2018), a ponadto zabezpieczone zostały na ten cel środki finansowe w planie finansowym na każdy rok to należy uznać, że została tutaj spełniona przesłanka tożsamości czasowej udzielenia tychże zamówień. Tym bardziej, że zgodnie z przepisem art. 142 ust. 2 ww. ustawy, Zamawiający może zawrzeć umowę, której przedmiotem są świadczenia okresowe lub ciągłe, na okres nawet dłuższy, niż 4 lata.

Ponadto niedopuszczalnym jest dokonywanie podziału zamówienia z intencją, aby na skutek ustalenia wartości dla każdego odrębnego zamówienia lub jego części doszło do wyłączenia stosowania przepisów ww. ustawy odnoszących się do zamówień o wartości powyżej określonego progu, czy też do nieuprawnionego zastosowania przepisów odnoszących się do zamówień o wartości poniżej określonego progu.

- ustalenie w latach 2015 - 2017 wartości niniejszego zamówienia z naruszeniem przepisów art. 34 ust. 1 pkt 1 w związku z 32 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.). Zamawiający w celu ustalenia wartości tego zamówienia, udzielanego corocznie w latach 2015-2018 stosował przepis art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Przepis ten wymaga, żeby wartość zamówienia została ustalana na podstawie łącznej wartości zamówień należących

do tej samej kategorii (dla usług) lub grupy (dla dostaw) Wspólnego Słownika Zamówień, udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

Zamawiający nie miał jednak możliwości prawidłowo obliczyć wartości niniejszego zamówienia w latach 2015-2017 na podstawie zastosowanego art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, gdyż wobec braku wskazania zakresu (ilości) oraz częstotliwości zamawianych usług nie można było uwzględnić zmian ilościowych zamawianych usług. Powyższe jest natomiast konieczne w świetle przepisu art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Nawet jeżeli Zamawiający udzielając zamówienia w danym roku, brał pod uwagę ilość świadczonych usług w poprzednim roku – gdyż jak twierdzi, ilość ta wynikała z faktur wystawionych przez Wykonawcę w poprzednich latach, to w wyniku braku określenia ilości (zakresu) oraz częstotliwości poszczególnych usług objętych bieżącym zamówieniem nie mógł przy obliczaniu wartości tego zamówienia uwzględnić zmian ilościowych zamawianych usług. Do tego potrzebna jest wiedza nie tylko o zakresie (ilościach) usług świadczonych w poprzednim roku, lecz konieczne było sprecyzowanie swojego zapotrzebowania pod względem ilościowym także w bieżącym zamówieniu. Przepisy o ustalaniu wartości zamówienia, które zostały zawarte w ustawie w art. 32-35 ww. ustawy wymuszają na Zamawiającym jednoznaczne i wyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia, czego w opisywanym przypadku Zamawiający nie uczynił.

Tymczasem Zamawiający, znając tylko ilości (zakres) usług świadczonych w poprzednim roku, nie mógł uwzględnić przy obliczaniu wartości bieżącego zamówienia zmian ilościowych zamawianych usług, gdyż w latach 2014-2017 wobec braku stosowania prawa opcji nie był w stanie sprecyzować ilości swojego bieżącego zapotrzebowania. Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli przez Burmistrza Miasta i Gminy Żarki wynikało bowiem, że całkowita ilość zamawianych w toku umowy usług zależna była od potrzeb Zamawiającego i panujących warunków atmosferycznych.

Ponadto wobec braku określenia przez Zamawiającego ilości (zakresu) usług w poszczególnych latach, w żadnej z umów, zawartych na realizację tego zamówienia w latach 2014-2018 nie zawarto całkowitej ceny zamówienia, ani chociażby górnej wartości zobowiązania umownego, po przekroczeniu której następuje wygaśnięcie umowy. Tym samym możliwym było wydatkowanie w ramach każdej z umów zawartych w latach 2015-2018 kwoty przekraczającej wartość wskazaną w przepisie art. 4 pkt 8 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych.

Mając na uwadze powyższe, nie można ustalić, czy Zamawiający udzielając tego zamówienia w latach 2015-2017 w sposób uprawniony skorzystał z wyłączenia przedmiotowego stosowania ustawy, na podstawie art. 4 pkt 8 ww. ustawy.

Samo wydatkowanie w ramach umów obowiązujących w poszczególnych latach, kwot nieprzekraczających wartości wskazanej w przepisie art. 4 pkt 8 ww. ustawy tj.

- w 2015 – kwoty 100,325 zł netto/ 112 054,50 zł brutto,

- w 2016 – kwoty 112 055 zł netto/ 124 471,65 zł brutto,

- w 2017 – 117 780,00 zł netto/ 130 938,90 zł brutto

nie jest równoznaczne z tym, że ww. zamówienie na usługi mogły być zlecane corocznie z wyłączeniem przedmiotowym stosowania ustawy, o którym mowa w art. 4 pkt 8 tej ustawy.

Wartość niniejszego zamówienia w latach 2015-2017 została ustalona przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej i Inwestycji oraz Inspektora ds. zamówień publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Żarki.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponosi p. Klemens Podlejski – Burmistrz Miasta i Gminy Żarki, który nie skorzystał ze swojego uprawnienia, o którym mowa w art. 18 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz nie powierzył pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności pracownikom Zamawiającego.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Miasta i Gminy Żarki odpowiedzialnymi w zakresie opisu przedmiotu zamówienia, ustalania wartości zamówienia oraz określenia kryteriów oceny ofert, stosownie do przepisów:

- art. 34 ust. 1 pkt 1 w zw. z 32 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1,

- art. 32 ust. 2 i 4 w zw. z art. 5b pkt 2,

- art. 91 ust. 1 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 12 oraz art. 2 pkt 5

ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

- *W 2018 roku przeprowadzono postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego o zamówienie publiczne pn.: „Przebudowa ulicy Topolowej w Żarkach” w którym:*

➤ *zaniechano wezwania wykonawcy, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza do uzupełnienia dokumentu pn.: „zobowiązanie do udostępnienia zasobów”, wymaganego w przypadku gdy wykonawca powołuje się na zasoby innego podmiotu w celu wykazania spełniania wymaganych warunków, pomimo że wykonawca powołał się na zasoby innego podmiotu a przedłożony przez niego ww. dokument zawierał wadę prawną powodującą jego nieważność.*

W niniejszym postępowaniu jednym z warunków udziału w postępowaniu było posiadanie zdolności technicznej tj. wykonania minimum jednego zadania polegającego na budowie lub przebudowie drogi o wartości minimum 200.000,00 zł. Wykonawca w zakresie spełniania tego warunku powołał się na doświadczenie innego podmiotu i w związku z tym obowiązany był załączyć do oferty pisemne zobowiązanie tego podmiotu do udostępnienia zasobów. Załączony przez wykonawcę do oferty ww. dokument zobowiązania nie został podpisany przez podmiot na zasoby którego wykonawca się powołał zatem dokument ten nie stanowił oświadczenia woli tego podmiotu. W związku z brakiem tego dokumentu brak było tym samym podstaw do ustalenia, że wykonawca spełnia wymagany warunek w zakresie zdolności technicznej. Powyższym naruszono przepisy art. 26 ust. 3 w związku z art. 22a ust. 2 i art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.) oraz w związku z art. 78 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.). Stosownie do wskazanego art. 26 ust. 3 ww. ustawy prawo zamówień publicznych jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 25a ust. 1, oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub innych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, oświadczenia lub dokumenty są niekompletne, zawierają błędy lub budzą wskazane przez zamawiającego wątpliwości, zamawiający wzywa do ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub do udzielania wyjaśnień w terminie przez siebie wskazanym, chyba że mimo ich złożenia, uzupełnienia

lub poprawienia lub udzielenia wyjaśnień oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania. Zgodnie z art. 22 a ust. 2 ww. ustawy wykonawca, który polega na zdolnościach lub sytuacji innych podmiotów, musi udowodnić zamawiającemu, że realizując zamówienie, będzie dysponował niezbędnymi zasobami tych podmiotów, w szczególności przedstawiając zobowiązanie tych podmiotów do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na potrzeby realizacji zamówienia. Stosownie do art. 9 ust. 1 tej ustawy postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Zgodnie natomiast z art. 78 § 1 ww. ustawy kodeks cywilny, do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli.

➤ *zaniechano żądania od wykonawcy wskazania podmiotu na zasoby którego się powoływał jako podwykonawcy zamówienia oraz wskazania tej części zamówienia które zostaną przez tego podwykonawcę wykonane (robót do wykonania których, wymagane są zdolności podmiotu trzeciego, na które wykonawca się powołał). Powyższe było niezgodne z przepisami art. 22a ust. 4 w związku z art. 36b ust. 1 ww. ustawy prawo zamówień publicznych. Stosownie do wyżej wskazanego art. 22a ust. 4 w odniesieniu do warunków dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia, wykonawcy mogą polegać na zdolnościach innych podmiotów, jeśli podmioty te zrealizują roboty budowlane lub usługi, do realizacji których te zdolności są wymagane. Stosownie zaś do ww. art. 36b ust. 1 zamawiający żąda wskazania przez wykonawcę części zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom, i podania przez wykonawcę firm podwykonawców.*

➤ *w ogłoszeniu o zamówieniu oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia zaniechano żądania od wykonawców, którzy powołają się na zasoby innych podmiotów w zakresie wykazania spełniania wymaganych warunków, przedłożenia przez nich stosownych dokumentów dotyczących tych podmiotów, potwierdzających brak podstaw wykluczenia z postępowania, o których mowa w w art. 24 ust. 1 pkt 13-22 i ust. 5 ww. ustawy prawo zamówień publicznych. Naruszono tym art. 36 ust. 1 pkt 6, art. 41 pkt 7a w związku z art. 22a ust. 3 ww. ustawy prawo zamówień publicznych oraz w związku z postanowieniami § 9 ust. 2 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. z 2016 r. poz. 1126). Stosownie do wskazanego art. 22a ust. 3 ww. ustawy zamawiający ocenia, czy udostępniane wykonawcy przez inne podmioty zdolności techniczne lub zawodowe lub ich sytuacja finansowa lub ekonomiczna, pozwalają na wykazanie przez wykonawcę spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz bada, czy nie zachodzą wobec tego podmiotu podstawy wykluczenia, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 13-22 i ust. 5. Zgodnie z natomiast postanowieniami § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia zamawiający żąda od wykonawcy, który polega na zdolnościach lub sytuacji innych podmiotów na zasadach określonych w art. 22a ustawy, przedstawienia w odniesieniu do tych podmiotów dokumentów wymienionych w § 5 pkt 1-9 (tego rozporządzenia).*

Sprawdzenie kompletności i ocena ofert należało do członków komisji przetargowej powołanej zarządzeniem Nr 9/2018 Burmistrza Miasta i Gminy Żarki z dnia 8 lutego 2018 r. do przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne.

Przygotowanie dokumentacji do postępowania o zamówienie publiczne należało do Inspektora ds. zamówień publicznych. Nadzór w tym zakresie nad pracownikiem pełnił Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej i Inwestycji.

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Miasta i Gminy Żarki biorącymi udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie:

- prawidłowego sprawdzania i oceny ofert oraz wymaganych dokumentów składanych przez wykonawców, stosownie do art. 26 ust. 3 w związku z art. 22a ust. 2 i art. 9 ust. 1 oraz art. 22a ust. 4 w związku z art. 36b ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.),
 - wskazywania w ogłoszeniu o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wymaganych w postępowaniu dokumentów potwierdzających brak podstaw do wykluczenia z postępowania podmiotów trzecich na zasoby których wykonawcy się powołują, stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 6, art. 41 pkt 7a w związku z art. 22a ust. 3 ww. ustawy prawo zamówień publicznych oraz w związku z postanowieniami § 9 ust. 2 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. z 2016 r. poz. 1126),
- mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

W zakresie księgowości:

- *Do dnia kontroli nie sporządzono dokumentu OT oraz nie ujęto w ewidencji konta 011 – „Środki trwale” wartości środka trwałego powstałego w wyniku realizacji zadania inwestycyjnego pn.: „Przebudowa ulicy Topolowej w Żarkach”, pomimo że zakończenie tego zadania nastąpiło w dniu 16 maja 2018 r. zgodnie z protokołem odbioru robót. Powyższym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym. Ponadto do dnia kontroli nie ujęto w ewidencji szczegółowej do konta 080 – „Środki trwale w budowie (inwestycje)” prowadzonej dla ww. zadania inwestycyjnego (konto analityczne nr 080-1-600-12) kosztów wykonania dokumentacji projektowej dla tego zadania w kwocie 2.602,55 zł wynikających z faktury VAT z dnia 4 kwietnia 2017 r. wystawionej za wykonanie tej dokumentacji. Koszty wykonania ww. dokumentacji ujęto w ewidencji szczegółowej do konta 080 prowadzonej dla innego zadania inwestycyjnego (konto analityczne nr 080-1-700-93) bowiem ww. fakturę VAT wystawiono za wykonanie dokumentacji projektowej dla dwóch odrębnych zadań inwestycyjnych. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, środki trwale w budowie wycenia się w wysokości ogółu kosztów pozostających w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem.*

W trakcie kontroli w dniu 6 września 2018 r. dokonano przeksięgowania kosztów wykonania dokumentacji projektowej w kwocie 2.602,55 zł z konta analitycznego nr 080-1-700-93 na konto nr 080-1-600-12 oraz sporządzono dokument OT – „Przyjęcie środka trwałego” na podstawie którego ujęto wartość środka trwałego w ewidencji konta 011.

Z wyjaśnień p. Doroty Muchy – Skarbnika Miasta i Gminy Żarki wynikało, że przyczyną zwłoki w przyjęciu tego środka trwałego na stan środków trwałych był brak przekazania do Referatu Finansowego informacji o zakończeniu tego zadania przez referat merytorycznie odpowiedzialny za realizację inwestycji.

Przekazanie informacji o zakończonych zadaniach inwestycyjnych do Referatu Finansowego należało do zadań pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej i Inwestycji. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik tego Referatu.

Nieprawidłowość w zakresie braku przekazywania informacji o zakończonych inwestycjach, sporządzania dowodów OT w celu bieżącego ujmowania tych operacji gospodarczych na koncie 011 stwierdzono również w trakcie kontroli kompleksowej, co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Znak: WK -610/2/4/18 z 2 maja 2018 r.

Wniosek nr 3

Zapewnić przekazywanie informacji o zakończonych inwestycjach do Referatu Finansowego w celu bieżącego ujmowania tych operacji gospodarczych na koncie 011, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.) oraz prawidłowe ujmowanie kosztów zadań inwestycyjnych w ewidencji konta 080, stosownie do art. 28 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, jak również zasad funkcjonowania ww. kont określonych w zakładowym planie kont wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Żarki Nr Fin/6/2017 z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów, procedur kontroli finansowej i zasad polityki rachunkowości dla Gminy Żarki i Urzędu Miasta i Gminy, mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

W zakresie dokonywania wydatków:

- *W roku 2015 i w roku 2016 dokonano wydatków budżetowych na zakup usług, które nie miały pokrycia w planie finansowym jednostki. Naruszono tym przepisy art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). Zgodnie z powyższymi przepisami wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych a dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.*

Przekroczenia planu wydatków stwierdzono w 3 przypadkach, poniesionych w następujących działach, rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej:

- *Dział 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90001 – „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, § 4300 – „Zakup usług pozostałych”: plan na dzień 19 maja 2015 r. wynosił 00,00 zł, wykonanie 258,30 zł, przekroczenie planu o kwotę 258,30 zł, zwiększenia planu dokonano 30 czerwca 2015 r.,*
- *Dział 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90004 – „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach”, § 4300 – „Zakup usług pozostałych”: plan*

na dzień 17 września 2015 r. wynosił 5.000,00 zł, wykonanie 6.426,00 zł, przekroczenie planu o kwotę 1.426,00 zł, zwiększenia planu dokonano 30 września 2015 r.,

- Dział 710 – „Działalność usługowa”, rozdział 71035 – „Cmentarze”, § 4300 – „Zakup usług pozostałych”: plan na dzień 28 września 2016 r. wynosił 0,00 zł, wykonanie 990,15 zł, przekroczenie planu o kwotę 990,15 zł, zwiększenia planu dokonano 30 września 2016 r.

Zadania w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym wykonywała p. Dorota Mucha – Skarbnik Miasta i Gminy Żarki. Dowody księgowe stanowiące podstawę do dokonania powyższych wydatków, zatwierdzili do zapłaty: w dwóch przypadkach p. Klemens Podlejski – Burmistrz Miasta i Gminy Żarki i w jednym przypadku p. Barbara Major – Sekretarz Miasta i Gminy Żarki.

Wniosek nr 4

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Miasta i Gminy w Żarkach w zakresie dokonywania wydatków zgodnie z planem finansowym, stosownie do art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn.zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016, poz. 561) sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wnosić do Kolegium tutejszej Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
Daniel Kołodziej

Elektronicznie podpisany przez Daniel Kołodziej