

Analiza wyników kontroli przeprowadzonych w 2013 r. w zakresie przestrzegania procedur wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych.

System zamówień publicznych ma służyć racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych, przeciwdziałaniu korupcji oraz zapewnić równe traktowanie dostawców i wykonawców przez stworzenie warunków uczciwej konkurencji w trakcie ubiegania się o zamówienie publiczne. Ponadto stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych daje gwarancję udzielenia najkorzystniejszych zamówień dla jednostek sektora finansów publicznych. W niniejszym artykule przedstawiona została analiza wyników kontroli przeprowadzonych w 2013 r. w zakresie stosowania procedur wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych.

Jednym z zasadniczych zadań stawianych przed regionalnymi izbami obrachunkowymi [dalej: r.i.o.], obok nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, jest realizacja funkcji kontrolnej w stosunku do podmiotów sfery samorządowej, wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹. W ramach realizacji tych kompetencji, ustawodawca narzucił na r.i.o. obowiązek przeprowadzania, w cyklu czteroletnim, kontroli kompleksowych gospodarki finansowej². Podstawowymi kryteriami dokonywania oceny kontrolowanych obszarów, wskazanymi w art. 5 ust. 1 u.r.i.o., są zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym oraz zgodność z prawem (legalność). Według kryterium legalności, podstawę kontroli stanowią źródła prawa ogólnie obowiązującego jak również akty wewnętrzne podejmowane przez organy podmiotów kontrolowanych, w szczególności odnoszące się do ich organizacji i funkcjonowania, prowadzenia gospodarki finansowej (m.in. uchwały i zarządzenia w sprawach budżetu), a ponadto wzorcem przy badaniu legalności mogą być m.in. zawarte umowy, rozstrzygnięcia organów nadzoru administracyjnego, sądów³.

Z przepisów niniejszej ustawy wynika zakres przedmiotowy kontroli przeprowadzanych przez izby. W treści art. 5 ust.1 u.r.i.o. ustawodawca zaakcentował powinność obejmowania

¹ ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 113 z późn. zm.), dalej: u.r.i.o.,

² patrz art. 7 ust. 1 u.r.i.o.,

³ M. Stec (red.), A. Babczuk, P. Ciszewski, B. Cybulski, L. Etel, W. Miemieć, Z. Mykowska, M. Paczocha, S. Płazek, D. Renczyński, J.M. Salachna, S. Sroćki, R. Trykozko, W. Witalec, Z.K. Wójcik, W. Wróbel, *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Oficyna, 2010, SIP LEX,

badaniem dwóch obszarów w ramach gospodarki finansowej, tj. realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne.

Ze względu na brak przepisów definiujących kontrolę kompleksową, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych [dalej: KR RIO], w celu ujednoczenia działań kontrolnych, ustaliła ramową tematykę kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego [dalej: jst]⁴. W podjętej uchwale⁵ KR RIO wyznaczyła pięć podstawowych aspektów funkcjonowania jednostek samorządowych⁶, które winny być brane pod uwagę przy opracowywaniu programów kontroli o charakterze kompleksowym, w tym m.in. wydatki budżetowe z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Rygor wydatkowania środków publicznych na zasadach wynikających z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁷ został narzucony na mocy art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych⁸, w myśl którego, jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Zastrzeżenie w ustawie takiego systemu dokonywania zakupów (dostaw, usług i robót budowlanych), przez jednostki sektora finansów publicznych, ma na celu zapewnienie racjonalnego wydatkowania środków publicznych, przeciwdziałanie korupcji w trakcie ubiegania się o zamówienia publiczne. Gwarancję efektywnego i gospodarnego dysponowania środkami publicznymi, stanowią zasady obowiązujące przy udzielaniu zamówień publicznych⁹, a w szczególności:

- zasada uczciwej konkurencji, pozwalająca na dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty,
- równego traktowania podmiotów obiegających się o zamówienie publiczne, ściśle związana z poprzednią zasadą, zakazująca dyskryminowania bądź faworyzowania

⁴ P. Walczak, *Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=24055&cHash=c30ca65d1d8f8e956e70df68a7a6b5df,

⁵ uchwała nr 2/2011 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego,

⁶ ramowy zakres kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jst przewiduje realizację następujących zagadnień: ustalenia ogólnoorganizacyjne, księgowość i sprawozdawczość, budżet jednostki samorządu terytorialnego, gospodarka mieniem, rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi,

⁷ ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.) (dalej: P.z.p.),

⁸ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.),

⁹ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, ABC, 2011, SIP LEX,

wykonawców, a także nakazująca prowadzenie postępowania w sposób gwarantujący równe szanse otrzymania zamówienia¹⁰,

- bezstronności, sprowadzająca się do występowania, po stronie zamawiającego, w czasie przygotowania i prowadzenia postępowania, osób bezstronnych i obiektywnych. W przeciwnym razie skutkowałyby to negatywnie na zachowanie uczciwej konkurencji i równości traktowania wykonawców. Zapewnienie przestrzegania tej zasady stanowią przepisy art. 17 P.z.p. przewidujące mechanizmy wyłączenia osób pozostających w określonych związkach z wykonawcami¹¹,
- jawności, stanowiąca zagwarantowanie powszechnego dostępu do informacji o prowadzonych postępowaniach, pozwalająca na urzeczywistnienie zasad uczciwej konkurencji i równości traktowania oferentów, stanowiąca jedno z najprostszych i najskuteczniejszych narzędzi antykorupcyjnych¹²,
- zachowania formy pisemnej, oznacza, że najistotniejsze czynności zarówno zamawiającego jak i oferentów winny być udokumentowane,
- powszechności stosowania, wyrażająca się obowiązkiem stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych w razie wydatkowania środków publicznych przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, a także dokonywania niektórych wydatków „publicznych” przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych w tym podmiotów prywatnych¹³.

Na doniosłość stosowania się do przepisów P.z.p. wskazała Główna Komisja Orzekająca, która w orzeczeniu nr DF/GKO/Odw.-134/170-171/02, wydanym w dniu 13 lutego 2003 r., stwierdziła, że istotne jest rygorystyczne stosowanie postanowień ustawy przez podmioty wydatkujące środki na zamówienia. Nawet nieznaczne czasami uchybienia, z punktu widzenia zamawiającego, mogą okazać się ważącymi na wynik postępowania i nie mogą być w żaden sposób minimalizowane¹⁴.

Wypełniając obowiązki, jakie stawia u.r.i.o., Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu przeprowadziła, w 2013 r., 42 kontrole, w tym 19 kontroli kompleksowych (13 w gminach, 5 w powiatach i 1 w Województwie Opolskim), 15 kontroli problemowych,

¹⁰ A. Bazan, J.E. Nowicki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LEX, 2014, SIP LEX,

¹¹ M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych*, LEX, Warszawa, 2012, s.11,

¹² A. Szyszkowski, A. Trzeźniewska-Markowicz, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz dla praktyków*, ODDK, Gdańsk, 2010, s.34,

¹³ J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s.9,

¹⁴ orzeczenie GKO z dnia 13 lutego 2003 r., nr DF/GKO/Odw.-134/170-171/02, SIP LEX nr 80068,

6 doraźnych i 2 kontrole sprawdzające. W trakcie wszystkich kontroli kompleksowych oraz większości kontroli doraźnych, podjęto czynności mające na celu ustalenie, czy wyboru wykonawców (dostaw, usług, robót budowlanych) dokonywano w drodze ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ocenę poprawności stosowania procedur wynikających z przepisów tejże ustawy.

Próbę przyjętą do badania stanowiło 116 zamówień publicznych udzielonych głównie w trybie przetargu nieograniczonego.

W wyniku przeprowadzonych kontroli ujawniono 102 przypadki naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych, w trakcie postępowań prowadzonych przez 21 jednostek. Jednocześnie nie zidentyfikowano działań polegających na nieprzestrzeganiu zasady zakazującej dzielenia zamówienia na części lub zaniżenia jego wartości, w celu uniknięcia stosowania ustawy bądź procedur wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zarówno przygotowania postępowań jak również ich przeprowadzania. Poniżej przedstawiono najpoważniejsze oraz najliczniej występujące.

1. Nieprzestrzeganie zasad udzielania zamówień publicznych

Zasady zapisane w art. 7 i następnych P.z.p. mają zastosowanie w odniesieniu do wszystkich trybów udzielania zamówień publicznych i stanowią one podstawę tego systemu. Naruszenie przepisów określających te reguły przy udzielaniu zamówień publicznych jest rażącym naruszeniem ustawy¹⁵.

Kontrole przeprowadzone w roku 2013 wskazały na dwa przypadki naruszenia zasad rządzących udzielaniem zamówień publicznych.

W Gminie I. zamówienia na obsługę prawną Urzędu oraz jej jednostek organizacyjnych udzielono bez przeprowadzenia postępowania w trybie P.z.p.. W oparciu o wysokość miesięcznego wynagrodzenia ustalono wartość tego zamówienia na kwotę 144 000 zł netto, co stanowi równowartość 35 824,46 euro obliczonej w oparciu o rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych. Oznacza to, że przekroczony został próg wartości 14 000,00 euro poniżej, którego na podstawie art. 4 ust. 8 P.z.p. można udzielić zamówienia bez stosowania procedur określonych przepisami wyżej przywołanej ustawy. Wójt Gminy udzielając wyjaśnień stwierdził m.in.:

¹⁵ J. Pieróg, op. cit. s. 58,

„(...)Uważałam, że umowa przygotowana przez kancelarię prawną jest prawidłowa. Umowa została rozwiązana za porozumieniem stron i poprawiona z dniem 11.07.2013 r. i wówczas nie została naruszona ustawa Prawo zamówień Publicznych. Obecnie rozpoczniemy procedury wyłonienia nowej kancelarii zapewniającej obsługę prawną dla urzędu gminy.”

W opisywanym przypadku na moment udzielania zamówienia, jego wartość wyrażona w euro przekroczyła próg 14 000. Tym samym zamawiający na podstawie przepisu art. 7 ust.1, art. 10 w związku z art. 5 ust. 1 i 1a P.z.p. zobowiązany był przed podpisaniem przedmiotowej umowy do przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Naruszenie zasady równości ujawniła kontrola prowadzona w Gminie K.

Zamawiający odrzucił ofertę Firmy V. nadesłaną do przetargu nieograniczonego na dowóz uczniów do szkół podstawowych i gimnazjum na terenie Miasta i Gminy K. w roku szkolnym 2009/2010 uznając, że oferta ta nie zawierała sposobu obliczenia ceny. Jednocześnie nie odrzucił drugiej oferty, nadesłanej przez Spółkę z siedzibą w G. pomimo, iż oferty obu przewoźników zostały sporządzone w analogiczny sposób. Obaj oferenci biorący udział w postępowaniu, w jednakowy sposób zrozumieli treść wymagań dotyczących oferty, określonych w siwz, i w ten sam sposób sporządzili swoje oferty, tj. nie zamieszczali w nich zapisu wyliczenia ceny wg wzoru wskazanego przez zamawiającego, informację że została ona wyliczona zgodnie ze sposobem określonym w pkt 4 rozdziału 3 siwz. Niestosując jednej miary do obu wykonawców biorących udział w postępowaniu, poprzez odrzucenie oferty firmy V. przy jednoczesnym uznaniu oferty złożonej przez Spółkę z siedzibą w G. za prawidłową, Zamawiający naruszył zasadę równego traktowania.

2. Nieprawidłowości związane z ustaleniem wartości zamówienia

Szczegółowe wytyczne dotyczące sposobów ustalenia wartości zamówienia, ze względu na rodzaj i przedmiot oraz okres, na który się go udziela, zostały zapisane w art. 32- 34 P.z.p. Podstawę określenia wartości zamówienia wskazuje art. 32 P.z.p., zgodnie z którym stanowi ona całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług (VAT), ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Zatem wartość tę należy ustalać na podstawie przewidywanego wynagrodzenia wykonawcy, nie zaś ceny jaką będzie trzeba zapłacić¹⁶.

¹⁶ J. Pieróg, op. cit. s. 150,

Nieprawidłowy sposób ustalenia wartości szacunkowej zamówienia stwierdzono podczas kontroli 5 zamówień udzielonych przez Zespół Obsługi Szkół w O. oraz 1 zamówienia w Gminie O. W wszystkich przypadkach wartość ta została ustalona wraz z podatkiem VAT. W złożonych wyjaśnieniach wskazywano na pomyłkę, jako powód naruszenia prawa.

Ustawa precyzuje także terminy, w których zamawiający powinien ustalić przedmiotową wartość. I tak w myśl art. 35 P.z.p. ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, którego przedmiotem są roboty budowlane.

Badanie przeprowadzone w Gminie P. pozwoliło ustalić, że przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia, którego przedmiotem była przebudowa dróg osiedlowych w P., podstawą ustalenia wartości był kosztorys inwestorski sporządzony w dniu 3 grudnia 2008 r., zatem trzy lata i 11 miesięcy wcześniej niż termin ustalenia wartości szacunkowej zamówienia.

Burmistrz oraz Kierownik stwierdzili m.in., że: „Kosztorys inwestorski był sporządzony dla całości zadania pn. „Przebudowa dróg osiedlowych przy ul. Mickiewicza oraz ul. Kolorowej wraz z przyległymi ulicami” i w momencie rozpoczęcia realizacji zadania, na podstawie powyższego kosztorysu została ustalona wartość zamówienia i wybór procedury przetargowej. Z uwagi na ilość posiadanych środków finansowych zadanie realizujemy w etapach, lecz przetargi były i będą ogłaszane w tym samym trybie przetargowym jak dla całego zadania. Ceny robót drogowych w ostatnich latach pozostają na praktycznie nie zmienionym poziomie co obserwujemy przy innych inwestycjach drogowych realizowanych przez Gminę P.(...). Tak więc jedynym efektem ewentualnego uaktualnienia kosztorysu inwestorskiego byłoby poniesienie dodatkowych kosztów związanych ze zleceniem jego uaktualnienia.”

Za komentarzem Dzierżanowski W., Jerzykowski J., Stachowiak M., Prawo zamówień publicznych. Komentarz WKP 2012 do art. 35: „Ustawa precyzuje czas dokonania ustalenia wartości zamówienia w odniesieniu do momentu wszczęcia postępowania, a więc dla trybów rozpoczynających się publikacją ogłoszenia - od jego udostępnienia, (...). Przepis ma na celu zobligowanie zamawiających do wszczynania postępowań, po ustaleniu wartości jak najbardziej odpowiadającej warunkom na rynku. (...) Ze względu na czasochłonność sporządzania kosztorysu inwestorskiego lub planowanych kosztów prac

projektowych i wykonania robót budowlanych przewidzianych w planie funkcjonalno-użytkowym dla robót budowlanych termin ten został wydłużony do 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania. Jeżeli wartość zamówienia została określona wcześniej, zamawiający dokonuje czynności ponownie, w praktyce aktualizując poprzednie ustalenia. Nie ma przy tym obowiązku ustalania w każdym przypadku wartości zamówienia od nowa, wystarczające jest sprawdzenie, czy zmieniły się czynniki wpływające na ustalenie wartości zamówienia, a jeżeli zaistniały zmiany na właściwym rynku - ich uwzględnienie.” Zdaniem kontrolujących czas który upłynął od momentu sporządzenia kosztorysu inwestorskiego do momentu ustalenia wartości szacunkowej zamówienia był znaczny, bo wynosił przeszło 3 lata. W takim czasie bez wątpienia mogły zajść okoliczności mające wpływ na ustalenie wartości zamówienia, zwłaszcza gdy bierze się pod uwagę aktualne okoliczności odpowiadające warunkom na rynku. W takim przypadku należało co najmniej dokonać analizy i potwierdzić aktualność wykonanego w dniu 3 grudnia 2008 r. kosztorysu inwestorskiego.

3. Nieprawidłowe sporządzenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia

Specyfikacja stanowi jeden z podstawowych dokumentów przetargowych, który jest tworzony w celu przedstawienia wykonawcom informacji niezbędnych do sporządzenia prawidłowych ofert. Jest to zgodne z tezą zawartą w wyroku nr KIO/UZP 1265/09 z dnia 19 października 2009 r., w którym KIO stwierdziła, że: „specyfikacja stanowi instrukcję dla wykonawców, w jaki sposób mają sporządzić poprawną ofertę, przy tym, jeśli wykonawcy postąpią zgodnie z tą instrukcją, zamawiający nie może wykluczyć wykonawcy ani odrzucić jego oferty”. Ponadto KIO zwróciła uwagę na doniosłość tegoż dokumentu, wyrażając pogląd, iż: „zamawiający związany jest postanowieniami specyfikacji (i wyjaśnieniami do niej) w takim samym stopniu jak wykonawcy”¹⁷.

Gmina B., sporządzając specyfikacje do dwóch przetargów nieorganicznych, na dowóz uczniów do szkół, nie zawarła opisu sposobu obliczenia ceny, tj. informacji jakie składniki cenotwórcze należy wziąć pod uwagę ustalając wartość oferty.

Podobną nieprawidłowość wykryła kontrola przeprowadzona w Gminie D., która to jednostka nie zawarła w siwz wszystkich wymaganych ustawowo elementów.

Zamawiający nie określił istotnych dla stron postanowień, które miały być wprowadzone do treści zawieranej umowy.

¹⁷ wyrok KIO z dnia 19 października 2009, nr KIO/UZP 1265/09, SIP LEX nr 526360,

4. Nieprawidłowości dotyczące wadium

Ustawodawca narzuca na zamawiającego obowiązek żądania od wykonawców wniesienia wadium¹⁸, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust.8 P.z.p. Jednocześnie pozostawia zamawiającemu możliwość wyboru w tej kwestii, jeżeli wartość zamówienia jest niższa niż progi unijne oraz bez względu na wartość, gdy przedmiotem zamówienia są usługi niepriorytetowe¹⁹.

Kontrola przeprowadzona w Gminie D. ujawniła, że w przypadku zamówienia, którego wartość szacunkowa została ustalona w kwocie 1 136 494,00 zł (282 738,08 euro), Zamawiający postanowił, iż nie będzie żądał od wykonawców wniesienia wadium. Wójt Gminy, w złożonym wyjaśnieniu stwierdził, że nieprawidłowość jest „(...)konsekwencją niezastosowania w przetargu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (Dz.U. z 2009 r. Nr 224, poz. 1795). (...) Pracownik poprzez nieuwagę nie zastosował w/w rozporządzenia”.

Zgodnie z art. 45 ust. 4 P.z.p., wysokość wadium ustala się w stosunku procentowym do wartości zamówienia, przy zastrzeżeniu, że nie może być ona większa niż 3 % tej wartości. *Unormowań tych nie przestrzegało Miasto O., które w przetargu nieograniczonym, którego przedmiotem była termomodernizacja budynku szkolnego oraz wydzielenie klatek schodowych, ustaliło wysokość wadium w kwocie 60 0000 zł, co stanowiło 3,1% wartości szacunkowej zamówienia. W wyjaśnieniu złożonym podczas kontroli podano, że „ (...) Prawidłowa kwota wadium w niniejszym postępowaniu, w maksymalnej wysokości, winna wynosić 57 945,92 zł. Omyłka najprawdopodobniej wynika z błędnego zaokrąglenia powyższej kwoty, co spowodowało przekroczenie wskaźnika 3%”.*

Kwestie dotyczące zwrotu wadium regulują przepisy art. 46 P.z.p., w myśl których zamawiający ma obowiązek niezwłocznego dokonania zwrotu wadium w przypadku upływu określonego w siwz terminu związania ofertą, zawarcia umowy i wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, unieważnienia postępowania. Zwrot ten nie wymaga od wykonawców podejmowania jakichkolwiek działań w tym zakresie.

¹⁸ art. 45 P.z.p.,

¹⁹ por. art. 5 P.z.p.,

Kontrola w Mieście O. wykazała, że w dniu 31.07.2012 r zamawiający zamieścił ogłoszenie o wyborze najkorzystniejszej oferty na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń w jego siedzibie. W dniu 02.08.2012 r. dokonał zwrotu aneksu do gwarancji ubezpieczeniowej złożonej przez Zakład Budowlany B. K. z N. Natomiast oryginał gwarancji ubezpieczeniowej zapłaty wadium nr 02GJ13/12/00198 z dnia 05.06.2012 r. złożonej przez tego wykonawcę zwrócono dopiero w dniu 10.01.2013 r.

W wyjaśnieniu złożonym przez podinspektorów w Wydziale Inwestycji Miejskich oraz Zastępcę Naczelnika Wydziału Inwestycji Miejskich wskazano m.in., że: „(...)oryginał gwarancji ubezpieczeniowej zapłaty wadium złożonej w kasie UM O. nie został zwrócony niezwłocznie. Dyspozycja zwrotu wadium została przekazana z opóźnieniem (...). Powyższe najprawdopodobniej mogło wynikać z faktu, że w pierwszym rozstrzygnięciu postępowania zamawiający uznał za najkorzystniejszą ofertę firmy Zakład Budowlany B. K., której dotyczy omawiana gwarancja, w takiej sytuacji wadium zwraca się wykonawcy po podpisaniu umowy. Jednakże po złożeniu przez firmę A. Systemy Budowlane Sp. z o.o. informacji o niezgodnej z przepisami czynności podjętej przez zamawiającego doszło do ponownego wyboru oferty najkorzystniejszej tj. złożonej przez firmę A. Systemy Budowlane Sp. z o.o. Przedłużająca się procedura przetargowa spowodowała, że oryginał gwarancji złożony w kasie UM O. nie został zwrócony zgodnie z art. 46 ustawy Prawo zamówień publicznych przez niedopatrzenie”.

W sytuacji, gdy wykonawca, którego oferta została wybrana nie wniesie wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami²⁰.

Do regulacji tej nie zastosowała się Gmina B. przy przeprowadzaniu dwóch przetargów na dowóz uczniów do szkół.

Wadium do przetargu II i III, w wysokości 10 000 zł, zostało wniesione z zachowaniem terminu określonego w siwz, tj. odpowiednio w dniu 26.06.2006 r. oraz w dniu 29.06.2009 r. Zwolnienia tych kwot dokonano w dniu 24.10.2006 r. (w II przetargu) i w dniu 30.10.2009 r. (w III przetargu). W oparciu o dane wynikające z ksiąg rachunkowych ustalono, że w żadnym z badanych przypadków, oferent nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zatem mając na względzie terminy zawarcia umów (w wyniku przetargu oznaczonego nr II w dniu 7.08.2006 r. i w dniu 7.07.2009 r. po przeprowadzeniu przetargu

²⁰ por. art. 46 ust. 5 P.z.p.,

oznaczonego nr III) oraz fakt, iż w żadnym badanym przypadku oferent nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy wskazać należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 46 ust. 5 pkt 2 P.z.p. zamawiający winien był zatrzymać wadium wraz z odsetkami.

W wyjaśnieniu, Kierownik ZOOKiS w B. stwierdził : „Na dzień podpisania umów, nie zostało wniesione przez oferenta zabezpieczenie należytego wykonania tych umów. Z uwagi na to wadium wniesione do przetargów zostało zatrzymane na potrzeby tego zabezpieczenia. Nie umiem wyjaśnić dlaczego, pomimo braku wniesienia zabezpieczenia, kwoty zatrzymanego wadium zostały zwolnione”.

5. Zastosowanie niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia

Przepisy ustawy wskazują na osiem trybów udzielenia zamówienia, spośród których wyróżniają dwa przetarg nieograniczony i ograniczony, uznając je za podstawowe²¹. Zastosowanie trybów podstawowych nie wymaga spełnienia przesłanek ustawowych, a ich wybór nie wymaga uzasadnienia. W odróżnieniu od podstawowych, gwarantujących pełną konkurencyjność, pozostałe tryby wpływają na ograniczenie kręgu podmiotów mogących wziąć w nich udział, stąd możliwość ich zastosowania wiąże się z koniecznością spełnienia warunków określonych w ustawie²².

Wnioski takie znajdują także potwierdzenie w wyroku nr KIO/UZP 812/09; KIO/UZP 833/09 Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 14 lipca 2009 r.²³: „W systemie zamówień publicznych, zgodnie z zasadą prymatu trybów przetargowych wyrażoną w art. 10 ust. 1 Pzp podstawowymi trybami udzielania zamówień są tryby przetargowe (przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony) i w związku z tym zamawiający może zastosować te tryby w każdych okolicznościach bez wykazywania zaistnienia jakichkolwiek przesłanek. Natomiast zamawiający jest uprawniony do zastosowania innych trybów tylko w przypadkach określonych w ustawie”.

Nieprawidłowość polegającą na zastosowaniu niewłaściwego trybu ujawniono w trakcie kontroli w Województwie Samorządowym. *Udzielając zamówienia na dostawę nowego samochodu, Zamawiający sporządził specyfikację istotnych warunków zamówienia,*

²¹ por. art. 10 P.z.p.,

²² M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, op. cit., s. 121,

²³ wyrok KIO z dnia 14 lipca 2009 r., nr KIO/UZP 812/09; KIO/UZP 833/09SIP LEX nr 509931

w której określił, że postępowanie prowadzone będzie w trybie zapytania o cenę, na podstawie art. 69 – 73 ustawy P.z.p.

Analiza opisu przedmiotu zamówienia, będącego załącznikiem do siwz pozwoliła stwierdzić, że zamawiający oczekiwał dostawy nowego samochodu osobowego, który powinien posiadać parametry oraz wyposażenie m.in. takie jak: silnik wysokoprężny o mocy minimum 150 KM, lusterko wewnętrzne automatycznie redukujące efekt oświetlenia światłami samochodów jadących z tyłu, felgi aluminiowe, elektrycznie otwierane szyby przednie i tylne, klimatyzację elektroniczną dwustrefową, nawiew klimatyzacji na tylną kanapę z regulacją, reflektory bixenonowe z automatyczną regulacją sterowania oraz z systemem doświetlania zakrętów, czujniki parkowania – tył.

Zgodnie z art. 70 P.z.p.: „Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8”. Zatem katalog dostaw pozyskiwanych w trybie zapytania o cenę nie jest katalogiem zamkniętym.

Oferty sprzedaży samochodów są powszechne zarówno z uwagi na wielość podmiotów oferujących tego typu towar, jak i możliwość zakupu samochodu przez każdego potencjalnie zainteresowanego. Również standardy jakościowe zostały wypracowane przez rynek samochodowy, aczkolwiek oferta standardowa poszczególnych salonów samochodowych niejednokrotnie różni się.

Określenie przedmiotu zamówienia w sposób wykraczający poza przyjęty dla tego przedmiotu standard czyni ten przedmiot produktem dostosowanym do indywidualnych potrzeb, a zatem wykracza poza dostawę o ustalonych standardach jakościowych.

Zatem zamawiający nie mógł udzielić tego zamówienia w trybie zapytania o cenę.

Stanowisko takie podzieliła KIO w Uchwale sygn. akt KIO/KD 77/12 z dnia 28 sierpnia 2013 r. wskazując że: „ (...) dostawa samochodów opisanych przez Zamawiającego nie jest dostawą o ustalonych standardach jakościowych, gdyż dostawy tej nie można zakwalifikować do zamówień typowych, charakteryzujących się małym stopniem złożoności, łatwo dającym się porównać. Za typowy i standardowy produkt nie można uznać dostawy samochodów, gdyż produkty te w zależności od klasy, modelu i marki charakteryzują się różnymi parametrami technicznymi poszczególnych elementów konstrukcyjnych oraz wyposażenia, zatem nie sposób uznać je za dobra o ustalonych standardach jakościowych. Zatem (...) nie można, mając na uwadze wielość klas, producentów i marek samochodów o różnych parametrach technicznych, uznać, iż jest on

produktem typowym, charakteryzującym się małym stopniem złożoności, łatwo dającym się porównać np. pod względem jakości, funkcjonalności czy też posiadanych parametrów z innymi produktami tego typu – i biorąc pod uwagę fakt, iż rynek samochodowy charakteryzuje się istotnym zróżnicowaniem w zakresie marek, typów, jak również modeli samochodów w zakresie zastosowanych rozwiązań technologicznych czy wyposażenia oraz możliwości określenia wymagań zamawiającego w zakresie poszczególnych komponentów zamawianych samochodów - należało uznać, iż Zamawiający nie wykazał, że zasadnym było w tak opisanym stanie faktycznym zastosowanie trybu zapytania o cenę.”

6. Nieprawidłowości dotyczące ogłoszeń

Przepisy P.z.p.²⁴ obligują zamawiającego do publikowania, ogłoszeń o zamówieniu publicznym i o udzieleniu zamówienia. W sytuacji gdy wartość zamówienia nie przekracza progu określonego w art. 11 ust. 8 P.z.p. ogłoszenia winny być podawane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP). Jeżeli zaś wartość ta jest większa lub równa progowi unijnemu, ogłoszenie przekazuje się Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Publikowanie ogłoszeń ma na celu zapewnienie powszechnego i równego dostępu do zamówień publicznych, jak również zwiększenie konkurencji (ogłoszenie o zamówieniu). Zatem stanowi gwarancję zapewnienia zasad jawności, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Pomimo tak istotnej roli jaką pełnią ogłoszenia w systemie zamówień publicznych, nieprawidłowości dotyczących właśnie tego elementu postępowania stanowiły jedną z najliczniej reprezentowanych grup w obszarze wyników kontroli zrealizowanych w 2013 r.

Naruszenie przepisów art. 40 ust. 3 P.z.p., poprzez niezamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu publicznym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej stwierdzono podczas kontroli w Gminie D.

Wartość przedmiotu zamówienia została określona na kwotę 1 136 494,00 zł, stanowiącą równowartość 282 738,08 euro.

²⁴ art. 11, art. 40P.z.p., art. 92 P.z.p., art. 95 P.z.p., art. 115 P.z.p.,

Ogłoszenie o przetargu, którego przedmiotem było zaciągnięcie przez Gminę D. kredytu w kwocie 2 673 602,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek, zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych, na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego oraz na stronie internetowej zamawiającego w dniu 23.05.2012 r. Ogłoszenie to nie zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. W przedmiotowym zakresie kontrolujący przyjęli wyjaśnienia od Inspektora ds. gospodarki komunalnej i zagospodarowania przestrzennego oraz Wójta Gminy, którzy podali, że: „[...] Brak publikacji ogłoszenia o w/w przetargu nieograniczonym w Urzędzie Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich jest spowodowane niezastosowaniem, przez zapomnienie pracownika, rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 224, poz.1795) [...]”.

W trakcie kontroli czterech Gmin ujawniono, że przeprowadzając trzy postępowania przetargowe, Zamawiający nie stosowali się do obowiązku dotyczącego publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia.

Sytuację taką kontrolujący zastali m.in. w Powiecie G., gdzie po rozstrzygnięciu przetargu na wykonanie i dostawę tablic rejestracyjnych, a następnie po zawarciu umowy, Zamawiający nie przekazał do BZP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. W złożonym wyjaśnieniu Główny Specjalista – sekretarz Komisji Przetargowej poinformował: „Przeprowadzając całe postępowanie o zamówienie publiczne na koniec sporządzam gotową umowę, którą następnie przekazuję kierownikowi wydziału prowadzącemu realizację zadania. Kierownik uzyskuje podpisy osób występujących w umowie po stronie zamawiającego, a następnie uzyskuje podpisy osób występujących po stronie wykonawcy (nie wiem czy umowy zostają wysyłane, czy też zostaje wykonawca wzywany do podpisania umowy). Upływa jakiś czas od przekazania przeze mnie umowy do podpisania do momentu podpisania umowy. O fakcie i terminie podpisania umowy najczęściej nie jestem informowany przez kierownika wydziału w związku z tym ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczam na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych dopiero gdy otrzymuję fakturę wraz z załączoną umową”.

Podobne nieprawidłowości wystąpiły w Gminie D.

W dniu 14.06.2012 r. Zamawiający podpisał umowę z wybranym wykonawcą. Następnie w dniu 18.06.2012 r. zamieścił o tym fakcie ogłoszenie w BZP, na swojej stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu. Pomimo, iż wartość zadania przekroczyła próg określony w art. 11 ust. 8 P.z.p. ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nie zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Z wyjaśnienia złożonego przez Inspektora ds. gospodarki komunalnej i zagospodarowania przestrzennego oraz Wójta Gminy wynika, że przyczyną nieprawidłowości było niezastosowanie do przeprowadzonego postępowania przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Obowiązek upublicznienia dotyczy także zawiadomień o wyborze najkorzystniejszej oferty i wynika on z dyspozycji art. 92 P.z.p. Takie też stanowisko zaprezentowała Krajowa Izba Odwoławcza, która w wyroku KIO/UZP 1066/10 z dnia 24 czerwca 2010 r.²⁵ stwierdziła, że: „(...) Czynność opisana w art. 92 ustawy stanowi obowiązek a nie uprawnienie Zamawiającego. Obowiązek zawiadomienia wykonawców wywodzi się z zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia. W przypadku wykonawców wykluczonych z postępowania lub wykonawców których oferty zostały odrzucone w postępowaniu zawiadomienie o wyniku postępowania związane jest nierozdzielnie z możliwością skorzystania przez tych wykonawców z zagwarantowanych ustawowo środków ochrony prawnej. Tak więc niedopuszczalne a zarazem niezgodne z zasadami ustawy jest niestosowanie lub jedynie częściowe stosowanie regulacji art. 92 ustawy. Brak wypełnienia lub jedynie częściowe wypełnienie przez Zamawiającego regulacji art. 92 ustawy narusza wyartykułowaną w art. 7 ust. 1 ustawy zasadę równego traktowania wykonawców i zachowania uczciwej konkurencji, a także zasadę udzielania zamówień publicznych wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy wskazaną w art. 7 ust. 3 ustawy. Jednocześnie działanie Zamawiającego narusza również zasadę zgodnego z ustawą Prawo zamówień publicznych postępowania Zamawiającego w trakcie prowadzenia procedury o udzielenie zamówienia publicznego(...)”.

Niedopełnienie obowiązku, o którym mowa powyżej ujawniono podczas kontroli prowadzonej w Województwie Samorządowym.

²⁵ wyrok KIO z dnia 24 czerwca 2010 r., nr KIO/UZP 1066/10, SIP LEX nr 585378,

Po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty, Zamawiający zawiadomił o tym fakcie wykonawców, którzy brali udział w postępowaniu, przesyłając do nich w dniu 09.12.2010 r. pismo nr DOA.IV-33213-28/2010. Ponadto informację o wyborze najkorzystniejszej oferty zamieścił w swojej siedzibie, w miejscu publicznie dostępnym. Jednocześnie wśród dokumentów przedstawionych do kontroli brak było potwierdzenia zamieszczenia tejże informacji na stronie internetowej. W wyjaśnieniu pobranym na tę okoliczność Główny Specjalista w Departamencie Organizacyjno-Administracyjnym potwierdził, naruszenie przepisów art. 92 ust. 2 P.z.p., poprzez nieumieszczenie przedmiotowej informacji na stronie internetowej. iż informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty nie znalazła się na stronie internetowej.

W odniesieniu do obowiązku upublicznienia informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, ustawodawca narzuca na zamawiającego reżim czasowy²⁶, tj. zobowiązuje do ich publikacji (niezależnie od wartości) niezwłocznie po udzieleniu zamówienia, a więc po zawarciu umowy.

W Powiecie N. stwierdzono, że zamawiający przekazał do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszenie o udzieleniu zamówienia przed zawarciem umowy z wybranym wykonawcą. Ogłoszenie zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 7.04.2010 r. Z ustnych wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w N. wynika, że przyczyną powyższego była omyłka.

W odniesieniu do przedstawionego stanu faktycznego, oprócz naruszenia art. 95 ust. 1 P.z.p. kontrolujący wskazali dodatkowo na niewłaściwy obieg dokumentów uniemożliwiający terminowe zamieszczanie przedmiotowych ogłoszeń, a co za tym idzie nie wypełnienie we właściwy sposób obowiązków w zakresie kontroli zarządczej określonych w art. 68 ust. 2 pkt 6 u.f.p., tj. efektywności i skuteczności przepływu informacji.

Uchybienie terminowi publikowania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia ujawniono w przypadku w dwóch przetargów poddanych badaniu w trakcie kontroli przeprowadzonej w Powiecie G.

Po rozstrzygnięciu przetargu na roboty budowlane dotyczące budowy hali sportowej przy ZSO w G., w dniu 20.04.2011 r. zawarta została umowa z wykonawcą. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia opublikowano w BZP w dniu 23.01.2012 r.

²⁶ art. 92P.z.p. i art. 95 P.z.p.

Z wykonawcą zamówienia, którego przedmiotem była przebudowa odcinka drogi powiatowej podpisana została umowa w dniu 30.09.2010 r. Ogłoszenie u udzieleniu zamówienia publicznego zamieszczono w BZP w dniu 15.11.2010 r.

Główny specjalista w wydziale ogólnorganizacyjnym, tłumaczył niedotrzymanie obowiązku niezwłocznego publikowania przedmiotowych ogłoszeń twierdząc: „(...) O fakcie i terminie podpisania umowy najczęściej nie jestem informowany przez kierownika wydziału w związku z tym ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczam na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych dopiero otrzymuje fakturę wraz z załączoną umową”.

Zgodnie z art. 40 ust. 6 P.z.p., ogłoszenia opublikowane w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej lub w inny sposób są podporządkowane zarówno pod względem czasu zamieszczenia, jak i treści, ogłoszeniom przekazanym Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej i zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych²⁷.

Nieprawidłowości dotyczące treści publikowanych ogłoszeń stwierdzono podczas kontroli trzech przetargów przeprowadzonych w Gminie D.

W przetargu na realizację zadania pn. Odwodnienie drogi gminnej w S. treść ogłoszenia o zamówieniu zamieszczonego na tablicy ogłoszeń w siedzibie Zamawiającego oraz zamieszczonego na stronie internetowej Urzędu różniła się od treści ogłoszenia opublikowanego w Biuletynie Zamówień Publicznych. W złożonym wyjaśnieniu, Inspektora ds. gospodarki komunalnej i zagospodarowania przestrzennego, stwierdził m.in., że: „(...)Rozbieżności w ogłoszeniach nie naruszyły zasad równości jak również zasad uczciwej konkurencji, nie pozbawiły możliwości uczestnictwa Wykonawców w postępowaniu, ani nie stworzyły nierównych szans właściwego przygotowania oferty(...)”.

Z kolei w postępowaniu, którego przedmiotem były przewozy i opieka nad dziećmi w czasie drogi do i ze szkół i przedszkola na terenie Gminy D. oraz dowóz i opieka w czasie przewozu dzieci niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie Gminy D. do i z Zespołu Szkół Specjalnych w N., kontrolujący stwierdzili brak zgodności pomiędzy treścią ogłoszenia zamieszczonego na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego oraz zamieszczonego na stronie internetowej Urzędu. W odpowiedzi na pytanie co do

²⁷ M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierzanowski, op. cit., s.257,

przyczyn powstałej sytuacji, Kierownik Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich wyjaśnił, że: „Ad. 1 „W ogłoszeniu zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych w pkt II.1.5. zostały wpisane dwa kody z CPV 60000000-8 Usługi transportowe (z wyłączeniem transportu odpadów) oraz 60100000-9 Usługi w zakresie transportu drogowego. W ogłoszeniu, które zostało zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Gminy i na tablicy ogłoszeń kod ten został rozszerzony o kod pomocniczy 60130000-8 Usługi w zakresie specjalistycznego transportu drogowego osób. Przyczyną nie wpisania kodu pomocniczego 60130000-8 był brak możliwości jego wpisania w programie. W jednym i drugim ogłoszeniu główny kod CPV jest ten sam, który był podstawą do sporządzenia ofert”.

Ad. 2 W ogłoszeniu, które zostało zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Gminy i na tablicy ogłoszeń, część punktów, jakie zostały zamieszczone w ogłoszeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych dotyczących oświadczeń lub dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy, oprócz oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, została omyłkowo pominięta”.

Ad. 3 [...] W przypadku pominięcia wpisu w polu tekstowym program komunikuje, że dane pole nie jest wypełnione i nie pozwala na przejście do punktów kolejnych. Mimo tego, że nie wypełniono pola dot. wadium program BZP pozwolił na dokonanie dalszych wpisów w ogłoszeniu dlatego przystąpiono do uzupełnienia kolejnych wymaganych rubryk w ogłoszeniu, a ta została pomyłkowo pominięta”.

W ocenie kontrolujących, w obu powyższych przypadkach, treść złożonych wyjaśnień pozostawała bez wpływu na fakt naruszenia przepisów art. 40 ust.6 pkt 2 P.zp.

7. Nieprawidłowości dotyczące sporządzania protokołu

Na podstawie art. 96 P.z.p. wprowadzony został obowiązek sporządzania protokołu postępowania, który winien mieć formę pisemną. Przepisy ustawy wskazują na podstawowe informacje jakie winny się znaleźć w tym dokumencie. Rozszerzenie tego katalogu znajduje się w § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁸.

²⁸ rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. Nr 223, poz. 1458)

Nieprawidłowości napotkane podczas kontroli zrealizowanych w 2013 r., dotyczące sporządzania protokołu postępowania można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich zaliczyć można przypadki sporządzania protokołów niezawierających wszystkich wymaganych informacji.

Kontrola wykazała, że Gmina P. sporządzając protokół postępowania o udzielenie zamówienia na przebudowę dróg osiedlowych w P.nie zamieściła w nim informacji o tym, że Zastępca Burmistrza wykonywał czynności w tym postępowaniu.

W kolejnej jednostce – w Powiecie G., z przeprowadzonego postępowania na wykonanie i dostawę tablic rejestracyjnych zamawiający sporządził pisemny protokół. W protokole brak jest informacji dotyczących udzielenia zamówienia tj. informacji o dacie zawarcia umowy i informacji o ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. W złożonym wyjaśnieniu Wicestarosta poinformował, że: „Dnia 05.12.2012 r. podpisany został protokół zatwierdzający wybór podmiotu do realizacji zadania dot. Dostawy tablic rejestracyjnych, który był niezbędny do podpisania umowy. Umowa z dostawcą podpisana była dopiero po zatwierdzeniu czyli 12.12.2012 r.” W odniesieniu do treści złożonego wyjaśnienia kontrolujący stwierdzili, iż żaden z przepisów u.p.z.p. nie uzależnia zawarcia umowy od zatwierdzenia protokołu z przetargu.

Takie same nieprawidłowości wskazała kontrola przeprowadzona w Powiecie N.

Drugą grupę stanowią nieprawidłowości polegające na zamieszczaniu w protokołach informacji niezgodnych ze stanem faktycznym.

I tak na przykład, podczas kontroli w Gminie B. stwierdzono, że w protokole z przetargu, którego przedmiotem była przebudowa nawierzchni Rynku w B. zamieszczono dane, które nie pokrywały się z faktycznymi, tj.:

- 1. data ustalenia wartości szacunkowej – podano 18.05.2012 r. zamiast 24.04.2012 r.*
- 2. termin składania ofert – podano 17.05.2012 r. zamiast 31.05.2012 r.*
- 3. termin otwarcia ofert – podano 24.05.2012 r. zamiast 31.05.2012 r.*

Z kolei kontrola w Mieście O. ujawniła, że w protokole z przetargu nieorganicznego na udzielenie zamówienia pn. Remont pomieszczeń w budynku przy Małym Rynku w O. podano, że umowa została zawarta w dniu 13 sierpnia 2012 r. z firmą PHUP B. z C.,

podczas gdy zgodnie z wynikiem postępowania umowa została zawarta z wykonawcą Zakład Remontowo-Budowlany S.F. z J.

W obu przedstawionych przypadkach, pracownicy merytoryczni, tłumaczyli powstałe sytuacje popełnioną pomyłką.

5. Nieprawidłowości dotyczące umów w sprawie zamówień publicznych

Przepisy ustawy generalnie zakazują zawierania umów na czas nieoznaczony. Wyjątek od tej reguły stanowią umowy w sprawach zamówień wykonywanych w ramach monopoli naturalnych, na rynkach, na których nie istnieje konkurencja²⁹ (dostawy wody z sieci wodnokanalizacyjnej lub odprowadzanie ścieków do takiej sieci; gazu z sieci gazowej; ciepła z sieci ciepłowniczej; licencji na oprogramowanie komputerowe, a także usługi przesyłowe lub dystrybucyjne energii elektrycznej lub gazu ziemnego) kiedy ustawa dopuszcza taką możliwość.

Gmina I., podpisując umowę na obsługę prawną Urzędu Gminy i jej jednostek organizacyjnych, zawarła ją na czas nieokreślony. Wójt Gminy, w złożonym wyjaśnieniu stwierdził, że: „Umowa z Kancelarią Prawną z siedzibą w O. został zawarta na czas nieokreślony przez pomyłkę. Uważałam, że umowa przygotowana przez kancelarię prawną jest prawidłowa (...)”.

Podsumowanie

Analiza wyników kontroli, przeprowadzonych w 2013 r., w zakresie przestrzegania procedur wynikających z przepisów wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych wskazuje, że naruszenie prawa stwierdzano na wszystkich etapach postępowań. Nieprawidłowości te dotyczyły głównie przestrzegania zasad oraz wyboru trybu udzielenia zamówień, ustalania wartości szacunkowej zamówienia, pobierania wadium, sporządzania i publikacji ogłoszeń, sporządzania protokołów i umów. Nieprawidłowości te polegały przede wszystkim na nieprzebrzeganiu przepisów prawa. Zasadniczym powodem ich występowania było niezachowanie należytej staranności przy realizacji procedur ustawowych przez

²⁹ M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, op. cit., s.637,

²⁹ orzeczenie GKO z dnia 30 września 2004 r., DF/GKO/Odw.-71/99/2004/870, niepubl

pracowników merytorycznych, ale także brak skutecznej kontroli i nadzoru ze strony kierownictwa jednostek. Przyczyny powstania nieprawidłowości jak również ich liczebność mają szczególne znaczenie wobec faktu, iż wprowadzenie przepisów o zamówieniach publicznych ma na celu zapewnienie racjonalnego wydatkowania środków publicznych, przeciwdziałanie korupcji w trakcie ubiegania się o zamówienia publiczne oraz zapewnienie równego traktowania dostawców i wykonawców przez stworzenie uczciwej konkurencji .

autor opracowania

Joanna Perucka

starszy inspektor kontroli RIO w Opolu