



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-008-02/2014
P/14/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/009 – Zamówienia publiczne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Agnieszka Klimowicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92073 z dnia 25 listopada 2014 r. 2. Piotr Bielecki, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 92074 z dnia 25 listopada 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Nieporęt Pl. Wolności 1, 05-126 Nieporęt
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Maciej Mazur, Wójt Gminy Nieporęt <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Wójta Gminy Nieporęt dotyczącą udzielenia zamówienia publicznego pn. *Budowa kanalizacji sanitarnej na odcinku Białobrzegi-Rynia*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, z wyjątkiem działań opisanych poniżej, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: PZP).

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości miały charakter formalny, nie wpłynęły na realizację zamówienia (w tym na wybór wykonawcy) i według dokumentu pn. *Wymierzanie korekt finansowych za naruszenie prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE*, opracowanego przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej, nie skutkują zastosowaniem korekty finansowej. Ustalone nieprawidłowości polegały na:

- zamieszczeniu na stronie internetowej Gminy Nieporęt specyfikacji istotnych warunków zamówienia przed publikacją ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, czym naruszono art. 42 ust. 1 PZP;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

- ujawnieniu źródła zapytania w trakcie wyjaśniania treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ), co było niezgodne z art. 38 ust. 2 PZP;
- niezasadnym wzywaniu wykonawcy do uzupełnienia oferty oraz niewzwaniu dwóch innych wykonawców do uzupełnienia oferty, co było niezgodne z art. 26 ust. 3 PZP;
- nierzetelnym sporządzeniu protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Na podstawie zarządzenia nr 302/2010 Wójta Gminy Nieporęt z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie nadania *Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Nieporęt*³, wykonywanie zadań w zakresie realizacji przepisów o zamówieniach publicznych, koordynowanie działań Urzędu w powyższym zakresie, w tym prowadzenie odpowiednich procedur związanych z realizacją zamówień publicznych należało do Działu Inwestycji i Zamówień Publicznych, kierowanego przez Zastępcę Wójta.

Zarządzeniem wewnętrznym nr 84/2011 Wójta Gminy Nieporęt z dnia 27 czerwca 2011 r. został nadany *Regulamin udzielania zamówień publicznych przez Urząd Gminy Nieporęt z zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych*, który ustalał zasady postępowania i obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu Gminy Nieporęt w zakresie przygotowywania i prowadzenia postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*.⁴

(dowód: akta kontroli str. 18-108)

2. Szczegółowym badaniem objęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane w trybie przetargu nieograniczonego pn. *Budowa kanalizacji sanitarnej na odcinku Białobrzegi-Rynia*, realizowanego w ramach projektu *Dokończenie budowy ochronnego systemu kanalizacyjnego Zalewu Zegrzyńskiego na terenach Gmin Nieporęt i Serock – wchodzących w skład Aglomeracji Serock, w celu przeciwdziałania degradacji krajobrazu i środowiska przyrodniczego na Mazowszu* z Indykatywnego Wykazu Projektów Kluczowych, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁵.

³ Zmienione zarządzeniami nr 62/2011 z dnia 30 marca 2011 r., nr 172/2011 z dnia 31 sierpnia 2011 r., nr 285/2012 z dnia 25 października 2012 r., nr 361/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r., nr 293/2013 z dnia 29 września 2013 r., nr 411/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r. oraz nr 411/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r.

⁴ *Regulamin* stanowił m.in., że dokumenty związane z postępowaniem w sprawie udzielenia zamówienia, powinny być, przed ich przedłożeniem do decyzji/podpisu Wójta, podpisane przez pracownika merytorycznego wykonującego zadania związane z przedmiotem danego zamówienia oraz kierownika merytorycznej komórki organizacyjnej (merytoryczna komórka organizacyjna to dział, biuro lub inna równorzędna wewnętrzna komórka organizacyjna jednostki, wykonująca zadania związane z przedmiotem danego zamówienia). Ponadto, projekty umów podlegały opiniowaniu przez radcę prawnego oraz kontrasygnacie Skarbnika Gminy. Projekt SIWZ był przygotowywany przez pracownika merytorycznego, opiniowany przez Dział Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu Gminy Nieporęt oraz przez radcę prawnego.

Zgodnie z *Regulaminem*, decyzję o ogłoszeniu zamówienia podejmował kierownik jednostki w oparciu o wniosek kierownika merytorycznej komórki organizacyjnej. Kierownik jednostki decydował również o udzieleniu zamówienia, w oparciu o wniosek komisji przetargowej w sprawie wyboru najkorzystniejszej oferty, a w przypadku postępowań, w których nie powołano komisji przetargowej – w oparciu o wniosek merytorycznej komórki organizacyjnej w sprawie wyboru najkorzystniejszej oferty.

⁵ W ramach Priorytetu IV. *Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka* Działania 4.1. *Gospodarka wodno-ściekowa* Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013.

Łączna szacunkowa wartość zamówienia, obejmująca szacunkową wartość robót budowlanych realizowanych w 2013 r. w ramach ww. projektu przez Gminę Nieporęt oraz Miasto i Gminę Serock, przekraczała wartość zamówienia na roboty budowlane, od której był uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, tj. 5 000 000 euro⁶ (szczegóły w dalszej części wystąpienia).

Przedmiot zamówienia *Budowa kanalizacji sanitarnej na odcinku Białobrzegi-Rynia* został ujęty w *Harmonogramie rzeczowo-finansowym*, stanowiącym załącznik do umowy nr RPMA.04.01.00-14-001/13-00 o dofinansowanie ww. projektu. Na jego realizację przewidziano wydatki kwalifikowalne w wysokości 15 075 919,25 zł.

(dowód: akta kontroli str. 109-182, 187-192, 714-777)

3. Zarządzeniem nr 175/2013 Wójta Gminy Nieporęt z dnia 24 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na: „Budowa kanalizacji sanitarnej na odcinku Białobrzegi-Rynia”, została powołana komisja przetargowa do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia pod przewodnictwem Zastępcy Wójta Gminy Nieporęt, co było zgodne z art. 19 ust. 1 PZP.

Komisja przetargowa składała się z pięciu osób, czym spełniała wymóg zawarty w art. 21 ust. 2 PZP. Zasady działania komisji przetargowej oraz obowiązki członków komisji zostały określone w rozdziale III *Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Urząd Gminy Nieporęt z zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych*. Zgodnie z § 13 ust. 2 powyższego *Regulaminu* do zadań komisji przetargowej należało w szczególności:

- przedstawienie kierownikowi jednostki wniosków w zakresie wykluczenia wykonawcy, odrzucenia oferty złożonej w postępowaniu o udzielenie zamówienia, wyboru najkorzystniejszej oferty, unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia,
- udzielanie odpowiedzi na zapytania i wnioski dotyczące treści SIWZ,
- występowanie do wykonawców w sprawie uzupełnienia lub wyjaśnienia treści ofert,
- poprawa omyłek w ofertach oraz przygotowywanie zawiadomień skierowanych do wykonawców w powyższym zakresie,
- sporządzanie odpowiedniej dokumentacji z czynności komisji.

(dowód: akta kontroli str. 96-108, 193-194)

4. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie przedmiotowego zamówienia, tj. Wójt Gminy Nieporęt, członkowie komisji przetargowej, radca prawny oraz osoba przyjmująca i rejestrująca oferty, złożyły oświadczenia o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 349-356)

⁶ Wartość wynikająca z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz. U. z 2011 r., Nr 282, poz. 1649 ze zm.).

5. Ogłoszenie o zamówieniu zostało przygotowane na formularzu zgodnym z dyrektywą 2004/18/WE⁷, określonym w załączniku nr II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 842/2011 z dnia 19 sierpnia 2011 r. ustanawiającego standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1564/2005⁸. W ogłoszeniu o zamówieniu zawarto wszystkie informacje określone w art. 41 PZP. Zamawiający wskazał jakie dokumenty muszą złożyć wykonawcy krajowi oraz wykonawcy mający siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu wykazania braku podstaw do wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia, o których mowa w art. 24 ust. 1 PZP. Rodzaj wymaganych dokumentów był zgodny z katalogiem określonym w § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane⁹.

W ogłoszeniu o zamówieniu zawarto informację, że zamówienie będzie realizowane w ramach Indykatorywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 PZP ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w dniu 24 czerwca 2013 r. Publikacja ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nastąpiła w dniu 27 czerwca 2013 r. Ponadto, ogłoszenie o zamówieniu zostało wywieszane w dniu 24 czerwca 2013 r. w siedzibie Urzędu Gminy Nieporęt w miejscu publicznie dostępnym oraz zamieszczone na stronie internetowej Gminy Nieporęt¹⁰, co było zgodne z art. 40 ust. 1 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 193-257)

6. W wyniku zmiany w dniu 25 lipca 2013 r. treści SIWZ, prowadzącej do zmiany treści ogłoszenia, w dniu 26 lipca 2013 r. Urząd Gminy Nieporęt, zgodnie z art. 38 ust. 4a pkt 2 PZP, przesłał do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej *ogłoszenie dodatkowych informacji, informacje o niekompletnej procedurze lub sprostowanie*, które zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 31 lipca 2013 r. Zgodnie z art. 12a ust. 3 PZP, informacja o zmianie ogłoszenia została wywieszona w dniu 26 lipca 2013 r. w siedzibie Urzędu Gminy Nieporęt oraz zamieszczona na stronie internetowej Gminy Nieporęt.

W związku z istotną zmianą treści ogłoszenia, dotyczącą m.in. warunków udziału w postępowaniu, zamawiający, zgodnie z art. 12a ust. 2 PZP przedłużył termin składania ofert o czas niezbędny na wprowadzenie zmian w ofertach, tj. z 5 na 19 sierpnia 2013 r. Nowy termin składania ofert spełniał wymogi określone w art. 12a ust. 2 pkt 1 PZP, ponieważ został wyznaczony na 24 dzień od dnia przekazania zmiany ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

Urząd Gminy Nieporęt nie skorzystał z uprawnienia określonego w art. 13 ust. 1 PZP i nie zamieścił informacji o zamówieniu we wstępnym ogłoszeniu

⁷ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. U. UE. L. 134 z 30.04.2004, s. 114 ze zm.).

⁸ Dz. U. UE. L. 222 z 27.08.2011, s. 1.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 231.

¹⁰ <http://www.bip.nieporet.pl/index.php?cmd=przetargi&opt=pokaz&id=756>

informacyjnym o planowanych w terminie następnych 12 miesięcy zamówieniach, których wartość dla robót budowlanych jest równa lub przekracza kwotę określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP (tj. 5 000 000 euro).

(dowód: akta kontroli str. 327-343, 589-594)

7. Zgodnie z art. 29 ust. 1 PZP Urząd Gminy Nieporęt opisał przedmiot zamówienia publicznego *Budowa kanalizacji sanitarnej na odcinku Białobrzegi-Rynia* w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przedmiot zamówienia został opisany za pomocą dokumentacji projektowej sieci, odwodnienia, pompowni, przyłączy, dokumentacji geotechnicznej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, w tym pompowni ścieków w Gminie Nieporęt, co było zgodne z art. 31 ust. 1 PZP.

W opisie przedmiotu zamówienia Urząd Gminy Nieporęt wskazał, że zamówienie obejmuje roboty budowlane określone we Wspólnym Słowniku Zamówień Publicznych następującymi kodami: CPV 45231300-8 – Roboty budowlane w zakresie budowy wodociągów i rurociągów do odprowadzania ścieków, CPV 45232451-8 – Roboty odwadniające i nawierzchniowe, CPV 45317000-2 – Inne instalacje elektryczne oraz CPV 45233220-7 Roboty w zakresie nawierzchni dróg. Powyższe działanie było zgodne z art. 30 ust. 7 PZP.

W myśl art. 30 ust. 4 PZP Urząd Gminy Nieporęt, opisując przedmiot zamówienia za pomocą cech technicznych i jakościowych, wskazał, że *w ofercie należy przyjąć stosowanie materiałów i urządzeń spełniających normy i parametry techniczne wyspecyfikowane w dokumentacji projektowej oraz w „Specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych”, nie gorsze w zakresie parametrów technicznych i jakościowych od urządzeń wskazanych w tej dokumentacji technicznej.* Ponadto, Urząd wyjaśnił, że *nazwy własne producentów podane przy niektórych pozycjach charakterystyki przedmiotu zamówienia, zostały zamieszczone informacyjnie. W takim przypadku zamawiający, zgodnie z art. 29 ust. 3 PZP, dopuszcza składanie ofert zawierających rozwiązania równoważne.*

Opis przedmiotu zamówienia został przygotowany przez dwóch pracowników Urzędu Gminy Nieporęt, którzy następnie zostali powołani w skład komisji przetargowej. Powyższy opis nie zawierał zapisów, które mogłyby utrudniać uczciwą konkurencję, co było zgodne z art. 29 ust. 2 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 195-257, 329-342, 589-594)

8. W dniu 4 maja 2010 r. Gmina Nieporęt zawarła umowę partnerstwa z Miastem i Gminą Serock w sprawie realizacji projektu pn. *Dokończenie budowy ochronnego systemu kanalizacyjnego Zalewu Zegrzyńskiego na terenach gmin Nieporęt i Serock wchodzących w skład Aglomeracji Serock w celu przeciwdziałania degradacji środowiska przyrodniczego na Mazowszu ujętego w Indykatorywnym Wykazie Projektów Kluczowych dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013, priorytet IV Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka, Działanie 4.1 Gospodarka wodno-ściekowa.* W § 4 ust. 1 pkt 3 umowy partnerstwa strony zobowiązały się do *przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w oparciu o PZP, zgodnie z zakresem wniosku o dofinansowanie, odpowiednio przez każdą ze stron w zakresie odnoszącym się do danej strony, z uwzględnieniem okoliczności, iż wartością zamówienia obejmującego projekt będzie suma działań*

podejmowanych przez Partnera (Miasto i Gmina Serock) i Lidera (Gmina Nieporęt).

W 2013 r. w ramach ww. projektu Urząd Gminy Nieporęt prowadził postępowanie przetargowe na roboty budowlane pn. *Budowa kanalizacji sanitarnej na odcinku Białobrzegi-Rynia*, natomiast Urząd Miasta i Gminy Serock postępowanie przetargowe na roboty budowlane pn. *Budowa kanalizacji sanitarnej Borowa Góra – Stasi Las*. Łączna szacowana wartość zamówienia wyniosła 24 740 027,69 zł netto (6 154 848,16 euro), w tym: szacowana wartość zamówienia Gminy Nieporęt – 15 677 678,90 zł (3 900 308,21 euro), szacowana wartość zamówienia Miasta i Gminy Serock – 9 062 348,79 zł (2 254 539,95 euro)¹¹.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 PZP Urząd Gminy Nieporęt ustalił wartość zamówienia na roboty budowlane pn. *Budowa kanalizacji sanitarnej na odcinku Białobrzegi-Rynia* na podstawie kosztorysów inwestorskich, które obejmowały:

- budowę sieci kanalizacji sanitarnej na odcinku Białobrzegi-Rynia,
- budowę przyłączy kanalizacyjnych,
- zasilanie przepompowni ścieków,
- odwodnienie wykopów na czas budowy kanalizacji sanitarnej wraz z przykanalikami,
- budowę kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej z odgałęzieniami do posesji w liniach rozgraniczających ulic w ul. Wczasowej w Białobrzegach.

Ustalenia wartości zamówienia dokonano w maju 2013 r., tj. nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, co było zgodne z art. 35 ust. 1 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 172-192, 682-699, 714-777)

9. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia została zatwierdzona przez Wójta Gminy Nieporęt w dniu 24 czerwca 2013 r. i udostępniona na stronie internetowej Gminy Nieporęt¹². Treść specyfikacji zamieszczonej na stronie internetowej odpowiadała treści SIWZ zatwierdzonej przez Wójta.

Specyfikacja była zgodna z wymaganiami zawartymi w art. 36 ust. 1 i 2 PZP. Zawierała opis sposobu oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, który zapewniał zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. W celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu, zamawiający żądał od wykonawców następujących dokumentów i oświadczeń¹³:

- wykazu wykonanych w ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert, robót budowlanych sieci kanalizacyjnych i przepompowni ścieków, a jeżeli okres prowadzenia działalności był krótszy – w tym okresie, wraz z podaniem ich wartości, daty i miejsca wykonania oraz z załączeniem dowodów dotyczących najważniejszych robót, określających, czy roboty te zostały wykonane w sposób należyty oraz wskazujących, czy zostały wykonane zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i prawidłowo ukończone;

¹¹ Informacje dotyczące Miasta i Gminy Serock uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.)

¹² <http://bip.nieporęt.pl/index.php?cmd=przetargi&opt=pokaz&id=756>

¹³ W XII części SIWZ.

- wykazu osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, w szczególności odpowiedzialnych za kierowanie robotami budowlanymi, wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia i wykształcenia, niezbędnych do wykonania zamówienia, a także zakresu wykonywanych przez nie czynności, oraz informacją o podstawie do dysponowania tymi osobami, jak również oświadczenie, że osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, posiadają uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, w zakresie instalacji i urządzeń elektroenergetycznych, a także drogowych;
- opłaconej polisy, a w przypadku jej braku innego dokumentu potwierdzającego, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia na kwotę minimum 10 000 000 zł;
- informacji banku, w którym wykonawca posiada rachunek bankowy, potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych lub zdolność kredytową wykonawcy w wysokości minimum 10 000 000 zł;
- oświadczenia o spełnianiu wymagań udziału w postępowaniu zgodnie z art. 22 ust. 1 PZP.

Zakres wymaganych przez Urząd Gminy Nieporęt dokumentów i oświadczeń był zgodny z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane.

W części XI pkt 5 SIWZ, zamawiający określił zasady wspólnego ubiegania się wykonawców o udzielenie zamówienia (konsorcjum). Zamawiający wskazał, że warunki określone w art. 24 ust. 1 PZP powinien spełniać każdy konsorcjant, zaś warunki określone w art. 22 ust. 1 PZP wykonawcy występujący wspólnie muszą spełniać łącznie.

Zgodnie z art. 36 ust. 4 PZP zamawiający w części XVIII pkt 2 SIWZ wymagał, aby do formularza ofertowego wykonawca dołączył oświadczenie wskazujące, które części zamówienia zamierza zlecić podwykonawcom.

Wójt Gminy Nieporęt poinformował, że Urząd nie przekazał wykonawcom specyfikacji istotnych warunków zamówienia w sposób inny niż za pośrednictwem strony internetowej.

Informacje zawarte w ogłoszeniach o zamówieniu były zgodne z treścią SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 195-228, 778)

10. W okresie od 1 do 31 lipca 2013 r. do Urzędu Gminy Nieporęt wpłynęło osiem wniosków o wyjaśnienie treści SIWZ, w tym sześć wniosków wpłynęło nie później niż do końca dnia, w którym upływała połowa wyznaczonego terminu składania ofert. Zamawiający udzielił wyjaśnień na wszystkie pytania niezwłocznie i nie później niż na 6 dni przed upływem terminu składania ofert. Powyższe działanie było zgodne z art. 38 ust. 1 i 1a PZP.

Pełną treść pytań wraz z wyczerpującymi wyjaśnieniami zamawiający udostępnił na stronie internetowej Gminy Nieporęt.

(dowód: akta kontroli str. 258-326, 778)

11. W dniu 25 lipca 2013 r., na podstawie art. 38 ust. 4 PZP, zamawiający dokonał modyfikacji treści SIWZ. Dokonaną zmianę specyfikacji zamawiający udostępnił na stronie internetowej Gminy Nieporęt w dniu 26 lipca 2013 r.

Zmiana treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia prowadziła do zmiany treści *ogłoszenia o zamówieniu*, zatem zamawiający w dniu 26 lipca 2013 r. przekazał Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej *ogłoszenie dodatkowych informacji, informacje o niekompletnej procedurze lub sprostowanie*, które zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 31 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 327-343)

12. Jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu była cena. Przyjęte kryterium oceny ofert nie utrudniało konkurencji między potencjalnymi wykonawcami. Spośród ofert, które podlegały ocenie zamawiający dokonał wyboru oferty, której cena była najniższa. Zwycięska oferta, oceniona na 100 punktów, została złożona przez [...] ¹⁴. Następną w kolejności oferta uzyskała 94 punkty. Najmniej korzystna oferta otrzymała 54 punkty. Określenia punktacji i wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano w odniesieniu do zaoferowanej ceny, tj. zgodnie z SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 195-226, 230-257, 344, 357-489, 539-544, 572-578, 589-594)

13. Zamawiający żądał od wykonawców biorących udział w postępowaniu wnieścia wadium w kwocie odpowiadającej 2,87% wartości zamówienia, co było zgodne z art. 45 ust. 4 PZP. Wykonawcy wnieśli wadium przed upływem terminu składania ofert, w formach przewidzianych art. 45 ust. 6 PZP, tj. w formie gwarancji ubezpieczeniowych lub gwarancji bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 195-226, 230-257, 539-541, 546-555, 589-594)

14. Termin składania ofert został wyznaczony zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 1 PZP i przypadał pierwotnie na dzień 5 sierpnia 2013 r., czyli 42 dni od przekazania ogłoszenia o zamówieniu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. W wyniku modyfikacji treści SIWZ termin składania ofert został wydłużony do dnia 19 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 195-226, 230-257, 329-342)

15. Na osiem ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie przedmiotowego zamówienia, w siedmiu wystąpiły braki w stosunku do wymagań określonych w SIWZ. Dotyczyły one:

- niewykazania posiadania doświadczenia w realizacji inwestycji (w przypadku 4 ofert),
- niezłączenia dowodu opłacenia składki polisy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej (w jednym przypadku),
- niezłączenia odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego (w jednym przypadku),
- niezłączenia drugiej strony informacji z Krajowego Rejestru Karnego (w trzech przypadkach),
- załączenia gwarancji ubezpieczeniowej zapłaty wadium, której okres ważności był krótszy niż okres związania ofertą (w jednym przypadku).

¹⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy firmy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

Zamawiający wezwał sześciu wykonawców (jednego dwukrotnie) do uzupełnienia ww. braków w ofercie na podstawie art. 26 ust. 3 PZP, w tym jednego wykonawcę do uzupełnienia drugiej strony informacji z Krajowego Rejestru Karnego. Ponadto, na podstawie § 7 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form w jakich te dokumenty mogą być składane, zamawiający wezwał [...] ¹⁵ do przedstawienia oryginałów zaświadczeń z banku o zdolności kredytowej, uzasadniając, że autentyczność złożonych dokumentów budzi wątpliwości z racji ich sporządzenia w tym samym dniu. Wójt Gminy Nieporęt wyjaśnił, że wykonawca nie przedstawił oryginałów zaświadczeń z banku, udzielił jednak wyjaśnień, w świetle których zamawiający uznał załączone do oferty dokumenty jako wiarygodne. Pozostali wykonawcy w wyznaczonym terminie uczynili zadość wezwaniom zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 357-538, 682-686)

16. Zgodnie z art. 90 ust. 1 PZP zamawiający, w celu ustalenia czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia zwrócił się do [...] ¹⁶ o wyjaśnienie ceny robót elektrycznych (wycenionych na 6 691,40 zł) oraz odwodnieniowych (wycenionych na 348 715,24 zł). W odpowiedzi wykonawca wyjaśnił, m.in. że omyłkowo nie uwzględnił wyceny montażu i demontażu igłofiltrów, wykonania studni depresyjnych oraz montażu i demontażu tymczasowych rurociągów do odprowadzania wody z wykopów, których łączny koszt oszacował na 861 231,23 zł. W wyniku otrzymanych wyjaśnień zamawiający odrzucił ofertę wykonawcy jako niezgodną z SIWZ. Powyższa omyłka wykonawcy powodowała istotną zmianę treści oferty po terminie składania ofert, co uniemożliwiało jej poprawienie w trybie art. 87 ust. 2 pkt 3 PZP. Działanie zamawiającego polegające na odrzuceniu ww. oferty było zgodne z art. 89 ust. 1 pkt 2 PZP. Nie było podstaw do odrzucenia innych ofert.

(dowód: akta kontroli str. 357-538, 781)

17. Zamawiający wykluczył z postępowania [...] ¹⁷, gdyż złożyło ono gwarancję ubezpieczeniową zapłaty wadium, której ważność była krótsza niż okres związania ofertą. Wykonawca nie uzupełnił ww. braku do upływu terminu składania ofert, co skutkowało jego wykluczeniem z postępowania. Powyższe działanie było zgodne z art. 24 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 45 ust. 3 PZP. Nie było podstaw do wykluczenia innych wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 357-538, 780)

18. W dniu 1 października 2013 r. zamawiający, zgodnie z art. 92 ust. 1 PZP, po wyborze najkorzystniejszej oferty jednocześnie zawiadomił wykonawców, którzy złożyli oferty o:

- wyborze najkorzystniejszej oferty wraz ze wskazaniem nazwy i adresu wykonawcy, którego ofertę wybrano z uzasadnieniem jej wyboru, a także nazw i adresów wykonawców, którzy złożyli oferty oraz punktacji przyznanej ofertom (informację o tej treści zamieszczono także na stronie internetowej zamawiającego oraz na tablicy ogłoszeń w jego siedzibie w dniach 1-14 października 2013 r.),
- wykonawcach, którzy zostali wykluczeni oraz których oferty zostały odrzucone, wraz z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego,

¹⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy firmy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

¹⁶ J.w.

¹⁷ J.w.

- terminie, po upływie którego umowa w sprawie zamówienia publicznego może być zawarta.

(dowód: akta kontroli str. 542-545)

19. W przedmiotowym postępowaniu nie zaistniały przesłanki określone w art. 93 ust. 1 PZP, które prowadziłyby do jego unieważnienia.

Żaden z wykonawców nie informował zamawiającego o czynności niezgodnej z prawem w trybie art. 181 ust. 1 PZP. Nie wniesiono również odwołania od niezgodnej z przepisami czynności zamawiającego lub zaniechania czynności w trybie art. 180 ust. 1 PZP.

Protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego został zatwierdzony przez Wójta Gminy Nieporęt w dniu 25 października 2013 r. Dokument ten zawierał wszystkie elementy wymagane art. 96 ust. 1 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 109-171, 344, 357-489, 589-594, 779)

20. Umowa z [...] ¹⁸, wykonawcą zamówienia, została zawarta zgodnie z PZP. Strony zawarły umowę w formie pisemnej w dniu 21 października 2013 r., tj. w terminie 20 dni od dnia zawiadomienia wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty (w dniu 1 października 2013 r.). Stosownie do postanowień art. 142 ust. 1 PZP określono termin wykonania umowy na dzień 29 maja 2015 r. Świadczenie wykonawcy zostało zdefiniowane poprzez odesłanie do treści jego oferty stanowiącej załącznik do umowy, co powoduje, że zgodnie z art. 140 ust. 1 PZP zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. Nie dokonano istotnych zmian treści umowy w stosunku do jej projektu w brzmieniu nadanym modyfikacją SIWZ z dnia 25 lipca 2013 r. W umowie z wykonawcą zamieszczono informację o dofinansowaniu przedmiotu zamówienia ze środków EFRR.

Zgodnie z art. 95 ust. 2 PZP, w dniu 22 października 2013 r., tj. jeden dzień po zawarciu umowy z wykonawcą, zamawiający przekazał ogłoszenie o udzieleniu zamówienia do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 109-133, 329-342, 542-544, 559-588)

21. W SIWZ zamawiający przewidział możliwość dokonania zmiany istotnych postanowień umowy i określił jej warunki, jednak jak wyjaśnił Wójt Gminy Nieporęt, do zmian takich nie doszło. Przebieg realizacji umowy uwidocznił w protokołach odbioru robót budowlanych oraz na fakturach wystawionych przez wykonawcę nie wskazuje aby do zakończenia kontroli dokonano zmian zakresu przedmiotowego umowy.

(dowód: akta kontroli str. 195-226, 595-679, 782)

22. Zgodnie z SIWZ, wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej ważnej do dnia 1 września 2015 r., w wysokości 10% wartości brutto umowy. Kwota, która zgodnie z umową ma być pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady, nie przekracza 30% wartości zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Powyższe działanie zamawiającego było zgodne z art. 151 ust. 2 PZP.

(dowód: akta kontroli str. 195-226, 559-571)

¹⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy firmy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

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

1. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 27 czerwca 2013 r., natomiast SIWZ została umieszczona na stronie internetowej Gminy Nieporęt w dniu 24 czerwca 2013 r., tj. trzy dni wcześniej. Było to niezgodne z art. 42 ust. 1 PZP, stanowiącym, że specyfikację istotnych warunków zamówienia udostępnia się na stronie internetowej od dnia publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert.

Wójt Gminy Nieporęt wyjaśnił, że *zamawiający zamieścił SIWZ na swojej stronie internetowej w dniu wysyłki ogłoszenia do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, przy czym zgodnie z ugruntowanym poglądem orzeczniczym KIO okoliczność wcześniejszego ogłoszenia SIWZ na stronie internetowej zamawiającego w stosunku do daty publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nie ma wpływu na wynik postępowania.*

(dowód: akta kontroli str. 194-257, 589-594, 680-681)

2. W wyjaśnieniu treści SIWZ z dnia 25 lipca 2013 r., zawierającym odpowiedź na 10 pytań, zamieszczonym na stronie internetowej Gminy Nieporęt¹⁹, w polu adresata wskazano autora pytań. Było to niezgodne z art. 38 ust. 2 PZP stanowiącym, że treść zapytań wraz z wyjaśnieniami treści SIWZ zamawiający przekazuje wykonawcom bez ujawniania źródła zapytania.

Wójt Gminy Nieporęt wyjaśnił, że *wyjaśnienie z dnia 25 lipca 2013 r. nie ujawnia „źródła zapytania” a jedynie wskazuje adresata wyjaśnienia. Pojęcie „źródło zapytania” i pojęcie „adresat wyjaśnienia” nie są tożsame.*

NIK podkreśla, że w opisanym wyżej przypadku adresat wyjaśnienia był źródłem zapytania i miał prawo do pozostania anonimowym.

(dowód: akta kontroli str. 258-265, 285-286, 671-679)

3. Zamawiający w dniu 25 września 2013 r. niezasadnie wezwał [...] ²⁰ do złożenia:
 - pełnomocnictwa, o którym mowa w art. 23 ust. 2 PZP, uzasadniając, że w treści oferty brak takiego pełnomocnictwa, tymczasem na str. 2-3 oferty tej spółki zostały załączone żądane dokumenty;
 - aktualnej informacji z KRK w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 4-8 oraz pkt 10-11 PZP, wystawionej nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert, tymczasem w ofercie ww. spółki, na stronie 61 znajdowała się taka informacja, aktualna na dzień 26 czerwca 2013 r.

Ponadto zamawiający nie wezwał dwóch innych wykonawców, tj. [...] ²¹ oraz [...] ²², do uzupełnienia oferty o drugą stronę informacji z KRK w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 9 PZP (informacji o podmiocie zbiorowym).

Było to niezgodne z art. 26 ust. 3 PZP, stanowiącym, że zamawiający wzywa wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli wymaganych przez

¹⁹ Pod adresem: http://www.bip.nieporet.pl/pliki/SIWZ/2013/Viola/budowa_kanalizacji_klucz/wyjasnienie_25_07_1.pdf

²⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy firmy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

²¹ J.w.

²² J.w.

zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub którzy nie złożyli pełnomocnictw, albo którzy złożyli wymagane przez zamawiającego oświadczenia i dokumenty, o których mowa w art. 25 ust. 1, zawierające błędy lub którzy złożyli wadliwe pełnomocnictwa, do ich złożenia w wyznaczonym terminie.

Wójt Gminy Nieporęt wyjaśnił m.in., że z uwagi na upływ czasu (ok. 15 miesięcy) oraz znaczną liczbę przetargów ogłaszanych przez Gminę Nieporęt, w chwili obecnej nie jest możliwe dokładne odtworzenie toku rozumowania prowadzącego do podjęcia ww. działań lub zaniechań.

(dowód: akta kontroli str. 357-489, 492-538, 671-686)

4. Protokół z postępowania o udzielenie zamówienia, zatwierdzony przez Wójta Gminy Nieporęt w dniu 25 października 2013 r., został sporządzony nierzetelnie. W protokole tym stwierdzono braki w stosunku do wzoru protokołu²³, który stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁴. Braki te dotyczyły nieokreślenia:
- kosztów (w %) współfinansowanych ze środków UE, mimo, że przedmiotowe zamówienie było współfinansowane ze środków UE,
 - imion i nazwisk osób ustalających wartość zamówienia (podano nazwy przedsiębiorstw, którym zlecono tę czynność), mimo że na kosztorysach inwestorskich były wskazane osoby, które dokonały kalkulacji poszczególnych kosztów.

Wójt Gminy Nieporęt wyjaśnił, że braki te były oczywistą omyłką.

(dowód: akta kontroli str. 187-192, 589-594, 671-686)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o zapewnienie:

1. Udostępniania SIWZ na stronie internetowej Gminy Nieporęt od dnia publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.
2. Udzielania wyjaśnień treści SIWZ bez ujawniania źródła zapytania.
3. Dokładnej analizy kompletności ofert składanych przez wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.
4. Rzetelnego sporządzania protokołów z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

²³ Pkt 2 ppkt 4 wzoru wymaga określenia procenta kosztów współfinansowanych ze środków UE o ile zamówienie jest współfinansowane ze środków UE; pkt 3, lit. B, ppkt 2 wymaga podania imion i nazwisk osób ustalających wartość zamówienia.

²⁴ Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 26 stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy
Agnieszka Klimowicz
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Piotr Bielecki
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis