



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.004.06.2022

Marzanna Pojawa – Grajewska
Starosta Olecki
Starostwo Powiatowe w Olecku
ul. Kolejowa 32, 19-400 Olecko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/005 – „Stosowanie nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie warmińsko-mazurskim”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Olecku, 19-400 Olecko, ul. Kolejowa 32 (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzanna Pojawa-Grajewska, Starosta Olecki od 28 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Marian Świerszcz, Starosta Olecki od 12 grudnia 2014 r. do 27 października 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjno-prawne związane z udzielaniem zamówień publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego.2. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.3. Realizacja nadzoru i kontroli nad zadaniami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych w jednostce samorządu terytorialnego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2022 r., z uwzględnieniem wcześniejszych lub późniejszych zdarzeń i okoliczności, jeżeli miały wpływ na kontrolowane zadania.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/103/2022 z 23 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str.1-8)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Starostwie zapewniono warunki organizacyjno-kadrowe w celu prawidłowej organizacji i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie nowej ustawy - Prawo zamówień publicznych³ (dalej: Pzp). Stwierdzono bowiem, że wprowadzono nowy wewnętrzny regulamin udzielania zamówień, przydzielono odpowiednie zadania pracownikom oraz wdrożono elektroniczny system komunikacji z wykonawcami poprzez sieciową platformę zakupową. Zapewniono również pracownikom odpowiedzialnym za prowadzenie ww. postępowań dostęp do platformy szkoleniowej i szkoleń on-line, a pracownikowi odpowiedzialnemu za koordynację postępowań szkolenie również w formie stacjonarnej. Zrealizowano też ustawowe wymogi w zakresie informacyjnym i sprawozdawczym. Ponadto, procesem ekronizacji objęto nie tylko postępowania podlegające ustawie Pzp, ale także o wartości poniżej 130 tys. zł. Prawidłowo oszacowano wartość zamówień podlegających przepisom Pzp oraz przestrzegano przepisów w zakresie trybów ich udzielania. W postępowaniach tych przestrzegano także zasad jawności, uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców i wyboru najkorzystniejszej oferty. Zgodnie z wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień przeprowadzono także postępowania niepodlegające Pzp. Nadzór nad postępowaniami realizowano poprzez audyt wewnętrzny i działania zalecane przez inne organy, lecz nie dało to pełnej skuteczności kontroli zarządczej, gdyż stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- nieuwzględnieniu w indywidualnych zakresach czynności czterech naczelników wydziałów podstawowych zadań w zakresie udzielania zamówień publicznych,
- nieopublikowaniu w BIP aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień w 2021 r., a także nieopublikowaniu w BZP ogłoszenia o wykonaniu jednej z badanych umów,
- niewyegzekwowaniu od wykonawcy terminowego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy,
- nieujęciu w dwóch umowach w sprawie zamówienia publicznego niektórych elementów wymaganych przez Pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjno-prawne związane z udzielaniem zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w Starostwie powierzono jego poszczególnym wydziałom, zgodnie z ich właściwością rzeczową. Według regulaminu organizacyjnego

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, negatywną albo w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129).

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, negatywna albo w formie opisowej.

Starostwa⁵, naczelnicy wydziałów⁶ odpowiadali za te czynności oraz przekazywanie ogłoszeń i protokołów z rozstrzygnięć przetargowych Zarządowi i Staroście. Nadzór nad przestrzeganiem ustawy Pzp należał do naczelników wydziałów, a wyznaczony pracownik OR odpowiadał za koordynację procedur udzielania zamówień⁷. Tworzenie dokumentacji i udział w pracach komisji przetargowych należało głównie do pracowników WF. Zadania związane z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia przypisano w zakresach czynności naczelnikom trzech wydziałów (KT, ŚR i EK) oraz czterem innym pracownikom – jednemu z OR i trzem z WF. Obowiązków dotyczących organizacji i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień nie ujęto w zakresach czynności naczelników wydziałów OR, WF, GN i AB⁸.

Spośród 11 osób, które odpowiadały za organizację i prowadzenie postępowań, udział w szkoleniach z tego zakresu brało trzech naczelników w 2004 r. i 2014 r., a pracownik OR (inspektor ds. zamówień) uczestniczył w szkoleniu z przepisów Pzp, obowiązującego od 1 stycznia 2021 r. Starosta wyjaśniła, że ww. pracownicy brali udział w szkoleniach *on-line* z nowego Pzp w ramach obowiązku samokształcenia, lecz tej formy szkoleń nie potwierdzano certyfikatem. Pracownicy otrzymali link do platformy szkoleniowej, a postępowania konsultowano z przeszkolonym pracownikiem ds. zamówień. Pracownikom zapewniono też dostęp do nowych przepisów w ramach serwisu prawnego. Podała, że o potrzebie szkoleń decydują naczelnicy wydziałów i nie zna przypadków odmowy udziału w szkoleniu, a ze względu na pandemię ograniczono się do szkoleń *on-line*.

(akta kontroli str. 9-50, 254-296, 352-353)

1.2. W Starostwie sporządzono plany postępowań o udzielenie zamówień w roku 2021 i 2022 oraz opublikowano je w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) i Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) – odpowiednio 29 stycznia i 1 lutego 2021 r. oraz 11 stycznia 2022 r. Plany opracowano zgodnie z art. 23 ust. 3 Pzp i wzorem określonym w rozporządzeniu⁹ oraz zapewniono ich bieżącą aktualizację, dokonując w tych latach odpowiednio ośmiu¹⁰ i dwóch¹¹ zmian, przy czym czwartej wersji planu na 2021 r. (zamieszczonej w BZP 12 maja 2021 r.) nie opublikowano w BIP. Plan na 2021 r. opublikowano po 43 dniach od przyjęcia budżetu Powiatu na 2021 r. w dniu 17 grudnia 2020 r., a plan na 2022 r. – 26 dni od przyjęcia budżetu na 2022 r. w dniu 16 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str.51-104, 220-225)

1.3. W związku z wejściem w życie Pzp od 1 stycznia 2021 r., w Starostwie wprowadzono nowy Regulamin udzielania zamówień¹², dostosowany do przepisów nowej ustawy, w którym określono m.in. wymogi w zakresie udzielania zamówień o wartości nie przekraczającej 130 tys. zł. Zgodnie z ww. regulaminem, zamówienia o wartości do 30 tys. zł były wyłączone z obowiązku jego stosowania, a wykonawców wybierano przy zachowaniu zasad gospodarności, celowości

⁵ Regulamin Organizacyjny Starostwa – uchwała Nr 100/2020 Zarządu Powiatu z 30 kwietnia 2020 r., zm. uchwałami Nr 246 i 280/2022 – odpowiednio z 15 lutego 2022 r. i 13 lipca 2022 r. (dalej: „Regulamin”).

⁶ Organizacyjny (dalej: OR), Finansowy (WF), Komunikacji i Transportu (KT), Architektury i Budownictwa (AB), Edukacji, Kultury, Sportu i Promocji (EK), Środowiska i Rolnictwa (ŚR) oraz Geodezji i Nieruchomości (GN).

⁷ Studia podyplomowe - nowe Pzp (20.06.2021 r.), szkolenia z elektronicznej postępowania (17.12.2020 r.), udzielania zamówień do 130 tys. zł (08.02.2021 r.) oraz składania sprawozdań w tym zakresie (14.01.2022 r.).

⁸ Naczelnik Wydziału AB miał przypisane zadania w zakresie organizowania przetargów do 27.01.2022 r.

⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. ws. wzoru planu postępowań o udzielenie zamówień (Dz. U. z 2020 r. poz. 2362).

¹⁰ 1 lutego, 8 marca, 12 maja, 18 czerwca, 2 sierpnia, 27 i 28 października oraz 20 grudnia 2021 r.

¹¹ 18 lutego i 22 marca 2022 r.

¹² Zarządzenie Starosty z 31 grudnia 2020 r. ws. wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień (zmienione zarządzeniem z 17 marca 2022 r.).

i rzetelności wydatkowania środków. W przypadku zamówień do 60 tys. zł wymagano analizy rynku poprzez uzyskanie ofert od co najmniej dwóch oferentów, w formie wydruków z internetu, zapytań telefonicznych, pisemnych lub elektronicznych oraz zapytań internetowych lub na platformie zakupowej. Dla zamówień o wartości przekraczającej 60 tys. zł i niższej od 130 tys. zł obowiązywała ww. procedura, z wyłączeniem możliwości uzyskiwania ustnych ofert cenowych poprzez zapytania telefoniczne i obowiązku sporządzenia pisemnej umowy z wykonawcą. W uzasadnionych przypadkach, np. z przyczyn organizacyjno-technicznych lub wynikających ze specyfiki zamówienia, możliwe było jego udzielenie bez ww. analizy, lecz z podaniem uzasadnienia.

Zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień, w przypadku zamówień udzielanych z zastosowaniem Pzp, wszczęcie procedury udzielenia zamówienia następowało przez sporządzenie odpowiedniego wniosku we właściwej komórce organizacyjnej. Przeprowadzenie postępowania, zebranie dokumentacji i przygotowanie umowy było obowiązkiem kierownika danej komórki, który realizował swoje zadania przy pomocy komisji przetargowej. Powyższe regulacje, w tym dotyczące zamówień niepodlegających Pzp, umożliwiały wdrożenie zasad wydatkowania środków publicznych, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych¹³.

(akta kontroli str.105-137)

1.4. Starostwo terminowo przekazało do Urzędu Zamówień Publicznych, przy użyciu formularza udostępnionego na portalu tego urzędu, sprawozdanie o zamówieniach udzielonych w 2021 r., które zawierało elementy określone w rozporządzeniu¹⁴. Wobec tego, że w 2021 r. udzielono jednego zamówienia na podstawie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (wszczęte w 2020 r.), 16 lutego 2022 r. przekazano dodatkowe sprawozdanie.

(akta kontroli str.147-175)

1.5. W Starostwie w 2021 r. zapewniono realizację wymogów Pzp w zakresie elektronicznej formy postępowania o udzielenie zamówienia poprzez wykorzystywanie miniportalu prowadzonego przez UZP. W 2022 r. wykorzystywano elektroniczną platformę komunikacji z wykonawcami (aplikacja internetowa¹⁵), na podstawie umowy z jej operatorem¹⁶. System ten obejmował stronę jako model chmury obliczeniowej, a także aplikację przechowywaną i wykonywaną na serwerach operatora oraz udostępnianą przez internet, w której zamieszczane były postępowania zamawiającego i oprogramowanie usługowe¹⁷. Jej stosowanie eliminowało konieczność instalacji i pracy systemu na komputerze zamawiającego, a zarządzanie nim, aktualizację i pomoc techniczną zapewniał operator. Zgodnie z umową operator zapewniał też zgodność platformy z przepisami dotyczącymi komunikacji elektronicznej i bezpłatnie udostępniał usługę wykonawcom, zapewniając jej interoperacyjność z innymi powszechnie używanymi produktami. Starostwo ponosiło roczne opłaty abonamentowe za udzielenie licencji w zakresie obsługi postępowań ustawowych i regulaminowych – odpowiednio 2 691,24 zł i 738 zł oraz opłatę jednorazową 615 zł związaną z uruchomieniem profilu nabywcy i szkoleniem. Operator zapewniał, m.in. moduły szyfrowania ofert, ich zestawienia i porównania, archiwum postępowań, moduł raportów, rejestry umów/wydatków, plan postępowań powyżej progu ustawowego oraz gwarantował integrację

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 20 grudnia 2021 r. ws. zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, wzoru, sposobu przekazywania oraz sposobu i trybu jego korygowania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2463).

¹⁵ Aplikacja dostępna pod adresem platformazakupowa.pl.

¹⁶ Umowa Nr PRO/1509/10/2021 z 21 grudnia 2021 r., zawarta z firmą Open Nexus Sp. z oo. z/s w Poznaniu.

¹⁷ Oprogramowanie SaaS (z ang. *Software as a Service*).

z platformą e-zamówienia i dostosowanie systemu do zmian prawnych. Tytułem umowy opłacono¹⁸ abonamenty za 2022 r. i wniesiono opłatę jednorazową w łącznej kwocie 4 044,24 zł. Wg pracownicy ds. zamówień, ww. platforma stanowi bardzo pomocne narzędzie, które znacznie usprawnia prowadzenie postępowań, głównie w zakresie komunikacji z wykonawcami oraz jest źródłem wiedzy o stosowaniu Pzp (szkolenia). Dotychczas nie odnotowano żadnych trudności i usterek w jej działaniu, a jej moduły spełniają wiele funkcji, w tym sporządzanie zestawień ofert, raportów i sprawozdań.

(akta kontroli str.176-194, 247)

1.6. Starostwo, w kontrolowanym okresie, udzieliło na podstawie przepisów Pzp – art. 275 ust. 1, trzech zamówień o wartości 946 tys. zł, tj. dwóch na roboty budowlane o wartości: 294 tys. zł¹⁹ w 2021 r. i 510 tys. zł²⁰ w I połowie 2022 r. oraz jednego na dostawy o wartości 142 tys. zł²¹ (w 2021 r.), ujmując je w wymaganych rejestrach i sprawozdaniach.

(akta kontroli str.195-216, 326-328)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zakresach czynności naczelników czterech wydziałów (GN, AB, OR, WF) nie ujęto obowiązków w zakresie organizacji i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, pomimo tego, że zadania te należały do ich podstawowych obowiązków wskazanych w § 19 ust. 19 Regulaminu organizacyjnego. Z wyjaśnień Starosty wynikało, że powodem tego było niedopatrzenie, przy czym prawidłowość postępowań zapewniała każdorazowo komisja przetargowa ściśle współpracująca z pracownikiem ds. zamówień, który koordynował przebieg jej pracy w odniesieniu do wymogów Pzp, a postępowania konsultowano z radcą prawnym.

(akta kontroli str. 19-20, 31-32, 36-38, 42-45, 265-282)

2. Na stronie BIP Starostwa, wbrew wymogowi art. 23 ust. 4, nie opublikowano czwartej aktualizacji planu zamówień publicznych na rok 2021, sporządzonej 12 maja 2021 r. Z wyjaśnień inspektora OR zajmującego się sprawami zamówień wynikało, że było to spowodowane przeoczeniem.

(akta kontroli str.36-38, 63-66, 89-90, 220-222, 247)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie zapewniono warunki organizacyjno-prawne do realizacji zadań w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne zarówno na podstawie Pzp jak i przepisów wewnętrznych. Stwierdzono bowiem, że dostosowano przepisy Regulaminu udzielania zamówień do przepisów Pzp oraz wyznaczono pracowników odpowiedzialnych za organizację procesu udzielania zamówień. Jednakże nie wszystkim pracownikom przypisano te zadania w ich zakresach obowiązków i czynności. W Starostwie zapewniono realizację wymogu elektroniczacji postępowań podlegających przepisom Pzp. Wywiązano się również z obowiązków sprawozdawczych, informacyjnych i planistycznych w zakresie udzielania zamówień, za wyjątkiem nieogłoszenia w BIP jednej z aktualizacji planu zamówień na rok 2021.

¹⁸ Faktura VAT Nr FV 00311/01/2022 z 11 stycznia 2022 r. (data udostępnienia/wdrożenia platformy).

¹⁹ Remont zewnętrzny zabytkowego zamku w Olecku; dalej: Remont zamku.

²⁰ Rozbudowa i przebudowa budynku Starostwa Powiatowego w Olecku – etap I, dalej: Remont dachu.

²¹ Zakup i dostawa łóżek wraz z osprzętem dla Oddziału Chirurgicznego OLMEDICA Sp. z oo. w Olecku, dalej: Dostawa łóżek.

2. Prawidłowość prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie udzielało zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne określone w art. 3 Pzp.

(akta kontroli str.326-327)

2.2. Badanie dokumentacji trzech postępowań, tj. Remont zamku, Remont dachu oraz Dostawa łóżek, wykazało, że przestrzegano wymogów Pzp, m.in.:

- wartość szacunkową zamówień na ww. remonty ustalono w oparciu o kosztorysy inwestorskie na 27 lub 50 dni przed wszczęciem postępowania, a w przypadku dostawy wartość ustalono 58 dni przed wszczęciem postępowania, w oparciu o informacje cenowe;
- na realizację zadań zabezpieczono środki finansowe w budżecie Powiatu, tj. 363,7 tys. zł na Remont zamku (roboty dodatkowe 61 tys. zł), 566 tys. zł na Remont dachu (roboty dodatkowe 40,8 tys. zł) i 150 tys. zł na Dostawę łóżek;
- sporządzono, zgodnie z art. 281 Pzp, specyfikacje warunków zamówienia (SWZ) oraz opublikowano je w BZP i BIP, a także na platformie zakupowej lub miniportalu UZP;
- przedmiot zamówienia opisano w oparciu o dane projektowe robót, Polskie Normy, specyfikacje techniczne (remonty) lub wymogi ustawy o wyrobach medycznych (dostawa), dopuszczając możliwość stosowania równoważnych produktów lub rozwiązań;
- określając warunki udziału w postępowaniu wymagano od wykonawców zdolności występowania w obrocie gospodarczym, a także udokumentowania odpowiedniej sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz posiadania określonych kwalifikacji i doświadczenia, a w przypadku zamówień na roboty budowlane – zatrudnienia części personelu na podstawie stosunku pracy (por. art. 95 Pzp);
- stosowano kryteria oceny ofert dotyczące ceny (waga 60%) oraz okresu udzielonej gwarancji i rękojmi (40%), podając sposób ich wyliczenia;
- ogłoszenia o zamówieniach i ogłoszenia o wyniku postępowania opublikowano w BZP i BIP, a także na miniportalu UZP (w 2021 r.) lub na platformie zakupowej (w 2022 r.);
- zastosowano dopuszczalny dla zamówień o tej wartości tryb postępowania, tj. tryb podstawowy bez negocjacji (art. 275 pkt 1);
- do prowadzenia postępowań powołano komisje przetargowe, a ich członkowie złożyli oświadczenia w trybie art. 56 ust. 4 w zw. z art. 56 ust. 1-2 i ust. 3;
- w SWZ i ogłoszeniach prawidłowo określono termin związania ofertą (poniżej 30 dni – zgodnie z art. 307) i termin składania ofert (powyżej 14 dni – zgodnie z art. 283) oraz warunki dotyczące sposobu i terminu ich otwarcia;
- prawidłowo dokonano oceny ofert pod kątem kryteriów oceny i zgodności z SWZ i Pzp, w tym przestrzegano zakazu negocjacji i zmian ofert (art. 223);
- wybrano oferty najkorzystniejsze i sporządzono protokoły z postępowań oraz zawiadomiono wszystkich oferentów o wynikach postępowań;

- z wykonawcami zawarto umowy wg wzoru załączonego do SWZ, a określony w nich przedmiot zamówienia był zgodny z wybraną ofertą;
- w projektach umów wymagano zabezpieczenia należytego wykonania umów (5%) i określono kary umowne, np. za odstąpienie wykonawcy od umowy;
- opublikowano w BZP i BIP ogłoszenia o wykonaniu umów – przed upływem 30 dni od odbioru końcowego robót, natomiast nie zachowano tego terminu w przypadku VIII części zamówienia na Dostawę łóżek (trzy dni opóźnienia).

(akta kontroli str. 138-141, 326-327, 332-769, 773-1159)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ogłoszenie o wykonaniu umowy nr OR.273.2.1.2021 z 16 września 2021 r. w sprawie zamówienia na dostawę szafek lekarskich (część VIII), w ramach postępowania na Dostawę łóżek, zamieszczono w BZP 26 października 2021 r., tj. 33 dni po dokonaniu odbioru ww. dostawy (23 września 2021 r.). Natomiast termin do zamieszczenia w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy wynosi - na podst. art. 448 Pzp - 30 dni. Jak wyjaśniła pracownica ds. zamówień było to spowodowane niewiedzą, że ogłoszenia te należało publikować odrębnie co do każdej z umów zawartych w ramach postępowania na Dostawę łóżek.

(akta kontroli str. 247, 1132-1147, 1154-1159)

2. Starostwo nie wyegzekwowało od wykonawcy Remontu zamku wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego, w terminie wynikającym z § 7 ust. 5 umowy z 1 grudnia 2021 r. w związku z art. 449 ust. 3 Pzp, tj. przed zawarciem tej umowy. Zabezpieczenie to wniesiono dopiero 33 dni po podpisaniu umowy. Starosta wyjaśniła, że przyczyną tego opóźnienia było przeoczenie spowodowane nawałem pracy pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 139-146, 439-450, 477)

3. W umowach o udzielenie zamówień z 1 grudnia 2021 r. na Remont zamku (§ 11 ust. 2 pkt 4 i 5) oraz z 15 czerwca 2022 r. na Remont dachu (§ 10 ust. 2 lit. a i ust. 5), a także w projektach tych umów przewidziano możliwość rezygnacji z części robót, również w przypadku zmiany ich technologii, lecz mimo tego, w ww. umowach i ich projektach nie określono minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron, co było niezgodne z art. 433 pkt 4 Pzp. Starosta wyjaśniła, że zapisy w umowach dawały możliwość polepszenia sposobu wykonania robót bez konieczności kolejnego postępowania. Jednak, z nowszych technologii nie skorzystano, nie zrezygnowano też z żadnych robót i nie zmniejszono wynagrodzenia, więc ww. zapisy były zbędne.

(akta kontroli str. 139-146, 439-450, 713-738)

4. W umowie o udzielenie zamówienia na Remont zamku oraz w jej projekcie, wbrew wymogowi art. 436 pkt 3 Pzp, nie określono łącznej maksymalnej wysokości kar umownych, których mogą dochodzić strony. Starosta wyjaśniła, że brak ten wynikał z przeoczenia pracownika, który przygotowywał dokumentację postępowania.

(akta kontroli str. 139-141, 439-450, 770-772)

2.3. Zamówienia o wartości szacunkowej poniżej 130 tys. zł

Opis stanu
faktycznego

2.3. W okresie objętym kontrolą w Starostwie przeprowadzono 12 postępowań o udzielenie zamówień, których wartość szacunkowa nie przekraczała 130 tys. zł. W ich wyniku zawarto 24 umowy o udzielenie zamówienia na kwotę 882,3 tys. zł.

Badaniem objęto dwa zamówienia, tj. dotyczące dostawy i montażu wirtualnej strzelnicy oraz dostawy sprzętu na jej wyposażenie, stanowiące przedmiot jednego przedsięwzięcia w ramach konkursu ogłoszonego przez MON²². Zabezpieczona w budżecie Powiatu na 2021 r. wartość tego przedsięwzięcia wynosiła 150 tys. zł, a otrzymana na ten cel dotacja z MON wyniosła 120 tys. zł (80% wartości). Dostawę strzelnicy i dostawę jej wyposażenia objęto oddzielnymi zamówieniami, wydając na nie odpowiednio 129 000 zł i 20 910 zł brutto (razem 149 946 zł), tj. 104 878,05 zł i 17 000 zł netto (razem 121 878,05 zł). Dotację rozliczono 14 marca 2022 r. – kwota jej wykorzystania wyniosła 117 544 zł, a niewykorzystaną kwotę 2 456 zł zwrócono do budżetu. Pozostałe wydatki pokryto ze środków własnych – 29 386 zł oraz innych źródeł – 3 016 zł. Starosta wyjaśniła, że realizacja tego projektu poprzez udzielenie dwóch odrębnych zamówień wynikała z różnej specyfiki ich zakresów, których nie mógł spełnić jeden wykonawca, co stwierdzono w wyniku rozeznania rynku, a ponadto uprawniała do tego łączna cena przedsięwzięcia poniżej 130 tys. zł.

Postępowania na strzelnicę i jej wyposażenie²³ przeprowadzono wg Regulaminu udzielania zamówień, w trybie zapytania ofertowego, tj.:

- przed ich wszczęciem terminowo ustalono wartości szacunkowe zamówień, a zapytania ofertowe ogłoszono w BIP;
- z analizy rynku, celem wyboru wykonawców, sporządzono notatki służbowe wg wzoru wymaganego regulaminem konkursu MON;
- w zapytaniach ofertowych ujęto niezbędne istotne informacje nt. postępowań;
- o wynikach postępowań zawiadomiono wszystkich oferentów;
- sporządzono protokoły z postępowań;
- zawarto umowy wg wymaganego wzoru, ujmując je w rejestrze właściwego wydziału, który archiwizował dokumentację (EK);
- wybrane oferty i zawarte umowy były zgodne z zapytaniami ofertowymi oraz zabezpieczały interes zamawiającego poprzez kary umowne, m.in. tytułem opóźnienia wykonania zadania (0,5% wynagrodzenia umownego netto/dzień).

W ocenie Starosty, w zakresie postępowań na ww. zamówienia nie wystąpiły żadne istotne trudności, poza koniecznością trzykrotnego prowadzenia procedury na wybór dostawcy wyposażenia do strzelnicy, z uwagi na pandemię i drastyczny wzrost cen.

(akta kontroli str.251-253, 329-331, 770-772, 1160-1326)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie na ogół prawidłowo przeprowadzono postępowania w zakresie zamówień, do których zastosowanie miały przepisy Pzp. Oszacowania wartości tych zamówień dokonano z należytą starannością i terminowo oraz zastosowano właściwe tryby ich udzielania. Przestrzegano także wymogów Pzp dotyczących zawartości, terminów i sposobu publikacji ogłoszeń, określania warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny ofert. Jednakże ogłoszenie o wykonaniu jednej z umów zamieszczono z opóźnieniem w stosunku do ustawowego terminu, a także dopuszczono do nieterminowego złożenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Stwierdzone także nieprawidłowości dotyczące braku w dwóch umowach i ich projektach wymaganych ww. ustawą zapisów, tj.:

²² Konkurs pn. „Strzelnica w powiecie”, którą utworzono w Zespole Szkół Licealnych i Technicznych w Olecku.

²³ Maty strzeleckie (4), niszczarka (1), rolety (4), szafa (1), stoły do czyszczenia broni (2), ekran elektryczny (1).

- w obu przypadkach nie określono minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron (art. 433 pkt 4 Pzp),
- w jednym przypadku nie podano łącznej maksymalnej wysokości kar umownych, których mogą dochodzić strony (art. 436 pkt 3 Pzp).

Zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi przeprowadzono natomiast badane zamówienia niepodlegające przepisom Pzp (17% wartości zamówień z tego zakresu), gdyż m.in. właściwie ustalono ich wartość szacunkową, rzetelnie dokumentowano ich przebieg oraz zawarto umowy z wykonawcami spełniającymi kryteria ujęte w zapytaniach ofertowych.

OBSZAR **3. Realizacja nadzoru i kontroli nad udzielaniem zamówień publicznych**

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym nadzór nad postępowaniami o zamówienia publiczne w Starostwie odbywał się poprzez działania naczelników wydziałów, którzy w ramach swoich obowiązków odpowiadali za podział zadań w tym zakresie oraz przygotowanie i prowadzenie postępowań. Koordynacja postępowań należała do pracownika OR wyznaczonego do spraw zamówień publicznych, który wg Starosty odpowiadał za planowanie i sprawozdawczość, informował Starostę o wszelkich problemach i przekazywał pracownikom informacje o zmianach prawnych. Ostateczny nadzór pełnił Starosta, który wprowadził regulamin kontroli zarządczej²⁴, wskazując osoby lub podmioty uprawnione do jej przeprowadzania²⁵. Sprawozdanie z realizacji planu kontroli zarządczej w 2021 r. opublikowano w BIP 28 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 14-15, 19-20, 31-32, 36-38, 251-257, 297-306)

3.2. W planach audytu wewnętrznego opracowanych na lata 2021 i 2022 wskazano jednostki organizacyjne podlegające temu audytowi, określając stopień ryzyka dla obszarów ich działalności. Ze względu na niski poziom ryzyka audytem nie objęto udzielania zamówień publicznych. Kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu przeprowadziła w 2021 r. RIO²⁶ (22 lutego – 16 kwietnia), którą objęto m.in. zamówienia publiczne. Ujawnione nieprawidłowości w tym zakresie polegały na braku publikacji planu zamówień na 2020 r., nieterminowym sporządzeniu takiego planu na rok 2021, nieudokumentowaniu sposobu ustalenia wartości szacunkowej remontu budynku Starostwa (niezgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym²⁷) oraz braku kosztorysu inwestorskiego dla tego remontu i niestosowaniu przepisów regulaminu udzielania zamówień przy udzielaniu zamówienia na roboty budowlane dotyczące tego zadania. W związku z nieprawidłowościami RIO zaleciła terminowe sporządzenie planu zamówień publicznych i jego publikację, staranne szacowanie wartości zamówień i jej dokumentowanie oraz przestrzeganie regulaminu udzielania zamówień. Starostwo zobowiązało się zrealizować powyższe wnioski.

(akta kontroli str. 226-250, 307-325)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Starostwa w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁴ Zarządzenie Nr 41/2011 Starosty z 14.12.2011 r.

²⁵ Wicestarosta, Sekretarz i Skarbnik Powiatu lub wyznaczeni pracownicy, kierownicy komórek organizacyjnych, inspektor ds. kontroli oraz podmioty zewnętrzne na podstawie umowy cywilno-prawnej (np. audytorzy).

²⁶ Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie.

²⁷ Ustawa z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164, ze zm.).

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie zorganizowano system nadzoru nad organizacją i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w który zaangażowani byli Starosta i naczelnicy wydziałów. Problematyka udzielania zamówień publicznych została uwzględniona w planowaniu kontroli zarządczej, jednak ryzyko wystąpienia nieprawidłowości zostało ocenione jako niskie, niewymagające szczególnego nadzoru. Jednak, zdaniem NIK, nieprawidłowości stwierdzone w ramach badania tej problematyki, zwłaszcza brak wymaganych elementów w umowach w sprawie zamówienia publicznego, a także wyniki wcześniejszej kontroli RIO, wskazują na potrzebę wzmocnienia efektywności kontroli zarządczej nad udzielaniem zamówień publicznych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Zdaniem NIK, nieprawidłowości stwierdzone w obszarze dotyczącym udzielania zamówień podlegających Pzp, zwłaszcza polegające na braku w umowach zapisów wymaganych przepisami tej ustawy, wskazują na potrzebę zwiększenia nadzoru nad organizacją procesu udzielania zamówień w Starostwie, w tym wzmoczenie działań w ramach kontroli zarządczej w celu ograniczenia ryzyka występowania powyższych nieprawidłowości. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Dostosowanie zakresów czynności pracowników do zadań wynikających z regulaminu organizacyjnego Starostwa.2. Terminowe publikowanie aktualizacji planu postępowań o udzielanie zamówień oraz ogłoszeń o wykonaniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.3. Egzekwowanie od wykonawców terminowego wnoszenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy.4. Zapewnienie pełnej realizacji wymogów Pzp co do treści umów w sprawie zamówienia publicznego. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 24 listopada 2022 r.

Kontroler
Edward Odojewski
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis