



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

BK-02.1711.8.2013

20.05.2013

Kraków, dnia

Pani

Joanna Niedziałkowska

Dyrektor Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu
w Krakowie

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany: Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu
w Krakowie.

Przedmiot kontroli: zlecenie na zewnątrz usług dotyczących
usprawnienia działalności miejskich jednostek
organizacyjnych.

Kontrolę przeprowadzono w terminie: od 29.03.2013 r. do 19.04.2013 r.

I. Ocena działalności kontrolowanej jednostki:

W trakcie kontroli zwrócono się do Dyrektorów 5 miejskich jednostek organizacyjnych, tj. Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie, Zarządu Cmentarzy Komunalnych w Krakowie, Zarządu Infrastruktury Sportowej w Krakowie, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie, Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie oraz do Komendanta Straży Miejskiej Miasta Krakowa, z prośbą o informację, czy w kierowanych jednostkach zlecane były na zewnątrz usługi dotyczące ich usprawnienia. Na podstawie otrzymanych wyjaśnień ustalono, iż jedynie w Zarządzie Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie były zlecane na zewnątrz usługi, które polegały na reorganizacji jednostki i wprowadzeniu nowego systemu zarządzania.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż:

1. W ZIKiT w celu usprawnienia funkcjonowania działania tej jednostki zlecono przeprowadzenie trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę **551 197,68 zł**.
Dwa pierwsze postępowania zostały udzielone bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 4 pkt 8). W wyniku powyższego zostały zawarte z NLP Neuroedukacja Sp. z o.o. następujące umowy:
 - 1) umowa z dnia **31.10.2012 r.** Nr 598/ZIKiT/2012 na kwotę 68 900,00 zł brutto dot. „Przeprowadzenia konsultacji – audytu procesów Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu”,
 - 2) umowa z dnia **08.01.2013 r.** Nr 11/ZIKiT/2013 na kwotę 68 899,68 zł brutto dot. „Przeprowadzenia konsultacji z Dyrektorem ZIKiT, opracowanie „podręcznika”.Trzecie postępowanie zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, w wyniku czego została zawarta umowa z dnia **06.02.2013 r.** Nr 71/ZIKiT/2013 na kwotę 413 398,00 zł brutto dot. „Przeprowadzenia zaawansowanych szkoleń związanych z wartościowaniem stanowisk pracy, wprowadzenie nowego systemu zarządzania”.
2. Kontrolowany dopuścił się podziału zamówienia publicznego w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, naruszając tym samym art. 32 ust. 2 ustawy Prawo

zamówień publicznych. Działanie takie w świetle art. 17 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Podział zamówienia w celu uniknięcia stosowania ustawy polegał na tym, iż zamawiający udzielił odrębnie zamówienia na „Przeprowadzenie konsultacji z Dyrektorem Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu, opracowanie „Podręcznika” oraz zamówienia na „Przeprowadzenie zaawansowanych szkoleń związanych z wartościowaniem stanowisk pracy, wprowadzenie nowego systemu zarządzania”, mimo że zachodzi tutaj spójność przedmiotu, czasu i miejsca udzielania zamówienia. Spójność czasu i miejsca jest oczywista, natomiast spójność przedmiotu zamówienia polegała na tym, iż wynikiem zamówienia było wprowadzenia nowego systemu zarządzania. Niewątpliwie, w celu wprowadzenia nowego systemu zarządzania niezbędne było przeprowadzenie konsultacji z Dyrektorem ZIKiT, opracowanie podręcznika, przeprowadzenie szkoleń.

Na podział zamówienia wskazuje też fakt, że kontrolowane zamówienia było skierowane do podmiotów o tym samym profilu działalności - wykonawcą wszystkich trzech umów, jak się faktycznie okazało, był ten sam podmiot. Ponadto wszystkie trzy kontrolowane zamówienia miały ten sam cel, jakim była zmiana sposobu zarządzania w jednostce, czym zajmują się wykonawcy w sposób kompleksowy. Uznano, iż pierwsze zamówienie było zamówieniem odrębnym wyłącznie z powodu, iż zostało udzielone w innym roku budżetowym.

Jednocześnie twierdzenie Kontrolowanego, że nie można było połączyć zamówień dotyczących „Przeprowadzenia konsultacji z Dyrektorem ZIKiT, opracowanie „podręcznika” i „Przeprowadzenia zaawansowanych szkoleń związanych z wartościowaniem stanowisk pracy, wprowadzenie nowego systemu zarządzania”, gdyż materiały wynikające z realizacji umowy w zakresie konsultacji z Dyrektorem ZIKiT były niezbędne do realizacji zamówienia w zakresie „Przeprowadzenia zaawansowanych szkoleń związanych z wartościowaniem stanowisk pracy, wprowadzenie nowego systemu zarządzania” jest niesłuszne, albowiem wartość zamówienia na „Przeprowadzenie zaawansowanych szkoleń związanych z wartościowaniem stanowisk pracy, wprowadzenie nowego systemu zarządzania” określono w dniu 07.01.2013 r., tj. zanim zawarto umowę na „Przeprowadzenie konsultacji z Dyrektorem Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu, opracowanie „Podręcznika””. Zatem, określając wartość zamówienia, Kontrolowany musiał mieć świadomość, co będzie przedmiotem zamówienia i zarazem nie była mu potrzebna wiedza wynikająca z realizacji poprzedniego zamówienia.

Ponadto, jeżeli przyjąć, że efekty wynikające z umowy z dnia 08.01.2013 r. byłyby niezbędne do realizacji umowy „Przeprowadzenie zaawansowanych szkoleń związanych z wartościowaniem stanowisk pracy, wprowadzenie nowego systemu zarządzania”, to Zamawiający powinien był w dokumentacji przetargowej w zakresie „Przeprowadzenia zaawansowanych szkoleń związanych z wartościowaniem stanowisk pracy, wprowadzenie nowego systemu zarządzania” opublikować te materiały lub w jakikolwiek inny sposób do nich nawiązać.

Dodatkowo argumentacja Kontrolowanego, że zamówienia dotyczące „Przeprowadzenia konsultacji z Dyrektorem ZIKiT, opracowanie „podręcznika” i „Przeprowadzenia zaawansowanych szkoleń związanych z wartościowaniem stanowisk pracy, wprowadzenie nowego systemu zarządzania” są ze sobą powiązane, potwierdza fakt, iż poprzez rozdzielenie tych zamówień do osobnych postępowań, dokonano podziału zamówienia publicznego.

Skutkiem podziału zamówienia było to, iż zamówienie pierwsze z uwagi na jego wartość zostało udzielone poza ustawą Pzp, w sytuacji gdy wartość obu zamówień winna być zsumowana a wybór wykonawcy w obu przypadkach winien być dokonany w trybie ustawy Pzp.

3. W postępowaniach, których wartość była mniejsza niż 14 000 euro stwierdzono:
 - oferty nie zostały poddane weryfikacji rynkowej, tj. nie uzyskano żadnych innych konkurencyjnych ofert na te same usługi. Wybór wykonawcy Zamawiający ograniczył jedynie do rozeznania rynku w oparciu o analizę podobnych zamówień zamieszczonych w Biuletynie Zamówień Publicznych i przeprowadzenie rozmów z jednym wykonawcą. Mając na uwadze,

- że są to usługi trudne do określenia, gdyż są wynikiem pracy intelektualnej i muszą być dostosowane indywidualnie do potrzeb Zamawiającego i są one niepowtarzalne, ich konkurencyjność może zostać zweryfikowana jedynie poprzez wystąpienie do wykonawców o przedłożenie ofert konkurencyjnych. Reasumując, nie zapewniono, iż wybrane oferty są konkurencyjne i że wydatki w tym zakresie były dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów, co nie czyni zadość wymaganiom art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) ustawy o finansach publicznych z dnia 27.08.2009 r.,
- w obydwu udzielonych zamówieniach przedmiot zamówienia nie został doprecyzowany zarówno na etapie przeprowadzenia rokowań, jak i zawarcia umowy,
 - w obydwu umowach nie uregulowano kwestii przeniesienia autorskich praw majątkowych do utworów powstałych w wyniku realizacji umowy.
4. W zakresie postępowania na „Przeprowadzenia zaawansowanych szkoleń związanych z wartościowaniem stanowisk pracy, wprowadzenie nowego systemu zarządzania” (trzeciego z kolei) przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego stwierdzono:
- ustalając wartość zamówienia Zamawiający odwołał się jedynie do analizy zamówień, które nie były tożsame z przedmiotem zamówienia. Jak wynika z przepisu art. 32 ust. 1 Prawa zamówień publicznych Zamawiający jest zobowiązany do oszacowania wartości zamówienia z należytą starannością. W Kodeksie cywilnym w przepisie art. 355 § 1 określono, że należyta staranność, to staranność ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju. Niewątpliwie zamawiający nie dochował w przedmiotowym postępowaniu należytej staranności, albowiem pomimo, iż miał trudności w określeniu przedmiotu zamówienia oparł się jedynie o, jego zdaniem, podobne zamówienia zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zasada oszacowania wartości przedmiotu zamówienia z należytą starannością dopuszcza możliwość, iż zamawiający, nie mogąc we własnym zakresie oszacować wartości przedmiotu zamówienia, zwróci się do podmiotów profesjonalnie zajmujących się prowadzeniem określonej działalności o dokonanie wstępnej kalkulacji kosztów wynagrodzenia należnego wykonawcy zamówienia publicznego.
 - nieprawidłowe określenie warunku wiedzy i doświadczenia oraz sposobu oceny osób zdolnych do wykonania zamówienia, gdyż do udziału w zamówieniu publicznym dopuszczono jedynie wykonawców, którzy dysponują trenerami z doświadczeniem w obszarze HR - strategia i polityka zarządzania przedsiębiorstwem nie dopuszczając jednocześnie trenerów z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem w obszarze zarządzania w administracji publicznej, tym bardziej iż zamawiający wykonuje zadania organu administracji publicznej. Ponadto zamawiający w ramach opisu warunku wiedzy i doświadczenia nie wskazał minimalnej wartości świadczonych w okresie poprzednich trzech lat usług podobnych do przedmiotu zamówienia świadczonych na rzecz instytucji publicznej. Efekt mógł być taki, iż za wiarygodnego wykonawcę zostałby uznany podmiot, który przedłożyłby doświadczenie w wykonywaniu usług podobnych do przedmiotu zamówienia na rzecz instytucji publicznych na kwotę kilkunastu złotych.
 - naruszenie przepisu art. 95 ust. 1 Pzp poprzez zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP po upływie 22 dni od zawarcia umowy, a nie niezwłocznie, jak nakazuje ww. przepis.
5. W ZIKiT są aktualnie wdrażane zmiany wynikające z realizacji ww. umów. Stąd też, w chwili obecnej brak jest podstaw do oceny zasadności zlecenia na zewnątrz usług mających na celu usprawnienie działalności ZIKiT. Zasadność zlecenia tych prac firmie zewnętrznej będzie można ocenić co najmniej w perspektywie rocznej, poprzez faktyczne oszczędności, jakie zostaną uzyskane z wprowadzonych zmian.
6. W zakresie procedur obowiązujących w ZIKiT odnośnie zamówień poniżej 14.000 Euro stwierdzono, iż w regulaminie pracy Komisji Przetargowej w ZIKiT, (załącznik do Zarządzenia

nr 17/2008 Dyrektora ZIKiT z dnia 24.10.2008 r.) w zakresie procedury udzielania zamówień poniżej 14 000 euro przyjęto jako zasadę prowadzenie rokowań z jednym z zaproponowanych wykonawców. Ww. procedura nie przewiduje, w jaki sposób wyłania się wykonawcę, z którym mają być prowadzone rokowania. Wobec powyższego nie można stwierdzić czy wybrane oferty są konkurencyjne, gdyż zamawiający zgodnie z procedurą nie poddaje zamówienia weryfikacji rynkowej, tj. nie uzyskuje innych ofert. ZIKiT jedynie w § 3 ust. 3 pkt d ww. regulaminu odwołał się do analizy rynku, stwierdzając, iż zamówienie jest udzielane „z przygotowaniem umowy w sytuacji, gdy cena jest należycie obniżona, ponieważ przeprowadzono odpowiednie rozeznanie cen rynkowych”. Nie doprecyzowano jednak na czym owe rozeznanie cen rynkowych polega i jakie muszą być spełnione minimalne warunki, aby uznać, że rozeznanie rynku było właściwe. Również w złożonych wyjaśnieniach i zastrzeżeniach kontrolowany nie wyjaśnił co owo pojęcie oznacza. Ww. regulacja nie zapewnia, że wydatki w tym zakresie będą dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów.

II. Zalecenia:

1. Udzielać zamówień publicznych zgodnie z przepisem art. 32 ust. 2 Pzp, tj. nie dzielić zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy.
2. Udzielając zamówień, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14 000 Euro:
 - szacować wartość zamówień z należytą starannością, tj. zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 Pzp,
 - precyzyjnie określać opis sposobu dokonywania spełnienia warunku wiedzy i doświadczenia, a także określać wymagane doświadczenie również przez podanie wartości kwotowych poszczególnych zrealizowanych zamówień,
 - określać sposób oceny osób zdolnych do wykonania zamówienia tak, aby zapewnić realizację zamówienia przez osoby, których doświadczenie jest najbardziej adekwatne do profilu działalności zamawiającego,
 - ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zamieszczać niezwłocznie, w sposób o którym mowa w art. 95 ust. 1 ustawy Pzp.
3. Regulować kwestię przeniesienia autorskich praw majątkowych do utworów powstałych w wyniku realizacji umów.
4. Wprowadzić w Regulaminie Pracy Komisji Przetargowej w ZIKiT w zakresie procedury udzielania zamówień poniżej 14 000 Euro regulacje zapewniające konkurencyjność wybranych ofert, tak aby wydatki publiczne były dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów, tj. zgodnie z wymaganiami art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) ustawy o finansach publicznych. Zdefiniować w tym celu pojęcie „rozeznanie cen rynkowych” oraz stosownie do potrzeb zapewnić weryfikację rynkową składanych ofert.
5. Udzielając zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 Euro precyzyjnie określać przedmiot zamówienia.

III. Osoba odpowiedzialna za realizację zaleceń pokontrolnych:

Zalecenie nr 1-5: Pani Joanna Niedziałkowska, Dyrektor Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie.

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych:

Zalecenie nr 1- 3 i 5 - od zaraz, zalecenia nr 4 - do dnia 10 czerwca 2013 r.

V. Termin sporządzenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych:

Zalecenia nr 1-5 - do dnia 10 czerwca 2013 r.

Pouczenie:

Zgodnie z § 14 Regulaminu przeprowadzania kontroli organizacyjno - prawnej przez Biuro Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 135/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 22 stycznia 2010 r. jednostki, w stosunku do których sformułowane zostały zalecenia pokontrolne obowiązane są do sporządzenia sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie określonym w pkt. V wystąpienia pokontrolnego według wzoru określonego w załączniku nr 3 do ww. Regulaminu i przekazania go do Biura Kontroli Wewnętrznej UMK.



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat,
2. aa.

Do wiadomości:

Pan Tadeusz Trzmiel, Zastępcą Prezydenta Miasta Krakowa.