



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

BK-02.1711.11.2013

Kraków, dnia

13. 12. 2013

**Dyrektorzy
Miejskich jednostek pomocy społecznej
wg rozdzielnika**

Biuro Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa w III kwartale br. przeprowadziło koordynowaną kontrolę w sześciu miejskich jednostkach systemu pomocy społecznej w zakresie udzielania zamówień publicznych, prawidłowości zawierania umów i ich realizacji, z uwzględnieniem odbioru przedmiotu umów i naliczania kar umownych. Poniżej przedstawiam omówienie wyników tychże kontroli, celem wykorzystania informacji w nich zawartych w bieżącej pracy kierowanych przez Państwa jednostkach. Proszę jednocześnie o przeanalizowanie wewnętrznych procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz zweryfikowanie w ramach wykonywania kontroli zarządczej sposobu realizacji, w kierowanych przez Państwa jednostkach, procesu udzielania zamówień publicznych zarówno powyżej jak i poniżej równowartości 14 tys. euro, ze szczególnym uwzględnieniem nieprawidłowości opisanych poniżej.

Jednocześnie informuję, że w roku 2014 Biuro Kontroli Wewnętrznej rozważy przeprowadzenie kontroli w kolejnych losowo wybranych Domach Pomocy Społecznej w zakresie udzielania zamówień publicznych, prawidłowości zawierania umów i ich realizacji, z uwzględnieniem odbioru przedmiotu umów i naliczania kar umownych, w ramach której dokonana zostanie analiza wykorzystania przez Państwa niniejszej informacji.

Udzielanie zamówień publicznych poniżej jak i powyżej 14 tys. euro

Przy udzielaniu zamówień o wartości nie przekraczającej 14 tys. euro jednostki sektora finansów publicznych – a takimi są miejskie jednostki pomocy społecznej – zobowiązane są w szczególności kierować się zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.). Przepis ten stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i **oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych rezultatów z poniesionych nakładów**. Przy zamówieniach powyżej 14 tys. euro formalnym gwarantem realizacji tej zasady są procedury wynikające z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 9 sierpnia 2013 roku, poz. 907 z późn. zm), natomiast przy zamówieniach poniżej przedmiotowego progu kwotowego gwarantem prawidłowości wydatkowania środków publicznych winny być procedury wewnętrzne opracowane przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Obowiązek wydatkowania środków publicznych w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych rezultatów z poniesionych nakładów dotyczy wszystkich wydatków jednostki, bez względu na ich wartość, zatem adekwatne mechanizmy polegające między innymi na odpowiednim rozeznaniu rynku winny być w tym zakresie wdrożone przez Dyrektorów jednostek w odniesieniu do wszystkich wydatków jednostki. Mając na uwadze względy racjonalne, w tym w szczególności zasadę proporcjonalności ponoszenia nakładów finansowo-organizacyjnych w stosunku do uzyskiwanych efektów należy uznać za uzasadnione odstępowanie od

dokumentowania rozeznania rynku w przypadku „drobnych” wydatków. Dokumentowanie rozeznania rynku może polegać zarówno na sporządzeniu odpowiedniej notatki przedstawiającej ceny ofertowe wynikające z przeprowadzonego rozeznania rynku, czy też np.: przy zamówieniach o wyższej wartości na gromadzeniu składanych ofert. W tym kontekście niezwykle ważnym jest, aby kierownik jednostki określił w procedurze wewnętrznej, na czym polega rozeznanie rynku, tj. np.: do ilu potencjalnych wykonawców należy wystąpić z zapytaniem, aby można było uznać, iż dokonano odpowiedniego rozeznania rynku, a wybrana oferta jest ofertą konkurencyjną. Dobrym rozwiązaniem jest zamieszczanie informacji o zamówieniach na stronie internetowej Zamawiającego. Takie ogłoszenie, zamieszczone z odpowiednim wyprzedzeniem przed planowanym terminem udzielenia zamówienia, pozwoli zainteresować zamówieniem większą ilość potencjalnych wykonawców i nie wyklucza równocześnie stosowania dotychczasowych metod służących pozyskiwaniu wykonawców. Zachęcam do przeanalizowania możliwości zastosowania w Państwa jednostkach ww. rozwiązania.

W kontekście przeprowadzonych kontroli zwracam również uwagę, aby ewentualne wprowadzane progi kwotowe różnicujące sposób dokumentowania rozeznania rynku lub zwalniające z tego obowiązku były dopasowane do specyfiki wydatków w kierowanej przez Państwa jednostce. Jak wykazała kontrola nie zawsze przyjęte rozwiązania są adekwatne do udzielanych zamówień. Ilustracją takiego stanu jest m.in. wprowadzenie w jednej z kontrolowanych jednostek regulaminu, w oparciu o który nie udzielono w ciągu roku żadnego zamówienia, gdyż wartość każdego z udzielonych zamówień nie przekraczała kwoty, od której ten regulamin obowiązywał. Odnosząc się zaś do zamówień publicznych o równowartości powyżej 14 tys. euro, jak wyżej już stwierdzono odpowiednie rozwiązania proceduralne narzuca tutaj wprost ustawa Prawo zamówień publicznych.

W kontrolowanych jednostkach dominowały zamówienia na dostawy związane z wykonywaniem statutowych działań przez jednostki, a więc przede wszystkim zamówienia artykułów żywnościowych, środków higienicznych i czystości, wyposażenia jednostek, tj. mebli, drobnego sprzętu AGD, itp. Kolejną grupę zamówień stanowiły roboty budowlane, których to zamówień udzielano zarówno z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp, jak i na podstawie wewnętrznych regulacji.

Kontrola wykazała, że zdecydowanie przeważają zamówienia, do których na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, nie stosuje się przepisów tejże ustawy. W sześciu skontrolowanych jednostkach udzielono w 2012 r. jedynie 32 zamówienia z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp, ale większość z tych zamówień była udzielona w trzech jednostkach. Zamówienia procedowane w trybie ustawy dotyczyły przede wszystkim dostaw żywności oraz robót budowlanych. Analiza ilości udzielanych zamówień ze względu na wartość zamówienia wskazuje, że bardzo duże znaczenie należy przypisać wewnętrznym regulacjom dotyczącym udzielania zamówień o równowartości do kwoty 14 tys. euro. Rola ta w najbliższym czasie może jeszcze bardziej wzrosnąć, gdyż w Sejmie prowadzone są obecnie prace nad zmianą ustawy, w wyniku których próg, od którego zamawiający będą zobligowani do stosowania ustawy Pzp może zostać podwyższony do 30 tys. euro. Taka zmiana spowoduje, że w Państwa jednostkach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy Pzp prowadzone będą wyjątkowo.

Ogólna ocena udzielania zamówień w kontrolowanych jednostkach jest pozytywna z uwagami. Nie ujawniono rażących błędów i zaniedbań, aczkolwiek stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w przestrzeganiu obowiązujących regulacji prawnych i obowiązujących procedur wewnętrznych w poszczególnych Domach Pomocy Społecznej.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły przede wszystkim:

1) W regulacjach wewnętrznych jednostek dotyczących udzielania zamówień:

- w dwóch jednostkach, przy udzielaniu zamówień o równowartości kwoty poniżej 14 tys. euro przyjęto, za wysoki próg w stosunku do specyfiki wydatków, od którego wymagane jest stosowanie wewnętrznych procedur udzielania zamówień. W jednej z tych jednostek przyjęty próg przekraczał wartość każdego z udzielonych zamówień o wartości poniżej kwoty 14 tys.

euro w ciągu roku.

- w dwóch jednostkach, łącznie w 18 przypadkach, nie udokumentowano badania rynku przy udzielaniu zamówień poniżej równowartości 14 tys. euro.
- w jednej z kontrolowanych jednostek część zamówień udzielano przytaczając w uzasadnieniu wyboru wykonawcy przesłanki, których nie przewidywał regulamin, np. ze względu na dotychczasową dobrą współpracę z wykonawcą.

2) W prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w oparciu o przepisy Pzp:

- w dwóch jednostkach, łącznie w pięciu przypadkach, przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, pomimo że wartość zamówienia nie przekraczała równowartości kwoty 14 tys. euro. Należy podkreślić, że takie działanie narusza zapisy art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, a stosowanie ustawy Pzp „z ostrożności procesowej”, jak tłumaczyli te przypadki Zamawiający, jest nieprawidłowe.
- w dwóch jednostkach, łącznie w ośmiu przypadkach, naruszono zapisy art. 95 ust. 1 ustawy Pzp. Przepis zobowiązuje Zamawiającego do zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych o udzieleniu zamówienia niezwłocznie po zawarciu umowy. W skontrolowanych postępowaniach ogłoszenia zamieszczano po kilkunastu dniach, a nawet po kilku miesiącach.
- nieprecyzyjnie wskazano podstawę prawną odrzucenia oferty, bez przywołania właściwego przepisu art. 89 ust. 1 ustawy Pzp, bądź przywoływano błędny przepis. Należy pamiętać, że w art. 89 ust. 1 ustawy Pzp określono katalog zamknięty przesłanek skutkujących odrzuceniem oferty. Oznacza to, że Zamawiający zawsze musi odrzucić ofertę, jeśli wystąpi którakolwiek z wymienionych przesłanek oraz nie wolno mu odrzucić oferty, jeśli nie zaistniała żadna wymieniona w ww. przepisie przesłanka. W przypadku wykluczenia wykonawcy należy przywoływać przesłankę wymienioną w art. 89 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp.
- w jednym przypadku dotyczącym zamówienia w trybie „z wolnej ręki” na roboty budowlane Zamawiający nie prowadził protokołu postępowania, nie zamieścił ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, a osoby biorące udział w zamówieniu nie złożyły pisemnych oświadczeń na druku ZP-1 o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp. Powyższe narusza zapisy art. 17 ust. 2, art. 95 ust. 1 ustawy Pzp.
- w jednym przypadku stwierdzono, że udzielając zamówienie na roboty budowlane w trybie „z wolnej ręki” zamawiający nie sporządził kosztorysu inwestorskiego, czym naruszył art. 33 ust. 1 ustawy Pzp oraz nie zażądał od wykonawcy oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, co jest niezgodne z zapisami art. 68 ust. 2 ustawy Pzp.
- w jednym przypadku, przy udzieleniu zamówienia na dostawę, montaż i uruchomienie dźwigu osobowego naruszono zapisy art. 6 ust. 3 ustawy Pzp, gdyż stosowano w postępowaniu przepisy dotyczące dostaw, a zamówienie dotyczyło robót budowlanych.
- w jednym przypadku błędnie podano datę udzielenia zamówienia, zamiast daty zawarcia umowy, podano w ogłoszeniu datę ogłoszenia wyników postępowania.
- odnotowano przypadki niestaranego prowadzenia protokołu postępowania – w dwóch przypadkach nie podano uzasadnienia prawnego unieważnienia postępowania, w jednym przypadku nie podano daty zawarcia umowy.
- w dwóch jednostkach wpisano w protokole nieprawidłową wartość zamówienia na dostawę żywności – w podzielonym zamówieniu, udzielanym w częściach w różnym czasie, zamiast wartości obejmującej całość zamówienia wpisano jedynie wartość tej części, której dotyczyło dane postępowanie.
- w jednym przypadku, w ogłoszeniu o zamówieniu na dostawę artykułów żywnościowych przewidziano możliwość udzielenia zamówień uzupełniających w trybie „z wolnej ręki” na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp, pomimo że faktycznie przedmiot udzielanego zamówienia uniemożliwiał zachowanie przesłanek ustawowych udzielenia takiego

zamówienia, gdyż przedmiotem zamówienia była dostawa artykułów powszechnie dostępnych, a zmiana wykonawcy nie spowodowałaby konieczności nabycia rzeczy o innych parametrach technicznych, co powodowałoby niekompatybilność techniczną lub nieproporcjonalnie duże trudności techniczne w użytkowaniu.

- jeden Zamawiający w sześciu przypadkach postąpił niezgodnie z zapisem art. 150 ust. 2 ustawy Pzp, gdyż określił w SIWZ nieprawidłowo wielkość kwoty należytego zabezpieczenia umowy, określając tę wielkość w stosunku do wartości zamówienia, zamiast w stosunku do ceny oferty.
- w czterech skontrolowanych postępowaniach zamawiający żądał dokumentów, których nie powinien wymagać w świetle rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane.

Zawierane umowy.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w obszarze zawierania umów:

- nieprawidłowo oznaczano stronę umów, albowiem wskazywano, że stroną jest DPS lub Dyrektor Domu Pomocy Społecznej, a ponieważ DPS zgodnie z art. 11 ustawy o finansach publicznych jest jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, jako stronę należało wskazać Gminę Miejską Kraków – Dom Pomocy Społecznej, reprezentowany przez Dyrektora jednostki. Pokreślenia wymaga fakt, że powyższa nieprawidłowość występowała dość powszechnie, gdyż stwierdzono 14 takich przypadków,
- w dwóch jednostkach, nie kontrasygnowano umów przez osobę upoważnioną przez Skarbnika Miasta Krakowa, co jest niezgodne z przepisem art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), który stanowi, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, to do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej,
- w jednej jednostce w siedmiu przypadkach dotyczących zamówień na dostawy artykułów żywnościowych nie określono dokładnie zakresu zamówienia. Umowy miały charakter „otwarty”, gdzie określono jedynie granicę zobowiązania Zamawiającego, natomiast nie wskazano dokładnie asortymentu zamawianych produktów i jego ilości,
- w jednym przypadku Zamawiający zapłacił za wykonanie całej usługi, pomimo że część świadczenia wykonawca zrealizował w terminie późniejszym, wynikającym z zawartego aneksu do umowy. W umowie nie przewidziano możliwości kredytowania wykonawcy przez Zamawiającego.

Mając na względzie powyższe, jeszcze raz proszę o dokonanie przeglądu obowiązujących regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych, zweryfikowanie poprawności udzielania zamówień publicznych bez względu na kwotę wydatków oraz o bieżące śledzenie zmian legislacyjnych w tym zakresie, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości, o ich usunięcie.

Otrzymują:

1. Adresaci wg rozdzielnika,
2. aa.

Do wiadomości:

1. Pani Anna Okońska-Walkowicz – Pełnomocnik Prezydenta Miasta Krakowa ds. Polityki Społecznej
2. Pani Marta Nowak – Dyrektor Magistratu,

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Rozdzielnik:

1. Dom Pomocy Społecznej, dpskluzeka@dpskluzeka.pl,
2. Dom Pomocy Społecznej, dpspraska25@wp.pl,
3. Dom Pomocy Społecznej, dpskelsekret@poczta.onet.pl,
4. Dom Pomocy Społecznej, dps@dpsnowaczyńskiego.pl,
5. Dom Pomocy Społecznej, dpsradziwiłłowska@wp.pl,
6. Dom Pomocy Społecznej, lanowa39@interia.pl,
7. Dom Pomocy Społecznej, lanowa43@ceti.pl,
8. Dom Pomocy Społecznej, babiński@poczta.onet.pl,
9. Dom Pomocy Społecznej, dyrekcja@dpskrakowska.krakow.pl,
10. Dom Pomocy Społecznej, dpslanowa41@wp.pl,
11. Dom Pomocy Społecznej, dps_szkolne28@op.pl,
12. Miejski Dzienny Dom Pomocy Społecznej, sekretariat@mddps.internetdsl.pl,
13. Specjalistyczna Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza „Parkowa”,
parkowa12@tlen.pl,
14. Specjalistyczna Placówka Opiekuńczo – Wychowawcza im. Jana Brzechwy,
dd_brzechwa@op.pl.
15. Środowiskowy Dom Samopomocy, sdsvita@interia.pl.