



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

BK-02.1711.15.2013

Kraków, dnia

28. 02. 2014

**Dyrektorzy
miejskich instytucji kultury
wg rozdzielnika**

Biuro Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa w IV kwartale 2013 roku przeprowadziło koordynowaną kontrolę w trzech miejskich instytucjach kultury 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 wykonywanej kontroli zarządczej sposobu udzielania zamówień publicznych zarówno powyżej jak i poniżej równowartości 14 tys. euro, ze szczególnym uwzględnieniem nieprawidłowości opisanych poniżej.

Jednocześnie informuję, że w roku 2015 Biuro Kontroli Wewnętrznej rozważy przeprowadzenie kontroli w kolejnych losowo wybranych miejskich jednostkach kultury 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 instytucje kultury – 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 zmianami). 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 (tj. Dz. U. z 9 sierpnia 2013 roku, poz. 907 ze zmianami), 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 dopuszczalne i 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. Zwracam również uwagę, że rola wewnętrznych procedur w najbliższym czasie wzrośnie, gdyż przewidywane jest podniesienie progu, od którego będzie obowiązek stosowania ustawy Pzp, do równowartości kwoty 30 tys. euro. W efekcie, ilość udzielanych zamówień w trybie ustawy Pzp ulegnie znacznemu zmniejszeniu.

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 oraz rodzaju udzielanych zamówień. Jak wykazała kontrola nie zawsze przyjęte rozwiązania są adekwatne do udzielanych zamówień.

Ogólna ocena udzielania zamówień w kontrolowanych jednostkach jest pozytywna z uwagami. Nie ujawniono rażących błędów i zaniedbań, aczkolwiek stwierdzono pewne nieprawidłowości i uchybienia.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia w regulacjach wewnętrznych jednostek dotyczących udzielania zamówień dotyczyły przede wszystkim:

- 1/ W kontrolowanych jednostkach, przy udzielaniu zamówień o równowartości kwoty poniżej 14 tys. euro przyjęto wysoki próg w stosunku do specyfiki wydatków, od którego wymagane jest stosowanie wewnętrznych procedur udzielania zamówień. Powyższe dotyczy przede wszystkim obowiązku właściwego rozeznania rynku i dokumentowania tej czynności. Kontrola wykazała, że działania Zamawiającego są w tym zakresie często poprawne, tzn. Zamawiający przeprowadza rozeznanie rynku i dokumentuje te czynności, wbrew regulacjom opisanych w wewnętrznych procedurach. O podjęciu lub niepodjęciu przez Zamawiającego działań w tym zakresie decydowała specyfika przedmiotu zamówienia.
- 2/ W jednej z kontrolowanych jednostek regulamin komisji przetargowej zawiera nieaktualne zapisy dotyczące wnoszenia protestów, składania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach o wartości powyżej kwoty 6 000 euro, okresu, w którym wykonawca może wyrazić zgodę na poprawienie omyłki oraz sposobu postępowania z ofertami złożonymi po terminie.
- 3/ W jednej z kontrolowanych jednostek w zarządzeniu powołującym stałą komisję przetargową do wszystkich prowadzonych postępowań, nie wskazano regulacji i zasad, wg których poszczególne osoby powołane do komisji były zobowiązane, w zależności od przedmiotu zamówienia, faktycznie uczestniczyć w poszczególnych postępowaniach. W efekcie w

protokole postępowania wpisywano jako członków komisji osoby, które od początku postępowania nie były przewidziane do prac w komisji przetargowej.

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.

Specyfika zamówień udzielanych przez jednostki kultury powoduje, że dużą grupę stanowią zamówienia udzielane w trybie „z wolnej ręki”. Stwierdzono, że przy udzielaniu zamówień na roboty budowlane i usługi drukowania Zamawiający stosowali przy udzielaniu zamówień ustawę Pzp, pomimo że wartość zamówień nie przekraczała równowartości kwoty 14 tys. euro.

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

- 1/ W dwóch jednostkach, łącznie w dwunastu 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.
- 2/ W jednej jednostce w pięciu 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.
- 3/ W jednej z kontrolowanych jednostek udzielono 24 zamówień na świadczenie usługi obsługi ekspozycji w trybie „z wolnej ręki” na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, pomimo, że nie został dochowany jeden z warunków skorzystania z ww. wymienionej przesłanki, tj. uległy istotnej zmianie pierwotne warunki zamówienia.
- 4/ w jednej jednostce, w sześciu przypadkach dotyczących dostawy książek i audiobooków wpisano w protokole nieprawidłową wartość zamówienia – w podzielonym zamówieniu, udzielanym w częściach w różnym czasie, zamiast wartości obejmującej całość zamówienia wpisano jedynie wartość tej części, której dotyczyło dane postępowanie.
- 5/ w jednej z kontrolowanych jednostek, przy przeprowadzaniu postępowań na świadczenie usług drukowania Zamawiający znacznie zawyżył wartość zamówienia naruszając art. 32 ust. 1 ustawy Pzp., co skutkowało w pięciu przypadkach przeprowadzeniem postępowania w trybie ustawy Pzp, pomimo że wartość zamówienia nie przekraczała równowartości 14 tys. euro i zamówienia na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp winny być udzielone bez stosowania tej ustawy.
- 6/ w jednym przypadku nie uwzględniono przy obliczeniu wartości zamówienia przewidywanych zamówień uzupełniających, co narusza art. 32 ust. 3 ustawy Pzp.
- 7/ w jednym przypadku Zamawiający za późno wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia, co spowodowało konieczność narzucenia realizacji zamówienia 6 dni po upływie terminu otwarcia ofert. Takie działanie mogło spowodować – z dużym prawdopodobieństwem – konieczność unieważnienia postępowania.
- 8/ odnotowano przypadki niestarannego prowadzenia protokołu postępowania – pięciokrotnie wpisano do protokołu w charakterze członków komisji przetargowej osoby, które nie brały udziału w postępowaniu.
- 9/ w jednym przypadku Zamawiający, pomimo zaistnienia obiektywnych przesłanek, nie zwrócił się do wykonawców, którzy złożyli oferty z rażąco niską ceną o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, co jest niezgodne z zapisem art. 90 ust. 1 ustawy Pzp.

10/ w jednym przypadku zamawiający niezgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp opisał przedmiot zamówienia, co spowodowało złe oszacowanie wartości zamówienia i konsekwencji wpisanie do umowy kwoty wielokrotnie przewyższającej wartość zamawianych usług.

Zawierane umowy

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

- 1/ w jednym przypadku dotyczącym wykonania usługi drukowania umowa zawierała sprzeczne zapisy odnoszące się do maksymalnej wartości zobowiązania Zamawiającego. W efekcie wpisano do umowy nieprawidłową, zaniżoną, wartość maksymalną zobowiązania, co na etapie realizacji zamówienia skutkowało przekroczeniem źle wyliczonej kwoty umownej.
- 2/ w jednym przypadku Zamawiający przyjął od wykonawcy i zrealizował fakturę VAT z nieprawidłową datą sprzedaży.
- 3/ w jednej jednostce w siedmiu przypadkach dotyczących zamówień na roboty budowlane Zamawiający niepotrzebnie żądał od wykonawców sporządzenia kosztorysu szczegółowego w oparciu o przedmiar robót i dołączenia go do oferty, pomimo że wynagrodzenie wykonawcy było wypłacane w formie ryczałtu.
- 4/ w jednej jednostce w umowach na wykonanie robót budowlanych kar za ewentualne przerwy w pracy wykonawcy nie uzależniono od nieterminowej realizacji zamówienia, co mogło powodować naliczenie kar umownych dla wykonawcy pomimo zgodnego ze sztuką i terminowego wykonania przedmiotu umowy.
- 5/ w dwóch przypadkach wysokość wynagrodzenia wykonawcy przekroczyło kwotę umowną.

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.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Maichrowski

Otrzymują:

1. Adresaci wg rozdzielnika,
2. aa.

Do wiadomości:

1. Pani Magdalena Sroka – Zastępca Prezydenta ds. Kultury i Promocji Miasta
2. Pani Marta Nowak – Dyrektor Magistratu,