



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

BK-02.1711.17.2012

Kraków, dnia 09 STY 2013

Pan
Tadeusz Czarny
Dyrektor
Zespołu Ekonomiki Oświaty
w Krakowie
ul. Ulanów 9

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany	Zespół Ekonomiki Oświaty w Krakowie
Przedmiot kontroli	Udzielanie zamówień publicznych ze szczególnym uwzględnieniem realizacji umów i ich aneksowania
Termin przeprowadzenia kontroli	08.10.2012 r. – 09.11.2012 r.

I. Ocena działalności kontrolowanej jednostki

W kontrolowanej jednostce przeprowadzono w 2011 roku 248 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości zamówienia powyżej równowartości 14 tys. euro, z których 182 zamówienia były finansowane ze środków unijnych. Skontrolowano piętnaście postępowań, tj. 6%. Nie kontrolowano postępowań finansowanych ze środków unijnych, które w większości były monitorowane na bieżąco przez instytucje dysponujące środkami unijnymi. Zamówienia o wartości powyżej 14 tys. euro zostały skontrolowane pod kątem zgodności z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. – Dz.U. z 2010 roku Nr 113, poz. 759 ze zm.) i aktami wykonawczymi do ww. ustawy. Postępowania – z nielicznymi wyjątkami – przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Kontrola nie ujawniła istotnych nieprawidłowości w przeprowadzonych postępowaniach. Zauważone drobne uchybienia nie miały wpływu na przebieg postępowania i wybór oferty najkorzystniejszej.

W rejestrach jednostki dotyczących postępowań i umów o wartościach nieprzekraczających wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro, w 2011 r. znajduje się 487 pozycji, w 2012 r. (do 12.10.2012 r.) - 375 pozycji. Skontrolowano 36 postępowań oraz realizacji umów z 2011 r. (7,4 % zbioru) oraz 19 postępowań oraz realizacji

umów z 2012 r. (5,1 % zbioru). Zamówienia tej kategorii były analizowane z perspektywy stosowania przepisów określonych w szczególności w art. 6, art. 32 ust. 2 oraz art. 33 ust. 2 ustawy Pzp. Były one kontrolowane w odniesieniu do ustalonych oraz obowiązujących w jednostce procedur oraz ogólnych warunków zawierania umów, natomiast realizacja umów - w odniesieniu do istotnych postanowień umów oraz przepisów ustawy o rachunkowości. Stwierdzone istotne nieprawidłowości w tej kategorii zamówień, dotyczą odbioru robót oraz rozliczeń zadań.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono:

1. W dziesięciu skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane wprowadzono do umowy zapisy warunkujące otrzymanie zamówienia przez wykonawcę od jego gotowości do zrealizowania ewentualnych robót dodatkowych na wskaźnikach cenowych przyjętych w udzielanym zamówieniu. W świetle ustawy pzp zapis taki jest nieuprawniony.
2. W jedenastu skontrolowanych postępowaniach wprowadzono do postępowania zapis, który nakazywał Zamawiającemu odrzucić ofertę, jeśli w wyniku poprawienia omyłki, o której mowa w art. 87 ust. 2 pkt 3, cena oferty zostanie skorygowana o ponad 5%. Zapis taki nie znajduje uzasadnienia w ustawie pzp.
3. W pięciu skontrolowanych postępowaniach, Zamawiający w SIWZ umieszczał niepotrzebnie zapis, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy posiadają uprawnienia, podczas gdy określona w zamówieniu działalność nie wymagała posiadania żadnych uprawnień.
4. W postępowaniu nt. „Budowa świetlicy szkolnej przy Szkole Podstawowej nr 40 w Krakowie przy ul. Pszczelnej” Zamawiający naruszył art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy, gdyż odrzucił ofertę, której treść odpowiadała SIWZ po poprawieniu omyłki, o której mowa w art. 87 ust. 2 pkt 3.
5. W dwóch skontrolowanych zamówieniach na roboty budowlane dokonano odbioru robót w terminach niezgodnych z zapisami w zawartej umowie.
6. W postępowaniu nt. „Rozbudowa Szkoły Podstawowej nr 68 w Krakowie przy ul. Porzeczkowej 3” Zamawiający naruszył art. 26 ust. 3 ustawy pzp, gdyż wezwał do uzupełnienia dokumentów Wykonawcę, którego oferta podlegała odrzuceniu na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2.
7. W postępowaniu nt. „Rozbudowa Gimnazjum nr 2 w Krakowie przy ul. Studenckiej 13 – roboty dodatkowe” Zamawiający umieścił w umowie zapisy, które nie odpowiadały realiom wykonywanego zamówienia oraz naruszył zapisy art. 95 ust. 1 ustawy pzp, gdyż nie zamieścił niezwłocznie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.
8. W postępowaniu nt. „Opracowanie audytów energetycznych budynków w obiektach oświatowych zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Kraków – część 2” Zamawiający nie zastosował dyspozycji art. 90 ust. 1 ustawy pzp, gdyż nie wezwał do złożenia stosownych wyjaśnień dotyczących ceny ofertowej, pomimo że ceny złożonych ośmiu ofert były znacznie niższe niż ustalona przez Zamawiającego wartość zamówienia.
9. W 11 postępowaniach prowadzonych w 2011 r. w sprawie zamówień o wartościach nieprzekraczających wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro, pomimo wytypowania przez Zamawiającego 5 Wykonawców ze sporządzonej listy Wykonawców okazywało się, że w efekcie zgłaszana była oferta tylko przez jednego Wykonawcę. Wg zbadanej próby zamówień realizowanych w 2012 r. praktyka taka nie jest kontynuowana przez jednostkę.

10. Kontrolowany stosował przy odbiorze robót o wartościach nieprzekraczających wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro formularz protokołu odbioru, stanowiący załącznik do procedury z 2007 r. Wg formularza komisję odbioru stanowią: dyrektor placówki, przedstawiciele: Wydziału Edukacji UMK oraz Rady Dzielnicy, inspektor nadzoru ZEO oraz wykonawca robót. Na podstawie badań próby protokołów odbioru robót Kontrolujący ustalił, iż:
 - 1) nie we wszystkich odbiorach robót uczestniczyli przedstawiciele Wydziału Edukacji UMK lub Rady Dzielnicy;
 - 2) komisje stwierdzają daty rozpoczęcia oraz zakończenia robót. Z protokołów odbioru nie wynika, w oparciu o jakie dokumenty komisje uznają terminy zakończenia robót określone w umowach za dotrzymane, w przypadkach, gdy daty spisania protokołów odbioru są odległe od dat zakończenia robót;
 - 3) występują przypadki sporządzania protokołów odbioru robót nawet do ponad miesiąca po terminach zakończenia robót określonych w zawartych umowach.
11. W ramach realizacji umowy w zakresie modernizacji instalacji centralnego ogrzewania w SP Nr 43 stwierdzono, iż:
 - 1) protokół odbioru ostatecznego robót sporządzono w dniu 24.11.2011 r., tj. ponad 2 miesiące po terminie zakończenia robót określonym w umowie (15.09.2011 r.). Protokół odbioru nie został podpisany przez Wykonawcę;
 - 2) data sporządzenia protokołu odbioru nie jest zgodna z datą sprzedaży określoną przez Wykonawcę na Fa VAT Nr 125/F/11 na dzień 25.11.2011 r.
12. W ramach realizacji umowy w zakresie kontynuacji wykonania izolacji pionowej, dokończenia wymiany rynien, rur i obróbek blacharskich oraz remont ogrozenia w Przedszkolu Nr 82 stwierdzono, iż:
 - 1) zgłoszenie zakończenia robót zostało sporządzone przez Wykonawcę w dniu 16.10.2012 r., tj. 2 miesiące po terminie zakończenia robót określonym w umowie (17.08.2012 r.)
 - 2) protokół odbioru ostatecznego robót sporządzono w dniu 23.10.2012 r., tj. ponad 2 miesiące po terminie zakończenia robót określonym w umowie (17.08.2012 r.);
 - 3) data sporządzenia protokołu odbioru nie jest zgodna z datą sprzedaży określoną przez Wykonawcę na Fa VAT Nr 02/11/2012 na dzień 12.11.2012 r.;
 - 4) Zamawiający do dnia zakończenia kontroli, nie naliczył kary umownej Wykonawcy za nieterminowe wykonanie robót.
13. W ramach realizacji umowy w zakresie remontu schodów izolacji pionowej części podpiwniczonej wraz z remontem tynków w pomieszczeniach kuchennych w Szkole Podstawowej Nr 62 stwierdzono, iż:
 - 1) zgłoszenie zakończenia robót zostało sporządzone przez Wykonawcę w dniu 27.09.2012 r. (dodatkowe pismo wyjaśniające z dnia 28.09.2012 r.), tj. miesiąc po terminie zakończenia robót określonym w umowie (27.08.2012 r.);
 - 2) protokół odbioru ostatecznego robót sporządzono w dniu 28.09.2012 r., tj. miesiąc po terminie zakończenia robót określonym w umowie (27.08.2012 r.);
 - 3) data sporządzenia protokołu odbioru nie jest zgodna z datą sprzedaży określoną przez Wykonawcę na Fa VAT Nr 02/11/2012 na dzień 12.10.2012 r.
14. W ramach realizacji umowy w zakresie kontynuacji remontu dachu nad salą gimnastyczną w ZSOI Nr 3 stwierdzono, iż:
 - 1) wg umowy zawartej z Wykonawcą, terminem zakończenia robót jest 31.08.2012 r.
 - 2) wg oświadczenia A. Pietunina, inspektora nadzoru, złożonego do protokołu kontroli „(...) zgłoszenie wykonawcy o ukończeniu robót dostałem 20.11.2012 r. i od razu skontaktowałem się z Dyrektorem ZSOI Nr 3, odbiór uzgodniony na 26.11.2012 r.”;

Na dzień zakończenia kontroli, brak jest dokumentacji odbioru i rozliczenia robót w ramach realizacji umowy oraz ewentualnego naliczenia kar umownych.

15. W odniesieniu do okoliczności odbioru robót opisanych w niniejszej ocenie w szczególności w pkt. 11-14 oraz w protokole kontroli stwierdza się, iż daty zgłoszeń zakończenia robót przez Wykonawców odbiegają znacznie od dat zakończenia robót określonych w zawartych umowach o wartościach nieprzekraczających wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro. Pomimo braku jednoznacznego wymogu w umowach, co do stosowania formy pisemnej zgłoszeń Wykonawców o zakończeniu i gotowości odbioru robót, dla wybranych przypadków Kontrolowany przedłożył zgłoszenia Wykonawców. Zgłoszenia te nie są potwierdzone przez Zamawiającego, w kilku przypadkach zgłoszenia potwierdzają Dyrektorzy placówek. W niektórych przypadkach wg dodatkowych adnotacji złożonych przez inspektorów nadzoru, Wykonawcy dokonywali zgłoszeń telefonicznych. Na dzień zakończenia robót, nie były sporządzane przez inspektorów nadzoru notatki służbowe określające stan zaawansowania robót.
16. W badanych próbach faktur o wartościach nieprzekraczających wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro, występują przypadki, dla których Wykonawcy określają daty sprzedaży, jako odległe od dat spisania protokołów odbioru robót/ od dat wystawienia faktur. Rozbieżności pomiędzy datami sporządzenia protokołów odbioru a datami sprzedaży na wystawionych fakturach dotyczą w szczególności realizacji następujących umów w zakresie:
 - uzyskania pozwolenia na budowę dotyczącego remontu kapitalnego dachu na obiekcie zabytkowym w SP Nr 31 w Krakowie poprzez wykonanie projektu remontu pokrycia dachu (data spisania protokołu odbioru – 30.10.2011 r./ data sprzedaży określona przez Wykonawcę na fakturze – 12.12.2011 r.);
 - remontu piwnicy harcerskiej przy ul. Grzegórzeckiej 45-47 (26.09.2011/ 15.12.2011);
 - częściowej wymiany stolarki okiennej w Gimnazjum Nr 50 (02.08.2012/ 19.09.2012).Sprzedaż (wykonanych robót) ma miejsce w dniu sporządzenia (podpisania) protokołu odbioru robót. Faktury przedkładane Zamawiającemu przez wykonawców, nie odzwierciedlają w tych przypadkach rzeczywistych przebiegów operacji gospodarczych, które mają dokumentować. Przyjęcie takich dokumentów przez Zamawiającego, bez stosownych korekt wykonawców, oznacza przyjęcie do ujęcia w księgach rachunkowych jednostki dokumentów nierzetelnych [art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości (j.t. - Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)].

II. Zalecenia

1. Odstąpić w zawieranych umowach na roboty budowlane od zapisów, które warunkują otrzymanie zamówienia przez wykonawcę od jego deklaracji na zrealizowanie ewentualnych robót dodatkowych, również w przypadku realizacji robót dodatkowych na wskaźnikach cenowych określonych w zamówieniu podstawowym. Roboty dodatkowe zlecane w trybie art. 67 ust. 1 pkt 5 stanowią odrębny przedmiot zamówienia.
2. Odrzucać ofertę wykonawcy tylko w sytuacjach określonych w art. 89 ust. 1 ustawy pzp, a szczególności odstąpić w postępowaniach od określenia wielkości liczbowej poprawienia omyłki, o której mowa w art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy pzp, która będzie bezwzględnie skutkowałą odrzuceniem oferty.

3. Żądać od Wykonawców uprawnień tylko tam, gdzie są one prawnie wymagane i precyzyjnie nazywać, jakie uprawnienia i w jaki sposób Wykonawca winien udokumentować.
4. Nie wzywać wykonawców do złożenia dokumentów w trybie art. 26 ustawy pzp jeśli ich oferta podlegałaby odrzuceniu niezależnie od złożenia wymaganych dokumentów.
5. W umowach zamieszczać zapisy, które dokładnie odpowiadają realiom zamówienia, a w szczególności unikać zapisów dotyczących ewentualnych zdarzeń, które nie mogą wystąpić w trakcie realizacji danego przedmiotu umowy.
6. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczać w Biuletynie Zamówień Publicznych zgodnie ze wskazaniami w art. 95 ust. 1, tj. niezwłocznie po zawarciu umowy.
7. W postępowaniach, w których ceny złożonych ofert są niższe w sposób istotny od wartości zamówienia ustalonej przez Zamawiającego żądać od wykonawców w trybie art. 90 ust. 1 ustawy pzp wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę.
8. Przeprowadzić analizę odbioru oraz rozliczenia zadań wykonanych w ramach realizacji umów o wartościach nieprzekraczających wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro w zakresie:
 - 1) kontynuacji wykonania izolacji pionowej, dokończenia wymiany rynien, rur i obróbek blacharskich oraz remont ogrodzenia w Przedszkolu Nr 82;
 - 2) kontynuacji remontu dachu nad salą gimnastyczną w ZSOI Nr 3;pod kątem zasadności naliczenia kar umownych.
9. Egzekwować od wykonawców dokonywanie „zgłoszeń zakończenia i gotowości do odbioru robót” w terminach określonych w umowach a w przypadku ich nieokreślenia w umowach – w ostatnim dniu realizacji umowy lub niezwłocznie po jego upływie.
10. Przeprowadzać odbiory robót w terminach umożliwiających potwierdzenie terminowego ich wykonania.
11. Przyjmować do ujęcia w księgach rachunkowych jednostki, tylko takie faktury wykonawców, w których daty sprzedaży określone przez wykonawców są zgodne z datami sporządzenia protokołów odbioru robót. W przypadku braku takiej zgodności, postępować w stosunku do wykonawców opierając się na art. 22 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

III. Osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń pokontrolnych

Zalecenia nr 1 – 11: Pan Tadeusz Czarny, Dyrektor Zespołu Ekonomiki Oświaty w Krakowie

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych

Zalecenia nr 1 – 11: od zaraz

V. Termin sporządzenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych

Do dnia 15 lutego 2013 r.

Pouczenie:

Zgodnie z § 14 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania kontroli organizacyjno-prawnej przez Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK (zarządzenie 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 przekazanie go do Biura Kontroli Wewnętrznej.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. adresat,
2. aa.

Do wiadomości:

Pani Anna Okońska-Walkowicz, Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa